Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

6. November 2014*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Gemeinsame Agrarpolitik — Betriebsprämienregelung — Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission — Art. 18 Abs. 2 — Nationale Reserve — Härtefälle — Grundsatz der Gleichbehandlung“

In der Rechtssache C-335/13

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Scottish Land Court (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 14. Juni 2013, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Juni 2013, in dem Verfahren

Robin John Feakins

gegen

The Scottish Ministers

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano sowie des Richters A. Borg Barthet, der Richterin M. Berger und der Richter S. Rodin (Berichterstatter) und F. Biltgen,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 30. April 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Feakins, vertreten durch A. S. Devanny, Solicitor, C. Agnew of Lochnaw, QC, und N. MacDougall, Advocate,

— von The Scottish Ministers, vertreten durch N. Wisdahl als Bevollmächtigte im Beistand von J. Wolffe, QC, und D. Cameron, Advocate,

— der griechischen Regierung, vertreten durch I. Chalkias und E. Chroni als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch K. Skelly und G. von Rintelen als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 19. Juni 2014

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung und die Gültigkeit von Art. 18 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1974/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 (ABl. L 345, S. 85) geänderten Fassung (im Folgenden: Durchführungsverordnung).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsmittels von Herrn Feakins gegen eine Entscheidung der Scottish Ministers über die Bestimmung des Referenzbetrags für die Berechnung seiner Zahlungsansprüche auf eine einheitliche Betriebsprämie nach 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, im Folgenden: Grundverordnung).

Rechtlicher Rahmen

Die Grundverordnung

3 Durch die Grundverordnung, wie sie zur Zeit des dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalts galt, wurde u. a. eine von der Produktion abgekoppelte Einkommensstützungsregelung für Landwirte eingeführt. Diese in Art. 1, zweiter Gedankenstrich, der Grundverordnung als „Betriebsprämienregelung“ bezeichnete Regelung fasst eine Reihe von Direktzahlungen an Landwirte gemäß verschiedenen bis dahin bestehenden Beihilferegelungen zusammen.

4 Der 24. Erwägungsgrund der Grundverordnung lautete:

„Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der Gemeinschaft und die Förderung von Nahrungsmittelqualität und Umweltstandards erfordern notwendigerweise eine Reduzierung der gemeinsamen Preise für Agrarerzeugnisse und bedeuten eine Erhöhung der Produktionskosten für die Landwirtschaftsbetriebe in der Gemeinschaft. Um die genannten Ziele zu erreichen und eine stärker am Markt orientierte und nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern, muss die Stützung für die Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen vollständig von der Produktion abgekoppelt werden. Während die Entkoppelung die Zahlungen an die Betriebsinhaber unverändert lässt, wird die Effizienz der Einkommensbeihilfe deutlich erhöht. Daher ist es angebracht, die einheitliche Betriebsprämie an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie an die Erhaltung des Betriebs in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu knüpfen.“

5 Der 29. Erwägungsgrund der Verordnung lautete:

„Bei der Ermittlung des Beihilfeanspruchs eines Betriebsinhabers im Rahmen der neuen Regelung sind die Beträge zugrunde zu legen, die er in einem Bezugszeitraum erhalten hat. Zur Berücksichtigung besonderer Situationen sollte eine einzelstaatliche Reserve vorgesehen werden. Diese Reserve kann auch zur Beteiligung neuer Betriebsinhaber an der Regelung verwendet werden. Die einheitliche Betriebsprämie sollte auf einzelbetrieblicher Basis berechnet werden."

6 Zur Durchführung der Betriebsprämienregelung konnten die Mitgliedstaaten zwischen dem „historischen" und dem „regionalen" Modell wählen.

7 Im Rahmen des „historischen" Modells hatten Betriebsinhaber, die in einem Bezugszeitraum – in der Regel die Kalenderjahre 2000 bis 2002 – eine Zahlung nach zumindest einer der in Anhang VI der Grundverordnung aufgeführten Beihilferegelungen erhalten hatten, „Zahlungsansprüche", die auf der Grundlage eines Referenzbetrags errechnet wurden, der für jeden Betriebsinhaber anhand des Jahresdurchschnitts aller Zahlungen nach den genannten Regelungen im Bezugszeitraum ermittelt wurde. Die Anzahl der Zahlungsansprüche entsprach dem Jahresdurchschnitt der Hektarzahl, für die der betreffende Betriebsinhaber im Bezugszeitraum Anspruch auf solche Zahlungen hatte.

