



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 14. März 2013¹

Rechtssache C-93/12

**ET Agroconsulting-04-Velko Stoyanov
gegen
Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ Razplashtatelna agentsia**

(Vorabentscheidungsersuchen des Administrativen sad Sofia-grad [Bulgarien])

„Gemeinsame Agrarpolitik — Gerichtliche Prüfung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten —
Bestimmung des zuständigen Gerichts — Zulässigkeit im Hinblick auf die Grundsätze der Effektivität
und der Äquivalenz und auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf“

1. Der Gerichtshof hat zum ersten Mal darüber zu entscheiden, ob die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz und Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) einer nationalen Verfahrensvorschrift entgegenstehen, die bewirkt, dass Rechtsstreitigkeiten über Entscheidungen der für die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zuständigen nationalen Behörde bei einem einzigen Gericht konzentriert werden.
2. Nach Auffassung des Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht Sofia-Stadt) (Bulgarien) könnte eine solche Spezialisierung bei den genannten Rechtsstreitigkeiten den Zugang der betroffenen Bürger, also der Landwirte, zu den Gerichten erschweren oder gar unmöglich machen, worin eine Verletzung ihres Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf läge.
3. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, warum Art. 47 Abs. 1 der Charta meines Erachtens dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Verfahrensvorschrift wie der im Ausgangsrechtsstreit in Rede stehenden, die bewirkt, dass Rechtsstreitigkeiten über Entscheidungen der für die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der GAP zuständigen nationalen Behörde beim Administrativen sad Sofia-grad konzentriert werden, nicht entgegensteht, sofern eine solche Vorschrift, was zu prüfen Sache des nationalen Richters ist, den Zugang des Bürgers zu den Gerichten nicht übermäßig erschwert.

¹ — Originalsprache: Französisch.

I – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

4. Am 30. November 2009 erließ die Europäische Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor².

5. Art. 58 dieser Verordnung lautet:

„Liegt bei einer Kulturgruppe die angemeldete Fläche für die Zwecke der flächenbezogenen Beihilferegulungen, ausgenommen die Regelungen für Stärkekartoffeln und Saatgut gemäß Titel IV Kapitel 1 Abschnitte 2 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009, über der gemäß Artikel 57 der vorliegenden Verordnung ermittelten Fläche, so wird die Beihilfe auf der Grundlage der ermittelten Fläche, gekürzt um das Doppelte der festgestellten Differenz, berechnet, wenn die Differenz über 3 % oder 2 ha liegt, aber nicht mehr als 20 % der ermittelten Fläche ausmacht.

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

Beläuft sich die Differenz auf mehr als 50 %, so ist der Betriebsinhaber ein weiteres Mal bis zur Höhe des Betrags, der der Differenz zwischen der angemeldeten Fläche und der gemäß Artikel 57 der vorliegenden Verordnung ermittelten Fläche entspricht, von der Beihilfegewährung auszuschließen. Dieser Betrag wird gemäß Artikel 5b der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission verrechnet. Kann der Betrag im Verlauf der drei Kalenderjahre, die auf das Kalenderjahr der Feststellung folgen, nicht vollständig gemäß dem genannten Artikel verrechnet werden, so wird der Restbetrag annulliert.“

B – Bulgarisches Recht

6. Der Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Gesetz über die Stützung von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe) regelt nach seinem Art. 1 Abs. 6 die Durchführung der Regelung der einheitlichen Flächenzahlung gemäß der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

7. Für Klagen auf Erlass, Änderung, Aufhebung oder Feststellung der Nichtigkeit von Verwaltungsakten sind nach Art. 128 des Administrativnoprotsesualen kodeks (Verwaltungsgerichtsordnung, im Folgenden: APK) die Verwaltungsgerichte zuständig.

8. Nach Art. 133 Abs. 1 APK ist der Administrativen sad (Verwaltungsgericht) zuständig, in dessen Bezirk die Behörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, ihren Sitz hat.

9. Für die Zulassung oder Ablehnung von Beihilfeanträgen gemäß den Regelungen der GAP ist in Bulgarien der Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (Exekutivdirektor des staatlichen Landwirtschaftsfonds, im Folgenden: Direktor) mit Sitz in Sofia ausschließlich zuständig.

