Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
Juliane Kokott
vom 10. März 2016 [1]

Verbundene Rechtssachen C-333/15 und C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
gegen
Comunidad Autónoma de Aragón

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Supremo [Oberster Gerichtshof, Spanien])

„Gemeinsame Agrarpolitik — Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 — Einheitliche Betriebsprämie — Beihilfefähige Flächen — Dauergrünland — Rechtsmissbrauch“

I – **Einleitung**

1. Grünland ist aufgrund seines hohen ökologischen wie auch seines ästhetischen Werts ein unverzichtbarer Teil unserer Agrarlandschaften. Es erfüllt essenzielle Funktionen für den Schutz der Umwelt, deren Bewahrung gemäß Art. 11 AEUV in Verbindung mit Art. 191 AEUV zu den Zielen der Politik der Union gehört, und hat auch maßgebliche Bedeutung für die Biodiversität, die gerade in jüngerer Zeit in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt ist. [2] Im Lichte dessen mag es verwundern, wenn in einem Mitgliedstaat Landwirten Zahlungen aus dem Grund verweigert werden, dass sie bislang etwa als Ackerland intensiv bewirtschaftete Flächen auf Grünland umgestellt haben. Der Gerichtshof wird im Rahmen dieses Vorabentscheidungsersuchens im Wesentlichen zu klären haben, ob das Unionsrecht einer solchen Vorgehensweise entgegensteht.

2. Die Frage stellt sich vor dem Hintergrund eines Rechtsstreits zwischen der Inhaberin eines landwirtschaftlichen Betriebs in Spanien, Frau María del Pilar Planes Bresco, und den Behörden der Autonomen Gemeinschaft Aragonien. Letztere erkannten Dauergrünland, das Frau Planes Bresco in zwei Anträgen auf Direktzahlungen als beihilfefähig deklariert hatte, nicht in vollem Umfang an, da die angegebene Fläche jeweils größer war als in einem um Jahre zurückliegenden Referenzzeitraum. Aufgrund einer gesetzlichen Regelung der Autonomen Gemeinschaft war unter diesen Umständen davon auszugehen, dass eine landwirtschaftliche Tätigkeit auf diesen Flächen in Wirklichkeit ganz aufgegeben wurde und damit missbräuchliches Verhalten vorliegt. Beide Seiten berufen sich nun auf das Unionsrecht, um ihren jeweiligen Standpunkt zu untermauern.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Vgl. die von der Europäischen Kommission erarbeitete „Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020“ (Mitteilung vom 3. Mai 2011, KOM[2011] 244 endgültig), die vom Rat der Europäischen Union und vom Europäischen Parlament unterstützt wird; siehe Schlussfolgerungen des Rates vom 21. Juni 2011 (Dokument 11978/11) und vom 19. Dezember 2011 (Dokument 18862/11) sowie Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. April 2012 (ABl. 2013, C 258 E, S. 99). In diesem Zusammenhang verdient es auch Beachtung, dass die Vereinten Nationen den Zeitraum 2011 bis 2020 zum Jahrzehnt der Biodiversität erklärt haben.

3. Dem vorliegenden Fall kommt auch insoweit besondere Relevanz zu, als Mängel in der ordnungsgemäßen Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland in Spanien schon seit Jahren im Visier des Europäischen Rechnungshofs stehen. [3] Dieser Mitgliedstaat verteidigt die hier in Rede stehende Regelung daher als Teil geeigneter Abhilfemaßnahmen, um den aufgezeigten Problemen zu begegnen. Wie sich nach genauerer Betrachtung zeigen wird, ist er damit jedoch über das Ziel hinausgeschossen.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

4. Den unionsrechtlichen Rahmen dieses Verfahrens bildet die zwischenzeitlich außer Kraft getretene Verordnung Nr. 1782/2003. [4] Mit ihr wurde das System der Beihilfen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in der Union grundlegend reformiert. An die Stelle produktionsabhängiger Beihilfen trat im Wesentlichen die „einheitliche Betriebsprämie“, auf deren Höhe die aktuelle Produktion eines Betriebs keinen Einfluss mehr hat. [5]

5. Art. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 („Begriffsbestimmungen“) definiert in seinem Buchst. c als „landwirtschaftliche Tätigkeit“ „die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Art. 5“.

6. Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 („Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“) lautet auszugsweise:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere diejenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene entsprechend dem in Anhang IV vorgegebenen Rahmen Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest; …

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Flächen, die zu dem für die Beihilfenanträge „Flächen“ für 2003 vorgesehenen Zeitpunkt als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben.

…“

3 — Siehe die Jahresberichte des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 2014 (ABl. 2015, C 373, S. 1), Ziff. 7.21 und Kasten 7.8; zum Haushaltsjahr 2012 (ABl. 2013, C 331, S. 1), Kasten 3.1; zum Haushaltsjahr 2011 (ABl. 2012, C 344, S. 1), Ziff. 3.20 und Anhang 3.2; zum Haushaltsjahr 2010 (ABl. 2011, C 326, S. 1), Ziff. 3.31 und Anhang 3.2; zum Haushaltsjahr 2009 (ABl. 2010, C 303, S. 1), Ziff. 3.38 und Anhang 3.2; sowie zum Haushaltsjahr 2008 (ABl. 2009, C 269, S. 1), Ziff. 5.36 und Anhang 5.1.

4 — 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 … (ABl. L 270, S. 1), aufgehoben durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 … (ABl. L 30, S. 16). Letztere Verordnung wurde ihrerseits durch die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 … (ABl. L 347, S. 608) aufgehoben.

5 — Zum Verständnis der Funktionsweise des Betriebsprämiensystems siehe auch Nrn. 23 bis 25 meiner Schlussanträge Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

7. Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 („Beschränkung der Zahlungen“) bestimmt:

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

8. Art. 36 der Verordnung Nr. 1782/2003 („Zahlungen“) sieht in seinem Abs. 1 vor, dass die Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen gezahlt werden.

9. Art. 43 der Verordnung Nr. 1782/2003 („Bestimmung der Zahlungsansprüche“) regelt, wie die Zahlungsansprüche ursprünglich zu ermitteln waren. Hierfür war zunächst ein Referenzbetrag zu berechnen, der gemäß Art. 37 dem Durchschnitt der Zahlungen entspricht, die ein Betriebsinhaber im Rahmen des alten Förderungssystems während der letzten drei Jahre vor der Umstellung, d. h. in den Jahren 2000 bis 2002, erhalten hat. Der besagte Referenzbetrag wurde dann auf die durchschnittlich in jenem Zeitraum bewirtschaftete Fläche umgelegt. Ein Betriebsinhaber erhielt folglich auf dieser Grundlage eine Anzahl an Zahlungsansprüchen, die der Hektarzahl der genannten Fläche entsprach, mit einem bestimmten jeweiligen Wert.

10. Art. 44 der Verordnung Nr. 1782/2003 („Nutzung der Zahlungsansprüche“) lautet in seiner hier einschlägigen Fassung auszugsweise:

„(1) Jeder Zahlungsanspruch gibt zusammen mit je einem Hektar beihilfefähiger Fläche Anspruch auf Zahlung des mit dem Zahlungsanspruch festgesetzten Betrags.

(2) Eine „beihilfefähige Fläche“ ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird, ausgenommen die für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen.[6]

(3) Der Betriebsinhaber meldet die Parzellen an, die der beihilfefähigen Fläche für jeden Zahlungsanspruch entsprechen. …

…“

11. Darüber hinaus sind vorliegend auch die zur Durchführung der Verordnung Nr. 1782/2003 erlassenen, mittlerweile ebenso aufgehobenen Verordnungen Nr. 795/2004[7] und Nr. 796/2004[8] von Relevanz.

12. Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 795/2004 bestimmt als „landwirtschaftliche Fläche“ die „Gesamtheit der Flächen an Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen“.

6 — Im Zuge der Einbeziehung des Weinsektors in die Betriebsprämienregelung durch die Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates vom 29. April 2008 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein … (ABl. L 148, S. 1) erhielt – durch Art. 123 Nr. 5 dieser Verordnung – der Wortlaut von Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 folgende Fassung: „Eine ‚beihilfefähige Fläche‘ ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, ausgenommen die für Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen.“ Diese Änderung galt nach Art. 129 Buchst. c der Verordnung Nr. 479/2008 ab dem 1. Januar 2009 und ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

7 — Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 … (ABl. L 141, S. 1, berichtigt durch ABl. L 291, S. 18), aufgehoben durch die Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (ABl. L 316, S. 1).

8 — Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem … (ABl. L 141, S. 18) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 239/2005 der Kommission vom 11. Februar 2005 zur Änderung und Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 (ABl. L 42, S. 3), aufgehoben durch die Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (ABl. L 316, S. 65).

13. Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 795/2004 definiert den Begriff „Dauergrünland“ mittels Verweis auf Art. 2 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004.

14. Nach Art. 2 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 gelten als „Dauergrünland“, soweit hier relevant, „Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren …“.

B – *Spanisches Recht*

15. Im 13. Abschnitt der Verordnung des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung der Autonomen Gemeinschaft Aragonien vom 24. Januar 2007 [9] wird geregelt:

„Dauergrünland ist … nur bei Betrieben beihilfefähig, bei denen Futterfläche für die Zuteilung von Betriebsprämienansprüchen herangezogen wurde, und nur bis zu einer Fläche, die nicht über den Durchschnittswert der bei der Ermittlung der Betriebsprämien berücksichtigten Futterflächen hinausgeht. Angemeldetes Dauergrünland, das über das im vorliegenden Absatz genannte hinausgeht, ist nicht beihilfefähig, da im Einklang mit Art. 29 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 davon ausgegangen wird, dass der Begünstigte die Voraussetzungen für den Erhalt der Zahlung künstlich geschaffen hat.“

16. Der Wortlaut des 16. Abschnitts der Verordnung des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung der Autonomen Gemeinschaft Aragonien vom 24. Januar 2008 [10] entspricht im Wesentlichen jenem der vorgenannten Bestimmung und sieht darüber hinaus vor:

„Der vorstehende Absatz findet keine Anwendung, wenn der Betriebsinhaber nachweist, dass er zum Zeitpunkt des Antrags Inhaber eines Viehhaltungsbetriebs ist und er das angegebene Dauergrünland zur Ernährung des Viehs dieses Betriebs nutzt.“

III – **Ausgangsverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof**

17. Frau Planes Bresco stellte in den Jahren 2007 und 2008 jeweils einen Antrag auf flächenbezogene Direktzahlungen nach der Verordnung Nr. 1782/2003.

18. Die zuständige Behörde der Autonomen Gemeinschaft Aragonien reduzierte die in diesen Anträgen angegebenen Flächen insoweit, als die als beihilfefähiges Dauergrünland deklarierte Fläche den Durchschnittswert der einst bei der Ermittlung der Zahlungsansprüche berücksichtigten Futterflächen übertraf. Nach dem Recht der Autonomen Gemeinschaft sei in einem solchen Fall davon auszugehen, dass im Hinblick auf die darüber hinausgehende Fläche die Voraussetzungen für den Erhalt der Zahlung künstlich geschaffen wurden.

19. Die gegen diese Entscheidungen erhobenen Klagen hatten bislang keinen Erfolg.

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* Nr. 13 vom 31. Januar 2007, S. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* Nr. 12 vom 30. Januar 2008, S. 956).

20. Der mittlerweile mit dem Rechtsstreit befasste Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof Spaniens) hegt in diesem Zusammenhang Zweifel an der Auslegung der Verordnung Nr. 1782/2003 und wandte sich mit den folgenden zwei Fragen an unseren Gerichtshof:

1. Sind die Art. 43 und 44 der Verordnung Nr. 1782/2003 dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der alle von einem Betriebsinhaber angemeldeten Dauergrünlandflächen, die über die zuvor zur Bestimmung der ihm zustehenden normalen Ansprüche berücksichtigten Flächen hinausgehen, nicht zu den beihilfefähigen Flächen gehören und die die Einbeziehung solcher Flächen und damit die Ersetzung von Ackerland durch Grünland davon abhängig macht, dass Letzteres in dem konkreten Wirtschaftsjahr, für das er Zahlungsansprüche erhebt, tatsächlich zur Viehzucht genutzt wird?

2. Falls die erste Frage zu verneinen ist:

Ist Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003, der Zahlungen im Rahmen der Stützungsregelungen an die Begünstigten ausschließt, „wenn feststeht, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Zahlungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken“, dahin auszulegen, dass er es den Mitgliedstaaten nicht gestattet, allgemeine Bestimmungen zur Verringerung der „beihilfefähigen Flächen“ (von Dauergrünland) unter objektiver Festlegung allgemeiner Sachverhalte zu erlassen, bei denen vermutet wird, dass der Begünstigte die Bedingungen für den Erhalt der Zahlungen künstlich geschaffen hat, ohne konkret und in Bezug auf einen bestimmten Betriebsinhaber die von ihm ausgeübte Tätigkeit und das von ihm gezeigte Verhalten nachzuweisen?

21. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Europäische Kommission und das Königreich Spanien schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV – **Rechtliche Würdigung**

A – *Zur ersten Vorlagefrage*

22. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 1782/2003 einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der im Rahmen eines Antrags auf Zahlungen aus der Betriebsprämienregelung alle von einem Betriebsinhaber gemeldeten Dauergrünlandflächen, die über die einst bei ihm zur Bestimmung der Zahlungsansprüche berücksichtigten Futterflächen hinausgehen, nur dann als beihilfefähige Flächen zählen, wenn jene Flächen tatsächlich zur Viehzucht genutzt werden.

23. Für ihre Beantwortung ist zu prüfen, ob die Beihilfefähigkeit von Dauergrünland davon abhängig gemacht werden kann, dass Grünlandflächen in entsprechendem Ausmaß bereits zur Zeit der Bestimmung der Zahlungsansprüche eines Betriebsinhabers bestanden haben, oder dass die Flächen ansonsten aktuell zur Viehzucht, etwa als Futterflächen, genutzt werden.

24. Zwar bezieht sich die Frage des vorlegenden Gerichts sowohl auf Art. 43 der Verordnung Nr. 1782/2003, als auch auf ihren Art. 44. Für die Beurteilung der Beihilfefähigkeit einer Fläche ist aber allein letztere Bestimmung maßgebend, da Art. 43 der Verordnung lediglich die ursprüngliche Ermittlung der Zahlungsansprüche regelt.

25. Nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 in seiner hier maßgeblichen Fassung kommt als „beihilfefähige Fläche“ jede landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs in Betracht, die als Ackerland oder Dauergrünland genutzt wird, ausgenommen die für Dauerkulturen, Wälder oder nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen. Folglich müssen drei Bedingungen erfüllt sein,

damit eine Fläche als beihilfefähig im Sinne dieser Bestimmung betrachtet werden kann: Es muss sich um eine *landwirtschaftliche Fläche* handeln, die zu einem *Betrieb* gehört und die für *landwirtschaftliche Tätigkeiten* genutzt wird. [11]

26. Erstens muss eine *landwirtschaftliche Fläche* vorliegen. Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 795/2004 definiert diesen Begriff als „Gesamtheit der Flächen an Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen".

27. Im vorliegenden Fall ist die Beihilfefähigkeit von Flächen streitig, die als Dauergrünland deklariert wurden. Dauergrünland im Sinne von Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 795/2004 in Verbindung mit Art. 2 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 sind Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des Betriebs sind. Ob die fraglichen Flächen tatsächlich diesen Anforderungen entsprechen, ist im Ausgangsverfahren nicht umstritten und wäre im Übrigen von den innerstaatlichen Stellen zu beurteilen.

28. Zweitens muss eine Fläche, um beihilfefähig im Sinne von Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 zu sein, zum *Betrieb* des betreffenden Landwirts gehören. [12] Nach der Rechtsprechung reicht es dafür aus, wenn der Betriebsinhaber hinsichtlich der Fläche über eine hinreichende Selbständigkeit bei der Ausübung seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit verfügt. [13] Auch darüber besteht im Ausgangsverfahren kein Streit.

29. Drittens setzt die Beihilfefähigkeit einer landwirtschaftlichen Fläche schließlich voraus, dass sie für eine *landwirtschaftliche Tätigkeit* genutzt wird. [14] Es liegt nahe, die Erzeugung, die Zucht bzw. den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse als eine solche Tätigkeit anzusehen. Diese Aktivitäten sind daher auch in der Definition des Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1782/2003 enthalten. Darüber hinaus schließt diese Bestimmung aber auch die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und *ökologischem* Zustand gemäß Art. 5 der Verordnung in den Begriff der landwirtschaftlichen Tätigkeit ein.