8 Somit war in Art. 37 Abs. 1 der Grundverordnung die allgemeine Regel für die Berechnung des Referenzbetrags wie folgt festgelegt:

„Der Referenzbetrag entspricht dem Dreijahresdurchschnitt der Gesamtbeträge der Zahlungen, die ein Betriebsinhaber im Rahmen der Stützungsregelungen nach Anhang VI in jedem Kalenderjahr des Bezugszeitraums nach Artikel 38 bezogen hat und der gemäß Anhang VII berechnet und angepasst wurde."

9 Die Grundverordnung sah jedoch verschiedene Sondermaßnahmen für Betriebsinhaber vor, bei denen ein gemäß Art. 37 Abs. 1 berechneter Referenzbetrag nicht für die Höhe der Hilfe repräsentativ gewesen wäre, die sie ohne die Betriebsprämienregelung erhalten hätten.

10 Insbesondere bestand zum einen nach Art. 40 Abs. 1 der Grundverordnung folgende Möglichkeit:

„Abweichend von Artikel 37 kann ein Betriebsinhaber, dessen Produktion im Bezugszeitraum durch vor diesem Zeitraum 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."

11 Zum anderen sah Art. 42 Abs. 1 der Grundverordnung die Bildung einer nationalen Reserve durch die einzelnen Mitgliedstaaten vor, die durch eine lineare prozentuale Kürzung der Referenzbeträge gespeist werden sollte.

12 Gemäß Art. 42 Abs. 3 und 5 der Grundverordnung konnten die Mitgliedstaaten die nationale Reserve zur Gewährung von Referenzbeträgen an Betriebsinhaber, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufnahmen oder in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme eingebunden waren, verwenden.

13 Art. 42 Abs. 4 dieser Verordnung bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten verwenden die nationale Reserve, um nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen Referenzbeträge für Betriebsinhaber festzulegen, die sich in einer besonderen Lage befinden, die von der Kommission … zu definieren ist."

14 Art. 41 der Grundverordnung sah vor:

„(1) Für jeden Mitgliedstaat darf die Summe der Referenzbeträge die jeweilige nationale Obergrenze nach Anhang VIII nicht überschreiten.

(2) Zur Einhaltung der Obergrenze nehmen die Mitgliedstaaten gegebenenfalls eine lineare prozentuale Kürzung der Referenzbeträge vor."

15 Art. 42 Abs. 7 dieser Verordnung lautete:

„Die Mitgliedstaaten nehmen lineare Kürzungen der Ansprüche vor, wenn ihre nationale Reserve nicht ausreicht, um die in den Absätzen 3 und 4 genannten Fälle zu berücksichtigen."

16 Die Grundverordnung wurde durch die 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) aufgehoben und ersetzt, die am 2. Februar 2009 in Kraft trat und ihrerseits durch die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung Nr. 73/2009 (ABl. L 347, S. 608), die am 20. Dezember 2013 in Kraft trat, aufgehoben und ersetzt wurde.

Die Durchführungsverordnung

17 Die Durchführungsverordnung, wie sie zur Zeit des dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalts galt, enthielt die Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Grundverordnung.

18 Im 13. Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung hieß es:

„Nach Artikel 42 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 kann die Kommission definieren, was unter einer besonderen Lage zu verstehen ist, bei der für bestimmte Betriebsinhaber, die wegen einer solchen Lage im Bezugszeitraum die Direktzahlungen ganz oder teilweise nicht erhalten haben, die Referenzbeträge festgelegt werden können. Deshalb sollte aufgelistet werden, was als besondere Lage anzusehen ist, und es sollten Regeln festgelegt werden, die verhindern, dass ein Betriebsinhaber verschiedene Zahlungsansprüche kumuliert, unbeschadet der Möglichkeit, dass die Kommission die betreffende Liste erforderlichenfalls ergänzen kann. …"

19 Art. 18 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung bestimmte:

„1. Für die Anwendung von Artikel 42 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sind ‚Betriebsinhaber in besonderer Lage' Betriebsinhaber gemäß den Artikeln 19 bis 23a dieser Verordnung.

