SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JÁN MAZÁK vom 24. März 2011 [1]

1. Im vorliegenden Fall hat der Fővárosi Bíróság (Hauptstadtgericht) (Ungarn) dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen nach der Auslegung von Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates [2] und von Art. 68 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission [3] vorgelegt. Der Fall betrifft einen landwirtschaftlichen Erzeuger, der Klage gegen das Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (Büro für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, im Folgenden: Hivatal) erhob, weil ihm die Fünfjahresbeihilfe für Agrarumweltmaßnahmen versagt wurde, nachdem Kontrollen ergeben hatten, dass die von ihm im Beihilfeantrag gemachten Angaben falsch waren.

2. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 22 der Verordnung Nr. 1257/1999 und Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 dahin auszulegen sind, dass für die Zwecke der nach der letztgenannten Bestimmung durchzuführenden Kontrollen das ungarische einheitliche Identifizierungs- und Registrierungssystem für Rinder (Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer, im Folgenden: ENAR) auch für die Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen nach Art. 22 gilt, für deren Gewährung eine bestimmte Viehbestandsdichte Voraussetzung ist, obwohl es sich nicht um eine Prämie für Tiere handelt, und ob das ENAR als einziges Mittel für die Prüfung eingesetzt werden darf, ob die Beihilfevoraussetzungen erfüllt sind. Darüber hinaus fragt das vorlegende Gericht, inwieweit die nationale Behörde verpflichtet ist, die Betriebsinhaber über die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe zu informieren.

I — Gemeinschaftsrecht (jetzt Unionsrecht)

3. Nach Art. 66 Abs. 1 der Verordnung Nr. 817/2004 sind bei Flächen oder Tiere betreffenden Anträgen auf Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums, die getrennt von den Beihilfeanträgen gemäß Art. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2419/2001 eingereicht werden, alle Flächen und Tiere des Betriebs anzugeben, die von der Kontrolle der Anwendung der betreffenden Maßnahme

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 270, S. 70) geänderten Fassung.

3 — Verordnung vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) (ABl. L 153, S. 30).

betroffen sind, einschließlich der Flächen und Tiere, für die keine Beihilfe beantragt wird, und nach Abs. 4 der genannten Vorschrift erfolgt die Identifizierung der Flächen und Tiere gemäß den Art. 18 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates [4].

4. Art. 67 der Verordnung Nr. 817/2004 bestimmt:

„(1) Die Kontrollen der Erstanträge auf Inanspruchnahme einer Beihilferegelung und der folgenden Zahlungsanträge werden so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Beihilfevoraussetzungen erfüllt sind.

Je nach Art der Fördermaßnahme bestimmen die Mitgliedstaaten die für die Kontrollen erforderlichen Methoden und Mittel ebenso wie die zu kontrollierenden Personen.

Die Mitgliedstaaten greifen in allen geeigneten Fällen auf das mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 eingeführte Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem [im Folgenden: InVeKoS] zurück.

…“

5. Gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 1782/2003 richtet jeder Mitgliedstaat ein InVeKoS ein.

6. Nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 umfasst das InVeKoS „a) eine elektronische Datenbank, b) ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, c) ein System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen gemäß Artikel 21, d) die Beihilfeanträge, e) ein integriertes Kontrollsystem, f) ein einheitliches System zur Erfassung jedes Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag stellt“.

7. Art. 18 Abs. 2 der genannten Verordnung bestimmt, dass im Fall der Anwendung der Art. 67 bis 71 „das integrierte System ein gemäß der Richtlinie 92/102/EWG … und der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 … eingerichtetes System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren [umfasst]“.

8. Nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 werden in die elektronische Datenbank für jeden landwirtschaftlichen

4 — Verordnung der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 327, S. 11) bzw. Verordnung vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der [GAP] 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, berichtigt in ABl. 2004, L 94, S. 70).

Betrieb die Daten aus den Beihilfeanträgen eingespeichert; diese Datenbank ermöglicht insbesondere über die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats den direkten und sofortigen Abruf der Daten der Kalender- und/oder Wirtschaftsjahre ab dem Jahr 2000. Nach Art. 19 Abs. 2 dieser Verordnung „[können d]ie Mitgliedstaaten … dezentrale Datenbanken einrichten, sofern diese sowie die Verwaltungsverfahren für die Datenerfassung und -speicherung im ganzen Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einheitlich und im Hinblick auf einen Kontrollabgleich untereinander kompatibel sind".

