



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

17. November 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) –
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) –
Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 – Art. 40 – Nationales Programm zur Entwicklung des
ländlichen Raums 2007–2013 – Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen – Berechnungsfehler –
Kürzungen der Zahlungen durch die nationalen Behörden – Grundsatz des
Vertrauensschutzes – Grundsatz der Rechtssicherheit“

In der Rechtssache C-443/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Curtea de
Apel Pitești (Berufungsgericht Pitești, Rumänien) mit Entscheidung vom 5. Juli 2021, beim
Gerichtshof eingegangen am 19. Juli 2021, in dem Verfahren

SC Avicarvil Farms SRL

gegen

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale,

Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale,

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură (APIA),

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură (APIA) – Centrul Județean Vâlcea

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters M. Ileșič in Wahrnehmung der Aufgaben des Kammerpräsidenten
sowie der Richter I. Jarukaitis und Z. Csehi (Berichterstatter),

Generalanwalt: A. M. Collins,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der SC Avicarvil Farms SRL, vertreten durch C. S. Strățulă und O. Strățulă, Avocați,
- des Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, vertreten durch A.I. Chesnoiu als Bevollmächtigten,
- der rumänischen Regierung, vertreten durch L.-E. Bațagoi und E. Gane als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Biolan und A. Sauka als Bevollmächtigte,

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

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 143 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 320, berichtigt in ABl. 2016, L 200, S. 140) in Verbindung mit Art. 310 AEUV, Art. 40 Abs. 3 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, berichtigt in ABl. 2012, L 206, S. 23) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 (ABl. 2009, L 30, S. 100) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1698/2005) sowie den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der SC Avicarvil Farms SRL (im Folgenden: Avicarvil Farms) als Rechtsnachfolgerin der Avicarvil SRL auf der einen und dem Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Rumänien), der Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (Agentur für die Finanzierung von Investitionen im ländlichen Raum, Rumänien), der Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură (APIA) (Zahl- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft [APIA], Rumänien) und der APIA – Centrul Județean Vâlcea (APIA – Kreisstelle Vâlcea, Rumänien, im Folgenden: APIA Vâlcea) auf der anderen Seite über eine Kürzung von Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen.

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1698/2005

- 3 Art. 40 („Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen“) der Verordnung Nr. 1698/2005 bestimmte:

„(1) Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen nach Artikel 36 Buchstabe a Ziffer v werden Landwirten gewährt, die freiwillig Tierschutzverpflichtungen eingehen.

(2) Diese Zahlungen werden nur für Verpflichtungen gewährt, die über die einschlägigen vorgeschriebenen Standards nach Artikel 4 und Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 [des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. 2003, L 270, S. 1)] und andere einschlägige verbindliche Vorschriften des nationalen Rechts, die in dem Programm aufgeführt sind, hinausgehen.

Diese Verpflichtungen sind in der Regel für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren einzugehen. Sofern erforderlich und begründet, kann nach dem in Artikel 90 Absatz 2 genannten Verfahren für bestimmte Arten von Verpflichtungen ein längerer Zeitraum festgelegt werden.

(3) Die Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen zur Deckung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Gegebenenfalls können sie auch Transaktionskosten decken.

Die Beihilfemaximale Beträge sind im Anhang I festgesetzt.“

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012

- 4 Art. 59 („Geteilte Mittelverwaltung mit Mitgliedstaaten“) der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1) sah vor:

„(1) Bei geteilter Mittelverwaltung überträgt die Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben. Die Kommission und die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Mittel aus dem Haushalt der Union nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung verwendet werden ... Zu diesem Zweck erfüllen die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Kontroll- und Prüfungspflichten sowie die damit verbundenen und in der vorliegenden Verordnung festgelegten Aufgaben. ...

(2) Wenn die Mitgliedstaaten Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug wahrnehmen, ergreifen sie sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um insbesondere

a) sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam gemäß den geltenden sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden; hierfür benennen – nach Absatz 3 – und überwachen sie Einrichtungen, die für die Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Union verantwortlich sind;

...“

5 Diese Verordnung wurde mit Wirkung vom 2. August 2018 durch die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1) aufgehoben und ersetzt, deren Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a und b Art. 59 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 966/2012 entspricht.