30. Anders als es das Recht der Autonomen Gemeinschaft Aragonien zu verlangen scheint [15], setzt eine *landwirtschaftliche Tätigkeit* somit nicht voraus, dass Dauergrünland für die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse genutzt wird. Gemäß der Definition des Begriffs der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1782/2003 gilt nämlich auch die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand alleine bereits als eine solche Tätigkeit. Nach Art. 5 der Verordnung zielt dies außerdem gerade auf Flächen ab, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden. Wie der Gerichtshof in diesem Zusammenhang bereits entschieden hat, ist daher auch eine Fläche als beihilfefähig anzusehen, deren Nutzung überwiegend die Verfolgung von Zielen der Landschaftspflege und des Naturschutzes bezweckt. [16]

31. Sofern folglich von einem Betriebsinhaber in einem Beihilfeantrag angegebene Flächen diese drei Bedingungen erfüllen, stellen sie „beihilfefähige Flächen" im Sinne des Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 dar. Ein jeder Hektar dieser Fläche berechtigt gemeinsam mit jedem Zahlungsanspruch, über den ein Betriebsinhaber verfügt, zur Zahlung des mit dem Zahlungsanspruch festgesetzten Betrags. Dagegen lässt die Verordnung den Mitgliedstaaten keinen Spielraum, die Beihilfefähigkeit an weitere Bedingungen zu knüpfen.

11 — Vgl. Urteil Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, Rn. 54).

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

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

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

15 — Vgl. Nr. 16 dieser Schlussanträge.

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

32. Daher ist es im Übrigen unerheblich, ob als Dauergrünland deklarierte Flächen bereits zur Zeit der Ermittlung der Zahlungsansprüche als solche – beispielsweise als Futterflächen – bestanden haben oder erst nachträglich etwa von Ackerland auf Dauergrünland umgestellt wurden. Normale Zahlungsansprüche unterliegen vielmehr keiner Bindung an spezifische Flächen, weil im Rahmen der Betriebsprämienregelung direkte Einkommensbeihilfen gewährt werden, die von der Produktion unabhängig sind. [17]

33. Dieses Ergebnis wird durch systematische Erwägungen gestützt. So wird zum einen durch Art. 46 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestätigt, dass grundsätzlich keine Pflicht besteht, Zahlungsansprüche mit gerade jenen Flächen zu aktivieren, für die sie einst zugewiesen wurden. Nach dieser Bestimmung können nämlich Zahlungsansprüche „durch Verkauf oder jede andere endgültige Übertragung mit oder ohne Flächen übertragen werden".

34. Zum anderen ist auf Art. 53 der Verordnung Nr. 1782/2003 hinzuweisen, der eine spezifische Vorschrift zur Ermittlung der Zahlungsansprüche enthält, wenn sich ein Betriebsinhaber im Bezugszeitraum, d. h. den Jahren 2000 bis 2002, zur Stilllegung eines Teils seiner Betriebsflächen verpflichtet hat. Ausdrücklich von Art. 44 Abs. 2 abweichend regelt Art. 54 Abs. 2 in diesem Zusammenhang, dass für einen Zahlungsanspruch bei Flächenstilllegung grundsätzlich nur landwirtschaftliche Flächen in Betracht kommen, die aus Ackerland bestehen. Diese Bestimmung knüpft folglich ausnahmsweise den Zahlungsanspruch an einen bestimmten Typ beihilfefähiger Fläche. Im Umkehrschluss wird damit deutlich, dass im Hinblick auf normale Zahlungsansprüche die Verhältnisse zur Zeit ihrer Ermittlung keinen weiteren Einfluss darauf haben, mit welchen beihilfefähigen Flächen die Zahlungsansprüche später aktiviert werden können.

35. Schließlich steht es auch mit den Zielen der Verordnung Nr. 1782/2003 in Einklang, Dauergrünland unabhängig von einer anderen vormaligen Widmung oder einer tatsächlichen Nutzung für die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse als beihilfefähig zu erachten. So werden im vierten Erwägungsgrund der Verordnung die positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland ausdrücklich hervorgehoben. [18] Diesem Ziel entsprechend weist Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 die Mitgliedstaaten an, sicherzustellen, dass Flächen, die zur Zeit der Umstellung des Förderungssystems im Jahr 2003 als Dauergrünland genutzt wurden, auch als Dauergrünland erhalten bleiben.

36. Zu diesem Zweck ermächtigt Art. 4 der Verordnung Nr. 796/2004 die Mitgliedstaaten überdies, besondere Maßnahmen für den Fall einer Verringerung des nationalen oder regionalen Bestands an Dauergrünland zu treffen. Daher können etwa Betriebsinhaber, die über Dauergrünland verfügen, das für andere Nutzungen umgebrochen worden ist, verpflichtet werden, die entsprechenden Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen. [19]

37. Die Verordnung Nr. 1782/2003 tritt somit einer Erweiterung von Dauergrünland in keiner Weise entgegen, sondern zielt aufgrund dessen positiver Umweltauswirkungen vielmehr darauf ab, seinen Erhalt sicherzustellen. Allenfalls eine *Reduktion* von Dauergrünlandflächen ermächtigt die Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Gegenmaßnahmen.

17 — Vgl. den 24. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003, nach dem „die Stützung für die Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen vollständig von der Produktion abgekoppelt werden [muss]".

18 — Nach dem vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 ist „[w]egen der positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland … dessen Erhaltung zu fördern, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegen zu wirken".

19 — Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004.

38. Folglich ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Verordnung Nr. 1782/2003, insbesondere ihr Art. 44 Abs. 2, dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der alle von einem Betriebsinhaber angemeldeten Dauergrünlandflächen, die über die einst bei der Bestimmung der ihm zustehenden Zahlungsansprüche berücksichtigten Futterflächen hinausgehen, nur dann als beihilfefähige Flächen zählen, wenn sie tatsächlich zur Viehzucht genutzt werden.

B – *Zur zweiten Vorlagefrage*

39. Die zweite Frage zielt darauf ab, zu klären, ob Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die, sofern in einem Antrag auf Betriebsprämienzahlungen gemeldete Dauergrünlandflächen über die einst zur Bestimmung der Zahlungsansprüche berücksichtigten Futterflächen hinausgehen, die gesetzliche Vermutung aufstellt, dass der Betriebsinhaber die Bedingungen für den Erhalt der Zahlungen künstlich geschaffen hat.

40. Das vorlegende Gericht stellt diese Frage nur für den Fall, dass seine erste Vorlagefrage zu verneinen ist. Im Lichte meiner Ausführungen oben erübrigt sich damit ihre Beantwortung, doch gehe ich im Folgenden hilfsweise auf sie ein.

41. Nach Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 erhalten Betriebsinhaber keine Zahlungen, wenn feststeht, dass sie die Voraussetzungen für den Erhalt solcher Zahlungen künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu erwirken.

42. Spanien ist der Auffassung, dass die in Rede stehende nationale Regelung mit dieser Vorschrift vereinbar ist. Es gelte zu verhindern, dass im Rahmen des Erhalts von Zahlungen aus der Betriebsprämienregelung Ackerlandflächen, die einst zur Zuteilung von Zahlungsansprüchen geführt hatten, in ungerechtfertigter und missbräuchlicher Weise durch Grünlandflächen ersetzt würden, da die Substitution von Ackerland durch Grünland in Wirklichkeit die Aufgabe einer echten landwirtschaftlichen Tätigkeit verschleiere.

43. Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 entspricht seinem Wortlaut nach im Wesentlichen Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95[20], welcher seinerseits als Kodifikation der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs gesehen werden kann, nach der eine betrügerische oder missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht erlaubt ist.[21] Die Anwendung einer Regelung des Unionsrechts darf nämlich nicht so weit gehen, dass missbräuchliche Praktiken von Wirtschaftsteilnehmern gedeckt werden.[22]

20 — Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1). In einer Reihe weiterer Unionsrechtsakte findet sich eine dieser Bestimmung jeweils nachgebildete Vorschrift, vgl. etwa bereits Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 113) oder den explizit als „Anti-Umgehungsklausel“ bezeichneten Art. 193 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte … (ABl. L 299, S. 1), sowie Art. 4 Abs. 8 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 … (ABl. L 25, S. 8).

21 — In diesem Sinne auch Generalanwalt Alber in Nr. 80 seiner Schlussanträge Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Zu dieser Rechtsprechung siehe nur Urteile Kefalas u. a. (C-367/96, EU:C:1998:222, Rn. 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, Rn. 33), Halifax u. a. (C-255/02, EU:C:2006:121, Rn. 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, Rn. 19) und SICES u. a. (C-155/13, EU:C:2014:145, Rn. 29).

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

44. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs setzt der Nachweis eines Missbrauchs durch einen potenziell Begünstigten voraus, dass zum einen bei Gesamtwürdigung der objektiven Umstände trotz formaler Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Bedingungen das Ziel der unionsrechtlichen Regelung nicht erreicht wurde, sowie dass zum anderen die Absicht bestand, sich einen unionsrechtlich vorgesehenen Vorteil durch künstliche Schaffung der entsprechenden Voraussetzungen zu verschaffen. [23] Dies festzustellen ist Sache des nationalen Gerichts. Der Beweis ist nach nationalem Recht zu erbringen, soweit dies die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigt. [24]

45. Für die Anwendung von Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 muss daher sowohl ein objektives als auch ein subjektives Element vorliegen. Folglich kann eine Regelung, die allgemein und losgelöst von der Würdigung konkreter Umstände die Vermutung aufstellt, dass im Hinblick auf zusätzlich deklarierte Dauergrünlandflächen ein Betriebsinhaber die Voraussetzungen für den Erhalt von Zahlungen künstlich geschaffen hat, von vornherein nicht durch Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 gedeckt sein.

