

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 7. Juli 2011¹

I — Einleitung

1. Zu den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) gehört auch, den Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern.² Zu diesem Zweck stellt die Union in ihrem Haushalt Mittel zur Verfügung, aus denen den Landwirten direkte Einkommensbeihilfen gewährt werden können. Die ursprünglich produktbezogenen Beihilfen sind seit der Reform von 2003 schrittweise „entkoppelt“ und zu einer „einheitlichen Betriebsprämie“ zusammengefasst worden. Damit sollte erreicht werden, dass sich die Landwirte bei der Wahl der anzubauenden Erzeugnisse nicht an der Beihilfe, sondern am Markt orientieren. Die Höhe der einheitlichen Betriebsprämie, die ein Landwirt

beanspruchen kann, richtet sich³ unter anderem nach der Höhe der Beihilfen, die er in der Zeit vor der Reform erhalten hatte; maßgeblich sind insoweit die Jahre 2000 – 2002.

2. Damit auch Neueinsteiger in den Genuss einer einheitlichen Betriebsprämie kommen können, können ihnen die Mitgliedstaaten Referenzbeträge aus einer sog. „nationalen Reserve“ gewähren, die insbesondere durch Kürzung der den bisherigen Beihilfeempfängern zugewiesenen Referenzbeträge gebildet wird. In diesem Zusammenhang ersucht das spanische Tribunal Supremo den Gerichtshof um Klärung der Frage, ob die Mitgliedstaaten

3 — Gemäß der im vorliegenden Verfahren zeitlich anwendbaren Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1, im Folgenden: „Verordnung Nr. 1782/2003“ oder „Verordnung Nr. 1782/2003 über die einheitliche Betriebsprämie“). Diese Verordnung ist durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30, S. 16) aufgehoben und ersetzt worden.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Art. 39 Abs. 1 Buchstabe b AEUV (früher Art. 33 Abs. 1 Buchstabe b EG).

befugt sind, unter den „neuen“ Landwirten⁴ nur „junge“ Landwirte (im Alter unter 40 Jahren) zu berücksichtigen, die bei ihrer ersten Niederlassung bereits in den Genuss einer anderen Fördermaßnahme der Union gekommen waren, nämlich der sog. Niederlassungsbeihilfe⁵, die der Entwicklung des ländlichen Raums dient.

4. Nach dem 29. Erwägungsgrund dieser Verordnung sind „[b]ei der Ermittlung des Beihilfeanspruchs eines Betriebsinhabers im Rahmen der neuen Regelung ... die Beträge zugrunde zu legen, die er in einem Bezugszeitraum erhalten hat. Zur Berücksichtigung besonderer Situationen sollte eine einzelstaatliche Reserve vorgesehen werden. Diese Reserve kann auch zur Beteiligung neuer Betriebsinhaber an der Regelung verwendet werden. Die einheitliche Betriebsprämie sollte auf einzelbetrieblicher Basis berechnet werden.“

II — Rechtlicher Rahmen

A — Unionsrecht

1. Die Verordnung Nr. 1782/2003 über die einheitliche Betriebsprämie

3. Mit der Verordnung Nr. 1782/2003⁶ sind die bis dahin im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehenen erzeugnisbezogenen direkten Einkommensbeihilfen für Landwirte weitgehend zu einer einheitlichen Betriebsprämie zusammengefasst worden.

4 — Die deutsche Fassung der Verordnung Nr. 1782/2003 verwendet den eher abstrakten Begriff „Betriebsinhaber“, während andere Sprachfassungen plastischere Begriffe wie etwa „farmer“, „agriculteur“, „agricoltore“, „agricultor“ oder „landbouwer“ verwenden. Für alle Sprachen gilt nach der Definition in Art. 2 Buchstabe a dieser Verordnung, dass nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen oder Vereinigungen solcher Personen darunter zu verstehen sind. Zur besseren Lesbarkeit werde ich im Folgenden den Begriff „Landwirt“ verwenden.

5 — Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277, S. 1, im Folgenden: „Verordnung Nr. 1698/2005“ oder „Verordnung Nr. 1698/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums“).

6 — Zitiert in Fn. 3.

5. Der erste Absatz von Art. 33 „Beihilfevorsatzungen“ der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt:

„Betriebsinhaber können die Betriebsprämienregelung in Anspruch nehmen, wenn

...

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

6. Art. 42 „Nationale Reserve“ dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Zur Bildung einer nationalen Reserve nehmen die Mitgliedstaaten ... eine lineare prozentuale Kürzung der Referenzbeträge vor. Diese Kürzung darf nicht mehr als 3% betragen.

...

(3) Die Mitgliedstaaten können die nationale Reserve nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen vorrangig zur Gewährung von Referenzbeträgen an Betriebsinhaber, die nach dem 31. Dezember 2002 — oder im Jahr 2002, ohne jedoch Direktzahlungen erhalten zu haben — eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufgenommen haben, verwenden.

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

...“

(4) Die Mitgliedstaaten verwenden die nationale Reserve, um nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen Referenzbeträge für Betriebsinhaber festzulegen, die sich in einer besonderen Lage befinden, die von der Kommission nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren zu definieren ist.

2. Die Durchführungsverordnung Nr. 795/2004

(5) Die Mitgliedstaaten können die nationale Reserve verwenden, um nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen Referenzbeträge für Betriebsinhaber in Gebieten festzulegen, die in Umstrukturierungs- und/oder Entwicklungsprogramme im Zusammenhang mit bestimmten öffentlichen Maßnahmen eingebunden sind, um die Aufgabe von Flächen zu vermeiden und/oder spezielle Nachteile für Betriebsinhaber in diesen Gebieten anzugleichen.

7. Nach Art. 2 Buchstabe k der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung Nr. 1782/2003⁷ gelten „[b]ei der Anwendung von Artikel 37 Absatz 2 und Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ... als ‚Betriebsinhaber, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufgenommen haben‘, natürliche oder juristische Personen, die in den fünf Jahren vor Aufnahme der neuen landwirtschaftlichen Tätigkeit in eigenem Namen und auf eigene Rechnung weder eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt haben noch die Kontrolle einer juristischen Person innehatten, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübte.

