



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
ATHANASIOS RANTOS  
vom 2. September 2021<sup>1</sup>

**Rechtssache C-176/20**

**SC Avio Lucos SRL  
gegen**

**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,  
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central**

(Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel Alba Iulia [Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – Direktzahlungen – Gemeinsame Regeln – Regelung für die einheitliche Flächenzahlung – Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 – Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c – Nationale Regelung, die Direktzahlungen davon abhängig macht, dass der Betriebsinhaber eigene Tiere hält – Art. 9 Abs. 1 – Begriff ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘ – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Art. 60 – Umgehungsklausel – Begriff ‚künstlich geschaffene Voraussetzungen““

## I. Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c und von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013<sup>2</sup> mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie von Art. 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013<sup>3</sup> über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP.

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der SC Avio Lucos SRL (im Folgenden: Avio Lucos) und der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (Zahlungs- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft – Kreiszentrum Dolj, Rumänien, im Folgenden: APIA Dolj) sowie der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (Zahlungs- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft, Rumänien, im

<sup>1</sup> Originalsprache: Französisch.

<sup>2</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608, und Berichtigung ABl. 2016, L 130, S. 14).

<sup>3</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549, und Berichtigung ABl. 2016, L 130, S. 9).

Folgenden: APIA) u. a. wegen eines Antrags auf Aufhebung einer Entscheidung der APIA Dolj, mit der der Antrag von Avio Lucos auf Zahlung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung für das Wirtschaftsjahr 2015 abgelehnt wurde.

3. Der Gerichtshof hatte zwar bereits mehrfach Gelegenheit zur Auslegung der beiden erwähnten Verordnungen<sup>4</sup>, namentlich im Zuge von Rechtsstreitigkeiten mit der APIA<sup>5</sup>; die vorliegende Rechtssache wirft indessen neuartige Fragen der Auslegung der Unionsvorschriften über die direkten Stützungsmaßnahmen im Rahmen der GAP auf. Konkret geht es Avio Lucos in dieser Rechtssache, die mit der Rechtssache C-116/20 koordiniert behandelt wird<sup>6</sup>, im Kern darum, dass der Gerichtshof klärt, inwieweit das Unionsrecht, insbesondere die Verordnung Nr. 1307/2013, einer im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erlassenen nationalen Regelung entgegensteht, die als Voraussetzung für die Gewährung von Zahlungen die Verpflichtung einführt, dass die Beweidung bestimmter landwirtschaftlicher Flächen durch vom Betriebsinhaber selbst gezüchtete Tiere erfolgen muss, wodurch die Gewährung einer finanziellen Unterstützung an eine (juristische oder natürliche) Person, die eine solche Tätigkeit über Zwischenpersonen ausübt, ausgeschlossen wird. In diesem Zusammenhang ersucht das vorliegende Gericht auch um Klarstellungen zu dem in dieser Verordnung enthaltenen Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ und zu der in Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehenen Umgehungsklausel.

## II. Rechtlicher Rahmen

### A. Unionsrecht

#### 1. Verordnung Nr. 1306/2013

4. Art. 60 („Umgehungsklausel“) der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen wird natürlichen oder juristischen Personen im Rahmen der sektorbezogenen Agrarvorschriften kein Vorteil gewährt, wenn festgestellt wurde, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Vorteile künstlich, den Zielen dieser Verordnung zuwiderlaufend geschaffen haben.“

<sup>4</sup> Was die Rechtsprechung zur Verordnung Nr. 1307/2013 angeht, siehe u. a. Urteile vom 17. Dezember 2020, Land Berlin (GAP-Zahlungsansprüche) (C-216/19, EU:C:2020:1046), und vom 10. März 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Zur Verordnung Nr. 1306/2013 siehe u. a. Urteile vom 7. August 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), vom 8. Mai 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), und vom 27. Januar 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

<sup>5</sup> Vgl. Urteil vom 29. April 2021, Piscicola Tulcea und Ira Invest (C-294/19 und C-304/19, EU:C:2021:340), in dem es um den Begriff „landwirtschaftliche Fläche“ im Sinne von u. a. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung Nr. 1307/2013 geht.

<sup>6</sup> Während die Rechtssache C-116/20 das Landwirtschaftsjahr 2014 betrifft und die Vorlagefragen sich namentlich auf die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der [GAP] 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. 2009, L 30, S. 16) beziehen, betrifft die vorliegende Rechtssache das Landwirtschaftsjahr 2015, für das die Verordnung Nr. 1307/2013 gilt, durch die die Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt wurde.

2. *Verordnung Nr. 1307/2013*

5. Die Erwägungsgründe 3, 7 und 10 der Verordnung Nr. 1307/2013 lauten:

„(3) Alle grundlegenden Regelungselemente für die Zahlung der Unterstützung der Union an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe sollten in der vorliegenden Verordnung enthalten sein, in der auch die für den Zugang zu den Zahlungen geltenden Kriterien und Bedingungen, die untrennbar mit den genannten Grundelementen verknüpft sind, festgelegt werden sollten.

...

(7) Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, bestimmte Rechtsakte zur Vorgabe des Rahmens zu erlassen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten ... festzulegen haben: ... die Mindesttätigkeiten auf Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden ...

...

(10) Die Erfahrungen, die bei der Anwendung der verschiedenen Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gewonnen wurden, haben gezeigt, dass die Stützung in einer Reihe von Fällen an natürliche oder juristische Personen gewährt wurde, deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht. Um eine gezieltere Vergabe der Stützung zu erreichen, sollten die Mitgliedstaaten davon absehen, bestimmten natürlichen und juristischen Personen Direktzahlungen zu gewähren, es sei denn, diese Personen können nachweisen, dass ihre landwirtschaftliche Tätigkeit nicht marginal ist. Es sollte den Mitgliedstaaten freistehen, von Direktzahlungen an andere natürliche oder juristische Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeit marginal ist, abzusehen. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten kleineren Nebenerwerbslandwirten Direktzahlungen gewähren können, da diese unmittelbar zur Vitalität der ländlichen Gebiete beitragen. Die Mitgliedstaaten sollten ferner von Direktzahlungen an natürliche oder juristische Personen absehen, deren landwirtschaftliche Flächen hauptsächlich auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, die jedoch keine Mindesttätigkeit ausüben.“

6. In Art. 4 („Begriffsbestimmungen und damit zusammenhängende Bestimmungen“) dieser Verordnung heißt es:

„(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

- a) ‚Betriebsinhaber‘ eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status diese Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich im räumlichen Geltungsbereich der Verträge im Sinne des Artikels 52 [EUV] in Verbindung mit den Artikeln 349 und 355 [AEUV] befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;
- b) ‚Betrieb‘ die Gesamtheit der vom Betriebsinhaber verwalteten Produktionseinheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden;

c) ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘

- i) die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren sowie Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke,
- ii) die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehende Vorbereitungsmaßnahmen für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, auf der Grundlage von Kriterien, die von den Mitgliedstaaten anhand eines von der Kommission vorgegebenen Rahmens festgelegt werden, oder
- iii) die Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden;

...

(2) Die Mitgliedstaaten haben folgende Aufgaben:

...

- b) gegebenenfalls in einem Mitgliedstaat, die Mindesttätigkeit festzulegen, die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden soll, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand im Sinne von Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii erhalten werden;

...

(3) Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, wird die Kommission ermächtigt, gemäß Artikel 70 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Folgendes festzulegen:

...

- b) den Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Mindesttätigkeiten festlegen, die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden sollen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand im Sinne von Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii erhalten werden;

...“

7. Art. 9 („Aktiver Betriebsinhaber“) Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Natürlichen oder juristischen Personen oder Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen, deren landwirtschaftliche Flächen hauptsächlich Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und die auf diesen Flächen nicht die von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindesttätigkeit gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b ausüben, werden keine Direktzahlungen gewährt.“

(2) Natürlichen oder juristischen Personen oder Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen, die Flughäfen, Wasserwerke und dauerhafte Sport- und Freizeitflächen betreiben sowie Eisenbahnverkehrsleistungen oder Immobiliendienstleistungen erbringen, werden keine Direktzahlungen gewährt.

Die Mitgliedstaaten können beschließen, die in Unterabsatz 1 aufgezählten Unternehmen oder Tätigkeiten gegebenenfalls anhand objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien um weitere ähnliche nichtlandwirtschaftliche Unternehmen oder Tätigkeiten zu ergänzen, und können später beschließen, solche Ergänzungen auch wieder zurück[zun]ehmen.

