



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

30. März 2017<sup>1</sup>

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Gemeinsame Agrarpolitik — Finanzierung durch den ELER — Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums — Natura-2000-Zahlungen — Privatpersonen vorbehaltene Begünstigung — Waldgebiet, das zum Teil im Staatseigentum steht“

In der Rechtssache C-315/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Kúria (Oberster Gerichtshof, Ungarn) mit Entscheidung vom 19. April 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Juni 2016, in dem Verfahren

**József Lingurár**

gegen

**Miniszterelnökséget vezető miniszter**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin M. Berger sowie der Richter A. Borg Barthet und E. Levits (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der ungarischen Regierung, vertreten durch E. E. Sebestyén, M. Z. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch J. Aquilina und A. Tokár als Bevollmächtigte,

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

folgendes

<sup>1</sup> — Verfahrenssprache: Ungarisch.

## Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 42 und 46 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).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn József Lingurár und dem Miniszterelnökséget vezető miniszter (mit der Leitung des Amtes des Ministerpräsidenten betrauter Minister, Ungarn) über die Entscheidung, Herrn Lingurár die Zahlung einer Natura-2000-Beihilfe für ein ihm gehörendes Waldgebiet zu verweigern.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Unionsrecht*

- 3 Art. 7 der Verordnung Nr. 1698/2005 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum auf der geeigneten Gebietsebene entsprechend ihrem institutionellen System nach Maßgabe dieser Verordnung zuständig.“

- 4 Art. 36 Buchst. b Ziff. iv dieser Verordnung bestimmt, dass Beihilfen für die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen durch Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 betreffen.
- 5 Art. 42 der Verordnung über allgemeine Voraussetzungen für Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen lautet in Abs. 1:

„Die Beihilfen im Rahmen dieses Unterabschnitts werden nur für Wälder und bewaldete Flächen gewährt, die privaten Eigentümern oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbänden gehören. ...

... diese Einschränkung [gilt] nicht für die Beihilfen gemäß Artikel 36 Buchstabe b Ziffern i, iii, vi und vii.“

- 6 Art. 46 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Die Beihilfe gemäß Artikel 36 Buchstabe b Ziffer iv wird privaten Waldeigentümern oder deren Vereinigungen jährlich je Hektar bewaldete Fläche zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste gewährt, die ihnen in dem betreffenden Gebiet durch die Beschränkungen bei der Nutzung der Wälder und sonstigen bewaldeten Flächen infolge der Umsetzung der Richtlinien 79/409/EWG [des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 1979, L 103, S. 1)] und 92/43/EWG [des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7)] entstehen. Die Beihilfe ist zwischen den im Anhang angegebenen Mindest- und Höchstbeträgen festzusetzen.“

- 7 Art. 50 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten weisen die Gebiete, die für die Zahlungen gemäß Artikel 36 ... Buchstabe b Ziffern i, iii, iv und vi in Betracht kommen, unter Berücksichtigung der Absätze 2 bis 5 des vorliegenden Artikels aus.“

- 8 Art. 30 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1698/2005 (ABl. 2006, L 368, S. 15) bestimmt:

„Folgende Wälder und bewaldete Flächen fallen nicht in den Geltungsbereich von Artikel 42 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005:

- a) Wälder oder sonstige bewaldete Flächen, die im Eigentum von Gebietskörperschaften auf zentraler oder regionaler Ebene oder von öffentlichen Unternehmen stehen,
- b) Wälder oder sonstige bewaldete Flächen im Eigentum von Königshäusern,
- c) Privatwälder im Eigentum juristischer Personen, deren Kapitalvermögen sich zu mindestens 50 % in der Hand einer der unter den Buchstaben a und b aufgeführten Einrichtungen befindet.“

### ***Ungarisches Recht***

- 9 Das Europäische Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 erdőterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 41/2012. (IV. 27.) VM rendelet (Verordnung 41/2012 des Ministers für die Entwicklung des ländlichen Raums vom 27. April 2012 über die detaillierten Bestimmungen der aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zu gewährenden Ausgleichsbeihilfe für die Bewirtschaftung von Natura-2000-Waldgebieten, *Magyar Közlöny* 2012/51. [IV. 27.]) bestimmt in Art. 4:

„...“

(4) Nicht beihilfefähig sind Waldparzellen im Sinne von Abs. 1, die sich in Staats- oder Gemeindeeigentum befinden.

(5) Gemeinden, Haushaltsbehörden und Wirtschaftsorganisationen, an denen der ungarische Staat einen Anteil von 50 % oder mehr hat, haben keinen Anspruch auf Beihilfe.