46. Wie die Kommission zutreffend vorträgt, lässt sich insbesondere schon kein objektives Element einer möglichen Missbrauchshandlung identifizieren. Mit dem neuen Fördersystem bezweckte der Unionsgesetzgeber gerade, Einkommensbeihilfen für die Landwirte weitestgehend von der Produktion abzukoppeln. [25] Aktiviert ein Betriebsinhaber daher Zahlungsansprüche mit Dauergrünlandflächen, die gemäß den Anforderungen nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 beihilfefähig sind, so steht dies mit dem Ziel der Betriebsprämienregelung vollkommen in Einklang.

47. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Spanien bezüglich missbräuchlich deklarierten Dauergrünlands in seiner Stellungnahme selbst von Fällen spricht, die durch „einige Begünstigte“ begangen wurden. Im Lichte dessen besteht umso weniger Anlass, davon auszugehen, dass der geschilderten Art von Missbräuchen nicht durch die konsequente Anwendung der umfassenden Regelungen, die bereits auf Unionsebene zur Gewährleistung wirksamer Kontrollen erlassen wurden, effektiv entgegengetreten werden könnte.

48. Schließlich überzeugen auch die Ausführungen Spaniens nicht, mit denen eine Verbindung zwischen der streitigen Regelung und den Beanstandungen des Rechnungshofs hinsichtlich von Mängeln in der ordnungsgemäßen Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland [26] gezogen wird. Diese Kritik zielt nämlich auf die Leistung von Zahlungen für Flächen ab, die nicht den Beihilfefähigkeitsanforderungen nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 entsprechen. Den Angaben des vorlegenden Gerichts ist aber zu entnehmen, dass in den bei ihm anhängigen Verfahren das Vorliegen bestimmter ganz aus Dauergrünland bestehender beihilfefähiger Flächen zwischen den Parteien unstreitig ist.

49. Die zweite Vorlagefrage ist folglich dahin zu beantworten, dass Art. 29 der Verordnung Nr. 1782/2003 einer nationalen Regelung entgegensteht, die, sofern die im Antrag eines Betriebsinhabers auf Betriebsprämienzahlungen gemeldeten Dauergrünlandflächen über die einst bei ihm zur Bestimmung der Zahlungsansprüche berücksichtigten Futterflächen hinausgehen, die gesetzliche Vermutung aufstellt, dass dieser Betriebsinhaber die Bedingungen für den Erhalt der Zahlungen künstlich geschaffen hat.

23 — Vgl. Urteile Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, Rn. 52 f.), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, Rn. 39), Halifax u. a. (C-255/02, EU:C:2006:121, Rn. 74 f.), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, Rn. 64), Ungarn/Slowakei (C-364/10, EU:C:2012:630, Rn. 58), Christodoulou u. a. (C-116/12, EU:C:2013:825, Rn. 64) und Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, Rn. 29).

24 — Vgl. Urteile Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, Rn. 54), Christodoulou u. a. (C-116/12, EU:C:2013:825, Rn. 65) und Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, Rn. 30).

25 — Vgl. nochmals den 24. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003.

26 — Siehe die Nachweise oben in Fn. 3.

V – **Ergebnis**

50. Im Ergebnis schlage ich daher vor, auf das Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) wie folgt zu antworten:

Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, insbesondere ihr Art. 44 Abs. 2 und ihr Art. 29, ist dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der im Rahmen eines Antrags auf Betriebsprämienzahlungen alle von einem Betriebsinhaber gemeldeten Dauergrünlandflächen, die über die einst bei ihm zur Bestimmung der Zahlungsansprüche berücksichtigten Futterflächen hinausgehen, nur dann als beihilfefähige Flächen zählen, wenn sie tatsächlich zur Viehzucht genutzt werden, und andernfalls vermutet wird, dass der Betriebsinhaber die Voraussetzungen für den Erhalt der Zahlungen künstlich geschaffen hat.