Bei juristischen Personen darf/dürfen die natürlichen Personen, die die Kontrolle der juristischen Person ausüben, in den fünf Jahren vor Aufnahme der landwirtschaftlichen Tätigkeit durch die juristische Person

...

7 — ABl. L 141, S.1, im Folgenden: „Durchführungsverordnung Nr. 795/2004“.

in eigenem Namen und auf eigene Rechnung keine landwirtschaftliche Tätigkeit oder die Kontrolle einer landwirtschaftlichen Tätigkeit ausübenden juristischen Person ausgeübt haben.“

ii) Niederlassung von Junglandwirten,

...“

8. Art. 6 Abs. 1 dieser Durchführungsverordnung lautet:

„Nutzt ein Mitgliedstaat die Möglichkeit gemäß Artikel 42 Absätze 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, so kann ein Betriebsinhaber nach den in diesem Abschnitt festgelegten Bedingungen und gemäß den von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten objektiven Kriterien Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve erhalten.“

10. Der erste Absatz von Art. 22 „Niederlassung von Junglandwirten“ dieser Verordnung lautet:

„Die Beihilfe nach Artikel 20 Buchstabe a Ziffer ii wird Personen gewährt, die

a) weniger als 40 Jahre alt sind und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsinhaber niederlassen,

3. Die Verordnung Nr. 1698/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums

b) über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen,

9. Art. 20 der Verordnung Nr. 1698/2005⁸, der zum Titel IV „Unterstützung des ländlichen Raums“ gehört, bestimmt:

c) einen Betriebsverbesserungsplan für die Entwicklung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit vorlegen.“

„Interventionen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft betreffen

a) Maßnahmen zur Förderung der Kenntnisse und zur Stärkung des Humanpotenzials:

B — *Spanisches Recht*

...

11. Das vom spanischen Ministerrat auf Vorschlag der Ministerin für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung erlassene Königliche Dekret 1470/2007 vom 2. November 2007 über die Anwendung von Direktzahlungen in

⁸ — Zitiert in Fn. 5.

der Landwirtschaft⁹ bezweckt nach seinem Art. 1 Abs. 1 den Erlass von Grundregeln u. a. für die in der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehene einheitliche Betriebsprämie.

das seinerseits durch das Königliche Dekret 1680/2009 vom 13. November 2009 aufgehoben wurde; sein Inhalt ist in diese beiden Nachfolgedekrete jedoch übernommen worden.

12. Art. 9 Abs. 2 des Königlichen Dekrets lautet:

„Ansprüche auf Betriebsprämienzahlungen aus der nationalen Reserve werden, sofern die Empfänger die vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllen, gewährt

...

b) Junglandwirten, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 [zur Entwicklung des ländlichen Raums] erfolgt ist, die in einem der in Anhang VI der Verordnung Nr. 1782/2003 [...] genannten Sektoren — mit Ausnahme der Saatguterzeugung — tätig geworden sind und die noch keine Betriebsprämienzahlungen aus der nationalen Reserve erhalten haben.“

13 Das Königliche Dekret 1470/2007 ist durch das Königliche Dekret 1612/2008 vom 3. Oktober 2008 aufgehoben worden,

III — Sachverhalt und Vorlagefrage

14. Laut dem vorlegenden Gericht ist die Unió de Pagesos de Catalunya die repräsentativste landwirtschaftliche Gewerkschaft in Katalonien.

15. Sie hat¹⁰ am 27. Oktober 2008 beim Tribunal Supremo Klage auf Nichtigerklärung u. a. von Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 erhoben, weil damit für junge Landwirte, die in den Genuss der einheitlichen Betriebsprämie kommen wollten, eine neue Voraussetzung eingeführt werde, die im unmittelbar anwendbaren Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht vorgesehen sei. Dort werde die Möglichkeit für junge Landwirte, eine Betriebsprämie zu erhalten, nämlich nicht an die Gewährung einer Beihilfe zur ersten Niederlassung geknüpft.

16. Das Tribunal Supremo teilt die Ansicht der Unió de Pagesos de Catalunya, dass durch Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 eine Situation der

9 — Veröffentlicht im *Boletín Oficial del Estado* vom 3. November 2007.

10 — Nach den Angaben der am Ausgangsverfahren und am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligten Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español (Dachverband der spanischen Landwirte- und Viehzüchterverbände — Initiative des Spanischen Staates zur ländlichen Entwicklung).

Ungleichheit geschaffen werde, die sich diskriminierend zwischen jungen Landwirten auswirke und dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts zuwiderlaufe.

IV — Rechtliche Würdigung

A — Zulässigkeit der Vorlagefrage

17. Da es für die Entscheidung des Rechtsstreits die Auslegung von Art. 42 Abs. 3 der Verordnung 1782/2003 durch den Gerichtshof für erforderlich hält, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Steht Art. 9 Abs. 2 Buchst. b des Königlichen Dekrets 1470/2007 vom 2. November 2007, der die mögliche Erlangung von Ansprüchen auf die Zahlung von Betriebsprämien aus der nationalen Reserve davon abhängig macht, dass es sich um junge Landwirte handelt, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt ist, in Einklang mit Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003?

18. Am Verfahren vor dem Gerichtshof haben sich die Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español (im Folgenden: Coordinadora), die spanische, die deutsche, die griechische und die österreichische Regierung sowie die Kommission beteiligt, wobei die österreichische Regierung nur schriftliche Erklärungen eingereicht hat, während sich die anderen Beteiligten sowohl schriftlich als auch mündlich geäußert haben.

19. Das Tribunal Supremo führt in seiner Vorlageentscheidung einerseits aus, es habe nicht den geringsten Zweifel an der Relevanz der Auslegung der Verordnung Nr. 1782/2003 für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits. Andererseits weist es aber darauf hin, dass das angefochtene Königliche Dekret 1470/2007 inzwischen aufgehoben und sein Inhalt in spätere Königliche Dekrete übernommen worden sei, so dass die angefochtene Bestimmung Relevanz für künftige Verfahren behalte, in denen es mit derselben Frage befasst werden könne.