2. Erfüllt ein Betriebsinhaber die Bedingungen für die Anwendung von zwei oder mehr der Artikel 19 bis 23a dieser Verordnung oder von Artikel 37 Absatz 2, Artikel 40, Artikel 42 Absatz 3 bzw. Artikel 42 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, so erhält er eine Anzahl Zahlungsansprüche, die die von ihm im ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung gemeldete Hektarzahl nicht übersteigt, wobei deren Wert der höchstmögliche Wert ist, der sich bei getrennter Anwendung der Artikel, deren Bedingungen er erfüllt, ergibt."

20 In den Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung wurde eine Reihe von besonderen Lagen definiert, in denen ein Betriebsinhaber die nationale Reserve in Anspruch nehmen kann.

21 Insbesondere sah Art. 22 der Durchführungsverordnung vor:

„1. Ein Betriebsinhaber, der zwischen dem Ende des Bezugszeitraums und spätestens dem 15. Mai 2004 für mindestens sechs Jahre einen Betrieb oder einen Betriebsteil, dessen Pachtbedingungen nicht angepasst werden können, gepachtet hat, erhält Zahlungsansprüche, die berechnet werden, indem der vom Mitgliedstaat nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen festgestellte Referenzbetrag durch eine Hektarzahl geteilt wird, die die gepachtete Hektarzahl nicht übersteigt.

2. Absatz 1 gilt auch für Betriebsinhaber, die im Bezugszeitraum oder davor oder bis spätestens 15. Mai 2004 einen Betrieb oder Betriebsteil, dessen Flächen im Bezugszeitraum verpachtet waren, mit der Absicht gekauft haben, die landwirtschaftliche Tätigkeit innerhalb eines Jahres nach Auslaufen der Pacht aufzunehmen oder auszuweiten."

22 Art. 12 Abs. 1, 4 und 8 der Durchführungsverordnung bestimmte:

„1. Ab dem Kalenderjahr, das dem ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung vorausgeht, können die Mitgliedstaaten die in Frage kommenden Betriebsinhaber gemäß Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ermitteln, die vorläufigen Beträge und die Hektarzahl gemäß Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a bzw. b der genannten Verordnung festsetzen und eine vorläufige Prüfung der Bedingungen gemäß Absatz 5 dieses Artikels vornehmen.

…

4. Die endgültige Festsetzung der im ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung zuzuweisenden Zahlungsansprüche erfolgt auf Basis des Antrags auf Teilnahme an der Betriebsprämienregelung gemäß Artikel 34 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

Vor der endgültigen Festsetzung der Zahlungsansprüche ist keine endgültige Übertragung von Zahlungsansprüchen möglich.

…

Vorbehaltlich der endgültigen Festsetzung können die Betriebsinhaber auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten festgesetzten oder über die Vertragsklausel nach Artikel 17 oder Artikel 27 erworbenen vorläufigen Zahlungsansprüche Anträge im Rahmen der Betriebsprämienregelung einreichen.

…

8. Außer im Hinblick auf die Festsetzung der Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve gemäß den Artikeln 6 und 7 und den Artikeln 18 bis 23a und unbeschadet der Absätze 5 und 6 des vorliegenden Artikels brauchen für die Festsetzung der Zahlungsansprüche keine Parzellen angemeldet zu werden. Die Anmeldung von Parzellen gemäß Artikel 44 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 erfolgt im Hinblick auf die Beantragung der Zahlung für die Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung."

23 Die Durchführungsverordnung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung Nr. 73/2009 (ABl. L 316, S. 1), die am 9. Dezember 2009 in Kraft trat, aufgehoben und ersetzt.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

24 Vor dem Inkrafttreten der Betriebsprämienregelung hatte Herr Feakins in Sparum (England) einen Bauernhof bewirtschaftet, für den er mehrere Zahlungen nach den in Anhang VI der Grundverordnung aufgeführten Betriebsprämienregelungen erhalten hatte.