Verordnung Nr. 1303/2013

6 Art. 1 („Gegenstand“) der Verordnung Nr. 1303/2013 bestimmt:

„In dieser Verordnung werden die gemeinsamen Regelungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), für die ein gemeinsamer Rahmen (im Folgenden ‚europäische Struktur- und Investitionsfonds‘ – ‚ESI-Fonds‘) gilt, festgelegt. Darüber hinaus werden darin die Bestimmungen festgelegt, die notwendig sind, um die Effizienz der ESI-Fonds und die Koordinierung der ESI-Fonds untereinander und mit anderen Unionsinstrumenten zu gewährleisten. Die gemeinsamen auf die ESI-Fonds anwendbaren Regelungen sind in Teil Zwei niedergelegt.

In Teil Drei werden die allgemeinen Regelungen für den EFRE, den ESF (als Sammelbegriff die ‚Strukturfonds‘) und den Kohäsionsfonds in Bezug auf die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds (die ‚Fonds‘), die Kriterien, die die Mitgliedstaaten und Regionen erfüllen müssen, um für eine Förderung aus den ESI-Fonds in Betracht zu kommen, die verfügbaren Finanzmittel und die Kriterien für deren Zuweisung festgelegt.

In Teil Vier werden die allgemeinen Regelungen festgelegt, die für die Fonds und den EMFF in Bezug auf Verwaltung und Kontrolle, Finanzverwaltung, Rechnungslegung und finanzielle Berichtigungen gelten.

...“

7 Art. 143 („Finanzielle Berichtigungen durch die Mitgliedstaaten“) der Verordnung Nr. 1303/2013 gehört zu deren Teil Vier („Allgemeine Bestimmungen für die Fonds und den EMFF“). In den Abs. 1 und 2 dieses Artikels heißt es:

„(1) Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten zu untersuchen, die erforderlichen finanziellen Berichtigungen vorzunehmen und die Wiedereinziehungen zu betreiben. Im Falle einer systembedingten Unregelmäßigkeit umfassen die Untersuchungen des Mitgliedstaats alle möglicherweise betroffenen Vorhaben.

(2) Die Mitgliedstaaten nehmen die finanziellen Berichtigungen vor, die aufgrund der im Rahmen von Vorhaben oder operationellen Programmen festgestellten vereinzelt oder systembedingten Unregelmäßigkeiten notwendig sind. Finanzielle Berichtigungen bestehen in der vollständigen oder teilweisen Streichung des öffentlichen Beitrags zu einem Vorhaben oder operationellen Programm. Der Mitgliedstaat berücksichtigt Art und Schweregrad der Unregelmäßigkeiten sowie den den Fonds oder dem EMFF entstandenen finanziellen Verlust und nimmt angemessene Korrekturen vor. Finanzielle Berichtigungen werden im Abschluss für das Geschäftsjahr verbucht, in dem die Streichung beschlossen wurde.“

Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

- 8 Art. 33 („Tierschutz“) Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. 2013, L 347, S. 487, berichtigt in ABl. 2016, L 130, S. 1) sieht vor:

„Die Zahlungen werden jährlich gewährt und entschädigen die Landwirte für die Gesamtheit oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtung. Erforderlichenfalls können sie auch Transaktionskosten für den Wert von bis zu 20 % der für die Tierschutzverpflichtungen gezahlten Prämie decken.

Der Förderhöchstbetrag ist in Anhang II festgesetzt.“

- 9 Art. 88 („Verordnung ... Nr. 1698/2005“) der Verordnung Nr. 1305/2013 lautet:

„Die Verordnung ... Nr. 1698/2005 wird aufgehoben.

Die Verordnung ... Nr. 1698/2005 gilt weiterhin für Vorhaben, die gemäß von der Kommission im Rahmen der genannten Verordnung vor dem 1. Januar 2014 genehmigten Programmen durchgeführt werden.“

Verordnung (EU) Nr. 1306/2013

- 10 Art. 3 („Fonds für die Finanzierung der Agrarausgaben“) 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 (ABl. 2013, L 347, S. 549, berichtigt in ABl. 2016, L 130, S. 9) sieht vor:

„(1) Um die im AEUV niedergelegten Ziele der [Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)] zu erreichen, werden die verschiedenen Maßnahmen, die unter diese Politik fallen, einschließlich der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch folgende Fonds finanziert:

a) den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL);

b) den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).

(2) EGFL und ELER ... sind Teil des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union (im Folgenden ‚Haushalt der Union‘).

