Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

17. Dezember 2020*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 – Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen – Basisprämienregelung – Art. 24 Abs. 2 Satz 1 – Begriff der ‚beihilfefähigen Hektarflächen, die dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehen' – Unrechtmäßige Bewirtschaftung der betreffenden Fläche durch einen Dritten – Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii – Antrag auf Aktivierung von Zahlungsansprüchen für eine Aufforstungsfläche – Begriff ‚Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen bestand' – Betriebsprämienregelung oder einheitliche Flächenzahlung"

In der Rechtssache C-216/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland) mit Entscheidung vom 28. Februar 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 11. März 2019, in dem Verfahren

WQ

gegen

Land Berlin

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen (Berichterstatter) sowie der Richterin C. Toader und des Richters M. Safjan,

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: M. Krausenböck, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juni 2020,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– von WQ, der sich selbst vertritt,

– der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und D. Klebs als Bevollmächtigte,

– der spanischen Regierung, vertreten durch S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez und A. Rubio González als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

– der französischen Regierung, vertreten durch C. Mosser als Bevollmächtigte,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman, J. Langer und J. M. Hoogveld als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch B. Hofstötter und A. Sauka als Bevollmächtigte,

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

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608, und Berichtigung ABl. 2016, L 130, S. 14).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen WQ und dem Land Berlin (Deutschland), der die Regeln betrifft, die bei einem doppelten Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen betreffend eine Fläche anwendbar sind, für die gemäß den Stützungsregelungen der Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) landwirtschaftliche Hilfen in Betracht kommen, sowie die Regeln, die für die Zwecke der Zuweisung von Zahlungsansprüchen für eine Aufforstungsfläche auf den Begriff „beihilfefähige Hektarfläche“ anwendbar sind.

Rechtlicher Rahmen

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

3 Art. 31 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) (ABl. 1999, L 160, S. 80) bestimmte:

„Für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen werden Beihilfen gewährt, sofern diese Pflanzungen den örtlichen Gegebenheiten angepaßt und umweltverträglich sind.“

Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

4 Art. 2 Buchst. a 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. 2003, L 270, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates vom 29. April 2008 (ABl. 2008, L 148, S. 1) lautete:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

… ‚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 [Europäischen] Gemeinschaft im Sinne des Artikels 299 [EG] befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt".

5 Art. 22 („Beihilfeanträge") in Titel II („Allgemeine Bestimmungen") dieser Verordnung sah vor:

„(1) Soweit anwendbar muss jeder Betriebsinhaber für die unter das integrierte System fallenden Direktzahlungen jedes Jahr einen Antrag mit gegebenenfalls folgenden Angaben einreichen:

– alle landwirtschaftlichen Parzellen des Betriebs,

…

– Anzahl und Höhe der Zahlungsansprüche,

– alle sonstigen Angaben, die in dieser Verordnung oder von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen sind.

(2) Ein Mitgliedstaat kann beschließen, dass in dem Beihilfeantrag lediglich die Änderungen gegenüber dem für das Vorjahr eingereichten Beihilfeantrag auszuweisen sind. Der Mitgliedstaat gibt vorgedruckte Formulare auf der Grundlage der im vorangegangenen Kalenderjahr ermittelten Flächen und kartografische Unterlagen mit der Lage dieser Flächen und gegebenenfalls dem Standort der Ölbäume aus.

…"

6 Art. 23 („Überprüfung der Beihilfevoraussetzungen") Abs. 1 und 2 dieser Verordnung sah vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten überprüfen die Beihilfeanträge einschließlich der beihilfefähigen Flächen und der entsprechenden Zahlungsansprüche im Wege der Verwaltungskontrolle.

(2) Die Verwaltungskontrollen werden durch ein System der Vor-Ort-Kontrolle zur Überprüfung der Beihilfefähigkeit ergänzt. …"

7 Art. 25 („Kontrolle der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen") Abs. 1 dieser Verordnung sah vor:

„Die Mitgliedstaaten überprüfen durch Vor-Ort-Kontrollen, ob die Betriebsinhaber ihren Verpflichtungen nach Kapitel 1 nachkommen."