9. Gemäß Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission [5] „[können d]ie Mitgliedstaaten … insbesondere Verfahren vorsehen, wonach die Angaben aus der elektronischen Datenbank für Rinder für den Beihilfeantrag herangezogen werden können, sofern die Datenbank einem Standard in Bezug auf die Sicherheit und Umsetzung genügt, der für die ordnungsgemäße Durchführung der betreffenden Beihilferegelungen erforderlich ist. Diese Verfahren können in einem System bestehen, bei dem der Betriebsinhaber die Beihilfe für alle Tiere beantragen kann, die zu einem vom Mitgliedstaat zu bestimmenden Zeitpunkt nach den Angaben aus der elektronischen Datenbank für Rinder beihilfefähig sind. In diesem Fall treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten dass,

(a) Beginn und Ende des jeweiligen Haltungszeitraums entsprechend den Bestimmungen für die betreffende Beihilferegelung genau festgelegt und dem Betriebsinhaber bekannt sind;

(b) dem Betriebsinhaber bekannt ist, dass Tiere, die im System zur Kennzeichnung ohne Registrierung von Rindern nicht ordnungsgemäß identifiziert bzw. registriert sind, als Tiere zählen, bei denen Unregelmäßigkeiten gemäß Artikel 59 festgestellt wurden;

…"

10. Nach Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 [6] beruht das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern u. a. auf folgenden Elementen: a) Ohrmarken zur Einzelkennzeichnung von Tieren und b) elektronischen Datenbanken. Gemäß Art. 5 dieser Verordnung „[erstellen d]ie zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten … eine

5 — Verordnung vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 141, S. 18). Art. 80 dieser Verordnung bestimmt, dass Bezugnahmen auf die Verordnung Nr. 2419/2001 als Bezugnahmen auf die Verordnung Nr. 796/2004 gelten und dass die Verordnung Nr. 2419/2001 aufgehoben wird.

6 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204, S. 1).

elektronische Datenbank gemäß den Artikeln 14 und 18 der Richtlinie 64/432/EWG“ [7].

II — Sachverhalt und Vorlagefragen

11. Am 26. November 2004 reichte Herr Károly Nagy einen Antrag auf Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen für einen Zeitraum von fünf Jahren ein. Art. 32 Abs. 2 des Dekrets 150/2004 (X.12.) des ungarischen Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (im Folgenden: Ministerium) verlangt für den Zugang zur Beihilfe im Hinblick auf die Nutzung der Weideflächen u. a., dass mindestens 0,2 Stück Vieh pro Hektar vorhanden sind.

12. In seinem Antrag gab Herr Nagy an, dass er 12 Rinder besitze; am 10. August 2005 und am 6. Oktober 2006 wurde ihm die Beihilfe für den Zeitraum 2004/2005 bzw. den Zeitraum 2005/2006 ausgezahlt. Bei der am 18. Oktober 2006 durchgeführten Vor-Ort-Kontrolle sowie den Gegenkontrollen, die anhand des Registers des ENAR durchgeführt wurden, stellte sich jedoch heraus, dass Herr Nagy zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht im Besitz der zwölf Rinder gewesen war, die er in seinem Antrag angegeben hatte.

13. Mit Entscheidung Nr. 2030946187 vom 15. Dezember 2006 erklärte das Hivatal, dass Herr Nagy die Beihilfevoraussetzungen gemäß Art. 32 Abs. 2 des Dekrets 150/2004 nicht erfülle, da sich anhand der durchgeführten Kontrolle nicht habe feststellen lassen, dass die im Antrag angegebene Anzahl der Rinder richtig sei. Dementsprechend wurde Herr Nagy von der Fünfjahresbeihilfe für Agrarumweltmaßnahmen ausgeschlossen und zur Rückzahlung des ihm bereits ausgezahlten Betrags (5 230 Euro) verpflichtet.

14. Gegen diese Entscheidung legte Herr Nagy Widerspruch beim Ministerium ein, das als Rechtsmittelinstanz die Entscheidung des Hivatal am 10. August 2007 gestützt auf Art. 32 Abs. 2 des Dekrets 150/2004 bestätigte. Herr Nagy focht den Widerspruchsbescheid des Ministeriums beim vorlegenden Gericht mit der Begründung an, dass er zum Zeitpunkt der Antragstellung tatsächlich über die in der genannten Bestimmung geforderte Menge Vieh verfügt habe, dass er aber weder Kenntnis vom ENAR noch davon gehabt habe, dass die Registrierung in diesem System Voraussetzung für den Erhalt der Beihilfe gewesen sei. Er sei hierüber nicht informiert worden.

15. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen unterbreitet:

1. Sind Art. 22 der Verordnung Nr. 1257/1999 und Art. 68 der

7 — Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. 1964, Nr. 121, S. 1977).

Verordnung Nr. 817/2004 dahin auszulegen, dass sich die Kontrolle der in der Datenbank des ENAR gespeicherten Daten gemäß Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 bei spezifischen Programmen für die Weidewirtschaft im Rahmen der Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen im Sinne des erstgenannten Artikels auch auf Flächenprämien erstreckt, für die die Viehbestandsdichte eine Voraussetzung darstellt?

