Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 10. marts 2016[1]

Forenede sager C-333/15 og C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
mod
Comunidad Autónoma de Aragón

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Supremo (den øverste domstol, Spanien))

»Fælles landbrugspolitik — forordning (EF) nr. 1782/2003 — enkeltbetalingsordningen — støtteberettigede arealer — permanente græsarealer — misbrug af rettighed«

I – **Indledning**

1. Græsarealer er en uundværlig del af vores landbrugslandskaber, både på grund af deres store miljømæssige værdi og på grund af deres æstetiske værdi. De opfylder essentielle funktioner for miljøbeskyttelse, som det i henhold til artikel 11 TEUF, sammenholdt med artikel 191 TEUF er et af målene for Unionens politik at opretholde, og de har også afgørende betydning for biodiversiteten, som der i de senere år er kommet stadig større fokus på[2]. Set på denne baggrund kan det undre, at landbrugere i en medlemsstat bliver nægtet betalinger, fordi de har omlagt arealer, som hidtil er blevet dyrket intensivt f.eks. som agerjord, til græsarealer. Domstolen skal i forbindelse med den foreliggende præjudicielle anmodning primært afklare, om EU-retten er til hinder for en sådan fremgangsmåde.

2. Spørgsmålet er opstået på baggrund af en tvist mellem indehaveren af en landbrugsbedrift i Spanien, María del Pilar Planes Bresco, og myndighederne i den autonome region Aragon. Sidstnævnte anerkendte ikke i fuldt omfang permanente græsarealer, som Maria del Pilar Planes Bresco i to ansøgninger om direkte støtte havde deklareret som støtteberettigede, da det angivne areal i begge tilfælde var større end i en referenceperiode, der lå flere år tilbage i tiden. På grund af en lovbestemmelse for den autonome region antog man under disse omstændigheder, at landbrugsaktiviteten på disse arealer i virkeligheden helt var opgivet, og at der dermed forelå misbrug. Begge parter påberåber sig nu EU-retten til støtte for deres respektive standpunkter.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. den af Europa-Kommissionen udarbejdede »EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020« (meddelelse af 3.5.2011, KOM(2011) 244 endelig), som støttes af Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet; jf. Rådets konklusioner af 21.6.2011 (dokument 11978/11) og af 19.12.2011 (dokument 18862/11) samt Europa-Parlamentets beslutning af 20.4.2012 (EUT 2013 C 258 E, s. 99). I denne forbindelse skal det også bemærkes, at De Forenede Nationer har udnævnt perioden 2011-2020 til FN's Tiår for Biodiversitet.

3. Den foreliggende sag er også særligt relevant i kraft af, at Revisionsretten for Den Europæiske Union gennem flere år har været opmærksom på, at vurderingen af støtteberettigelsen for permanente græsarealer i Spanien var mangelfuld [3]. Denne medlemsstat forsvarer derfor den her omhandlede ordning som en del af egnede foranstaltninger til at afhjælpe de påviste problemer. Som det vil fremgå af en nærmere betragtning, er dette dog at skyde over målet.

II – **Retsgrundlag**

A – *EU-retlige forskrifter*

4. Det EU-retlige grundlag for denne sag er forordning nr. 1782/2003 [4], som i mellemtiden er ophævet. Ved denne forordning blev der foretaget en grundlæggende reform af systemet for støtte til landbrugere i Unionen. Produktionsstøtteordninger blev i det væsentlige afløst af »enkeltbetaling for en bedrift«, som ikke længere påvirkes af størrelsen af den aktuelle produktion i en bedrift [5].

5. Artikel 2 i forordning nr. 1782/2003 (»Begreber«) definerer i litra c) »landbrugsaktivitet« som »produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål, eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand som fastlagt i henhold til artikel 5«.

6. Artikel 5 i forordning nr. 1782/2003 (»Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand«) er affattet således (uddrag):

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle landbrugsarealer, især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV [...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at arealer, der var permanente græsarealer på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003, forbliver permanente græsarealer.

[…]«

7. Artikel 29 i forordning nr. 1782/2003 (»Betalingsbegrænsning«) fastsætter:

»Uden at det berører eventuelle særlige bestemmelser i de enkelte støtteordninger, foretages der ingen betaling til modtagere, om hvem det konstateres, at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den pågældende støtteordnings mål.«

8. Artikel 36 i forordning nr. 1782/2003 (»Betaling«) fastsætter i stk. 1, at støtten under enkeltbetalingsordningen udbetales for betalingsrettigheder.

3 — Jf. Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2014 (EUT 2015 C 373, s. 1), punkt 7.21 og tekstboks 7.8; i regnskabsåret 2012 (EUT 2013 C 331, s. 1), tekstboks 3.1; i regnskabsåret 2011 (EUT 2012 C 344, s. 1), punkt 3.20 og bilag 3.2; i regnskabsåret 2010 (EUT 2011 C 326, s. 1), punkt 3.31 og bilag 3.2; i regnskabsåret 2009 (EUT 2010 C 303, s. 1), punkt 3.38 og bilag 3.2; samt i regnskabsåret 2008 (EUT 2009 C 269, s. 1), punkt 5.36 og bilag 5.1.

4 — Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere [...] (EUT L 270, s. 1), ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19.1.2009 [...] (EUT L 30, s. 16). Sidstnævnte forordning blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17.12.2013 (EUT L 347, s. 608).

5 — For forståelse af enkeltbetalingsordningens funktion se også punkt 23-25 i mit forslag til afgørelse i sagen Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Artikel 43 i forordning nr. 1782/2003 (»Fastlæggelse af betalingsrettigheder«) regulerer, hvordan betalingsrettighederne oprindelig skulle beregnes. Med henblik herpå skulle der først beregnes et referencebeløb, som i henhold til artikel 37 svarer til den støtte, som landbrugeren har modtaget under den gamle støtteordning i de tre sidste år før ændringen, dvs. i perioden 2000-2002. Referencebeløbet blev dernæst fordelt på det gennemsnitlige dyrkede areal i denne periode. På grundlag heraf modtog landbrugeren et bestemt antal betalingsrettigheder, som svarede til de nævnte arealers antal hektar, og som hver især repræsenterede en bestemt værdi.

10. Artikel 44 i forordning nr. 1782/2003 (»Anvendelse af betalingsrettigheder«) er i den for denne sag relevante udgave affattet således (uddrag):

»1. Enhver betalingsrettighed ledsaget af en støtteberettiget hektar giver ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb.

2. Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter [6].

3. Landbrugeren afgiver en erklæring vedrørende de parceller, der svarer til den støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed. […]

[…]«

11. Desuden er også forordning nr. 795/2004 [7] og forordning nr. 796/2004 [8], som begge blev udstedt til gennemførelse af forordning nr. 1782/2003, og som begge i mellemtiden ligeledes er ophævet, relevante i den foreliggende sag.

12. I artikel 2, litra a), i forordning nr. 795/2004 defineres »landbrugsareal« som »det samlede areal med agerjord, permanente græsarealer og permanente afgrøder«.

13. I artikel 2, litra e), i forordning nr. 795/2004 defineres begrebet »permanente græsarealer« ved henvisning til artikel 2, nr. 2), i forordning (EF) nr. 796/2004.

14. I henhold til artikel 2, nr. 2), i forordning nr. 796/2004 defineres »permanente græsarealer«, for så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, som »arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som holdes uden for bedriftens omdrift i mindst fem år […]«.

6 — I forbindelse med inddragelsen af vinsektoren i enkeltbetalingsordningen ved Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 af 29.4.2008 om den fælles markedsordning for vin [...] (EUT L 148, s. 1) fik ordlyden af artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 – ved den nævnte forordnings artikel 123, nr. 5) – følgende affattelse: »Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften undtagen arealer med skov eller arealer, som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.« Denne ændring gjaldt i henhold til artikel 129, litra c), i forordning nr. 479/2008 af 1.1.2009 og er ikke relevant i den foreliggende sag.

7 — Kommissionens forordning (EF) nr. 795/2004 af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [...] (EUT L 141, s. 1, berigtiget ved EUT L 291, s. 18), ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29.10.2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 316, s. 1).

8 — Kommissionens forordning (EF) nr.796/2004 af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem [...] (EUT L 141, s. 18) som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 239/2005 af 11.2.2005 om ændring og berigtigelse af forordning (EF) nr. 796/2004 (EUT L 42, s. 3), ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30.11.2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 316, s. 65).

B – *Spansk ret*

15. I 13. afsnit i bekendtgørelsen fra ministeriet for landbrug og fødevarer i den autonome region Aragon af 24. januar 2007 [9] fastsættes følgende:

»Permanente græsarealer er [...] kun støtteberettigede i bedrifter, hvor foderarealet blev anvendt ved tildelingen af enkeltbetalingsrettigheder, og kun op til et areal, som ikke overstiger gennemsnittet af de foderarealer, der blev lagt til grund ved beregningen af enkeltbetalingerne. Anmeldte permanente græsarealer ud over det i dette stykke nævnte er ikke støtteberettigede, da det i overensstemmelse med artikel 29 i forordning (EF) nr. 1782/2003 antages, at støttemodtageren kunstigt har skabt betingelserne for modtagelse af betalingen.«

16. Ordlyden af 16. afsnit i bekendtgørelsen fra ministeriet for landbrug og fødevarer i den autonome region Aragon af 24. januar 2008 [10] svarer i det væsentlige til ordlyden af førnævnte bestemmelse og fastsætter desuden:

»Ovenstående stykke finder ikke anvendelse, hvis landbrugeren dokumenterer, at han på ansøgningstidspunktet er indehaver af en kvægbedrift, og at han benytter de angivne græsarealer til ernæring af bedriftens kvæg.«

III – **Hovedsagen og retsforhandlingerne for Domstolen**

17. María del Pilar Planes Bresco ansøgte i 2007 og 2008 om direkte støtte på grundlag af arealer i henhold til forordning nr. 1782/2003.

18. Den kompetente myndighed under den autonome region Aragon nedsatte de i disse ansøgninger opgivne arealer, i det omfang de arealer, der var deklareret som støtteberettigede permanente græsarealer, oversteg de foderarealer, som tidligere var blevet lagt til grund ved beregningen af betalingsrettighederne. Ifølge den autonome regions lovgivning skal det i et sådant tilfælde antages, at betingelserne for modtagelse af betalinger for så vidt angår det overskydende areal er kunstigt skabt.

19. Søgsmålene til prøvelse af disse afgørelser har hidtil været forgæves.

20. Tribunal Supremo (Spaniens øverste domstol), som nu behandler sagen, er i denne forbindelse i tvivl om fortolkningen af forordning nr. 1782/2003 og har forelagt Domstolen følgende to spørgsmål:

»1) Skal artikel 43 og 44 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national ordning, hvorefter samtlige permanente græsarealer, som angives af en landbruger, og som overstiger de arealer, der i sin tid blev lagt til grund for fastsættelsen af de normale rettigheder, som tilfaldt vedkommende, udelukkes fra at have karakter af støtteberettigede hektar, idet det stilles som betingelse for medregningen af disse arealer, og dermed for udskiftningen af agerbrugsjord med græsarealer, at sidstnævnte arealer effektivt anvendes til kvægbrug i det konkrete regnskabsår, hvor den pågældende landbruger ønsker at udnytte betalingsrettighederne?«

2) Såfremt første spørgsmål besvares benægtende:

»Skal artikel 29 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003, for så vidt som bestemmelsen udelukker betalinger i henhold til støtteordningerne til de modtagere, »om hvem det konstateres, at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* nr. 13 af 31.1.2007, s. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* nr. 12 af 30.1.2008, s. 956).

pågældende støtteordnings mål«, fortolkes således, at det ikke er tilladt for medlemsstaterne at vedtage generelle bestemmelser, som reducerer antallet af »støtteberettigede hektar« (af permanente græsarealer), under henvisning til generelle tilfælde, hvor det formodes, at støttemodtageren kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af betalingen, uden at det konkret og i forbindelse med en specifik landbruger er konstateret, at den pågældende landbruger har foretaget en sådan aktivitet og udvist en sådan adfærd?«

21. I forbindelse med sagens behandling for Domstolen har Europa-Kommissionen og Kongeriget Spanien indgivet skriftlige indlæg.

IV – **Retlig vurdering**

A – *Om det første præjudicielle spørgsmål*

22. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige at få afklaret, om forordning nr. 1782/2003 er til hinder for en national ordning, hvorefter alle de permanente græsarealer, som en landbruger angiver i forbindelse med en ansøgning om støtte efter enkeltbetalingsordningen, og som overstiger de foderarealer, der tidligere var blevet lagt til grund ved fastsættelsen af betalingsrettighederne, kun anses for støtteberettigede arealer, hvis de pågældende arealer faktisk bliver anvendt til kvægbrug.

23. For at besvare spørgsmålet skal det undersøges, om permanente græsarealers støtteberettigelse kan gøres afhængig af, at græsarealer i det tilsvarende omfang fandtes allerede på tidspunktet for fastsættelsen af en landbrugers betalingsrettigheder, eller at arealerne i øvrigt aktuelt anvendes til kvægbrug, f.eks. som foderarealer.

24. Den forelæggende rets spørgsmål refererer ganske vist både til artikel 43 i forordning nr. 1782/2003 og til forordningens artikel 44. Det er imidlertid alene den sidstnævnte bestemmelse, der har betydning for vurderingen af et areals støtteberettigelse, da forordningens artikel 43 kun regulerer den oprindelige beregning af betalingsrettighederne.

25. Artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 i den for den foreliggende sag relevante affattelse definerer »støtteberettiget hektar« som ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter. Der er således tre betingelser, der skal være opfyldt, for at et areal kan anses for støtteberettiget i denne bestemmelses forstand: Der skal være tale om et *landbrugsareal*, som hører til *bedriften*, og som anvendes til *landbrugsaktiviteter*[11] .

26. For det første skal der være tale om et *landbrugsareal*. I artikel 2, litra a), i forordning nr. 795/2004 defineres dette begreb som »det samlede areal med agerjord, permanente græsarealer og permanente afgrøder«.

27. I den foreliggende sag drejer tvisten sig om, hvorvidt arealer, der er defineret som permanente græsarealer, er støtteberettigede. I henhold til artikel 2, litra e), i forordning nr. 795/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 2), i forordning nr. 796/2004, er permanente græsarealer arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som holdes uden for bedriftens omdrift i mindst fem år. I hovedsagen er det uomtvistet, hvorvidt de omhandlede arealer faktisk opfylder disse krav, og dette spørgsmål ville i øvrigt skulle afgøres af de nationale instanser.

11 — Jf. dom Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 54).

28. For det andet skal et areal for at være støtteberettiget i henhold til artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 høre til den pågældende landbrugers *bedrift* [12] . Ifølge retspraksis er dette kriterium opfyldt, når landbrugeren i forhold til arealet har en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet [13]. Heller ikke dette er omtvistet i hovedsagen.

29. For det tredje er det endelig en forudsætning for et landbrugsareals støtteberettigelse, at det anvendes med henblik på en *landbrugsaktivitet* [14] . Det er nærliggende at anse avl eller dyrkning af landbrugsprodukter for en sådan aktivitet. Disse aktiviteter er derfor også indeholdt i definitionen i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1782/2003. Derudover medtager denne bestemmelse imidlertid også bevaring af arealer i god landbrugs- og *miljømæssig* stand i henhold til forordningens artikel 5 under begrebet landbrugsaktivitet.

30. Til forskel fra, hvad lovgivningen i den autonome region Aragon tilsyneladende forlanger [15], forudsætter en *landbrugsaktivitet* således ikke, at permanente græsarealer anvendes til produktion af landbrugsprodukter. I henhold til definitionen af begrebet landbrugsaktivitet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1782/2003 anses nemlig også bevaring af arealer i god landbrugs- og miljømæssig stand i sig selv for en sådan aktivitet. I henhold til forordningens artikel 5 sigter dette desuden netop til arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål. Som Domstolen tidligere har afgjort i denne forbindelse, skal et areal derfor også anses for støtteberettiget, når det overvejende formål består i landskabspleje og naturbeskyttelse [16].

31. Hvis de arealer, som en landbruger angiver i en støtteansøgning, opfylder disse tre betingelser, er de følgelig »støtteberettigede hektar« som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003. Enhver hektar af dette areal berettiger sammen med enhver betalingsrettighed, som en landbruger råder over, til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb. Derimod giver forordningen ikke medlemsstaterne ret til at knytte yderligere betingelser til støtteberettigelsen.

32. Derfor er det i øvrigt uden betydning, om arealer, der er udlagt som permanente græsarealer, allerede eksisterede som sådanne på tidspunktet for beregningen af betalingsrettighederne – f.eks. som foderarealer – eller om de først senere er omlagt fra f.eks. agerjord til permanente græsarealer. Almindelige betalingsrettigheder er tværtimod ikke bundet til specifikke arealer, idet der i forbindelse med enkeltbetalingsordningen ydes direkte indkomststøtte, som er uafhængig af produktionen [17].

33. Dette resultat støttes af systematiske overvejelser. Således bekræftes det for det første ved artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, at der principielt ikke foreligger nogen pligt til at aktivere betalingsrettigheder med netop de arealer, som de tidligere var blevet tildelt for. Ifølge denne bestemmelse kan betalingsrettigheder »overdrages ved salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse med eller uden jord«.

34. For det andet skal der henvises til artikel 53 i forordning nr. 1782/2003, som indeholder en specifik forskrift for beregning af betalingsrettighederne, hvis en landbruger i referenceperioden, dvs. i perioden 2000-2002, var forpligtet til at udtage en del af jorden på sin bedrift. Under udtrykkelig afvigelse fra artikel 44, stk. 2, regulerer artikel 54, stk. 2, i denne forbindelse, at det principielt kun er landbrugsarealer, der er udlagt som agerjord, der giver en betalingsrettighed i forbindelse med

12 — Dom Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 58).

13 — Domme Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 58 og 62), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, præmis 44) og Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 58).

14 — Dom Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 63).

15 — Jf. punkt 16 i dette forslag til afgørelse.

16 — Dom Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 49).

17 — Jf. 24. betragtning til forordning nr. 1782/2003, hvorefter det »er [...] nødvendigt at fuldføre overgangen fra produktionsstøtte til producentstøtte ved indførelse af et system med afkoblet indkomststøtte til hver bedrift«.

udtagning. Disse bestemmelser knytter altså undtagelsesvis betalingsrettigheden til en bestemt type støtteberettiget areal. Derved bliver det klart, at forholdene på beregningstidspunktet for så vidt angår normale betalingsrettigheder omvendt ikke har indflydelse på, hvilke støtteberettigede arealer betalingsrettighederne senere kan aktiveres med.

35. Endelig er det også i overensstemmelse med målene for forordning nr. 1782/2003 at anse permanente græsarealer for støtteberettigede uafhængigt af en anden tidligere udlægning eller faktisk anvendelse til produktion af landbrugsprodukter. Således fremhæves permanente græsarealers positive miljøvirkning udtrykkeligt i fjerde betragtning til forordningen [18]. I overensstemmelse med dette mål pålægger artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 medlemsstaterne at sikre, at arealer, der var permanente græsarealer på tidspunktet for omlægningen af støttesystemet i 2003, forbliver permanente græsarealer.

36. Til dette formål giver artikel 4 i forordning nr. 796/2004 desuden medlemsstaterne beføjelse til at træffe særlige foranstaltninger i tilfælde af en mindskelse af den nationale eller regionale bestand af permanente græsarealer. Derfor kan landbrugere, som råder over permanente græsarealer, der er blevet omlagt til andre formål, pålægges at genomlægge de pågældende arealer til permanente græsarealer [19].

37. Forordning nr. 1782/2003 er således på ingen måde til hinder for en udvidelse af permanente græsarealer, men sigter derimod på grund af græsarealernes positive miljøvirkning på at sikre, at de bevares. Det er kun en *mindskelse* af permanente græsarealer, som giver medlemsstaterne ret til at træffe modforanstaltninger.

38. Følgelig skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at forordning nr. 1782/2003, navnlig forordningens artikel 44, stk. 2, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning, hvorefter samtlige permanente græsarealer, som angives af en landbruger, og som overstiger de foderarealer, der tidligere var blevet lagt til grund for fastsættelsen af de betalingsrettigheder, som tilfaldt vedkommende, kun anses for støtteberettigede hektar, hvis de faktisk anvendes til kvægbrug.

B – *Om det andet præjudicielle spørgsmål*

39. Med andet spørgsmål skal det afklares, om artikel 29 i forordning nr. 1782/2003 er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede, som, hvis de i en ansøgning om enkeltbetalinger angivne permanente græsarealer overstiger de foderarealer, som tidligere var blevet lagt til grund ved fastsættelsen af betalingsrettighederne, opstiller den lovmæssige formodning, at landbrugeren kunstigt har skabt betingelserne for modtagelse af betalingerne.

40. Den forelæggende ret har kun stillet dette spørgsmål for det tilfælde, at dens første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende. I lyset af min redegørelse ovenfor er det således ikke nødvendigt at besvare spørgsmålet, men jeg vil alligevel drøfte det subsidiært i det følgende.

41. I henhold til artikel 29 i forordning nr. 1782/2003 foretages der ingen betaling til modtagere, hvis det ligger fast, at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den pågældende støtteordnings mål.

18 — I henhold til fjerde betragtning til forordning nr. 1782/2003 bør der, »da permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning, [...] indføres foranstaltninger for at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer og undgå en massiv omlægning til agerjord«.

19 — Artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 796/2004.

42. Spanien er af den opfattelse, at den omhandlede nationale bestemmelse er i overensstemmelse med denne forskrift. Det gælder om at forhindre, at agerjord, som tidligere havde ført til tildeling af betalingsrettigheder, i forbindelse med modtagelse af betalinger fra enkeltbetalingsordningen på uberettiget vis og ved misbrug erstattes af permanente græsarealer, da omlægningen fra agerjord til græsareal i virkeligheden dækker over et ophør med en ægte landbrugsaktivitet.

43. Artikel 29 i forordning nr. 1782/2003 svarer i sin ordlyd i det væsentlige til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 [20], som på sin side kan betragtes som en kodificering af Domstolens retspraksis, hvorefter det ikke er tilladt at gøre EU-retten gældende med henblik på at muliggøre svig eller misbrug [21]. Anvendelsesområdet for Unionens forordninger kan nemlig ikke udvides til at dække erhvervsdrivendes retsstridige transaktioner [22].

44. Ifølge Domstolens retspraksis forudsætter bevis for, at der er tale om misbrug hos en potentiel modtager af støtte, dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som de EU-retlige bestemmelser forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt, dels, at der bestod et ønske om at drage fordel af de pågældende bestemmelser ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel [23]. Det er op til den nationale domstol at fastslå dette. Beviset skal føres i overensstemmelse med de nationale retsregler, idet EU-rettens virkning dog ikke må begrænses [24].

45. For at artikel 29 i forordning nr. 1782/2003 kan finde anvendelse, skal der således foreligge såvel et objektivt som et subjektivt element. Følgelig kan en ordning, som generelt og løsrevet fra vurderingen af konkrete forhold opstiller den formodning, at en landbruger for så vidt angår ekstra deklarerede permanente græsarealer kunstigt har skabt betingelserne for modtagelse af betalinger, ikke på forhånd være dækket af artikel 29 i forordning nr. 1782/2003.

46. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, kan der navnlig ikke identificeres et objektivt element i en eventuel misbrugshandling. Med det nye støttesystem ønskede EU-lovgiver netop i videst muligt omfang at afkoble indkomststøtten til landbrugerne fra produktionen [25]. Hvis en landbruger derfor aktiverer betalingsrettigheder med permanente græsarealer, som er støtteberettigede i henhold til artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, er dette fuldkommen i overensstemmelse med enkeltbetalingsordningens mål.

20 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1). I en række andre EU-retsakter findes en forskrift, som er bygget over denne bestemmelse, jf. f.eks. artikel 7 i Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17.5.1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte (EFT L 160, s. 113) eller artikel 193 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter [...] (EUT L 299, s. 1), som eksplicit betegnes som »omgåelsesklausul«, samt artikel 4, stk. 8, i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27.1.2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 [...] (EUT L 25, s. 8).

21 — I denne retning også generaladvokat Alber i punkt 80 i hans forslag til afgørelse Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Vedrørende denne retspraksis jf. blot domme Kefalas m.fl. (C-367/96, EU:C:1998:222, præmis 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, præmis 33), Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, præmis 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, præmis 19) og SICES m.fl. (C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 29).

22 — Jf. domme Cremer (125/76, EU:C:1977:148, præmis 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, præmis 21), Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, præmis 69), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, præmis 20), Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, præmis 31) og Christodoulou m.fl. (C-116/12, EU:C:2013:825, præmis 63).

23 — Jf. domme Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 52 ff.), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, præmis 39), Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, præmis 74 ff.), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 64), Ungarn mod Slovakiet (C-364/10, EU:C:2012:630, præmis 58), Christodoulou m.fl. (C-116/12, EU:C:2013:825, præmis 64) og Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, præmis 29).

24 — Jf. domme Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 54), Christodoulou m.fl. (C-116/12, EU:C:2013:825, præmis 65) og Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, præmis 30).

25 — Jf. igen 24. betragtning til forordning nr. 1782/2003.

47. I øvrigt skal det bemærkes, at Spanien for så vidt angår uretmæssigt deklarerede permanente græsarealer i sit indlæg selv taler om tilfælde begået af »nogle modtagere«. I lyset af dette er der endnu mindre grund til at antage, at den skildrede form for misbrug ikke ville kunne modvirkes effektivt ved en konsekvent anvendelse af de omfattende regler, som allerede er udstedt på EU-niveau for at sikre effektive kontroller.

48. Endelig er det heller ikke overbevisende, når Spanien ser en forbindelse mellem den omtvistede regel og Revisionsrettens kritik for så vidt angår korrekt vurdering af permanente græsarealers støtteberettigelse [26]. Denne kritik er nemlig rettet mod betalinger for arealer, som ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse i henhold til artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003. Det fremgår imidlertid af den forelæggende rets oplysninger, at det i den foreliggende sag for denne ret er uomtvistet mellem parterne, at der foreligger bestemte støtteberettigede arealer, som helt består af permanente græsarealer.

49. Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 29 i forordning nr. 1782/2003 er til hinder for en national bestemmelse, som, hvis de i en ansøgning om enkeltbetalinger angivne permanente græsarealer overstiger de foderarealer, som tidligere var blevet lagt til grund ved fastsættelsen af betalingsrettighederne, opstiller den lovmæssige formodning, at den pågældende landbruger kunstigt har skabt betingelserne for modtagelse af betalingerne.

V – **Forslag til afgørelse**

50. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare den præjudicielle anmodning fra Tribunal Supremo (den øverste domstol, Spanien) som følger:

»Forordning (EF) nr. 1782/2003, navnlig forordningens artikel 44, stk. 2, og artikel 29, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning, hvorefter samtlige permanente græsarealer, som en landbruger angiver i forbindelse med en ansøgning om støtte efter enkeltbetalingsordningen, og som overstiger de foderarealer, der tidligere var blevet lagt til grund for fastsættelsen af betalingsrettigheder, som tilfaldt vedkommende, kun anses for støtteberettigede arealer, hvis de faktisk anvendes til kvægbrug, og det i modsat fald formodes, at landbrugeren kunstigt har skabt betingelserne for modtagelse af betalinger.«

26 — Se henvisningerne ovenfor i fodnote 3.