GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2016 m. kovo 10 d.[1]

Sujungtos bylos C-333/15 ir C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
prieš
Comunidad Autónoma de Aragón

(Tribunal Supremo (Ispanija) pateiktas prašymaspriimti prejudicinį sprendimą)

„Bendra žemės ūkio politika — Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003 — Bendroji išmoka — Reikalavimus atitinkantys hektarai — Daugiametės ganyklos — Piktnaudžiavimas teise“

I – Įžanga

1. Pievos dėl didelės ekologinės ir estetinės vertės yra būtina mūsų žemės ūkio kraštovaizdžio dalis. Jos atlieka esmines aplinkos apsaugos funkcijas – o aplinkos išsaugojimas pagal SESV 11 straipsnį, siejamą su SESV 191 straipsniu, yra vienas iš Sąjungos politikos tikslų – ir turi lemiamą reikšmę biologinei įvairovei, kuriai kaip tik pastaruoju metu skiriamas didelis dėmesys[2]. Todėl atrodytų keista, jei kurioje nors valstybėje narėje ūkininkams išmokos būtų neskiriamos dėl to, kad jie iki tol, pavyzdžiui, kaip ariamąją žemę intensyviai naudotus plotus pertvarkė į pievas. Teisingumo Teismas, nagrinėdamas šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą, iš esmės turės išsiaiškinti, ar toks veikimo būdas prieštarauja Sąjungos teisei.

2. Klausimas kyla dėl Ispanijoje esančios žemės ūkio valdos savininkės María del Pilar Planes Bresco ir Aragono autonominės bendrijos institucijų ginčo. Šios institucijos pripažino, kad ne visas daugiamečių ganyklų plotas, kurį M. del Pilar Planes Bresco dviejose paraiškose dėl tiesioginių išmokų deklaravo kaip reikalavimus atitinkančius hektarus, atitinka reikalavimus, nes nurodytas plotas buvo didesnis negu referenciniu laikotarpiu prieš kelerius metus. Esant tokioms aplinkybėms, pagal Aragono autonominės bendrijos teisės nuostatą darytina prielaida, jog šiuose plotuose žemės ūkio veikla faktiškai nutraukta, taigi tai yra piktnaudžiavimas. Abi šalys savo nuomonę grindžia Sąjungos teise.

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — Žr. Europos Komisijos parengtą ES biologinės įvairovės strategiją iki 2020 m. (2011 m. gegužės 3 d. komunikatas, KOM(2011) 244 galutinis), kuriai pritaria Europos Sąjungos Taryba ir Europos Parlamentas; žr. 2011 m. birželio 21 d. Tarybos išvadas (dokumentas Nr. 11978/11), 2011 m. gruodžio 19 d. Tarybos išvadas (dokumentas Nr. 18862/11) ir 2012 m. balandžio 20 d. Europos Parlamento rezoliuciją (OL C 258 E, 2013, p. 99). Šiuo klausimu svarbu ir tai, kad Jungtinės Tautos 2011–2020 m. laikotarpį paskelbė biologinės įvairovės dešimtmečiu.

3. Šis atvejis ypač svarbus ir dėl to, kad Ispanijos tinkamo daugiamečių ganyklų atitikties pagalbos skyrimo reikalavimams vertinimo trūkumai jau keleri metai yra Europos Sąjungos Audito Rūmų akiratyje [3]. Ispanija šiuo atveju teisinasi, kad nagrinėjama schema esanti atitinkamų taisomųjų veiksmų, kuriais siekiama spręsti atskleistas problemas, dalis. Tačiau, kaip paaiškės po išsamesnio vertinimo, šia priemone nueita per toli.

II – Teisinis pagrindas

A – *Sąjungos teisė*

4. Šio proceso teisinis pagrindas pagal Sąjungos teisę yra jau negaliojantis Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003 [4]. Juo buvo iš principo reformuota Sąjungos pagalbos ūkininkams sistema. Parama gamybai iš esmės buvo pakeista „bendrąja išmoka“, kurios dydžiui konkreti ūkio gamyba nebedaro jokios įtakos [5].

5. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 2 straipsnio („Sąvokų apibrėžimai“) c punkte „žemės ūkio veikla“ apibrėžiama kaip „žemės ūkio produktų gamyba ir auginimas, įskaitant derliaus nuėmimą, melžimą, gyvūnų veisimą ir ūkinės paskirties gyvūnų laikymą ar žemės išlaikymą geroje agrarinėje ir aplinkosauginėje būklėje, kaip nustatyta 5 straipsnyje“.

6. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnyje („Gera agrarinė ir aplinkosauginė būklė“) nustatyta (ištraukos):

„1. Valstybės narės užtikrina, kad būtų išlaikoma žemės ūkio paskirties žemės, pirmiausia žemės, kuri nebenaudojama gamybos tikslais, gera agrarinė ir aplinkosauginė būklė. Valstybės narės nacionaliniu ar regioniniu lygiu nustato būtiniausius reikalavimus, keliamus gerai agrarinei ir aplinkosauginei būklei, paremtus IV priede išdėstyta sistema <…>

2. Valstybės narės užtikrina, kad pagalbos už plotą paraiškų už 2003 m. teikimui skirtą dieną žemėje, kurioje buvo daugiametė ganykla, išliktų daugiametė ganykla.

<…>“

7. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnyje („Išmokų ribojimas“) nustatyta:

„Nepažeidžiant atskirų paramos schemų konkrečių nuostatų, išmokų gavėjams, dirbtinai sukūrusiems sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti siekiant įgyti paramos schemos tikslams prieštaraujantį pranašumą, išmokos nemokamos.“

8. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 36 straipsnio („Išmoka“) 1 dalyje nustatyta, kad pagal bendrosios išmokos schemą skiriama pagalba mokama atsižvelgiant į teises į išmokas.

3 — Žr. Audito Rūmų metines ataskaitas: 2014 finansinių metų (OL C 373, 2015, p. 1) – 7.21 dalį ir 7.8 langelį, 2012 finansinių metų (OL C 331, 2013, p. 1) – 3.1 langelį, 2011 finansinių metų (OL C 344, 2012, p. 1) – 3.20 dalį ir 3.2 priedą, 2010 finansinių metų (OL C 326, 2011, p. 1) – 3.31 dalį ir 3.2 priedą, 2009 finansinių metų (OL C 303, 2010, p. 1) – 3.38 dalį ir 3.2 priedą ir 2008 finansinių metų (OL C 269, 2009, p. 1) – 5.36 dalį ir 5.1 priedą.

4 — 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1782/2003, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams bei iš dalies keičiantis Reglamentus (EEB) Nr. 2019/93, (EB) Nr. 1452/2001, (EB) Nr. 1453/2001, (EB) Nr. 1454/2001, (EB) Nr. 1868/94, (EB) Nr. 1251/1999, (EB) Nr. 1254/1999, (EB) Nr. 1673/2000, (EEB) Nr. 2358/71 ir (EB) Nr. 2529/2001 (OL L 270, 2003 10 21, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 40 t., p. 269), panaikintas 2009 m. sausio 19 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 73/2009 (OL L 30, p. 16). Pastarasis reglamentas taip pat panaikintas 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1307/2013 (OL L 347, p. 608).

5 — Dėl bendrosios išmokos sistemos veikimo žr. taip pat mano išvados *Vonk Noordegraaf* (C-105/13, EU:C:2014:64) 23–25 punktus.

9. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 43 straipsnyje („Teisių į išmokas nustatymas“) nustatyta, kaip iš pradžių turėjo būti nustatomos teisės į išmokas. Tam pirmiausia reikėjo apskaičiuoti referencinę sumą, kuri pagal 37 straipsnį atitikdavo išmokų, paskirtų ūkininkui pagal senąją paramos sistemą per pastaruosius trejus metus prieš pertvarką, t. y. 2000–2002 m., vidurkį. Tuomet ši referencinė suma buvo paskirstoma pagal vidutiniškai per atitinkamą laikotarpį naudojamą plotą. Taigi ūkininkas pagal šią sistemą įgydavo tokį tam tikrą vertę turinčių teisių į išmokas skaičių, kuris atitikdavo nurodyto ploto hektarų skaičių.

