

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

4. Juni 2009*

In der Rechtssache C-241/07

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Riigikohus (Estland) mit Entscheidung vom 14. Mai 2007, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Mai 2007, in dem Verfahren

JK Otsa Talu OÜ

gegen

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, der Richter K. Schieman, J. Makarczyk (Berichterstatter) und L. Bay Larsen sowie der Richterin C. Toader,

* Verfahrenssprache: Estnisch.

Generalanwalt: J. Mazák,
Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom
10. April 2008,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der JK Otsa Talu OÜ, vertreten durch K. Sild, advokaat,

- der estnischen Regierung, vertreten durch L. Uibo als Bevollmächtigten,

- der griechischen Regierung, vertreten durch S. Charitaki und V. Kontolaimos als Bevollmächtigte,

- der polnischen Regierung, vertreten durch T. Nowakowski als Bevollmächtigten,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. Randvere, J. Schieferer und Z. Malůšková als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Oktober
2008

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der 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) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2223/2004 des Rates vom 22. Dezember 2004 (Abl. L 379, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1257/1999).

- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der JK Otsa Talu OÜ (im Folgenden: Otsa Talu), Rechtsnachfolgerin der Agrofarm AS (im Folgenden: Agrofarm), und dem Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) (Landwirtschaftsregister- und -informationsamt, im Folgenden: PRIA) über die Versagung der Gewährung einer Beihilfe für umweltfreundliche Erzeugung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

- 3 Die Verordnung Nr. 1257/1999 legt den Rahmen für die gemeinschaftliche Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums fest.

- 4 Im 29. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1257/1999 heißt es, dass Agrarumweltinstrumenten zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Gebiete angesichts der immer stärkeren Nachfrage der Gesellschaft nach ökologischen Dienstleistungen eine herausragende Rolle zugewiesen werden sollte.
- 5 Nach dem 31. Erwägungsgrund dieser Verordnung soll die Beihilferegelung für Agrarumweltmaßnahmen Landwirte weiterhin ermutigen, im Dienst der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen bzw. beizubehalten, die der zunehmenden Notwendigkeit des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt sowie des Erhalts der Landschaft und des ländlichen Lebensraums gerecht werden.
- 6 Art. 22 der genannten Verordnung lautet:

„Die Beihilfen für landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die auf den Schutz der Umwelt und die Erhaltung des ländlichen Lebensraums (Agrarumweltmaßnahmen) oder auf einen verbesserten Tierschutz ausgerichtet sind, tragen zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft in Bezug auf die Landwirtschaft, die Umwelt und den Schutz von Nutztieren bei.

Ziel der Beihilfen ist es,

- a) eine Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu fördern, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist;

- b) eine umweltfreundliche Extensivierung der Landwirtschaft und eine Weidewirtschaft geringer Intensität zu fördern;

- c) besonders wertvolle landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaften, die bedroht sind, zu erhalten;

- d) die Landschaft und historische Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen zu erhalten;

- e) die Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis einzubeziehen;

- f) den Tierschutz zu verbessern.“

7 Art. 23 der Verordnung Nr. 1257/1999 lautet:

„(1) Die Beihilfen werden Landwirten gewährt, die sich für mindestens fünf Jahre verpflichten, Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen durchzuführen. Sofern erforderlich, wird für bestimmte Arten von Verpflichtungen im Interesse ihrer Wirkungen auf die Umwelt und den Tierschutz ein längerer Zeitraum festgelegt.

(2) Die Verpflichtungen bezüglich der Agrarumweltmaßnahmen und des Tierschutzes gehen über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis einschließlich der guten Tierhaltungspraxis im üblichen Sinne hinaus.

Sie betreffen Dienstleistungen, die im Rahmen anderer Fördermaßnahmen wie Marktstützungsmaßnahmen oder Ausgleichszulagen nicht vorgesehen sind.“

8 In Art. 24 Abs. 1 dieser Verordnung heißt es:

„Die Beihilfen für die Agrarumwelt- oder Tierschutzverpflichtungen werden jährlich gewährt und anhand folgender Kriterien berechnet:

a) Einkommensverluste,

b) zusätzliche Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtung und

c) die Notwendigkeit, einen Anreiz zu bieten.