20. Dies wirft bereits erste Zweifel auf, ob eine Beantwortung der Vorlagefrage durch den Gerichtshof tatsächlich für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich ist, oder ob die Antwort nur für künftige Verfahren Bedeutung haben könnte.

21. Diese Zweifel werden durch die Erklärungen der spanischen Regierung weiter genährt. Sie hat geltend gemacht, da das Königliche Dekret 1470/2007 zwischenzeitlich aufgehoben worden sei, sei die Vorlagefrage für die Entscheidung über die von der Unió de Pagesos de Catalunya erhobene Klage auf Nichtigerklärung dieses Dekrets nicht mehr relevant und daher unzulässig.

22. Nach ständiger Rechtsprechung des Tribunal Supremo diene die Direktklage gegen allgemeine Bestimmungen nämlich dazu, vom Verordnungsgeber erlassene, rechtswidrige Normen aus der Rechtsordnung zu entfernen, und nicht dazu, über individuelle Ansprüche zu entscheiden. Eine Direktklage verliere daher, so die Rechtsprechung, ihren Sinn, wenn die angefochtene Bestimmung im Entscheidungszeitpunkt bereits auf andere Weise aus der Rechtsordnung entfernt worden sei.

23. Ganz auf der Linie dieser Rechtsprechung habe das Tribunal Supremo eine frühere Nichtigkeitsklage der Unió de Pagesos de Catalunya gegen das Königliche Dekret, das dem hier angefochtenen Königlichen Dekret 1470/2007 vorausgegangen und durch letzteres aufgehoben worden sei, für erledigt erklärt und das Verfahren eingestellt. Außerdem habe das Tribunal Supremo das Verfahren über die Nichtigkeitsklage einer anderen Vereinigung von Landwirten gegen das Königliche Dekret 1470/2007 mit der Begründung eingestellt, es sei durch das Königliche Dekret 1612/2008 aufgehoben worden. Nach Ansicht der spanischen Regierung ist das Ausgangsverfahren daher gegenstandslos geworden und einzustellen.

24. Der Gerichtshof hat daraufhin das Tribunal Supremo um Klarstellung ersucht,¹¹ inwieweit eine Beantwortung der Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich ist.

25. In seiner Antwort erklärt das Tribunal Supremo, dass die Aufhebung des Königlichen Dekrets 1470/2007 die Zulässigkeit der Vorlagefrage nicht in Frage stelle. Zum einen wiederholt es insoweit, dass die Nachfolgedekrete die gleiche Regelung enthielten. Zum anderen sei seine Rechtsprechung, auf die die spanische Regierung Bezug nehme, hier nicht einschlägig, weil die Aufhebung nicht während des Verfahrens erfolgt sei. Die Klage der Unió de Pagesos de Catalunya bleibe daher aktuell.

26. Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten benötigen.¹²

27. Wird dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, so wird grundsätzlich vermutet, dass sie für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblich ist.¹³

11 — Gemäß Art. 104 Abs. 5 der Verfahrensordnung.

12 — Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, Slg. 2006, I-6057, Randnr. 40), und vom 24. März 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Randnr. 65), Beschluss vom 14. Oktober 2010, Reinke (C-336/08, Randnr. 13), und Urteil vom 9. November 2010, VB Pénzügyi Lizíng (C-137/08, Slg. 2010, I-10847, Randnr. 37).

13 — Urteile vom 16. Dezember 2008, Cartesio (C-210/06, Slg. 2008, I-9641, Randnr. 67), vom 22. Juni 2010, Melki (C-188/10 und C-189/10, Slg. 2010, I-5667, Randnr. 27), und vom 12. Oktober 2010, Rosenblatt (C-45/09, Slg. 2010, I-9391, Randnr. 33).

28. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts jedoch (und nur dann) verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind.¹⁴

29. Die dem Gerichtshof übertragene Aufgabe bei Vorabentscheidungsersuchen besteht nämlich darin, zur Rechtspflege in den Mitgliedstaaten beizutragen, nicht aber darin, Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen abzugeben.¹⁵

30. Soweit das Tribunal Supremo in seiner Antwort auf das Klarstellungsersuchen des Gerichtshofs die Entscheidungserheblichkeit seiner Vorlagefrage damit begründet, die materielle Regelung des angefochtenen, inzwischen aufgehobenen Art. 9 Abs. 2 Buchst. b des Königlichen Dekrets 1470/2007 sei in die Nachfolgedekrete übernommen worden, bestärkt es eher den ersten Eindruck, dass die Beantwortung dieser Frage nicht für eine Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich ist, sondern lediglich für Entscheidungen über etwaige künftige Klagen gegen

die Nachfolgedekrete erforderlich werden könnte. Damit wäre die Vorlagefrage hypothetisch und folglich unzulässig.

31. Das Tribunal Supremo hat jedoch auch erklärt, dass seine Rechtsprechung, wonach Nichtigkeitsklagen gegen Dekrete, die zwischenzeitlich auf andere Weise aufgehoben worden seien, gegenstandslos würden, hier nicht einschlägig sei, weil das angefochtene Dekret 1470/2007 nicht während des Verfahrens aufgehoben worden sei; folglich bleibe die Klage im Ausgangsrechtsstreit aktuell. Nähere Ausführungen dazu, dass nach spanischem Recht bereits vor Klageerhebung aufgehobene Dekrete für nichtig erklärt werden können, dies aber nicht möglich ist, wenn sie erst während des Verfahrens aufgehoben wurden, wären zwar wünschenswert gewesen. Angesichts der klaren Aussage des Tribunal Supremo, dass die Klage der Unió de Pagesos de Catalunya noch aktuell sei, sollte die Vorlagefrage jedoch als entscheidungserheblich und somit zulässig angesehen werden.

B — *Beantwortung der Vorlagefrage*

32. Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Frage im Wesentlichen wissen, ob es mit Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 vereinbar ist, dass ein Mitgliedstaat die darin vorgesehene Möglichkeit, neuen Landwirten Ansprüche auf Zahlung von Betriebsprämien aus der nationalen Reserve zu gewähren, auf

¹⁴ — Siehe die in Nr. 13 zitierten Urteile.

