URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

2. Dezember 2010 *

In der Rechtssache C-153/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgericht Schwerin (Deutschland) mit Entscheidung vom 3. Februar 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Mai 2009, in dem Verfahren

Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG

gegen

Amt für Landwirtschaft Bützow

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano sowie der Richter J.-J. Kasel, A. Borg Barthet (Berichterstatter), E. Levits und M. Safjan,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: J. Mazák,
Kanzler: A. Calot Escobar,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwalt J. Booth,

— der griechischen Regierung, vertreten durch I. Chalkias und K. Marinou als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. von Rintelen und F. Clotuche-Duvieusart als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. September 2010

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 54 Abs. 6 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. 319/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 (ABl. L 58, S. 32) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1782/2003) sowie der Art. 50 Abs. 4 und 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung Nr. 1782/2003 (ABl. L 141, S. 18) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 659/2006 der Kommission vom 27. April 2006 (ABl. L 116, S. 20) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 796/2004).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (im Folgenden: Agrargut) und dem Amt für Landwirtschaft Bützow (im Folgenden: Amt) über die Festsetzung der Höhe der Agrargut nach der Betriebsprämienregelung für das Jahr 2006 zu gewährenden Beihilfe.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung Nr. 1782/2003

3 Im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik erließ der Rat der Europäischen Union die Verordnung Nr. 1782/2003, die für die Stützungsregelungen im Rahmen dieser gemeinsamen Agrarpolitik und für bestimmte Stützungsregelungen zugunsten der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemeinsame Regeln auf dem Gebiet der Direktzahlungen aufstellt.

4 Die Verordnung Nr. 1782/2003 stellt insbesondere eine Einkommensbeihilferegelung für Betriebsinhaber auf. Diese Regelung wird in Art. 1 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung als „Betriebsprämienregelung“ bezeichnet. Sie ist Gegenstand des Titels III der Verordnung.

5 Der 32. Erwägungsgrund dieser Verordnung lautet:

„Um die Flächenstilllegung als Instrument der Angebotskontrolle zu erhalten und gleichzeitig ihren Umweltnutzen im Rahmen der neuen Stützungsregelung zu verstärken, sollten die Stilllegungsbedingungen für Ackerflächen beibehalten werden.“

6 Art. 36 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt:

„Die Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung werden auf der Grundlage der Zahlungsansprüche nach Kapitel 3 für eine entsprechende Hektarzahl beihilfefähiger Flächen im Sinne des Artikels 44 Absatz 2 gezahlt.“

7 Art. 44 Abs. 1 und 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 sieht 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, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird, ausgenommen die für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen."

8 Art. 46 Abs. 2 Unterabs. 1 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Zahlungsansprüche können durch Verkauf oder jede andere endgültige Übertragung mit oder ohne Flächen übertragen werden. Dagegen sind Verpachtung oder ähnliche Vorgänge nur zulässig, wenn zusammen mit den Zahlungsansprüchen eine gleichwertige Hektarzahl beihilfefähiger Flächen übertragen wird."

9 Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003 enthält ein Kapitel 4, dessen Abschnitt 2 die Überschrift „Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung" trägt. Nach Art. 57 dieser Verordnung finden die übrigen Bestimmungen des Titels III auf diese Ansprüche Anwendung, sofern im erwähnten Abschnitt nicht anderes bestimmt ist.

10 Art. 53 („Bestimmung der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung") der Verordnung Nr. 1782/2003 lautet:

„(1) War ein Betriebsinhaber gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 im Bezugszeitraum zur Stilllegung eines Teils seiner Betriebsflächen verpflichtet, so wird abweichend von den Artikeln 37 und 43 der vorliegenden Verordnung der Dreijahresdurchschnittsbetrag, der dem gemäß Anhang VII berechneten und angepassten Zahlungsanspruch aus der obligatorischen Flächenstilllegung

und der Dreijahresdurchschnittshektarzahl der obligatorisch stillgelegten Flächen entspricht, bei der Festlegung der Zahlungsansprüche gemäß Artikel 43 der vorliegenden Verordnung nicht berücksichtigt.

(2) Im Falle des Absatzes 1 erhält der Betriebsinhaber einen Zahlungsanspruch je Hektar (im Folgenden ‚Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung' genannt), der sich in der Weise errechnet, dass der durchschnittliche Dreijahres-Flächenstilllegungsbetrag durch die in Absatz 1 genannte Dreijahresdurchschnittshektarzahl der stillgelegten Flächen geteilt wird.