10. Šiuo atveju svarbios redakcijos Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnyje („Naudojimasis teisėmis į išmokas“) nustatyta (ištraukos):

„1. Teisė į išmoką, susieta su reikalavimus atitinkančiu hektaru, suteikia teisę gauti ja nustatyto dydžio išmoką.

2. „Reikalavimus atitinkantis hektaras“ – tai valdos žemės ūkio paskirties žemė, kurioje yra ariamoji žemė ir daugiametė ganykla, išskyrus daugiametėmis kultūromis apsėtus plotus, miškus ar ne žemės ūkio veiklai naudojamus plotus [6].

3. Ūkininkas deklaruoja sklypus, nurodydamas reikalavimus atitinkančius hektarus, susietus su teise į išmoką <...>

<…>“

11. Be to, šiuo atveju svarbūs ir jau negaliojantys reglamentai (EB) Nr. 795/2004 [7] ir 796/2004 [8], skirti Reglamentui (EB) Nr. 1782/2003 įgyvendinti.

12. Reglamento (EB) Nr. 795/2004 2 straipsnio a punkte „žemės ūkio paskirties žemė“ apibrėžiama kaip „bendras ariamos žemės, daugiamečių ganyklų ir daugiamečių kultūrų plotas“.

13. Reglamento (EB) Nr. 795/2004 2 straipsnio e punkte sąvokos „daugiametė ganykla“ apibrėžtyje daroma nuoroda į Reglamento (EB) Nr. 796/2004 2 straipsnio 2 punktą.

14. Pagal Reglamento (EB) Nr. 796/2004 2 straipsnio 2 punktą „daugiametė ganykla“, kiek svarbu šiuo atveju, – „tai žemė, kurioje natūraliai (t. y. nesėjama) auga žolė ar kitokie žoliniai pašarai arba ji yra auginama (t. y. pasėta) ir kuri penkeriems ar daugiau metų nebuvo įtraukta į ūkio sėjomainą <...>“.

6 — 2008 m. balandžio 29 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 479/2008 dėl bendro vyno rinkos organizavimo, iš dalies keičiančiu Reglamentus (EB) Nr. 1493/1999, (EB) Nr. 1782/2003, (EB) Nr. 1290/2005, (EB) Nr. 3/2008 ir panaikinančiu Reglamentus (EEB) Nr. 2392/86 bei (EB) Nr. 1493/1999 (OL L 148, p. 1), į bendrosios išmokos schemą įtraukus vyno sektorių, šio reglamento 123 straipsnio 5 punktu Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnio 2 dalis iš dalies pakeista taip: „Reikalavimus atitinkantis hektaras – valdos žemės ūkio paskirties žemė, išskyrus miškus ar ne žemės ūkio veiklai naudojamus plotus.“ Pagal Reglamento (EB) Nr. 479/2008 129 straipsnio c punktą šis pakeitimas įsigaliojo 2009 m. sausio 1 d. ir šiuo atveju nėra svarbus.

7 — 2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 795/2004, nustatantis išsamias bendrosios išmokos schemos, pateiktos Tarybos reglamente (EB) Nr. 1782/2003, nustatančiame bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatančiame tam tikras paramos schemas ūkininkams, įgyvendinimo taisykles (OL L 141, 2004 4 30, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 44 t., p. 226), panaikintas 2009 m. spalio 29 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1120/2009, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009, nustatančio bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatančio tam tikras paramos schemas ūkininkams, III antraštinėje dalyje numatytos bendrosios išmokos schemos taikymo taisyklės (OL L 316, p. 1).

8 — 2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 796/2004, nustatantis išsamias kompleksinio paramos susiejimo, moduliavimo ir integruotos administravimo ir kontrolės sistemos, numatytų Tarybos reglamente (EB) Nr. 1782/2003, nustatančiame bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrąją žemės ūkio politiką taisykles ir nustatančiame tam tikras paramos schemas ūkininkams, įgyvendinimo taisykles (OL L 141, 2004 4 30, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 44 t., p. 243), iš dalies pakeistas 2005 m. vasario 11 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 239/2005, iš dalies keičiančiu ir taisančiu Reglamentą (EB) Nr. 796/2004 (OL L 42, p. 3), panaikintas 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1122/2009, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 įgyvendinimo taisyklės (OL L 316, p. 65).

