



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

7. April 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Gemeinsame Agrarpolitik – Direktzahlungen – Gemeinsame Regeln – Regelung für die einheitliche Flächenzahlung – Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 – Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c und Abs. 2 Buchst. b – Nationale Regelung, die Direktzahlungen davon abhängig macht, dass der Betriebsinhaber eigene Tiere hält – Art. 9 Abs. 1 – Begriff ‚aktiver Betriebsinhaber‘ – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Art. 60 – Umgehungsklausel – Begriff ‚künstlich geschaffene Voraussetzungen“

In der Rechtssache C-176/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien) mit Entscheidung vom 11. Februar 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 7. April 2020, in dem Verfahren

SC Avio Lucos SRL

gegen

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer A. Arabadjiev in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer, der Richterin I. Ziemele (Berichterstatlerin) sowie der Richter T. von Danwitz, P. G. Xuereb und A. Kumin,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

- der SC Avio Lucos SRL, vertreten durch M. Gornoviceanu, Avocate,
 - der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj, vertreten durch N. S. Răducan als Bevollmächtigten,
 - der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central, vertreten durch A. Pintea als Bevollmächtigten,
 - der rumänischen Regierung, vertreten durch E. Gane und A. Rotăreanu als Bevollmächtigte,
 - der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Pavliš und J. Vláčil als Bevollmächtigte,
 - der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Sauka und A. Biolan als Bevollmächtigte,
- nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. September 2021
folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung zum einen von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c und Abs. 2 Buchst. b sowie von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608) und zum anderen von Art. 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der SC Avio Lucos SRL und der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (Zahlungs- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft – Kreiszentrum Dolj, Rumänien) sowie der Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (Zahlungs- und Interventionsstelle für die Landwirtschaft – Zentrale, Rumänien) (im Folgenden zusammen: APIA) wegen einer Entscheidung der APIA, mit der der Antrag von Avio Lucos auf eine Zahlung gemäß der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung für das Jahr 2015 abgelehnt wurde.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

- 3 Art. 29 („Beschränkung der Zahlungen“) 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) lautete:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen in einzelnen Stützungsregelungen erhalten Betriebsinhaber keine Zahlungen, wenn feststeht, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Zahlungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken.“

Verordnung Nr. 1306/2013

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

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

Verordnung Nr. 1307/2013

- 5 Der dritte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1307/2013 lautet:

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

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

„(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

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

- b) ‚Betrieb‘ die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden;
- c) ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘
 - i) die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren sowie Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke,
 - ii) die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehende Vorbereitungsmaßnahmen für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, auf der Grundlage von Kriterien, die von den Mitgliedstaaten anhand eines von der Kommission vorgegebenen Rahmens festgelegt werden, oder
 - iii) die Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden;

...

(2) Die Mitgliedstaaten haben folgende Aufgaben:

...

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

...

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

...

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

...“

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

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

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

Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014

- 9 Die Erwägungsgründe 4 und 16 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung Nr. 1307/2013 und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1) lauten:

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

...

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

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

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

Rumänisches Recht

Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 34/2013

- 11 Art. 2 der Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 34/2013 über die Organisation, Verwaltung und Bewirtschaftung von Dauergrünland sowie zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 18/1991 über die Flächennutzung) vom 23. April 2013 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 267 vom 13. Mai 2013) bestimmt:

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

...

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

Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 3/2015

- 12 Art. 2 der Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură (Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 3/2015 zur Genehmigung der für die Landwirtschaft geltenden Zahlungsregelungen für den Zeitraum 2015–2020 und zur Änderung von Art. 2 des Gesetzes Nr. 36/1991 über landwirtschaftliche Gesellschaften und andere Formen landwirtschaftlicher Vereinigungen) vom 18. März 2015 in der am 1. Juli 2015 geltenden Fassung (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 191 vom 23. März 2015) (im Folgenden: OUG Nr. 3/2015) bestimmt:

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

...

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

...

(2) Der Begriff ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘ im Sinne von Abs. 1 Buchst. f bezeichnet je nach Sachlage:

...

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

- 13 Art. 7 Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

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

- 14 Art. 8 der Verordnung bestimmt:

„(1) Um die ... Direktzahlungen zu erhalten, müssen Betriebsinhaber

...

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

...

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

...