11 Art. 5 („Ausgaben des ELER“) der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt:

„Der ELER wird in geteilter Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union umgesetzt. Er finanziert die finanzielle Beteiligung der Union an den nach den Unionsvorschriften über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführten Entwicklungsprogrammen.“

12 Art. 52 („Konformitätsabschluss“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt:

„Wenn sie feststellt, dass Ausgaben nach Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht oder, für den ELER, nicht in Übereinstimmung mit dem anwendbaren Unions- und nationalen Recht gemäß Artikel 85 der Verordnung ... Nr. 1303/2013 getätigt worden sind, so erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Festlegung, welche Beträge von der Unionsfinanzierung auszuschließen sind. ...“

13 Art. 58 („Schutz der finanziellen Interessen der Union“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 legt fest:

„Die Mitgliedstaaten erlassen im Rahmen der GAP alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie alle sonstigen Maßnahmen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten, insbesondere um

- a) sich zu vergewissern, dass die durch [den EGFL und den ELER] finanzierten Maßnahmen rechtmäßig und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind;
- b) einen wirksamen Schutz vor Betrug insbesondere in Bereichen mit einem höheren Betrugsrisiko sicherzustellen, der für eine abschreckende Wirkung sorgt und bei dem den Kosten und dem Nutzen sowie der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen Rechnung getragen wird;
- c) Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen, aufzudecken und entsprechende Korrekturmaßnahmen zu treffen;
- d) gemäß dem Unionsrecht oder in Ermangelung solcher Vorschriften gemäß dem nationalen Recht wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen zu verhängen und gegebenenfalls rechtliche Schritte einzuleiten;
- e) zu Unrecht gezahlte Beträge zuzüglich Zinsen wiedereinzuziehen und wenn notwendig entsprechende rechtliche Schritte einzuleiten.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

14 Nach dem Erlass des Beschlusses C(2008) 3831 der Kommission vom 16. Juli 2008 zur Genehmigung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums von Rumänien für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 (im Folgenden: Entwicklungsprogramm 2007–2013) erließ dieser Mitgliedstaat Bestimmungen zur Verbesserung des Tierschutzes. Mit dem Beschluss C(2012) 3529 vom 25. Mai 2012 nahm die Kommission auf Antrag dieses Mitgliedstaats eine Beihilfemaßnahme in Form von Zahlungen zum Ausgleich von Einkommensverlusten und

zusätzlichen Kosten von Landwirten, die freiwillig Standards zur Verbesserung des Tierschutzes umsetzen (im Folgenden: Maßnahme 215), in das Entwicklungsprogramm 2007–2013 auf. Für Geflügel ist gemäß dieser Maßnahme eine jährliche Zahlung von 14,29 Euro pro „Großvieheinheit“ (GVE) als Beihilfe zur Verbesserung des Tierschutzes während des Transports (im Folgenden: Beihilfe zur Verbesserung des Transports) und eine jährliche Zahlung in Höhe von 29,49 Euro pro GVE als Beihilfe für die Korrektur des Nitrit- und Nitratgehalts im verwendeten Wasser (im Folgenden „Beihilfe zur Verbesserung des Wassers“) vorgesehen.