25 Im Jahr 2001 war sein gesamter Tierbestand wegen des Ausbruchs der Maul- und Klauenseuche geschlachtet worden, und danach war sein Betrieb zur Entsorgung von Tierkadavern in Anspruch genommen worden. Wegen der Maul- und Klauenseuche hatte er in den Jahren 2001 und 2002 keinen neuen Bestand aufbauen können. Nach Inkrafttreten der Betriebsprämienregelung wurde Herrn Feakins jedoch gemäß Art. 40 der Grundverordnung ein Referenzbetrag zuerkannt, der ausschließlich auf der Basis der Zahlen des von der Maul- und Klauenseuche nicht betroffenen Jahres des Bezugszeitraums, nämlich des Jahres 2000, berechnet worden war. Dementsprechend wurde ihm ein Referenzbetrag in Höhe von 232 744 Euro zugeteilt.

26 Im November 2002 erwarb Herr Feakins zwei landwirtschaftliche Betriebe in Langburnshields und Tythehouse (Schottland), die noch bis zum Jahr 2006 verpachtet waren.

27 Am 14. März 2005 beantragte Herr Feakins bei den Scottish Ministers die vorläufige Festsetzung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve für seine beiden schottischen Betriebe. Er machte geltend, dass er sich in einer besonderen Lage im Sinne von Art. 22 Abs. 2 der Durchführungsverordnung befinde, weil er im Bezugszeitraum an Dritte verpachtete Flächen erworben habe, um auf ihnen nach dem Ende der Pacht eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen.

28 Daraufhin setzten die Scottish Ministers den Referenzbetrag für seine Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve vorläufig auf 95 146 Euro fest. Gemäß Art. 12 Abs. 4 der Durchführungsverordnung könnten diese Zahlungsansprüche jedoch erst nach Übernahme der betroffenen Betriebe und Angabe der entsprechenden Hektarzahlen in einem Beihilfeantrag nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (im Folgenden: IVKS-Formular) Bestand erlangen und ausgezahlt werden.

29 Herr Feakins meldete den Betrieb von Langburnshields mit seinem IVKS-Formular vom Mai 2005 und den von Tythehouse mit dem IVKS-Formular vom Mai 2007 an, nachdem er diese Betriebe am 10. März 2005, d. h. vor dem Ende der Pacht – aufgrund eines Vertrags mit dem Betreiber –, bzw. am 28. November 2006 übernommen hatte. Er behielt die Zahlungsansprüche für seinen englischen Betrieb in Sparum, den er an einen Dritten verpachtete.

30 Unter diesen Umständen wurde der Herrn Feakins für seinen englischen Betrieb zuerkannte Referenzbetrag von England auf Schottland übertragen. Die Scottish Ministers verweigerten ihm sodann den zusätzlichen Betrag aus der nationalen Reserve auf der Grundlage der „Höchstwertregel“ nach Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung. Gemäß Art. 40 der Grundverordnung sei nämlich der Referenzwert für seinen englischen Betrieb höher als der, den er für seine schottischen Betriebe gemäß Art. 22 Abs. 2 der Durchführungsverordnung beanspruchen könne.

31 Im Rechtsweg wandte sich Herr Feakins an den Scottish Land Court und machte geltend, die Scottish Ministers hätten Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung falsch ausgelegt. Falls die von den Scottish Ministers vertretene Auslegung zutreffend sein sollte, sei diese Bestimmung ungültig.

32 Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Auslegung und Gültigkeit von Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung.

33 Der Scottish Land Court hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung bei richtiger Auslegung anwendbar,

   a) wenn ein Betriebsinhaber die Voraussetzungen von zwei oder mehr der folgenden Artikel erfüllt: Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung und Art. 37 Abs. 2, Art. 40, Art. 42 Abs. 3 und 5 der Grundverordnung, oder nur dann,

   b) wenn ein Betriebsinhaber die Voraussetzungen von zwei oder mehr der Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung erfüllt, oder davon unabhängig die Voraussetzungen von zwei oder mehr der Art. 37 Abs. 2, 40, 42 Abs. 3 und 5 der Grundverordnung?

2. Ist Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung, wenn er im Sinne von Frage 1 Buchst. a auszulegen ist, aus einem der folgenden vom Rechtsmittelführer angeführten Gründe, oder aus beiden, ganz oder teilweise ungültig:

   a) weil die Kommission bei Erlass der Durchführungsverordnung nicht befugt war, Art. 18 Abs. 2 so zu erlassen; oder

   b) weil die Kommission bei Erlass der Durchführungsverordnung die Gründe für den Erlass von Art. 18 Abs. 2 nicht angegeben hat?

