



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

13. Dezember 2012*

„Gemeinsame Agrarpolitik — Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem — Kürzungen und Ausschlüsse bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen — Haftung für Handlungen Dritter“

In der Rechtssache C-11/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) mit Entscheidung vom 12. Oktober 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Januar 2012, in dem Verfahren

Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost

gegen

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

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

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der niederländischen Regierung, vertreten durch C.S. Schillemans und C. Wissels als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch B. Burggraaf und H. Tserepa-Lacombe als Bevollmächtigte,

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

folgendes

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30, S. 16).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (im Folgenden: Maatschap) und dem Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Staatssekretär für Wirtschaft, Landwirtschaft und Innovation, im Folgenden: Staatssecretaris) wegen der Kürzung der ihr im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährten Beihilfe.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

- 3 Art. 6 Abs. 1 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) bestimmte in seiner ursprünglichen Fassung:

„Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem betreffenden Kalenderjahr nach Anwendung der Artikel 10 und 11 zu gewährenden Direktzahlungen gemäß Artikel 7 gekürzt oder ausgeschlossen.“

- 4 Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 146/2008 des Rates vom 14. Februar 2008 (ABl. 2008, L 46, S. 1) geänderten Fassung hatte ab 1. April 2008 folgenden Wortlaut:

„Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder das Kriterium des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands in einem bestimmten Kalenderjahr (im Folgenden als ‚betreffendes Kalenderjahr‘ bezeichnet) zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt und ist dieser Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung, die unmittelbar dem Betriebsinhaber anzulasten ist, der den Beihilfeantrag in dem betreffenden Kalenderjahr gestellt hat, so wird der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, der ... diesem Betriebsinhaber zu gewähren ist, nach den Durchführungsbestimmungen gemäß Artikel 7 gekürzt oder gestrichen.“

Unterabsatz 1 findet auch in den Fällen Anwendung, in denen der betreffende Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar der Person anzulasten ist, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden.

...

Für die Zwecke dieses Absatzes bezeichnet ‚Übertragung‘ jeden Vorgang, bei dem die landwirtschaftlichen Flächen aufhören, dem Übertragenden zur Verfügung zu stehen.“

- 5 Die Verordnung Nr. 1782/2003 wurde durch die Verordnung Nr. 73/2009 mit Wirkung vom 1. Januar 2009 aufgehoben.

Verordnung Nr. 146/2008

- 6 Die Erwägungsgründe 2 und 3 der Verordnung Nr. 146/2008 lauten:

„(2) Gemäß Artikel 44 Absatz 3 der Verordnung [Nr. 1782/2003] müssen die der förderfähigen Hektarfläche entsprechenden Parzellen dem Betriebsinhaber für einen Zeitraum von mindestens zehn Monaten zur Verfügung stehen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Auflage das Funktionieren des Grundstücksmarkts erschweren kann und für die betroffenen Betriebsinhaber und Verwaltungen einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht. Um Doppelbeantragungen für dieselbe Fläche zu vermeiden, sollte dennoch ein Zeitpunkt festgelegt werden, an dem die Flächen dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehen müssen. Dieser Zeitpunkt, der nicht später liegen sollte als der Stichtag für die Änderung des Beihilfeantrags, sollte von den Mitgliedstaaten festgesetzt werden. Dieselbe Regel sollte für die Mitgliedstaaten gelten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden.

(3) Da der Zeitraum, in dem die der förderfähigen Hektarfläche entsprechenden Parzellen dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehen müssen, sowohl für die Betriebsprämienregelung als auch für die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auf einen einzigen Tag herabgesetzt wird, sollten die Haftungs Vorschriften im Rahmen der Cross-Compliance insbesondere für den Fall einer Übertragung von Flächen während des betreffenden Kalenderjahres präzisiert werden. Daher sollte klargestellt werden, dass der Betriebsinhaber, der einen Beihilfeantrag stellt, der zuständigen Behörde gegenüber für sämtliche in dem Beihilfeantrag angegebenen landwirtschaftlichen Flächen in dem betreffenden Kalenderjahr für Verstöße gegen die Cross-Compliance-Vorschriften haftbar gemacht werden sollte. Dies sollte privatrechtliche Regelungen zwischen dem betreffenden Betriebsinhaber und der Person, der oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, nicht ausschließen.“

Verordnung (EG) Nr. 796/2004

- 7 Die 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 sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen nach der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates (ABl. L 141, S. 18) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1266/2008 der Kommission vom 16. Dezember 2008 (ABl. L 338, S. 34) geänderten Fassung enthält die Modalitäten für die Anwendung der Sanktionen bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen.