...“

- 10 Art. 16 Abs. 6 des Erdőről az, erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Gesetz Nr. XXXVII von 2009 über den Wald, den Schutz und die Bewirtschaftung des Waldes, *Magyar Közlöny* 2009/71. [V. 25.]) sieht vor:

„Innerhalb eines Gemeindewaldstücks bildet die Waldparzelle, die natürlich zusammenhängt und aufgrund der Merkmale der dort befindlichen biotischen Lebensgemeinschaften und der dort stattfindenden nachhaltigen Waldbewirtschaftung als Einheit angesehen werden kann, die Grundeinheit der forstwirtschaftlichen Tätigkeit und Verwaltung sowie des Forstverwaltungsregisters.“

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 11 Am 13. Mai 2013 stellte der Kläger des Ausgangsverfahrens beim Amt für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung einen Antrag auf Zahlung einer Ausgleichsbeihilfe für Natura-2000-Waldgebiete zugunsten von 29 Waldparzellen (82 Hektar). Dieser Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, der ungarische Staat verfüge über Eigentumsrechte an einem Teil dieser Parzellen, der 0,182 % der Gesamtfläche entspreche.

- 12 Gegen die Entscheidung dieses Amtes erhob der Kläger des Ausgangsverfahrens Klage vor dem Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht für die Umgebung von Budapest, Ungarn), die abgewiesen wurde.
- 13 Das vorlegende Gericht, das mit dem gegen das erstinstanzliche Urteil eingelegten Rechtsmittel befasst wurde, hat Zweifel, ob die vom erstinstanzlichen Gericht vorgenommene Auslegung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 46 der Verordnung Nr. 1698/2005 mit dem Ziel dieser Bestimmung vereinbar ist.
- 14 Unter diesen Umständen hat die Kúria (Oberster Gerichtshof, Ungarn) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 42 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 – auch unter Berücksichtigung ihres Art. 46 – dahin auszulegen, dass er Privateigentümer nicht vollständig von Beihilfen für die nachhaltige Nutzung forstwirtschaftlicher Flächen ausschließt, wenn sich das Grundstück teilweise auch in staatlichem Eigentum befindet?
  2. Sofern die Beihilfe nicht vollständig ausgeschlossen ist, kann Art. 46 der Verordnung Nr. 1698/2005 dahin ausgelegt werden, dass in Bezug auf ein bestimmtes – teilweise in staatlichem Eigentum befindliches – Grundstück dem privaten Forstbetrieb oder dem privaten Eigentümer die Beihilfe entsprechend seines Eigentumsanteils zusteht?

### **Zu den Vorlagefragen**

- 15 Mit seinen Fragen, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 42 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 dahin auszulegen ist, dass er es verbietet, ein als Natura 2000 eingestuftes Waldgebiet von der in Art. 36 Buchst. b Ziff. iv dieser Verordnung vorgesehenen Beihilfe deshalb vollständig auszuschließen, weil ein kleiner Teil dieses Gebiets im Staatseigentum steht, ohne Rücksicht auf das Verhältnis zwischen dieser im Staatseigentum und der im Privateigentum stehenden Fläche.
- 16 Die ungarische Regierung trägt vor, die oben in Rn. 15 genannten Bestimmungen ermächtigten sie, Maßnahmen zur Bestimmung der Höhe der Natura-2000-Beihilfe zu erlassen, also u. a. festzulegen, welche Auswirkungen es hat, wenn ein Natura-2000-Waldgebiet teils in staatlichem, teils in privatem Eigentum steht. Daher ist erstens zu prüfen, ob diese Befugnis tatsächlich besteht.
- 17 Die Bestimmungen von Verordnungen haben zwar aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellenystem des Unionsrechts im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen, ohne dass nationale Durchführungsmaßnahmen erforderlich wären, doch kann es vorkommen, dass manche Verordnungsbestimmungen zu ihrer Durchführung des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten bedürfen (Urteile vom 25. Oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, Rn. 35, vom 15. Mai 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, Rn. 54, und vom 7. Juli 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, Rn. 34).
- 18 Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung erlassen, wenn sie deren unmittelbare Anwendbarkeit nicht vereiteln, deren unionsrechtliche Natur nicht verbergen und die Ausübung des ihnen durch die betreffende Verordnung verliehenen Ermessens innerhalb der Grenzen dieser Vorschriften konkretisieren (Urteile vom 25. Oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, Rn. 36, vom 15. Mai 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, Rn. 55, und vom 7. Juli 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, Rn. 35).

