



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

19. September 2013*

„Vorabentscheidungsersuchen — Gültigkeitsprüfung — Gemeinsame Agrarpolitik — Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 — Ergänzungszahlung für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion — Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten — Diskriminierung — Art. 32 EG und 34 EG“

In der Rechtssache C-373/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Symvoulio tis Epikrateias (Griechenland) mit Entscheidung vom 22. März 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Juli 2011, in dem Verfahren

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou

gegen

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (Berichterstatter) und C. Vajda,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. November 2012,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- des Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, vertreten durch E. Petritsi und K. Adamantopoulos, dikigoroi,
- der griechischen Regierung, vertreten durch I. Chalkias und S. Papaïoannou als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch M. Balta, E. Sitbon, M. Iosifidou und A. Westerhof Löfflerová als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

— der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Triantafyllou und G. von Rintelen als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Februar 2013

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou (Panhellenischer Verband der Tabakverarbeitungsindustrien, im Folgenden: Panellinos Syndesmos) auf der einen und dem Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Minister für Wirtschaft und Finanzen) und dem Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (Minister für landwirtschaftliche Entwicklung und Nahrungsmittel) auf der anderen Seite über Ergänzungszahlungen im Tabaksektor.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Die Erwägungsgründe 24 und 33 der Verordnung Nr. 1782/2003 lauteten:
 - „(24) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der Gemeinschaft und die Förderung von Nahrungsmittelqualität und Umweltstandards erfordern notwendigerweise eine Reduzierung der gemeinsamen Preise für Agrarerzeugnisse und bedeuten eine Erhöhung der Produktionskosten für die Landwirtschaftsbetriebe in der Gemeinschaft. Um die genannten Ziele zu erreichen und eine stärker am Markt orientierte und nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern, muss die Stützung für die Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen vollständig von der Produktion abgekoppelt werden. ...
 - ...
 - (33) Um auf besondere Situationen flexibel reagieren zu können, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, eine gewisse Ausgewogenheit zwischen den einzelbetrieblichen Zahlungsansprüchen und regionalen oder nationalen Durchschnittswerten und zwischen bestehenden Zahlungen und der einheitlichen Betriebsprämie herzustellen. ... Überdies sollte ein Mitgliedstaat mit Rücksicht auf seine besonderen landwirtschaftlichen Bedingungen die Möglichkeit haben, für die Anwendung der Betriebsprämienregelung eine Übergangszeit zu beantragen, in der die für diese Regelung festgesetzten Haushaltsobergrenzen allerdings weiterhin einzuhalten sind. Die Kommission sollte ermächtigt werden, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um ernsthaften Wettbewerbsverzerrungen während der Übergangszeit gegebenenfalls zu begegnen und für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft zu sorgen.“

- 4 Art. 64 Abs. 1 und 2 in Titel III („Regelung der einheitlichen Betriebsprämie [„Betriebsprämienregelung“]) Kapitel 5 („Regionale und fakultative Durchführung“) der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmte:

„(1) Die Mitgliedstaaten können bis spätestens 1. August 2004 beschließen, die Betriebsprämienregelung gemäß den Kapiteln 1 bis 4 nach den Modalitäten dieses Abschnitts auf nationaler oder regionaler Ebene anzuwenden.

(2) Entsprechend der von den Mitgliedstaaten jeweils getroffenen Entscheidung legt die Kommission nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren eine Obergrenze für jede der in den Artikeln 66, 67, 68 bzw. 69 genannten Direktzahlungen fest.

Diese Obergrenze entspricht dem Anteil jeder Art von Direktzahlung an der nationalen Obergrenze gemäß Artikel 41, jeweils bereinigt um den Kürzungssatz, den die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 66, 67, 68 und 69 anwenden.