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

Erlass Nr. 619/2015

- 15 Art. 2 des Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din [OUG nr. 3/2015], precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Erlass des Ministers für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Nr. 619/2015 zur Genehmigung der Förderkriterien, der besonderen Bedingungen sowie der Art und Weise der Durchführung der in Art. 1 Abs. 2 und 3 der [OUG Nr. 3/2015] vorgesehenen Zahlungsregelungen sowie der besonderen Durchführungsvoraussetzungen für die im Nationalen Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014–2020 vorgesehenen, für landwirtschaftliche Flächen geltenden Ausgleichsmaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums) vom 6. April 2015 in der am 1. Juli 2015 geltenden Fassung (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 234 vom 6. April 2015) (im Folgenden: Erlass Nr. 619/2015) bestimmt:

„Für die Zwecke dieses Erlasses bezeichnet der Ausdruck

...

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

...“

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

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

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

...“

Zivilgesetzbuch

17 Der die Leihe betreffende Art. 2.146 des Codul Civil (Zivilgesetzbuch), der mit dem Gesetz Nr. 287 vom 17. Juli 2009 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 505 vom 15. Juli 2011) angenommen wurde, bestimmt:

„Der Leihvertrag ist ein unentgeltlicher Vertrag, durch den eine Partei, der Verleiher, der anderen Partei, dem Entleiher, eine bewegliche oder unbewegliche Sache zum Gebrauch überlässt, mit der Verpflichtung, sie nach einer bestimmten Zeit zurückzugeben.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

18 Avio Lucos stellte bei der APIA einen Antrag auf finanzielle Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung für das Jahr 2015 für eine Fläche von 170,36 ha Grünland. Zu diesem Zweck legte sie eine Reihe von Dokumenten vor, darunter einen am 28. Januar 2013 mit dem Consiliul Local al Comunei Podari (Stadtrat der Gemeinde Podari, Rumänien) geschlossenen Konzessionsvertrag betreffend in dieser Gemeinde belegenes Weideland sowie zwischen Avio Lucos und verschiedenen Tiereigentümern im April 2015 geschlossene Leihverträge, nach denen diese Tiere für die Beweidung genutzt werden und somit zur angemeldeten landwirtschaftlichen Tätigkeit beitragen.

19 Mit Entscheidung vom 20. Oktober 2017 lehnte die APIA diesen Antrag mit der Begründung ab, dass Avio Lucos die Mindestbesatzdichte von 0,3 GVE/ha für die gesamte Weidefläche von 170,36 ha nicht gewährleistet habe. Die Beweidung sei nämlich nicht durch die Tiere von Avio Lucos erfolgt, sondern durch diejenigen der Eigentümer, mit denen sie einen Leihvertrag geschlossen habe. Gegen diese Entscheidung legte Avio Lucos Widerspruch ein, der von der APIA am 4. Januar 2018 zurückgewiesen wurde.

20 Gegen diese Entscheidung erhob Avio Lucos Klage beim Tribunalul Dolj (Landgericht Dolj, Rumänien), die am 28. Januar 2018 abgewiesen wurde. Dieses Gericht stellte im Wesentlichen fest, dass der Konzessionsvertrag unter Verstoß gegen das nationale Recht geschlossen worden

sei, da Avio Lucos zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses insbesondere nicht die Eigenschaft eines Tierzüchters gehabt habe und die Mindestbesatzdichte von 0,3 GVE/ha zu diesem Zeitpunkt und nicht erst danach eingehalten werden müssen. Das Unternehmen sei daher nicht berechtigt gewesen, die in Rede stehenden Weiden in Konzession zu nehmen, so dass ihr Antrag auf Gewährung der Zahlung nicht statthaft gewesen sei. Avio Lucos habe, obwohl sie die in der anwendbaren nationalen Regelung vorgesehenen Voraussetzungen formal eingehalten habe, künstlich die Voraussetzungen für den Erhalt der finanziellen Unterstützung geschaffen. Eine weite Auslegung des Begriffs „Tierzüchter“, wie sie Avio Lucos vertreten habe, verstoße gegen das Unionsrecht, da sich die nationalen Behörden ausschließlich auf die in einem nationalen System zur individuellen Kennzeichnung und Registrierung von Tieren enthaltenen Daten stützen könnten, um die beantragte Beihilfe abzulehnen, ohne notwendigerweise weitere Kontrollen vornehmen zu müssen.