- 15 Am 14. November 2012 beantragte Avicarvil bei der APIA Vâlcea nicht rückzahlbare Beihilfen zur Verbesserung des Transports und zur Verbesserung des Wassers als Gegenleistung für ihre Verpflichtung, in ihren Betrieben mindestens fünf Jahre lang Maßnahmen zum Geflügelschutz einzuhalten.
- 16 Am 14. November 2014 beantragte Avicarvil bei der APIA Vâlcea die Auszahlung dieser nicht rückzahlbaren Beihilfen für den Zeitraum vom 16. Oktober 2014 bis zum 15. Oktober 2015, der dem dritten Jahr ihrer Verpflichtung entsprach. Am 10. Februar 2015 legte Avicarvil der APIA Vâlcea eine Teilabrechnung für das erste Quartal dieses dritten Jahres in Höhe von 806 544,72 Euro vor.
- 17 Am 16. Februar 2015 teilte Avicarvil der APIA Vâlcea mit, dass sie zwei ihrer von ihrem Beihilfeantrag betroffenen Betriebe an Avicarvil Farms veräußert habe.
- 18 Bei einem Prüfbesuch des Europäischen Rechnungshofs vom 18. bis zum 29. Mai 2015 in Rumänien wurden Fehler festgestellt, die dazu geführt hatten, dass die Auszahlungen der Beihilfen gemäß der Maßnahme 215 überhöht waren.
- 19 Aufgrund dieser Fehler und zur Verringerung des Risikos ungerechtfertigter Zahlungen schlug das Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums mit einer Mitteilung vom 20. Januar 2016 Teilzahlungen vor, die auf der Grundlage vorläufiger Beträge berechnet würden, die auf 3,92 Euro pro GVE für die Beihilfe zur Verbesserung des Transports und auf 10,91 Euro pro GVE für die Beihilfe zur Verbesserung des Wassers reduziert würden.
- 20 Entsprechend dieser Mitteilung setzte die APIA Vâlcea den Avicarvil Farms für das dritte Jahr ihrer Verpflichtung geschuldeten Betrag mit zwei Bescheiden vom 25. Februar 2016 und vom 2. März 2016 auf 4 175 442,65 rumänische Lei (RON) (etwa 844 700 Euro) herab.
- 21 Nachdem ihre Verwaltungsbeschwerde gegen diese Bescheide zurückgewiesen worden war, erhob Avicarvil Farms Klage beim Tribunalul Vâlcea (Regionalgericht Vâlcea, Rumänien), mit der sie u. a. die Aufhebung der Bescheide und der Entscheidung über die Zurückweisung der Verwaltungsbeschwerde sowie den Ersatz eines Schadens in Höhe der Differenz zwischen dem Betrag, der ihr geschuldet werde, und dem ihr tatsächlich gewährten Betrag, d. h. 1 285 221,42 RON (etwa 286 700 Euro), begehrte.
- 22 Mit Urteil vom 15. Februar 2019 wies das Tribunalul Vâlcea (Regionalgericht Vâlcea) die Klage von Avicarvil Farms ab.
- 23 Dieses Gericht stellte fest, dass die im Entwicklungsprogramm 2007–2013 festgesetzten Unterstützungssätze fast dreimal höher seien als die Kosten und Verluste, die Avicarvil Farms für die Erfüllung der im Bereich des Tierschutzes eingegangenen Verpflichtung zu tragen habe. Außerdem verletze die Berichtigung dieses Fehlers nicht das berechtigte Vertrauen von Avicarvil

Farms. Das Gericht wies darauf hin, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gegen eine klare unionsrechtliche Bestimmung angeführt werden könne und dass das Verhalten einer nationalen Behörde kein berechtigtes Vertrauen eines Wirtschaftsteilnehmers darauf begründen könne, in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung zu kommen. Die Bestimmungen von Art. 40 der Verordnung Nr. 1698/2005 über Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen seien indessen sehr klar.

- 24 Avicarvil Farms legte gegen dieses Urteil ein Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht ein. Dieses Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit der Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts mit dem Unionsrecht. Das vorlegende Gericht fragt sich u. a., ob es rechtmäßig ist, dass die Kürzung des Betrags der im Entwicklungsprogramm 2007–2013 vorgesehenen Zahlungen, auf deren Grundlage sich die Begünstigte für fünf Jahre verpflichtet hatte, bestimmte Ausgaben einschließlich jener im Zusammenhang mit der Beihilfe zur Verbesserung des Transports und der Beihilfe zur Verbesserung des Wassers zu tätigen, durch die rumänischen Behörden erfolgte, bevor der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/873 der Kommission vom 13. Juni 2018 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. 2018, L 152, S. 29) erlassen wurde.
- 25 Vor diesem Hintergrund hat die Curtea de Apel Pitești (Berufungsgericht Pitești, Rumänien) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Steht Art. 143 der Verordnung Nr. 1303/2013 in Verbindung mit Art. 310 AEUV (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) und Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 (der in Art. 33 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1305/2013 übernommen wurde) in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Grundsatz der Rechtssicherheit einer Verwaltungspraxis der an der Umsetzung einer Maßnahme einer nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung beteiligten nationalen Behörden entgegen, die infolge eines vom Europäischen Rechnungshof festgestellten Berechnungsfehlers Rechtsakte erlassen haben, mit denen die Kürzung des Betrags der mit dem durch den Beschluss C(2012) 3529 der Europäischen Kommission vom 25. Mai 2012 genehmigten Entwicklungsprogramm 2007–2013 gewährten finanziellen Unterstützung angeordnet wird, bevor die Europäische Kommission einen neuen Beschluss erlassen hatte, der die sich aus den Berechnungsfehlern ergebenden Beträge, die über die zusätzlichen Kosten und die Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen hinausgehen, von der Finanzierung ausschließt?