Der Gesamtbetrag der festgelegten Obergrenzen wird nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren von den nationalen Obergrenzen nach Artikel 41 abgezogen.“

- 5 Art. 69 („Fakultative Anwendung bei besonderen Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion“) der Verordnung sah vor:

„Die Mitgliedstaaten können bis zu 10 % des jedem der in Anhang VI aufgeführten Sektoren entsprechenden Anteils der nationalen Obergrenze gemäß Artikel 41 einbehalten. Bei den Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rindfleisch und Schaf- und Ziegenfleischerzeugung ist dieser Einbehalt bei der Anwendung der in den Artikeln 66, 67 bzw. 68 festgelegten Höchstprozentsätze zu berücksichtigen.

In diesem Fall gewähren die betreffenden Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern innerhalb der gemäß Artikel 64 Absatz 2 festgesetzten Obergrenze alljährlich eine Ergänzungszahlung in dem oder den vom Einbehalt betroffenen Sektor oder Sektoren.

Die Ergänzungszahlung wird für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit gewährt, die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind; die Bedingungen hierfür werden von der Kommission nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren festgelegt.“

- 6 Art. 48 der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung Nr. 1782/2003 (Abl. L 141, S. 1) bestimmte:

„1. Die Ergänzungszahlung gemäß Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 wird unbeschadet Artikel 37 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und ihrer Durchführungsbestimmungen nach den Bedingungen der Absätze 2 bis 6 gewährt.

2. Eine Zahlung erhalten nur Betriebsinhaber im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, unabhängig davon, ob sie die Teilnahme an der Betriebsprämienregelung beantragt haben und ob sie über Zahlungsansprüche verfügen.

3. ‚Der oder die vom Einbehalt betroffene(n) Sektor oder Sektoren‘ bedeutet, dass die Zahlung grundsätzlich von allen Betriebsinhabern beantragt werden kann, die zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Ergänzungszahlung unter den in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen die Erzeugnisse des Sektors oder der Sektoren gemäß Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 produzieren.

4. Betrifft die Zahlung Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder Qualitätsverbesserungs- bzw. Absatzförderungsmaßnahmen, die sich nicht auf eine bestimmte Erzeugung beziehen, oder lässt sich die Erzeugung nicht direkt einem Sektor zuordnen, so kann eine Zahlung vorgesehen werden, sofern der Einbehalt in allen Sektoren gemäß Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 erfolgt und nur die Landwirte an der Maßnahme teilnehmen können, die zu einem in dem genannten Anhang aufgeführten Sektoren gehören.

5. Bei Anwendung von Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 auf regionaler Ebene wird der Einbehalt auf Basis des Anteils der Zahlungen des bzw. der betroffenen Sektoren in der betreffenden Region berechnet.

Die Mitgliedstaaten bestimmen die Region nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen auf der geeigneten Gebietsebene.

6. Die betreffenden Mitgliedstaaten übermitteln die Angaben zu der von ihnen beabsichtigten Zahlung, insbesondere die Beihilfevoraussetzungen und die betreffenden Sektoren bis spätestens 1. August des dem ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung vorausgehenden Jahres.

...“

- 7 Die Verordnung Nr. 1782/2003 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30, S. 16) aufgehoben. Außerdem wurde die Verordnung Nr. 795/2004 durch die Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung Nr. 73/2009 (ABl. L 316, S. 1) aufgehoben.

Griechisches Recht

- 8 Die Verordnungen Nr. 1782/2003 und Nr. 795/2004 wurden mit zwei gemeinsamen Entscheidungen des Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon und des Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon im nationalen Recht durchgeführt, und zwar mit der Gemeinsamen Entscheidung Nr. 292464 vom 9. August 2005 (FEK B' 1122) zur allgemeinen Festlegung der ergänzenden administrativen Durchführungsmaßnahmen und der Maßnahmen zur Berechnung der Anzahl und der Höhe der Ansprüche, die den durch die Betriebsprämienregelung Begünstigten zustehen, und mit der Gemeinsamen Entscheidung Nr. 49143 vom 8. August 2006 (FEK B' 1333) zur Festlegung spezifischer Maßnahmen (Berechnungsmethode, Auszahlungsbeträge, für die Auszahlung erforderliche Belege) für die Gewährung der Ergänzungszahlung zugunsten der Qualität im Tabaksektor.
- 9 Gemäß Art. 16 und Anhang I der Gemeinsamen Entscheidung Nr. 292464 vom 9. August 2005 wurde der Prozentsatz des Einhalts für die Ergänzungszahlung zugunsten der Qualität von Tabak auf 2 % festgesetzt.