- 21 Avio Lucos legte gegen dieses Urteil ein Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht, der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien), ein. Zur Begründung machte sie u. a. geltend, in diesem Urteil sei zu Unrecht davon ausgegangen worden, dass sie die Voraussetzung der Eigenschaft eines Tierzüchters nicht erfülle.
- 22 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung Nr. 1307/2013 unter den Begriff „Betriebsinhaber“ u. a. eine natürliche oder juristische Person falle, die eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ ausübe, die nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii dieser Verordnung in der Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen bestehen könne, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand gehalten würden. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung überlasse es den Mitgliedstaaten, diese Mindesttätigkeit festzulegen. Der rumänische Gesetzgeber habe aber insoweit vorgesehen, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit mit vom Betriebsinhaber selbst aufgezogenen Tieren ausgeübt werden müsse und damit juristische Personen, die eine solche Tätigkeit über Zwischenpersonen ausübten, was der APIA zufolge bei Avio Lucos der Fall sei, von der Gewährung der finanziellen Unterstützung ausgeschlossen.
- 23 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass die Frage, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung Nr. 1307/2013 einer solchen nationalen Regelung entgegenstehe und, falls nein, die Frage, ob diese Bestimmung und Art. 9 Abs. 1 dieser Verordnung die Annahme zuließen, dass eine juristische Person, die unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens einen Konzessionsvertrag und Leihverträge geschlossen habe, unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ falle, nicht eindeutig zu beantworten seien. Da Avio Lucos in formaler Hinsicht die im nationalen Recht vorgesehenen Förderkriterien erfülle, möchte dieses Gericht zudem wissen, ob der Abschluss eines Konzessionsvertrags und von Leihverträgen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden unter den Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 fallen könne.
- 24 Unter diesen Umständen hat die Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
 1. Steht die Verordnung Nr. 1307/2013 einer nationalen Regelung entgegen, die festlegt, dass die Mindesttätigkeit, die auf landwirtschaftlichen Flächen auszuüben ist, die gewöhnlich in einem für die Beweidung geeigneten Zustand gehalten werden, in der Beweidung durch die vom Betriebsinhaber aufgezogenen Tiere besteht?

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

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 25 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (Urteil vom 18. November 2021, A. S.A., C-212/20, EU:C:2021:934, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 26 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzustellen, dass, obwohl das vorlegende Gericht die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1307/2013, um deren Auslegung es ersucht, nicht angibt, aus der Begründung der Vorlageentscheidung hervorgeht, dass sich die Zweifel dieses Gerichts speziell auf die Auslegung von Art. 4 dieser Verordnung, insbesondere von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b, beziehen.
- 27 Sodann wird, wie die rumänische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen hervorgehoben hat, die im Wortlaut der ersten Frage enthaltene Wendung „landwirtschaftliche Flächen ..., die gewöhnlich in einem ... geeigneten Zustand gehalten werden“ in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der OUG Nr. 3/2015 verwendet, der nach Auffassung dieser Regierung im Wesentlichen dem Ausdruck „natürlich erhaltene landwirtschaftliche Flächen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 entspricht.
- 28 Schließlich hat das vorlegende Gericht in Beantwortung eines Ersuchens des Gerichtshofs um Klarstellung erläutert, dass der ebenfalls im Wortlaut seiner ersten Frage und in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der OUG Nr. 3/2015 verwendete Ausdruck „vom Betriebsinhaber aufgezogene Tiere“ im nationalen Recht nicht definiert sei. Dieser Ausdruck überschneide sich jedoch sowohl mit dem Begriff der „Tierhaltung“ im Sinne von Art. 8 Abs. 6 der OUG Nr. 3/2015 als auch mit dem Begriff „Tierhalter“ in Art. 2 Buchst. m des Erlasses Nr. 619/2015.
- 29 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung

entgegensteht, die vorsieht, dass die in diesen Bestimmungen genannte Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, vom Betriebsinhaber mit von ihm selbst gehaltenen Tieren ausgeübt werden muss.