Investitionskosten werden bei der Berechnung der jährlichen Beihilfe nicht berücksichtigt. Kosten für nichtproduktive Investitionen, die zur Einhaltung einer Verpflichtung erforderlich sind, dürfen bei der Berechnung der Höhe der jährlichen Beihilfe berücksichtigt werden.“

9 Art. 37 Abs. 1 und 4 der genannten Verordnung bestimmt:

„(1) Beihilfen werden nur für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gewährt, die dem Gemeinschaftsrecht entsprechen.

...

(4) Die Mitgliedstaaten können für die Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfen für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche oder restriktivere Bedingungen festlegen, sofern diese den Zielsetzungen und Anforderungen dieser Verordnung entsprechen.“

10 In Art. 39 der Verordnung Nr. 1257/1999 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen alle notwendigen Vorkehrungen, um die Vereinbarkeit und Kohärenz der Fördermaßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums nach den Bestimmungen dieses Kapitels zu gewährleisten.

(2) Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Entwicklungspläne für den ländlichen Raum enthalten eine Bewertung der Vereinbarkeit und Kohärenz der geplanten Fördermaßnahmen und die Angabe der zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und Kohärenz getroffenen Maßnahmen.

(3) Sofern dies zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und Kohärenz erforderlich ist, werden die Fördermaßnahmen nachträglich entsprechend abgeändert.“

11 Art. 41 der Verordnung Nr. 1257/1999 bestimmt:

„(1) Die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum werden auf der geographischen Ebene festgelegt, die als die geeignetste angesehen wird. Sie werden von den zuständigen Stellen, die der Mitgliedstaat benennt, erstellt und von dem Mitgliedstaat nach Anhörung der zuständigen Behörden und Einrichtungen auf der geeigneten geographischen Ebene der Kommission vorgelegt.

(2) Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die in einem Gebiet durchgeführt werden sollen, werden möglichst in einem einzigen Plan zusammengefasst. Sind mehrere Pläne erforderlich, so ist auf den Zusammenhang zwischen den in diesen Plänen vorgesehenen Maßnahmen hinzuweisen und deren Vereinbarkeit und Kohärenz sicherzustellen.“

Nationales Recht

12 Das am 24. März 2004 erlassene und am 1. Mai 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus) (RT I 2004, 24, 163) regelt Fragen in Bezug auf das Verfahren der Gewährung der mit der gemeinsamen Agrarpolitik einhergehenden Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

13 § 42 dieses Gesetzes lautet:

„(1) Die mit der gemeinsamen Agrarpolitik einhergehenden Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums ... werden auf der Grundlage des ... Programms ‚Estonischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2004–2006‘ [Eesti maaelu arengukava [2004–2006]] [im Folgenden: Entwicklungsplan] und gemäß seinen Bestimmungen gewährt. Die in diesem Programm vorgesehenen Behörden organisieren die Gewährung der Beihilfen und prüfen, dass die gestellten Beihilfeanträge den Anforderungen entsprechen.

(2) Der Landwirtschaftsminister legt fest, welche Art von Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums in einem Haushaltsjahr gewährt wird, welche Art von Tätigkeiten in einem Haushaltsjahr gefördert wird und wie die für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehen Mittel verteilt werden.

(3) Das Recht, Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums zu beantragen und zu erhalten, entsteht nicht, wenn die Gewährung dieser Beihilfe oder die Förderung der entsprechenden Tätigkeit in dem jeweiligen Haushaltsjahr nicht auf der Grundlage von Abs. 2 dieses Paragraphen vorgesehen ist.“

14 § 43 des genannten Gesetzes, der die Voraussetzungen für den Erhalt der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums regelt, lautet:

„(1) Das Recht, Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums zu beantragen, steht demjenigen zu, der die Voraussetzungen erfüllt, die in dem in § 42 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten Programm und in diesem Gesetz aufgestellt werden.

(2) Der Landwirtschaftsminister kann nähere Voraussetzungen für den Erhalt der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums in Bezug auf den Antragsteller und die geplante Tätigkeit sowie ein Verzeichnis derjenigen Gebiete festlegen, in denen die Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums gewährt wird. Die genannten Voraussetzungen können für jede Beihilfeart gesondert festgelegt werden.