- 19 Daher ist unter Bezugnahme auf die einschlägigen Bestimmungen der fraglichen Verordnung, die im Licht der Ziele der Verordnung auszulegen sind, festzustellen, ob diese Bestimmungen es den Mitgliedstaaten verbieten, gebieten oder gestatten, bestimmte Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, und, insbesondere im letztgenannten Fall, ob sich die betreffende Maßnahme in den Rahmen des den einzelnen Mitgliedstaaten eingeräumten Wertungsspielraums einfügt (Urteile vom 25. Oktober 2012, *Ketelä*, C-592/11, EU:C:2012:673, Rn. 37, und vom 7. Juli 2016, *Občina Gorje*, C-111/15, EU:C:2016:532, Rn. 36).
- 20 Vorliegend ist es so, dass die Bestimmungen der Verordnungen Nr. 1698/2005 und Nr. 1974/2006 die Zahlungsmodalitäten der in Art. 36 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 1698/2005 vorgesehenen Beihilfen für Natura-2000-Waldgebiete, die im Eigentum sowohl des Staates als auch von Privatpersonen stehen, nicht festlegen. Nach Art. 42 Abs. 1 dieser Verordnung werden die Natura-2000-Beihilfen nur für Wälder und bewaldete Flächen gewährt, die privaten Eigentümern oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbänden gehören. Art. 30 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1974/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1698/2005 legt die Grenzen dieses Grundsatzes fest, nämlich dass Wälder oder sonstige bewaldete Flächen, die im Eigentum von Gebietskörperschaften auf zentraler oder regionaler Ebene oder von öffentlichen Unternehmen stehen, nicht in den Geltungsbereich von Art. 42 Abs. 1 fallen.
- 21 Da gemäß Art. 7 der Verordnung Nr. 1698/2005 die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zuständig sind und gemäß Art. 50 Abs. 1 und 7 dieser Verordnung die Natura-2000-Waldgebiete, die für die Beihilfe nach Art. 36 Buchst. b Ziff. iv dieser Verordnung in Betracht kommen, von den Mitgliedstaaten gemäß den Richtlinien 79/409 und 92/43 ausgewiesen werden, ist zu prüfen, ob sich, wie die ungarische Regierung vorgetragen hat, die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung darauf beschränkt, die Modalitäten zu bestimmen, nach denen die Höhe der in dieser Vorschrift vorgesehenen Beihilfen festgesetzt wird.
- 22 Die Auslegung von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1698/2005, die sich aus dem nationalen Recht ergibt, führt speziell im Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zu einer Umkehrung des Verhältnisses zwischen der in dieser Vorschrift aufgestellten Regel und der in Art. 30 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1974/2006 geregelten Ausnahme. Gemäß Art. 42 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 gilt der Grundsatz, dass Natura-2000-Beihilfen Privatpersonen und deren Vereinigungen gewährt werden. Obgleich im Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nur ein geringfügiger Teil des betreffenden Waldgebiets im Staatseigentum steht, wird der Privatperson, in deren Eigentum der Großteil dieses Gebiets steht, die vollständige Gewährung der Beihilfe versagt; dadurch wird die Ausnahme zur Regel gemacht.
- 23 Diese Vorschriften dahin auszulegen, dass ein Waldgebiet deshalb vollständig von der Natura-2000-Beihilfe ausgeschlossen ist, weil ein Teil davon in Staatseigentum steht, wäre also unvereinbar mit dem Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005, wonach Wäldern und bewaldeten Flächen, die privaten Eigentümern oder deren Vereinigungen gehören, grundsätzlich Beihilfen zu gewähren sind.
- 24 Zudem fallen gemäß Art. 30 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1974/2006 Wälder oder sonstige bewaldete Flächen, die im Eigentum von Gebietskörperschaften auf zentraler Ebene stehen, nicht in den Geltungsbereich von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1698/2005. Wenn allerdings die Anwendung nationaler Vorschriften zur Durchführung dieses Art. 30 Abs. 4 Buchst. a dazu führt, dass ein gesamtes Natura-2000-Waldgebiet vom Geltungsbereich dieses Art. 42 Abs. 1 Satz 1 ausgeschlossen wird, obwohl ein Teil, der nahezu die gesamte Fläche des Gebiets ausmacht, in diesen Geltungsbereich fällt, so wird durch diese Auslegung die Reichweite des Geltungsbereichs als solche in Frage gestellt.