Eine Person oder Vereinigung, die unter Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 fällt, gilt jedoch als aktiver Betriebsinhaber, wenn sie anhand überprüfbarer Nachweise in der von dem jeweiligen Mitgliedstaat vorgeschriebenen Form belegt, dass eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt:

- a) der jährliche Betrag der Direktzahlungen beläuft sich auf mindestens 5 % ihrer Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten im jüngsten Steuerjahr, für das diese Nachweise vorliegen,
- b) ihre landwirtschaftlichen Tätigkeiten sind nicht unwesentlich,
- c) ihre Hauptgeschäfts- oder Unternehmenszwecke bestehen in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit.

(3) Über die Absätze 1 und 2 hinaus können Mitgliedstaaten anhand objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien beschließen, dass keine Direktzahlungen gewährt werden dürfen, wenn es sich um natürliche oder juristische Personen oder Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen handelt,

- a) deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen und/oder
- b) deren Haupttätigkeit oder Geschäftszwecke nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht.

...“

8. Gemäß Art. 74 der Verordnung Nr. 1307/2013 trat diese am 1. Januar 2015 in Kraft.

### 3. *Delegierte Verordnung Nr. 639/2014*

9. In den Erwägungsgründen 4, 6, 10 und 16 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014<sup>7</sup> heißt es:

„(4) Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ... sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten beim Erlass von Maßnahmen zur Umsetzung des EU-Rechts ihr Ermessen unter Beachtung bestimmter Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, auszuüben haben.

<sup>7</sup> Delegierte Verordnung der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung Nr. 1307/2013 und zur Änderung des Anhangs X dieser Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1).

...

- (6) Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung ... Nr. 1307/2013 muss eine ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘ nicht unbedingt mit der Erzeugung, der Zucht oder dem Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse einhergehen. Betriebsinhaber können stattdessen eine landwirtschaftliche Fläche in einem Zustand erhalten, der sie ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehende Vorbereitungsmaßnahmen für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, oder auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten bleiben, eine bestimmte Mindesttätigkeit ausüben. Da die beiden letztgenannten Tätigkeiten ein Tätigwerden seitens des Betriebsinhabers erfordern, ist auf EU-Ebene ein Rahmen vorzugeben, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten weitere Kriterien für diese Tätigkeiten festzulegen haben.

...

- (10) Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung ... Nr. 1307/2013 dürfen natürlichen oder juristischen Personen oder Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen, deren landwirtschaftliche Flächen hauptsächlich Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und die auf diesen Flächen nicht die von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindesttätigkeit ausüben, keine Direktzahlungen gewährt werden. Zu diesem Zweck ist zum einen festzulegen, wann davon auszugehen ist, dass die landwirtschaftliche Fläche eines Betriebsinhabers hauptsächlich aus solchen Flächen besteht, und zum anderen der Anwendungsbereich dieser Bestimmung zu präzisieren.

...

- (16) Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ... sollten Zahlungsansprüche der Person zugewiesen werden, die die Entscheidungsbefugnis sowie die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Flächen, für die eine solche Zuweisung beantragt wird, trägt. Es sollte klargestellt werden, dass dieser Grundsatz insbesondere dann gilt, wenn für eine beihilfefähige Hektarfläche ein Antrag auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen durch mehr als einen Betriebsinhaber gestellt wird.“

10. Art. 4 („Rahmenvorgaben für Kriterien für die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand“) dieser delegierten Verordnung bestimmt:

„(1) Für die Zwecke von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer ii der Verordnung ... Nr. 1307/2013 legen die Mitgliedstaaten nach einer der beiden oder den beiden nachstehenden Methoden die Kriterien fest, die von den Betriebsinhabern einzuhalten sind, damit sie die

Verpflichtung zur Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehende Vorbereitungsmaßnahmen für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, erfüllen:

- a) Die Mitgliedstaaten verpflichten den Betriebsinhaber, auf den betreffenden Flächen mindestens eine Tätigkeit pro Jahr auszuführen. Sofern es aus Umweltgründen gerechtfertigt ist, können die Mitgliedstaaten beschließen, auch Tätigkeiten anzuerkennen, die nur jedes zweite Jahr ausgeführt werden.
- b) Die Mitgliedstaaten legen die Merkmale fest, die eine landwirtschaftliche Fläche aufweisen muss, um als Fläche angesehen zu werden, die sich in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand befindet.

(2) Bei der Aufstellung von Kriterien gemäß Absatz 1 können die Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Arten von landwirtschaftlichen Flächen unterscheiden.“

11. Art. 5 („Rahmenvorgaben für Mindesttätigkeiten auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand gehalten werden“) dieser delegierten Verordnung sieht vor:

„Für die Zwecke von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii der Verordnung ... Nr. 1307/2013 besteht die von den Mitgliedstaaten festzulegende Mindesttätigkeit, die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden soll, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, in mindestens einer vom Betriebsinhaber pro Jahr auszuführenden Tätigkeit. Sofern es aus Umweltgründen gerechtfertigt ist, können die Mitgliedstaaten beschließen, auch Tätigkeiten anzuerkennen, die nur jedes zweite Jahr ausgeführt werden.“

12. Art. 10 („Fälle, in denen landwirtschaftliche Flächen hauptsächlich Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden“) dieser delegierten Verordnung, der zu deren Abschnitt 3 („Aktiver Betriebsinhaber“) gehört, lautet:

„(1) Für die Zwecke von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung ... Nr. 1307/2013 wird bei einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen davon ausgegangen, dass deren landwirtschaftliche Fläche hauptsächlich aus Flächen besteht, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, wenn diese Flächen mehr als 50 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche ausmachen, die gemäß Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung ...Nr. 1306/2013 angemeldet wurde.

(2) Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung ... Nr. 1307/2013 findet keine Anwendung auf natürliche oder juristische Personen oder Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen, die auf Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, eine landwirtschaftliche Tätigkeit gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer i der Verordnung ... Nr. 1307/2013 ausüben.“

## **B. Rumänisches Recht**

### *1. Zivilgesetzbuch*

13. Art. 2.146 („Leihe“) des Zivilgesetzbuchs, angenommen mit der Legea nr. 287 privind Codul civil (Gesetz Nr. 287 über das Zivilgesetzbuch vom 17. Juli 2009<sup>8</sup>), bestimmt: „Der Leihvertrag ist ein unentgeltlicher Vertrag, durch den eine Partei, der Verleiher, der anderen Partei, dem Entleiher, eine bewegliche oder unbewegliche Sache zum Gebrauch überlässt, mit der Verpflichtung, sie nach einer bestimmten Zeit zurückzugeben.“

### *2. OUG Nr. 34/2013*

14. In Art. 2 der Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Dringlichkeitsverordnung Nr. 34/2013 der Regierung über die Organisation, Verwaltung und Bewirtschaftung von Dauergrünland sowie zur Änderung und Ergänzung der Legea fondului funciar nr. 18/1991 [Gesetz Nr. 18/1991 über die Flächennutzung])<sup>9</sup> vom 23. April 2013 heißt es:

„Für die Zwecke dieser Dringlichkeitsverordnung haben die nachstehenden Begriffe und Ausdrücke folgende Bedeutung:

...

c) Großvieheinheit (GVE) – eine Standardmaßeinheit, die auf dem Nährstoffbedarf der einzelnen Tierarten gründet und die Umrechnung zwischen verschiedenen Tierkategorien ermöglicht;

...“

### *3. OUG Nr. 3/2015*

15. Art. 2 der Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Dringlichkeitsverordnung Nr. 3 der Regierung zur Genehmigung der für die Landwirtschaft geltenden Zahlungsregelungen für den Zeitraum 2015-2020 und zur Änderung von Art. 2 des Gesetzes Nr. 36/1991 über landwirtschaftliche Gesellschaften und andere Formen landwirtschaftlicher Vereinigungen) vom 18. März 2015 in der am 1. Juli 2015 geltenden Fassung<sup>10</sup> bestimmt:

„(1) Für die Zwecke dieser Dringlichkeitsverordnung bezeichnet der Begriff

...

<sup>8</sup> Monitorul Oficial al României, Nr. 505 vom 15. Juli 2011.