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 10 Der Panellinios Syndesmos erhob am 13. November 2006 beim Symvoulio tis Epikrateias Klage auf Nichtigerklärung der Gemeinsamen Entscheidung Nr. 49143 vom 8. August 2006. Im Rahmen dieses Verfahrens stellte er auch die Rechtmäßigkeit der Gemeinsamen Entscheidung Nr. 292464 vom 9. August 2005 in Frage.

- 11 Der Verband macht geltend, dass die beiden Gemeinsamen Entscheidungen nicht rechtmäßig seien, da sie Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 1782/2003 darstellten, deren Art. 69 gegen Unionsrecht verstoße.
- 12 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass der Handlungsspielraum, der den nationalen Behörden in der genannten Verordnung zu deren Durchführung eingeräumt ist, zu einer den Bedürfnissen der einzelnen Regionen entsprechenden Differenzierung beiträgt und dass die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, unterschiedliche Einbehaltungssätze festzulegen, keine Diskriminierung darstellt.
- 13 Es wirft jedoch die Frage auf, ob diese differenzierte Durchführung - namentlich wegen der Anwendung unterschiedlicher Einbehaltungssätze und damit unterschiedlicher Ergänzungszahlungen - nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Erzeugern des gleichen Produkts in den verschiedenen Mitgliedstaaten und zu negativen Auswirkungen auf die Einkünfte der Erzeuger in den einzelnen Regionen führt.
- 14 Unter diesen Umständen hat der Symvoulio tis Epikrateias das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003, wonach die Mitgliedstaaten - unter Einhaltung der im dritten Absatz dieses Artikels festgelegten Kriterien bis zu 10 % des Anteils der nach Art. 41 vorgesehenen nationalen Obergrenzen - für die Gewährung einer Ergänzungszahlung an die Erzeuger unterschiedliche Einbehaltungssätze festlegen können, insoweit mit den Art. 2 EG, 32 EG und 34 EG sowie mit den Zielen der Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger und der Erhaltung der ländlichen Gebiete vereinbar, als er diese Differenzierung in Bezug auf den Einbehaltungssatz erlaubt?

Zur Vorlagefrage

- 15 Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Frage wissen, ob Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 im Hinblick auf Art. 32 EG und 34 EG sowie die Ziele der Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger und der Erhaltung der ländlichen Gebiete insofern gültig ist, als seine Anwendung Erzeuger, für die der betreffende Mitgliedstaat einen niedrigen Einbehaltungssatz festgelegt hat, gegenüber Erzeugern in anderen Mitgliedstaaten, in denen ein höherer Satz vorgesehen ist, benachteiligt und eine Diskriminierung sowie Wettbewerbsverzerrungen zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Erzeugern des gleichen Produkts zur Folge hat.
- 16 Zunächst ist festzustellen, dass es für den Gegenstand des Ausgangsverfahrens unerheblich ist, dass die Verordnungen Nr. 1782/2003 und Nr. 795/2004 aufgehoben worden sind, da Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 bis zum Juni 2010 galt.
- 17 Diese Verordnung hatte gemäß ihrem 24. Erwägungsgrund den Übergang von produktionsbezogenen Beihilfen zu betriebsbezogenen Beihilfen zum Ziel, und zwar durch eine schrittweise Verringerung der Direktzahlungen und die Einführung einer erzeugungsunabhängigen Einkommensbeihilferegelung, d. h. durch eine einzige Zahlung (Betriebsprämie) auf Basis der bisherigen Ansprüche in einem Bezugszeitraum, um die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte der Europäischen Union zu verbessern.
- 18 Hinzu kommt, dass die Einführung der Betriebsprämienregelung Teil der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist, die, wie der Generalanwalt in Nr. 3 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, als eines ihrer Hauptziele die Rationalisierung und Vereinfachung der Unionsregelungen sowie eine größere Dezentralisierung der Durchfüh­rungs­politik mit breiterem Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten und ihre Regionen anstrebte.