B – *Ispanijos teisė*

15. 2007 m. sausio 24 d. Aragono autonominės bendrijos Žemės ūkio ir maisto departamento potvarkio [9] tryliktojoje dalyje nustatyta:

„Daugiametės ganyklos laikomos atitinkančiomis reikalavimus <...> tik tose ūkio valdose, kuriose, nustatant teises į bendrąsias išmokas, buvo apskaičiuotas pašarų plotas, ir tik tada, kai didžiausias ganyklų plotas neviršija vidutinės pašarų plotų, į kuriuos buvo atsižvelgta apskaičiuojant bendrąsias išmokas, vertės. Deklaruotas daugiamečių ganyklų plotas, viršijantis pirmesnėje pastraipoje nurodytą vertę, bus laikomas neatitinkančiu reikalavimų, nes pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnį bus daroma prielaida, kad išmokų gavėjas dirbtinai sukūrė sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti.“

16. 2008 m. sausio 24 d. Aragono autonominės bendrijos Žemės ūkio ir maisto departamento potvarkio [10] šešioliktosios dalies formuluotė iš esmės tapati pirmiau nurodytai nuostatai, tik joje dar papildomai nustatyta:

„Pirmesnė pastraipa netaikoma, jei ūkininkas įrodo, kad teikdamas prašymą jis yra gyvulininkystės ūkio savininkas ir nurodytą daugiametę ganyklą naudoja savo ūkyje laikomų gyvulių šėrimo reikmėms.“

III – Pagrindinė byla ir procesas Teisingumo Teisme

17. 2007 ir 2008 m. M. del Pilar Planes Bresco pateikė paraiškas dėl susietosios tiesioginės išmokos už plotus pagal Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003.

18. Aragono autonominės bendrijos kompetentinga įstaiga sumažino šiose paraiškose nurodytus plotus tiek, kiek plotas, deklaruotas kaip pagalbos skyrimo reikalavimus atitinkanti daugiametė ganykla, viršijo vidutinę pašarų plotų, į kuriuos tam tikru laiku buvo atsižvelgta nustatant teises į išmokas, vertę. Pagal Aragono autonominės bendrijos teisės aktus tokiu atveju darytina prielaida, jog, kalbant apie minėtą vertę viršijantį plotą, sąlygos, reikalingos išmokai gauti, sukurtos dirbtinai.

19. Dėl šių sprendimų paduoti skundai kol kas nebuvo patenkinti.

20. Šiuo metu bylą nagrinėjantis *Tribunal Supremo* (Ispanijos Aukščiausiasis Teismas) turi abejonių dėl Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 aiškinimo šiuo aspektu ir Teisingumo Teismui pateikė šiuos du klausimus:

„1. Ar Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 43 ir 44 straipsniai turėtų būti aiškinami kaip draudžiantys nacionalinės teisės nuostatą, pagal kurią į reikalavimus atitinkančius hektarus neįtraukiami tokie ūkininko deklaruoti daugiamečių ganyklų plotai, kurie viršija plotus, nurodytus tam tikru laiku apskaičiuojant įprastas teises į ūkininkui skiriamą išmoką, o minėtų plotų įtraukimas, vadinasi, ir ariamos žemės pavertimas daugiametėmis ganyklomis, susiejamas su iš tikrųjų šiuose plotuose vykdoma gyvulininkystės veikla konkrečiais žemės ūkio gamybos metais, kuriais numatyta teisė į išmoką?

9 — *Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación* (*Boletin Oficial de Aragón* (*Oficialusis Aragono biuletenis*) Nr. 13, 2007 m. sausio 31 d., p. 1310).

10 — *Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación* (*Boletin Oficial de Aragón* (*Oficialusis Aragono biuletenis*) Nr. 12, 2008 m. sausio 30 d., p. 956).