¹⁵ — Urteile vom 12. Juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 32), vom 8. September 2009, Budevický Budvar (C-478/07, Slg. 2009, I-7721, Randnr. 64), vom 11. März 2010, Attanasio Group (C-384/08, Slg. 2010, I-2055, Randnr. 28).

junge Landwirte beschränkt, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt ist.

der nationalen Reserve habe der Gerichtshof bereits im Urteil Elbertsen¹⁶ anerkannt.

1. Vorbringen den Verfahrensbeteiligten

33. Die Coordinadora sowie die spanische, die deutsche und die österreichische Regierung schlagen vor, diese Frage zu bejahen.

34. Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 stelle es ins Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie neuen Landwirten mittels der nationalen Reserve Betriebsbeihilfen gewährten. Wenn ein Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch mache, sei sein Ermessensspielraum nur insoweit eingeschränkt, als er objektive Kriterien anwenden, die Gleichbehandlung der Landwirte gewährleisten und Markt- und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden müsse. Indem sich Spanien insoweit der Kriterien bediene, die Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 für die Gewährung von Niederlassungsbeihilfen an junge Landwirte vorsehe, seien diese Anforderungen erfüllt. Den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Nutzung

35. Die spanische Regierung macht zudem geltend, dass bei der Auslegung der Verordnung Nr. 1782/2003 die durch die Reform von 2003 erfolgte Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik zu berücksichtigen sei. Seit der Reform seien die beiden bisherigen Säulen der GAP, einerseits die Stützung der Marktpreise und der Einkommen, andererseits die ländliche Entwicklung, nicht mehr klar voneinander getrennt, vielmehr ergänzt und überschritten sie sich, wobei eine deutliche Gewichtsverlagerung zugunsten der ländlichen Entwicklung festzustellen sei.¹⁷ Gerade dieser Wirklichkeit werde die Verknüpfung, die in der streitigen Regelung vorgenommen werde, gerecht.

36. Was das Gleichbehandlungsgebot angeht, präzisiert die österreichische Regierung, dass junge Landwirte im Sinne des Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 besonders förderungswürdig seien und sich daher nicht in derselben Situation wie andere neue Landwirte befänden. Jedenfalls wäre eine Ungleichbehandlung selbst bei

16 — Urteil vom 22. Oktober 2009, Elbertsen (C-449/08, Slg. 2009, I-10241).

17 — Die spanische Regierung verweist insoweit insbesondere auf den ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1698/2005, wonach „[d]ie Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ... von einer Politik der Entwicklung des ländlichen Raums begleitet und ergänzt werden [sollten], die so zur Verwirklichung der im Vertrag niedergelegten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beitragen sollte“, sowie auf den fünften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003, wonach diese Verordnung eine progressive Reduzierung der Direktbeihilfen vorsehe und die dadurch erzielten Einsparungen für die Entwicklung des ländlichen Raums verwendet werden sollten.

vergleichbarer Situation objektiv gerechtfertigt, insbesondere durch das Ziel, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern. Die deutsche Regierung kann ebenfalls keine Diskriminierung erkennen, letztlich sei dies aber vom vorlegenden Gericht zu prüfen.

37. Die deutsche Regierung weist außerdem darauf hin, dass Art. 2 Buchstabe k der Durchführungsverordnung Nr. 795/2004 nur eine Mindestdefinition von Neueinsteigern enthalte, aus deren Kreis die Mitgliedstaaten nach objektiven Kriterien auswählen dürften. Das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Festlegung dieser Kriterien werde auch durch Art. 6 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 795/2004 unterstrichen.

38. Die griechische Regierung teilt grundsätzlich die Ansicht der Coordinadora sowie der anderen Regierungen, hält die spanische Regelung jedoch deswegen für nicht mit Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 vereinbar, weil sie nur solche jungen Landwirte berücksichtige, deren Erstniederlassung im Rahmen der Verordnung Nr. 1698/2005 gefördert worden sei, ohne dass objektive Gründe erkennbar seien, warum nicht auch solche

jungen Landwirte gefördert würden, deren Erstniederlassung im Rahmen der ihr vorausgegangenen Verordnung Nr. 1257/1999 gefördert worden sei.

39. Die Kommission ist der Meinung, dass Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 nicht mit Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 vereinbar sei, weil er gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoße. Zum einen würden nämlich nur solche neuen Landwirte berücksichtigt, die zugleich junge Landwirte seien. Zum anderen werde auch unter den jungen Landwirten diskriminiert, indem verlangt werde, dass ihre erste Niederlassung im Rahmen eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums stattgefunden habe und dass sie in bestimmten Sektoren tätig seien.

2. Erörterung

a) Vorbemerkungen

40. Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 macht die Gewährung von Ansprüchen auf Zahlung einer Betriebsprämie aus der nationalen Reserve von vier Bedingungen abhängig.

41. Erstens muss es sich um junge Landwirte handeln, und zweitens muss ihre

erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt sein. Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, wird mit diesen beiden Voraussetzungen Bezug genommen auf Art. 22 der Verordnung Nr. 1698/2005, wonach die in Art. 20 Buchstabe a Ziffer ii derselben Verordnung vorgesehene Niederlassungsbeihilfe für junge Landwirte¹⁸ Personen gewährt wird, die a) weniger als 40 Jahre alt sind und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsinhaber niederlassen, b) über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen, c) einen Betriebsverbesserungsplan für die Entwicklung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit vorlegen.

42. Drittens verlangt Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007, dass der junge Landwirt in einem bestimmten Sektor tätig ist, nämlich einem der in Anhang VI der Verordnung Nr. 1782/2003 genannten, mit Ausnahme der Saatguterzeugung. Viertens darf der junge Landwirt noch keine Betriebsprämienzahlungen aus der nationalen Reserve erhalten haben.

43. Keine dieser vier Voraussetzungen wird in Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 genannt, der bestimmt, dass

18 — Die deutsche Fassung der Verordnung Nr. 1698/2005 verwendet insoweit den Begriff „Junglandwirte“ in Anlehnung an andere Sprachfassungen und zur prägnanteren Gegenüberstellung zu den „neuen“ Landwirten bezeichne ich sie jedoch als „junge Landwirte“.

die Mitgliedstaaten die nationale Reserve nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen vorrangig zur Gewährung von Referenzbeträgen an Betriebsinhaber, die nach dem 31. Dezember 2002 — oder im Jahr 2002, ohne jedoch Direktzahlungen erhalten zu haben — eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufgenommen haben, verwenden können.