8 Art. 33 („Beihilfevoraussetzungen") Abs. 1 in Titel III Kapitel 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 sah vor:

„Betriebsinhaber können die Betriebsprämienregelung in Anspruch nehmen, wenn

a) ihnen im Bezugszeitraum nach Artikel 38 im Rahmen von mindestens einer der Direktzahlungen gemäß Anhang VI eine Zahlung gewährt wurde …;

b) sie den Betrieb oder einen Teil des Betriebs durch Vererbung oder durch vorweggenommene Erbfolge von einem Betriebsinhaber erhalten haben, der die Bedingungen nach Buchstabe a) erfüllte, oder

c) sie einen Zahlungsanspruch aus der nationalen Reserve oder durch Übertragung erhalten haben."

9 Art. 34 („Anträge“) Abs. 3 der Verordnung bestimmte:

„Außer in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlichen Umständen im Sinne des Artikels 40 Absatz 4 werden den in Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Betriebsinhabern und den Betriebsinhabern, die Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve erhalten, keine Zahlungsansprüche gewährt, wenn sie die einheitliche Betriebsprämie nicht bis zum 15. Mai des ersten Jahres der Anwendung der Betriebsprämienregelung beantragen.

…“

10 Art. 44 („Nutzung der Zahlungsansprüche“) dieser Verordnung sah vor:

„(1) Jeder Zahlungsanspruch gibt zusammen mit je einem Hektar beihilfefähiger Fläche Anspruch auf Zahlung des mit dem Zahlungsanspruch festgesetzten Betrags.

(2) Eine ‚beihilfefähige Fläche‘ ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, ausgenommen die für Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen.

(3) Der Betriebsinhaber meldet die Parzellen an, die der beihilfefähigen Fläche für jeden Zahlungsanspruch entsprechen. Außer im Fall höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände müssen diese Parzellen dem Betriebsinhaber zu dem von dem Mitgliedstaat festgesetzten Zeitpunkt, der nicht später liegen darf als der von diesem Mitgliedstaat für die Änderung des Beihilfeantrags festgesetzte Stichtag, zur Verfügung stehen.

…“

11 Art. 54 („Nutzung der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung“) dieser Verordnung sah vor:

„(1) Jeder Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung für eine für einen solchen Zahlungsanspruch in Betracht kommende Hektarfläche begründet das Recht auf Zahlung des Betrags, der mit dem Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung festgelegt worden ist.

(2) Abweichend von Artikel 44 Absatz 2 bedeutet ‚für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarfläche‘ jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die aus Ackerland besteht, mit Ausnahme von Flächen, die zu dem Zeitpunkt, der für die für 2003 gestellten Beihilfenanträge ‚Flächen‘ vorgesehen ist, für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten oder als Dauergrünland genutzt wurden. …

Jedoch können aufgrund eines nach dem 28. Juni 1995 gestellten Antrags die folgenden Flächen als stillgelegt gelten:

…

– Flächen, die gemäß Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 aufgeforstet wurden.

…“

Die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013

12 Art. 58 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549) sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten richten wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein, um die Einhaltung der Vorschriften im Rahmen der Stützungsregelungen der Union, die das Risiko eines finanziellen Schadens für die [Europäische] Union so weit wie möglich reduzieren sollen, sicherzustellen."

13 Art. 59 Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen umfasst das von den Mitgliedstaaten eingerichtete System gemäß Artikel 58 Absatz 2 systematische Verwaltungskontrollen sämtlicher Beihilfe- und Zahlungsanträge. Dieses System wird durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt."

14 Art. 63 Abs. 1 der Verordnung lautet:

„Stellt sich heraus, dass ein Begünstigter die Förderkriterien, die mit der Gewährung der Beihilfe oder Stützung verbundenen Auflagen oder anderen Verpflichtungen gemäß den sektorbezogenen Agrarvorschriften nicht erfüllt, so wird die Beihilfe nicht gezahlt oder ganz oder teilweise zurückgenommen und werden gegebenenfalls die entsprechenden Zahlungsansprüche nach Artikel 21 der Verordnung [Nr. 1307/2013] nicht zugewiesen oder zurückgenommen."

Die Verordnung Nr. 1307/2013

15 Der zweite Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1307/2013 lautet:

„Eine der wichtigsten Zielsetzungen und Vorgaben der GAP-Reform ist die Verringerung des Verwaltungsaufwands. Dies sollte bei der Gestaltung der einschlägigen Vorschriften für die Regelung von Direktzahlungen unbedingt berücksichtigt werden."