Zur Vorlagefrage

- 26 Zunächst ist zum einen darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht wissen möchte, ob die Entscheidung der rumänischen Behörden, bestimmte im Rahmen der Durchführung des Entwicklungsprogramms 2007–2013 durch den ELER finanzierte Zahlungen für zur Verbesserung des Tierschutzes ergriffene Maßnahmen zu kürzen, insbesondere im Hinblick auf Art. 143 der Verordnung Nr. 1303/2013 mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Aus Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung geht indessen hervor, dass in Teil Vier dieser Verordnung – der diesen Art. 143 umfasst – die allgemeinen Regelungen festgelegt werden, die für den EFRE, den ESF, den Kohäsionsfonds und den EMFF in Bezug auf Verwaltung und Kontrolle, Finanzverwaltung,

Rechnungslegung und finanzielle Berichtigungen gelten. Art. 143 dieser Verordnung ist daher nicht auf den ELER anwendbar. Daraus folgt, dass die Auslegung dieser Bestimmung für den Ausgangsrechtsstreit nicht relevant ist.

- 27 Zum anderen ersucht das vorlegende Gericht um die Auslegung von Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005, die mit Wirkung vom 1. Januar 2014 durch die Verordnung Nr. 1305/2013 aufgehoben wurde. Aus Art. 88 der Verordnung Nr. 1305/2013 ergibt sich jedoch, dass die Verordnung Nr. 1698/2005 weiterhin für Vorhaben gilt, die gemäß von der Kommission im Rahmen dieser Verordnung vor dem 1. Januar 2014 genehmigten Programmen durchgeführt werden.
- 28 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die Verpflichtungen für den Tierschutz, für die die im Ausgangsverfahren streitigen Beihilfen ausgezahlt wurden, im Laufe des Jahres 2012 gemäß der Maßnahme 215 eingegangen wurden, die infolge eines Genehmigungsbeschlusses der Kommission vom 25. Mai 2012 in das Entwicklungsprogramm 2007–2013 aufgenommen wurde. Daher ist die Verordnung Nr. 1698/2005 auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar.
- 29 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung veranlasst sein kann, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat (Urteil vom 15. September 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen und K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung). Art. 58 der Verordnung Nr. 1306/2013 betrifft aber speziell den Schutz der finanziellen Interessen der Union im Rahmen der Finanzierung der GAP, und in Abs. 1 dieses Artikels werden insoweit bestimmte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten konkret aufgelistet.
- 30 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner Frage wissen möchte, ob Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 und Art. 58 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 310 Abs. 5 AEUV sowie den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit dahin auszulegen sind, dass sie dem entgegenstehen, dass an der Umsetzung einer Maßnahme einer nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung beteiligte nationale Behörden infolge eines vom Rechnungshof festgestellten Berechnungsfehlers entscheiden, den Betrag der durch das von der Kommission genehmigte Entwicklungsprogramm 2007–2013 gewährten Finanzhilfe zu kürzen, ohne den Erlass eines Beschlusses durch die Kommission abzuwarten, mit dem die sich aus diesem Berechnungsfehler ergebenden Beträge von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen werden.
- 31 Um die Ziele der GAP zu erreichen, werden gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1306/2013 die verschiedenen Maßnahmen, die unter diese Politik fallen, einschließlich der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums u. a. durch den ELER finanziert. Nach Art. 5 dieser Verordnung wird der ELER in geteilter Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union umgesetzt.
- 32 Art. 59 Abs. 1 der Verordnung Nr. 966/2012 sah vor, dass die Kommission bei geteilter Mittelverwaltung den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt und dass die Mitgliedstaaten sowie die Kommission u. a. den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu beachten und ihre jeweiligen Kontroll- und Prüfungspflichten zu erfüllen haben. Nach Art. 59 Abs. 2 ergreifen die Mitgliedstaaten, wenn sie Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug wahrnehmen, sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Rechts- und

Verwaltungsvorschriften, um insbesondere sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt gemäß den geltenden sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden.