...“

- 15 In § 44 („Beantragung der Beihilfe zur Entwicklung des ländlichen Raums und Behandlung des Antrags“) Abs. 2 desselben Gesetzes heißt es:

„Der Landwirtschaftsminister regelt die Einzelheiten der Beantragung der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Behandlung des Antrags, die Form des Antrags, die Gründe für eine Kürzung der Beihilfe, die jeweiligen Beihilfesätze bei den einzelnen Beihilfearten und die Gründe für die Ablehnung eines Antrags. Das Verfahren für die Beantragung der Beihilfe und die Behandlung des Antrags kann für jede Beihilfeart gesondert geregelt werden.“

- 16 Die näheren Voraussetzungen für den Erhalt der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums werden in der Verordnung Nr. 51 des Landwirtschaftsministers vom 20. April 2004 (RT I 2004, 51, 879) geregelt, die am 1. Mai 2004 in Kraft trat.

- 17 § 3 („Voraussetzungen für den Erhalt der Beihilfe“) Abs. 1 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Beihilfe kann ... beantragt werden von einer in der Landwirtschaft tätigen natürlichen Person, juristischen Person oder Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder anderen Personenvereinigung ohne den Status einer juristischen Person ..., die in den

in Nr. 9.2 des neunten Kapitels des Entwicklungsplans genannten Gebieten tätig ist und die den in Nr. 9.2 des neunten Kapitels des Entwicklungsplans festgelegten Anforderungen genügt und die

1. eine Fläche von mindestens 1 Hektar, die im Register für Agrarbeihilfen und Agrarparzellen eingetragen ist und auf der sie landwirtschaftliche Kulturen anbaut oder die sie vollständig brachliegen lässt oder als Weideland oder zur Erzeugung von Viehfutter gebraucht ..., oder eine vorübergehend nicht landwirtschaftlich bewirtschaftete Fläche nutzt;
2. die für jedes Unternehmen ... in Tabelle 39 des neunten Kapitels des Entwicklungsplans aufgestellten allgemeinen Umweltvoraussetzungen ... für die Landwirtschaft erfüllt;
3. die Verpflichtung eingeht, die in den Nrn. 1 und 2 genannten Anforderungen sowie die Voraussetzungen für den Erhalt der Agrarumweltbeihilfe während einer Zeit von fünf Jahren beginnend mit dem für die Beantragung der Beihilfe festgesetzten Termin zu erfüllen.“

¹⁸ Am 21. April 2005 wurde diese Verordnung durch die Verordnung Nr. 43 des Landwirtschaftsministers, die seit dem 1. Mai 2005 in Kraft ist, geändert (im Folgenden: geänderte Verordnung Nr. 51).

¹⁹ § 82 Abs. 7 der geänderten Verordnung Nr. 51 bestimmt:

„Im Jahr 2005 kann eine Beihilfe für die Tätigkeit der umweltfreundlichen Erzeugung beantragt werden, wenn im Jahr 2004 zugunsten des Antragstellers eine Entscheidung über die Gewährung der Beihilfe für die Tätigkeit der umweltfreundlichen Erzeugung ergangen ist und der Antragsteller der in § 3 Abs. 1 Nr. 3 genannten Verpflichtung unterliegt.“

20 In Kapitel 9.2 Nr. 1 des Entwicklungsplans ist vorgesehen, die umweltfreundliche Erzeugung zu fördern.

21 Nr. 12.6.2 („Agrarumweltbeihilfe“) des Entwicklungsplans lautet:

„Die Prüfung der Anträge und die Entscheidung erfolgen nach Maßgabe der Kriterien für den Erhalt der Beihilfe und der in dem entsprechenden Jahr für die jeweiligen Maßnahmen bereitgestellten finanziellen Mittel. Erforderlichenfalls wird eine Rangfolge der Anträge aufgestellt.

Reichen die Haushaltsmittel nicht aus, um allen Anträgen, die die Anforderungen erfüllen, zu entsprechen, so kann der Landwirtschaftsminister ein Verfahren zur Herabsetzung der Agrarumweltbeihilfe festlegen, wonach die Beihilfe für alle Antragsteller, die die Voraussetzungen für die Agrarumweltbeihilfe erfüllen, im gleichen Umfang oder der Betrag der Beihilfe auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Fläche, auf die sich der Antrag bezieht, oder die Beihilfe entsprechend der geförderten Tätigkeit oder auf einer anderen Grundlage gekürzt wird.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

22 Am 26. Mai 2005 stellte Agrofarm beim PRIA einen Antrag auf Flächenzahlungen und Beihilfen für umweltfreundliche Erzeugung. Nachdem sie bereits im Jahr 2004 die erforderlichen Vorbereitungen getroffen hatte, war sie bereit, sich zur Anwendung dieser Erzeugungsart zu verpflichten, um eine Beihilfe zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erhalten.