16 Art. 24 („Erstzuweisung der Zahlungsansprüche") Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 bestimmt:

„(1) Zahlungsansprüche werden den Betriebsinhabern zugewiesen, die gemäß Artikel 9 der vorliegenden Verordnung zum Bezug von Direktzahlungen berechtigt sind, sofern sie,

a) außer im Falle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände, bis zu dem gemäß Artikel 78 Unterabsatz 1 Buchstabe b der Verordnung … Nr. 1306/2013 festzusetzenden Termin für die Einreichung von Anträgen im Jahr 2015 die Zuweisung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung beantragen, und

…

(2) Außer im Falle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände ist die Anzahl der je Betriebsinhaber 2015 zugewiesenen Zahlungsansprüche gleich der Zahl der beihilfefähigen Hektarflächen, die der Betriebsinhaber gemäß Artikel 72 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung … Nr. 1306/2013 in seinem Beihilfeantrag für 2015 anmeldet und die ihm zu einem von

dem betreffenden Mitgliedstaat festgesetzten Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Dieser Zeitpunkt darf nicht nach dem in diesem Mitgliedstaat festgesetzten Zeitpunkt für die Änderung dieses Beihilfeantrags liegen."

17 Art. 32 („Aktivierung von Zahlungsansprüchen") Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 bestimmt:

„(1) Eine Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung wird den Betriebsinhabern bei Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je beihilfefähige Hektarfläche mittels Anmeldung gemäß Artikel 33 Absatz 1 in dem Mitgliedstaat, in dem der Zahlungsanspruch zugewiesen wurde, gewährt. Bei aktivierten Zahlungsansprüchen besteht Anspruch auf die jährliche Zahlung der darin festgesetzten Beträge …

(2) Im Sinne dieses Titels bezeichnet der Begriff ‚beihilfefähige Hektarfläche'

…

b) jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A der Verordnung … Nr. 1782/2003 bestand und die

…

ii) für die Laufzeit der einschlägigen Verpflichtung des einzelnen Betriebsinhabers gemäß Artikel 31 der Verordnung … Nr. 1257/1999 … aufgeforstet wird …"

Die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014

18 Der 16. Erwägungsgrund der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1) lautet:

„Im Einklang mit der [aus dem Urteil vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 50 ff.) hervorgegangenen] Rechtsprechung des Gerichtshofs … sollten Zahlungsansprüche der Person zugewiesen werden, die die Entscheidungsbefugnis sowie die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Flächen, für die eine solche Zuweisung beantragt wird, trägt. Es sollte klargestellt werden, dass dieser Grundsatz insbesondere dann gilt, wenn für eine beihilfefähige Hektarfläche ein Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen durch mehr als einen Betriebsinhaber gestellt wird."

19 Art. 15 („Ermittlung von beihilfefähigen Hektarflächen für die Zwecke der Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung [Nr. 1307/2013]") Abs. 2 der Delegierten Verordnung sieht vor:

„Stellen mehrere Antragsteller für eine beihilfefähige Hektarfläche nach Absatz 1 einen Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen, so wird die Entscheidung, wem die Zahlungsansprüche zugewiesen werden, anhand des Kriteriums getroffen, wer die Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die auf dieser Hektarfläche ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeiten innehat und wer die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten trägt."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

20 Im Laufe des Jahres 2006 gewährte das Amt für Landwirtschaft und Forsten (Deutschland) WQ Direktzahlungen gemäß Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003. Dabei zog es jedoch seine als Stilllegungsflächen geltenden Aufforstungsflächen nicht zur Aktivierung der Zahlungsansprüche heran.

21 In seinen späteren Anträgen gemäß der Verordnung Nr. 1782/2003, insbesondere dem für das Jahr 2008, führte WQ diese Aufforstungsflächen nicht mehr auf, da ihm die Behörde 2007 mitgeteilt habe, dass die Aufforstungsflächen nicht beihilfeberechtigt seien.

22 Am 6. Mai 2014 kaufte WQ zwei Grundstücke in Gräningen (Deutschland). Laut Kaufvertrag waren diese nicht verpachtet. Am 19. Dezember 2014 wurde WQ im Grundbuch als Eigentümer der Grundstücke eingetragen.