Die Gesamtzahl der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung ist gleich der durchschnittlichen Hektarzahl der obligatorisch stillgelegten Flächen."

11 Art. 54 („Nutzung der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung") der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt:

„(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. …

…

(3) Die Betriebsinhaber legen die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommenden Hektarflächen still.

…

(5) Die Mitgliedstaaten können unter Voraussetzungen, die nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren festzulegen sind, von Absatz 2 Unterabsatz 1 des vorliegenden Artikels abweichen, sofern sie durch entsprechende Maßnahmen sicherstellen, dass sich die Gesamtfläche, die für Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung in Betracht kommt, nicht nennenswert erhöht.

(6) Abweichend von Artikel 36 Absatz 1 und Artikel 44 Absatz 1 werden Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor allen anderen Zahlungsansprüchen geltend gemacht.

(7) Die Verpflichtung zur Flächenstilllegung findet auf übertragene Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung weiterhin Anwendung."

12 Art. 56 („Nutzung der stillgelegten Flächen") dieser Verordnung sieht in Abs. 1 vor:

„Die stillgelegten Flächen sind in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand gemäß Artikel 5 zu erhalten.

Unbeschadet des Artikels 55 dürfen sie nicht für landwirtschaftliche Zwecke oder zum Pflanzenbau für gewerbliche Zwecke genutzt werden."

13 Die Verordnung Nr. 1782/2003 enthält in Kapitel 5 ihres Titels III den Abschnitt 1 („Regionale Durchführung"), der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten die Betriebsprämienregelung auf regionaler Ebene anwenden können.

14 Art. 63 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung, der Teil des genannten Abschnitts 1 ist, bestimmt:

„(1) Im Fall der Anwendung des Artikels 59 dürfen die nach diesem Abschnitt festgesetzten Ansprüche nur innerhalb derselben Region oder zwischen Regionen mit gleichen Zahlungsansprüchen pro Hektar übertragen werden.

(2) Im Falle der Anwendung des Artikels 59 erhält jeder Betriebsinhaber in der betreffenden Region abweichend von Artikel 53 Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegungen.

Die Zahl der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegungen wird festgelegt, indem die im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung ausgewiesene beihilfefähige Fläche eines Betriebsinhabers im Sinne des Artikels 54 Absatz 2 mit einem Flächenstilllegungssatz multipliziert wird.

Der Flächenstilllegungssatz wird berechnet, indem der Basissatz für die obligatorische Flächenstilllegung von 10 % mit dem Verhältnis multipliziert wird, das in der

betreffenden Region im Bezugszeitraum zwischen der Fläche, für die im Bezugszeitraum Flächenzahlungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen im Sinne des Anhangs VI geleistet wurden, und der beihilfefähigen Fläche im Sinne des Artikels 54 Absatz 2 besteht.

Der Wert der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegungen entspricht dem regionalen Wert für Zahlungsansprüche, wie er gemäß Artikel 59 Absatz 2 oder gegebenenfalls Artikel 59 Absatz 3 Unterabsatz 1 festgelegt wird.

…“

Verordnung Nr. 796/2004

15 Im 59. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 796/2004 heißt es:

„… [G]emäß Artikel 54 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 [müssen] die Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor allen anderen Zahlungsansprüchen aktiviert werden. In diesem Zusammenhang ist die Behandlung von zwei Situationen zu regeln. Zum Ersten muss eine Fläche, die zwecks Aktivierung von Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung als stillgelegt angemeldet, aber in Wirklichkeit als nicht stillgelegt festgestellt worden ist, von der für die Zwecke der Betriebsprämienregelung angemeldeten Gesamtfläche als nicht ermittelt abgezogen werden. Zum Zweiten sollte dasselbe auf fiktiver Basis für eine Fläche gelten, die nicht aktivierten Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung entspricht, falls mit der entsprechenden Fläche gleichzeitig andere Zahlungsansprüche aktiviert werden.“

16 Art. 2 Nr. 22 der Verordnung Nr. 796/2004 sieht vor:

„Im Rahmen dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

(22) ‚ermittelte Fläche': Fläche, die allen in den Vorschriften für die Beihilfegewährung festgelegten Voraussetzungen genügt; im Rahmen der Betriebsprämienregelung ist die beantragte Fläche nur zusammen mit der entsprechenden Zahl von Zahlungsansprüchen als ermittelte Fläche zu betrachten".