2. Können diese beiden Bestimmungen dahin ausgelegt werden, dass die Gegenkontrollen des ENAR auch dann durchzuführen sind, wenn die Viehbestandsdichte zwar Voraussetzung für die Zahlung ist, es sich aber nicht um eine Prämie für Tiere handelt?

3. Können diese Bestimmungen dahin ausgelegt werden, dass die zuständige Behörde im Rahmen der Entscheidung über die Flächenprämien auch prüfen kann oder muss, ob die Voraussetzungen für die Zahlung unabhängig vom ENAR tatsächlich erfüllt sind?

4. Ausgehend von der Auslegung dieser Bestimmungen: Welche Überwachungspflicht begründet das in den genannten Gemeinschaftsvorschriften geregelte Erfordernis der Kontrolle und Gegenkontrolle für die zuständigen Behörden? Kann die Überwachung auf die Prüfung der im ENAR gespeicherten Daten beschränkt werden?

5. Begründen diese Bestimmungen für die nationale Behörde die Verpflichtung, über die Voraussetzungen für die Gewährung der Zahlung (wie z. B. die Registrierung im ENAR) zu informieren? Sollte dies bejaht werden: wie und in welchem Umfang?

16. Herr Nagy, die ungarische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen vorgelegt.

III — Würdigung

A — *Zu den Fragen 1 und 2*

17. Mit den Fragen 1 und 2, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 22 der

Verordnung Nr. 1257/1999 in Verbindung mit Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 dahin auszulegen ist, dass es den zuständigen Behörden für die Zwecke der Gewährung von Beihilfe nach Maßgabe der erstgenannten Bestimmung und vorbehaltlich der Erfüllung der Voraussetzung einer bestimmten Viehbestandsdichte gestattet ist, Gegenkontrollen gemäß dem InVeKoS durchzuführen und insbesondere Daten heranzuziehen, die im Rahmen eines nationalen einheitlichen Identifizierungs- und Registrierungssystems wie des ENAR gespeichert sind.

18. Herr Nagy ist der Ansicht, dass das ENAR-Register für Flächenprämien, für deren Zahlung eine bestimmte Viehbestandsdichte Voraussetzung ist, ohne Bedeutung sei, da es sich nicht um eine Prämie für Tiere handele und da im Übrigen mit der Gewährung von Flächenprämien ein anderes Ziel verfolgt werde als mit der Gewährung von Tierprämien.

19. Die ungarische Regierung und die Kommission machen im Wesentlichen geltend, dass die Gegenkontrollen anhand des InVeKoS und insbesondere anhand der Daten im ENAR-Register auch dann durchzuführen seien, wenn Voraussetzung für die Zahlung eine bestimmte Viehbestandsdichte sei, selbst wenn es sich bei der Beihilfe nicht um eine Prämie für Tiere handele.

20. Die ungarische Regierung trägt vor, dass Art. 18 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 die Anwendung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren nicht zwingend vorschreibe — nach dieser Vorschrift sei ein solches System nur bei bestimmten Arten von Beihilfe obligatorisch, zu denen die hier in Rede stehende Beihilfe nicht gehöre. Die Verordnung Nr. 817/2004 lasse hingegen den Schluss zu, dass das ENAR auch in solchen Fällen Anwendung finden müsse. Folglich sei wann immer möglich das InVeKoS anzuwenden — oder vielmehr einige seiner Bestandteile, einschließlich eines nationalen einheitlichen Identifizierungs- und Registrierungssystems für Rinder wie des ENAR.

21. Nach Ansicht der Kommission findet Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004, soweit diese Vorschrift eine erschöpfende Verwaltungskontrolle vorsehe, auch auf die Viehbestandsdichte Anwendung. Infolgedessen sei es angemessen, die Bestimmungen über das InVeKoS und insbesondere über die nationalen einheitlichen Identifizierungs- und Registrierungssysteme für Rinder wie das ENAR auf nach Art. 22 der Verordnung Nr. 1257/1999 gewährte Beihilfen anzuwenden, bei denen es sich nicht um Prämien für Tiere handele.

22. Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Union im Jahr 1992 ein InVeKoS eingeführt hat [8], um Direktzahlungen an Betriebsinhaber

8 — Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1). Diese Verordnung wurde durch die Verordnung Nr. 1782/2003 aufgehoben, in der es heißt, dass die Verordnung Nr. 3508/92 für Anträge auf Direktzahlungen für die Kalenderjahre vor 2005 weiterhin gültig bleibt.

gemäß der GAP effizienter vorzunehmen. [9] Insbesondere hatten die Mitgliedstaaten elektronische Register einzurichten, in denen für alle von einem Antrag erfassten landwirtschaftlichen Parzellen die Daten gespeichert werden, die zur Durchführung von Gegenkontrollen der Anträge erforderlich sind, u. a. die Identität des Betriebsinhabers, das Datum des Entstehens, das Datum der letzten Aktivierung, Ursprung und Art der Ansprüche sowie Lage und genaue Abmessungen der Fläche. Im InVeKoS werden jedoch keine Angaben über die Pacht- oder Eigentumsverhältnisse der Flächen erfasst, da es sich um ein Managementinstrument handelt, mit dem die Zahlung von Beihilfe an die Betriebsinhaber erleichtert werden soll. Dem Rechnungshof zufolge „[ist] das InVeKoS bei ordnungsgemäßer Anwendung ein wirksames Kontrollsystem, mit dem das Risiko von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben verringert wird“ [10].

23. Was insbesondere die beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtssache betrifft, so ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen, dass die ungarische Regierung tatsächlich einer in einem Schreiben vom 7. Februar 2006 enthaltenen Empfehlung der Kommission gefolgt ist, die auf einer Kontrolle beruhte, die vom 17. bis 21. Oktober 2005 im Hinblick auf eine Bewilligung von durch den EAGFL und SAPARD [11] finanzierten oder kofinanzierten Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt worden war. Mit dem Schreiben hatte die Kommission den ungarischen Behörden dringend empfohlen, „in die Tierdatenbanken im Interesse der Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen Gegenkontrollen bezüglich der gemeldeten Tiere für jede Maßnahme aufzunehmen, für die Anspruchsvoraussetzung eine bestimmte Viehbestandsdichte ist“. Dementsprechend führten die ungarischen Behörden rückwirkend Gegenkontrollen für die erste Periode des Agrarumweltprogramms (2004/2005) — darunter auch eine Gegenkontrolle im Fall von Herrn Nagy — durch und beschlossen, in allen künftigen Fällen ab Beginn der zweiten Periode einen Abgleich mit dem ENAR vorzunehmen.

24. Zu den einschlägigen Rechtsvorschriften möchte ich darauf hinweisen, dass nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1257/1999 die Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen u. a. zum Ziel

9 — Zur Veranschaulichung sei darauf hingewiesen, dass im Jahr 2005 von den Landwirten offenbar 5 280 068 Anträge auf Beihilfe, die sich auf eine deklarierte Fläche bezog, gestellt wurden. Die zu prüfenden Module sind jedoch einfacher strukturiert und lassen sich mit den Datenbanken effizient kontrollieren; dazu kommt eine begrenzte Anzahl von Vor-Ort-Kontrollen. Aus diesen Gründen beschloss der Rat im Jahr 1992, ein InVeKoS einzurichten. Anscheinend müssen 100 % der Anträge Verwaltungskontrollen unterzogen werden, während nur 7 % vor Ort überprüft wurden (vorgeschrieben sind mindestens 5 %). Vgl. „InVeKoS: Ein erfolgreiches Risikomanagementsystem“, Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, 2007, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/iacs_risk_de.pdf.

10 — Ebd., S. 5.

11 — Mit der „gemeinschaftlichen Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts“ (SAPARD) werden Länder, die sich um die Mitgliedschaft in der Union bewerben, bei der Vorbereitung auf die GAP und auf sonstige, landwirtschaftliche Strukturen und die Entwicklung des ländlichen Raums betreffende Maßnahmen unterstützt.

haben, „besonders wertvolle landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaften, die bedroht sind, zu erhalten".

25. Nach Art. 37 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1257/1999 können die Mitgliedstaaten für die Gewährung der Unionsbeihilfen für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche oder restriktivere Bedingungen festlegen, sofern diese den Zielsetzungen und Anforderungen dieser Verordnung entsprechen.

26. Im vorliegenden Fall legte Ungarn in seinem von der Kommission genehmigten [12] Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums als Voraussetzung für einen Beihilfeanspruch im Hinblick auf die Nutzung der Weideflächen fest, dass mindestens 0,2 Stück Vieh pro Hektar vorhanden sind — auf diese Weise sollen Weideflächen mit einer reichhaltigen Pflanzen- und Tierwelt erhalten werden.

27. Demnach darf diese Voraussetzung ihrerseits als mit der oben dargestellten Voraussetzung des Art. 37 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar bezeichnet werden.

28. Die ungarische Regierung hat zu Recht auf die unmissverständliche Vorschrift von Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 hingewiesen, wonach die Verwaltungskontrolle erschöpfend durchgeführt wird und Gegenkontrollen „unter anderem in allen geeigneten Fällen" (in der englischen Sprachfassung „wherever appropriate, inter alia" und in der französischen Sprachfassung „entre autres, dans tous les cas appropriés") „anhand der Daten des [InVeKoS]" umfasst.