23 Am 8. Mai 2015 stellte WQ seinen Antrag auf Förderung für 2015. Dieser umfasste u. a. die Parzellen in Gräningen sowie eine Teilfläche in der Gemarkung Bernau (Deutschland). Für diese Parzellen gab er die Nutzungsart „Ackerland aus der Erzeugung genommen“ an.

24 Was die Parzellen in Gräningen betrifft, so waren diese mit Datum vom 10. Juli 2015 durch einen Dritten bestellt. Dieser stellte ebenfalls einen Antrag auf Förderung für 2015, der abgelehnt wurde. Der ablehnende Bescheid wurde nicht angefochten. Für einen Teil der Fläche in der Gemarkung Bernau wurde ebenfalls ein Antrag durch einen Dritten gestellt, dem die entsprechenden Zahlungsansprüche auch zugewiesen wurden.

25 Mit Bescheid des Landesamts für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (Deutschland) vom 17. Dezember 2015 wies das Land Berlin WQ Zahlungsansprüche im Sinne der Basisprämie nach Art. 24 der Verordnung Nr. 1307/2013 für 2015 zu. In Bezug auf die doppelt beantragten und von Dritten bestellten Flächen in den Gemarkungen Gräningen und Bernau sowie die als Stilllegungsflächen geltenden Aufforstungsflächen lehnte es eine Zuweisung jedoch ab.

26 WQ erhob Widerspruch gegen diesen Bescheid und beantragte die Zuweisung von zusätzlichen Zahlungsansprüchen. Ihm sei zu Unrecht kein Zahlungsanspruch für die Parzellen in Gräningen und Bernau sowie für die ihm gehörenden Aufforstungsflächen gewährt worden.

27 Mit Bescheid des Landesamts für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung vom 15. September 2016 wies das Land Berlin den Widerspruch als unbegründet zurück, da für die landwirtschaftlichen Flächen in Gräningen und Bernau eine Bewirtschaftung durch einen Dritten stattgefunden habe, der ebenfalls die Zuweisung von Zahlungsansprüchen beantragt habe. Somit hätten WQ diese Flächen tatsächlich nicht im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 „zur Verfügung“ gestanden. Dafür hätte WQ sie tatsächlich nutzen müssen. Für die Aufforstungsflächen fehle es an dem vorgeschriebenen Antrag durch WQ für das Jahr 2008.

28 Gegen diesen Bescheid erhob WQ am 11. Oktober 2016 Klage beim Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland). In seiner Klageschrift machte er geltend, die landwirtschaftlichen Flächen in Gräningen und Bernau seien rechtswidrig von einem Dritten bestellt worden; daher hätten sie ihm im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 „zur Verfügung“ gestanden. In Bezug auf die Aufforstungsflächen führte er aus, dass Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung Nr. 1307/2013 lediglich verlange, dass die Flächen beihilfefähig seien; eine frühere Antragstellung und Bewilligung von Beihilfen sei insoweit unerheblich.

29 Das Verwaltungsgericht Berlin ist zum einen auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union der Auffassung, dass niemandem sein Eigentum allein dadurch entzogen werden könne, dass ein Dritter ohne Grund Rechte auf es geltend mache. Insbesondere

bezweifelt es, dass landwirtschaftliche Flächen ihrem Eigentümer nicht „zur Verfügung stehen“, wenn ein Dritter sie ohne ihn dazu ermächtigende Rechtsposition nutzt. Anders liege es möglicherweise in Bezug auf ein vom Dritten behauptetes wirksames Nutzungsrecht.

30 Zum anderen setze die Beihilfefähigkeit einer Fläche gemäß Art. 32 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 einen rechtzeitigen Antrag nach der Verordnung Nr. 1782/2003 voraus. Insoweit stelle sich die Frage, ob es, wie der Kläger vortrage, ausreiche, dass die Fläche im Jahr 2007 unabhängig von einer Antragstellung beihilfefähig gewesen sei.

31 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Berlin das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht dem Eigentümer einer beihilfefähigen Hektarfläche diese im Sinne von Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 zur Verfügung, wenn keinem Dritten ein Nutzungsrecht, insbesondere kein vom Eigentümer abgeleitetes Nutzungsrecht, an der beihilfefähigen Hektarfläche zusteht oder steht die Fläche dem Dritten oder keinem zur Verfügung, wenn sie der Dritte ohne ein Nutzungsrecht tatsächlich landwirtschaftlich nutzt?