- 33 Insoweit verpflichtet Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 die Kommission, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, mit denen festgelegt wird, welche Beträge von der Unionsfinanzierung auszuschließen sind, wenn sie feststellt, dass Ausgaben nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht getätigt worden sind. Außerdem sind die Mitgliedstaaten nach Art. 58 Abs. 1 dieser Verordnung verpflichtet, im Rahmen der GAP alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie alle sonstigen Maßnahmen zu erlassen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten, insbesondere um Korrekturmaßnahmen bei Unregelmäßigkeiten zu treffen und zu Unrecht gezahlte Beträge wiedereinzuziehen.
- 34 Mit diesen Bestimmungen wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung umgesetzt, so wie er in Art. 310 Abs. 5 AEUV verankert ist, wonach die Mitgliedstaaten mit der Union zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.
- 35 Es ist jedoch festzustellen, dass diese Bestimmungen die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichten, einen Beschluss der Kommission abzuwarten, mit dem die sich aus einem Fehler bei der Berechnung der Beihilfe ergebenden Beträge von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen werden, bevor sie die zu Unrecht gezahlten Beträge wiedereinzuziehen. Eine solche Verpflichtung ließe sich im Übrigen schwer mit den Aufgaben des Schutzes der finanziellen Interessen der Union, die Art. 59 der Verordnung Nr. 966/2012 den Mitgliedstaaten bei geteilter Verwaltung der Unionsmittel überträgt, oder mit den ihnen durch Art. 58 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 auferlegten Verpflichtungen in Einklang bringen.
- 36 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Ausübung eines Ermessens durch einen Mitgliedstaat hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährter Unionsmittel zweckmäßig ist, mit der Verpflichtung der nationalen Behörden im Rahmen der GAP unvereinbar wäre, zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlte Mittel wiedereinzuziehen (Urteil vom 20. Dezember 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 37 Nach dieser Klarstellung ist auch darauf hinzuweisen, dass die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinzahlung zu Unrecht aufgrund des Unionsrechts geleisteter Zahlungen in Ermangelung unionsrechtlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden müssen, vorbehaltlich der durch das Unionsrecht gezogenen Grenzen (Urteil vom 20. Dezember 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 Hierzu ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie Maßnahmen zur Durchführung des Unionsrechts erlassen, dessen allgemeine Grundsätze zu beachten haben, zu denen u. a. die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gehören (Urteil vom 26. Mai 2016, Județul Neamț und Județul Bacău, C-260/14 und C-261/14, EU:C:2016:360, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 39 Was den Grundsatz des Vertrauensschutzes betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sich jeder auf diesen Grundsatz berufen kann, bei dem eine nationale Verwaltungsbehörde aufgrund bestimmter Zusicherungen, die sie ihm gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat (Urteil vom 7. August 2018, *Ministru kabinetu*, C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Insoweit ist zu prüfen, ob die Handlungen der betreffenden Verwaltungsbehörde in der Vorstellung des Einzelnen ein vernünftiges Vertrauen begründet haben und, wenn dies der Fall ist, ob dieses Vertrauen berechtigt ist (Urteil vom 7. August 2018, *Ministru kabinetu*, C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Nach ständiger Rechtsprechung kann der Grundsatz des Vertrauensschutzes jedoch nicht gegen eine klare unionsrechtliche Bestimmung angeführt werden und das unionsrechtswidrige Verhalten einer mit der Anwendung des Unionsrechts betrauten nationalen Behörde kein berechtigtes Vertrauen eines Einzelnen darauf begründen, in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung zu kommen (Urteil vom 7. August 2018, *Ministru kabinetu*, C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Im vorliegenden Fall legt Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 die Vorschriften für die Zahlungen fest, die Landwirten jährlich für sämtliche oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste zu gewähren sind, die aufgrund der von ihnen für den Tierschutz eingegangenen Verpflichtungen entstehen. Diese Bestimmung sieht ausdrücklich vor, dass „[d]ie Zahlungen ... jährlich gewährt [werden] und ... zur Deckung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen [dienen und] [g]egebenenfalls ... auch Transaktionskosten decken [können]“.
- 43 Wie sich aus dem Wortlaut der Vorlagefrage ergibt, hält das vorlegende Gericht das Vorliegen einer Überkompensation für erwiesen. Aufgrund der vom Rechnungshof hinsichtlich der Beihilfen nach der Maßnahme 215 betreffend Geflügel festgestellten Fehler bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen waren diese Zahlungen ursprünglich unter Verstoß gegen Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 zu Sätzen festgesetzt worden, die höher waren als die zum Ausgleich der Einkommensverluste und der zusätzlichen Kosten aufgrund der Umsetzung der Maßnahme 215 erforderlichen. Um dieser Überkompensation abzuhelpen, kürzte die APIA Vâlcea die ursprünglich im Entwicklungsprogramm 2007–2013 festgesetzten Beträge.
- 44 Da diese Beträge unter Verstoß gegen Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 festgesetzt wurden, konnten die rumänischen Behörden unabhängig vom guten Glauben von Avicarvil Farms bei dieser kein berechtigtes Vertrauen darauf begründen, dass sie in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung kommen würde (vgl. entsprechend Urteile vom 20. Juni 2013, *Agroferm*, C-568/11, EU:C:2013:407, Rn. 53 bis 56, und vom 20. Dezember 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*, C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 70 bis 74).
- 45 Diese Beurteilung kann nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass sich Avicarvil, die Rechtsvorgängerin der Klägerin, ursprünglich verpflichtet hatte, im Gegenzug für Beihilfen gemäß der Maßnahme 215 für mindestens fünf Jahre besondere Anforderungen zu erfüllen (vgl. entsprechend Urteile vom 26. April 1988, *Krücken*, 316/86, EU:C:1988:201, Rn. 22 bis 24, sowie vom 20. Juni 2013, *Agroferm*, C-568/11, EU:C:2013:407, Rn. 56).