3. Ist Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung, wenn er im Sinne von Frage 1 Buchst. a auszulegen ist und die Frage 2 zu verneinen ist, in einem Fall anwendbar, in dem ein Betriebsinhaber im Jahr 2005 eine vorläufige Genehmigung einer Zuweisung aus der nationalen Reserve gemäß Art. 22 der Durchführungsverordnung der Kommission für einen landwirtschaftlichen Betrieb erhalten hat, diese Zuweisung jedoch erst im Jahr 2007, als er selbst den Betrieb übernahm, im IVKS-Formular angab?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Vorlagefrage

34 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen ist, dass er der kumulierten Inanspruchnahme mehrerer Bestimmungen dieser Verordnung und der Grundverordnung, auf die dieser Artikel verweist, einschließlich der kumulierten Inanspruchnahme von je einer Bestimmung dieser Verordnungen entgegensteht, oder ob der genannte Artikel lediglich der kumulierten Inanspruchnahme mehrerer einschlägiger Bestimmungen nur einer dieser Verordnungen entgegensteht.

35 Bei der Auslegung der genannten Vorschrift sind nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. u. a. Urteile Deutschland/Kommission, C-156/98, EU:C:2000:467, Rn. 50, und Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, Rn. 42).

36 Was den Wortlaut von Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung angeht, sprechen sowohl dessen erster Teil als auch die Artikelüberschrift dafür, dass die Regel des „höchstmöglichen Wertes“ nur für die „Betriebsinhaber in besonderer Lage“ gilt, die im Abs. 1 des Art. 18 als Betriebsinhaber gemäß den Art. 19 bis 23a dieser Verordnung definiert sind.

37 Da somit der Geltungsbereich von Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung durch das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung zumindest eines der Art. 19 bis 23a dieser Verordnung festgelegt ist, kommt in der Stellung der Wendung „zwei oder mehr“ vor der Verweisung auf diese Artikel zum Ausdruck, dass das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung noch zumindest eines weiteren der genannten Artikel die Anwendung der Höchstwertregel auslöst.

38 Unter diesen Umständen kann die Wendung „zwei oder mehr“ folgerichtig nur auf die Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung bezogen sein, wobei die Höchstwertregel im Übrigen auch dann Anwendung findet, wenn ein Betriebsinhaber, der sich in einer oder mehreren der in diesen Artikeln definierten „besonderen Lagen“ befindet, auch die Voraussetzungen für die Anwendung einer oder mehrerer einschlägiger Bestimmungen der Grundverordnung erfüllt.

39 Somit ist Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung so zu verstehen, dass er dann anwendbar ist, wenn ein Betriebsinhaber, der sich in einer besonderen Lage befindet und damit bereits die Voraussetzungen für die Anwendung zumindest eines der Art. 19 bis 23a dieser Verordnung erfüllt, außerdem die Voraussetzungen für die Anwendung

— zumindest eines weiteren der genannten Art. 19 bis 23a oder

— zumindest eines der Art. 37 Abs. 2, 40, 42 Abs. 3 oder 42 Abs. 5 der Grundverordnung

erfüllt.

40 Diese Auslegung wird durch die Systematik und den Zweck der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vorschrift und der Regelung, zu der sie gehört, gestützt.

41 Insoweit ist das Vorbringen von Herrn Feakins zurückzuweisen, die einschlägigen Bestimmungen der Grundverordnung und der Durchführungsverordnung dienten unterschiedlichen Zielen, so dass Art. 18 Abs. 2 der kumulierten Inanspruchnahme einer Bestimmung der Grundverordnung und einer Bestimmung der Durchführungsverordnung nicht entgegenstehe.

42 Wie nämlich die Generalanwältin in Nr. 42 ihrer Schlussanträge vorgetragen hat, bezwecken die Bestimmungen der Grundverordnung und die Bestimmungen der Durchführungsverordnung, auf die Art. 18 Abs. 2 der zuletzt genannten Verordnung verweist, unterschiedslos den Ausgleich der Nachteile, die ein Betriebsinhaber erleiden würde, wenn bei der Ermittlung des Referenzbetrags ausschließlich auf die von ihm während des Bezugszeitraums der Jahre 2000 bis 2002 bezogenen Zahlungen abgestellt würde.