- 19 Nach Art. 64 der Verordnung Nr. 1782/2003 konnten die Mitgliedstaaten im Rahmen der teilweisen Anwendung der Betriebsprämienregelung „bis spätestens 1. August 2004“ beschließen, die Betriebsprämienregelung unter konkreten Bedingungen auf nationaler oder regionaler Ebene anzuwenden.
- 20 In diesem Rahmen gewährte Art. 69 dieser Verordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bis zu 10 % des jedem Erzeugungssektor entsprechenden Anteils der nationalen Obergrenze einzubehalten, um für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind, eine Ergänzungszahlung zu gewähren.

Zum Verstoß gegen Art. 34 EG

- 21 In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 dadurch gegen Art. 34 EG verstößt, dass er zum einen eine Diskriminierung zwischen Erzeugern und zum anderen Wettbewerbsverzerrungen zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Erzeugern des gleichen Produkts zur Folge hat.
- 22 Nach ständiger Rechtsprechung ist Art. 34 Abs. 2 EG, der im Rahmen der GAP jede Diskriminierung verbietet, lediglich ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der besagt, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (Urteil vom 11. Juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Slg. 2009, I-5035, Randnr. 46).
- 23 Dazu ist erstens festzustellen, dass Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 selbst hinsichtlich der Mitgliedstaaten oder Erzeuger keine unterschiedlichen Voraussetzungen vorsieht, sondern lediglich allen Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen und nach denselben Modalitäten bezüglich der Gewährung von Ergänzungszahlungen im Rahmen der GAP-Reform einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumt.
- 24 Zweitens ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Union gemäß dem in Art. 5 Abs. 2 EG niedergelegten Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a., C-58/08, Slg. 2010, I-4999, Randnr. 72).
- 25 Sodann können die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung in einer vom Unionsrecht geregelten Situation Maßnahmen ergreifen, wenn dieses ihnen ausdrücklich Entscheidungsbefugnisse einräumt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. November 1992, Teulie, C-251/91, Slg. 1992, I-5599, Randnr. 13, und vom 27. November 1997, Witt, C-356/95, Slg. 1997, I-6589, Randnr. 39).
- 26 Schließlich ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP, für die sich die Union gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. d AEUV die Zuständigkeit mit ihnen teilt, über Rechtsetzungsbefugnisse verfügen, die es ihnen, wie aus Art. 2 Abs. 2 AEUV hervorgeht, erlauben, ihre Zuständigkeit wahrzunehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.
- 27 Dies gilt umso mehr seit der GAP-Reform, die, wie das vorliegende Gericht hervorhebt, eine größere Dezentralisierung der Zuständigkeiten zur Folge hat, um gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. a EG die Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Marktlage der verschiedenen Erzeugnisse und der betroffenen Erzeuger stärker zu berücksichtigen.