- 23 Mit Entscheidung Nr. 1-3.13-4/74 vom 19. Dezember 2005 lehnte der Generaldirektor des PRIA den Antrag von Agrofarm mit der Begründung ab, dass die Beihilfe nicht für landwirtschaftliche Parzellen gewährt werden könne, für die keine bindende Verpflichtung zu umweltfreundlicher Erzeugung gelte.
- 24 Am 1. Februar 2006 erhob Agrofarm beim Tartu Halduskohus (Verwaltungsgericht Tartu) Klage und machte insbesondere geltend, dass der Landwirtschaftsminister mit der Änderung der Verordnung Nr. 51 gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung verstoßen habe. Mit Urteil vom 28. April 2006 wies der Tartu Halduskohus die Klage ab und führte dazu im Wesentlichen aus, dass die geänderte Verordnung Nr. 51 die Rechte der Klägerin nicht habe beschränken können.
- 25 Gegen dieses Urteil legte Otsa Talu als Rechtsnachfolgerin von Agrofarm Berufung beim Tartu Ringkonnakohus (Bezirksgericht Tartu) ein. Nach einem Hinweis darauf, dass die Verordnung Nr. 1257/1999 der Einführung ungleicher Regelungen für Personen, die Agrarumweltbeihilfen beantragten, entgegenstehe, trug Otsa Talu vor, aufgrund der verspäteten Änderung der Verordnung Nr. 51, die einen Monat vor Ablauf der Frist für die Stellung der Beihilfeanträge für das Jahr 2005 erfolgt sei, seien die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtsstaatlichkeit verletzt worden. Mit Urteil vom 7. September 2006 wies der Tartu Ringkonnakohus die Berufung im Wesentlichen mit der Begründung zurück, dass die geänderte Verordnung Nr. 51 nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehe.
- 26 Otsa Talu legte daraufhin bei dem vorlegenden Gericht Rechtsmittel ein. Die Rechtsmittelführerin macht geltend, dass die geänderte Verordnung Nr. 51 gegen das Gemeinschaftsrecht und insbesondere gegen Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1257/1999 verstoße, dem zufolge die im Gegenzug zu eingegangenen Agrarumweltverpflichtungen gezahlten Beihilfen jährlich gewährt würden. Im Übrigen stehe die geänderte Verordnung Nr. 51 auch im Widerspruch zu Nr. 12.6.2 des Entwicklungsplans, wonach bei unzureichenden Haushaltsmitteln der jeweilige Betrag der Agrarumweltbeihilfe für alle Antragsteller, die die anwendbaren Voraussetzungen erfüllten, im gleichen Verhältnis zu kürzen sei.

- 27 Das PRIA macht vor dem vorlegenden Gericht in Bezug auf die Auslegung der Natur der in Rede stehenden Beihilfe zur Entwicklung des ländlichen Raums geltend, dass es sich nicht um eine soziale Beihilfe handele, die auf allgemeinen Grundlagen vergeben werden müsse, sondern um eine Beihilfe, bei der sich die Voraussetzungen für ihre Gewährung aus den Erfordernissen und Prioritäten der Agrarpolitik des Staates ergäben.
- 28 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts geht es in der Ausgangsrechtssache um die Frage, ob es rechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn während eines Beihilfezeitraums die Voraussetzungen für die Gewährung von Agrarumweltbeihilfen so geändert werden, dass der Kreis der möglichen Antragsteller eingeschränkt wird. Das anwendbare Gemeinschaftsrecht enthalte keine detaillierten Vorschriften hinsichtlich der Gewährung dieser Beihilfen.
- 29 Das vorlegende Gericht meint, es entspreche dem Ziel der in der Verordnung Nr. 1257/1999 vorgesehenen Beihilfe zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, dass in jedem Haushaltsjahr die neuen Antragsteller gefördert würden, die bereit seien, sich zu einer umweltfreundlichen Erzeugung zu verpflichten. Dieser Ansatz entspreche dem Gleichbehandlungsgrundsatz sowie dem Ziel, einen besseren Umweltschutz zu gewährleisten. Außerdem sei der in Art. 24 dieser Verordnung verwendete Begriff „jährlich“ dahin auszulegen, dass es möglich sei, in jedem Jahr in das Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aufgenommen zu werden.
- 30 Demzufolge hat das vorlegende Gericht Zweifel, ob die Voraussetzung, dass in Bezug auf den Antragsteller bereits im Vorjahr eine Entscheidung über die Gewährung einer Beihilfe zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ergangen sein muss, damit er im folgenden Jahr eine solche Beihilfe beanspruchen kann, mit der Verordnung Nr. 1257/1999 vereinbar ist.
- 31 Darüber hinaus legt das vorlegende Gericht dar, dass der Entwicklungsplan für den Fall unzureichender Haushaltsmittel die Festlegung eines Verfahrens vorgesehen habe, nach dem die Agrarumweltbeihilfe für alle Antragsteller, die die Voraussetzungen für ihre Gewährung erfüllten, im gleichen Verhältnis gekürzt werde.