2. Ist „jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A der Verordnung … Nr. 1782/2003 bestand“, in Art. 32 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen, dass die Fläche im Jahr 2008 die Voraussetzungen erfüllt haben muss, die Titel III bzw. IV A der Verordnung Nr. 1782/2003 forderten für einen Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder Regelung für die einheitliche Flächenzahlung?

3. Wird die Frage zu 2 verneint: Ist „jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A der Verordnung … Nr. 1782/2003 bestand“ in Art. 32 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen, dass es für die Einordnung einer gemäß Art. 31 der Verordnung Nr. 1257/1999 aufgeforsteten Fläche als beihilfefähige Hektarfläche im Sinne des Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung Nr. 1307/2013 erforderlich ist, dass mit der Fläche ein Stilllegungs- oder sonstiger Zahlungsanspruch im Sinne von Art. 44 Abs. 1 oder Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 genutzt worden sein muss?

4. Wird die Frage zu 3 verneint: Ist „jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A der Verordnung … Nr. 1782/2003 bestand“ in Art. 32 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen, dass es für die Einordnung einer gemäß Art. 31 der Verordnung Nr. 1257/1999 aufgeforsteten Fläche als beihilfefähige Hektarfläche im Sinne des Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung Nr. 1307/2013 erforderlich ist, dass der Betriebsinhaber im Jahr 2008 einen Antrag nach Art. 22 Abs. 1 und/oder Art. 34 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 gestellt haben und die sonstigen Voraussetzungen für eine Direktzahlung nach den Titeln III oder IV A erfüllt haben muss?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

32 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob, wenn ein Beihilfeantrag sowohl vom Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen als auch von einem Dritten gestellt wird, der diese Flächen tatsächlich nutzt, ohne über ein sie betreffendes Nutzungsrecht zu verfügen, die beihilfefähigen Hektarflächen im Sinne von Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dem einen oder dem anderen Antragsteller oder keinem der beiden „zur Verfügung“ stehen.

33 Nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 ist, außer im Fall höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände, die Anzahl der je Betriebsinhaber 2015 zugewiesenen Zahlungsansprüche gleich der Zahl der beihilfefähigen Hektarflächen, die der Betriebsinhaber in seinem Beihilfeantrag für 2015 anmeldet und die ihm zu einem von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Zeitpunkt zur Verfügung stehen.

34 Auch wenn der Ausdruck „zur Verfügung stehen“ in dieser Bestimmung nicht definiert wird, verlangen weder Art. 24 der Verordnung Nr. 1307/2013 noch irgendeine andere Bestimmung des Unionsrechts, dass zur Stützung eines Antrags auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen eine Eigentumsurkunde oder ein sonstiger Nachweis eines Nutzungsrechts vorgelegt wird, um zu belegen, dass die angemeldeten beihilfefähigen Hektarflächen dem Antragsteller zur Verfügung stehen.

35 Der Gerichtshof hat hierzu entschieden, dass die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum in Bezug darauf verfügen, welche Belege und Nachweise von einem Antragsteller auf Beihilfen in Bezug auf die von seinem Antrag erfassten Flächen verlangt werden. Dabei müssen die Mitgliedstaaten indessen das mit der betreffenden Unionsregelung angestrebte Ziel und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachten, wenn sie von ihrem Ermessensspielraum in Bezug auf die Nachweise Gebrauch machen, die zur Stützung eines Beihilfeantrags beizubringen sind, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, einen Antragsteller zu verpflichten, einen gültigen Rechtstitel vorzulegen, mit dem seine Berechtigung zur Nutzung der von seinem Antrag erfassten Flächen nachgewiesen wird (Urteil vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 82 und 86).

36 Daher dürfen die Mitgliedstaaten vermuten, dass die vom Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen betroffenen beihilfefähigen Hektarflächen dem Betriebsinhaber, der diesen Antrag stellt, im Sinne dieser Bestimmung „zur Verfügung“ stehen.

37 Dieser Ansatz steht im Einklang mit einer der wichtigsten Vorgaben der durch die Verordnung Nr. 1307/2013 durchgeführten Reform der GAP, nämlich der im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung angeführten angestrebten Verringerung des Verwaltungsaufwands.