<sup>9</sup> Monitorul Oficial al României, Nr. 267 vom 13. Mai 2013, im Folgenden: OUG Nr. 34/2013.

<sup>10</sup> Monitorul Oficial al României, Nr. 191 vom 23. März 2015, im Folgenden: OUG Nr. 3/2015.



f) ‚Betriebsinhaber‘ eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig von deren rechtlichem Status, deren Betrieb sich im Hoheitsgebiet Rumäniens befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;

...

(2) Der Begriff ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘ bezeichnet je nach Sachlage:

...

d) die Ausübung einer Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die üblicherweise in einem Zustand gehalten werden, der sie für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, durch Beweidung, wobei eine Mindestbesatzdichte von 0,3 GVE/[Hektar] mit vom Betriebsinhaber aufgezogenen Tieren gewährleistet wird, oder durch jährliche Mahd auf Dauergrünland, gemäß den spezifischen Rechtsvorschriften für Grünland ...“

16. In Art. 7 Abs. 1 der OUG Nr. 3/2015 heißt es:

„Zahlungsempfänger sind aktive Betriebsinhaber, natürliche und/oder juristische Personen, die gemäß den geltenden Rechtsvorschriften eine landwirtschaftliche Tätigkeit als Nutzer landwirtschaftlicher Flächen und/oder rechtmäßige Halter von Tieren ausüben ...

...“

17. Art. 8 der OUG Nr. 3/2015 sieht vor:

„(1) Um die in Art. 1 Abs. 2 vorgesehenen Direktzahlungen zu erhalten, müssen Betriebsinhaber

...

c) landwirtschaftliche Flächen mit einer Mindestfläche von 1 ha bewirtschaften, wobei die landwirtschaftlichen Parzellen eine Mindestfläche von 0,3 ha und im Falle von Gewächshäusern, Solargewächshäusern, Weinbergen, Obstplantagen, Hopfenkulturen, Baumschulen und Obstgärten eine Mindestfläche von 0,1 ha haben müssen, und/oder sie müssen gegebenenfalls eine Mindestanzahl von Tieren halten. ...

...

n) bei Stellung oder Änderung des Antrags auf einheitliche Flächenzahlung die erforderlichen Unterlagen zum Nachweis der Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen, einschließlich der Flächen von ökologischem Interesse, und der Tiere vorlegen ...

...

(6) Die Unterlagen zum Nachweis der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und der Tierhaltung werden durch Verordnung des ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale [Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Rumänien] bestimmt und sind gegebenenfalls von allen Antragstellern bei der Einreichung von Anträgen auf einheitliche Flächenzahlung vorzulegen. Flächen oder Tiere, für die diese Unterlagen nicht vorgelegt werden, kommen nicht für eine Zahlung in Betracht.“

#### 4. *Erlass Nr. 619/2015*

18. Art. 2 der Ordinal ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Erlas Nr. 619 des Ministers für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 6. April 2015 zur Genehmigung der Förderkriterien, der besonderen Bedingungen sowie der Art und Weise der Durchführung der in Art. 1 Abs. 2 und 3 der [OUG Nr. 3/2015] vorgesehenen Zahlungsregelungen sowie der besonderen Durchführungsvoraussetzungen für die im Nationalen Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014-2020 vorgesehenen, für landwirtschaftliche Flächen geltenden Ausgleichsmaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums) in der am 1. Juli 2015 geltenden Fassung<sup>11</sup> bestimmt:

„Für die Zwecke dieses Erlasses bezeichnet der Ausdruck

...

m) ‚Tierhalter‘ – [eine] Person, die als Tierbesitzer und/oder Eigentümer eines landwirtschaftlichen Betriebs dauerhaft oder als für die Dauer des Antragsjahrs mit der Betreuung der Tiere beauftragte Person über die Tiere verfügt, wobei die Tiere auf der Grundlage eines gemäß den geltenden Rechtsvorschriften ausgestellten Dokuments gehalten werden;

...“

19. Art. 7 Abs. 3 dieses Erlasses sieht vor:

„Nutzer von Dauergrünland, natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die nicht in Abs. 1 und in Art. 6 Abs. 1 genannt sind und die als aktive Betriebsinhaber auf dem ihnen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zur Verfügung stehenden Dauergrünland zumindest eine landwirtschaftliche Mindesttätigkeit gemäß der Definition in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der [OUG Nr. 3/2015] ausüben, reichen bei Stellung des Antrags auf einheitliche Flächenzahlung bei der APIA die Unterlagen gemäß Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a, Buchst. b Ziff. i, Buchst. c und Buchst. d ein sowie gegebenenfalls:

a) eine Kopie der Karte des tierzüchterischen Betriebs, in dem die Tiere registriert sind, oder eine vom zuständigen selbständigen Tierarzt ausgestellte Bescheinigung, aus der der Code des im nationalen Betriebsregister eingetragenen Betriebs hervorgeht, der am Tag der Einreichung des Antrags auf einheitliche Flächenzahlung gültig ist, wenn der Eigentümer des Dauergrünlands Tiere hält, die eine Mindestbesatzdichte von 0,3 GVE/[Hektar] gewährleisten;

...“

<sup>11</sup> *Monitorul Oficial al României*, Nr. 234 vom 6. April 2015, im Folgenden: Erlas Nr. 619/2015.

20. Art. 8 Abs. 1 dieses Erlasses bestimmt:

„Die gemäß Art. 8 Abs. 1 Buchst. n der [OUG Nr. 3/2015] vorzulegenden Dokumente betreffend die legale Haltung von Tieren sind im Erlass der Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Nationale Behörde für Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit) Nr. 40/2010 vorgesehen.

...“

### **III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

21. Avio Lucos ist eine Gesellschaft rumänischen Rechts, die im Wesentlichen „Hilfstätigkeiten für die pflanzliche Erzeugung“ erbringt.

22. Am 1. Juli 2015 stellte Avio Lucos bei der APIA Dolj u. a. für dieses Jahr einen Antrag auf einheitliche Flächenzahlung für eine Fläche von 170,36 Hektar Weideland, und zwar von kommunalem Dauergrünland zur individuellen Nutzung.

23. In diesem Zusammenhang legte sie eine Reihe von Dokumenten vor, darunter einen am 28. Januar 2013 mit dem Consiliul Local al comunei Podari (Rat der Gemeinde Podari, Rumänien) geschlossenen Konzessionsvertrag betreffend in dieser Gemeinde belegenes Weideland<sup>12</sup> (im Folgenden: Konzessionsvertrag), sowie sechs von ihr im April 2015 mit verschiedenen Vieheigentümern abgeschlossene Leihverträge, mit denen sie diesen gestattete, ihre Tiere unentgeltlich auf den konzessionierten Flächen weiden zu lassen (im Folgenden: Leihverträge). Darüber hinaus gab Avio Lucos in ihrem Antrag auf einheitliche Flächenzahlung an, dass sie Tiere halte, die zu ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit beitragen, nämlich 24 Rinder, die älter als zwei Jahre seien, ein Rind, das jünger als sechs Monate sei, sowie 60 Ziegen und 20 Equiden (Pferde), die älter als sechs Monate seien.

24. Mit Bescheid vom 20. Oktober 2017 lehnte die APIA Dolj diesen Antrag auf Gewährung einer einheitlichen Flächenzahlung wegen Nichterfüllung der Beihilfebedingungen ab, weil Avio Lucos die Mindestbesatzdichte von 0,3 Großvieheinheiten pro Hektar (im Folgenden: Mindestbesatzdichte) für die gesamte Weidefläche von 170,36 Hektar nicht gewährleistet habe. Die Beweidung sei nämlich von den Besitzern der vorstehend in Nr. 23 erwähnten Tiere durchgeführt worden und nicht von Avio Lucos, die nicht über genügend eigene Tiere verfüge, um die vorgeschriebene Mindestbesatzdichte zu erreichen.

25. Avio Lucos legte gegen diesen Bescheid Widerspruch ein, der von der APIA Dolj mit Bescheid vom 4. Januar 2018 zurückgewiesen wurde.

26. Gegen diese beiden Bescheide der APIA Dolj erhob Avio Lucos Klage beim Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (Bezirksgericht Dolj – Kammer für Verwaltungs- und Steuerstreitigkeiten, Rumänien, im Folgenden: Bezirksgericht Dolj), die mit Urteil vom 28. Januar 2018 abgewiesen wurde.