- 30 Vorab ist festzustellen, dass der Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit“ in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii der Verordnung Nr. 1307/2013 u. a. definiert wird als die „Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden“. Außerdem stellt Art. 4 Abs. 2 Buchst. b klar, dass die Mitgliedstaaten „die Mindesttätigkeit [festlegen], die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden soll, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand im Sinne von Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii erhalten werden“.
- 31 Wie sich eindeutig aus ihrem Wortlaut ergibt, gewähren diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum bei der Festlegung der Art der Mindesttätigkeit, die insbesondere auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden muss, die auf natürliche Weise für die Beweidung geeignet sind.
- 32 Zu der Frage, ob dieser Beurteilungsspielraum die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten einschließt, in ihren jeweiligen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eine Voraussetzung vorzusehen, wonach der Betriebsinhaber diese Mindesttätigkeit mittels von ihm gehaltener Tiere ausüben muss, ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 ermächtigt ist, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um den Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten diese Mindesttätigkeit festlegen.
- 33 Im vierten Erwägungsgrund der zu diesem Zweck erlassenen delegierten Verordnung Nr. 639/2014 heißt es zwar, dass die Mitgliedstaaten beim Erlass von Maßnahmen zur Umsetzung des EU-Rechts ihr Ermessen unter Beachtung bestimmter Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, auszuüben haben, doch sieht diese delegierte Verordnung insoweit in ihren Regelungen zu den Begriffsbestimmungen der Verordnung Nr. 1307/2013, insbesondere in ihrem Art. 5, der den in der vorstehenden Randnummer angesprochenen Rahmen vorgibt, lediglich vor, dass „[f]ür die Zwecke von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii der [Verordnung Nr. 1307/2013] die von den Mitgliedstaaten festzulegende Mindesttätigkeit, die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden soll, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, in mindestens einer vom Betriebsinhaber pro Jahr auszuführenden Tätigkeit [besteht]“, wobei es den Mitgliedstaaten jedoch freisteht, sofern es aus Umweltgründen gerechtfertigt ist, auch Tätigkeiten anzuerkennen, die nur alle zwei Jahre ausgeführt werden.
- 34 Daraus folgt zum einen, dass die Mindesttätigkeit auf diesen landwirtschaftlichen Flächen grundsätzlich mindestens einmal pro Jahr ausgeübt werden muss. Zum anderen muss diese Mindesttätigkeit „vom Betriebsinhaber“ ausgeübt werden.
- 35 Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1307/2013, der den Begriff „Betriebsinhaber“ definiert, enthält insoweit keine näheren Angaben zur Art des Rechts, das der Betriebsinhaber an den Tieren haben muss, die er gegebenenfalls auf solchen landwirtschaftlichen Flächen weiden lässt.

- 36 Diese Bestimmung besagt jedoch im Wesentlichen, dass ein Betriebsinhaber eine Person ist, deren Betrieb sich im räumlichen Geltungsbereich der Verträge befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung definierte Begriff „Betrieb“ umfasst die Gesamtheit der von einem Betriebsinhaber „verwalteten“ Produktionseinheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden. Somit ist festzustellen, dass zu den von dem fraglichen Landwirt bewirtschafteten Produktionseinheiten die für die Beweidung verwendeten Tiere gehören, sofern er eine für die Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit hinreichende Verfügungsgewalt über die Tiere hat; es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies anhand aller Umstände des vorliegenden Falles zu prüfen (vgl. entsprechend Urteile vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 61 und 62, sowie vom 2. Juli 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, Rn. 58).
- 37 Diese Auslegung wird durch den 16. Erwägungsgrund der delegierten Verordnung Nr. 639/2014 gestützt, in dem es im Wesentlichen heißt, dass Zahlungsansprüche der Person zuzuweisen sind, die die Entscheidungsbefugnis sowie die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Flächen, für die eine solche Zuweisung beantragt wird, trägt.
- 38 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht, wie sich aus Rn. 28 des vorliegenden Urteils ergibt, im Wesentlichen hervorgehoben, dass „Tierhalter“ im Sinne von Art. 2 Buchst. m des Erlasses Nr. 619/2015 entweder die Person ist, die als Eigentümer von Tieren und/oder Inhaber eines Betriebs Tiere dauerhaft besitzt, oder die Person, die die Tiere vorübergehend auf der Grundlage eines gemäß den Voraussetzungen des geltenden nationalen Rechts geschlossenen Vertrags als die Person hält, die für die Betreuung der Tiere während des gesamten Antragsjahres verantwortlich ist.
- 39 In ihren schriftlichen Erklärungen hat die APIA zu diesem Punkt zum einen ausgeführt, dass in Rumänien die Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen, Schafen, Ziegen und Rindern durch die nationale elektronische Datenbank sowie durch das nationale System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sichergestellt werde, und zum anderen, dass die Eigenschaft als Eigentümer von Tieren und/oder vorübergehender Tierhalter durch die „Betriebskarte“, d. h. das Dokument zur Identifizierung des tierzüchterischen Betriebs, nachgewiesen werden müsse, wobei jeder landwirtschaftliche Betrieb in Rumänien im nationalen Betriebsregister eingetragen sein müsse und einen eindeutigen und dauerhaften alphanumerischen Code erhalte. Im Antrag auf einheitliche Flächenzahlung von Avio Lucos sei aber nicht angegeben worden, dass sie Eigentümer von Tieren oder vorübergehender Tierhalter sei.
- 40 Wie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, sind die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihres Beurteilungsspielraums bei Stützungsregelungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) insoweit 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 die Haltung der für die Beweidung verwendeten Tiere durch den Betriebsinhaber zu beziehen (vgl. entsprechend Urteil vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 82).
- 41 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Datenbank eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren eine effiziente Rückverfolgung des Weges dieser Tiere in Echtzeit gewährleisten soll, die aus Gründen der öffentlichen Gesundheit