17 Die Verordnung Nr. 796/2004 enthält in Titel IV ihres das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem betreffenden Teils II Regeln über die Berechnungsgrundlage für Beihilfen nach der Verordnung Nr. 1782/2003 sowie über Kürzungen und Ausschlüsse von den Beihilfen.

18 Art. 50 Abs. 4 dieser Verordnung sieht vor:

„Bei einem Beihilfeantrag im Rahmen der Betriebsprämienregelung gilt nach Maßgabe der Definition der ‚ermittelten Fläche' in Artikel 2 Nummer 22, unbeschadet der gemäß den Artikeln 51 und 53 vorzunehmenden Kürzungen und Ausschlüsse, für die Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung Folgendes:

(a) Falls ein Betriebsinhaber zwecks Aktivierung der ihm zur Verfügung stehenden Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung nicht seine gesamte Fläche, sondern

gleichzeitig eine entsprechende Fläche zwecks Aktivierung anderer Zahlungsansprüche anmeldet, so wird diese Fläche als angemeldete Stilllegungsfläche betrachtet und nicht für die Zwecke der Kulturgruppe gemäß Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe a) ermittelt.

(b) Falls festgestellt wird, dass eine als Stilllegungsfläche angemeldete Fläche nicht stillgelegt ist, so wird diese Fläche als nicht ermittelt betrachtet."

19 Art. 51 Abs. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 bestimmt:

„Liegt bei einer Kulturgruppe die angemeldete Fläche für die Zwecke der flächenbezogenen Beihilferegelungen, ausgenommen die Beihilfen für Stärkekartoffeln, Saatgut und Tabak gemäß Titel IV Kapitel 6, 9 bzw. 10c der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, über der gemäß Artikel 50 Absätze 3, 4 und 5 der vorliegenden Verordnung ermittelten Fläche, so wird die Beihilfe auf der Grundlage der ermittelten Fläche, gekürzt um das Doppelte der festgestellten Differenz, berechnet, wenn die Differenz über 3 % oder 2 ha liegt, aber nicht mehr als 20 % der ermittelten Fläche ausmacht.

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

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

20 Im Jahr 2006 verfügte Agrargut über 12,10 Zahlungsansprüche und 59,57 Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung. Sie besaß 11,90 ha Grünland und eine 36,10 ha große Ackerfläche.

21 In ihrem Antrag auf Gewährung der Betriebsprämie für das Jahr 2006 machte Agrargut Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung für 36,10 ha stillgelegte Fläche und Zahlungsansprüche für 11,90 ha Grünland geltend.

22 Das Amt lehnte diesen Antrag mit Bescheid vom 8. Januar 2007 ab. Den von Agrargut gegen diesen ablehnenden Bescheid erhobenen Widerspruch wies das Amt mit Widerspruchsbescheid vom 15. August 2007 zurück.

23 Das Amt entschied, dass Agrargut nach Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 verpflichtet sei, vorrangig ihre Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung geltend zu machen. Da sie nicht sämtliche dieser Ansprüche geltend gemacht, gleichzeitig jedoch eine Fläche von 11,90 ha zur Aktivierung ihrer anderen Zahlungsansprüche angemeldet habe, sei diese Fläche nach Art. 50 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 796/2004 als angemeldete und im Sinne von Art. 2 Nr. 22 dieser Verordnung nicht ermittelte Fläche zu betrachten. Es wandte daher die in Art. 51 Abs. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehenen Sanktionen an.

24 Am 19. September 2007 erhob Agrargut gegen die Entscheidung des Amtes Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin. Ihrer Ansicht nach bezieht sich die Verpflichtung, Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor allen anderen Zahlungsansprüchen geltend zu machen, ausschließlich auf die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommenden Hektarflächen im Sinne von Art. 54 der Verordnung Nr. 1782/2003. Dies ergebe sich sowohl aus dem Wortlaut als auch aus Sinn und Zweck von Art. 50 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 796/2004.

25 Die Anwendung der in den Verordnungen Nrn. 1782/2003 und 796/2004 vorgesehenen Sanktionsregelung setze außerdem Verschulden des Antragstellers voraus, das hier nicht vorliege. Zudem seien die fraglichen Bestimmungen nicht hinreichend klar und verständlich.

