

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

24. Juni 2010*

In der Rechtssache C-375/08

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Tribunale di Treviso (Italien) mit Entscheidung vom 6. Mai 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 18. August 2008, in dem Strafverfahren gegen

Luigi Pontini u. a.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues, der Richterin P. Lindh sowie der Richter A. Rosas, A. Ó Caoimh (Berichterstatter) und A. Arabadjiev,

Generalanwalt: N. Jääskinen,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. Januar 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Emanuele Rech, Giovanni Forato und Laura Forato, vertreten durch B. Nascimbene und F. Rossi dal Pozzo, avvocati,

- von Adele Adami u. a., vertreten durch W. Viscardini, avvocato,

- von Ivo Colomberotto, vertreten durch A. Mascotto und O. Bigolin, avvocati,

- der Agrirocca di Rech Emanuele und Asolat di Rech Emanuele & C., vertreten durch G. Donà, avvocato,

- der Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura — AVEPA, vertreten durch A. dal Ferro und A. Cevese, avvocati,

- der italienischen Regierung, vertreten durch I. Bruni als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,

- der griechischen Regierung, vertreten durch A. Vassilopoulou und E. Leftheriotou als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Rossi und N. Rasmussen 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 der Gemeinschaftsregelung für Beihilfeanträge „Tiere“ und insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 160, S. 21, mit Berichtigung in ABl. 1999, L 282, S. 16, und ABl. 2000, L 263, S. 34).

- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die Herren Pontini, Rech, Forato, Bonora und Colomberotto sowie gegen Frau Forato und Frau Adami. Diesen werden verschiedene Straftaten zur Last gelegt, die zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem von der Strafverfolgungsbehörde als unberechtigt erachteten Empfang von finanziellen Zuschüssen der Gemeinschaft zu Sonderprämien für männliche Rinder und Extensivierungsprämien in den Jahren 2000 bis 2004 begangen worden sein sollen.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Verordnung (EWG) Nr. 3508/92

- ³ Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1) sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (im Folgenden: IVKS) einrichtet, das für verschiedene gemeinschaftliche Beihilferegelungen in den Sektoren der pflanzlichen Produktion und der tierischen Produktion gilt.
- ⁴ Art. 2 dieser Verordnung in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1593/2000 des Rates vom 17. Juli 2000 (ABl. L 182, S. 4) geänderten Fassung bestimmt, dass das IVKS eine informatisierte Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, ein System zur Identifizierung und Registrierung von Tieren, Beihilfeanträge und ein integriertes Kontrollsystem umfasst.
- ⁵ Art. 6 der Verordnung Nr. 3508/92 in der durch die Verordnung Nr. 1593/2000 geänderten Fassung lautet:

„(1) Ein Betriebsinhaber kann eine oder mehrere Gemeinschaftsregelungen gemäß dieser Verordnung nur in Anspruch nehmen, wenn er für jedes Jahr einen Beihilfeantrag ‚Flächen‘ abgibt, der folgende Angaben enthält:

- landwirtschaftlich genutzte Parzellen, einschließlich Futterflächen, landwirtschaftlich genutzte Parzellen, die Gegenstand einer Flächenstilllegungsregelung sind, und Brachflächen;

- gegebenenfalls alle sonstigen erforderlichen Angaben, die entweder in den Vorschriften über die Gemeinschaftsregelungen oder von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen sind.

...

(6) Für jede der angemeldeten landwirtschaftlichen Parzellen hat der Betriebsinhaber die Flächen mitzuteilen sowie ihre Lage anzugeben; anhand dieser Angaben muss die Parzelle im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen identifizierbar sein.

...“

Verordnung (EWG) Nr. 3887/92

- 6 In den Erwägungsgründen 7 und 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1679/98 der Kommission

vom 29. Juli 1998 (ABl. L 212, S. 23) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 3887/92) heißt es:

„Es muss wirksam geprüft werden, ob die einschlägigen Bestimmungen über gemeinschaftliche Beihilfen eingehalten werden ...

...

Angesichts der bisherigen Erfahrungen sowie unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der besonderen Probleme im Zusammenhang mit Fällen höherer Gewalt und natürlicher Umstände sind Bestimmungen zu erlassen, um Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle zu vermeiden bzw. zu ahnden ...“

- 7 Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3887/92 teilen, wenn Futterflächen gemeinschaftlich genutzt werden, die zuständigen Behörden diese entsprechend dem Umfang der Nutzung durch die einzelnen Landwirte oder entsprechend deren Nutzungsrechten auf diese auf.
- 8 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3887/92 bestimmt:

„Unbeschadet der in den Verordnungen über die einzelnen Sektoren festgelegten Bedingungen muss jeder Beihilfeantrag ‚Flächen‘ alle erforderlichen Informationen enthalten, insbesondere

— die Identifizierung des Betriebsinhabers;

- die zweckdienlichen Angaben zur Identifizierung aller landwirtschaftlich genutzten Parzellen des Betriebs, ihre Fläche, ausgedrückt in Hektar mit zwei Dezimalstellen, ihre Lage und Nutzung, gegebenenfalls mit Hinweis darauf, ob es sich um eine bewässerte Parzelle handelt, sowie die jeweilige Beihilferegulung;

- eine Bestätigung des Betriebsinhabers, von den geltenden Bedingungen für die Gewährung der betreffenden Beihilfen Kenntnis genommen zu haben.

Unter ‚Nutzung‘ ist die Art der Kultur bzw. der Pflanzendecke oder das Fehlen jeglicher Kultur zu verstehen.

...“

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95

- 9 Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1) bestimmt:

„Handlungen, die nachgewiesenermaßen die Erlangung eines Vorteils, der den Zielsetzungen der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zuwiderläuft, zum Ziel haben, indem künstlich die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils geschaffen werden, haben zur Folge, dass der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. entzogen wird.“

10 Art. 8 dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen gemäß den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um sich zu vergewissern, dass die Transaktionen, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaften berühren, rechtmäßig sind und auch effektiv durchgeführt werden.

(2) Die Kontrollmaßnahmen werden auf die besonderen Gegebenheiten eines jeden Sektors abgestimmt und sind im Hinblick auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig ...