² – ABL L 316, S. 65.

10. Nach § 19 der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Zakon za izmenenie i dopalnenie na Administrativnoprotsesualen kodeks (Gesetz über die Änderung und Ergänzung des APK) kann gegen individuelle Verwaltungsakte, die gemäß dem Zakon za sobstvenostta i polzuvaneto na zemedelskite zemi (Gesetz über das Eigentum an landwirtschaftlichen Nutzflächen und über deren Nutzung) und seiner Durchführungsverordnung erlassen worden sind, oder im Fall der Ablehnung des Erlasses eines derartigen Verwaltungsakts – sofern diese Verwaltungsakte nicht durch den Ministar na zemedelieto i hranite (Minister für Landwirtschaft und Ernährung) erlassen oder abgelehnt worden sind – gemäß dem APK beim Rayonen sad (Bezirksgericht) des Belegenheitsorts des Grundstücks Klage erhoben werden.

II – Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits

11. Die ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov (im Folgenden: Agrokonsulting) ist seit dem 23. März 2007 als Landwirt registriert. Am 11. Mai 2010 stellte Agrokonsulting einen Antrag auf Beihilfe gemäß den Beihilferegelungen der GAP, und zwar auf eine einheitliche Flächenzahlung und auf nationale Zuzahlungen pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche. Die Nutzflächen befinden sich in der Region Veliko Tarnovo (Bulgarien), etwa 250 Kilometer von Sofia entfernt.

12. Mit Bescheid vom 2. Oktober 2011 lehnte der Direktor den Antrag von Agrokonsulting mit der Begründung ab, die angemeldeten Flächen erfüllten nicht die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 1122/2009.

13. Gegen diesen Bescheid erhob Agrokonsulting beim Administrativen sad-Burgas (Verwaltungsgericht Burgas) (Bulgarien) Klage. Am 16. November 2011 stellte dieses Gericht einen Zuständigkeitsstreit fest, setzte das Verfahren aus und verwies die Rechtssache an den Administrativen sad Sofia-grad, damit dieser über seine Zuständigkeit entscheide, denn nach Art. 133 APK sei für den Rechtsstreit das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Direktor seinen Sitz habe, also hier das Verwaltungsgericht in Sofia.

14. Nach Auffassung des Administrativen sad Sofia-grad ist die Sache zur Entscheidung über den Zuständigkeitsstreit an den Varhoven administrativen sad (Oberster Verwaltungsgerichtshof) zu verweisen. Der Administrativen sad Sofia-grad hegt in diesem Zusammenhang jedoch Zweifel, die die Auslegung und die Tragweite der Grundsätze der Verfahrensautonomie, der Effektivität und der Äquivalenz betreffen. Er hat das Verfahren daher ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

III – Vorlagefragen

15. Das vorlegende Gericht legt dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgestellte Effektivitätsgrundsatz und der in Art. 47 der Charta verankerte Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes dahin auszulegen, dass sie keine nationale verfahrensrechtliche Vorschrift wie die des Art. 133 Abs. 1 APK zulassen, die die gerichtliche Zuständigkeit für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten über die Durchführung der GAP allein vom Sitz der Verwaltungsbehörde abhängig macht, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, wenn man bedenkt, dass diese Vorschrift den Belegenheitsort der Grundstücke und den Wohnort des Rechtsuchenden nicht berücksichtigt?
2. Ist der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgestellte Äquivalenzgrundsatz dahin auszulegen, dass er keine nationale verfahrensrechtliche Vorschrift wie die des Art. 133 Abs. 1 APK zulässt, die die gerichtliche Zuständigkeit für

verwaltungsrechtliche Streitigkeiten über die Durchführung der GAP allein vom Sitz der Verwaltungsbehörde abhängig macht, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, wenn man § 19 der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Gesetzes über die Änderung und Ergänzung des APK (der die gerichtliche Zuständigkeit für innerstaatliche verwaltungsrechtliche Streitigkeiten über landwirtschaftliche Böden betrifft) berücksichtigt?