26 Nach Auffassung des Amtes ist die Verpflichtung aus Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 im Licht des 32. Erwägungsgrundes dieser Verordnung auszulegen. Danach müsse insbesondere dafür Sorge getragen werden, dass alle im Jahr 2005 gewährten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert und dementsprechend die betreffenden Flächen tatsächlich stillgelegt würden. Die in Art. 51 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehene Sanktion diene ebenfalls diesem Ziel. Daher sollte ein Betriebsinhaber, der über mehr Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung verfüge als für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen, solche Zahlungsansprüche übertragen oder andernfalls nicht gleichzeitig andere Zahlungsansprüche anmelden.

27 Das vorlegende Gericht hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung nur in Verbindung mit für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommenden Flächen geltend gemacht werden dürften. Fraglich sei dabei, ob ein Betriebsinhaber, der die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Fläche, die ihm zur Verfügung stehe, vollständig angemeldet habe, damit „seine gesamte Fläche“ im Sinne von Art. 50 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 796/2004 angemeldet habe.

28 Das vorlegende Gericht weist weiter darauf hin, dass Art. 50 Abs. 4 der Verordnung Nr. 796/2004 durch die Verordnung (EG) Nr. 2025/2006 der Kommission vom 22. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnung Nr. 796/2004 (ABl. L 384, S. 81) klargestellt worden sei. Vor diesem Hintergrund sei im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes fraglich, ob die in Art. 51 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehene Sanktion unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens tatsächlich verhängt werden müsse.

29 Das Verwaltungsgericht Schwerin hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist es einem Betriebsinhaber verwehrt, vor Aktivierung sämtlicher Zahlungsansprüche mit Basiswert Stilllegung Zahlungsansprüche mit Basiswert Dauergrünland zu aktivieren — selbst dann, wenn er weitere stilllegungsgeeignete (Acker-) Flächen nicht innehat?

2. Sollte Frage 1 zu bejahen sein:

Unterfällt auch der Betriebsinhaber, der vor dem 29. Dezember 2006 (mangels stilllegungsgeeigneter Flächen) gegen die vorrangige vollständige Aktivierungspflicht von Zahlungsansprüchen mit Basiswert Stilllegung verstößt, den Sanktionsregelungen gemäß Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004?“

Würdigung durch den Gerichtshof

Zur ersten Frage

30 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 dahin auszulegen ist, dass ein Betriebsinhaber einen Beihilfeantrag auf der Grundlage seiner Zahlungsansprüche — selbst in Verbindung

mit Flächen, die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung nicht in Betracht kommen — erst dann stellen darf, wenn er zuvor seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert hat.

31 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 36 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 die Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung auf der Grundlage von „Zahlungsansprüchen" für eine entsprechende Hektarzahl beihilfefähiger Flächen gezahlt werden.

32 Außerdem sieht Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 vor, dass jeder „Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung" für eine für einen solchen Zahlungsanspruch in Betracht kommende Hektarfläche das Recht auf Zahlung des Betrags begründet, der mit dem Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung festgelegt worden ist. Abs. 2 dieses Artikels stellt klar, was unter einer „für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommenden Hektarfläche" zu verstehen ist. Es handelt sich um 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.

33 Somit dürfen für die Aktivierung von Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung nur landwirtschaftliche Flächen angemeldet werden, die aus Ackerland bestehen. Hingegen dürfen nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 Zahlungsansprüche für jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs aktiviert werden, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird, ausgenommen die für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen.

34 Vor diesem Hintergrund möchte das vorlegende Gericht wissen, welche Tragweite die in Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehene Verpflichtung hat, und zwar insbesondere in dem Fall, in dem der Betriebsinhaber über mehr Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung verfügt als für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen.

35 Das vorlegende Gericht stellt sich insbesondere die Frage, ob die Verpflichtung, Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor allen anderen Zahlungsansprüchen geltend zu machen, absoluten Charakter in dem Sinne hat, dass sie sich auf alle Flächen des betreffenden Betriebsinhabers bezieht, oder ob diese Verpflichtung nur relativen Charakter in dem Sinne hat, dass sie sich nur auf für Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Flächen bezieht.

36 Im zweitgenannten Fall kommt der Betriebsinhaber seiner Verpflichtung aus Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 nach, wenn er zur Aktivierung seiner Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung seine gesamte für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Fläche angemeldet hat, selbst wenn einige seiner Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung ungenutzt bleiben.

37 Im erstgenannten Fall hingegen kann ein Betriebsinhaber, der wie im Ausgangsverfahren über mehr Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung verfügt als für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen, keinen „Zahlungsanspruch“ im Sinne von Kapitel 3 des Titels III der Verordnung Nr. 1782/2003 geltend machen. Will der betreffende Betriebsinhaber in den Genuss der Beihilfe für diese Zahlungsansprüche kommen können, muss er zuvor einen Teil seiner Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung übertragen oder für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Flächen erwerben, um über genauso viele für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen wie Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung zu verfügen.