...“

Verordnung (EG) Nr. 1254/1999

11 Der 13. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1254/1999 lautet: „Angesichts der Intensivierungsbestrebungen in der Rinderhaltung sollten Tierprämien unter Berücksichtigung der Futterfläche und der Zahl und Arten der gehaltenen Tiere begrenzt werden. Um eine exzessive Intensivhaltung zu vermeiden, sollte die Gewährung dieser Prämien von der Einhaltung einer maximalen Besatzdichte eines Betriebs abhängig gemacht werden. Dabei sollte die Lage von Kleinbetrieben jedoch berücksichtigt werden.“

12 In Bezug auf die Notwendigkeit, einen flexiblen Rahmen zusätzlicher Gemeinschaftsbeihilfen zu schaffen, heißt es im 15. Erwägungsgrund dieser Verordnung, dass es „notwendig [ist], dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ihre Ermessensbefugnis ausschließlich auf der Grundlage objektiver Kriterien auszuüben, um dem

Grundsatz der Gleichbehandlung voll Rechnung zu tragen und um Markt- und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden“.

- 13 Der Begriff „Betrieb“ wird in Art. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 1254/1999 als „die Gesamtheit der in einem Mitgliedstaat ansässigen und von einem Erzeuger geleiteten Produktionseinheiten“ definiert.
- 14 Gemäß Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung können Erzeuger, die in ihrem Betrieb männliche Rinder halten, auf Antrag eine Sonderprämie erhalten.
- 15 Art. 12 der Verordnung („Besatzdichte“) lautet:

„(1) Die Gesamtzahl der Tiere eines Betriebs, für die die Sonderprämie und die Mutterkuhprämie gewährt werden können, wird anhand eines Besatzdichtefaktors von 2 Großvieheinheiten (GVE) je Hektar und Kalenderjahr begrenzt. Dieser Faktor wird ausgedrückt in GVE je innerbetriebliche Futterfläche, die zur Ernährung der Tiere verwendet wird. Der Besatzdichtefaktor gilt jedoch nicht für Erzeuger, deren Tierbestand, der zur Bestimmung des Besatzdichtefaktors zu berücksichtigen ist, 15 GVE nicht überschreitet.

- (2) Zur Bestimmung des Besatzdichtefaktors eines Betriebs werden berücksichtigt:
- a) männliche Rinder, Mutterkühe und Färsen, Schafe und/oder Ziegen, für die Prämienanträge gestellt wurden, sowie die zur Erzeugung der dem Erzeuger zugeordneten gesamten Milchreferenzmenge erforderlichen Milchkühe; dabei werden die Bestandszahlen anhand der Umrechnungstabelle in Anhang III in GVE umgerechnet;
 - b) die Futterfläche, d. h. die während des gesamten Kalenderjahres für die Rinder-, Schaf- und/oder Ziegenhaltung zur Verfügung stehende Betriebsfläche. Zur Futterfläche gehören nicht:
 - Gebäude, Wälder, Teiche und Wege,
 - Flächen, die für andere für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommende Kulturen, für Dauerkulturen oder den Gartenbau genutzt werden, ausgenommen Dauerweiden, für die gemäß Artikel 17 dieser Verordnung und Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 [des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 160, S. 48)], flächenbezogene Ergänzungsbeträge gewährt werden.
 - Flächen, die im Rahmen der Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter Ackerkulturen gefördert werden und die im Rahmen der Beihilferegelung für Trockenfutter genutzt werden oder die unter ein nationales oder gemeinschaftliches Flächenstilllegungsprogramm fallen.

Zur Futterfläche gehören auch die gemeinsam genutzten Flächen und Mischkulturflächen.

(3) Die Durchführungsvorschriften zu diesem Artikel werden von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 43 erlassen. Dies betrifft insbesondere die

- Vorschriften für gemeinsam genutzte Flächen und Mischkulturflächen,
- Vorschriften zur Verhinderung einer vorschriftswidrigen Anwendung des Besatzdichtefaktors.“

¹⁶ Art. 12 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1254/1999 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1512/2001 des Rates vom 23. Juli 2001 (ABl. L 201, S. 1) dadurch geändert, dass nach dem ersten Satz dieser Bestimmung der folgende Satz eingefügt wurde:

„Der Besatzdichtefaktor beträgt vom 1. Januar 2002 an 1,9 GVE und vom 1. Januar 2003 an 1,8 GVE.“

¹⁷ Art. 13 der Verordnung Nr. 1254/1999 („Extensivierungsprämie“) sieht in Abs. 1 vor:

„Erzeuger, die die Sonder- und/oder Mutterkuhprämie erhalten, können für die Gewährung einer Extensivierungsprämie in Betracht kommen.“

- 18 Nach Art. 45 der Verordnung Nr. 1254/1999 gelten die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103) und die zu ihrer Durchführung erlassenen Vorschriften für die in Art. 1 der Verordnung Nr. 1254/1999 genannten Erzeugnisse.

Verordnung (EG) Nr. 1258/1999

- 19 Nach Art. 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 umfasst der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) eine Abteilung Garantie, die insbesondere die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert.

- 20 Art. 8 Abs. 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen gemäß ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um

a) sich zu vergewissern, dass die durch den [EAGFL] finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,

b) Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

- c) die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen, insbesondere den Stand der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, mit.“

Verordnung (EG) Nr. 1259/1999

- ²¹ Die Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 113) gilt nach ihrem Art. 1 für die Direktzahlungen an Betriebsinhaber im Rahmen der Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: GAP), die vollständig oder teilweise aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert werden, ausgenommen die Direktzahlungen, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80) fallen.
- ²² Nach Art. 7 der Verordnung Nr. 1259/1999 erhalten Betriebsinhaber unbeschadet besonderer Bestimmungen in den einzelnen Stützungsregelungen keine Zahlungen, wenn feststeht, dass sie die für den Erhalt solcher Zahlungen erforderlichen Bedingungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken.

Verordnung (EG) Nr. 2419/2001

- ²³ Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln (ABl. L 327, S. 11, mit Berichtigung in ABl. 2002, L 7, S. 48) („Identifizierung und Mindestgröße der landwirtschaftlich genutzten Parzellen“) bestimmt in Abs. 1:

„Das in Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 genannte Identifizierungssystem wird auf der Ebene der landwirtschaftlich genutzten Parzellen eingerichtet. Die Mitgliedstaaten können jedoch auf eine andere Einheit als die landwirtschaftlich genutzte Parzelle — wie beispielsweise die Katasterparzelle oder mehrere von einer natürlichen Umfriedung begrenzte zusammenhängende Parzellen — zurückgreifen. Die Mitgliedstaaten stellen in solchen Fällen sicher, dass die landwirtschaftlich genutzten Parzellen zuverlässig identifiziert werden. Zu diesem Zweck verlangen sie unter anderem, dass die Beihilfeanträge Flächen Angaben enthalten oder ihnen Dokumente beigefügt werden, die von den zuständigen Behörden spezifiziert werden, mit deren Hilfe sich die einzelnen landwirtschaftlich genutzten Parzellen lokalisieren und vermessen lassen.“

- ²⁴ Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 bestimmt:

„Für die Anwendung der vorliegenden Verordnung gelten folgende Grundsätze:

...