44. Obwohl das vorlegende Gericht alle vier in der spanischen Regelung enthaltenen Voraussetzungen in seiner Vorlageentscheidung anspricht, hat es nur die beiden ersten dieser Voraussetzungen zum Gegenstand seiner Vorlagefrage gemacht. Ich werde mich daher im Wesentlichen auf die beiden ersten Bedingungen konzentrieren, nämlich dass es sich um einen jungen Landwirt handeln muss, dessen erste Niederlassung bereits im Rahmen der Verordnung Nr. 1698/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wurde. Die Beantwortung dieser Frage mag ergänzende Ausführungen zu den beiden anderen Voraussetzungen zweckmäßig oder verzichtbar machen.

b) Ermessen hinsichtlich des „Ob“

45. Zunächst ist festzustellen, dass es nach Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 im freien Ermessen der Mitgliedstaaten steht, ob sie von der darin vorgesehenen Möglichkeit überhaupt Gebrauch machen. Es heißt in

dieser Vorschrift nämlich ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten die nationale Reserve vorrangig dazu verwenden „können“, um neuen Landwirten Referenzbeträge zu gewähren.¹⁹ Dies bestätigt außerdem Art. 6 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 795/2004, der wie folgt lautet: „Nutzt ein Mitgliedstaat die Möglichkeit gemäß Artikel 42 Absätze 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, so ...“

46. Damit ist aber noch nicht geklärt, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die Mitgliedstaaten über ein Ermessen auch bei der näheren Ausgestaltung einer solchen Zuteilung von Referenzbeträgen verfügen, insbesondere was den Empfängerkreis anbelangt.

c) Zum Anwendungsbereich des Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003

47. Bevor die Frage nach dem Ermessen hinsichtlich des „Wie“ geklärt werden kann, ist vorab der Anwendungsbereich von Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 näher zu umreißen. Wie sich nämlich aus der Vorlageentscheidung ergibt, hat das Ministerio

19 — So hat der Gerichtshof bereits im Urteil Elbertsen (zitiert in Fn. 16, Randnr. 28) festgestellt, dass Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 den Mitgliedstaaten die Verwendung der nationalen Reserve in den in dieser Bestimmung genannten Fällen ausdrücklich freistellt.

Fiscal²⁰ im Ausgangsverfahren die Ansicht vertreten, dass sich die den Mitgliedstaaten in Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 eingeräumte Möglichkeit, Ansprüche aus der nationalen Reserve zu gewähren, nicht auf die darin genannte Zielgruppe der neuen Landwirte beschränke, vielmehr sei diese Gruppe lediglich vorrangig zu berücksichtigen.

48. Gegen dieses Verständnis sprechen sowohl der Zweck der nationalen Reserve als auch die Systematik des Art. 42 der Verordnung Nr. 1782/2003.

49. Wie sich aus der 29. Begründungserwägung dieser Verordnung ergibt, dient die nationale Reserve dazu, besondere Situationen zu berücksichtigen, wobei die Reserve auch zur Beteiligung neuer Landwirte an der Betriebsprämienregelung verwendet werden kann. Beträfe Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 aber nicht ausschließlich neue Landwirte, sondern alle Landwirte, wobei neue Landwirte lediglich vorrangig zu berücksichtigen wären, so würde die besondere Zweckausrichtung der nationalen Reserve außer Acht gelassen. Denn anders als in den Abs. 4 und 5 dieser Vorschrift würde es dann in ihrem Abs. 3 an jeglicher Eingrenzung der Zielgruppe fehlen. Wie die griechische Regierung anmerkt, würde die nationale

20 — Spanische Staatsanwaltschaft.

Reserve aber ihren Zweck verfehlen, wenn sie zunächst durch eine lineare Kürzung der Referenzbeträge aller Landwirte gebildet und anschließend wieder an alle Landwirte ausgeschüttet würde.

eingeschränkt wird, indem diese nationale Vorschrift nur junge Landwirte berücksichtigt, deren erste Niederlassung bereits im Rahmen der Verordnung Nr. 1698/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wurde.

50. Das Wort „vorrangig“ bezieht sich vielmehr, wie die deutsche Regierung zutreffend ausführt, auf das Verhältnis der Regelungen der Abs. 3 bis 5 des Art. 42 der Verordnung Nr. 1782/2003 zueinander. Während nämlich Abs. 4 dieser Vorschrift den Mitgliedstaaten verbindlich aufgibt, die nationale Reserve für Landwirte zu verwenden, die sich in einer besonderen Lage befinden, enthalten die Abs. 3 und 5 jeweils eine Kannregelung. Dabei hat die Möglichkeit nach Abs. 3 Vorrang vor derjenigen nach Abs. 5, die sich auf Landwirte in bestimmten Gebieten bezieht. Abs. 7 ordnet insoweit an, dass die Ansprüche aus der nationalen Reserve linear zu kürzen sind, wenn sie nicht ausreicht, um die Fälle der Abs. 3 und 4 zu berücksichtigen. Für die Fälle des Abs. 5 ist dies hingegen nicht vorgesehen; sie können erst dann berücksichtigt werden, wenn die nationale Reserve für die Fälle der Abs. 3 und 4 ausreicht.

51. Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 bezieht sich somit ausschließlich auf neue Landwirte in dem dort näher beschriebenen Sinn. Es ist dieser Personenkreis, der durch Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 weiter

d) Ermessen hinsichtlich des „Wie“

52. Was nun die Zulässigkeit einer solchen Einschränkung des Kreises der Berechtigten auf nationaler Ebene anbelangt, so ist zunächst festzustellen, dass Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 den Mitgliedstaaten auch bei der konkreten Ausgestaltung der Zuteilung von Referenzbeträgen aus der nationalen Reserve ein gewisses Ermessen belässt. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 offensichtlich ausfüllungsbedürftig ist und diese Aufgabe zumindest teilweise den Mitgliedstaaten zukommt.

53. Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 gibt den Mitgliedstaaten, die von der darin vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, nämlich auf, bei der Zuteilung der Referenzbeträge objektive Kriterien anzuwenden, die Gleichbehandlung der Landwirte zu gewährleisten und Markt- und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Art. 6 der Durchführungsverordnung Nr. 795/2004 enthält zwar bestimmte Regeln

für die Berechnung der Anzahl und des Wertes der auf diese Weise zuzuweisenden Zahlungsansprüche. Auch diese Vorschrift verweist jedoch auf die von den Mitgliedstaaten festzulegenden objektiven Kriterien.

54. Fällt also den Mitgliedstaaten die Aufgabe zu, Kriterien für die Zuteilung von Referenzbeträgen aus der nationalen Reserve an neue Landwirte festzulegen, kommt ihnen dabei denknötwendig ein gewisses Ermessen zu. Dies wird im 5. Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung Nr. 795/2004 auch ausdrücklich klarstellt.

55. Sodann ist festzustellen, dass Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 keinen Anhaltspunkt dafür enthält, dass es den Mitgliedstaaten von vornherein verwehrt wäre, unter den neuen Landwirten eine engere Auswahl vorzunehmen. Auch der Umstand, dass in Buchstabe k des Art. 2 „Begriffsbestimmungen“ der Durchführungsverordnung Nr. 795/2004 definiert wird, wer als neuer Landwirt bzw. genauer genommen als „Betriebsinhaber, [der] eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufgenommen [hat]“ anzusehen ist, schließt nicht aus, dass das Ermessen der Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit umfasst, nicht alle neuen Landwirte an der nationalen Reserve teilhaben zu lassen.

56. Bei der Ausübung ihres Ermessens müssen die Mitgliedstaaten jedoch zum einen die oben beschriebenen Vorgaben und

Regeln der Verordnungen Nrn. 1782/2003 und 795/04 und zum anderen die einschlägige Rechtsprechung beachten. Danach haben die Mitgliedstaaten beim Erlass von Maßnahmen zur Durchführung einer Unionsregelung ihr Ermessen insbesondere unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts auszuüben, zu denen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung gehören.²¹ Außerdem haben solche Durchführungsmaßnahmen die Grundrechte zu beachten.²² Ferner darf eine nationale Regelung, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt wurde, nicht so gestaltet oder angewandt werden, dass die mit der gemeinsamen Agrarpolitik verfolgten Ziele beeinträchtigt werden.²³

i) Vorliegen objektiver Kriterien

57. Die Kriterien des Art. 22 der Verordnung Nr. 1698/2005, auf die die hier streitige spanische Regelung abstellt, nämlich dass es sich um Personen handeln muss, die a) weniger als 40 Jahre alt sind und sich erstmals in einem

21 — Urteile vom 20. Juni 2002, Mulligan u. a. (C-313/99, Slg. 2002, I-5719, Randnr. 35), vom 11. Januar 2007, Piek (C-384/05, Slg. 2007, I-289, Randnr. 34), und vom 5. Mai 2011, Edling und Edling (C-230/09 und C-231/09, Slg. 2011, I-3097, Randnr. 74).

22 — Urteil Edling und Edling (zitiert in Fn. 21, Randnr. 74), vgl. auch Beschluss vom 1. März 2011, Chartry (C-457/09, Slg. 2011, I-819, Randnr. 22).

23 — Urteil Edling und Edling (zitiert in Fn. 21, Randnr. 75).

landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsinhaber niederlassen, b) über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen, c) einen Betriebsverbesserungsplan für die Entwicklung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit vorlegen, sind ohne Zweifel objektive Kriterien, so dass die erste Vorgabe des Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 als erfüllt anzusehen ist.

ii) Grundsatz der Gleichbehandlung

58. Schwieriger ist die Frage zu beurteilen, ob auch die zweite Vorgabe des Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 hinreichend beachtet ist, nämlich dass die Gleichbehandlung der Landwirte gewährleistet wird.

59. In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters gemäß Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechte-Charta) Grundrechtscharakter hat²⁴ und von den Mitgliedstaaten gemäß

Art. 51 Abs. 1 dieser Charta bei der Durchführung des Unionsrechts zu beachten ist.²⁵

60. Nach ständiger Rechtsprechung²⁶ verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung, von dem das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters lediglich eine spezielle Ausprägung darstellt,²⁷ dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist. Die Merkmale unterschiedlicher Sachverhalte und somit deren Vergleichbarkeit sind u. a. im Licht des Ziels und des Zwecks der Maßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen.²⁸ Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, dem die in Rede stehende Maßnahme unterfällt.²⁹

24 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 7. Juli 2009 zum Urteil vom 19. Januar 2010, Küçükdeveci (C-555/07, Slg. 2010, I-365, Nr. 77).

25 — Vgl. Urteile vom 5. Oktober 2010, McB. (C-400/10 PPU, Slg. 2010, I-8965, Randnr. 51) und vom 22. Dezember 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Slg. 2010, I-13849, Randnr. 30).

26 — Urteile vom 6. Dezember 2005, ABNA u. a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04, Slg. 2005, I-10423, Randnr. 63), vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. („Arcelor“, C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnr. 23), vom 7. Juli 2009, S.P.C.M. u. a. (C-558/07, Slg. 2009, I-5783, Randnr. 74), und vom 1. März 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats u. a. („Test Achats“, C-236/09, Slg. 2011, I-773, Randnr. 28).

27 — Urteil vom 19. Januar 2010, Küçükdeveci (zitiert in Fn. 24, Randnr. 50).

28 — Urteile Arcelor (zitiert in Fn. 26, Randnr. 26), Test Achats (zitiert in Fn. 26, Randnr. 29) und vom 17. März 2011, AJD Tuna (C-221/09, Slg. 2011, I-1655, Randnr. 93).

29 — Urteil Arcelor (zitiert in Fn. 26, Randnr. 26).