38 In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Frage des vorlegenden Gerichts nicht allein anhand des Wortlauts von Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 beantwortet werden kann.

39 Aus der Systematik und den Zielen der Verordnung Nr. 1782/2003 folgt jedoch, dass die in ihrem Art. 54 Abs. 6 vorgesehene Verpflichtung absoluten Charakter in dem in Randnr. 35 des vorliegenden Urteils definierten Sinne hat.

40 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass eines der Ziele dieser Verordnung nach ihrem 32. Erwägungsgrund darin besteht, die Stilllegungsbedingungen für Ackerflächen beizubehalten, um die Flächenstilllegung als Instrument der Angebotskontrolle zu erhalten und gleichzeitig ihren Umweltnutzen zu verstärken. Zu diesem Zweck hat der Unionsgesetzgeber ein Bündel von Maßnahmen vorgesehen, die die Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen gewährleisten sollen.

41 Insbesondere ist in den Art. 53 und 63 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehen, dass den Betriebsinhabern Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung zugewiesen werden, damit ihnen durch finanzielle Beihilfen ein Anreiz geboten wird, einen Teil ihrer Flächen stillzulegen. Ein Betriebsinhaber, der in den Genuss der Beihilfe zur Flächenstilllegung kommen möchte, muss nämlich in seinem Antrag auf Zahlung der Betriebsprämie genauso viele für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen wie geltend gemachte Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung anmelden, und nach Art. 54 Abs. 3 der Verordnung müssen diese Flächen tatsächlich stillgelegt werden.

42 Um sicherzustellen, dass die Gesamtheit der zur Stilllegung bestimmten Flächen, die quantitativ der Gesamtheit der bestehenden Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung entspricht, tatsächlich stillgelegt wird, erlegt außerdem Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 den Betriebsinhabern die Verpflichtung auf, ihre Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor allen anderen Zahlungsansprüchen geltend zu machen. Diese Verpflichtung ist mit einem in den Art. 50 Abs. 4 und 51 Abs. 1

der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehenen Sanktionsmechanismus bewehrt. Nach dem 59. Erwägungsgrund der letztgenannten Verordnung gelten die Flächen, die den nicht aktivierten Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung entsprechen, als nicht ermittelt, wenn mit der entsprechenden Fläche gleichzeitig andere Zahlungsansprüche aktiviert werden.

43 Zur Wahrung der praktischen Wirksamkeit von Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 ist jedoch von wesentlicher Bedeutung, dass die Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor anderen Zahlungsansprüchen aktiviert werden, gleichgültig, ob Letztere auf für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Flächen bezogen sind oder nicht. Andernfalls wäre die tatsächliche Stilllegung der landwirtschaftlichen Flächen gefährdet, da ein Teil der Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung ungenutzt bliebe, weil bestimmte Betriebsinhaber entweder einen Teil ihrer für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommenden Flächen übertragen haben oder — nach Art. 46 der Verordnung in Verbindung mit ihrem Art. 57 oder, im Fall der regionalen Anwendung der Betriebsprämienregelung, nach Art. 63 Abs. 1 der Verordnung — Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung ohne die zugehörigen Flächen durch Übertragung erhalten haben.

44 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 dahin auszulegen ist, dass ein Betriebsinhaber einen Beihilfeantrag auf der Grundlage seiner Zahlungsansprüche — selbst in Verbindung mit Flächen, die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung nicht in Betracht kommen — erst dann stellen darf, wenn er zuvor seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert hat.

Zur zweiten Frage

45 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 51 der Verordnung Nr. 796/2004 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 4 dieser Verordnung dahin

auszulegen ist, dass die in Art. 51 Abs. 1 vorgesehene Sanktion auf einen Betriebsinhaber anwendbar ist, der nicht seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung, gleichzeitig jedoch auf Dauergrünland bezogene Zahlungsansprüche aktiviert hat, und zwar auch dann, wenn ihm für die Geltendmachung seiner gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung nicht genügend für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen zur Verfügung standen.

46 Wie aus dem 59. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 796/2004 hervorgeht, stellt ihr Art. 51 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 4 dieser Verordnung eine Sanktionsregelung auf, die auf Betriebsinhaber anwendbar ist, die unter Verstoß gegen Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 Zahlungsansprüche — und zwar auch in Verbindung mit Flächen, die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung nicht in Betracht kommen — geltend machen, ohne zuvor ihre gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert zu haben.