- b) Werden Futterflächen gemeinschaftlich genutzt, so teilen die zuständigen Behörden diese fiktiv entsprechend dem Umfang der Nutzung durch die einzelnen Betriebsinhaber oder entsprechend deren Nutzungsrechten auf diese auf.

- c) Jede Futterfläche muss für einen Mindestzeitraum von sieben Monaten für die Zwecke der Tierhaltung zur Verfügung stehen. Der Beginn dieses Zeitraums wird vom Mitgliedstaat auf einen Termin zwischen dem 1. Januar und dem 31. März festgelegt.“

25 Art. 10 der Verordnung Nr. 2419/2001 („Antragsvoraussetzungen für Beihilfeanträge Tiere“) sieht vor:

„(1) Der Beihilfeantrag Tiere muss alle zur Feststellung der Beihilfefähigkeit erforderlichen Informationen enthalten, insbesondere:

- a) die Identifizierung des Betriebsinhabers;
- b) einen Hinweis auf den Beihilfeantrag Flächen, sofern dieser bereits gestellt ist;
- c) Zahl und Art der Tiere, für die eine Beihilfe beantragt wird, und für Rinder den Kenncode der Tiere;
- d) gegebenenfalls die Verpflichtung des Betriebsinhabers, die in Buchstabe c) genannten Tiere während des Haltungszeitraums in seinem Betrieb zu halten, Angabe der jeweiligen Haltungsorte sowie gegebenenfalls der betreffenden Zeiträume;
- e) gegebenenfalls die individuelle Höchstgrenze bzw. die erzeuerspezifische Obergrenze für die betreffenden Tiere;

...

- g) eine Bestätigung des Betriebsinhabers, dass er von den Voraussetzungen für die Gewährung der betreffenden Beihilfen Kenntnis genommen hat.

Ändert sich der Haltungsort der Tiere während des Haltungszeitraums, so teilt der Betriebsinhaber dies der zuständigen Behörde im Voraus schriftlich mit.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten jedem Tierhalter das Recht, ohne Einschränkungen in angemessenen Abständen und ohne übermäßige Wartezeit von der zuständigen Behörde über die ihn und seine Tiere betreffenden Angaben in der elektronischen Datenbank informiert zu werden. Bei Einreichung des Beihilfeantrags erklärt der Betriebsinhaber, dass die darin enthaltenen Angaben zutreffend und vollständig sind und korrigiert gegebenenfalls fehlerhafte beziehungsweise übermittelt fehlende Angaben.

...“

²⁶ Gemäß Art. 15 der Verordnung Nr. 2419/2001 werden die Verwaltungskontrollen und die Vor-Ort-Kontrollen so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen eingehalten werden.

²⁷ Art. 22 der Verordnung („Bestimmung der Flächen“) bestimmt:

„(1) Die Flächen der landwirtschaftlich genutzten Parzellen werden mit den geeigneten Mitteln bestimmt, die von der zuständigen Behörde festgelegt werden und eine mindestens gleichwertige Messgenauigkeit wie die nach den einzelstaatlichen Bestimmungen durchgeführten amtlichen Messungen gewährleisten müssen. ...

(2) Die Gesamtfläche einer landwirtschaftlich genutzten Parzelle kann berücksichtigt werden, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaats oder der betreffenden Region ganz genutzt wird. Andernfalls wird die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt.

...

(3) Die Beihilfefähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Parzellen wird mit geeigneten Mitteln überprüft. Hierzu wird erforderlichenfalls die Vorlage entsprechender zusätzlicher Belege verlangt.“

²⁸ Mit Art. 53 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 wurde die Verordnung Nr. 3887/92 aufgehoben, doch zugleich bestimmt, dass diese für Beihilfeanträge, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen, weiter gilt.

²⁹ Nach Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 gilt diese für Beihilfeanträge, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

- 30 Durch Art. 153 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1, mit Berichtigung in ABl. 2004, L 94, S. 70) wurde die Verordnung Nr. 3508/92 aufgehoben, jedoch war vorgesehen, dass diese für Anträge auf Direktzahlungen für die Kalenderjahre vor 2005 weiterhin gültig blieb.
- 31 Durch die Verordnung Nr. 1782/2003 wurden mit Wirkung vom 1. Januar 2005 auch einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 1254/1999 aufgehoben.

Nationales Recht

- 32 Das Dekret Nr. 503 des Präsidenten der Republik vom 1. Dezember 1999 über die Einführung der Charta des Landwirts und des Fischers sowie des Registers der landwirtschaftlichen Betriebe (GURI Nr. 305 vom 30. Dezember 1999, im Folgenden: Dekret Nr. 503/1999) regelt, welche Angaben im Register der landwirtschaftlichen Betriebe und in der Akte des Betriebs oder des Erzeugers enthalten sind.

- 33 Gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. f dieses Dekrets müssen die Angaben in diesem Register u. a. für jeden Betrieb den Flächenbestand, den Titel für die Bewirtschaftung und gegebenenfalls die Katasterangaben für die Grundstücke einschließlich der luftbildnerischen, der kartografischen und der auf Fernaufnahmen beruhenden Angaben enthalten, die sich im Besitz der Verwaltung befinden.
- 34 Nach der Vorlageentscheidung sieht die einschlägige nationale Regelung, die aus dem Dekret Nr. 503/1999 und den Verordnungen des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 4. April 2000, 10. August 2001 und 17. April 2003 besteht, in Bezug auf die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erzeugerakte vor, dass der Antragsteller, wenn der Titel, aufgrund dessen die mit dem Betrieb verbundenen Flächen bewirtschaftet werden, nicht das Eigentum ist, dem Antrag Nachweise über die Berechtigung zu dieser Verwendung beifügen muss.
- 35 Die Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura — AVEPA (im Folgenden: AVEPA), die Zahlstelle für die Region Venetien, gibt an, dass das Dekret Nr. 503/1999 durch eine Reihe von Runderlassen der Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, u. a. den Runderlass Nr. 35 vom 24. April 2001, durchgeführt worden sei, der Folgendes vorsieht:

„B) Besondere Anforderungen für Anträge [in Verbindung mit der GAP, im Folgenden: GAP-Anträge] für Ackerland:

Zur Verbesserung der Behandlung eines GAP-Antrags für Ackerland durch die Verwaltung wird der Antragsteller aufgefordert, eine Kopie der aktuellen Katasterbescheinigungen für die im Antrag angegebenen Flächen vorzulegen.