29. In diesem Sinne heißt es auch im 38. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 817/2004, dass „Verwaltung, Begleitung und Kontrolle der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums … durch die Verwaltungsvorschriften erleichtert werden [sollten]" und dass „[d]er Einfachheit halber … weitgehend das [InVeKoS] nach … der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 … angewendet werden [sollte]".

30. Demnach bezieht sich Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 auch auf die Voraussetzung betreffend eine bestimmte Viehbestandsdichte, soweit sie von Ungarn als rechtliche Voraussetzung festgelegt worden ist. Im Hinblick auf diese Voraussetzung ist es also angemessen, auch die Bestimmungen über Prämien für Tiere anzuwenden.

31. Insoweit sieht Art. 66 Abs. 4 der Verordnung Nr. 817/2004 vor, dass die Identifizierung der Flächen und Tiere gemäß den

12 — Mit Entscheidung C(2004) 3235 vom 26. August 2004 genehmigte die Kommission den ungarischen Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums. Nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1257/1999 beurteilt die Kommission, ob die vorgeschlagenen Pläne mit der Verordnung in Einklang stehen.

Art. 18 und 20 der Verordnung Nr. 1782/2003 erfolgt.

32. Da die nationalen Vorschriften als Voraussetzung für einen Anspruch auf die betreffende Beihilfe eine bestimmte Viehbestandsdichte verlangen, ist es daher zulässig und angemessen, dass die zuständige Behörde die im Beihilfeantrag gemachten Angaben anhand des InVeKoS [13] und des ENAR einer Gegenkontrolle unterzieht und auf diese Weise überprüft, ob die Voraussetzung betreffend eine bestimmte Viehbestandsdichte erfüllt ist; bei dem ENAR handelt es sich um das einheitliche System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern nach der Verordnung Nr. 1760/2000, auf das in Art. 18 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 Bezug genommen wird. Mit anderen Worten: Es ist angemessen, dass die zuständige Behörde kontrolliert, ob im ENAR-Register die im Beihilfeantrag angegebene Anzahl von Tieren vermerkt ist.

B — *Zu den Fragen 3 und 4*

33. Mit den Fragen 3 und 4, die zweckmäßigerweise zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob im Rahmen der Prüfung, ob die Voraussetzungen für den Bezug von Beihilfe für Umweltagrarmaßnahmen nach Art. 22 der Verordnung Nr. 1257/1999 erfüllt sind, diese Vorschrift in Verbindung mit Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 den zuständigen Behörden erlaubt, lediglich die Daten in einem nationalen einheitlichen System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (wie dem ENAR) zu prüfen, oder ob diese Vorschriften die zuständigen Behörden vielmehr zur Durchführung anderweitiger Kontrollen verpflichten. Sollten anderweitige Kontrollen durchzuführen sein, fragt das vorlegende Gericht, um welche Art von Kontrollen es sich dabei handelt.

34. Hierzu trägt Herr Nagy vor, dass er bei Antragstellung alle einschlägigen Voraussetzungen erfüllt habe und dass es nicht in der Absicht des Unionsgesetzgebers gelegen haben könne, bei Flächenprämien das ENAR-Register als einziges Mittel zur Feststellung der in seinem Betrieb vorhandenen Anzahl von Tieren vorzusehen.

35. Mit der ungarischen Regierung und der Kommission bin ich jedoch der Ansicht, dass sich die zuständigen Behörden in geeigneten Fällen allein auf die Daten stützen dürfen, die sich bei anhand des ENAR-Registers durchgeführten Gegenkontrollen ergeben.

36. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass Herr Nagy ein Tierhalter im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Verordnung Nr. 2419/2001 ist. Gemäß Art. 7 der Verordnung Nr. 1760/2000 hat jeder

13 — Vgl. Art. 18 der Verordnung Nr. 1782/2003.

Tierhalter der zuständigen Behörde die Anzahl der in seinem Betrieb vorhandenen Tiere mitzuteilen. [14]

37. Darüber hinaus verweist Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 817/2004 — und damit implizit auch Art. 66 Abs. 1 und 4 der Verordnung — auf das InVeKoS, das u. a. zur Identifizierung der in den Betrieben vorhandenen Tiere dient. Dieses System umfasst insbesondere eine elektronische Datenbank und bezieht sich u. a. auf das gemäß der Verordnung Nr. 1760/2000 eingerichtete System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern.

38. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof im Urteil Maatschap Schonewille-Prins [15] hervorgehoben, dass die Gewährung der Schlachtprämie auch von der Einhaltung der für die Kennzeichnung und die Registrierung von Rindern geltenden Unionsvorschriften durch die betreffenden Tierhalter abhängt.