IV – Würdigung

16. Mit seinen Vorlagefragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität und Art. 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Verfahrensvorschrift wie Art. 133 Abs. 1 APK entgegenstehen, die bewirkt, dass Rechtsstreitigkeiten über Entscheidungen der für die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der GAP zuständigen nationalen Behörde beim Administrativen sad Sofia-grad konzentriert werden.

A – Vorbemerkungen

17. In ihren schriftlichen Erklärungen macht die deutsche Regierung geltend, der Gerichtshof sei für die Beantwortung der ersten Vorlagefrage nicht zuständig, soweit diese Art. 47 der Charta betreffe. Bei der im Ausgangsrechtsstreit in Streit stehenden Vorschrift handele es sich nicht um die Durchführung des Rechts der Union.

18. Diese Ansicht teile ich nicht.

19. Nach ihrem Art. 51 Abs. 1 gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Und nach Art. 51 Abs. 2 der Charta dehnt diese den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.

20. Die Abs. 1 und 2 des genannten Artikels hängen eng miteinander zusammen. Abs. 1 legt nämlich den Anwendungsbereich der Charta fest und Abs. 2 bestätigt ihn, indem er klarstellt, dass die Charta nicht eine Erweiterung der Zuständigkeiten und Aufgaben bewirken darf, die der Union durch die Verträge zugewiesen sind. Es geht darum, explizit darzulegen, was sich logischerweise aus dem Subsidiaritätsprinzip und dem Umstand ergibt, dass die Union nur über die ihr eigens zugewiesenen Befugnisse verfügt³.

21. Im vorliegenden Fall ist an den rechtlichen Kontext der vorliegenden Rechtssache zu erinnern. Art. 133 Abs. 1 APK legt den Gerichtsstand u. a. für Rechtsstreitigkeiten über die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen gemäß der Verordnung Nr. 1122/2009 fest. Zwar dient diese Vorschrift nicht der Umsetzung dieser Verordnung. Sie betrifft aber zwangsläufig das Unionsrecht und insbesondere die den Bürgern aus der genannten Verordnung erwachsenden Rechte, weil diese Rechte, wenn sich herausstellen sollte, dass die Vorschrift das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzt, in erheblichem Umfang beeinträchtigt und sogar völlig negiert werden könnten.

3 — Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17).

22. Mit dem Erlass einer solchen Vorschrift über den Gerichtsstand handelt die Republik Bulgarien also durchaus im Anwendungsbereich des Unionsrechts⁴.

23. Nähme man an, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um eine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta handelte, weil die in Rede stehende Vorschrift eine nationale Verfahrensvorschrift ist, würde dies bedeuten, dass jede Möglichkeit der Prüfung der Vereinbarkeit einer solchen Vorschrift mit den durch die Charta garantierten Grundrechten ausgeschlossen wäre.

24. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwieweit die Prüfung der Vorlagefrage im Licht von Art. 47 der Charta im Sinne von Art. 51 Abs. 2 der Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnte, neue Zuständigkeiten oder neue Aufgaben für die Union begründete oder die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben änderte.

B – Zu den Vorlagefragen

25. Im vorliegenden Fall fragt sich das vorlegende Gericht, ob den betroffenen Personen, d. h. den Landwirten, durch die ausschließliche Zuständigkeit des Administrativen sad Sofia-grad für bestimmte Rechtsstreitigkeiten, nämlich diejenigen, die Entscheidungen der für die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der GAP zuständigen nationalen Behörde betreffen, der wirksame Zugang zu den Gerichten genommen wird.

26. Hierzu ist festzustellen, dass es nach ständiger Rechtsprechung mangels einer einschlägigen Unionsregelung Sache des Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen⁵.

27. Es handelt sich dabei um eine Ausprägung des Grundsatzes der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten. Die genannten Verfahrensmodalitäten dürfen aber nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität)⁶.

28. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof also, im Licht dieser Grundsätze und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu entscheiden, ob diese einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der der Administrativen sad Sofia-grad für Rechtsstreitigkeiten über die Auszahlung von landwirtschaftlichen Beihilfen im Rahmen der GAP ausschließlich zuständig ist.