- 8 Die Erwägungsgründe 56 und 57 dieser Verordnung lauten:

„(56) Das in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vorgesehene System von Kürzungen und Ausschlüssen im Zusammenhang mit den einzuhaltenden anderweitigen Verpflichtungen verfolgt jedoch ein anderes Ziel, indem es für die Betriebsinhaber insbesondere einen Anreiz schaffen soll, die bereits bestehenden Rechtsvorschriften in den verschiedenen Bereichen der anderweitigen Verpflichtungen einzuhalten.

(57) Kürzungen und Ausschlüsse sollten unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und im Fall der Beihilfevoraussetzungen unter Berücksichtigung bestimmter Probleme infolge höherer Gewalt sowie außergewöhnlicher oder natürlicher Umstände festgelegt werden. Im Zusammenhang mit den anderweitigen Verpflichtungen dürfen die Kürzungen und Ausschlüsse nur dann angewendet werden, wenn der Betriebsinhaber fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt

hat. Die Kürzungen und Ausschlüsse sollten je nach Schwere der festgestellten Unregelmäßigkeit gestaffelt sein und bis zum vollständigen Ausschluss von einer oder mehreren Beihilferegelungen während eines bestimmten Zeitraums reichen. Mit Blick auf die Beihilfenvoraussetzungen sollten sie den Besonderheiten der verschiedenen Beihilferegelungen Rechnung tragen.“

Verordnung Nr. 73/2009

- 9 Der dritte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 sieht vor:

„Mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 wurde der Grundsatz festgelegt, dass die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebsinhaber, die bestimmte Anforderungen im Bereich der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, der Umwelt und des Tierschutzes nicht erfüllen, gekürzt bzw. die Betriebsinhaber davon ausgeschlossen werden. Diese Regelung der ‚Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen‘ (‚Cross-Compliance‘) ist integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Unterstützung in Form von Direktzahlungen und sollte daher beibehalten werden. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass sich eine Reihe von Anforderungen im Rahmen der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen nicht ausreichend auf die landwirtschaftliche Tätigkeit bzw. landwirtschaftliche Fläche bezieht oder eher die nationalen Behörden als die Betriebsinhaber betrifft. Daher empfiehlt es sich, den Geltungsbereich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen anzupassen.“

- 10 Art. 23 („Kürzungen und Ausschlüsse bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen“) der Verordnung Nr. 73/2009 bestimmt in seinem Abs. 1:

„Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder das Kriterium des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands in einem bestimmten Kalenderjahr (nachstehend ‚betreffendes Kalenderjahr‘ genannt) zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt, und ist dieser Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung, die unmittelbar dem Betriebsinhaber anzulasten ist, der den Beihilfeantrag in dem betreffenden Kalenderjahr gestellt hat, so wird der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, der ... diesem Betriebsinhaber gewährt wurde oder zu gewähren ist, nach den Durchführungsbestimmungen gemäß Artikel 24 gekürzt oder gestrichen.

Unterabsatz 1 findet auch in den Fällen Anwendung, in denen der betreffende Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar der Person anzulasten ist, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden.

Für die Zwecke dieses Absatzes bezeichnet ‚Übertragung‘ jeden Vorgang, bei dem die landwirtschaftlichen Flächen aufhören, dem Übertragenden zur Verfügung zu stehen.