43 Zwischen den einschlägigen Bestimmungen der Grundverordnung und denen der Durchführungsverordnung zu trennen, erscheint zudem insofern schwierig, als Art. 42 Abs. 3 und 5 der Grundverordnung ebenso wie die Bestimmungen der Durchführungsverordnung Tatbestände regelt, die eine Inanspruchnahme der nationalen Reserve ermöglichen, und Art. 19 der Durchführungsverordnung die besondere Lage bestimmter Milcherzeuger betrifft, die vom Geltungsbereich von Art. 40 der Grundverordnung erfasst werden.

44 Die beiden Auflistungen unterscheiden sich somit allein durch ihre Rechtsquelle, wobei die Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung im Übrigen lediglich Art. 42 Abs. 4 der Grundverordnung durchführen.

45 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen ist, dass er zum einen anwendbar ist, wenn ein Betriebsinhaber die Voraussetzungen für die Anwendung von zwei oder mehr der Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung erfüllt, und zum anderen, wenn ein Betriebsinhaber, der die Voraussetzungen für die Anwendung zumindest eines

der Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung erfüllt, auch die Voraussetzungen für die Anwendung zumindest eines der Art. 37 Abs. 2, 40, 42 Abs. 3 und 42 Abs. 5 der Grundverordnung erfüllt.

Zur zweiten Vorlagefrage

46 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung, wie er in der Antwort auf die erste Frage ausgelegt worden ist, im Hinblick auf die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung und der Gleichbehandlung sowie die Begründungspflicht der Kommission nach Art. 296 AEUV gültig ist.

47 Zur Gültigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmung im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung ist daran zu erinnern, dass nach diesem Grundsatz vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, sofern eine Differenzierung nicht objektiv gerechtfertigt ist (vgl. u. a. Urteile Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, Rn. 41, und Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, Rn. 33).

48 Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung sieht jedoch eine unterschiedliche Behandlung vor zwischen einem Betriebsinhaber, der von außergewöhnlichen Umständen betroffen war, die ihm den Anspruch auf Anpassung seines Referenzbetrags nach Art. 40 der Grundverordnung verschaffen, einerseits, und einem Betriebsinhaber, der nicht solchen außergewöhnlichen Umständen ausgesetzt war und dem ein nach der allgemeinen Regel des Art. 37 Abs. 1 der Grundverordnung berechneter Referenzbetrag zugeteilt wird, andererseits. Wie von Herrn Feakins ausgeführt, benachteiligt nämlich die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung den ersten Betriebsinhaber gegenüber dem zweiten dadurch, dass sie ihm den Anspruch auf einen Referenzbetrag aus der nationalen Reserve, neben seinem nach dem genannten Art. 40 angepassten Referenzbetrag, verwehrt.

49 Die etwaige Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch eine unterschiedliche Behandlung setzt allerdings voraus, dass die betreffenden Sachverhalte im Hinblick auf alle Merkmale, die sie kennzeichnen, vergleichbar sind (vgl. in diesem Sinne Urteil IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, Rn. 51).

50 Die Scottish Ministers, die griechische Regierung und die Kommission haben geltend gemacht, dass diese Voraussetzung vorliegend nicht erfüllt sei.

51 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Merkmale unterschiedlicher Sachverhalte sowie deren Vergleichbarkeit u. a. im Licht des Ziels und des Zwecks der Gemeinschaftsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, Rn. 67). Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, dem die in Rede stehende Maßnahme unterfällt (Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 26).

52 Im vorliegenden Fall sollte mit den Bestimmungen über die Berechnung der Referenzbeträge der Betriebsinhaber nach der Betriebsprämienregelung, wie sich aus dem 24. Erwägungsgrund der Grundverordnung ergibt, sichergestellt werden, dass der Übergang zu dieser Regelung die Zahlungen an die Betriebsinhaber gegenüber denen nach den verschiedenen bis dahin bestehenden Direktzahlungsregelungen unverändert lässt.