- 28 Demzufolge konnte der Rat der Europäischen Union den Mitgliedstaaten bei der Festlegung des Einbehaltungssatzes einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen, damit sie dem 33. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 entsprechend die Möglichkeit erhalten, eine gewisse Ausgewogenheit zwischen den einzelbetrieblichen Zahlungsansprüchen und regionalen oder nationalen Durchschnittswerten und zwischen bestehenden Zahlungen und der einheitlichen Betriebsprämie herzustellen, um auf besondere Situationen flexibel reagieren zu können.
- 29 Drittens ist zum einen die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis streng geregelt und unterliegt einer Reihe von materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, und zum anderen handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme zur Erleichterung des Übergangs zur Betriebsprämienregelung.
- 30 Die nach Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 zulässige Differenzierung ist nämlich beschränkt, denn im Rahmen der schrittweisen Verringerung der Direktzahlungen können die Mitgliedstaaten nur höchstens 10 % des Anteils der nationalen Obergrenze einbehalten, um eine Ergänzungszahlung vorzunehmen.
- 31 Darüber hinaus sieht die genannte Vorschrift vor, dass die Ergänzungszahlung nur bei besonderen Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit gewährt werden kann, die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind, und den von der Kommission gemäß Art. 69 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 festgelegten Bedingungen unterliegt. Außerdem hat der Unionsgesetzgeber in den Art. 66 bis 68 der Verordnung Nr. 1782/2003 aufgrund einer näheren Untersuchung der einzelnen Erzeugungssektoren entsprechend ihrer Merkmale spezifische Regeln festgelegt.
- 32 Viertens ergibt sich aus Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003, dass der Gesamtbetrag der Zahlungen an die Landwirte in einem bestimmten Sektor in jedem Mitgliedstaat unabhängig davon, ob die nationalen Behörden die Einführung von Ergänzungszahlungen beschließen und, falls sie dies tun, wie hoch sie den Einbehalt hierzu festlegen, weitgehend gleich bleibt.
- 33 Außerdem hat die Festlegung unterschiedlicher Einbehaltungssätze nicht automatisch die Leistung von unterschiedlich hohen Ergänzungszahlungen zur Folge, da diese lediglich den Landwirten gewährt werden, die die vorgesehenen Anforderungen und spezifischen Kriterien erfüllen.
- 34 Fünftens ist der Umstand, dass der Erlass einer Maßnahme im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation für bestimmte Erzeuger wegen ihrer jeweiligen Erzeugung oder örtlicher Bedingungen unterschiedliche Auswirkungen haben kann, nicht als eine nach dem EG-Vertrag unzulässige Diskriminierung anzusehen, wenn diese Maßnahme auf objektiven, den Erfordernissen des allgemeinen Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation angepassten Kriterien beruht (Urteile vom 9. Juli 1985, *Bozzetti*, 179/84, Slg. 1985, 2301, Randnr. 34, sowie vom 14. Mai 2009, *Azienda Agricola Disarò Antonio u. a.*, C-34/08, Slg. 2009, I-4023, Randnr. 69).
- 35 Ferner folgt aus der ständigen Rechtsprechung, dass das Diskriminierungsverbot etwaige Ungleichbehandlungen, die sich von einem Mitgliedstaat zum anderen aus den Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben können, nicht erfasst, wenn diese Rechtsvorschriften alle Personen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, gleichermaßen betreffen (Urteil vom 16. Juli 2009, *Horvath*, C-428/07, Slg. 2009, I-6355, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 36 Zwar wurde dieser Grundsatz im Rahmen der Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften entwickelt, um die Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot zu beurteilen, doch kann für die Beurteilung der Gültigkeit einer unionsrechtlichen Vorschrift, die den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum gewährt, aufgrund dessen sie diese unterschiedlichen Rechtsvorschriften erlassen, nichts anderes gelten.

- 37 Sechstens zählt die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf den Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu den Zielen der GAP.
- 38 In diesem Zusammenhang ist zunächst daran zu erinnern, dass die Festlegung unterschiedlicher Einbehaltungssätze, wie in den Randnrn. 32 und 33 des vorliegenden Urteils festgestellt, nicht zwangsläufig zur Zahlung von unterschiedlich hohen Beträgen führt.
- 39 Selbst wenn die Festlegung unterschiedlich hoher Einbehaltungssätze durch die Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Erzeugern des gleichen Produkts führen sollte, was in der Vorlageentscheidung nicht ausgeführt ist, ist daran zu erinnern, dass Art. 36 EG nach ständiger Rechtsprechung den Zielen der GAP selbst im Hinblick auf die Wettbewerbsregeln des Vertrags Vorrang vor den Zielen der Wettbewerbspolitik zuerkennt (Urteil vom 9. September 2003, *Milk Marque und National Farmers' Union*, C-137/00, Slg. 2003, I-7975, Randnr. 81).
- 40 Auf jeden Fall verfügt der Unionsgesetzgeber auf dem Gebiet der GAP über ein weites Ermessen, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Art. 34 EG und 37 EG übertragen, und der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein kann, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (Urteil vom 2. Juli 2009, *Bavaria und Bavaria Italia*, C-343/07, Slg. 2009, I-5491, Randnr. 81).
- 41 Folglich hat sich die Kontrolle durch den Gerichtshof auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Stelle die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (Urteile vom 12. Juli 2001, *Jippes u. a.*, C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80, vom 9. September 2004, *Spanien/Kommission*, C-304/01, Slg. 2004, I-7655, Randnr. 23, und vom 23. März 2006, *Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, Slg. 2006, I-2689, Randnr. 55).
- 42 In diesem Zusammenhang folgt insbesondere aus den Erwägungsgründen 33 und 34 der Verordnung Nr. 1782/2003, dass von der in Art. 69 dieser Verordnung vorgesehenen Möglichkeit, eine Ergänzungszahlung zu gewähren, entsprechend den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete Gebrauch gemacht werden muss. Dieser Gesichtspunkt gehört ausdrücklich zu denen, die gemäß Art. 33 Abs. 2 EG bei der Gestaltung der GAP zu berücksichtigen sind.
- 43 Da etwaige Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der Anwendung von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 ergeben könnten, allenfalls begrenzt wären, kann außerdem nicht geltend gemacht werden, der Unionsgesetzgeber habe zwischen den einzelnen zu berücksichtigenden Gesichtspunkten und Zielen keine Ausgewogenheit hergestellt und dadurch offensichtlich die Grenzen seines Ermessens überschritten.
- 44 Folglich hat die Prüfung von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 im Hinblick auf Art. 34 EG nichts ergeben, was seine Gültigkeit berühren könnte.