32 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass die Einschränkung des Kreises der Beihilfeempfänger keine verhältnismäßige Maßnahme zur Behebung der sich aus den unzureichenden Haushaltsmitteln ergebenden Schwierigkeiten gewesen sei und dass stattdessen die Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums für alle Antragsteller, die ursprünglich die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt hätten, im gleichen Verhältnis hätte gekürzt werden müssen, wie dies auch im Entwicklungsplan vorgesehen gewesen sei.

33 Daher hat der Riigikohus beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Entspricht es dem Ziel der Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen nach den Art. 22 bis 24 der Verordnung Nr. 1257/1999,
 - a) wenn nur denjenigen Antragstellern weiter eine Förderung gewährt wird, zu deren Gunsten im Rahmen des entsprechenden Programms bereits im vorangegangenen Haushaltsjahr eine Entscheidung über die Gewährung einer Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen ergangen ist und die einer Verpflichtung in Bezug auf Agrarumweltmaßnahmen unterliegen,

oder

- b) wenn in jedem Haushaltsjahr auch neue Antragsteller gefördert werden, die bereit sind, sich zu einer umweltfreundlichen Erzeugung zu verpflichten, und die demgemäß ihre Erzeugung entsprechend den Voraussetzungen ausrichten?

2. Wenn die Antwort auf die erste Frage der Alternative b entspricht, ermöglicht dann Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 37 Abs. 4 und Art. 39 der Verordnung Nr. 1257/1999 einem Mitgliedstaat in dem Fall, dass sich im Rahmen des Programms herausstellt, dass zur Anweisung der ersten Beihilfe nicht mehr genügend Haushaltsmittel bereitstehen,

a) die ursprünglichen Regelungen und Voraussetzungen betreffend die Beantragung und die Gewährung der Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen zu ändern und vorzusehen, dass die Beihilfe nur dann beantragt werden kann, wenn im vorangegangenen Haushaltsjahr zugunsten des Antragstellers eine Entscheidung über die Gewährung der Beihilfe ergangen ist und er daher einer geltenden Verpflichtung zur umweltfreundlichen Erzeugung unterliegt,

oder

b) die Beihilfe für alle Antragsteller, die die Voraussetzungen für eine Beihilfe für Agrarumweltmaßnahmen erfüllen, im gleichen Verhältnis zu kürzen?

Zu den Vorlagefragen

³⁴ Mit seinen beiden Fragen, die zusammen zu behandeln sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 37 Abs. 4 und Art. 39 der Verordnung Nr. 1257/1999 es einem Mitgliedstaat verwehrt, aufgrund unzureichender Haushaltsmittel die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe für die Entwicklung

des ländlichen Raums so zu ändern, dass der Kreis der möglichen Antragsteller auf diejenigen Landwirte beschränkt wird, in Bezug auf die bereits für das vorangegangene Haushaltsjahr eine Entscheidung über die Gewährung einer solchen Beihilfe ergangen ist.