53 Im Hinblick darauf sieht Art. 40 der Grundverordnung für einen Betriebsinhaber, der in dem in Art. 38 der Grundverordnung festgelegten Bezugszeitraum von außergewöhnlichen Umständen betroffen war, die Möglichkeit einer Anpassung seines Referenzbetrags vor, um zu gewährleisten, dass die Höhe seiner Beihilfe den Beträgen nach den Vorgängerregelungen entspricht, und ihn somit mit den Betriebsinhabern, die nicht solchen Umständen ausgesetzt waren, gleichzustellen.

54 Somit handelt es sich, wenn ein Betriebsinhaber, dem ein nach Art. 37 Abs. 1 der Grundverordnung berechneter Referenzbetrag zugeteilt wurde, und ein Betriebsinhaber, für dessen Referenzbetrag die Berechnungsmethode nach Art. 40 der Grundverordnung angepasst wurde, zusätzliche Ansprüche aus der nationalen Reserve beantragen, um Sachverhalte, die im Hinblick auf die Ziele der Betriebsprämienregelung vergleichbar sind.

55 Daher ist zu prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung, die sich aus der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmung ergibt, objektiv gerechtfertigt werden kann.

56 Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik zwar über ein weites Ermessen verfügt, jedoch verpflichtet ist, seine Entscheidung auf Kriterien zu stützen, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der in Rede stehenden Regelung verfolgten Ziel stehen (vgl. in diesem Sinne Urteile Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., EU:C:2008:728, Rn. 58, sowie Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, Rn. 34).

57 Die Kommission hat ebenso wie die Scottish Ministers geltend gemacht, dass die in Rede stehende Bestimmung objektiv durch die im 13. Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung angeführte Notwendigkeit gerechtfertigt sei, zu verhindern, dass ein Betriebsinhaber verschiedene Zahlungsansprüche kumuliert. Durch das Verbot einer solchen Kumulierung würden die finanziellen Interessen der Betriebsinhaber geschützt, deren Referenzwerte nach der allgemeinen Regel des Art. 37 Abs. 1 der Grundverordnung berechnet worden seien. Bei Überschreitung der nationalen Obergrenze infolge erhöhter Inanspruchnahme der nationalen Reserve würden nämlich die Referenzbeträge der zuletzt genannten Betriebsinhaber gemäß Art. 41 Abs. 2 und Art. 42 Abs. 7 der Grundverordnung linear gekürzt.

58 Hierzu ist festzustellen, dass der in diesen zuletzt genannten Bestimmungen vorgesehene Mechanismus ein Mittel darstellt, das finanzielle Gleichgewicht der Betriebsprämienregelung zu erhalten und dabei den Grundsatz der Gleichbehandlung zu wahren (vgl. entsprechend Urteil Spagl, C-189/89, EU:C:1990:450, Rn. 28, und Pastätter, C-217/89, EU:C:1990:451, Rn. 19). Das Ziel, die Anwendung dieses Mechanismus zu vermeiden, kann daher keine Durchbrechung dieses Grundsatzes rechtfertigen.

59 Ein solches Ziel läuft zudem, da damit implizit die Interessen der Betriebsinhaber, deren Referenzbeträge nach der allgemeinen Regel berechnet wurden, zulasten der Betriebsinhaber, deren Referenzbeträge gemäß Art. 40 der Grundverordnung angepasst wurden, gefördert werden, der Zielsetzung dieses Artikels zuwider. Dieser Art. 40 soll nämlich, wie oben in Rn. 53 ausgeführt, den Nachteil ausgleichen, der ohne eine solche Regelung den Betriebsinhabern, die von außergewöhnlichen Umständen betroffen waren, gegenüber jenen entstünde, die nicht solchen Umständen ausgesetzt waren.

60 Somit ist festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung unter Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung erlassen wurde.

61 Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung ist daher, ohne dass die übrigen im Verfahren erhobenen Einwände gegen seine Gültigkeit zu prüfen wären, für ungültig zu erklären, soweit er einen Betriebsinhaber, der von außergewöhnlichen Umständen im Sinne von Art. 40 der Grundverordnung betroffen war, daran hindert, eine Anpassung seines Referenzbetrags gemäß dieser Bestimmung und zugleich einen zusätzlichen Referenzbetrag aus der nationalen Reserve nach einem der Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung zu erlangen, während ein Betriebsinhaber, der nicht solchen Umständen ausgesetzt war und dem ein nach Art. 37 Abs. 1 der Grundverordnung berechneter Referenzbetrag zugeteilt wurde, diesen Referenzbetrag und einen Referenzbetrag aus der nationalen Reserve nach einem der Art. 19 bis 23a der Durchführungsverordnung kumulieren kann.