Ist der den Antrag stellende Erzeuger nicht der Eigentümer, auf den sich die Katasterbescheinigungen im Sinne von Abs. 1 beziehen, hat [dieser] den Titel für die Bewirtschaftung der Flächen nachzuweisen (beispielsweise im Fall von Pacht, Leihe, Nießbrauch, Erbpacht usw.), und zwar durch Vorlage einer beglaubigten Kopie des ordnungsgemäß eingetragenen Titels im Sinne der geltenden Regelung.

... Ist der den Antrag unterzeichnende Erzeuger nicht in der Lage, die Unterlagen betreffend die erwähnten Titel für die Bewirtschaftung vorzulegen, und/oder im Fall eines mündlichen Vertrags ist der Betreffende verpflichtet, eine Selbstbescheinigung über das dem Antrag zugrunde liegende Vertragsverhältnis mit der Zusage vorzulegen, die Pflichten aus dem Gesetz Nr. 448/1998 [vom 23. Dezember 1998] zu erfüllen; aus [dieser Selbstbescheinigung] muss hervorgehen, dass der Erzeuger zur Bewirtschaftung der Flächen berechtigt ist, und sie muss die Hauptregisterdaten in Bezug auf den Eigentümer [sowie] die Zeitpunkte des Beginns und der Beendigung des Vertrags ... enthalten; der Titel für die Bewirtschaftung sowie die Gründe, aus denen es erforderlich ist, auf [die Selbstbescheinigung] zurückzugreifen, sind in eigener Verantwortung anzugeben.“

Sachverhalt und Vorlagefrage

- ³⁶ Aufgrund der 2004 auf Antrag der Procura della Repubblica di Treviso (Staatsanwaltschaft Treviso) eingeleiteten Ermittlungen werden Herr Pontini u. a. vor dem Tribunale di Treviso (erstinstanzliches Gericht Treviso) auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen des italienischen Strafgesetzbuchs wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung und fortgesetzten schweren Betrugs zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft angeklagt. Die Staatsanwaltschaft legt ihnen zur Last, in den Jahren 2000 bis 2004 zu Unrecht finanzielle Zuschüsse der Gemeinschaft, nämlich Sonderprämien für männliche Rinder und Extensivierungsprämien im Sinne von Art. 4 Abs. 1 bzw. Art. 13 der Verordnung Nr. 1254/1999, bezogen zu haben.

- 37 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, ist die Anklage der Ansicht, dass die Angeklagten Täuschungs- oder Betrugshandlungen begangen hätten, um die zuständigen nationalen Behörden zu dem Zweck in die Irre zu führen, einen unrechtmäßigen Gewinn für sich selbst oder für andere zu erzielen. Die Strafverfolgung beruht auf der Annahme, dass Sonderprämien für männliche Rinder und Extensivierungsprämien dank der Vorlage von Verträgen über die Leihe für zu den Betrieben der Antragsteller gehörende Futterflächen, die ohne Wissen der Eigentümer der betreffenden Grundstücke erstellt worden seien, als Anlage zu den Anträgen in betrügerischer Weise erlangt worden seien.
- 38 Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts sieht die anwendbare nationale Regelung vor, dass der Antragsteller seinem Antrag Unterlagen zum Nachweis des Titels für die Nutzung der Futterflächen seines landwirtschaftlichen Betriebs beizufügen hat. Ist der Antragsteller nicht Eigentümer der Flächen, auf die sich sein Antrag bezieht, hat er diesem Antrag die Nachweise betreffend deren Nutzung beizufügen. Dem Gericht zufolge ist die anwendbare nationale Regelung dahin auszulegen, dass der Antragsteller einen gültigen Titel für die Bewirtschaftung dieser Flächen vorlegen muss und es entgegen der Ansicht der Angeklagten nicht genügt, dass er tatsächlich Futterflächen nutzt, und dass es nicht auf die Einzelheiten ankommt, nach denen er sie besitzt oder bewirtschaftet.
- 39 Vor dem vorlegenden Gericht machten die Angeklagten geltend, dass in einigen Mitgliedstaaten die Gewährung finanzieller Zuschüsse der Gemeinschaft wie derjenigen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, nur davon abhängig sei, dass geeignete Futterflächen tatsächlich verfügbar seien und genutzt würden, ohne dass der Rechtstitel, der zur Nutzung dieser Flächen berechtigt, berücksichtigt werde.
- 40 Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob in Anbetracht der Voraussetzungen für die Gewährung finanzieller Zuschüsse der Gemeinschaft von der Art der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden die Verordnung Nr. 1254/1999 strenge Voraussetzungen aufgestellt hat, von denen die Mitgliedstaaten nicht abweichen können, oder ob sie einen allgemeinen Bezugsrahmen vorgegeben und den zuständigen nationalen Behörden die erforderliche Durchführung und die Regelung der Einzelheiten überlassen hat.

- 41 Das Tribunale di Treviso ist der Ansicht, dass die Auslegung der Verordnung Nr. 1254/1999 insbesondere in Bezug auf den Begriff „zur Verfügung stehende Futterfläche“ in Art. 12 dieser Verordnung für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits sehr wichtig sei; es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Unter welchen Voraussetzungen können Prämien für männliche Rinder und Extensivierungsprämien in Anspruch genommen werden? Reicht insbesondere das Erfordernis der Nutzung von Futterflächen unabhängig davon aus, ob ein zu dieser Nutzung berechtigender gültiger Rechtstitel vorliegt?