29. Meines Erachtens ist es jedoch ratsam, diese Prüfung ausschließlich unter dem Blickwinkel von Art. 47 der Charta vorzunehmen.

30. Die Erfordernisse in Bezug auf die Äquivalenz und Effektivität sind nämlich Ausdruck der allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den gerichtlichen Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten⁷.

4 — In den Erläuterungen zu Art. 51 Abs. 1 der Charta heißt es: „Was die Mitgliedstaaten betrifft, so ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs eindeutig zu entnehmen, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der im Rahmen der Union definierten Grundrechte für die Mitgliedstaaten nur dann gilt, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln“ (Hervorhebung nur hier). Angeführt werden u. a. die Urteile vom 13. Juli 1989, Wachauf (5/88, Slg. 1989, 2609), vom 18. Juni 1991, ERT/DEP (C-260/89, Slg. 1991, I-2925), und vom 18. Dezember 1997, Annibaldi (C-309/96, Slg. 1997, I-7493). Ich verweise auch auf die Nrn. 116 bis 120 meiner Schlussanträge vom 5. April 2011 in der Rechtssache Scattolon (Urteil vom 6. September 2011, C-108/10, Slg. 2011, I-7491). Vgl. für eine Bestätigung dieser Auslegung schließlich Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, Randnrn. 17 ff.).

5 — Vgl. Urteil vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, Slg. 2008, I-2483, Randnr. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

6 — Vgl. Urteil vom 22. Dezember 2010, DEB (C-279/09, Slg. 2010, I-13849, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

7 — Vgl. Urteil vom 29. Oktober 2009, Pontin (C-63/08, Slg. 2009, I-10467, Randnr. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31. Der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, der Grundrechtscharakter hat, umfasst das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf⁸. Dieses Recht selbst ist in Art. 47 Abs. 1 der Charta niedergelegt worden, nach dem jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

32. Daher kann die Prüfung der Frage meines Erachtens allein unter dem Blickwinkel dieser Bestimmung erfolgen⁹.

33. Im Einzelnen geht es im vorliegenden Fall darum, ob derjenige, der einen Antrag auf eine landwirtschaftliche Beihilfe gemäß der GAP stellt, an der Geltendmachung der ihm aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte allein dadurch gehindert ist, dass für Rechtsstreitigkeiten über die Auszahlung dieser Beihilfe ausschließlich das Administrative sad Sofia-grad zuständig ist. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts könnte nämlich die räumliche Entfernung zwischen dem Wohnsitz des Antragstellers und dem Sitz des Gerichts in bestimmten Fällen, wie dem des Ausgangsverfahrens, die Ausübung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf einschränken, weil sie den physischen Zugang zum Gericht verhindert oder den Antragsteller zumindest davon abhält, die Gerichte anzurufen. Es läge dann ein Verstoß gegen Art. 47 Abs. 1 der Charta vor.

34. Im Grunde geht es um die Spezialisierung des Administrativen sad Sofia-grad. Verhindert sie konkret den physischen Zugang des Bürgers zum Gericht oder hält sie ihn zumindest davon ab, davon Gebrauch zu machen?

35. Die Mitgliedstaaten entscheiden sich in Ausübung ihrer souveränen Befugnisse bei der Gerichtsorganisation oft für eine Spezialisierung, entweder weil die betreffenden Rechtsstreitigkeiten fachlich schwierig sind oder weil sie spezielle Sachgebiete betreffen, z. B. bei Rechtsstreitigkeiten über Patente, Minderjährige oder Terrorismus¹⁰.

36. Diese Spezialisierung kann auf verschiedene Weise erfolgen, etwa durch eine Konzentration der Rechtsstreitigkeiten bei einem Gericht oder durch die Bildung von Spezialkammern bei ein und demselben Gericht.

37. Der Mitgliedstaat hat daher bei der Organisation der räumlichen Zuständigkeiten der Gerichte mehrere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, darunter insbesondere die Verfügbarkeit von Transportmitteln, die dem Bürger den physischen Zugang zum Gericht ermöglichen. Diese Beurteilung der nationalen Behörden hängt von den besonderen Merkmalen des jeweiligen Gebiets ab.