Hat die Person, der die Handlung oder Unterlassung unmittelbar anzulasten ist, für das betreffende Kalenderjahr einen Antrag auf Beihilfe gestellt, so werden abweichend von Unterabsatz 2 ab dem Jahr 2010 die Kürzungen oder Ausschlüsse beim Gesamtbetrag der dieser Person gewährten oder zu gewährenden Direktzahlungen vorgenommen.“

- 11 Art. 24 („Durchführungsbestimmungen zu den Kürzungen und Ausschlüssen bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen“) dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Durchführungsbestimmungen zu den Kürzungen und Ausschlüssen gemäß Artikel 23 werden nach dem Verfahren des Artikels 141 Absatz 2 erlassen. Dabei werden Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße sowie die Kriterien nach den Absätzen 2, 3 und 4 des vorliegenden Artikels berücksichtigt.

(2) Bei Fahrlässigkeit beträgt die Kürzung höchstens 5 %, bei wiederholten Verstößen höchstens 15 %.

...

(3) Bei vorsätzlichen Verstößen beträgt die Kürzung grundsätzlich nicht weniger als 20 % und kann bis zum vollständigen Ausschluss von einer oder mehreren Beihilferegeln gehen und für ein oder mehrere Kalenderjahre gelten.

...“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 12 Die Gesellschaft L. Oosthoek en J.P. Groen (im Folgenden: Oosthoek/Groen) verpachtete der Maatschap eine Parzelle Ackerland für den Anbau von Zwiebeln. Der Pachtvertrag enthielt eine Bedingung, die es Oosthoek/Groen erlaubte, diese Parzelle noch zu pflügen und darauf einige Fuhren Düngemittel auszubringen. Die Parteien vereinbarten, dass die Pacht am 1. Januar 2009 beginnen sollte, dass aber die Pächterin, die Maatschap, die Parzelle erst nach dem Pflügen tatsächlich nutzen sollte.
- 13 Oosthoek/Groen brachte tatsächlich Düngemittel auf der fraglichen Parzelle aus, aber die Bearbeitung wurde in einer Weise ausgeführt, die nicht mit den nationalen Rechtsvorschriften in Einklang stand, die die Verwendung eines emissionsarmen Düngemittels vorsahen. Deshalb wurde gegen Oosthoek/Groen eine Geldbuße verhängt.
- 14 Die Maatschap, die die fragliche Parzelle Anfang März 2009 in Besitz nahm, beantragte u. a. für diese Parzelle Direktzahlungen für das Jahr 2009. Der Vorlageentscheidung zufolge erlangte sie von dem durch Oosthoek/Groen begangenen Verstoß erst durch ein Schreiben des Staatssekretärs vom 23. November 2009 Kenntnis, in dem wegen des Verstoßes gegen die nationalen Rechtsvorschriften aufgrund der Verwendung eines nicht emissionsarmen Düngemittels eine mögliche Kürzung der Direktzahlungen angekündigt wurde.
- 15 Mit Entscheidung vom 3. März 2010 nahm der Staatssekretär aufgrund dieser Zuwiderhandlung in Bezug auf die Maatschap eine Kürzung der Direktzahlungen um 20 % wegen Verstoßes gegen die landwirtschaftlichen Grundanforderungen vor. Mit Schreiben vom 8. März 2010 legte die Maatschap gegen diese Entscheidung Widerspruch ein. Mit Bescheid vom 1. April 2010 erklärte der Staatssekretär diesen Widerspruch für unbegründet. Daher erhob die Maatschap gegen diesen Bescheid Klage beim vorlegenden Gericht.
- 16 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass Oosthoek/Groen im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009 als die Person anzusehen sei, von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden. Folglich müssten die an die Maatschap zu leistenden Direktzahlungen wegen der auf Oosthoek/Groen zurückgehenden Nichteinhaltung der landwirtschaftlichen Grundanforderungen gekürzt oder gestrichen werden. Aufgrund der Erklärungen der Geschäftsführung dieser Gesellschaft gegenüber dem Allgemeinen Inspektionsdienst sei die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass diese vorsätzlich gegen die Anforderungen verstoßen habe.
- 17 Da das vorlegende Gericht keinen Vorsatz der Maatschap in Bezug auf den von Oosthoek/Groen begangenen Verstoß festgestellt hat, hegt es jedoch Zweifel daran, dass es möglich sei, die Kürzung der Direktzahlungen wegen vorsätzlicher Nichteinhaltung der landwirtschaftlichen Grundanforderungen auf die Maatschap anzuwenden, die den Verstoß nicht begangen habe.
- 18 Es stellt insbesondere fest, dass das System der Kürzungen und Streichungen den Erwägungsgründen 56 und 57 der Verordnung Nr. 796/2004 zufolge das Ziel habe, für die Betriebsinhaber einen Anreiz zu schaffen, die bestehenden Rechtsvorschriften in den verschiedenen Bereichen der anderweitigen Verpflichtungen einzuhalten, und dass dieses System unter Beachtung des