38 Allerdings wird, wie die niederländische Regierung in ihren Erklärungen ausgeführt hat, der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der zur Stützung eines Antrags auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen vorzulegenden Nachweise dadurch aufgewogen, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 58 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 systematische Verwaltungskontrollen sämtlicher Beihilfe- und Zahlungsanträge zur Aufdeckung missbräuchlicher Anträge einrichten. Im Übrigen werden im Rahmen der Gewährung einer Beihilfe zu Unrecht gezahlte Beträge gemäß Art. 63 Abs. 3 dieser Verordnung zurückgefordert.

39 Mithin dürfen die Mitgliedstaaten zwar vermuten, dass die vom Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen betroffenen beihilfefähigen Hektarflächen dem Betriebsinhaber, der diesen Antrag stellt, zur Verfügung stehen, doch sie sind verpflichtet, systematische Kontrollen der Anträge auf

Zuweisung von Zahlungsansprüchen sowie der dazugehörigen Zahlungsanträge einzurichten, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und vorgefallene gegebenenfalls zu korrigieren sowie zu Unrecht gezahlte Beträge zurückzufordern.

40 Werden wie im Ausgangsverfahren zwei oder mehrere konkurrierende Anträge auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen eingereicht, wird die Vermutung, dass die vom Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen betroffenen beihilfefähigen Hektarflächen dem Betriebsinhaber, der diesen Antrag stellt, zur Verfügung stehen, jedoch in Frage gestellt.

41 Dann haben die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu prüfen, welchem der beiden Antragsteller die beihilfefähigen Hektarflächen zur Verfügung stehen.

42 Zwar bestimmt Art. 15 Abs. 2 der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014, dass, wenn mehrere Antragsteller für eine beihilfefähige Hektarfläche einen Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen stellen, die Entscheidung, wem die Zahlungsansprüche zugewiesen werden, anhand des Kriteriums getroffen wird, wer die Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die auf dieser Hektarfläche ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeiten innehat und wer die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten trägt.

43 Indessen sind diese Kriterien, wie sich aus dem 16. Erwägungsgrund dieser Delegierten Verordnung ergibt, aus den Rn. 50 ff. des Urteils vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), hervorgegangen. In dem diesem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalt bestanden allerdings Rechtsbeziehungen und rechtliche Verbindungen zwischen den verschiedenen Personen, die geltend machen konnten, dass ihnen die betreffenden Flächen zur Verfügung stünden.

44 Aus dem Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich jedoch, dass die erste Frage von einer Situation ausgeht, die sich von derjenigen unterscheidet, anlässlich der das Urteil Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606) ergangen ist. Im vorliegenden Fall machen die Dritten dem vorlegenden Gericht zufolge keine rechtliche Grundlage in Bezug auf die betreffenden landwirtschaftlichen Flächen geltend. Unter solchen Umständen sind folglich die in Art. 15 Abs. 2 der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 aufgestellten Kriterien nicht anzuwenden.

45 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen ist, dass, wenn ein Beihilfeantrag sowohl vom Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen als auch von einem Dritten gestellt wird, der diese Flächen ohne jede rechtliche Grundlage tatsächlich nutzt, die entsprechenden beihilfefähigen Hektarflächen im Sinne dieser Vorschrift einzig deren Eigentümer „zur Verfügung“ stehen.

Zu den Fragen 2 bis 4

46 Mit seiner zweiten bis vierten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Wendung „jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A der Verordnung … Nr. 1782/2003 bestand“ in Art. 32 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 lediglich voraussetzt, dass die betreffende Aufforstungsfläche die in den Titeln III und IV A der Verordnung Nr. 1782/2003 genannten Bedingungen formell erfüllen musste, oder ob ebenfalls ein Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung oder ein anderer Zahlungsanspruch in Bezug auf diese Fläche im Sinne von Art. 44 Abs. 1 oder Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 genutzt worden sein musste und/oder ob im Jahr 2008 ein Antrag gemäß Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 gestellt worden sein musste und ob die sonstigen Voraussetzungen für den Erhalt einer Direktzahlung nach Titel III oder Titel IV A im Jahr 2008 erfüllt sein mussten.