<sup>12</sup> Dieser Vertrag wurde für die Konzessionierung einer Weidefläche von ursprünglich 341,70 Hektar geschlossen, die nach der Änderung des Vertrags vom 25. Juni 2015 auf 170,36 Hektar reduziert wurde. Es handelt sich um denselben Konzessionsvertrag wie in der Rechtssache C-116/20.

27. Das Bezirksgericht Dolj begründete die Ablehnung des Antrags von Avio Lucos auf einheitliche Flächenzahlung im Wesentlichen mit der Nichteinhaltung der Mindestbesatzdichte für die gesamte Weidefläche von 170,36 Hektar. Konkret prüfte das Gericht von Amts wegen zwei Unzulässigkeitseinreden, die sich zum einen auf die Nichtigkeit des Konzessionsvertrags<sup>13</sup> und zum anderen auf die Nichtigkeit der Leihverträge<sup>14</sup> stützten. Es vertrat im Kern die Auffassung, der Konzessionsvertrag sei unter Verstoß gegen nationales Recht geschlossen worden, da Avio Lucos zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht den Status eines Tierzüchters gehabt habe und die erforderliche Mindestbesatzdichte zu diesem Zeitpunkt und nicht erst danach eingehalten werden müssen. Da sie nicht berechtigt gewesen sei, konzessioniertes Weideland in der Gemeinde Podari zu übernehmen, sei ihr Antrag auf Gewährung der einheitlichen Flächenzahlung nicht statthaft. Avio Lucos habe somit künstlich Voraussetzungen für den Erhalt einer Zahlung im Rahmen der finanziellen Unterstützungsregelung geschaffen, mit dem alleinigen Ziel, einen dieser Regelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erlangen. Folglich hätten die von Avio Lucos zur Stützung ihres Antrags auf Gewährung einer einheitlichen Flächenzahlung vorgelegten Unterlagen trotz formaler Übereinstimmung mit den in der nationalen Regelung festgelegten Kriterien nicht zur Stützung dieses Antrags berücksichtigt werden können. Schließlich verstoße eine weite Auslegung des Begriffs „Tierzüchter“ gegen das Unionsrecht, da sich die nationalen Behörden ausschließlich auf die in einem nationalen System zur individuellen Kennzeichnung und Registrierung von Tieren enthaltenen Daten stützen könnten, um die beantragte Beihilfe abzulehnen, ohne weitere Kontrollen vorzunehmen, wie sich aus dem Urteil vom 21. Juli 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), ergebe.

28. Avio Lucos legte gegen dieses Urteil ein Rechtsmittel ein, das jetzt beim vorlegenden Gericht, der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien), anhängig ist, und machte u. a. geltend, das Bezirksgericht Dolj sei zu Unrecht zu dem Schluss gekommen, dass die Anspruchsvoraussetzung, nämlich die Eigenschaft eines Eigentümers/Züchters von Tieren, nicht erfüllt sei. Das Vorliegen oder Nichtvorliegen der Eigenschaft eines Tierzüchters sei nämlich unerheblich und könne nicht zur Ablehnung ihres Antrags auf Gewährung der einheitlichen Flächenzahlung führen, da dieser Antrag nicht auf die Aufzucht von Tieren, sondern auf die Pflege von Weideflächen mit Hilfe von Tieren gerichtet sei. Die APIA ihrerseits beantragte, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

29. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass unter den Begriff „Betriebsinhaber“ nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung Nr. 1307/2013 u. a. eine natürliche oder juristische Person falle, die eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ ausübe, die nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii dieser Verordnung in der Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen bestehen könne, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand gehalten würden. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung überlasse es den Mitgliedstaaten, diese Mindesttätigkeit festzulegen. Der rumänische Gesetzgeber habe nun diesbezüglich vorgesehen, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit mit vom Betriebsinhaber selbst aufgezogenen Tieren ausgeübt werden müsse und damit juristische oder natürliche Personen, die eine solche Tätigkeit über Zwischenpersonen ausübten, was der APIA zufolge bei Avio Lucos der Fall sei, von der Gewährung der finanziellen Unterstützung ausgeschlossen.

<sup>13</sup> Nach Ansicht des Bezirksgerichts Dolj handelte es sich bei Avio Lucos zum einen nicht um eine lokale Vereinigung/Organisation mit Sitz in Podari, deren Tätigkeitsgegenstand die Viehzucht war, sondern um eine Handelsgesellschaft mit Sitz in einer anderen Ortschaft als der, in der sich die konzessionierte Weide befunden habe, und zum anderen sei der mit dem Gemeinderat der Gemeinde Podari geschlossene Konzessionsvertrag rechtswidrig direkt und ohne Ausschreibung vergeben worden.

<sup>14</sup> Nach Ansicht des Bezirksgerichts Dolj geht aus dem nationalen Betriebsregister nicht hervor, dass die Tiere tatsächlich übergeben worden seien, so dass die Leihverträge, bei denen es sich um dingliche Verträge handele, nicht gültig seien.

30. Dieses Gericht möchte wissen, ob Art. 4 der Verordnung Nr. 1307/2013 einer solchen nationalen Regelung entgegensteht, der zufolge die auf landwirtschaftlichen Flächen auszuübende Mindesttätigkeit in der Beweidung durch vom Betriebsinhaber aufgezogene Tiere besteht. Für den Fall, dass das Unionsrecht einer solchen Regelung nicht entgegensteht, möchte das Gericht wissen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass eine juristische Person, die wie im vorliegenden Fall einen Konzessionsvertrag geschlossen hat und die Tiere auf der Grundlage von mit natürlichen Personen unentgeltlich geschlossenen Leihverträgen hält, als „aktiver Betriebsinhaber“ angesehen werden kann. Da Avio Lucos in formaler Hinsicht die im nationalen Recht vorgesehenen Förderkriterien erfülle, stelle sich zudem die Frage, ob der Abschluss eines Konzessionsvertrags und von Leihverträgen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden unter den Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 fallen könne.

31. Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Steht die Verordnung Nr. 1307/2013 einer nationalen Regelung entgegen, die festlegt, dass die Mindesttätigkeit, die auf landwirtschaftlichen Flächen auszuüben ist, die gewöhnlich in einem für die Beweidung geeigneten Zustand gehalten werden, in der Beweidung durch die vom Betriebsinhaber aufgezogenen Tiere besteht?
2. Soweit das vorerwähnte Unionsrecht der in der ersten Frage angeführten nationalen Regelung nicht entgegensteht: Lassen sich Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auslegen, dass als „aktiver Betriebsinhaber“ eine juristische Person angesehen werden kann, die unter Umständen wie denen des Ausgangsrechtsstreits einen Konzessionsvertrag geschlossen hat und auf der Grundlage von mit natürlichen Personen geschlossenen Leihverträgen Tiere hält, durch die die Verleiher den Entleihern in ihrem Eigentum stehende Tiere zum Zweck ihrer Nutzung zur Beweidung der von den Entleihern zur Verfügung gestellten Weideflächen, für vereinbarte Zeiträume unentgeltlich überlassen?
3. Ist Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen, dass unter „künstlich geschaffenen Voraussetzungen“ auch ein Fall zu verstehen ist, in dem ein Konzessionsvertrag und Leihverträge wie die im Ausgangsrechtsstreit in Rede stehenden geschlossen werden?

32. Schriftliche Erklärungen sind von Avio Lucos, der APIA, der APIA Dolj, der tschechischen und der rumänischen Regierung sowie der Europäischen Kommission eingereicht worden.

33. Der Gerichtshof hat gemäß Art. 76 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung beschlossen, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden. Mit Schreiben vom 24. Februar 2021 hat der Gerichtshof ein Klarstellungsersuchen an das vorlegende Gericht gerichtet, dem dieses nachgekommen ist, sowie den Parteien des Ausgangsverfahrens, der rumänischen Regierung und der Kommission Fragen zur schriftlichen Beantwortung gestellt, die fristgemäß beantwortet worden sind.

## IV. Würdigung

### A. Zur ersten Vorlagefrage

34. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1307/2013 einer nationalen Regelung entgegensteht, die vorsieht, dass die Mindesttätigkeit, die auf landwirtschaftlichen Flächen auszuüben ist, die gewöhnlich in einem für die Beweidung geeigneten Zustand gehalten werden, in der Beweidung durch die vom Betriebsinhaber aufgezogenen Tiere besteht.