— Vergleichbarkeit der Situation

61. Die mit der Verordnung Nr. 1782/2003 eingeführte Betriebsprämienregelung dient wie die produktbezogenen Beihilfen, die durch sie zusammengefasst wurden, vor allem dazu, der landwirtschaftlichen Bevölkerung ein angemessenes Einkommen zu sichern,³⁰ was gemäß Art. 39 Abs. 1 Buchstabe b AEUV (früher Art. 33 EG) zu den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik gehört.

62. Im Hinblick auf das Ziel des Art. 42 Abs. 3 dieser Verordnung, neue Landwirte an der Betriebsprämienregelung teilhaben zu lassen und ihnen auf diese Weise ein angemessenes Einkommen zu sichern, unterscheidet sich die Situation von jungen Landwirten, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt ist, nicht von der anderer neuer Landwirte.

63. Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 dient der Durchführung des Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 und muss folglich grundsätzlich das gleiche Ziel verfolgen.

64. Die spanische Regierung macht in diesem Zusammenhang geltend, dass Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 dem Umstand Rechnung tragen solle, dass es sich bei der nationalen Reserve um ein knappes Gut handle, so dass die Teilhabe daran notwendigerweise eingeschränkt werden müsse. Indem das Königliche Dekret eine solche Einschränkung durch Heranziehung der Kriterien des Art. 22 der Verordnung Nr. 1698/2005 vornehme, entspreche sie der Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik, wonach die beiden bisherigen Säulen der GAP, einerseits die Stützung der Marktpreise und der Einkommen, andererseits die ländliche Entwicklung, nicht mehr klar voneinander getrennt seien, sondern sich ergänzten und überschneiden, wobei eine deutliche Gewichtsverlagerung zugunsten der ländlichen Entwicklung festzustellen sei.

65. Die hierin liegende Berücksichtigung von Zielen der Entwicklung des ländlichen Raums kann jedoch nicht dazu führen, dass sich die Situation junger Landwirte, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt ist, im Hinblick auf das im Fokus der Verordnung Nr. 1782/2003 liegende Bedürfnis, eine Einkommensbeihilfe zu erhalten, von der Situation anderer neuer Landwirte unterscheidet. Diese Ziele sind erst bei der im Folgenden zu prüfenden Frage zu berücksichtigen, ob ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Behandlung gegeben ist.

³⁰ — Vgl. den 25. und den 27. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 (zitiert in Fn. 3).

— Vorliegen eines sachlichen Grundes für die unterschiedliche Behandlung

amortisieren und die landwirtschaftliche Tätigkeit tatsächlich nachhaltig ausgeübt werden kann.

66. Die nationale Reserve ist, wie die spanische und die deutsche Regierung zutreffend geltend machen, ein knappes Gut. Aus Art. 42 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 ergibt sich, dass die dafür zur Verfügung stehenden Mittel eine bestimmte Obergrenze nicht übersteigen dürfen. Ihre Verwendung ist zudem, wie sich aus den Abs. 4 und 5 dieses Artikels ergibt, nicht auf die Förderung neuer Landwirte beschränkt. Es kann daher ungeachtet der in diesem Artikel vorgesehenen Prioritäts- und Kürzungsregeln zweckmäßig sein, die nach seinem Abs. 3 bestehende Möglichkeit, neue Landwirte an der Betriebsprämienregelung teilhaben zu lassen, auf einen ausgewählten Personenkreis zu beschränken.

67. Wie die österreichische Regierung ausführt, ist der Kreis derjenigen, die bereits eine Niederlassungsprämie gemäß den Art. 20 Buchstabe a Ziffer ii und 22 der Verordnung Nr. 1698/2005 erhalten haben, besonders förderungswürdig, da sie persönlich und betrieblich Voraussetzungen mitbringen, die eine ernsthafte und nachhaltige landwirtschaftliche Tätigkeit erwarten lassen.

68. Zu diesen Voraussetzungen gehört auch das Alter, denn bei jungen Landwirten kann davon ausgegangen werden, dass sie ihren neu gegründeten landwirtschaftlichen Betrieb lange genug führen werden, damit sich die damit verbunden hohen Investitionen

69. Was die konkrete Altersgrenze von unter 40 anbelangt, so muss dem Gesetzgeber ebenso wie im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik³¹ eine Einschätzungsprärogative zukommen, die nur daraufhin zu überprüfen ist, ob die festgelegte Altersgrenze offensichtlich ungeeignet ist. Dies ist hier nicht der Fall. Es kann nämlich davon ausgegangen werden, dass ein unter 40jähriger seinen Betrieb lange genug fortführen wird, um zu einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung beitragen zu können.

70. Dass Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 an die Förderkriterien des Art. 22 der Verordnung Nr. 1698/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums anknüpft, entspricht zudem, wie die spanische, die deutsche und die österreichische Regierung geltend machen, der neueren Ausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik. Wie sich aus dem 21. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 ergibt, ist das Ziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung ein angemessenes Einkommen zu sichern, eng mit der Erhaltung ländlicher Gebiete verknüpft. Zudem sieht diese Verordnung eine Verlagerung der Fördermittel hin zur ländlichen Entwicklung vor. Sie führt nämlich ein verbindliches System zur progressiven Reduzierung der Direktbeihilfen ein (sog. „Modulation“), um Einsparungen zu erzielen, mit denen

31 — Urteile vom 16. Oktober 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, Slg. 2007, I-8531, Randnr. 68), und vom 12. Januar 2010, Petersen (C-341/08, Slg. 2010, I-47, Randnr. 70). Siehe dazu auch meine Schlussanträge vom 6. Mai 2010 zum Urteil vom 12. Oktober 2010, Andersen (C-499/08, Slg. 2010, I-9343, Nr. 54).

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden können.³²

71. Indem die spanische Regelung nur junge Landwirte, die bereits eine Niederlassungsprämie im Rahmen der Verordnung Nr. 1698/2005 erhalten haben, an der nationalen Reserve teilhaben lässt, leistet sie folglich im Einklang mit den allgemeinen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik einen weiteren Beitrag zur ländlichen Entwicklung. Die Erfolgchancen der förderungswürdigen und im Rahmen ihrer Erstiniederlassung bereits geförderten Landwirte werden dadurch weiter gestärkt, und zugleich wird so eine sinnvolle und kohärente Verwendung der EU-Fördermittel sichergestellt.