- 46 Was den Grundsatz der Rechtssicherheit betrifft, so gebietet dieser, dass Rechtsvorschriften klar und bestimmt sowie in ihrer Anwendung für den Einzelnen vorhersehbar sind, damit sie es den Betroffenen ermöglichen, den Umfang der ihnen durch die betreffende Vorschrift auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen, und diese ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und sich darauf einstellen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, Teglgaard und Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 319).
- 47 Der Wortlaut von Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 ist aber, wie sich aus Rn. 42 des vorliegenden Urteils ergibt, eindeutig, da er klar und bestimmt die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste anführt, die mit den in diesem Art. 40 vorgesehenen Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen gedeckt werden sollen. Folglich ist festzustellen, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit dem nicht entgegensteht, dass nationale Behörden – wie die rumänischen Behörden im Ausgangsverfahren – aufgrund vom Rechnungshof festgestellter Berechnungsfehler, die zu einer Überkompensation dieser Kosten und Verluste geführt haben, Rechtsakte erlassen, mit denen eine Änderung des Betrags der durch das Entwicklungsprogramm 2007–2013 gewährten Finanzhilfe gemäß dieser Bestimmung verfügt wird, und zwar auch dann, wenn die Kommission noch keinen Beschluss erlassen hat, mit dem die Beträge, die diese Kosten und Verluste aufgrund dieser Berechnungsfehler übersteigen, von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen werden.
- 48 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 40 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1698/2005 und Art. 58 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 310 Abs. 5 AEUV sowie den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit dahin auszulegen sind, dass sie dem nicht entgegenstehen, dass an der Umsetzung einer Maßnahme einer nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung beteiligte nationale Behörden infolge eines vom Rechnungshof festgestellten Berechnungsfehlers Rechtsakte erlassen, mit denen eine Kürzung des Betrags der durch das von der Kommission genehmigte Entwicklungsprogramm 2007–2013 gewährten Finanzhilfe verfügt wird, ohne den Erlass eines Beschlusses durch die Kommission abzuwarten, mit dem die sich aus diesem Berechnungsfehler ergebenden Beträge von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen werden.

Kosten

- 49 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 40 Abs. 3 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) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 geänderten Fassung und Art. 58 Abs. 1 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 sind in Verbindung mit Art. 310 Abs. 5 AEUV sowie den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

dahin auszulegen, dass

sie dem nicht entgegenstehen, dass an der Umsetzung einer Maßnahme einer nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung beteiligte nationale Behörden infolge eines vom Europäischen Rechnungshof festgestellten Berechnungsfehlers Rechtsakte erlassen, mit denen eine Kürzung des Betrags der durch das von der Europäischen Kommission genehmigte Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums von Rumänien im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 gewährten Finanzhilfe verfügt wird, ohne den Erlass eines Beschlusses durch die Europäische Kommission abzuwarten, mit dem die sich aus diesem Berechnungsfehler ergebenden Beträge von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen werden.

Unterschriften.