- 35 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich im Hinblick auf die Ziele der Verordnung Nr. 1257/1999 in Bezug auf Agrarumweltmaßnahmen aus den Erwägungsgründen 29 und 31 dieser Verordnung ergibt, dass mit Agrarumweltinstrumenten die nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete gefördert wird und dass die Beihilferegelung für Agrarumweltmaßnahmen Landwirte ermutigen soll, im Dienst der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen bzw. beizubehalten, die der zunehmenden Notwendigkeit des Schutzes der Umwelt gerecht werden.
- 36 Die allgemeinen Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen für landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die insbesondere auf die Erhaltung des ländlichen Lebensraums ausgerichtet sind, werden in den Art. 22 bis 24 der Verordnung Nr. 1257/1999 definiert, aus denen sich ergibt, dass Agrarumweltmaßnahmen dadurch gekennzeichnet sind, dass sich die betreffenden Landwirte für fünf Jahre verpflichten, eine umweltfreundliche Landwirtschaft zu betreiben. Im Gegenzug zu den Agrarumweltverpflichtungen wird von den Staaten jährlich nach Maßgabe der erlittenen Einkommensverluste oder der daraus entstehenden zusätzlichen Kosten eine Beihilfe gewährt.
- 37 Um die Transparenz der geplanten Maßnahmen sicherzustellen, erstellen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 41 der Verordnung Nr. 1257/1999 Entwicklungspläne für den ländlichen Raum, die u. a. die Beschreibung der Beihilfemaßnahmen zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums, etwa Agrarumweltmaßnahmen, sowie einen indikativen Gesamtfinanzierungsplan mit den einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Finanzmitteln enthalten. Die entsprechenden Programme werden der Kommission vorgelegt, die beurteilt, ob sie in Einklang mit der Verordnung stehen, ohne dass sie durch die entsprechende Genehmigung jedoch den Charakter einer Gemeinschaftsmaßnahme erhielten (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2002, Huber, C-336/00, Slg. 2002, I-7699, Randnrn. 39 und 40).

- 38 Angesichts des Ziels der Verordnung Nr. 1257/1999, mit der die Agrarumweltentwicklung und die Entwicklung des ländlichen Raums im Allgemeinen gefördert werden sollen, müssen sich die Mitgliedstaaten bemühen, ihre Finanzmittel angemessen in der Art zu verwalten, dass jeder im Sinne dieser Verordnung mögliche Antragsteller in den Genuss von Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums kommen kann.
- 39 Allerdings ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 37 Abs. 4 und Art. 39 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1257/1999 für die Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfen für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche oder restriktivere Bedingungen festlegen können, sofern diese den Zielsetzungen und Anforderungen dieser Verordnung entsprechen, und dass die Fördermaßnahmen von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls nachträglich abgeändert werden können, sofern dies zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und Kohärenz erforderlich ist.
- 40 Die Planung der Beihilferegulierung für Agrarumweltmaßnahmen kann sich daher entwickeln, wobei eine Änderung dieser Regulierung unter Beachtung der Ziele der Verordnung Nr. 1257/1999 vorzunehmen ist.
- 41 In der Ausgangsrechtssache lagen nach dem Bericht des gemäß Art. 48 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1257/1999 eingesetzten Begleitausschusses für das Jahr 2004 doppelt so viele Anträge auf Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums vor wie im Entwicklungsplan vorgesehen.
- 42 Angesichts der Zahl der Anträge, denen im Jahr 2004 stattgegeben worden war, erwies sich, dass die für die Finanzierung der Beihilfen für eine umweltfreundliche Erzeugung vorgesehenen Mittel nicht ausreichten, um in den Jahren 2005 und 2006 neue Anträge zu akzeptieren.

- 43 Der vom estnischen Landwirtschaftsminister erstellte Entwicklungsplan sah zwar in Nr. 12.6.2 als eine Antwort auf die Situation unzureichender Haushaltsmittel vor, die Beihilfe für alle Antragsteller, die die Voraussetzungen für ihren Bezug erfüllten, anteilig herabzusetzen.
- 44 Eine solche Herabsetzung stellte jedoch, wie im Übrigen aus dem genannten Plan ausdrücklich hervorgeht, nur eine Möglichkeit dar.
- 45 Außerdem wäre es, wie die estnische Regierung im Wesentlichen in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, unmöglich gewesen, die zusätzlichen Kosten und die Einkommensverluste der im Jahr 2004 mit der Beihilfe Begünstigten auszugleichen, wenn die Republik Estland sich dafür entschieden hätte, den Betrag der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums sowohl für diese Begünstigten als auch für Antragsteller, die diese Beihilfe erstmals für das Jahr 2005 beehrten, anteilig herabzusetzen.
- 46 Deshalb konnten die nationalen Behörden vorbehaltlich der Vereinbarkeit und Kohärenz mit den Zielen und den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1257/1999 und unter Wahrung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beachten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. September 2006, *Elmeke*, C-181/04 bis C-183/04, Slg. 2006, I-8167, Randnr. 31 und dort angeführte Rechtsprechung), etwa die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit, auf eine andere Maßnahme als die im Entwicklungsplan vorgesehene zurückgreifen.
- 47 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit dem in der geänderten Verordnung Nr. 51 vorgesehenen System der Gewährung von Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums die Landwirte gefördert werden sollen, die Agrarumweltverpflichtungen eingegangen sind, indem zur Kontinuität der gewährten Beihilfen während des gesamten Planungszeitraums beigetragen wird.