72. Folglich besteht ein anzuerkennender sachlicher Grund, der die hier in Rede stehende unterschiedliche Behandlung von Landwirten, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt ist, gegenüber anderen neuen Landwirten grundsätzlich rechtfertigen kann.

73. Die griechische Regierung sieht eine unzulässige Ungleichbehandlung jedoch darin, dass Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 nur solche jungen Landwirte berücksichtigt, deren

Erstiniederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt sei, nicht aber solche, bei denen dies auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1257/1999 erfolgt sei, die die gleichen Bedingungen enthalte. Die Kommission hat sich diesen Bedenken in der mündlichen Verhandlung angeschlossen.

74. Die Förderregelung nach der Verordnung Nr. 1698/2005 hat jene nach der Verordnung Nr. 1257/1999 mit Wirkung zum 1. Januar 2007 ersetzt.³³ Folglich wird es im Jahr 2007 Landwirte gegeben haben, die sowohl neu als auch jung waren und eine Erstiniederlassungsbeihilfe im Rahmen der EU-Förderregelung zur Entwicklung des ländlichen Raums erhalten hatten, allerdings nicht, wie von Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets verlangt, gemäß der Verordnung Nr. 1698/2005, sondern gemäß der Vorgängerverordnung Nr. 1257/1999, die weitgehend die gleichen Kriterien enthielt. Der griechischen Regierung ist insoweit zuzugestehen, dass nicht erkennbar ist, inwieweit der Zeitpunkt der Erstiniederlassung einen sachlichen Grund dafür darstellen könnte, solche Landwirte nicht an der nationalen Reserve teilhaben zu lassen.

75. Auf Nachfrage hat die spanische Regierung in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass der spanische Gesetzgeber nach nationalem Recht verpflichtet gewesen sei, auf die aktuelle Unionsverordnung zu verweisen, dass es aber hinsichtlich des Niederlassungszeitpunkts zu keiner Ungleichbehandlung

32 — Siehe den 5. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 sowie den 8. und den 9. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 (zitiert in Fn. 3).

33 — Siehe Art. 93 Abs. 1 und 94 Abs. 1 sowie den 70. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1698/2005.

komme. Dies hat auch die Coordinadora bekräftigt.

iii) Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen

76. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 zu der hier in Rede stehenden Ungleichbehandlung führt. Zum einen ist es denkbar, dass die einschlägigen Fälle bereits durch frühere Dekrete berücksichtigt wurden, zum anderen ist nicht auszuschließen, dass diese Vorschrift in einer Weise angewandt wird, dass der Verweis auf die Verordnung Nr. 1698/2005 auch als Verweis auf die Verordnung Nr. 1257/1999 verstanden wird.

79. Was schließlich die dritte Vorgabe des Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 anbelangt, nämlich dass Markt- und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden sind, so ist nicht erkennbar und auch nicht vorgebracht worden, dass Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 zu solchen Verzerrungen führt.

77. Unabhängig davon ist es auch Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob Umstände vorliegen, die die Beschränkung der Teilhabe neuer Landwirte an der nationalen Reserve auf junge Landwirte, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 (oder möglicherweise der Verordnung Nr. 1257/1999) erfolgt ist, unverhältnismäßig erscheinen lassen. Aus der Akte ergeben sich insoweit keine Anhaltspunkte.

e) Ergebnis

78. Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfung ist daher festzustellen, dass Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 den Grundsatz der Gleichbehandlung wahrt.

80. Da die weiteren, sich aus der Rechtsprechung ergebenden Anforderungen an die Ermessensausübung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts bereits im Rahmen der bisherigen Erörterung berücksichtigt wurden, ist somit im Ergebnis festzustellen, dass es vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht mit Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 vereinbar ist, dass ein Mitgliedstaat die darin vorgesehene Möglichkeit, neuen Landwirten Ansprüche auf Zahlung von Betriebsprämien aus der nationalen Reserve zu gewähren, auf junge Landwirte beschränkt, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1698/2005 erfolgt ist.

f) Zu den weiteren Bedingungen des Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007

81. Wie bereits erwähnt, verlangt Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b des Königlichen Dekrets 1470/2007 auch, dass der junge Landwirt in einem bestimmten Sektor tätig ist, nämlich einem der in Anhang VI der Verordnung Nr. 1782/2003 genannten, mit Ausnahme der Saatguterzeugung. Außerdem darf der junge Landwirt noch keine Betriebsprämienzahlungen aus der nationalen Reserve erhalten haben.

82. Die bisherige Prüfung hat gezeigt, dass Art. 42 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 den Mitgliedstaaten ein Ermessen belässt,

wie sie die Zuteilung von Ansprüchen auf Zahlung von Betriebsprämien aus der nationalen Reserve an neue Landwirte konkret ausgestalten. Vor diesem Hintergrund spricht auf den ersten Blick nichts dagegen, dass ein Mitgliedstaat beschließt, nur bestimmte landwirtschaftliche Sektoren zu berücksichtigen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, gegebenenfalls zu prüfen, ob darin ein Verstoß insbesondere gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung liegen könnte. Der Akte lassen sich insoweit keine Hinweise entnehmen.

83. Was die weitere Voraussetzung anbelangt, dass der junge Landwirt noch keine Betriebsprämienzahlungen aus der nationalen Reserve erhalten hat, so erscheint es Sinn und Zweck der nationalen Reserve zu entsprechen, dass ein solcher Landwirt, der in die Betriebsprämienregelung bereits einbezogen wurde, keine weiteren Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve als „neuer“ Landwirt erhalten kann.

V — Ergebnis

84. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Vorlagefrage des Tribunal Supremo wie folgt zu beantworten:

Vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht ist es mit Art. 42 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vereinbar, dass ein Mitgliedstaat die darin vorgesehene Möglichkeit, neuen Landwirten Ansprüche auf Zahlung von Betriebsprämien

aus der nationalen Reserve zu gewähren, auf junge Landwirte beschränkt, deren erste Niederlassung im Rahmen eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 erfolgt ist.