35. Vorab halte ich es für sinnvoll, die Tragweite dieser ersten Frage zu klären.

36. Zunächst ist festzustellen, dass diese Frage nach ihrem Wortlaut und ungeachtet dessen, dass sich das vorlegende Gericht allgemein auf die Verordnung Nr. 1307/2013 bezieht, ersichtlich die Auslegung von Art. 4 dieser Verordnung und insbesondere von dessen Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b betrifft. Abgesehen davon, dass dieses Gericht in der Begründung seines Vorabentscheidungsersuchens ausdrücklich auf diese Bestimmungen verweist, wurde die einschlägige nationale Regelung, der zufolge die Beweidung unter Einhaltung der erforderlichen Mindestbesatzdichte durch vom Betriebsinhaber aufgezogene Tiere erfolgen muss, den Angaben des vorlegenden Gerichts und der rumänischen Regierung zufolge nämlich im Rahmen der von Rumänien gemäß Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung vorgenommenen Festlegung der auf landwirtschaftlichen Flächen auszuübenden Mindesttätigkeit erlassen.

37. Sodann ist, wie von der rumänischen Regierung bestätigt, der in der ersten Frage erwähnte Ausdruck „landwirtschaftliche Flächen, die in üblicher Weise gepflegt werden“, der den Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der OUG Nr. 3/2015 aufgreift, als Synonym für den in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 enthaltenen Ausdruck „landwirtschaftliche Flächen, die auf natürliche Weise ... erhalten werden“ zu verstehen.

38. Schließlich ist festzustellen, dass der in der ersten Frage enthaltene Ausdruck „vom Betriebsinhaber aufgezogene Tiere“, der sich auf den in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der OUG Nr. 3/2015 enthaltenen Begriff „Zucht“ bezieht, im nationalen Recht nicht definiert ist. Nach den Erläuterungen der rumänischen Regierung überschneidet sich der Begriff „vom Betriebsinhaber aufgezogene Tiere“ sowohl mit dem in Art. 8 Abs. 6 der OUG Nr. 3/2015 enthaltenen Begriff der „Haltung“ von Tieren als auch mit dem in Art. 2 Buchst. m des Erlasses Nr. 619/2015 verwendeten Begriff „Halter von Tieren“. Die Betonung liegt also nicht auf dem Vorgang der Aufzucht der Tiere, sondern auf ihrer „Haltung“. Nach nationalem Recht ist nämlich ein „Tierhalter“ eine Person, die „als Tierbesitzer und/oder Betriebsinhaber dauerhaft oder als für die Betreuung der Tiere verantwortliche Person vorübergehend für die Dauer des Antragsjahrs Besitzer von Tieren ist ...“<sup>15</sup>, was eine umfassendere Bedeutung hat als der Begriff „Tierzüchter“.

39. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht demnach wissen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der die Mindestbeweidung auf landwirtschaftlichen

<sup>15</sup> Vgl. Art. 2 Buchst. m des Erlasses Nr. 619/2015 (siehe oben, Nr. 18).

Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung geeigneten Zustand erhalten werden, mit Tieren durchgeführt werden muss, die vom Betriebsinhaber selbst gehalten werden<sup>16</sup>.

40. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern auch ihr Kontext und die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgten Ziele zu berücksichtigen<sup>17</sup>.

41. Was als Erstes den *Wortlaut* der oben in Nr. 39 angeführten Bestimmungen der Verordnung Nr. 1307/2013 angeht, so sehen diese nicht ausdrücklich vor, dass die ausgeübte Tätigkeit, im vorliegenden Fall die Beweidung, mit vom Betriebsinhaber selbst aufgezogenen oder gehaltenen Tieren ausgeübt werden muss, um unter den Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ zu fallen<sup>18</sup>. Sie verbieten es auch nicht ausdrücklich.

42. Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii der Verordnung Nr. 1307/2013 bezeichnet der Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ nämlich u. a. die „Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden“. Desgleichen legen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung „gegebenenfalls“ die Mindesttätigkeit fest, die auf diesen Flächen durchzuführen ist. Art. 5 der delegierten Verordnung Nr. 639/2014 gibt den Rahmen für diese Mindesttätigkeiten vor, indem er festlegt, dass eine solche „in mindestens einer vom Betriebsinhaber pro Jahr auszuführenden Tätigkeit“ bestehen muss.

43. Abgesehen von dieser Voraussetzung ist keine Beschränkung der Tragweite des Begriffs „landwirtschaftliche Mindesttätigkeit“ vorgesehen, die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt wird, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und die von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegt wird. Der Wortlaut der angeführten Vorschriften der Verordnung Nr. 1307/2013 räumt den Mitgliedstaaten zwar unbestreitbar einen gewissen Spielraum bei der Festlegung der auszuübenden Mindesttätigkeit ein, erlaubt aber keine abschließende Antwort auf die Frage, ob dieser Spielraum so weit geht, dass er es ihnen gestattet, eine Voraussetzung in Bezug auf das Eigentum, die Haltung oder die Zucht von Weidetieren aufzustellen<sup>19</sup>.

44. Als Zweites lassen sich aus dem *Kontext* von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii der Verordnung Nr. 1307/2013 bestimmte Hinweise ableiten. Ich stelle beispielsweise fest, dass Art. 1 Buchst. b Ziff. i dieser Verordnung spezifische Vorschriften betreffend die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung enthält, wobei im dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung klargestellt wird, dass „alle grundlegenden Regelungselemente“ für die Zahlung der Unterstützung der Union an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in dieser Verordnung enthalten sein sollten. In letzterer sind auch die für den Zugang zu den Zahlungen geltenden Bedingungen festgelegt, die

<sup>16</sup> Die erste Vorlagefrage in dieser Rechtssache weist Ähnlichkeiten mit der zweiten Vorlagefrage in der Rechtssache C-116/20 auf. Während jedoch die erste Frage in der vorliegenden Rechtssache die Möglichkeit eines Mitgliedstaats betrifft, dem Betriebsinhaber als Mindesttätigkeit eine Verpflichtung aufzuerlegen, seine eigenen Tiere weiden zu lassen, geht es bei der zweiten Frage in der Rechtssache C-116/20 darum, ob eine solche Bedingung für den Abschluss eines Konzessionsvertrags wie des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden auferlegt werden kann.

<sup>17</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. März 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, Rn. 27).

<sup>18</sup> Gleiches gilt für den Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 73/2009, die durch die Verordnung Nr. 1307/2013 ersetzt worden ist (vgl. Nr. 78 der Schlussanträge in der Rechtssache C-116/20, Avio Lucos).

<sup>19</sup> Den von der rumänischen Regierung und von der APIA erwähnten Umstand, dass die Mindesttätigkeiten, wie sie in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt seien, der Kommission mitgeteilt worden seien, oder dass Rumänien im Rahmen einer Untersuchung, die u. a. die Direktzahlungen gemäß den Verordnungen Nr. 1306/2013 und Nr. 1307/2013 betroffen habe, einem Audit unterzogen worden sei, halte ich in diesem Zusammenhang nicht für maßgeblich.

untrennbar mit diesen Grundelementen verknüpft sind. Die Bedingung, dass die landwirtschaftliche Mindesttätigkeit mit vom Betriebsinhaber selbst aufgezogenen Tieren ausgeübt werden muss, um die einheitliche Flächenzahlung zu erhalten, könnte allerdings als eine zusätzliche, im Unionsrecht nicht vorgesehene Anforderung angesehen werden.

45. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 zur Gewährleistung der Rechtssicherheit ermächtigt ist, gemäß Art. 70 dieser Verordnung delegierte Rechtsakte zur Vorgabe des Rahmens zu erlassen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten eine solche Mindesttätigkeit festlegen, wie auch im siebten Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgeführt wird. Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Kommission u. a. die delegierte Verordnung Nr. 639/2014 erlassen. Wie oben bereits erwähnt, heißt es jedoch in Art. 5 dieser delegierten Verordnung, dass die Mindesttätigkeit „in mindestens einer vom Betriebsinhaber pro Jahr auszuführenden Tätigkeit“ besteht, was offenbar für die Auslegung spricht, dass sich die Mindesttätigkeit auf die Fläche selbst oder auf die Art und Weise der Beweidung (oder des Anbaus) beziehen muss, wie z. B. die Vorgabe einer Mindestbesatzdichte oder einer jährlichen Mahd<sup>20</sup>, während gleichzeitig von vornherein festgelegt wird, dass die Tätigkeit „vom Betriebsinhaber“ auszuführen ist.