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų neigiamas:

Ar Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnis, kuriuo išmokos pagal paramos schemas apribojamos išmokų gavėjams, „dirbtinai sukūrusiems sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti siekiant įgyti paramos schemos tikslams prieštaraujantį pranašumą“, turėtų būti aiškinamas taip, kad jis neleidžia valstybėms narėms patvirtinti bendrųjų nuostatų, kurios sumažintų „reikalavimus atitinkančių hektarų“ plotą (daugiametėms ganykloms), vadovaujantis bendro pobūdžio prielaida, kad ūkininkas dirbtinai sukūrė sąlygas gauti išmokas, ir tam tikro ūkininko atveju konkrečiai nenurodant, kokia šio ūkininko veikla ir koks elgesys leidžia daryti tokią prielaidą?“

21. Nagrinėjant bylą Teisingumo Teisme rašytines pastabas pateikė Europos Komisija ir Ispanijos Karalystė.

IV – Teisinis vertinimas

A – *Dėl pirmojo prejudicinio klausimo*

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo pirmuoju klausimu iš esmės nori žinoti, ar nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią visi paraiškoje dėl išmokų pagal bendrosios išmokos schemą ūkininko deklaruoti daugiamečių ganyklų plotai, viršijantys pašarų plotus, į kuriuos buvo atsižvelgta tam tikru laiku nustatant jo teises į išmokas, reikalavimus atitinkančiais hektarais laikomi tik tuomet, kai jie iš tikrųjų naudojami gyvulininkystės veiklai, prieštarauja Reglamentui (EB) Nr. 1782/2003.

23. Siekiant atsakyti į šį klausimą, reikia ištirti, ar daugiamečių ganyklų atitiktį pagalbos skyrimo reikalavimams galima sieti su sąlyga, kad tam tikro dydžio pievų plotai jau buvo nustatant ūkininko teises į išmokas arba kad kitu atveju šie plotai paraiškos teikimo metu naudojami gyvulininkystės veiklai, pavyzdžiui, kaip pašarų plotai.

24. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas susijęs ir su Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 43 straipsniu, ir su jo 44 straipsniu. Tačiau žemės atitikties pagalbos skyrimo reikalavimams vertinimui svarbi vien pastaroji nuostata, nes reglamento 43 straipsniu reglamentuojamas tik pirminis teisių į išmokas nustatymas.

25. Pagal šiuo atveju svarbios redakcijos Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnio 2 dalį „reikalavimus atitinkantis hektaras“ yra valdos žemės ūkio paskirties žemė, kurioje yra ariamoji žemė arba daugiametė ganykla, išskyrus daugiametėmis kultūromis apsėtus plotus, miškus ar ne žemės ūkio veiklai naudojamus plotus. Taigi tam, kad žemę būtų galima laikyti atitinkančia reikalavimus pagal šią nuostatą, turi būti įvykdytos trys sąlygos: tai turi būti *žemės ūkio paskirties žemė*, priklausanti *valdai* ir naudojama *žemės ūkio veiklai* [11].

26. Pirma, tai turi būti *žemės ūkio paskirties žemė*. Reglamento (EB) Nr. 795/2004 2 straipsnio a punkte ši sąvoka apibrėžta kaip „bendras ariamos žemės, daugiamečių ganyklų ir daugiamečių kultūrų plotas“.

11 — Žr. Sprendimą *Demmer* (C-684/13, EU:C:2015:439, 54 punktas).

27. Šiuo atveju ginčas kyla dėl plotų, kurie deklaruoti kaip daugiametės ganyklos, atitikties pagalbos skyrimo reikalavimams. Pagal Reglamento (EB) Nr. 795/2004 2 straipsnio e punktą, siejamą su Reglamento (EB) Nr. 796/2004 2 straipsnio 2 punktu, daugiametė ganykla – tai žemė, kurioje natūraliai (t. y. nesėjama) auga žolė ar kitokie žoliniai pašarai arba ji yra auginama (t. y. pasėta) ir kuri penkeriems ar daugiau metų nėra įtraukta į ūkio sėjomainą. Ginčo dėl to, ar nagrinėjami plotai iš tikrųjų atitinka šiuos reikalavimus, pagrindinėje byloje nekyla, be to, tai turėtų vertinti nacionalinės valdžios institucijos.