47 Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Fragen 2 bis 4 im Zusammenhang mit einem nach Art. 24 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1307/2013 gestellten Antrag auf Erstzuweisung von Zahlungsansprüchen für eine Aufforstungsfläche stehen. Nach dieser Vorschrift ist die Anzahl der je Betriebsinhaber 2015 zugewiesenen Zahlungsansprüche gleich der Zahl der beihilfefähigen Hektarflächen, die der Betriebsinhaber für 2015 anmeldet.

48 Der Begriff der beihilfefähigen Hektarfläche wird u. a. in Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung Nr. 1307/2013 definiert, wonach jede Fläche, die nach dem Unionsrecht oder einer nationalen Regelung aufgeforstet wird und für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bestand, beihilfefähig bleibt, wenn die Verpflichtung zur Aufforstung aufrechterhalten bleibt.

49 Insoweit stellt sich die Frage, ob in dieser Bestimmung die Wendung „für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen … bestand“ dahin auszulegen ist, dass diese Zahlungen „stattgefunden haben“ oder dass „ein Anspruch [auf solche Zahlungen] bestand“.

50 Da ein Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen dieser Bestimmung die Auslegungsfrage nicht zu klären vermag, sind die zum Zeitpunkt des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens geltenden Vorschriften heranzuziehen, insbesondere die Verordnung Nr. 1782/2003, mit der zu jenem Zeitpunkt die Betriebsprämienregelung und die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung durchgeführt wurden.

51 Zunächst ist festzustellen, dass nach Art. 33 der Verordnung Nr. 1782/2003 nur Betriebsinhaber im Sinne von Art. 2 dieser Verordnung die Betriebsprämienregelung in Anspruch nehmen durften.

52 Sodann mussten nach Art. 34 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 in Verbindung mit ihrem Art. 57 die Betriebsinhaber im Sinne von Art. 33 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung bis zum 15. Mai des ersten Jahres der Anwendung dieser Regelung die einheitliche Betriebsprämienregelung beantragen, da ihnen sonst kein Zahlungsanspruch und kein Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung gewährt wurde.

53 Die Gewährung eines Zahlungsanspruchs oder eines Zahlungsanspruchs bei Flächenstilllegung im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der durch die Verordnung Nr. 1782/2003 eingeführten Regelung für die einheitliche Flächenzahlung setzte somit die Einreichung eines Antrags auf Einbeziehung in eine dieser Regelungen durch einen Betriebsinhaber voraus. Folglich konnte das bloße Vorhandensein einer landwirtschaftlichen Fläche für sich allein ohne einen Antrag eines Betriebsinhabers auf Einbeziehung in eine dieser Regelungen keine Grundlage für einen Zahlungsanspruch oder einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung nach einer dieser Regelungen bilden.

54 Schließlich bedeutete die Zuweisung von Zahlungsansprüchen oder von Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung für eine bestimmte Fläche noch nicht, dass diese Fläche zu Zahlungen berechtigt hätte. Nach Art. 44 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 mussten diese Zahlungsansprüche nämlich erst genutzt werden, um ein Recht auf Zahlung des mit dem Zahlungsanspruch oder dem Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung festgelegten Betrags begründen zu können.

55 Was genauer die Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung anbelangt, die sich auf Zahlungen für Aufforstungsflächen bezogen und für die in den Art. 53 bis 56 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmte abweichende Regelungen vorgesehen waren, so galten nach Art. 54 Abs. 2 Unterabs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1782/2003 aufgrund eines nach dem 28. Juni 1995 gestellten Antrags Flächen, die gemäß Art. 31 der Verordnung Nr. 1257/1999 aufgeforstet wurden, als stillgelegt.

56 Weder Art. 44 noch Art. 54 der Verordnung Nr. 1782/2003 definierte den Begriff „Nutzung“ eines Zahlungsanspruchs oder eines Zahlungsanspruchs bei Flächenstilllegung näher. Diese beiden Artikel sahen in ihrem jeweiligen Absatz 1 lediglich vor, dass Zahlungsansprüche bzw. Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung im Zusammenhang mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche „Anspruch“ bzw. ein „Recht“ auf Zahlung des mit dem Zahlungsanspruch festgesetzten Betrags begründeten.