46. In dieser Hinsicht unterscheidet die Verordnung Nr. 1307/2013 zwar, indem sie den Begriff „Betriebsinhaber“ auf einheitliche Weise definiert, nicht zwischen Betriebsinhabern, die Eigentümer von Tieren sind, und solchen, die Tiere züchten, oder auch solchen, die Tiere anderer Personen im Wege von Leih- oder Pachtverträgen nutzen, doch bleibt es dabei, dass die Tätigkeit vom Betriebsinhaber selbst ausgeübt werden muss, im vorliegenden Fall vom „Tierzüchter“. Darüber hinaus wird im 16. Erwägungsgrund der delegierten Verordnung Nr. 639/2014 darauf hingewiesen, dass Zahlungsansprüche der Person zugewiesen werden sollten, der die Entscheidungsbefugnis sowie die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Flächen, für die eine solche Zuweisung beantragt wird, trägt<sup>21</sup>.

47. In diesem Sinne steht die Anforderung, dass im Rahmen einer Mindestbeweidungstätigkeit die Mindestbesatzdichte u. a. mit „vom Betriebsinhaber aufgezogenen Tieren“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der OUG Nr. 3/2015 sichergestellt werden muss, offenbar mit der Verordnung Nr. 1307/2013 in Einklang, da das Element der „Zucht“ im Kern keine zusätzliche Anforderung hinzufügt, die gegen das Unionsrecht verstoßen würde. Vor dem Hintergrund des Begriffs „Betriebsinhaber“ im Sinne der Verordnung Nr. 1307/2013 und des 16. Erwägungsgrundes der delegierten Verordnung Nr. 639/2014 ist nämlich davon auszugehen, dass die zur Beweidung zur Verfügung gestellten Tiere in der Regel von dem Betriebsinhaber gehalten werden, der die betreffende Weide besitzt. Da es sich jedoch um eine Auslegung des nationalen Rechts handelt, ist es Sache des nationalen Gerichts, das allein für die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig ist, zu prüfen, ob der Begriff „Tierzucht“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der OUG Nr. 3/2015 als mit dem Begriff „Betriebsinhaber“ im Sinne der Verordnung Nr. 1307/2013 in Verbindung mit dem 16. Erwägungsgrund der delegierten Verordnung Nr. 639/2014 im Einklang stehend angesehen werden kann.

<sup>20</sup> In seinem Urteil vom 21. Juli 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), hat der Gerichtshof entschieden, dass eine auf die Viehbestandsdichte abstellende Voraussetzung, die in einer nationalen Regelung über die Nutzung eines in einem sensiblen Habitat liegenden Geländes als Weideland zur Erhaltung von Weiden mit einer reichhaltigen Flora und Fauna vorgesehen war, mit dem Unionsrecht vereinbar war, da sie im Einklang mit den Zielsetzungen und Anforderungen der fraglichen Unionsregelung stand.

<sup>21</sup> Urteil vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 50).



48. Als Drittes und Letztes bestätigen die mit der in Rede stehenden Regelung verfolgten *Ziele* offenbar die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit der Verordnung Nr. 1307/2013. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 39 Abs. 1 Buchst. b AEUV eines der Ziele der GAP darin besteht, den Betriebsinhabern ein angemessenes Einkommen zu sichern, insbesondere durch Erhöhung des Einkommens der Personen, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben<sup>22</sup>. Die Direktzahlungen werden den Betriebsinhabern nämlich deshalb gewährt, weil die GAP deren Einkommen stützen soll. In diesem Sinne stelle ich erstens fest, dass die Verordnung Nr. 1307/2013 ihrem zehnten Erwägungsgrund zufolge darauf abzielt, die Stützung für Landwirte gezielter auszurichten, um zu vermeiden, dass natürlichen oder juristischen Personen, deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, eine Stützung gewährt wird. Zweitens zielt diese Verordnung auch darauf ab, Direktzahlungen an kleinere Nebenerwerbslandwirte zu ermöglichen, da diese unmittelbar zur Vitalität der ländlichen Gebiete beitragen. Eines der Ziele der GAP ist es nämlich, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern und so zur Erhaltung der ländlichen Gebiete einen Beitrag zu leisten. Drittens ist dem zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung zufolge eine der wichtigsten Zielsetzungen und Vorgaben der GAP-Reform die Verringerung des Verwaltungsaufwandes.

49. Unter Berücksichtigung dieser drei Ziele ist daher zu prüfen, ob die Einführung eines Kriteriums, das sich auf die für die Zucht oder den Besitz der Tiere verantwortliche Person bezieht, zur Voraussetzung für die Inanspruchnahme der einheitlichen Flächenzahlung gemacht werden kann.

50. Hierzu hat zunächst einmal die rumänische Regierung in Bezug auf das Ziel einer gezielteren Stützung der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe vorgetragen, der rumänische Gesetzgeber habe mit dem Erlass der in Rede stehenden nationalen Regelung das Ziel verfolgt, den unmittelbaren Zugang zu den fraglichen Weideflächen für eine möglichst große Zahl von Eigentümern oder Besitzern von Tieren zu erleichtern, und nicht für Personen, die landwirtschaftliche Tätigkeiten über Zwischenpersonen ausübten. Unter diesem Gesichtspunkt halte ich den Umstand, dass ein Betriebsinhaber seine eigenen Tiere halten muss, für mit diesem Ziel vereinbar, denn bis zum Beweis des Gegenteils ist der Umverteilungsaspekt der Beihilfe begrenzt, wenn ein Betriebsinhaber, der keine eigenen Tiere hält, eine einheitliche Zahlung erhält, die den Betriebsinhabern, die ihre Tiere verleihen, allenfalls inzident zugutekommt. Im Übrigen übernimmt ein Betriebsinhaber, der Tiere nutzt, die Verleiher gehören, in der Regel keine Risiken oder Verpflichtungen, die sich normalerweise aus der Aufzucht der Tiere ergeben würden.

51. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass dieselben Erwägungen auch für das Ziel gelten, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern und damit zur Erhaltung der ländlichen Gebiete beizutragen, auch wenn diese Erhaltung im Fall des letztgenannten Ziels auch dann gewährleistet werden könnte, wenn der Beihilfeantragsteller Tiere von Verleihern nutzt<sup>23</sup>.

52. Was schließlich das Ziel der Verringerung des Verwaltungsaufwandes angeht, so hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass weder die Verordnung Nr. 1307/2013 noch irgendeine andere Unionsregelung verlangten, dass zur Stützung eines Antrags auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen eine Eigentumsurkunde oder ein sonstiger Nachweis eines Nutzungsrechts vorgelegt wird, um zu belegen, dass die angemeldeten beihilfefähigen Hektarflächen dem

<sup>22</sup> Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, Nr. 1).

<sup>23</sup> Vgl. in diesem Sinne Nr. 78 meiner Schlussanträge in der Rechtssache C-116/20, *Avio Lucos*.

Antragsteller zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten verfügten nämlich über einen Ermessensspielraum in Bezug darauf, welche Belege und Nachweise von einem Beihilfeantragsteller verlangt werden können<sup>24</sup>. Dabei müssen die Mitgliedstaaten indessen das mit der betreffenden Unionsregelung angestrebte Ziel und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachten, wenn sie von ihrem Ermessensspielraum in Bezug auf die Nachweise Gebrauch machen, die zur Stützung eines Beihilfeantrags beizubringen sind, beispielsweise in Bezug auf die Möglichkeit, einen Beihilfeantragsteller zu verpflichten, einen gültigen Rechtstitel vorzulegen, mit dem seine Berechtigung zur Nutzung der von seinem Antrag erfassten Flächen nachgewiesen wird<sup>25</sup>. In diesem Sinne und entsprechend könnte das Erfordernis eines etwaigen Nachweises, dass der Beihilfeantragsteller selbst Tierzüchter ist, als „Verwaltungsaufwand“ empfunden werden, der jedoch meines Erachtens mit den beiden vorgenannten Zielen und insbesondere demjenigen, einer möglichst großen Zahl von Betriebsinhabern, die Tiere halten, den direkten Zugang zu den fraglichen Weideflächen zu erleichtern, vollständig vereinbar und verhältnismäßig ist. Meines Erachtens gibt es nämlich keine anderen, weniger restriktiven Mittel, um zu prüfen, ob ein Antragsteller tatsächlich als Zwischenperson und damit als gewerbliches Unternehmen handelt, dessen Tätigkeit nur marginal in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht.

53. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass sie grundsätzlich einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, nach der die Mindestbeweidung auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung geeigneten Zustand erhalten werden, mit Tieren durchgeführt werden muss, die vom Betriebsinhaber selbst gehalten werden.

### ***B. Zur zweiten Vorlagefrage***

54. Mit seiner zweiten Vorlagefrage, die für den Fall der Verneinung der ersten Frage gestellt wird, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass eine juristische Person, die einen Konzessionsvertrag für eine einer Kommune gehörende Weidefläche abgeschlossen hat und die für die Beweidung dieser Fläche Tiere verwendet, die von natürlichen Personen, die deren Eigentümer sind, geliehen wurden, unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne dieser Vorschriften fällt.

55. Aus dem Wortlaut von Art. 9 („Aktiver Betriebsinhaber“) der Verordnung Nr. 1307/2013, insbesondere seinem Abs. 1<sup>26</sup>, ergibt sich, dass natürlichen oder juristischen Personen, deren landwirtschaftliche Flächen hauptsächlich Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und die auf diesen Flächen nicht die von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindesttätigkeit gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung ausüben, keine Direktzahlungen gewährt werden, wie dies auch deren zehnter Erwägungsgrund besagt.

<sup>24</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Dezember 2020, Land Berlin (GAP-Zahlungsansprüche) (C-216/19, EU:C:2020:1046, Rn. 34 bis 37).

<sup>25</sup> Urteil vom 24. Juni 2010, Pontini u. a. (C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 82 und 86).

<sup>26</sup> Zwar sieht Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1307/2013 vor, dass die Mitgliedstaaten anhand objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien beschließen können, dass Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen und/oder deren Haupttätigkeit oder Geschäftszwecke nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, keine Direktzahlungen gewährt werden. Das vorlegende Gericht fragt jedoch nicht nach der Auslegung dieser Bestimmung.

56. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass es sich bei den fraglichen landwirtschaftlichen Flächen hauptsächlich um Flächen gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. b handelt, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden. Außerdem geht aus dem Wortlaut dieser Bestimmung eindeutig hervor, dass ein Betriebsinhaber, der auf diesen Flächen nicht die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii dieser Verordnung festgelegte Mindesttätigkeit ausübt, nicht als „aktiver Betriebsinhaber“ anzusehen ist und ihm daher jede Direktzahlung zu verweigern ist.

57. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine Person, die die betreffende Mindesttätigkeit nicht selbst mit ihren eigenen Tieren ausübt, sondern hierfür Tiere verwendet, die ihr von anderen Betriebsinhabern unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, als „aktiver Betriebsinhaber“ eingestuft werden kann.

58. Als Erstes ist festzustellen, dass sich die Antwort, wie im Fall der ersten Vorlagefrage, nicht aus dem *Wortlaut* der genannten Vorschriften ergibt. Zwar sollen nach Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1307/2013 u. a. natürliche oder juristische Personen von der Direktzahlung ausgeschlossen werden, „a) deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen und/oder b) deren Haupttätigkeit oder Geschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht“. Dieser Absatz ist jedoch nicht so auszulegen, dass natürliche oder juristische Personen, die geliehene Tiere für eine Mindestweidetätigkeit einsetzen, von den Direktzahlungen ausgeschlossen sind.

59. Als Zweites liefert der *Kontext*, in den dieser Absatz eingebettet ist, einige nützliche Anhaltspunkte. So bezieht sich der Begriff „Betriebsinhaber“ nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1307/2013 auf eine Person, „deren *Betrieb* im räumlichen Geltungsbereich der Verträge liegt ... und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt“<sup>27</sup>.

60. Der Begriff „Betrieb“ wird in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 definiert als „die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und *vom Betriebsinhaber verwalteten* Einheiten ...“<sup>28</sup>. Insoweit hat der Gerichtshof in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen klargestellt, dass diese zum Betrieb eines Betriebsinhabers gehören, „wenn dieser befugt ist, die Flächen zum Zweck der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit zu verwalten, d. h. wenn er hinsichtlich dieser Flächen über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügt“<sup>29</sup>.

61. In diesem Kontext ist durchaus fraglich, ob Tiere, die von natürlichen Personen, denen sie gehören, unentgeltlich an eine juristische Person verliehen werden, die ihnen lediglich das Weideland zur Beweidung zur Verfügung stellt, als Teil des „Betriebs“ dieses Betriebsinhabers angesehen werden können.

<sup>27</sup> Hervorhebung nur hier.

<sup>28</sup> Hervorhebung nur hier.

<sup>29</sup> Urteil vom 9. Juni 2016, Planes Bresco (C-333/15 und C-334/15, EU:C:2016:426, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ich weise außerdem darauf hin, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Februar 2015, Agrooikosystemata (C-498/13, EU:C:2015:61, Rn. 34), festgestellt hat, dass die Begriffe „Landwirt“ und „Betriebsinhaber“ im Rahmen der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 über umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. 1992, L 215, S. 85) eine entsprechende Bedeutung haben. Allerdings betonte der Gerichtshof in diesem Urteil auch den „völlig unterschiedlichen“ Kontext der Bestimmungen dieser Verordnung einerseits und der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der [GAP] und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. 2003, L 270, S. 1), die der Verordnung Nr. 1307/2013 vorausging, andererseits.

62. Meines Erachtens hängt die Antwort auf diese Frage von den tatsächlichen Gegebenheiten ab, u. a. davon, ob eine solche juristische Person bei der Übernahme der finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der betreffenden landwirtschaftlichen Tätigkeit tatsächliche Entscheidungsbefugnis hat<sup>30</sup>.

63. Da es sich im vorliegenden Fall um eine Prüfung rein tatsächlicher Art handelt, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Bestimmung und Würdigung des nationalen Rechts zuständig ist, zu prüfen, ob die Leihverträge es Avio Lucos gestatten, ihre Entscheidungsbefugnis zu behalten, die Vorteile zu erhalten und die finanziellen Risiken in Bezug auf die Mindesttätigkeit der Beweidung von 170,36 ha Weideland zu übernehmen<sup>31</sup>. Ein Antragsteller, der eine landwirtschaftliche Tätigkeit mit „geliehenen“ Tieren ausübt, kann jedoch im Prinzip als „aktiver Betriebsinhaber“ angesehen werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeit eines „aktiven Betriebsinhabers“ an die Bedingung geknüpft ist, dass der Antragsteller über beihilfefähige Hektarflächen verfügt, wie in Art. 36 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehen. Der Betriebsinhaber muss also über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügen<sup>32</sup>, so dass die Ausübung einer Tätigkeit mit geliehenen Tieren nicht dazu führen darf, dass ihm jegliche Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die landwirtschaftliche Tätigkeit entzogen wird.

64. Als Drittes und Letztes ist im Hinblick auf das in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 aufgestellte *Ziel* zu bedenken, dass eines der Ziele der GAP darin besteht, den Betriebsinhabern ein angemessenes Einkommen zu sichern, z. B. durch die Erhöhung des Einkommens derjenigen, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Die Direktzahlungen werden den Betriebsinhabern nämlich mit der Begründung gewährt, dass die GAP ihr Einkommen stützen soll. In diesem Sinne steht die Definition des „aktiven Betriebsinhabers“, die auch Personen umfassen kann, die eine Tätigkeit ausüben, bei der Tiere im Rahmen eines Leihvertrags verwendet werden, nicht grundsätzlich im Widerspruch zu diesen Zielen.

65. Allerdings ist fraglich, ob ein solches Ziel erreicht werden kann, wenn der Nutznießer der direkten Unterstützungsmaßnahmen nicht der Betriebsinhaber ist, der die Mindesttätigkeit selbst mit seinen Tieren durchgeführt hat, sondern die Zwischenperson, die einen Konzessionsvertrag für Weideflächen mit den lokalen Kommunen abgeschlossen hat.