Zum Verstoß gegen Art. 32 EG

- 45 Das vorliegende Gericht verweist auf das Vorbringen des Klägers des Ausgangsverfahrens, wonach Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 gegen Art. 32 EG verstoße, weil diese Vorschrift es den Mitgliedstaaten erlaube, den auf die nationalen Obergrenzen angewandten Einbehaltungssatz, der ihnen zur Stützung eines einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegenden Erzeugnisses wie Rohtabak zur Verfügung stehe, ohne Kriterien und Voraussetzungen frei festzulegen, und dadurch den gemeinschaftlichen Charakter der Agrarpolitik beseitige.

- 46 Es ist festzustellen, dass der Gestaltungsspielraum, der den Mitgliedstaaten im Hinblick darauf eingeräumt wird, auf die nationale Obergrenze der Beihilfen für den betroffenen Sektor einen Einbehaltungssatz festzulegen, um eine Ergänzungszahlung vornehmen zu können, keineswegs eine Aufhebung des gemeinschaftlichen Charakters der Agrarpolitik bezweckt oder bewirkt, sondern lediglich einer Ermächtigung der nationalen Behörden entspricht, bestimmte Regeln anzuwenden, die der Unionsgesetzgeber bei der Einführung der Betriebsprämienregelung für zweckmäßig gehalten hat.
- 47 Diese Ergänzungszahlung, die vorübergehender Art und auf bis zu 10 % des Anteils der nationalen Obergrenzen begrenzt ist, soll nämlich zum einen den Landwirten einen Anreiz geben, die Anforderungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Qualität ihrer Erzeugnisse und den Umweltschutz zu erfüllen, und zwar als Belohnung dafür, dass sie sich besser an die neuen Anforderungen der GAP anpassen, und zum anderen die Auswirkungen mildern, die für bestimmte Sektoren von Erzeugnissen mit dem Übergang von der Direktzahlungsregelung zur Betriebsprämienregelung verbunden sind.
- 48 Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Einbehaltungssatz unter Berücksichtigung ihrer nationalen oder regionalen Besonderheiten sowie der Marktlage der einzelnen Erzeugnisse und der betroffenen Erzeuger in der am besten geeigneten Höhe festzulegen, ist im Hinblick auf Art. 33 Abs. 2 EG gerechtfertigt, wonach bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu berücksichtigen ist, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete sowie aus der Notwendigkeit ergibt, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen.
- 49 Im Übrigen ist die den nationalen Behörden vom Unionsgesetzgeber eingeräumte Befugnis, wie aus den Randnrn. 29 bis 31 des vorliegenden Urteils hervorgeht, an mehrere verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Bedingungen geknüpft, die sowohl unmittelbar in Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 als auch in einer von der Kommission nach dem in Art. 144 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren zu erlassenden Verordnung festgelegt sind.
- 50 Die Kommission hat diese Bedingungen in der Verordnung Nr. 795/2004 detailliert festgelegt, deren Art. 48 wichtige Schutzvorkehrungen enthält, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, Entscheidungen nach objektiven Kriterien „unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen“ zu treffen. Darüber hinaus versetzt diese Vorschrift die Kommission in die Lage, die Modalitäten der von den mitgliedstaatlichen Behörden vorgenommenen Ergänzungszahlungen genau zu beobachten, da sie diesen Behörden verschiedene Meldepflichten auferlegt.
- 51 Ferner muss die Kommission nach Art. 64 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 innerhalb einer bestimmten Frist „dem Rat einen Bericht darüber vor[legen], wie sich die Durchführung [insbesondere der in Art. 69 der Verordnung vorgesehenen Option] durch die Mitgliedstaaten gegebenenfalls im Bereich der Markt- und Strukturentwicklung auswirkt“.
- 52 Folglich hat die Prüfung von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 im Hinblick auf Art. 32 EG nichts ergeben, was seine Gültigkeit berühren könnte.