39. Was dieses Kennzeichnungs- und Registrierungssystem anlangt, können nach Art. 16 Abs. 3 der Verordnung Nr. 796/2004 — wie die Kommission zutreffend anmerkt — die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen die Beihilfeanträge definieren, für die die in der elektronischen Datenbank für Rinder gespeicherten Angaben herangezogen werden können, sowie die Voraussetzungen festlegen, unter denen Anträge für Tiere zulässig sind, die zu einem vom Mitgliedstaat zu bestimmenden Zeitpunkt ausweislich der elektronischen Datenbank beihilfefähig waren. Des Weiteren sieht Art. 57 Abs. 4 Buchst. b der genannten Verordnung vor, dass bei festgestellten Verstößen, bei denen es sich um fehlerhafte Eintragungen in das Register handelt, eine zweite Kontrolle durchgeführt werden muss, um festzustellen, ob das betreffende Tier als „nicht ermittelt" gilt. In allen anderen Fällen ist die erste Feststellung als fehlerfrei anzusehen, d. h. auch in Fällen, in denen keine Daten vorliegen.

40. Darüber hinaus hat der Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 6/2004 im Hinblick auf die Systeme zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren festgestellt, dass das integrierte System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern im Jahr 1992 gerade zur Verhinderung ungerechtfertigter Zahlungen eingeführt worden sei, dass das System zu einem wichtigen Bestandteil des InVeKoS geworden sei und dass diesem eine wichtige Funktion im Rahmen des Verwaltungskontrollsystems für die Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums zukomme. Im Sonderbericht Nr. 6/2004 heißt es weiter, dass das praktische Funktionieren und die letztlich gelieferte Zuverlässigkeit der Datenbank von den Tierhaltern abhingen, die sämtliche Angaben vollständig erfassen und

14 — Im Urteil vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, Slg. 2007, I-3997, Randnr. 36), hat der Gerichtshof festgestellt, dass „diese Vorschrift in zwingenden Formulierungen gefasst ist, in denen der Umfang der den Tierhaltern obliegenden Meldepflicht detailliert beschrieben und die Frist, die diesen Tierhaltern zur Erfüllung dieser Verpflichtung gesetzt ist, genau definiert wird".

15 — Oben in Fn. 14 angeführt, Randnr. 48.

für eine rasche Aktualisierung sorgen müssten. [16] Dem Bericht zufolge wird das elektronische Register der Rinder — ein zentraler Bestandteil des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung — zielgerichtet eingesetzt, um über die Begründetheit der Beihilfeanträge entscheiden zu können.

41. Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 817/2004, um deren Auslegung das vorlegende Gericht ersucht, untermauern die wichtige Funktion, die dem ENAR-Register bei der Verwaltungskontrolle der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums zukommt. Wie bereits erwähnt, heißt es im 38. Erwägungsgrund der Verordnung, dass „Verwaltung, Begleitung und Kontrolle der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch die Verwaltungsvorschriften erleichtert werden [sollten]“ und dass „das [InVeKoS] … weitgehend … angewendet werden [sollte]“.

42. Gemäß Art. 67 der Verordnung Nr. 817/2004 werden die Kontrollen der Erstanträge auf Inanspruchnahme einer Beihilferegelung und der folgenden Zahlungsanträge so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Beihilfevoraussetzungen erfüllt sind. Nach Art. 68 „[wird d]ie Verwaltungskontrolle … erschöpfend durchgeführt und umfasst Gegenkontrollen der Parzellen und Tiere, die Gegenstand einer Fördermaßnahme sind, unter anderem in allen geeigneten Fällen anhand der Daten des [InVeKoS], um jede ungerechtfertigte Beihilfegewährung zu vermeiden“.

43. Wie die ungarische Regierung zutreffend anmerkt, folgt daraus, dass die Daten im ENAR-Register nicht nur zuverlässig, sondern auch vollständig sein müssen, um beurteilen zu können, ob die Beihilfevoraussetzungen erfüllt sind. Nach den Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Maatschap Schonewille-Prins ist es in der Tat „unabdingbar, dass das System der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern jederzeit so vollkommen wirksam und zuverlässig ist, dass insbesondere die zuständigen Behörden im Fall einer Seuche die Herkunft eines Tieres rasch ausfindig machen und unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen treffen können, um eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit auszuschließen“ [17].

44. Daher kann der Argumentation gefolgt werden, dass das ENAR-Register als Bestandteil eines komplexen Systems belegt, ob die Anspruchsvoraussetzungen, sei es im Hinblick auf die Anzahl der Rinder, sei es im Hinblick auf die Viehbestandsdichte, erfüllt sind. Daraus ergibt sich, dass das

16 — Sonderbericht Nr. 6/2004 über die Umsetzung des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern in der Europäischen Union, zusammen mit den Antworten der Kommission (vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (ABl. 2005, C 29, S. 1), Nr. 57.