47 Daraus folgt, dass die in Art. 51 Abs. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehenen Sanktionen grundsätzlich auf einen Betriebsinhaber anwendbar sind, der, wie im Ausgangsverfahren, nicht seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung, gleichzeitig jedoch auf Dauergrünland bezogene Zahlungsansprüche aktiviert hat, selbst wenn ihm für die Geltendmachung seiner gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung nicht genügend für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen zur Verfügung standen.

48 Wie jedoch das vorlegende Gericht hervorgehoben hat, ist der Wortlaut von Art. 50 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 796/2004 nicht ganz eindeutig. Die Unklarheit dieser Bestimmung ist insbesondere auf die Stellung des Adjektivs „entsprechende“ zurückzuführen, die zu einer gewissen Unsicherheit führt, welche Fläche gemeint ist.

49 Diese Unklarheit wurde im Übrigen vom Unionsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung Nr. 2025/2006 ausdrücklich eingeräumt.

50 Im fünften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2025/2006, in dem zunächst darauf hingewiesen wird, dass nach Art. 54 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung vor allen anderen Zahlungsansprüchen geltend zu machen sind, heißt es nämlich, dass, „[u]m die Gleichbehandlung von Betriebsinhabern zu gewährleisten, die nicht über die gesamte erforderliche Stilllegungsfläche verfügen, um ihre sämtlichen Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung geltend zu machen, … die Bestimmungen von Artikel 50 Absatz 4 der Verordnung … Nr. 796/2004 klargestellt werden [müssen]". Zu diesem Zweck wurde Art. 50 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 796/2004 wie folgt neu gefasst:

„Falls ein Betriebsinhaber zwecks Aktivierung der ihm zur Verfügung stehenden Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung nicht seine gesamte Fläche, sondern gleichzeitig eine entsprechende Fläche zwecks Aktivierung anderer Zahlungsansprüche anmeldet, so wird die den nicht angemeldeten Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung entsprechende Fläche als angemeldete Stilllegungsfläche betrachtet."

51 Nach ständiger Rechtsprechung muss eine Unionsregelung nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit den Betroffenen ermöglichen, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen. Denn die Einzelnen müssen ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen können, um in der Lage zu sein, sich darauf einzustellen (vgl. u. a. Urteile vom 15. Juli 2010, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-582/08, Slg. 2010, I-7195, Randnr. 49, und vom 11. November 2010, Grootes, C-152/09, Slg. 2010, I-11285, Randnr. 43).

52 Vor diesem Hintergrund ist angesichts der Feststellung in Randnr. 38 des vorliegenden Urteils die in Art. 51 Abs. 1 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehene Sanktion unter Umständen wie den in Randnr. 47 des vorliegenden Urteils beschriebenen nicht anzuwenden.

53 Nach alledem ist Art. 51 der Verordnung Nr. 796/2004 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 4 dieser Verordnung dahin auszulegen, dass angesichts des Grundsatzes der Rechtssicherheit die in Art. 51 Abs. 1 vorgesehene Sanktion auf einen Betriebsinhaber, der nicht seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert hat, weil ihm nicht genügend für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen zur Verfügung standen, gleichzeitig jedoch auf Dauergrünland bezogene Zahlungsansprüche aktiviert hat, nicht anwendbar ist.

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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 54 Abs. 6 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 durch die Verordnung (EG) Nr. 319/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass ein Betriebsinhaber einen Beihilfeantrag auf der Grundlage seiner Zahlungsansprüche — selbst in Verbindung mit Flächen, die für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung nicht in Betracht kommen — erst dann stellen darf, wenn er zuvor seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert hat.

2. **Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung Nr. 1782/2003 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 659/2006 der Kommission vom 27. April 2006 geänderten Fassung in Verbindung mit Art. 50 Abs. 4 dieser Verordnung ist dahin auszulegen, dass angesichts des Grundsatzes der Rechtssicherheit die in Art. 51 Abs. 1 vorgesehene Sanktion auf einen Betriebsinhaber, der nicht seine gesamten Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung aktiviert hat, weil ihm nicht genügend für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung in Betracht kommende Hektarflächen zur Verfügung standen, gleichzeitig jedoch auf Dauergrünland bezogene Zahlungsansprüche aktiviert hat, nicht anwendbar ist.**

Unterschriften