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingesetzt werde. Daher dürften zum einen Kürzungen und Ausschlüsse nur dann angewendet werden, wenn der Betriebsinhaber fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt habe, und zum anderen sollten sie je nach Schwere der festgestellten Unregelmäßigkeit gestaffelt sein.

- 19 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts gibt es zwei mögliche Auslegungen von Art. 23 der Verordnung Nr. 73/2009, nämlich entweder, dass der Vorsatz von Oosthoek/Groen unmittelbar der Maatschap zuzurechnen sei, oder, dass ihr lediglich der begangene Verstoß gegen die landwirtschaftlichen Grundanforderungen als solcher zugerechnet werde.
- 20 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 dahin auszulegen, dass gegen einen Betriebsinhaber, der eine Beihilfe beantragt hat, eine Kürzung oder Streichung der Zahlungen festgesetzt wird, wie sie in Bezug auf den festgestellten Verstoß gegen den tatsächlichen Gesetzesübertreter, an den oder von dem die Flächen übertragen wurden, festgesetzt worden wäre, wenn dieser den Antrag selbst gestellt hätte? Oder bedeutet die Bestimmung lediglich, dass der festgestellte Verstoß dem, der den Beihilfeantrag gestellt hat, zuzurechnen ist, bei der Entscheidung über die (Höhe der) Kürzung oder über den Ausschluss aber noch zu ermitteln ist, in welchem Ausmaß der Betriebsinhaber selbst fahrlässig, schuldhaft oder vorsätzlich gehandelt hat?

Zur Vorlagefrage

- 21 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 dahin auszulegen ist, dass die eine Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen oder den Ausschluss von deren Bezug nach sich ziehende Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen durch die Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, in vollem Umfang dem Betriebsinhaber zuzurechnen ist, der den Beihilfeantrag gestellt hat.
- 22 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 eine Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen vorsieht, der einem Betriebsinhaber, der den Beihilfeantrag gestellt hat, gewährt wurde oder zu gewähren ist, wenn die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder das Kriterium des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands in dem Kalenderjahr, für das der Beihilfeantrag gestellt worden ist, zu irgendeinem Zeitpunkt nicht erfüllt wurden.
- 23 Gemäß Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung ist die Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen auch für den Fall vorgesehen, dass der betreffende Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar der Person anzulasten ist, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden.
- 24 Im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen durch die Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, ist der Wortlaut dieser Bestimmung hinsichtlich der Zurechnung an einen Betriebsinhaber, der einen Beihilfeantrag gestellt hat, eindeutig. Jedoch erläutert die Verordnung Nr. 73/2009 nicht, ob auch die Folgen der Feststellung, dass ein der Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, zuzurechnender Vorsatz vorliegt, diesem Betriebsinhaber zuzurechnen sind.
- 25 Hierzu heißt es in der Verordnung Nr. 796/2004, dass der Prozentsatz der bei Fahrlässigkeit des Betriebsinhabers anzuwendenden Kürzung zwischen 1 % und 15 % liegt. Dagegen beläuft sich dieser Satz, falls die Kürzung infolge einer vorsätzlichen Handlung des Betriebsinhabers verhängt wurde, grundsätzlich auf zwischen 20 % und 100 %.