17 — Oben in Fn. 14 angeführt, Randnr. 41.

Hivatal — nachdem es allein anhand des ENAR festgestellt hatte, dass sich Herr Nagy nicht im Besitz der im Beihilfeantrag angegebenen Anzahl von Rindern befand — durchaus befugt war, keine weiteren Beweismittel heranzuziehen.

45. Demzufolge dürfen sich die zuständigen Behörden nach Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 bei einer Versagung von Beihilfe allein auf Daten stützen, die sich bei anhand des ENAR-Registers durchgeführten Gegenkontrollen ergeben, sofern die Behörden im Laufe des Verfahrens ihren diesbezüglichen Informationspflichten nachgekommen sind.

C — *Zur Frage 5*

46. Mit Frage 5 möchte das vorlegende Gericht klären lassen, ob Art. 22 der Verordnung Nr. 1257/1999 in Verbindung mit Art. 68 der Verordnung Nr. 817/2004 für die nationale Behörde die Verpflichtung begründet, über die Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen nach Art. 22 zu informieren. Sollte dies bejaht werden, möchte das vorlegende Gericht wissen, in welcher Form und in welchem Umfang diese Informationspflicht besteht.

47. Herr Nagy macht geltend, ihm sei zum Zeitpunkt der Einreichung seines Beihilfeantrags nicht bekannt gewesen, dass er zur Meldung der in seinem Betrieb vorhandenen Viehmenge an das ENAR verpflichtet gewesen sei. Ihm habe auch niemand mündlich oder schriftlich im Wege einer Anzeige, Information, Bekanntmachung oder Anleitung mitgeteilt, dass es dieser Formalität bedürfe und dass diese sogar eine unabdingbare Voraussetzung für einen Anspruch auf die beantragte Beihilfe sei.

48. Nach Ansicht der ungarischen Regierung spricht weder die Verordnung Nr. 1257/1999 noch die Verordnung Nr. 817/2004 für eine Verpflichtung der nationalen Behörden zur Bereitstellung spezifischer Informationen, die über die Pflicht hinausgehe, den potenziellen Antragstellern durch Bekanntmachung der Rechtsvorschriften über die betreffende Beihilfe die Kenntnisnahme dieser Bestimmungen zu ermöglichen. Abgesehen von den allgemeinen Informationen in Mitteilungsblättern, Dokumenten und Leitfäden zu Beihilfeanträgen hätten die Betriebsinhaber außerdem die Möglichkeit, sich die Informationen durch Anfrage bei den betreffenden Stellen zu beschaffen.

49. Die Kommission vertritt im Wesentlichen die Auffassung, dass es nach Art. 16 Abs. 3 der Verordnung Nr. 796/2004 Sache des vorlegenden Gerichts sei, zu beurteilen, ob der betreffende Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen getroffen habe.

50. Bei Beantwortung der Frage 5 ist meines Erachtens angesichts des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte zunächst und vor allem die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) zu beachten, denn nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV sind die Charta „und die Verträge … rechtlich gleichrangig".

51. Unbestreitbar soll mit dem Rechtssystem der Union die Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes als allgemeiner Rechtsgrundsatz sichergestellt werden. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 20 der Charta verankert. Es steht daher außer Zweifel, dass das Ziel, dem Gleichbehandlungsgrundsatz Genüge zu tun, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

52. Im vorliegenden Fall findet der angeführte Art. 20 gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta Anwendung, da der Mitgliedstaat hier das Recht der Union durchführt.

53. Außerdem verlangt nach ständiger Rechtsprechung der Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. das Diskriminierungsverbot, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist. [18]

54. Bezogen auf den vorliegenden Fall regeln zwar die Verordnungen Nr. 1257/1999 und Nr. 817/2004 nicht die Frage, ob den nationalen Behörden die Pflicht obliegt, über die Voraussetzungen für den Anspruch auf Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen zu informieren, so dass der Einwand von Herrn Nagy unbegründet zu sein scheint.

55. Gleichwohl lässt sich eine solche Pflicht aus dem System — oder vielmehr dem Subsystem — der Beantragung von Beihilfe im Rahmen der GAP herleiten.

56. Gemäß Art. 16 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 können sich die nationalen Behörden im Einklang mit den einschlägigen Verfahren unter bestimmten Voraussetzungen allein auf die elektronische Datenbank für Rinder stützen (siehe oben, Nr. 9).

57. Die Informationspflicht kommt im Fall von Herrn Nagy zwar nicht unmittelbar zum Tragen, sie ist aber eindeutig für

18 — Vgl. u. a. Urteil vom 8. Juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Betriebsinhaber von Bedeutung, die Beihilfe in derselben Weise beantragen, wie dies Herr Nagy getan hat. Folglich obliegt den zuständigen Behörden im Rahmen eines Systems zur Gewährung von Beihilfe die Pflicht, die Antragsteller und potenziellen Antragsteller zu informieren.