- 25 Da aber die Bestimmungen der Verordnungen Nr. 1698/2005 und Nr. 1974/2006 für gemischte Eigentumsverhältnisse von Natura-2000-Waldgebieten solch eine radikale Konsequenz nicht ausdrücklich vorsehen, kann eine solche Maßnahme von dem Ermessensspielraum, der jedem Mitgliedstaat für die Durchführung der Natura-2000-Zahlungen zusteht, nicht gedeckt sein.
- 26 Was zweitens die sich aus gemischten Eigentumsverhältnissen von Natura-2000-Waldgebieten ergebenden Folgen angeht, so sieht zum einen Art. 46 der Verordnung Nr. 1698/2005 vor, dass die Natura-2000-Beihilfe zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste gewährt wird, die durch die Beschränkungen bei der Nutzung der Wälder und sonstigen bewaldeten Flächen infolge der Umsetzung der Richtlinien 79/409 und 92/43 entstehen.
- 27 Fällt ein Teil einer Parzelle eines Natura-2000-Forstbetriebs nicht in den Geltungsbereich der Natura-2000-Beihilfe, weil er im Staatseigentum steht, entfällt dadurch nicht die Notwendigkeit, Beschränkungen auszugleichen, die bei der Nutzung der im Privateigentum stehenden Parzellen dieses Betriebs infolge der Umsetzung der Anforderungen dieser Richtlinien entstehen.
- 28 Durch einen vollständigen Ausschluss eines Natura-2000-Waldgebiets, das sowohl im Privat- als auch im Staatseigentum steht, aus dem Geltungsbereich von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 entfiele also zwangsläufig das Ausgleichsziel des Natura-2000-Beihilfensystems.
- 29 Zum anderen müssen nationale Bestimmungen, die von den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer Zuständigkeit zur Durchführung von Unionsregeln erlassen werden, die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, beachten (vgl. in diesem Sinne zur Betrugsbekämpfung Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a., C-367/09, EU:C:2010:648, Rn. 40).
- 30 Die Ausnahmeregel in Art. 30 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1974/2006 wird durch die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung und ihre Auslegung zwar wirksam umgesetzt, indem sie im Staatseigentum stehende Gebiete von Natura-2000-Beihilfen ausschließen; ein Waldgebiet vollständig von diesen Beihilfen auszuschließen, weil eine bestimmte Fläche davon, unabhängig von ihrer Größe, im Staatseigentum steht, führt jedoch dazu, dass die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse verzerrt wiedergegeben werden.
- 31 Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass, obwohl 99,818 % des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Waldgebiets in den Geltungsbereich von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 fallen, dieses Gebiet vollständig von Natura-2000-Zahlungen ausgenommen ist, weil 0,182 % davon nicht in diesen Geltungsbereich fällt.
- 32 Zur Rechtfertigung macht die ungarische Regierung die Unteilbarkeit des Natura-2000-Waldgebiets geltend.
- 33 Art. 46 der Verordnung Nr. 1698/2005 sieht allerdings eine jährliche Zahlung der Natura-2000-Beihilfe je Hektar bewaldeter Fläche vor.
- 34 Außerdem erklärt Art. 16 Abs. 6 des Gesetzes XXXVII aus dem Jahr 2009 die Parzelle zur Grundeinheit der forstwirtschaftlichen Tätigkeit.
- 35 Wäre von einem Natura-2000-beihilfefähigen Waldgebiet nur die Parzelle oder der Hektar, in der oder in dem der im Staatseigentum stehende Teil liegt, von der Natura-2000-Ausgleichsentschädigung ausgeschlossen bzw. würde von einem Ausschluss gänzlich abgesehen, wenn dieser Teil geringfügig ist, so wäre dies mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar; anders ist es jedoch, wenn das Gebiet ohne Rücksicht auf das Verhältnis zwischen der in Staatseigentum und der in Privateigentum stehenden Fläche vollständig ausgeschlossen wird.

- 36 Nach alledem ist auf die gestellten Fragen zu antworten, dass Art. 42 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1698/2005 dahin auszulegen ist, dass, wenn ein Natura-2000-beihilfefähiges Waldgebiet zum Teil im Staatseigentum und zum Teil im Privateigentum steht, für die Berechnung der Höhe der an die Privatperson zu zahlenden Beihilfe auf das Verhältnis zwischen der im Staatseigentum und der im Eigentum dieser Privatperson stehenden Flächen abzustellen ist.

### **Kosten**

- 37 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden 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. 42 Abs. 1 Satz 1 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) ist dahin auszulegen, dass, wenn ein Natura-2000-beihilfefähiges Waldgebiet zum Teil im Staatseigentum und zum Teil im Privateigentum steht, für die Berechnung der Höhe der an die Privatperson zu zahlenden Beihilfe auf das Verhältnis zwischen der im Staatseigentum und der im Eigentum dieser Privatperson stehenden Flächen abzustellen ist.**

Unterschriften