- 42 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass diese Frage einer dringlichen Beantwortung durch den Gerichtshof bedürfe, da das gegen die Angeklagten eingeleitete Strafverfahren bereits seit 2004 bei ihm anhängig sei und da inzwischen die zuständige nationale Behörde die Auszahlung sämtlicher Gemeinschaftszuschüsse an die Angeklagten ausgesetzt habe, und hat daher beim Gerichtshof beantragt, das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen dem Eilverfahren gemäß Art. 104b der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen.
- 43 Die Dritte Kammer des Gerichtshofs hat diesen Antrag mit Entscheidung vom 21. August 2008 mit der Begründung zurückgewiesen, dass das Vorabentscheidungsersuchen keinen der Bereiche betrifft, für die das Eilverfahren gemäß den Art. 23a des Gerichtshofs und 104b der Verfahrensordnung vorgesehen ist und dass es auf alle Fälle nicht die für die Anwendung dieses Verfahrens erforderliche Dringlichkeit aufweist.
- 44 Das vorliegende Gericht hat hilfsweise aus den gleichen Gründen beantragt, das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen dem beschleunigten Verfahren im Sinne von Art. 104a Abs. 1 der Verfahrensordnung zu unterwerfen.

- 45 Der Präsident des Gerichtshofs hat diesen Antrag mit Beschluss vom 29. September 2008 mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Voraussetzungen des Art. 104a Abs. 1 nicht erfüllt sind.

Zur Vorlagefrage

- 46 Mit seiner Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die anwendbaren Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung für Beihilfeanträge „Tiere“ und insbesondere die Verordnung Nr. 1254/1999 vorschreiben, dass dem Antrag auf Sonderprämien für männliche Rinder oder Extensivierungsprämien ein gültiger Rechtstitel beizufügen ist, der das Recht des Antragstellers belegt, die Futterflächen, die Gegenstand dieses Antrags sind, zu nutzen.
- 47 Vorab ist festzustellen, dass die Vorgeschichte des Ausgangsverfahrens Anlass zu heftigem Streit gibt, wie sich bei den Erörterungen in der Sitzung beim Gerichtshof ergeben hat. Diese Streitigkeiten beziehen sich insbesondere auf die Fragen, ob von den Angeklagten oder von einigen unter ihnen Verträge über die Leihe gefälscht und vorgelegt worden sind, damit diese in den Genuss von Gemeinschaftsprämien gelangen konnten, und ob die von den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beihilfeanträgen erfassten Flächen überwiegend als verfügbare Futterflächen im Sinne der Verordnung Nr. 1254/1999 betrachtet werden können.
- 48 Der Gerichtshof ist jedoch nach Art. 234 EG, der auf einer klaren Trennung der Aufgaben zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, nur befugt, sich auf der Grundlage des ihm vom vorlegenden Gericht unterbreiteten Sachverhalts zur Auslegung oder zur Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift zu äußern (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteil vom 19. Februar 2009, Schwarz, C-321/07, Slg. 2009, I-1113, Randnr. 49).

- 49 Es ist daher Sache des nationalen Gerichts, die dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Tatsachen festzustellen und daraus die Folgerungen für seine Entscheidung zu ziehen (vgl. insbesondere Urteil vom 16. September 1999, WWF u. a., C-435/97, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 32).
- 50 Die Angeklagten bestreiten auch die Erheblichkeit der Dekrete, die das vorliegende Gericht als die anwendbare nationale Regelung darstellt und die in Randnr. 34 des vorliegenden Urteils angeführt sind, sowie der Runderlasse, auf die sich die AVEPA beruft und die in Randnr. 35 dieses Urteils erwähnt sind; diese seien auf den Sachverhalt zeitlich nicht anwendbar oder nur Verwaltungs- und keine Rechtsvorschriften.
- 51 Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens ist es jedoch Sache des nationalen Gerichts, den Sachverhalt und den rechtlichen Rahmen des Ausgangsrechtsstreits darzulegen (vgl. Beschluss vom 28. Juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, Slg. 2000, I-4979, Randnr. 23). Der Gerichtshof hat nicht zu entscheiden, welche Bestimmungen des nationalen Rechts für die Zwecke des Verfahrens erheblich sind, wie diese Bestimmungen auszulegen sind oder ob ihre Auslegung durch das vorliegende Gericht richtig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2009, Angelidaki u. a., C-378/07 bis C-380/07, Slg. 2009, I-3071, Randnr. 48).
- 52 Im Ausgangsverfahren geht es insbesondere um die Auslegung der Gemeinschaftsregelung für Beihilfeanträge „Tiere“, die in dieser Regelung aufgestellten Voraussetzungen für die Gewährung der in den Art. 4 und 13 der Verordnung Nr. 1254/1999 vorgesehenen Sonderprämien für männliche Rinder und Extensivierungsprämien und die Art und Weise, auf die die zuständigen nationalen Behörden die Gemeinschaftsregelung anwenden.

- 53 Die Angeklagten machen geltend, dass eine Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsregelung dahin, dass die Viehhaltung nur auf Futterflächen betrieben werden könne, die dem Erzeuger gehörten oder für die er über einen bestimmten Genussmittel verfüge, gegen den Geist dieser Regelung verstoße, die sich auf Flächen beziehe, die der Erzeuger nutze oder für die er über ein Genussrecht verfüge, ohne dass es darauf ankomme, aufgrund welchen Titels diese Nutzung oder dieser Genuss erfolgten. Die Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers, die Zahlungen von der bloßen Nutzung oder Verfügbarkeit der Futterflächen abhängig zu machen, gehe insbesondere aus den Art. 3, 12 und 17 der Verordnung Nr. 1254/1999, Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 3508/92 sowie den Art. 5, 6 und 22 der Verordnung Nr. 2419/2001 hervor.
- 54 Die Gemeinschaftsregelung über die Einzelheiten der Gewährung der Sonderprämien für männliche Rinder und der Extensivierungsprämien enthalte keinen Verweis auf den Titel für die Bewirtschaftung der Futterflächen. Es zähle allein die tatsächliche Nutzung der für Weidezwecke verwendeten Flächen. Die Verordnung Nr. 1254/1999 sehe eine Reihe von strengen Voraussetzungen vor, um zu gewährleisten, dass der Halter in seinem Betrieb eine ausreichende Zahl von Rindern halte, um in den Genuss der Prämie gelangen zu können. Wesentlich sei das Vorhandensein der angemeldeten Anzahl von Tieren.
- 55 Die AVEPA sowie die italienische und die griechische Regierung sind dagegen der Ansicht, dass eine nationale Regelung, wonach der Antragsteller einen gültigen Rechtstitel zum Nachweis vorzulegen habe, dass er über die in seinem Antrag auf Sonderprämie für männliche Rinder und Extensivierungsprämie angegebene Fläche verfüge, nicht gegen die einschlägige Gemeinschaftsregelung verstoße. Es sei im Rahmen des IVKS Sache der Mitgliedstaaten, Überwachungsmaßnahmen und Einzelheiten der Prüfung festzulegen, um in wirksamer Weise für die Einhaltung der Bestimmungen über Gemeinschaftsbeihilfen zu sorgen, und Bestimmungen zu erlassen, um Unregelmäßigkeiten und Betrugshandlungen zu verhindern bzw. wirksam zu ahnden.

- 56 Die AVEPA und die italienische Regierung führen insbesondere aus, die Vorlage eines gültigen Rechtstitels vorzuschreiben, erlaube die Überprüfung der Richtigkeit der in den Beihilfeanträgen enthaltenen Angaben, trage dazu bei, eine doppelte Berücksichtigung der Futterkapazität der in Rede stehenden Fläche zu vermeiden, und verhindere es, dass Viehhalter in missbräuchlicher Weise Profit aus Flächen anderer Personen zu dem offensichtlichen Zweck zögen, die Beihilferegulung zu umgehen.
- 57 Wie die Kommission zu Recht geltend macht, ist zu prüfen, ob die Gemeinschaftsregelung, insbesondere die Verordnung Nr. 1254/1999, als Voraussetzung für die Gewährung der Sonderprämien für männliche Rinder und der Extensivierungsprämien eine Verpflichtung zur Vorlage eines gültigen Rechtstitels für die Nutzung der vom Beihilfeantrag erfassten Futterflächen einführt und, wenn nein, ob die Gemeinschaftsregelung die Mitgliedstaaten daran hindert, eine solche Verpflichtung in ihre nationale Regelung einzuführen.
- 58 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung von Gemeinschaftsvorschriften nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden (Urteile vom 1. März 2007, Schouten, C-34/05, Slg. 2007, I-1687, Randnr. 25, und vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Slg. 2007, I-3997, Randnr. 30).
- 59 Was zunächst den Wortlaut der in Rede stehenden Gemeinschaftsbestimmungen angeht, definiert Art. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 1254/1999 den Betrieb als die Gesamtheit der in einem Mitgliedstaat ansässigen und von einem Erzeuger geleiteten Produktionseinheiten.

- 60 Nach Art. 12 Abs. 1 dieser Verordnung ist die Gesamtzahl der Tiere, für die die Sonderprämie im Sinne von Art. 4 Abs. 1 gewährt werden kann, anhand eines Besatzdichtefaktors begrenzt, der im Laufe der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Jahre zwischen 2 und 1,8 GVE je Hektar und Kalenderjahr schwankte.
- 61 Wie aus Art. 12 Abs. 2 Buchst. a und b der Verordnung hervorgeht, entspricht der Besatzdichtefaktor einem Bruch, dessen Zähler aus der Zahl der Tiere, für die Prämienanträge gestellt wurden, und dessen Nenner aus der Futterfläche besteht, die während des gesamten Kalenderjahrs für Rinder-, Schaf- und/oder Ziegenhaltung zur Verfügung steht. Je größer die Futterfläche für die Rinderhaltung im betreffenden Jahr ist, desto größer ist daher die Zahl der Tiere, für die die Sonderprämie beansprucht werden kann.
- 62 Weder die Definition des Betriebs in Art. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 1254/1999 noch der Verweis auf die „zur Verfügung stehende Betriebsfläche“ in Art. 12 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung erlauben den Schluss, dass ein Erzeuger bei der Einreichung seines Beihilfeantrags gemäß dieser Verordnung, um in den Genuss der betreffenden Prämien gelangen zu können, einen gültigen Rechtstitel vorlegen muss, der entweder belegt, dass er selbst Eigentümer der berücksichtigten Fläche ist, oder sein Recht zur Nutzung dieser Fläche aus anderem Recht nachweist.
- 63 Wie die Kommission geltend macht, schließen diese Bestimmungen nicht aus, dass die bloße tatsächliche Nutzung einer Futterfläche im gesamten Bezugs kalenderjahr die Verfügbarkeit dieser Fläche im Sinne der Verordnung Nr. 1254/1999 darstellen kann.

- ⁶⁴ Sowohl aus Art. 12 Abs. 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1254/1999 als auch aus Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 3887/92 geht hervor, dass Futterflächen, für die ein Beihilfeantrag gestellt wird, gemeinsam genutzt werden können. Nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 2419/2001, die Anwendung auf Beihilfeanträge findet, die für Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume ab dem 1. Januar 2002 gestellt worden sind, teilen die zuständigen Behörden, wenn Futterflächen gemeinschaftlich genutzt werden, diese fiktiv entsprechend dem Umfang der Nutzung durch die einzelnen Betriebsinhaber oder entsprechend deren Nutzungsrechten auf diese auf.
- ⁶⁵ Art. 22 der Verordnung Nr. 2419/2001 („Bestimmung der Flächen“) sieht vor, dass die Flächen der landwirtschaftlich genutzten Parzellen mit den geeigneten Mitteln bestimmt werden und dass dann, wenn nicht die Gesamtfläche einer landwirtschaftlich genutzten Parzelle berücksichtigt wird, weil sie nicht in vollem Umfang genutzt worden ist, die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt wird.
- ⁶⁶ Aus den erwähnten Bestimmungen geht hervor, dass sich die Gewährung der betreffenden Prämien nach Maßgabe der tatsächlich genutzten Futterflächen und der Zahl der auf diesen Flächen im betreffenden Kalenderjahr gehaltenen Tiere und nicht nach Maßgabe der Vorlage eines gültigen Rechtstitels bestimmt, mit dem die Berechtigung zur Nutzung dieser Flächen nachgewiesen wird.
- ⁶⁷ Was sodann die mit der Verordnung Nr. 1254/1999 verfolgten Ziele betrifft, geht aus ihren Erwägungsgründen 4 und 13 hervor, dass eines von ihnen darin besteht, die Intensivierungsbestrebungen in der Rinderhaltung zu hemmen, bei denen die Erzeuger immer mehr Rinder in ihren Betrieben halten, ohne dass die Fläche sich erhöht und damit für die Fütterung dieser Tiere ausreicht (Urteil Schouten, Randnr. 28).