58. Dementsprechend hätte auch Herr Nagy angemessen unterrichtet werden müssen.

59. Wenn im Ausgangsverfahren die Verletzung der Informationspflicht rechtlich folgenlos bliebe, würde innerhalb ein und desselben Beihilfesystems für Betriebsinhaber nach mindestens zwei Gruppen von Antragstellern differenziert: i) Betriebsinhaber mit einem Recht, über die rechtlichen Folgen informiert zu werden, wenn festgestellt wird, dass Tiere nicht vorschriftsmäßig gekennzeichnet oder registriert worden sind, und zwar deshalb, weil die einschlägigen Vorschriften den zuständigen Behörden ausdrücklich die Pflicht zur Unterrichtung dieser Betriebsinhaber auferlegt, und ii) Betriebsinhaber, die, obwohl sie sich in einer im Wesentlichen gleichen Lage befinden, kein solches Recht haben, weil dieses Recht in den einschlägigen Vorschriften nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

60. Meines Erachtens würde eine solche Differenzierung zu einer Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz führen, dessen konkrete Ausprägung im vorliegenden Fall in dem Recht von Herrn Nagy besteht, als Beihilfeantragsteller über die Rechtsfolgen einer nicht vorschriftsmäßigen Meldung der Rinderanzahl im ENAR-Register unterrichtet zu werden — ebenso wie ein solches Recht auch Beihilfeantragstellern nach Art. 16 der Verordnung Nr. 796/2004 zusteht. Hinzuzufügen ist noch, dass es offenkundig keine objektive Rechtfertigung für eine solche Ungleichbehandlung gibt. Ich bin der Meinung, dass dies eine Verletzung von Art. 20 der Charta darstellen würde.

61. Nach alledem ist Frage 5 dahin zu beantworten, dass in einem Fall wie dem beim vorlegenden Gericht anhängigen die nationale Behörde verpflichtet ist, dem Beihilfeantragsteller (Herrn Nagy) diejenigen Informationen zur Verfügung zu stellen, die ihn in die Lage versetzen, nicht nur alle Voraussetzungen für den Bezug von Beihilfe zu erfüllen, sondern auch die negativen Folgen — Ablehnung des Beihilfeantrags oder Verpflichtung zur Rückzahlung bereits bezogener Beihilfebeträge — zu vermeiden, die sich ergeben, wenn er sich nicht nach diesen Informationen richtet.

62. Es ist jedoch allein Sache des vorlegenden Gerichts, anhand des Sachverhalts zu beurteilen, ob die Informationen, die Herrn Nagy vor Stellung seines Beihilfeantrags zur Verfügung gestellt wurden, genügten, um sicherzustellen, dass er eine Versagung der beantragten Beihilfe und die Verpflichtung zur Rückzahlung bereits bezogener Beihilfebeträge realistischerweise hätte vermeiden können.

IV — Ergebnis

63. Ich bin daher der Ansicht, dass die vom Fővárosi Bíróság vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten sind:

— Zu den Fragen 1 und 2: Bei der Prüfung eines Antrags auf Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen ist es, wenn für die Gewährung der Beihilfe eine bestimmte Viehbestandsdichte Voraussetzung ist, obwohl es sich nicht um eine Prämie für Tiere handelt, angemessen, Gegenkontrollen anhand des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) und des nationalen einheitlichen Identifizierungs- und Registrierungssystems (wie des ENAR) durchzuführen.

— Zu den Fragen 3 und 4: Aufgrund Art. 16 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 (EG) Nr. 1782/2003 des Rates in Verbindung mit 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) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen in der geänderten Fassung sowie mit der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) dürfen sich die zuständigen Behörden in geeigneten Fällen allein auf Daten stützen, die sich bei Gegenkontrollen anhand des ENAR-Registers ergeben.

— Zu Frage 5: Im Hinblick auf die Verpflichtung, über die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Beihilfe zu informieren, haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass

a) Beginn und Ende des jeweiligen Haltungszeitraums entsprechend den Bestimmungen für die betreffende Beihilferegelung genau festgelegt sind und dem Betriebsinhaber bekannt gemacht werden,

b) dem Betriebsinhaber bekannt ist, dass Tiere, die im System zur Kennzeichnung ohne Registrierung von Rindern nicht ordnungsgemäß identifiziert bzw. registriert worden sind, als Tiere zählen, bei denen Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden, und dass diese Feststellung Rechtsfolgen nach sich zieht.

Es ist allein Sache des vorlegenden Gerichts, anhand des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens zu beurteilen, ob die vorstehend aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind.