Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer)

28. April 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Direktzahlungen – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Zahlungen an die Begünstigten – Art. 75 – Zahlungsfrist – Einhaltung – Fehlen – Stillschweigende Ablehnung des Beihilfeantrags“

In den verbundenen Rechtssachen C-160/21 und C-217/21

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Administrativen sad Veliko Tarnovo (Verwaltungsgericht Veliko Tarnovo, Bulgarien) mit Entscheidungen vom 10. Februar 2021 und vom 19. Februar 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 10. März 2021 bzw. am 6. April 2021, in den Verfahren

„Nikopolis AD Istrum 2010“ EOOD (C-160/21),

„Agro – eko 2013“ EOOD (C-217/21)

gegen

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“

erlässt

DER GERICHTSHOF (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten S. Rodin, des Richters J.-C. Bonichot und der Richterin O. Spineanu-Matei (Berichterstatterin),

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Pavliš und J. Vláčil als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Bulgarisch.

– der österreichischen Regierung, vertreten durch J. Schmoll und V.-S. Strasser als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Kaduczak und G. Koleva als Bevollmächtigte,

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

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 75 Abs. 1 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, berichtigt in ABl. 2016, L 130, S. 9) in der durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 (ABl. 2017, L 350, S. 15) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1306/2013).

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten, in denen die „Nikopolis AD Istrum“ EOOD (im Folgenden: Nikopolis) und die „Agro – eko 2013“ EOOD (im Folgenden: Agro – eko), zwei in der landwirtschaftlichen Erzeugung tätige, jeweils als Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebs registrierte Handelsgesellschaften, dem Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (Exekutivdirektor des staatlichen Fonds „Landwirtschaft“ – Zahlstelle, im Folgenden: „Exekutivdirektor des DFZ“ oder „Exekutivdirektor“) gegenüberstehen. Diese Rechtsstreitigkeiten betreffen Beihilfeanträge für die Wirtschaftsjahre 2018 und 2019 zur Erlangung einer Finanzierung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung Nr. 1306/2013

3 Der 27. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 lautet:

„(27) Damit die Unionsbeihilfen effizient eingesetzt werden können, muss ihre Auszahlung an die Begünstigten rechtzeitig erfolgen. Die Nichteinhaltung der im Unionsrecht festgesetzten Zahlungsfristen durch die Mitgliedstaaten kann die Begünstigten in große Schwierigkeiten bringen und die Jährlichkeit des Haushalts der Union in Frage stellen. Daher sollten nicht fristgerecht vorgenommene Ausgaben von der Unionsfinanzierung ausgeschlossen werden. Der in der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 [des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 2005, L 209, S. 1)] festgelegte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte beibehalten werden und sollte für die Fonds gelten. Zur Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sollte die Kommission Ausnahmen von dieser allgemeinen Vorschrift vorsehen können.“

4 Art. 40 („Einhaltung der Zahlungsfristen“) der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt:

„Sind im Unionsrecht Zahlungsfristen vorgesehen, so können Zahlungen, die die Zahlstellen an die Begünstigten vor dem frühestmöglichen bzw. nach dem letztmöglichen Zahlungszeitpunkt geleistet haben, nicht mehr von der Union übernommen werden, außer in den Fällen, unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind.

Damit Ausgaben, die vor dem frühestmöglichen oder nach dem spätestmöglichen Zahlungszeitpunkt getätigt werden, für eine Finanzierung durch die Union in Betracht kommen und gleichzeitig die entsprechenden finanziellen Auswirkungen in Grenzen gehalten werden, wird die Kommission ermächtigt, delegierte Rechtsakte nach Artikel 115 mit Ausnahmen von der Regelung des ersten Absatzes zu erlassen.“

5 Art. 58 („Schutz der finanziellen Interessen der Union“) dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten erlassen im Rahmen der [Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)] alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie alle sonstigen Maßnahmen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten, insbesondere um

a) sich zu vergewissern, dass die durch die Fonds finanzierten Maßnahmen rechtmäßig und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind;

b) einen wirksamen Schutz vor Betrug insbesondere in Bereichen mit einem höheren Betrugsrisiko sicherzustellen, der für eine abschreckende Wirkung sorgt und bei dem den Kosten und dem Nutzen sowie der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen Rechnung getragen wird;

c) Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen, aufzudecken und entsprechende Korrekturmaßnahmen zu treffen;

d) gemäß dem Unionsrecht oder in Ermangelung solcher Vorschriften gemäß dem nationalen Recht wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen zu verhängen und gegebenenfalls rechtliche Schritte einzuleiten;

e) zu Unrecht gezahlte Beträge zuzüglich Zinsen wiedereinzuziehen und wenn notwendig entsprechende rechtliche Schritte einzuleiten.

(2) Die Mitgliedstaaten richten wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein, um die Einhaltung der Vorschriften im Rahmen der Stützungsregelungen der Union, die das Risiko eines finanziellen Schadens für die Union so weit wie möglich reduzieren sollen, sicherzustellen.

…“

6 Art. 74 („Prüfung der Fördervoraussetzungen und Kürzungen“) Abs. 1 der Verordnung lautet:

„Gemäß Artikel 59 prüfen die Mitgliedstaaten über die Zahlstellen oder andere von ihnen zum Tätigwerden in ihrem Namen ermächtigte Einrichtungen im Wege von Verwaltungskontrollen die Beihilfeanträge daraufhin, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Diese Kontrollen werden durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt.“

7 In Art. 75 („Zahlungen an die Begünstigten“) der Verordnung heißt es:

„(1) Die Zahlungen im Rahmen der Stützungsregelungen und Maßnahmen gemäß Artikel 67 Absatz 2 werden zwischen dem 1. Dezember und dem 30. Juni des jeweils folgenden Kalenderjahres getätigt.

Die Zahlungen erfolgen in bis zu zwei Tranchen innerhalb dieses Zeitraums.

Ungeachtet der Unterabsätze 1 und 2 dieses Absatzes können die Mitgliedstaaten

a) vor dem 1. Dezember und frühestens ab dem 16. Oktober Vorschüsse in Höhe von bis zu 50 % für Direktzahlungen zahlen;

b) vor dem 1. Dezember Vorschüsse in Höhe von bis zu 75 % bei der im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Förderung gemäß Artikel 67 Absatz 2 zahlen.

Bei der im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Förderung gemäß Artikel 67 Absatz 2 gelten die Unterabsätze 1 und 2 dieses Absatzes für die Beihilfe- oder Zahlungsanträge, die ab dem Antragsjahr 2019 eingereicht werden.

(2) Zahlungen gemäß Absatz 1 erfolgen erst, nachdem die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Fördervoraussetzungen gemäß Artikel 74 abgeschlossen worden ist.

Abweichend von Unterabsatz 1 können die Vorschüsse bei der im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Förderung gemäß Artikel 67 Absatz 2 gezahlt werden, nachdem die Verwaltungskontrollen gemäß Artikel 59 Absatz 1 abgeschlossen worden sind.

(3) In dringenden Fällen erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Lösung spezifischer Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung dieses Artikels, vorausgesetzt, diese Rechtsakte sind erforderlich und gerechtfertigt. Diese Durchführungsrechtsakte können von den Absätzen 1 und 2 abweichen, jedoch nur so weit und so lange, wie dies unbedingt notwendig ist.

Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 116 Absatz 3 erlassen.“

Delegierte Verordnung (EU) Nr. 907/2014

8 Der vierte Erwägungsgrund der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 907/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Zahlstellen und anderen Einrichtungen, die finanzielle Verwaltung, den Rechnungsabschluss, Sicherheiten und die Verwendung des Euro (ABl. 2014, L 255, S. 18) in der durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/967 der Kommission vom 26. April 2018 (ABl. 2018, L 174, S. 2) geänderten Fassung (im Folgenden: Delegierte Verordnung Nr. 907/2014) lautet:

„Das Agrarrecht der Union sieht im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) Zeiträume für die Zahlung der Beihilfen an die Begünstigten vor, die von den Mitgliedstaaten eingehalten werden müssen. Zahlungen, die außerhalb dieser Zeiträume

geleistet wurden, kommen für Zahlungen der Union nicht in Betracht und dürfen gemäß Artikel 40 der [Verordnung Nr. 1306/2013] als solche daher von der Kommission nicht erstattet werden. Bei der Prüfung der von den Mitgliedstaaten verspätet geleisteten Beihilfezahlungen hat sich herausgestellt, dass eine Reihe von diesen auf zusätzliche Kontrollen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit strittigen Forderungen, Berufungsfällen oder sonstigen nationalen Rechtsverfahren zurückzuführen sind. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte für die Ausgaben eine Marge vorgesehen werden, innerhalb deren in diesen Fällen keine Kürzungen der monatlichen Zahlungen vorzunehmen sind. Um die finanziellen Auswirkungen entsprechend dem festgestellten Zahlungsverzug anzupassen, ist darüber hinaus bei Überschreitung dieser Marge vorzusehen, dass die Kommission die Zahlungen der Union anteilig nach der Länge der Überschreitung der Zahlungsfrist kürzt. Beihilfezahlungen, die vor dem in den Agrarvorschriften der Union vorgesehenen frühestmöglichen Zahlungszeitpunkt getätigt wurden, lassen sich nicht aus denselben Gründen rechtfertigen wie Zahlungen nach dem spätestmöglichen Zahlungszeitpunkt. Für diese verfrühten Zahlungen sollte daher keine proportionale Kürzung vorgesehen werden. Allerdings sollte eine Ausnahme für die Fälle vorgesehen werden, in denen nach den Agrarvorschriften der Union eine Vorschusszahlung bis zu einem bestimmten Höchstbetrag geleistet werden kann.“

9 Art. 5 („Nichteinhaltung der letztmöglichen Zahlungsfrist in Bezug auf den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft“) Abs. 1 der Delegierten Verordnung Nr. 907/2014 bestimmt:

„Für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) kommen gemäß den in Artikel 40 Absatz 1 der [Verordnung Nr. 1306/2013] vorgesehenen Ausnahmefällen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht termin- bzw. fristgerecht getätigte Ausgaben unter den Bedingungen gemäß den Absätzen 2 bis 6 des vorliegenden Artikels für eine Finanzierung der Union in Betracht.“

10 Art. 5a („Nichteinhaltung der letztmöglichen Zahlungsfrist in Bezug auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“) Abs. 1 der Delegierten Verordnung Nr. 907/2014 sieht vor:

„Für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kommen gemäß den in Artikel 40 Absatz 1 der [Verordnung Nr. 1306/2013] vorgesehenen Ausnahmefällen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nach Ablauf der Zahlungsfrist getätigte Ausgaben unter den Bedingungen gemäß den Absätzen 2 bis 6 des vorliegenden Artikels für eine Finanzierung der Union in Betracht.“

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014

11 Art. 24 („Allgemeine Grundsätze“) der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. 2014, L 227, S. 69) in der durch die Durchführungsverordnung (EU) 2018/746 der Kommission vom 18. Mai 2018 (ABl. 2018, L 125, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Durchführungsverordnung Nr. 809/2014) bestimmt:

„(1) Die Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen gemäß dieser Verordnung werden so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft wird,

a) ob die im Beihilfe-, Förder- oder Zahlungsantrag oder in einer anderen Erklärung gemachten Angaben richtig und vollständig sind;

b) ob alle Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen für die Beihilferegelung und/oder die betreffende Stützungsmaßnahme, die Voraussetzungen für die Gewährung einer Beihilfe und/oder Förderung oder einer Freistellung von Auflagen eingehalten werden;

c) ob die Anforderungen und Standards für die Cross-Compliance eingehalten werden.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Einhaltung aller geltenden Bedingungen, die durch das Unionsrecht oder die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und Dokumente mit Durchführungsbestimmungen oder das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgestellt wurden, anhand von überprüfbaren Indikatoren, die von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, kontrolliert werden können.

(3) Die Ergebnisse der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen werden dahingehend bewertet, ob festgestellte Probleme generell ein Risiko für andere ähnliche Vorhaben oder Begünstigte oder andere Einrichtungen darstellen. Ferner sind die Ursachen derartiger Situationen, gegebenenfalls erforderliche ergänzende Untersuchungen und zu treffende Abhilfe- und Präventivmaßnahmen zu ermitteln.

(4) Kann anhand der Ergebnisse der Fotoauswertung von Orthofotos (Satelliten- oder Luftbilder) oder anderer sachdienlicher Nachweise, einschließlich Nachweisen, die vom Begünstigten auf Aufforderung der zuständigen Behörde erbracht wurden, die Förderfähigkeit oder gegebenenfalls die korrekte Größe der einer Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrolle unterzogenen Fläche nicht abschließend zur Zufriedenheit der zuständigen Behörde festgestellt werden, so nimmt die zuständige Behörde physische Vor-Ort-Kontrollen vor.

(5) Dieses Kapitel gilt für alle nach Maßgabe vorliegender Verordnung durchgeführten Kontrollen und unbeschadet der besonderen Bestimmungen der Titel IV und V. Absatz 3 gilt jedoch nicht für Titel V.“

12 Art. 25 („Ankündigung von Vor-Ort-Kontrollen“) der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 sieht vor:

„Vor-Ort-Kontrollen können angekündigt werden, sofern dies ihrem Zweck oder ihrer Wirksamkeit nicht zuwiderläuft. Die Ankündigungsfrist ist auf das strikte Minimum zu beschränken und darf 14 Tage nicht überschreiten.

Außer in hinreichend begründeten Ausnahmefällen dürfen Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen von Beihilfeanträgen für Tiere oder Zahlungsanträgen für tierbezogene Stützungsmaßnahmen oder gemäß Artikel 14a Absatz 5 mitgeteilten Verpflichtungen hingegen nicht mehr als 48 Stunden im Voraus angekündigt werden. Ist zudem in den Rechtsvorschriften betreffend die für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen relevanten Anforderungen und Normen vorgesehen, dass die Vor-Ort-Kontrollen unangekündigt zu erfolgen haben, so gelten diese Bestimmungen auch im Falle von Vor-Ort-Kontrollen im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen.“

Ausgangsrechtsstreitigkeiten und Vorlagefragen

Rechtssache C-160/21

13 Nikopolis ist eine in der landwirtschaftlichen Erzeugung tätige bulgarische Handelsgesellschaft, die als Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebs registriert ist.

14 Sie stellte für das Wirtschaftsjahr 2019 des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 einen Beihilfeantrag, und zwar im Rahmen von acht verschiedenen Beihilferegelungen. Diesem Antrag waren die vorgesehenen Unterlagen beigefügt. Die von Nikopolis angegebenen Daten wurden in einem automatisierten Verfahren überprüft.

15 Bei einer im Zeitraum vom 18. bis zum 21. November 2019 durchgeführten Vor-Ort-Kontrolle, die einen Teil der von Nikopolis bewirtschafteten Parzellen betraf, wurde festgestellt, dass die gesetzlichen Anforderungen erfüllt worden seien. Am 23. Oktober 2019 führte die Direktsiya „Technicheski Inspektorat“ na Darzhaven fond „Zemedelie“ (Direktion für technische Inspektion des staatlichen Fonds „Landwirtschaft“) eine Vor-Ort-Kontrolle in Bezug auf die Cross-Compliance-Verpflichtungen durch, bei der ebenfalls keine Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden. Gemäß dem Flächenkontrollbericht eines Sachverständigen der regionalen technischen Inspektion von Veliko Tarnovo wurde bei den im Zeitraum vom 16. September bis zum 31. Oktober 2019 durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen aller Flächen, für die eine Beihilfe beantragt worden war, lediglich eine nicht förderfähige Parzelle von 0,51 ha festgestellt.

16 Mit Schreiben vom 25. November 2019 teilte die Izpalnitelna agentsiya „Sertifikatsionen odit na sredstvata ot evropeyskite zemedelski fondove“ (Exekutivagentur „Zertifizierungsprüfung der Mittel aus den europäischen Landwirtschaftsfonds“) dem Exekutivdirektor des DFZ mit, dass in einigen Haltungsbetrieben, darunter ein Betrieb von Nikopolis, Kontrollen durchgeführt worden seien, bei denen sich Indizien für Betrug ergeben hätten, die weitere Ermittlungen erforderten. Aufgrund dieses Schreibens versandte der Exekutivdirektor am 3. Dezember 2019 eine Mitteilung, in der er anordnete, die Bearbeitung der im Schreiben genannten Anträge auszusetzen.

17 Am 6. August 2020 stellte Nikopolis beim Exekutivdirektor des DFZ einen Zahlungsantrag in Bezug auf ihren in Rn. 14 des vorliegenden Urteils genannten Beihilfeantrag. Mit Schreiben vom 14. August 2020 antwortete der stellvertretende Exekutivdirektor, dass die Bearbeitung der Beihilfeanträge für das Wirtschaftsjahr 2019 des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 noch nicht abgeschlossen sei und dass der fragliche Beihilfeantrag einer zusätzlichen Prüfung unterzogen werde. Der stellvertretende Exekutivdirektor wies ausdrücklich darauf hin, dass dieses Schreiben keinen individuellen Verwaltungsakt darstelle.

18 Nikopolis war der Ansicht, der Exekutivdirektor habe ihren Beihilfeantrag dadurch, dass er ihn nicht innerhalb der gesetzlichen Frist beschieden habe, stillschweigend abgelehnt. Daher erhob sie gegen diese Entscheidung Klage beim Administrativen sad Veliko Tarnovo (Verwaltungsgericht Veliko Tarnovo, Bulgarien), dem vorlegenden Gericht.

Rechtssache C-217/21

19 Agro – eko ist eine in der landwirtschaftlichen Erzeugung tätige bulgarische Handelsgesellschaft, die als Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebs registriert ist.

20 Sie stellte für das Wirtschaftsjahr 2018 des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 einen Beihilfeantrag, und zwar im Rahmen von zwölf verschiedenen Beihilferegelungen, darunter die Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“. Diesem Antrag waren die vorgesehenen Unterlagen beigefügt. Die von Agro – eko angegebenen Daten wurden in einem automatisierten Verfahren überprüft.

21 Bei Vor-Ort-Kontrollen eines Teils der von Agro – eko bewirtschafteten Parzellen wurde festgestellt, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der beantragten Beihilfe erfüllt seien.

22 Agro – eko erhielt die Zahlungen in Bezug auf die betreffenden Regelungen und Maßnahmen, mit Ausnahme der Zahlung, die sich auf die Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ bezog. Hierzu erhielt sie keinerlei Mitteilung.

23 Am 21. Februar 2020 stellte Agro – eko beim Exekutivdirektor des DFZ einen Zahlungsantrag in Bezug auf ihren in Rn. 20 des vorliegenden Urteils genannten Beihilfeantrag, soweit er sich auf die Maßnahme 10 „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme“ bezog. Dieser Zahlungsantrag blieb ebenfalls unbeantwortet.

24 Agro – eko war der Ansicht, der Exekutivdirektor habe ihren Beihilfeantrag dadurch, dass er ihn nicht innerhalb der gesetzlichen Frist beschieden habe, stillschweigend abgelehnt. Daher erhob sie gegen diese Entscheidung Klage beim vorlegenden Gericht.

Vorlagefragen

25 Im Rahmen der beiden bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten sieht sich das vorlegende Gericht mit der Frage konfrontiert, ob die Tatsache, dass die fraglichen Beihilfen nicht innerhalb der in Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 festgelegten Frist ausgezahlt worden sind, als stillschweigende Ablehnung der in den Rn. 14 und 20 des vorliegenden Urteils genannten Beihilfeanträge anzusehen ist.

26 Das vorlegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass die Rechtsprechung des Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht, Bulgarien) zu dieser Frage uneinheitlich sei und dass sich der Gerichtshof noch nie zur Auslegung von Art. 75 der Verordnung Nr. 1306/2013 geäußert habe.

27 Unter diesen Umständen hat der Administrativen sad Veliko Tarnovo (Verwaltungsgericht Veliko Tarnovo) beide Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Bedeutet der in Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 verwendete Begriff „Zahlung“ den Abschluss des aufgrund eines Zahlungsantrags eingeleiteten Verfahrens?

2. Ist der tatsächliche Erhalt des vom Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs beantragten Betrags gleichbedeutend mit einer positiven Entscheidung der Zahlstelle über den Antrag auf Aktivierung von Zahlungsansprüchen bzw. stellt der Nichterhalt von Geldbeträgen bei öffentlicher Bekanntgabe von Zahlungen für die jeweilige Maßnahme eine Zurückweisung der beantragten Zahlungsansprüche dar, wenn die Person nicht über die Fortsetzung des Verfahrens mit neuen Kontrollen benachrichtigt wurde?

3. Verpflichtet die Frist nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 die Mitgliedstaaten, die Prüfung der Fördervoraussetzungen vor deren Ablauf durchzuführen, und kann diese Prüfung nur ausnahmsweise fortgesetzt werden?

4. Stellt die Nichteinhaltung der Frist nach Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 eine stillschweigende Ablehnung der Beihilfezahlung dar, wenn der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs nicht über die Durchführung ergänzender Kontrollen unterrichtet wurde und darüber kein schriftliches Dokument vorliegt?

Zu den Vorlagefragen

28 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass die Tatsache, dass die Zahlstelle eines Mitgliedstaats eine von einem Betriebsinhaber im Rahmen der Programme der Gemeinsamen Agrarpolitik beantragte Beihilfe nicht vor Ablauf der in dieser Bestimmung festgelegten Frist ausgezahlt hat, als stillschweigende Ablehnung des betreffenden Beihilfeantrags anzusehen ist.

29 Das vorlegende Gericht fragt den Gerichtshof außerdem inzident, ob in dem Fall, dass nach Ablauf dieser Frist zusätzliche Überprüfungen oder Kontrollen durchgeführt werden, die Antwort auf die oben dargelegte Frage davon abhängen kann, ob die zuständigen nationalen Behörden den Antragsteller darüber informiert haben.

30 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur deren Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Kontext und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteil vom 26. Februar 2019, Rimšēvičs und EZB/Lettland, C-202/18 und C-238/18, EU:C:2019:139, Rn. 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 gehört zu Titel V Kapitel II („Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem“) dieser Verordnung. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung werden die Zahlungen im Rahmen der Stützungsregelungen und Maßnahmen gemäß Art. 67 Abs. 2 dieser Verordnung zwischen dem 1. Dezember und dem 30. Juni des jeweils folgenden Kalenderjahres getätigt. Art. 40 der Verordnung sieht vor, dass Zahlungen, die außerhalb dieses Zeitraums geleistet werden, von der Union nicht übernommen werden können.

32 Grundsätzlich kann das bloße Schweigen eines Organs, einer Einrichtung der Union oder einer nationalen Behörde, die das Unionsrecht durchführt, nicht mit einer stillschweigenden Ablehnung gleichgesetzt werden, es sei denn, diese Folge ist in einer Bestimmung des Unionsrechts ausdrücklich vorgesehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Dezember 2004, Kommission/Greencore, C-123/03 P, EU:C:2004:783, Rn. 45).

33 Im vorliegenden Fall ist zunächst zu prüfen, ob das maßgebliche Unionsrecht eine Bestimmung enthält, die ausdrücklich vorsieht, dass bei Ablauf der betreffenden Frist, wenn bis dahin keine Zahlung erfolgt ist, eine stillschweigende Ablehnungsentscheidung fingiert wird. Dies ist nicht der Fall. Eine derartige Folge ist weder in der Verordnung Nr. 1306/2013 noch in irgendeinem anderen maßgeblichen Rechtsakt ausdrücklich vorgesehen.

34 Sodann ist festzustellen, dass die Art. 40 und 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 zwar, wie sich bei einer Betrachtung im Licht des 27. Erwägungsgrundes dieser Verordnung ergibt, zum einen gewährleisten sollen, dass die Betriebsinhaber ihre finanzielle Unterstützung rechtzeitig erhalten, damit sie diese effizient nutzen können, und zum anderen vermeiden sollen, dass die Jährlichkeit des Unionshaushalts gefährdet wird. Jedoch ergibt sich aus der allgemeinen Systematik der Verordnung, dass die Zahlung einer Beihilfe unter bestimmten Umständen zulässigerweise nach Ablauf der in Art. 75 Abs. 1 festgelegten Frist erfolgen kann.

35 Erstens bestimmt Art. 75 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013, um im Einklang mit Art. 58 dieser Verordnung die finanziellen Interessen der Union zu schützen, dass die von Art. 75 Abs. 1 erfassten Zahlungen erst erfolgen, nachdem die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Fördervoraussetzungen gemäß Art. 74 dieser Verordnung und nach den in Art. 24 der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 genannten allgemeinen Grundsätzen abgeschlossen worden ist. Art. 75 Abs. 2 legt aber für die Durchführung dieser Prüfung keine Frist fest, was dafür spricht, dass die Prüfung unter Umständen nach dem letzten in Art. 75 Abs. 1 vorgesehenen Zahlungsdatum durchgeführt und dementsprechend von den zuständigen nationalen Behörden nach dem 30. Juni des auf die Einreichung des betreffenden Beihilfeantrags folgenden Kalenderjahrs abgeschlossen werden kann. Ob der betreffende Betriebsinhaber darüber informiert worden ist, dass nach Ablauf der in der letztgenannten Bestimmung festgelegten Frist zusätzliche Kontrollen oder Überprüfungen durchgeführt werden, ist insoweit unerheblich. Die Modalitäten, nach denen die Betriebsinhaber über die Bearbeitung ihrer Anträge informiert werden, stehen nämlich im Ermessen der Mitgliedstaaten, und Art. 25 der Durchführungsverordnung Nr. 809/2014 sieht überdies die Möglichkeit vor, dass Vor-Ort-Kontrollen unangekündigt erfolgen.

36 Zweitens sieht Art. 40 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass in den Fällen, unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind, von der Regel abgewichen wird, wonach Zahlungen, die die Zahlstellen an die Begünstigten vor dem frühestmöglichen bzw. nach dem letztmöglichen Zahlungszeitpunkt geleistet haben, nicht von der Union übernommen werden können. Auf der Grundlage dieser Bestimmung sieht die Delegierte Verordnung Nr. 907/2014 in ihren Art. 5 und 5a vor, dass Zahlungen, die von einer Zahlstelle verspätet geleistet worden sind, unter bestimmten Voraussetzungen und zu bestimmten Anteilen für eine Finanzierung durch die Union in Betracht kommen. Diese Ausnahme wird, wie aus dem vierten Erwägungsgrund dieser Delegierten Verordnung hervorgeht, damit begründet, dass solche Zahlungsverzögerungen u. a. auf zusätzliche Kontrollen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit strittigen Forderungen zurückzuführen sein können.

37 Somit ergibt sich aus einer wörtlichen und systematischen Auslegung von Art. 75 der Verordnung Nr. 1306/2013, dass diese Vorschrift zwar den Grundsatz aufstellt, dass die Zahlung einer Beihilfe an die Begünstigten und die dieser Zahlung vorausgehende Prüfung der Fördervoraussetzungen in der Regel innerhalb der in Art. 75 Abs. 1 festgelegten Frist erfolgen müssen, dass aber nicht ausgeschlossen ist, dass diese Prüfung in Einzelfällen unter Beachtung der Grundsätze der guten Verwaltung und der Sorgfalt nach Ablauf dieser Frist durchgeführt werden kann, so dass die fragliche Zahlung, die ja erst nach Abschluss dieser Prüfung erfolgen darf, nach dem 30. Juni des auf die Einreichung des betreffenden Beihilfeantrags folgenden Kalenderjahrs geleistet wird.

38 Die in Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 festgelegte Frist gilt demnach nicht absolut, sondern stellt lediglich einen Richtwert dar. Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die unterbliebene Zahlung einer Beihilfe innerhalb dieser Frist als stillschweigende Ablehnung des betreffenden Beihilfeantrags gilt.

39 Diese wörtliche und systematische Auslegung von Art. 75 der Verordnung Nr. 1306/2013 wird durch eine teleologische Auslegung dieser Bestimmung voll und ganz gestützt. Das Ausbleiben der Zahlung einer Beihilfe innerhalb der in Art. 75 Abs. 1 dieser Verordnung festgelegten Frist mit einer stillschweigenden Ablehnung des betreffenden Beihilfeantrags gleichzusetzen, ist nämlich mit den Interessen der Union und denen der Betriebsinhaber, die Beihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erhalten, kaum vereinbar. Was zum einen die Union betrifft, könnte eine solche Gleichsetzung die Zahlstellen der Mitgliedstaaten veranlassen, die Prüfungen, die ihnen gemäß Art. 74 dieser Verordnung obliegen, überhastet durchzuführen oder sie gar zu unterlassen, was dem Ziel, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, zuwiderlaufen könnte, während aber mit Art. 58 der Verordnung gerade dieser Schutz gewährleistet werden soll. Was zum anderen die begünstigten Betriebsinhaber betrifft, würde eine solche Gleichsetzung dazu führen, dass sie nach Ablauf der fraglichen Frist, abgesehen von einer entsprechenden Klage, keine Möglichkeit mehr hätten, eine Zahlung zu erlangen, selbst wenn die Zahlstelle eigentlich beabsichtigt, die Zahlung zu leisten.

40 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 75 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass die Tatsache, dass die Zahlstelle eines Mitgliedstaats eine von einem Betriebsinhaber beantragte Beihilfe nicht vor Ablauf der in dieser Bestimmung festgelegten Frist ausgezahlt hat, nicht als stillschweigende Ablehnung des betreffenden Beihilfeantrags anzusehen ist, und zwar unabhängig davon, ob der betreffende Betriebsinhaber über etwaige zusätzliche Prüfungen, die diese Fristüberschreitung möglicherweise rechtfertigen, informiert worden ist oder nicht.

Kosten

41 Für die Beteiligten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren Teil der bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren; 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 (Neunte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 75 Abs. 1 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 in der durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Tatsache, dass die Zahlstelle eines Mitgliedstaats eine von einem Betriebsinhaber beantragte Beihilfe nicht vor Ablauf der in dieser Bestimmung festgelegten Frist ausgezahlt hat, nicht als stillschweigende Ablehnung des betreffenden Beihilfeantrags anzusehen ist, und zwar unabhängig davon, ob der betreffende Betriebsinhaber über etwaige zusätzliche Prüfungen, die diese Fristüberschreitung möglicherweise rechtfertigen, informiert worden ist oder nicht.

Unterschriften