28. Antra, tam, kad žemė atitiktų pagalbos skyrimo reikalavimus pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnio 2 dalį, ji turi būti atitinkamo ūkininko *valdoje*[12]. Pagal Teisingumo Teismo praktiką tam pakanka, kad ūkininkas būtų pakankamai nepriklausomas šioje žemėje vykdydamas savo žemės ūkio veiklą[13]. Pagrindinėje byloje dėl to taip pat nesiginčijama.

29. Trečia, galiausiai tam, kad žemės ūkio paskirties žemė atitiktų pagalbos skyrimo reikalavimus, ji turi būti naudojama *žemės ūkio veiklai*[14]. Aišku, tokia veikla turi būti laikoma žemės ūkio produktų gamyba ir auginimas. Todėl jie įtraukti į Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 2 straipsnio c punkte pateiktą žemės ūkio veiklos sąvokos apibrėžtį. Be to, šioje nuostatoje į šią sąvoką taip pat įtrauktas žemės išlaikymas geros agrarinės ir *aplinkosauginės* būklės, kaip nustatyta šio reglamento 5 straipsnyje.

30. Priešingai, negu, atrodo, reikalaujama pagal Aragono autonominės bendrijos teisės aktus[15], tam, kad veikla būtų laikoma *žemės ūkio veikla*, daugiametė ganykla nebūtinai turi būti naudojama žemės ūkio produktų gamybai. Pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 2 straipsnio c punkte pateiktą žemės ūkio veiklos sąvokos apibrėžtį tokia veikla laikomas jau žemės išlaikymas geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės. Be to, pagal reglamento 5 straipsnį tai taikoma kaip tik žemei, kuri nebenaudojama gamybos tikslais. Todėl, kaip Teisingumo Teismas jau nusprendė šiuo klausimu, pagalbos skyrimo reikalavimus atitinkančia žeme laikytina ir tokia žemė, kurios pagrindinė paskirtis yra kraštovaizdžio priežiūra ir aplinkos apsauga[16].

31. Taigi, jei ūkininko paraiškoje dėl pagalbos nurodyti plotai tenkina šias tris sąlygas, jie yra „reikalavimus atitinkantys hektarai“ pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnio 2 dalį. Kiekvienas šio ploto hektaras kartu su kiekviena ūkininko turima teise į išmoką reiškia, kad gali būti išmokama pagal teisę į išmoką nustatyta suma. O diskrecija valstybėms narėms atitiktį pagalbos skyrimo reikalavimams susieti su kitomis sąlygomis reglamente nesuteikiama.

32. Todėl toliau nėra svarbu, ar kaip daugiametė ganykla deklaruoti plotai, pavyzdžiui, kaip pašarų plotai, jau buvo nustatant teises į išmokas, ar jie tik vėliau, pavyzdžiui, iš ariamosios žemės, buvo pertvarkyti į daugiametę ganyklą. Priešingai, įprastos teisės į išmokas negali būti siejamos su konkrečiais plotais, nes pagal bendrosios išmokos schemą tiesioginė pagalba pajamoms skiriama neatsižvelgiant į gamybą[17].

33. Šią išvadą galima pagrįsti sisteminiais argumentais. Pavyzdžiui, viena vertus, Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 46 straipsnio 2 dalimi patvirtinama, kad iš esmės nėra pareigos teises į išmokas pareikšti susiejant būtent su tais plotais, kuriems jos tam tikru laiku buvo priskirtos. Pagal šią nuostatą „teisės į išmokas gali būti perduodamos jas parduodant arba kitu galutinio perdavimo būdu su žeme ar be jos“.

12 — Sprendimas *Demmer* (C-684/13, EU:C:2015:439, 58 punktas).

13 — Sprendimai *Landkreis Bad Dürkheim* (C-61/09, EU:C:2010:606, 58 ir 62 punktai), *Wree* (C-422/13, EU:C:2015:438, 44 punktas) ir *Demmer* (C-684/13, EU:C:2015:439, 58 punktas).

14 — Sprendimas *Demmer* (C-684/13, EU:C:2015:439, 63 punktas).

15 — Žr. šios išvados 16 punktą.

16 — Sprendimas *Landkreis Bad Dürkheim* (C-61/09, EU:C:2010:606, 49 punktas).