38. Deshalb kann der Gerichtshof – auch wenn die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den gerichtlichen Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten, ebenfalls für die Bestimmung der Gerichte gilt, die für die Entscheidung über auf diese Rechte gestützte Klagen zuständig sind¹¹ – nicht seine eigene Beurteilung an die Stelle der Beurteilung durch die Mitgliedstaaten setzen, was für die Organisation der sachlichen und räumlichen Zuständigkeiten der Gerichte auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet als beste Politik zu wählen ist¹². Der Mitgliedstaat ist am besten in der Lage, eine solche Beurteilung vorzunehmen, denn er allein verfügt über die hierfür wesentliche Sachkunde.

8 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, Randnrn. 46 und 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

9 — In dem Urteil DEB wollte das vorlegende Gericht wissen, ob der Effektivitätsgrundsatz dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der die gerichtliche Geltendmachung von der Zahlung eines Kostenvorschusses abhängig gemacht wird und einer juristischen Person, wenn sie diesen Vorschuss nicht aufbringen kann, Prozesskostenhilfe nicht zu bewilligen ist. Der Gerichtshof hat die Vorlagefrage umformuliert, um sie nur unter dem Blickwinkel von Art. 47 der Charta zu prüfen (Randnrn. 27 bis 33).

10 — Vgl. Website „<https://e-justice.europa.eu>“.

11 — Vgl. Urteil Impact (Randnrn. 47 und 48). Vgl. auch Urteil vom 30. September 2003, Köbler (C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Randnr. 46).

12 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Köbler (Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39. Meines Erachtens hat sich der Gerichtshof demgemäß darauf zu beschränken, dem nationalen Richter die Gesichtspunkte zu benennen, die bei der Prüfung der Frage zu berücksichtigen sind, ob die Konzentration von Rechtsstreitigkeiten bei einem Gericht den Zugang zu den Gerichten übermäßig erschwert und somit das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzt.

40. Insoweit hat der Gerichtshof in Randnr. 45 des Urteils DEB, das die Gewährung von Prozesskostenhilfe betraf, unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte festgestellt, dass das Recht auf Zugang zu den Gerichten keine absolute Geltung hat. Er hat daher weiter ausgeführt, dass der nationale Richter zu prüfen hat, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe eine Beschränkung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten darstellen, die dieses Recht in seinem Wesensgehalt selbst beeinträchtigt, ob sie einem legitimen Zweck dienen und ob die angewandten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen¹³.

41. Das muss auch im vorliegenden Fall gelten.

42. Bei der Prüfung der Frage, ob das Recht auf Zugang zu den Gerichten durch die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Gerichtsstandsregelung beeinträchtigt wird, ist in einem ersten Schritt – wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat – abzugleichen, welche Strecke der Kläger zurückzulegen hat und welche Transportmittel für die Reise nach Sofia zur Verfügung stehen. Im vorliegenden Fall geht aus dem Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits hervor, dass sich der Sitz von Agrokonsulting in Burgas befindet, das ungefähr 370 Kilometer von Sofia entfernt liegt. Das vorliegende Gericht hat insoweit die bestehenden Straßen-, aber auch Zug- und Flugverbindungen zu berücksichtigen.

43. Dazu hat der Direktor in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass man für die Strecke zwischen den beiden Städten auf der Autobahn ungefähr drei Stunden benötige. Auch wenn diese Entfernung für die wirtschaftlich Schwächsten durchaus beträchtlich sein kann, dürfte sie meines Erachtens aber kein materielles Hindernis darstellen, das den Zugang zum Administrativen sad Sofia-grad übermäßig erschwert.

44. Jedenfalls wird das vorliegende Gericht im Rahmen seiner Beurteilung zu prüfen haben, ob die bestehenden Verkehrsmittel für den Antragsteller leicht zugänglich sind und ob die damit verbundenen Kosten nicht so hoch sind, dass sie ihn von der Erhebung einer Klage gegen die Entscheidung des Direktors, mit der sein Antrag auf eine landwirtschaftliche Beihilfe abgelehnt wurde, abhalten. Das vorliegende Gericht könnte diese Kosten z. B. an dem Betrag messen, der als Prozesskostenhilfe gewährt werden kann.