unabdingbar ist, und dass eine solche Datenbank bestätigen kann, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Beihilfe, wie die hinsichtlich der Viehbestandsdichte, erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juli 2011, Nagy, C-21/10, EU:C:2011:505, Rn. 42).

- 42 Allerdings müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie von ihrem Beurteilungsspielraum in Bezug auf die Nachweise Gebrauch machen, die zur Stützung eines Beihilfeantrags beizubringen sind, das mit der betreffenden Unionsregelung angestrebte Ziel und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachten, 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 (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 86 und 87, sowie vom 17. Dezember 2020, Land Berlin [Zahlungsansprüche aus der GAP], C-216/19, EU:C:2020:1046, Rn. 35).
- 43 Es obliegt in erster Linie dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob dieser Grundsatz im Rahmen der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften beachtet wurde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 89).
- 44 In ihren schriftlichen Erklärungen hat die rumänische Regierung u. a. darauf hingewiesen, dass der rumänische Gesetzgeber bei der Festlegung der Mindesttätigkeit, die auf landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden sollte, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung geeigneten Zustand erhalten würden, den unmittelbaren Zugang zu den fraglichen Weideflächen für eine möglichst große Zahl von Eigentümern oder Besitzern von Tieren habe erleichtern wollen, und nicht für Personen, die landwirtschaftliche Tätigkeiten über Zwischenpersonen ausübten.
- 45 Wie der Generalanwalt in Nr. 50 seiner Schlussanträge sinngemäß ausgeführt hat, entspricht ein solches Ziel den Zielen, die mit der fraglichen Unionsregelung verfolgt werden. Art. 39 Abs. 1 Buchst. b AEUV bestimmt nämlich, dass die Stützungsregelungen der GAP eine direkte Einkommensbeihilfe vorsehen, die zum Ziel hat, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.
- 46 Zur Eignung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels genügt vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen die Feststellung, dass diese geeignet erscheint, dieses Ziel zu erreichen, das, wie sich aus Rn. 44 des vorliegenden Urteils ergibt, darin besteht, den unmittelbaren Zugang zu den fraglichen Weideflächen für eine möglichst große Zahl von Eigentümern oder Besitzern von Tieren zu erleichtern.
- 47 Im Übrigen scheint diese nationale Regelung unter diesen Umständen auch nicht über das hinauszugehen, was zur Erreichung des genannten Ziels erforderlich ist, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung insbesondere der Ziele der GAP erfolgen muss, was einen Ausgleich zwischen diesen Zielen und dem von der nationalen Regelung verfolgten Ziel erfordert (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 28 und 40).

48 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die vorsieht, dass die in diesen Bestimmungen genannte Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, vom Betriebsinhaber mit von ihm selbst gehaltenen Tieren ausgeübt werden muss.

Zur zweiten Frage

49 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass eine juristische Person, die einen Konzessionsvertrag für eine Weidefläche, die einer Gemeinde gehört, geschlossen hat und die dort Tiere weiden lässt, die ihr von natürlichen Personen, die deren Eigentümer sind, geliehen wurden, unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung fällt.