Zur Verletzung der Ziele, den Erzeugern ein stabiles Einkommen zu gewährleisten und die ländlichen Gebiete zu erhalten

- 53 Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 die „Ziele der Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger“ und der „Erhaltung der ländlichen Gebiete“ verletzt, weil seine Anwendung zur Folge habe, dass den Landwirten kein stabiles Einkommen gewährleistet sei und sie zur Aufgabe des Tabakanbaus gezwungen sein könnten.

- 54 Hinsichtlich der Gewährleistung eines stabilen Einkommens ist mit dem Rat festzustellen, dass dieses Ziel nicht unter die in Art. 33 EG genannten Ziele der GAP fällt, denn diese Vorschrift hat u. a. zum Ziel, „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung ... eine angemessene Lebenshaltung ... zu gewährleisten“ und „die Märkte zu stabilisieren“.
- 55 Wie im Übrigen der Generalanwalt in Nr. 60 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, gebieten die Verträge nicht, eine angemessene Lebenshaltung durch den ununterbrochenen Anbau ein und desselben Erzeugnisses zu gewährleisten.
- 56 Hinzu kommt, dass Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003, wie in Randnr. 32 des vorliegenden Urteils ausgeführt, den Gesamtbetrag der Beihilfe, die an die Landwirte in einem bestimmten Sektor wie Tabak gezahlt werden kann, nicht ändert, sondern lediglich und in begrenztem Maße die Möglichkeit bietet, den Beihilfebetrag gegebenenfalls in Direktzahlungen und Ergänzungszahlungen aufzuteilen.
- 57 Das in Art. 33 Abs. 1 Buchst. c EG genannte Ziel, die Märkte zu stabilisieren, bedeutet nicht, dass die Erzeugung stets stabil sein muss, denn eines der Ziele der GAP-Reform besteht gerade darin, eine wettbewerbsfähigere und stärker marktorientierte Agrarindustrie zu fördern.
- 58 Zur Vereinbarkeit mit dem geltend gemachten Ziel der Erhaltung der ländlichen Gebiete ist festzustellen, dass in den Erwägungsgründen 3 und 21 der Verordnung Nr. 1782/2003 gerade die Notwendigkeit hervorgehoben wird, die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen zu verhindern und ländliche Gebiete zu erhalten. Das vorlegende Gericht hat nichts vorgetragen, was den Schluss zuließe, dass die nach Art. 69 der genannten Verordnung vorgesehene Maßnahme diesen Zielen entgegenwirkt. Der den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Prozentsatz des Einbehalts eingeräumte Gestaltungsspielraum gibt ihnen vielmehr die Möglichkeit, den Anspruch auf eine Ergänzungszahlung an die Einhaltung von Bedingungen zu knüpfen, die der Erreichung dieser Ziele dienen.
- 59 Nach alledem hat die Prüfung der Vorlagefrage nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 beeinträchtigen könnte.

Kosten

- 60 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 (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 69 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 berühren könnte.

Unterschriften