45. Diese Gesichtspunkte werden außerdem gegen das Ziel abzuwägen sein, das mit der nationalen Gerichtsstandsregelung verfolgt wird. Im vorliegenden Fall ist die Spezialzuständigkeit des Administrativen sad Sofia-grad für Rechtsstreitigkeiten, die die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen betreffen, eben durch den speziellen Charakter solcher Rechtsstreitigkeiten zu erklären.

46. Sowohl in den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen als auch in der mündlichen Verhandlung haben nämlich alle Parteien diesen speziellen Charakter unterstrichen. So wird der Beweis der Beihilfefähigkeit durch vom Gericht ernannte Sachverständige erhoben. Der Direktor hat erläutert, dass sich diese praktisch nie vor Ort begäben, da sie mit Orthofotografien arbeiteten, also Luft- oder Satellitenbildern, die im integrierten Kontrollsystem in Sofia abgerufen würden. Bei solchen Rechtsstreitigkeiten ist der unmittelbare und persönliche Kontakt zum Antragsteller offenbar viel weniger wichtig als z. B. in Rechtsstreitigkeiten in Straf- und Familiensachen.

13 — Urteil DEB (Randnrn. 46, 47 und 60).

47. Schließlich ist nicht außer Acht zu lassen, dass ein Gericht durch eine bei ihm vorgenommene Konzentration bestimmter Rechtsstreitigkeiten eine gewisse Fachkompetenz erwirbt, wodurch sich u. a. die Verfahrensdauer verkürzen kann. Im vorliegenden Fall hat die bulgarische Regierung in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass Verfahren vor dem Administrativen sad Sofia-grad sechs bis acht Monate dauern, hingegen zwölf bis 18 Monate im Regelfall. Das Recht darauf, dass die eigene Sache innerhalb angemessener Frist verhandelt wird, stellt aber auch einen wesentlichen Aspekt des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf dar¹⁴.

48. Die Spezialisierung eines Gerichts kann somit – im Interesse der Bürger – zu einer geordneten Rechtspflege und einer effizienten Streitbeilegung beitragen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung auf einen Gesichtspunkt hingewiesen, der meines Erachtens im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung ist. Nach Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 883/2006¹⁵ werden bei Zahlungen im Rahmen der GAP nämlich alle nicht termin- bzw. fristgerecht getätigten Ausgaben im Rahmen der Zahlungen nur teilweise übernommen. Landwirte, bei denen die Auszahlung einer landwirtschaftlichen Beihilfe abgelehnt worden ist, haben also ein Interesse daran, dass über die Klage schnell entschieden wird, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, dass der gewährte Betrag nur teilweise gezahlt wird.

49. Nach alledem ist Art. 47 der Charta meiner Auffassung nach dahin auszulegen, dass er einer nationalen Verfahrensvorschrift wie Art. 133 Abs. 1 APK, die bewirkt, dass Rechtsstreitigkeiten über Entscheidungen der für die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der GAP zuständigen nationalen Behörde beim Administrativen sad Sofia-grad konzentriert werden, nicht entgegensteht, sofern eine solche Vorschrift, was zu prüfen Sache des nationalen Richters ist, den Zugang des Bürgers zu den Gerichten nicht übermäßig erschwert.

V – Ergebnis

50. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, dem Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) zu antworten:

Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Verfahrensvorschrift wie Art. 133 Abs. 1 des Administrativnoprotsesualen kodeks, die bewirkt, dass Rechtsstreitigkeiten über Entscheidungen der für die Auszahlung landwirtschaftlicher Beihilfen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zuständigen nationalen Behörde beim Administrativen sad Sofia-grad konzentriert werden, nicht entgegensteht, sofern eine solche Vorschrift, was zu prüfen Sache des nationalen Richters ist, den Zugang des Bürgers zu den Gerichten nicht übermäßig erschwert.

14 – Vgl. Art. 47 Abs. 2 der Charta.

15 – Verordnung der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER (ABl. L 171, S. 1).