50 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung von Unionsrechtsvorschriften nicht nur ihr Wortlaut entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 58, und vom 29. Juli 2019, Pelham u. a., C-476/17, EU:C:2019:624, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Was als Erstes den Wortlaut von Art. 9 der Verordnung Nr. 1307/2013 angeht, der nach seiner Überschrift den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ betrifft, ist erstens festzustellen, dass diese Bestimmung in Abs. 1 ausdrücklich vorsieht, dass Personen, deren landwirtschaftliche Flächen hauptsächlich Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und die auf diesen Flächen nicht die von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindesttätigkeit gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. b ausüben, keine Direktzahlungen gewährt werden. Diese Voraussetzungen sind, wie sich aus der Verwendung der Konjunktion „und“ in Art. 9 Abs. 1 ergibt, kumulativ.

52 Im vorliegenden Fall steht fest, dass es sich bei den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden landwirtschaftlichen Flächen in erster Linie um Flächen handelt, die gemäß der ersten in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzung auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden.

53 Was die zweite Voraussetzung dieser Bestimmung betrifft, ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013, dass ein Betriebsinhaber, der nicht die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii dieser Verordnung festgelegte Mindesttätigkeit auf den betreffenden landwirtschaftlichen Flächen ausübt, nicht als „aktiver Betriebsinhaber“ angesehen werden kann, so dass ihm eine Direktzahlung zu versagen ist.

54 Zweitens muss eine Person, um unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 fallen zu können, bereits die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung genannten Anforderungen erfüllen, wonach sich der Begriff „Betriebsinhaber“ auf eine Person bezieht, „deren Betrieb sich im räumlichen Geltungsbereich der Verträge ... befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt“.

- 55 Wie aus Rn. 36 des vorliegenden Urteils hervorgeht, umfasst der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung definierte Begriff „Betrieb“ die Gesamtheit der von einem Betriebsinhaber verwalteten Produktionseinheiten.
- 56 Zum einen hat der Gerichtshof in Bezug auf das Erfordernis, dass eine Produktionseinheit von einem Betriebsinhaber „verwaltet“ sein muss, bereits entschieden, dass der Begriff der Verwaltung nicht bedeutet, dass dem Betriebsinhaber uneingeschränkte Verfügungsgewalt über die betreffende Fläche in Bezug auf deren landwirtschaftliche Nutzung zusteht. Der Betriebsinhaber muss jedoch hinsichtlich dieser Fläche über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügen; es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies anhand aller Umstände des ihm zur Beurteilung vorgelegten Falles zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 61 und 62, sowie vom 2. Juli 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, Rn. 58).
- 57 Folglich ist der Umstand, dass die für die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit genutzten Flächen Gegenstand eines Konzessionsvertrags über eine Gemeindeweide waren, für die Feststellung, ob ein Betriebsinhaber unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ fällt, unerheblich, sofern der fragliche Betriebsinhaber in Bezug auf diese Fläche über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügt.
- 58 Zum anderen umfassen, wie sich aus Rn. 36 des vorliegenden Urteils ergibt, die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung genannten „Produktionseinheiten“ Tiere, die für die Beweidung verwendet werden, sofern der betreffende Betriebsinhaber eine für die Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit hinreichende Verfügungsgewalt über die Tiere hat; es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies anhand aller Umstände des ihm zur Beurteilung vorgelegten Falles zu prüfen.
- 59 Folglich ist im Ausgangsverfahren der Umstand, dass Avio Lucos Tiere weiden lässt, die ihr von natürlichen Personen, die Eigentümer dieser Tiere sind, geliehen wurden, auch für die Feststellung unerheblich, ob diese juristische Person unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 fällt, sofern sie, wie aus der vorstehenden Randnummer hervorgeht, eine für die Ausübung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit hinreichende Verfügungsgewalt über diese Tiere hat.
- 60 Als Zweites wird die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013, wie sie sich aus den Rn. 50 bis 59 des vorliegenden Urteils ergibt, durch den Zusammenhang bestätigt, in dem diese Bestimmungen stehen. Wie nämlich in Rn. 37 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, heißt es im 16. Erwägungsgrund der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 im Wesentlichen, dass Zahlungsansprüche der Person zuzuweisen sind, die die Entscheidungsbefugnis sowie die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Flächen, für die eine solche Zuweisung beantragt wird, trägt.
- 61 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass, sofern der Betriebsinhaber eine für die Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit hinreichende Verfügungsgewalt über die Tiere seines Betriebs hat, die Gewinne erzielt und die finanziellen Risiken in Bezug auf die landwirtschaftliche Tätigkeit auf den Flächen trägt, für die der Beihilfeantrag gestellt wird, der Umstand, dass ein Betriebsinhaber eine landwirtschaftliche Tätigkeit mit ihm im Rahmen eines

Leihvertrags zur Verfügung gestellten Tieren ausübt, eine Einstufung dieses Betriebsinhabers als „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 nicht ausschließt.