Zur dritten Vorlagefrage

62 Angesichts der Antwort auf die zweite Frage ist die dritte Frage nicht zu beantworten.

Zu den zeitlichen Wirkungen der Ungültigerklärung im Vorabentscheidungsverfahren

63 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung für den Fall, dass der Gerichtshof die Ungültigkeit von Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung feststellt, beantragt, die Wirkungen des Urteils auf den Rechtsmittelführer und gleichartige Antragsteller zu beschränken.

64 Zur Begründung ihres Antrags hat die Kommission auf die schwerwiegenden finanziellen Folgen hingewiesen, die ein Urteil mit einer solchen Feststellung nach sich ziehen würde. Zum einen würde, wenn bereits geleistete Zahlungen über einen Zeitraum von nahezu zehn Jahren in Frage gestellt würden, dies für die Mitgliedstaaten ernste Probleme aufwerfen und gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen. Zum anderen würde sich die Verpflichtung zur Neuberechnung dieser Zahlungen im Hinblick auf den Grundsatz der Haushaltsdisziplin auf die Finanzierung der gesamten gemeinsamen Agrarpolitik auswirken.

65 Wenn zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit es rechtfertigen, hat der Gerichtshof gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV, der im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV zur Beurteilung der Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen entsprechend anwendbar ist, die Befugnis, in jedem einzelnen Fall anzugeben, welche Wirkungen der betreffenden Handlung Bestand haben (vgl. u. a. Urteile Regie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 121, sowie Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 93).

66 In Ermangelung jeglicher Angaben darüber, wie viele Betriebsinhaber infolge der Feststellung der Ungültigkeit von Art. 18 Abs. 2 der Durchführungsverordnung potenziell berechtigt sein werden, zusätzliche Zahlungsansprüche zu erheben, und über die Höhe dieser Zahlungen lässt sich den Akten in keiner Weise entnehmen, dass zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit eine Begrenzung der zeitlichen Wirkungen der Ungültigerklärung dieser Bestimmung rechtfertigen.

67 Daher sind die Wirkungen des vorliegenden Urteils nicht zeitlich zu begrenzen.

Kosten

68 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 18 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1974/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er zum einen anwendbar ist, wenn ein Betriebsinhaber die Voraussetzungen für die Anwendung von zwei oder mehr der Art. 19 bis 23a der genannten Verordnung in der durch die Verordnung Nr. 1974/2004 geänderten Fassung erfüllt, und zum anderen, wenn ein Betriebsinhaber, der die Voraussetzungen für die Anwendung zumindest eines der Art. 19 bis 23a der genannten Verordnung in der durch die Verordnung Nr. 1974/2004 geänderten Fassung erfüllt, auch**

die Voraussetzungen für die Anwendung zumindest eines der Art. 37 Abs. 2, 40, 42 Abs. 3 und 42 Abs. 5 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 erfüllt.

2. **Art. 18 Abs. 2 der Verordnung Nr. 795/2004 in der durch die Verordnung Nr. 1974/2004 geänderten Fassung ist ungültig, soweit er einen Betriebsinhaber, der von außergewöhnlichen Umständen im Sinne von Art. 40 der Verordnung Nr. 1782/2003 betroffen war, daran hindert, eine Anpassung seines Referenzbetrags gemäß dieser Bestimmung und zugleich einen zusätzlichen Referenzbetrag aus der nationalen Reserve nach einem der Art. 19 bis 23a der Verordnung Nr. 795/2004 in der durch die Verordnung Nr. 1974/2004 geänderten Fassung zu erlangen, während ein Betriebsinhaber, der nicht solchen Umständen ausgesetzt war und dem ein nach Art. 37 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 berechneter Referenzbetrag zugeteilt wurde, diesen Referenzbetrag und einen Referenzbetrag aus der nationalen Reserve nach einem der Art. 19 bis 23a der Verordnung Nr. 795/2004 in der durch die Verordnung Nr. 1974/2004 geänderten Fassung kumulieren kann.**

Unterschriften