- 68 Mit dem in Art. 12 der Verordnung geregelten Besatzdichtefaktor soll daher eine Prämie nur für Tiere gewährt werden, die in einem Betrieb gehalten werden, dessen Fläche ausreichend zu deren Fütterung beiträgt. Wie die Kommission richtig geltend macht, stellt die Berechnung des Besatzdichtefaktors anhand der zur Verfügung stehenden Futterfläche somit auf die tatsächliche Futterkapazität des Betriebs und die Überwachung der tatsächlichen Nutzung dieser Kapazität und nicht auf die formal oder rechtlich zur Verfügung stehende, aber nicht tatsächlich genutzte Futterkapazität dieser Fläche ab.
- 69 Wie die Angeklagten ausführen, verlangt die Verwirklichung dieses Ziels der Verordnung Nr. 1254/1999 nicht die Vorlage eines gültigen Rechtstitels, mit dem das Recht zur Nutzung der vom Beihilfeantrag erfassten Futterflächen nachgewiesen wird, als Voraussetzung für die Gewährung der betreffenden Prämien, da der Nachweis der tatsächlichen Nutzung dieser Flächen hierfür ausreicht.
- 70 Nach allem unterwirft Art. 12 der Verordnung Nr. 1254/1999 die Berücksichtigungsfähigkeit eines Beihilfeantrags nicht der Voraussetzung, dass ein gültiger Rechtstitel vorgelegt wird, der das Recht des Antragstellers auf Nutzung der von diesem Antrag erfassten Futterflächen belegt. Die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1254/1999, ihr Regelungskontext und die mit dieser Verordnung insbesondere verfolgten Ziele deuten darauf hin, dass es die tatsächliche Nutzung der Futterfläche ist, die eine der Voraussetzungen für die Gewährung der betreffenden Prämien darstellt.
- 71 Selbst wenn jedoch die Gemeinschaftsregelung eine solche Voraussetzung nicht aufstellt, ist, wie aus Randnr. 57 dieses Urteils hervorgeht, zu prüfen, ob diese die Mitgliedstaaten daran hindert, in ihrer nationalen Regelung eine Verpflichtung zur Vorlage eines gültigen Rechtstitels vorzusehen, mit dem das Recht des Antragstellers auf Nutzung der von dem Antrag erfassten Futterflächen nachgewiesen wird.

- 72 Zu diesem Zweck sind Natur und Ziele des durch die Gemeinschaftsregelung aufgestellten IVKS für die gemeinschaftlichen Beihilferegelungen zu prüfen und ist zu bestimmen, welcher Ermessensspielraum den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Prüfung der Einhaltung der für die Gewährung der Beihilfen im Rahmen des IVKS vorgesehenen Voraussetzungen gewährt wird.
- 73 Gemäß den Art. 1 und 2 der Verordnung Nr. 3508/92 hat jeder Mitgliedstaat ein IVKS einzurichten, das eine informatisierte Datenbank, ein System zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen, ein System zur Identifizierung und Erfassung von Tieren, Beihilfeanträge und ein integriertes Kontrollsystem umfasst.
- 74 Mit dem IVKS wird gemäß den Erwägungsgründen 7 und 9 der Verordnung Nr. 3887/92 das Ziel verfolgt, die Einhaltung der Bestimmungen über Gemeinschaftsbeihilfen wirksam zu kontrollieren und Vorschriften zur Vermeidung und wirksamen Ahndung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen aufzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Juli 1997, National Farmers' Union u. a., C-354/95, Slg. 1997, I-4559, Randnr. 51, vom 16. Mai 2002, Schilling und Nehring, C-63/00, Slg. 2002, I-4483, Randnr. 25, und vom 1. Juli 2004, Gerken, C-295/02, Slg. 2004, I-6369, Randnr. 41).
- 75 Aus der Gemeinschaftsregelung betreffend das IVKS, den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Finanzierung der GAP ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten zur Aufgabe haben, geeignete Maßnahmen zu erlassen, um die ordnungsgemäße Umsetzung des IVKS zu gewährleisten, und dass sie insbesondere gehalten sind, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass die von den Gemeinschaften im Allgemeinen und vom EAGFL im Besonderen finanzierten Vorgänge tatsächlich und ordnungsgemäß stattfinden, und um Unregelmäßigkeiten vorzubeugen und diese zu ahnden.

- 76 Aus den einschlägigen Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung für Gemeinschaftsbeihilfen im IVKS geht auch hervor, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Regelungen und bei der Wahl der nationalen Maßnahmen, die sie als erforderlich erachten, um Unregelmäßigkeiten und Betrugshandlungen vorzubeugen und sie wirksam zu ahnden, über einen Ermessensspielraum verfügen.
- 77 So sieht Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3508/92 vor, dass ein Betriebsinhaber gemeinschaftliche Beihilferegelungen gemäß dieser Verordnung nur in Anspruch nehmen kann, wenn er für jedes Jahr einen Beihilfeantrag „Flächen“ abgibt, der die Angabe der landwirtschaftlich genutzten Parzellen einschließlich der Futterflächen und gegebenenfalls „alle sonstigen erforderlichen Angaben, die entweder in den Vorschriften über die Gemeinschaftsregelungen oder von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen sind“, enthalten.
- 78 Ebenso sieht Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3887/92 vor, dass ein Beihilfeantrag „Flächen“ alle erforderlichen Informationen enthalten muss, insbesondere die zweckdienlichen Angaben zur Identifizierung aller landwirtschaftlich genutzten Parzellen des Betriebs, ihre Fläche, ihre Lage und Nutzung.
- 79 Der Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Prüfung der Beihilfeanträge verfügen, ergibt sich auch aus der Verordnung Nr. 2419/2001. Nach dem 48. Erwägungsgrund dieser Verordnung sollten die Mitgliedstaaten alle weiteren Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um deren ordnungsgemäße Durchführung sicherzustellen. Nach Art. 4 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die landwirtschaftlich genutzten Parzellen zuverlässig identifiziert werden, und u. a. verlangen, dass die Beihilfeanträge „Flächen“ Angaben enthalten oder ihnen Dokumente beigefügt werden, die von den zuständigen Behörden spezifiziert werden, mit deren Hilfe sich die einzelnen landwirtschaftlich genutzten Parzellen lokalisieren und vermessen lassen. Gemäß Art. 22 Abs. 3 der Verordnung wird die Beihilfefähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Parzellen mit geeigneten Mitteln überprüft, und hierzu wird erforderlichenfalls die Vorlage zusätzlicher Belege verlangt.