- 26 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich die Frage des vorlegenden Gerichts nicht allein anhand des Wortlauts von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 beantworten lässt.
- 27 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. u. a. Urteil vom 21. Juli 2011, Beneo-Orafti, C-150/10, Slg. 2011, I-6843, Randnr. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Erstens wurde jedoch die „Zehnmonatsregel“ in Art. 44 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003, wonach die Betriebsinhaber, um einen Beihilfeantrag stellen zu können, die Parzellen, die der beihilfefähigen Fläche entsprechen, für einen Zeitraum von mindestens zehn Monaten zur Verfügung haben mussten, durch die Verordnung Nr. 146/2008 auf einen einzigen Tag verkürzt. Um die Direktzahlung für das Jahr zu erhalten, in dem der Beihilfeantrag gestellt wurde, genügt es daher, dass der Betriebsinhaber zum Referenzzeitpunkt über eine Parzelle verfügt.
- 29 Wie aus dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 146/2008 hervorgeht, wurde mit dieser Vereinfachung der Zulassungsregeln das Ziel verfolgt, den Verwaltungsaufwand sowohl für die betroffenen Betriebsinhaber als auch für die betroffenen Verwaltungen zu verringern.
- 30 Hieraus ergibt sich auch, dass eine bestimmte Parzelle leichter mehrfach in einem Kalenderjahr übertragen werden kann, was die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit zur Folge haben kann, dass der Betriebsinhaber, der einen Beihilfeantrag gestellt hat, die Fläche nicht selbst bearbeitet hat.
- 31 Zweitens hat die Aufgabe der „Zehnmonatsregel“ eine Änderung von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 durch die Verordnung Nr. 146/2008 nach sich gezogen, da diese Bestimmung in Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 übernommen wurde, der die Haftung des Betriebsinhabers bei Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen vorsieht, indem hinzugefügt wurde, dass ein Betriebsinhaber, der für eine Parzelle einen Beihilfeantrag gestellt hat, im Fall ihrer Übertragung während des gesamten Jahres, für das der Antrag gestellt wurde, weiterhin für diese Parzelle haftet.
- 32 Somit ist festzustellen, dass Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 nicht zwischen Fällen der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen aus Fahrlässigkeit auf der einen und aufgrund vorsätzlicher Handlung der Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, auf der anderen Seite unterscheidet. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Folgen einer Handlung der Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, einem Betriebsinhaber, der einen Beihilfeantrag gestellt hat, zugerechnet werden.
- 33 Demnach ist bei der Auslegung von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 die oben dargelegte Entwicklung der Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.
- 34 Aus dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 146/2008 ergibt sich, dass die Vereinfachung des Zugangs zu den Direktzahlungen den Betriebsinhabern den Bezug von Landwirtschaftsbeihilfen erleichtert. Außerdem wird im dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 darauf hingewiesen, dass die Gewährung der Beihilfe von dem Erfordernis abhängt, dass ihr Empfänger die anderweitigen Verpflichtungen einhält.
- 35 Folglich handelt es sich bei der im Fall der Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen anzuwendenden Sanktion um ein spezielles Instrument der Verwaltung, das integraler Bestandteil des Systems der Landwirtschaftsbeihilfen ist und die Einhaltung dieser Verpflichtungen fördern soll.
- 36 Der Gerichtshof hat insoweit mehrfach betont, dass sich die verletzten Vorschriften allein an die Wirtschaftsteilnehmer richten, die sich aus freien Stücken dafür entschieden haben, eine Beihilferegelung im Bereich der Landwirtschaft in Anspruch zu nehmen (vgl. Urteile vom

18. November 1987, Maizena u. a., 137/85, Slg. 1987, 4587, Randnr. 13, vom 27. Oktober 1992, Deutschland/Kommission, C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 26, vom 11. Juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 41, sowie vom 5. Juni 2012, Bonda, C-489/10, Randnr. 30).