66. Insoweit bin ich in Anbetracht der im zehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1307/2013 genannten Ziele der Ansicht, dass es, sofern es sich nicht um eine geringfügige landwirtschaftliche Tätigkeit handelt, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat, unerheblich ist, ob der Betriebsinhaber die Mindesttätigkeit mit seinen eigenen Tieren ausgeübt hat oder ob er diese geliehen hat.

<sup>30</sup> Vgl. in diesem Sinne den 16. Erwägungsgrund der delegierten Verordnung Nr. 639/2014.

<sup>31</sup> Ohne in die Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts eingreifen zu wollen, möchte ich insoweit zum einen nur darauf hinweisen, dass Avio Lucos gemäß dem Konzessionsvertrag, der nicht unentgeltlich war, die effiziente Nutzung der Konzessionsfläche durch eine kontinuierliche und dauerhafte Beweidung sicherzustellen hatte. Ferner konnte Avio Lucos diese Fläche nicht unterkonzessionieren oder verpachten und war verpflichtet, die verlangte Mindestbesatzdichte einzuhalten. Zum anderen war Avio Lucos im Rahmen der Leihverträge verpflichtet, auf eigene Kosten die Weiden zu säubern, Unkraut zu jäten und überschüssiges Wasser von den Flächen zu entfernen, um so optimale Bedingungen für die Wiederherstellung der Weiden zu gewährleisten. Avio Lucos hätte also, wenn sie die Vorteile der einheitlichen Flächenzahlung erhalten hätte, offenbar ein gewisses finanzielles Risiko tragen müssen. Dennoch sind die von APIA angesprochenen Punkte, wie das Versäumnis, Formulare für die Verbringung von Tieren zu erstellen oder diese im nationalen Betriebsregister zu registrieren, allem Anschein nach nicht unerheblich. Dies gilt umso mehr, als Art. 68 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorsieht, dass das von jedem Staat eingerichtete und betriebene integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem gegebenenfalls ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren umfasst.

<sup>32</sup> Urteil vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 62 und 63).

67. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass eine natürliche oder juristische Person, die einen Konzessionsvertrag für eine einer Kommune gehörende Weidefläche abgeschlossen hat und die für die Beweidung dieser Fläche Tiere verwendet, die von natürlichen Personen, die deren Eigentümer sind, geliehen wurden, unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne dieser Vorschriften fällt, wenn diese Person als Betriebsinhaber im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung handelt, wobei sie die Kontrolle über den Betrieb betreffend diese Fläche in Bezug auf Verwaltung, Gewinne und finanzielle Risiken behält.

### *C. Zur dritten Vorlagefrage*

68. Mit seiner dritten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Abschluss eines Konzessionsvertrags und von Leihverträgen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden unter den Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 fällt.

69. Unbeschadet besonderer Bestimmungen wird nach diesem Art. 60 natürlichen oder juristischen Personen im Rahmen der sektorbezogenen Agrarvorschriften kein Vorteil gewährt, wenn festgestellt wurde, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Vorteile künstlich, den Zielen dieser Verordnung zuwiderlaufend geschaffen haben.

70. Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 entspricht seinem Wortlaut nach im Wesentlichen Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003, der die Kodifizierung einer bestehenden Rechtsprechung aufgreift, nach der eine betrügerische oder missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht erlaubt ist<sup>33</sup>.

71. In seinem Urteil *Slancheva sila*<sup>34</sup>, dessen Erkenntnisse meines Erachtens auf die vorliegende Rechtssache übertragbar sind, hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass in dem Fall, in dem eine Tätigkeit die Kriterien für den Erhalt einer Beihilfe<sup>35</sup> formal erfüllt, der Nachweis eines Missbrauchs durch einen potenziellen Begünstigten einer solchen Beihilfe zum einen voraussetzt, dass eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergibt, dass trotz formaler Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde, und dass er zum anderen ein subjektives Element voraussetzt, nämlich die Absicht, sich einen unionsrechtlich vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen künstlich geschaffen werden. Es ist letztlich Sache des nationalen Gerichts, die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen.

72. Meiner Ansicht nach kann dieser bewährte Grundsatz der Rechtsprechung in der vorliegenden Rechtssache entsprechend angewandt werden.

73. Zum einen muss nämlich, was das objektive Element angeht, erneut auf das Ziel der fraglichen Beihilfe und die Frage eingegangen werden, ob dieses Ziel erreicht worden ist oder nicht. In diesem Zusammenhang haben sowohl die APIA als auch die rumänische Regierung betont, die

<sup>33</sup> Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in den verbundenen Rechtssachen *Planes Bresco* (C-333/15 und C-334/15, EU:C:2016:159, Nr. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>34</sup> Urteil vom 12. September 2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, Rn. 29 und 30).

<sup>35</sup> In dieser Rechtssache ging es um eine Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen gemäß Art. 52 Buchst. a Ziff. ii 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. 2005, L 277, S. 1).

nationalen Rechtsvorschriften sollten sicherstellen, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit in eigenem Namen und nicht über Zwischenpersonen ausgeübt werde, was einem der Ziele der GAP entspreche<sup>36</sup>. Wenn eine Person, die nicht die für den Weidebetrieb erforderliche Anzahl von Tieren hält, einen Konzessionsvertrag und Leihverträge wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden abschließt, stellt dies als solches keine „künstlich geschaffene“ Voraussetzung im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 dar, kann indessen dazu führen, dass einem Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung, nämlich natürlichen Personen, die ihre eigenen Tiere auf den betreffenden Weideflächen haben weiden lassen, die betreffenden Direktzahlungen entzogen werden.

74. Was zum anderen das subjektive Element anbelangt, so sind alle maßgeblichen Gesichtspunkte des vorliegenden Falles zu berücksichtigen, um festzustellen, ob Avio Lucos die Absicht hatte, einen sich aus der Unionsregelung ergebenden Vorteil dadurch zu erlangen, dass sie die für dessen Erlangung erforderlichen Voraussetzungen „künstlich“ schuf. Dazu könnten der Abschluss des Konzessionsvertrags unter Missachtung des anwendbaren nationalen Rechts oder auch der Abschluss der Leihverträge gehören, aus denen hervorgeht, dass letztlich die Weidefläche verliehen wird und dass die Beweidung von den natürlichen Personen, die Eigentümer der Tiere sind, und nicht von Avio Lucos durchgeführt wird.

75. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die dritte Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass der Abschluss eines Konzessionsvertrags für eine Weidefläche mit einer Kommune durch eine natürliche oder juristische Person und die Untervergabe der Weidetätigkeit mit dem Ziel, eine Direktzahlung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zu erhalten, als solche keine „künstlich geschaffene“ Voraussetzung im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 darstellen, es sei denn, es wird auf der Grundlage aller maßgeblichen Gesichtspunkte nachgewiesen, dass das mit dem Abschluss solcher Verträge verfolgte Ziel den mit den sektorbezogenen Agrarvorschriften verfolgten Zielen zuwiderliefe.

## V. Ergebnis

76. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die von der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates sind dahin auszulegen, dass sie grundsätzlich einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, nach der die Mindestbeweidung auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung geeigneten Zustand erhalten werden, mit Tieren durchgeführt werden muss, die vom Betriebsinhaber selbst gehalten werden.

<sup>36</sup> Siehe oben, Nr. 50.

2. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 sind dahin auszulegen, dass eine natürliche oder juristische Person, die einen Konzessionsvertrag für eine einer Kommune gehörende Weidefläche abgeschlossen hat und die für die Beweidung dieser Fläche Tiere verwendet, die von natürlichen Personen, die deren Eigentümer sind, geliehen wurden, unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne dieser Vorschriften fällt, wenn diese Person als Betriebsinhaber im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung handelt, wobei sie die Kontrolle über den Betrieb betreffend diese Fläche in Bezug auf Verwaltung, Gewinne und finanzielle Risiken behält.
3. Der Abschluss eines Konzessionsvertrags für eine Weidefläche mit einer Kommune durch eine natürliche oder juristische Person und die Untervergabe der Weidetätigkeit mit dem Ziel, eine Direktzahlung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zu erhalten, stellen als solche keine „künstlich geschaffene“ Voraussetzung im Sinne von Art. 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates dar, es sei denn, es wird auf der Grundlage aller maßgeblichen Gesichtspunkte nachgewiesen, dass das mit dem Abschluss solcher Verträge verfolgte Ziel den mit den sektorbezogenen Agrarvorschriften verfolgten Zielen zuwiderliefe.