57 Um Zahlungsansprüche oder Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung für eine beihilfefähige Hektarfläche zu nutzen, waren gemäß Art. 44 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 in Verbindung mit ihrem Art. 57 Parzellen, die der beihilfefähigen Fläche für jeden Zahlungsanspruch oder Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung entsprachen, anzumelden. Diese Anmeldung erfolgte im Rahmen eines Antrags auf Direktzahlungen nach Art. 22 dieser Verordnung.

58 Dabei bestimmte Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht nur, dass die Angaben dem Beihilfeantrag beizufügen waren, sondern auch, dass der Betriebsinhaber jedes Jahr einen Antrag auf Direktzahlungen einreichen musste. Nach Art. 23 dieser Verordnung war dieser Antrag im Wege einer Verwaltungskontrolle der Beihilfefähigkeit und in bestimmten Fällen im Wege einer Vor-Ort-Kontrolle nach Art. 25 dieser Verordnung zu überprüfen.

59 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof die Bedeutung hervorgehoben hat, die der Einreichung eines jährlichen Zahlungsantrags zukommt, insbesondere im Hinblick auf eine zuverlässige Prüfung, ob die Beihilfevoraussetzungen erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Februar 2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, Rn. 33).

60 Um feststellen zu können, ob für eine Fläche – ob aufgeforstet oder nicht – „im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung bestand“, musste daher für diese Fläche ein Antrag auf Direktzahlungen gemäß Art. 22 der Verordnung Nr. 1782/2003 eingereicht worden sein, was mithin einer Nutzung der in den Art. 44 und 54 dieser Verordnung genannten Zahlungsansprüche und Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung entspricht. Dieser Antrag war gemäß Art. 23 dieser Verordnung im Wege einer Verwaltungskontrolle der Beihilfefähigkeit und gegebenenfalls einer Vor-Ort-Kontrolle nach Art. 25 dieser Verordnung zu überprüfen.

61 Nach alledem ist auf die zweite bis vierte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung Nr. 1307/2013, insbesondere die Wendung „jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A der Verordnung … Nr. 1782/2003 bestand“, dahin auszulegen ist, dass im Rahmen eines Antrags auf Aktivierung von Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung für eine Aufforstungsfläche im Sinne dieser Bestimmung für die betreffende Fläche im Jahr 2008 ein Beihilfeantrag nach Art. 22 der Verordnung Nr. 1782/2003 – mit nachfolgender Verwaltungskontrolle der Beihilfefähigkeit nach Art. 23 dieser Verordnung und gegebenenfalls einer Vor-Ort-Kontrolle nach Art. 25 dieser Verordnung – eingereicht worden sein muss. Zudem müssen alle übrigen in den Titeln III und IV A dieser Verordnung geforderten Voraussetzungen für eine Direktzahlung erfüllt worden sein.

Kosten

62 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim 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 (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates ist dahin auszulegen, dass, wenn ein Beihilfeantrag sowohl vom Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen als auch von einem Dritten gestellt wird, der diese Flächen ohne jede rechtliche Grundlage tatsächlich nutzt, die entsprechenden beihilfefähigen Hektarflächen im Sinne dieser Vorschrift einzig deren Eigentümer „zur Verfügung“ stehen.**

2. **Art. 32 Abs. 2 Buchst. b Ziff. ii der Verordnung Nr. 1307/2013, insbesondere die Wendung „jede Fläche, für die im Jahr 2008 Anspruch auf Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemäß Titel III bzw. IV A 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 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates vom 29. April 2008] bestand“, ist dahin auszulegen, dass im Rahmen eines Antrags auf Aktivierung von Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung für eine Aufforstungsfläche im Sinne dieser Bestimmung für die betreffende Fläche im Jahr 2008 ein Beihilfeantrag nach Art. 22 der Verordnung Nr. 1782/2003 in der durch die Verordnung Nr. 479/2008 geänderten Fassung – mit nachfolgender Verwaltungskontrolle der Beihilfefähigkeit nach Art. 23 dieser Verordnung und gegebenenfalls einer Vor-Ort-Kontrolle nach Art. 25 dieser Verordnung – eingereicht worden sein muss. Zudem müssen alle übrigen in den Titeln III und IV A dieser Verordnung geforderten Voraussetzungen für eine Direktzahlung erfüllt worden sein.**

Unterschriften