- 37 Demnach hat der Betriebsinhaber, der die Beihilfe erhält, selbst dann, wenn er die Parzelle, für die er die Direktzahlung beantragt hat, nicht während des gesamten Kalenderjahrs tatsächlich nutzt, das Risiko zu tragen, dass ihm die Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen auf dieser Parzelle sowohl aufgrund von Fahrlässigkeit als auch aufgrund einer vorsätzlichen Handlung der Person, an die oder von der diese Parzelle übertragen wurde, zugerechnet wird, was zu einer Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen oder zum Ausschluss von deren Bezug führen kann. Dieser Betriebsinhaber kann daher betreffend den Verstoß der Person, an die oder von der die fraglichen landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, auch für die Folgen vorsätzlicher Handlungen haftbar gemacht werden.
- 38 Allerdings sieht der 57. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 796/2004 vor, dass Kürzungen des Gesamtbetrags der Direktzahlungen und der Ausschluss von deren Bezug unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips festzulegen sind. Somit ist zu prüfen, ob das in der vorstehenden Randnummer gefundene Ergebnis mit diesem Grundsatz vereinbar ist.
- 39 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, verlangt, dass die von einer Bestimmung des Unionsrechts eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (vgl. Urteil vom 12. Juli 2012, Association Kokopelli, C-59/11, Randnr. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Aus den Randnrn. 34 bis 37 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass die Haftung des Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag stellt, im Fall der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen aufgrund von Fahrlässigkeit oder vorsätzlichen Handelns der Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, es ermöglicht, das dem System der Kürzungen des Gesamtbetrags der Direktzahlungen und des Ausschlusses von deren Bezug zugrunde liegende und im dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 genannte Ziel zu erreichen, nämlich die Integration der grundlegenden Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die gemeinsamen Marktorganisationen.
- 41 Was die Frage betrifft, ob eine solche Haftung des Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag gestellt hat, über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, ist festzustellen, dass allein der Betriebsinhaber, der die Beihilfe erhält, gegenüber der Verwaltung haftet. Wie die niederländische Regierung und die Europäische Kommission zu Recht geltend machen, hindert jedoch nichts die Parteien eines Vertrags über die Übertragung landwirtschaftlicher Flächen daran, untereinander nähere Bestimmungen zu den finanziellen Risiken eines solchen Vertrags einschließlich des Risikos einer möglichen Kürzung oder Streichung der Landwirtschaftssubventionen zu vereinbaren. Darüber hinaus kann selbst beim Fehlen einer solchen Vereinbarung die Inanspruchnahme der Mechanismen des Zivilrechts, die es ermöglichen, die Interessen des Betriebsinhabers, der einen Beihilfeantrag gestellt hat, zu schützen, nicht von vornherein ausgeschlossen werden.
- 42 Daher geht es nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels Erforderliche hinaus, einen Verstoß, den die Person begangen hat, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, in vollem Umfang dem Betriebsinhaber zuzurechnen, der einen Beihilfeantrag für die Parzelle gestellt hat, auf der die Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen festgestellt wurde.

- 43 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass keine Sanktion verhängt wird, wenn der Betriebsinhaber, der den Verstoß begangen hat, oder der Betriebsinhaber, der zum Referenzzeitpunkt im Besitz der fraglichen Parzelle war, keinen Beihilfeantrag stellt. Das System der Kürzungen des Gesamtbetrags der Direktzahlungen und des Ausschlusses von deren Bezug stellt nämlich eine Verwaltungsmaßnahme dar, die mit den Anreizen in Form von Direktzahlungen verbunden ist.
- 44 Folglich ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 73/2009 dahin auszulegen ist, dass die eine Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen oder den Ausschluss von deren Bezug nach sich ziehende Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen durch die Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, in vollem Umfang dem Betriebsinhaber zuzurechnen ist, der den Beihilfeantrag gestellt hat.

Kosten

- 45 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden 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:

Art. 23 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ist dahin auszulegen, dass die eine Kürzung des Gesamtbetrags der Direktzahlungen oder den Ausschluss von deren Bezug nach sich ziehende Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen durch die Person, an die oder von der die landwirtschaftlichen Flächen übertragen wurden, in vollem Umfang dem Betriebsinhaber zuzurechnen ist, der den Beihilfeantrag gestellt hat.

Unterschriften