- 62 Drittens steht eine solche Auslegung im Einklang mit dem mit dieser Verordnung verfolgten Ziel. Insbesondere sehen die Stützungsregelungen der GAP eine direkte Einkommensbeihilfe vor, die zum Ziel hat, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.
- 63 Da die Direktbeihilfe Betriebsinhabern zuzuweisen ist, die über die zur Beweidung verwendeten Tiere im Rahmen ihrer Nutzung für landwirtschaftliche Zwecke eine hinreichende Verfügungsgewalt haben und die die Gewinne und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den Flächen, für die diese Zuweisung beantragt wird, tragen, ist es unerheblich, wenn diese Tiere im Rahmen eines Leihvertrags verwendet werden, wie der Generalanwalt in Nr. 66 seiner Schlussanträge sinngemäß festgestellt hat.
- 64 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Antwort auf die erste Frage, dass das Unionsrecht – vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen – einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die vorsieht, dass die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 genannte Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, vom Betriebsinhaber mit von ihm selbst gehaltenen Tieren ausgeübt werden muss. Wie aus Rn. 38 des vorliegenden Urteils hervorgeht, ist im vorliegenden Fall „Tierhalter“ im Sinne von Art. 2 Buchst. m des Erlasses Nr. 619/2015 nicht nur die Person, die als Eigentümer von Tieren und/oder Inhaber eines Betriebs Tiere dauerhaft besitzt, sondern auch die Person, die diese Tiere vorübergehend auf der Grundlage eines gemäß den Voraussetzungen des geltenden Rechts geschlossenen Vertrags als die Person besitzt, die für die Betreuung der Tiere während des gesamten Antragsjahres verantwortlich ist. Eine solche Definition schließt aber offenbar eine Person, die Tiere besitzt, die ihr von natürlichen Personen, die Eigentümer der Tiere sind, geliehen werden, und die eine für die Ausübung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit hinreichende Verfügungsgewalt über diese Tiere hat, nicht grundsätzlich vom Begriff „Tierhalter“ aus. Da eine solche Feststellung eine Auslegung des nationalen Rechts voraussetzt, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, diese gegebenenfalls vorzunehmen.
- 65 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass eine juristische Person, die einen Konzessionsvertrag für eine Weidefläche, die einer Gemeinde gehört, geschlossen hat und die dort Tiere weiden lässt, die ihr von natürlichen Personen, die deren Eigentümer sind, geliehen wurden, unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne von Art. 9 dieser Verordnung fällt, sofern diese Person auf dieser Weidefläche eine „Mindesttätigkeit“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii der Verordnung ausübt.

Zur dritten Frage

- 66 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass eine Situation, in der der Antragsteller einer finanziellen Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung

zur Stützung seines Antrags einen Konzessionsvertrag über Weideflächen und Leihverträge in Bezug auf die Tiere, die auf diesen Flächen weiden sollen, vorlegt, unter den Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne dieser Bestimmung fallen kann.