- 80 Ferner bestimmt Art. 7 der Verordnung Nr. 1259/1999, dass keine Zahlungen aufgrund der von dieser Verordnung erfassten Beihilferegelungen an Personen erfolgen, wenn feststeht, dass sie die für den Erhalt solcher Zahlungen erforderlichen Bedingungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken.
- 81 Außerdem müssen die Maßnahmen im Sinne von Randnr. 75 dieses Urteils, die die Mitgliedstaaten ergreifen müssen, um sich zu vergewissern, dass die Transaktionen, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaften berühren, effektiv durchgeführt werden und rechtmäßig sind, wie aus Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 und Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1258/1999 hervorgeht, gemäß den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergriffen werden.
- 82 Aus allen erwähnten Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung für Beihilfesysteme und die Einzelheiten der Anwendung des IVKS ergibt sich eindeutig, dass die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum in Bezug darauf verfügen, welche Belege und Nachweise von einem Antragsteller auf Beihilfen in Bezug auf die von seinem Antrag erfassten Futterflächen verlangt werden. Unter Berücksichtigung dieses Ermessensspielraums sind die Mitgliedstaaten berechtigt, Klarstellungen in Bezug auf die Nachweise vorzunehmen, die zur Stützung eines Beihilfeantrags beizubringen sind, und sich dabei insbesondere auf die gewöhnliche Praxis in ihrem Hoheitsgebiet im Bereich der Landwirtschaft in Bezug auf den Genuss und die Nutzung der Futterflächen sowie auf die für diese Nutzung vorzulegenden Titel zu beziehen.
- 83 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieser Ermessensspielraum bestimmten Grenzen unterliegt.

- 84 Wie aus dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1254/1999 hervorgeht, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihr Ermessen ausschließlich auf der Grundlage objektiver Kriterien auszuüben, um dem Grundsatz der Gleichbehandlung voll Rechnung zu tragen und um Markt- und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zwar stellt das Erfordernis, einen gültigen Rechtstitel vorzulegen, grundsätzlich ein solches objektives Kriterium dar, doch obliegt es dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob dieses Erfordernis für alle betroffenen Antragsteller gilt, die sich in vergleichbaren Situationen befinden.
- 85 Ebenso ergibt sich aus Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 2988/95, dass die Kontrollmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen, um sich zu vergewissern, dass die Transaktionen, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaften berühren, wie die Finanztransaktionen des EAGFL, rechtmäßig sind und auch effektiv durchgeführt werden, auf die besonderen Gegebenheiten eines jeden Sektors abgestimmt werden und im Hinblick auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig sein müssen.
- 86 Infolgedessen müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie von ihrem Ermessensspielraum in Bezug auf die Nachweise Gebrauch machen, die zur Stützung eines Beihilfeantrags beizubringen sind, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, einen Antragsteller zu verpflichten, einen gültigen Rechtstitel vorzulegen, mit dem seine Berechtigung zur Nutzung der von seinem Antrag erfassten Futterflächen nachgewiesen wird, das mit der betreffenden Gemeinschaftsregelung angestrebte Ziel und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachten.
- 87 Wie der Gerichtshof entschieden hat, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der verlangt, dass die aufgrund einer Bestimmung angewandten Mittel geeignet sind, das angestrebte Ziel zu verwirklichen, und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgehen dürfen, sowohl vom Gemeinschaftsgesetzgeber als auch von den nationalen Gerichten zu beachten, die das Gemeinschaftsrecht anwenden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Januar 2008, *Viamex Agrar Handel und ZVK*, C-37/06 und C-58/06, Slg. 2008, I-69, Randnr. 33). Dieser Grundsatz muss daher von den zuständigen nationalen Behörden im Rahmen der Anwendung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1254/1999 und der Bestimmungen über das IVKS beachtet werden.

- 88 Wie aus Randnr. 75 des vorliegenden Urteils hervorgeht, verlangt die Gemeinschaftsregelung betreffend das IVKS, den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Finanzierung der GAP den Erlass von nationalen Maßnahmen, die geeignet sind, die ordnungsgemäße Durchführung des IVKS zu gewährleisten und ferner zu garantieren, dass die von der Gemeinschaft finanzierten Beihilferegulungen effektiv durchgeführt werden und rechtmäßig sind. Eine Regelung, wie sie im Ausgangsverfahren anwendbar ist, die, wie aus Randnr. 56 dieses Urteils hervorgeht, insbesondere verhindern soll, dass die Viehhalter Flächen anderer Personen zu dem Zweck missbrauchen können, die Gemeinschaftsbestimmungen über diese Regelungen zu umgehen, ist bestrebt, diese Ziele zu wahren. Das Erfordernis aufgrund einer solchen Regelung, einen gültigen Rechtstitel vorzulegen, dürfte die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wahren.
- 89 Es obliegt jedoch dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob dieser Grundsatz unter den Umständen des Ausgangsverfahrens beachtet worden ist.
- 90 Nach allem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass die Gemeinschaftsregelung und insbesondere die Verordnung Nr. 1254/1999 die Berücksichtigungsfähigkeit eines Antrags auf Sonderprämien für männliche Rinder und eine Extensivierungsprämie nicht von der Voraussetzung der Vorlage eines gültigen Rechtstitels abhängig macht, der das Recht des Antragstellers nachweist, die von diesem Antrag erfassten Futterflächen zu nutzen. Allerdings hindert die Gemeinschaftsregelung die Mitgliedstaaten nicht daran, in ihrer nationalen Regelung vorzuschreiben, dass ein solcher Titel vorgelegt werden muss, sofern die mit der Gemeinschaftsregelung angestrebten Ziele und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachtet werden.

Kosten

- ⁹¹ 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 (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Die Gemeinschaftsregelung und insbesondere die Verordnung Nr. 1254/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch macht die Berücksichtigungsfähigkeit eines Antrags auf Sonderprämien für männliche Rinder und eine Extensivierungsprämie nicht von der Voraussetzung der Vorlage eines gültigen Rechtstitels abhängig, der das Recht des Antragstellers nachweist, die von diesem Antrag erfassten Futterflächen zu nutzen. Allerdings hindert die Gemeinschaftsregelung die Mitgliedstaaten nicht daran, in ihrer nationalen Regelung vorzuschreiben, dass ein solcher Titel vorgelegt werden muss, sofern die mit der Gemeinschaftsregelung angestrebten Ziele und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachtet werden.

Unterschriften