- 48 Angesichts des Kontexts der im Jahr 2005 in Estland festgestellten unzureichenden Haushaltsmittel fällt die vom nationalen Gesetzgeber getroffene Wahl, den Kreis der Landwirte, die in den Genuss von Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums kommen können, auf diejenigen Landwirte zu beschränken, die bereits im vorangegangenen Jahr Agrarumweltverpflichtungen eingegangen sind, in den Handlungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten nach der Verordnung Nr. 1257/1999 verfügen.
- 49 Außerdem ist in Bezug auf den Grundsatz der Gleichbehandlung darauf hinzuweisen, dass sich ein Landwirt, der erstmals eine Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums beantragt, nicht in derselben Situation befindet wie ein Landwirt, der aufgrund einer bereits getroffenen Bewilligungsentscheidung eine Reihe von Auflagen im Rahmen seiner Verpflichtung, eine umweltfreundliche Landwirtschaft zu betreiben, zu beachten hat, wobei diese Verpflichtung, wie aus den Art. 23 und 24 der Verordnung Nr. 1257/1999 hervorgeht, über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne hinausgeht und zu zusätzlichen Kosten und tatsächlichen Einkommensverlusten führen kann, zu deren Ausgleich sich der Staat verpflichtet.
- 50 Der Grundsatz der Gleichbehandlung, der gebietet, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist, verwehrt es einem Mitgliedstaat daher nicht, eine Maßnahme wie die geänderte Verordnung Nr. 51 zu erlassen (Urteil vom 6. Dezember 2005, ABNA u. a, C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04, Slg. 2005, I-10423, Randnr. 63).
- 51 In Bezug auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, den die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beachten müssen (vgl. die in Randnr. 46 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung), ist darauf hinzuweisen, dass die Wirtschaftsteilnehmer im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik nicht berechtigt sind, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die zuständigen Behörden im Rahmen ihres Ermessens ändern können (vgl. in diesem Sinne zu den gemeinsamen Marktorganisationen Urteil vom 7. September 2006, Spanien/Rat, C-310/04, Slg. 2006, I-7285, Randnr. 81).

- 52 Demnach konnte Otsa Talu kein berechtigtes Vertrauen darin setzen, dass die Beihilferegelung für Agrarumweltmaßnahmen während des gesamten entsprechenden Zeitraums unverändert bleibt.
- 53 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme wie der geänderten Verordnung Nr. 51 nicht entgegensteht. Die Republik Estland konnte nämlich nach einer globalen Beurteilung der Konsequenzen der 2005 festgestellten unzureichenden Haushaltsmittel eine Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende wählen, um das mit der Gemeinschaftsregelung verfolgte Ziel, eine Entwicklung des ländlichen Raums unter Beachtung der Umwelt, zu verwirklichen, ohne die Grenzen des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen zu überschreiten.
- 54 Nach alledem sind die vorgelegten Fragen dahin gehend zu beantworten, dass Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 37 Abs. 4 und Art. 39 der Verordnung Nr. 1257/1999 es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, aufgrund unzureichender Haushaltsmittel den Kreis der mit der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums Begünstigten auf diejenigen Landwirte zu beschränken, in Bezug auf die bereits für das vorangegangene Haushaltsjahr eine Entscheidung über die Gewährung einer solchen Beihilfe ergangen ist.

Kosten

- 55 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; 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:

Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 37 Abs. 4 und Art. 39 der 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 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2223/2004 des Rates vom 22. Dezember 2004 verwehrt es einem Mitgliedstaat nicht, aufgrund unzureichender Haushaltsmittel den Kreis der mit der Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums Begünstigten auf diejenigen Landwirte zu beschränken, in Bezug auf die bereits für das vorangegangene Haushaltsjahr eine Entscheidung über die Gewährung einer solchen Beihilfe ergangen ist.

Unterschriften