- 67 Nach Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 wird unbeschadet besonderer Bestimmungen natürlichen oder juristischen Personen im Rahmen der sektorbezogenen Agrarvorschriften kein Vorteil gewährt, wenn festgestellt wurde, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Vorteile künstlich, den Zielen dieser Verordnung zuwiderlaufend geschaffen haben.
- 68 Dieser Art. 60 entspricht seinem Wortlaut nach im Wesentlichen Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003, mit dem eine bestehende Rechtsprechung kodifiziert wird, nach der eine betrügerische oder missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht erlaubt ist.
- 69 Nach ständiger Rechtsprechung kann nämlich der Anwendungsbereich von Unionsverordnungen nicht so weit sein, dass er missbräuchliche Praktiken von Wirtschaftsteilnehmern deckt (Urteil vom 12. September 2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 70 Der Gerichtshof hat jedoch bereits entschieden, dass der Nachweis eines Missbrauchs durch einen potenziellen Begünstigten einer solchen Beihilfe zum einen voraussetzt, dass eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergibt, dass trotz formaler Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde, und dass er zum anderen ein subjektives Element voraussetzt, nämlich die Absicht, sich einen unionsrechtlich vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen künstlich geschaffen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 71 Im Übrigen hat der Gerichtshof klargestellt, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, das Vorliegen dieser beiden Elemente festzustellen, für das der Beweis nach nationalem Recht zu erbringen ist, soweit dies die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigt (Urteil vom 12. September 2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 72 In diesem Kontext ist der Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 1307/2013 auszulegen.
- 73 Zum einen ist in Bezug auf das in Rn. 70 des vorliegenden Urteils genannte objektive Element darauf hinzuweisen, dass aus Art. 39 Abs. 1 Buchst. b AEUV hervorgeht, dass die Stützungsregelungen im Rahmen der GAP eine direkte Einkommensbeihilfe vorsehen, die zum Ziel hat, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Wie der Generalanwalt in Nr. 73 seiner Schlussanträge sinngemäß ausgeführt hat, kann die Gewährung einer solchen Unterstützung an eine Person, die einen Konzessionsvertrag über Weideflächen geschlossen hat und die, da sie nicht über die für die Bewirtschaftung dieser Weiden erforderliche Zahl von Tieren verfügt, Leihverträge in Bezug auf Tiere abschließt, die diese Flächen beweidet sollen, eine Umleitung dieser Unterstützung zum Nachteil eines Teils der landwirtschaftlichen Bevölkerung, im vorliegenden Fall der Personen, die ihre eigenen Tiere auf diesen Flächen weiden lassen, darstellen.

- 74 Zum anderen ist es, wie auch der Generalanwalt in Nr. 74 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, im vorliegenden Fall Sache des vorlegenden Gerichts, im Hinblick auf das in Rn. 70 des vorliegenden Urteils genannte subjektive Element alle maßgeblichen Gesichtspunkte des Ausgangsrechtsstreits zu berücksichtigen, um festzustellen, ob Avio Lucos die Absicht hatte, einen sich aus der Unionsregelung ergebenden Vorteil dadurch zu erlangen, dass sie die für dessen Erhalt erforderlichen Voraussetzungen künstlich schuf. Zu den Tatsachen, die dabei berücksichtigt werden können, gehören der Abschluss des Konzessionsvertrags unter Missachtung des anwendbaren nationalen Rechts oder auch der Inhalt der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Leihverträge, insbesondere wenn sich daraus ergeben sollte, dass die Beweidung mit den geliehenen Tieren nicht von Avio Lucos, sondern von den Eigentümern dieser Tiere durchgeführt wird.
- 75 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 60 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass eine Situation, in der der Antragsteller einer finanziellen Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zur Stützung seines Antrags einen Konzessionsvertrag über Weideflächen und Leihverträge in Bezug auf die Tiere, die auf diesen Flächen weiden sollen, vorlegt, unter den Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne dieser Bestimmung fallen kann, sofern erstens eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergibt, dass trotz formaler Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde, und zweitens die Absicht nachgewiesen wird, sich einen unionsrechtlich vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die Voraussetzungen für seinen Erhalt künstlich geschaffen werden.

Kosten

- 76 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; 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:

- 1. Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii und Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die vorsieht, dass die in diesen Bestimmungen genannte Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, vom Betriebsinhaber mit von ihm selbst gehaltenen Tieren ausgeübt werden muss.**
- 2. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c sowie Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 sind dahin auszulegen, dass eine juristische Person, die einen Konzessionsvertrag für eine Weidefläche, die einer Gemeinde gehört, geschlossen hat und die dort Tiere weiden lässt, die ihr von natürlichen Personen, die deren Eigentümer sind, geliehen wurden,**

unter den Begriff „aktiver Betriebsinhaber“ im Sinne von Art. 9 dieser Verordnung fällt, sofern diese Person auf dieser Weidefläche eine Mindesttätigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii der Verordnung ausübt.

- 3. Art. 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1200/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates ist dahin auszulegen, dass eine Situation, in der der Antragsteller einer finanziellen Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zur Stützung seines Antrags einen Konzessionsvertrag über Weideflächen und Leihverträge in Bezug auf die Tiere, die auf diesen Flächen weiden sollen, vorlegt, unter den Begriff „künstlich geschaffene Voraussetzungen“ im Sinne dieser Bestimmung fallen kann, sofern erstens eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergibt, dass trotz formaler Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde, und zweitens die Absicht nachgewiesen wird, sich einen unionsrechtlich vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die Voraussetzungen für seinen Erhalt künstlich geschaffen werden.**

Unterschriften