17 — Žr. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 24 konstatuojamąją dalį, pagal kurią „būtina užbaigti perėjimą nuo paramos gamybai prie paramos gamintojui, įdiegiant nuo gamybos apimčių atsietą kiekvieno ūkio pajamų rėmimo sistemą“.

34. Kita vertus, reikia nurodyti Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 53 straipsnį, kuriame pateikta konkreti teisių į išmokas nustatymo taisyklė, kai referenciniu laikotarpiu, t. y. 2000–2002 m., ūkininkas turėjo vykdyti įsipareigojimą atidėti dalį savo valdos žemės. Aiškiai nukrypstant nuo 44 straipsnio 2 dalies, 54 straipsnio 2 dalyje šiuo klausimu nustatyta, kad išmokos už atidėtą žemę skyrimo reikalavimus iš esmės atitinka tik žemės ūkio paskirties žemė, kurią sudaro ariamoji žemė. Taigi šia nuostata išimties tvarka teisė į išmokas susiejama su tam tikra reikalavimus atitinkančio hektaro rūšimi. Tad darant atvirkštinę išvadą tampa aišku, kad nustatant įprastas teises į išmokas buvusios aplinkybės nebedaro įtakos tam, dėl kokių reikalavimus atitinkančių hektarų vėliau gali būti pareiškiamos teisės į išmokas.

35. Galiausiai daugiamečių ganyklų laikymas atitinkančiomis pagalbos skyrimo reikalavimus, neatsižvelgiant į jų kitokią ankstesnę paskirtį ar faktinį naudojimą žemės ūkio produktų gamybai, atitinka ir Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 tikslus. Pavyzdžiui, reglamento 4 konstatuojamojoje dalyje aiškiai pabrėžiamas teigiamas daugiamečių ganyklų poveikis aplinkai [18]. Remiantis šiuo tikslu Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnio 2 dalyje valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad žemė, kurioje 2003 m. pertvarkant paramos sistemą buvo daugiametė ganykla, ir išliktų daugiametė ganykla.

36. Be to, šiuo tikslu Reglamento (EB) Nr. 796/2004 4 straipsniu valstybėms narėms leidžiama imtis specialių priemonių tuo atveju, kai nacionaliniu arba regioniniu lygmeniu daugiamečių ganyklų sumažėja. Todėl, pavyzdžiui, ūkininkai, kurie savo dispozicijoje turi žemės, iš žemės, kurioje buvo daugiametė ganykla, pertvarkytos į kitos paskirties žemę, gali būti įpareigojami vėl pertvarkyti žemę taip, kad joje būtų daugiametė ganykla [19].

37. Taigi Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003 niekaip nedraudžia daugiamečių ganyklų plėtimo, priešingai, juo siekiama užtikrinti jų išlaikymą dėl teigiamo poveikio aplinkai. Tam tikrais atvejais, *sumažėjus* daugiamečių ganyklų, valstybėms narėms leidžiama imtis priemonių siekiant užkirsti kelią šiam mažėjimui.

38. Tad į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip: Reglamentu (EB) Nr. 1782/2003, visų pirma jo 44 straipsnio 2 dalimi, draudžiama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią visi ūkininko deklaruoti daugiamečių ganyklų plotai, viršijantys pašarų plotus, į kuriuos buvo atsižvelgta tam tikru laiku nustatant jo teises į išmokas, reikalavimus atitinkančiais hektarais laikomi tik tuomet, kai jie iš tikrųjų naudojami gyvulininkystės veiklai.

B – *Dėl antrojo prejudicinio klausimo*

39. Antruoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsniu draudžiama tokia kaip pagrindinėje byloje nagrinėjama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią tuo atveju, kai paraiškoje dėl bendrųjų išmokų deklaruoti daugiamečių ganyklų plotai viršija pašarų plotus, į kuriuos buvo atsižvelgta tam tikru laiku nustatant teises į išmokas, daroma teisinė prielaida, jog ūkininkas dirbtinai sukūrė sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti.

40. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šį klausimą kelia tik tuo atveju, jei į jo pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai. Remiantis mano pirmesniais argumentais, į antrąjį klausimą atsakyti nereikėtų, tačiau vis tiek jį papildomai apsvarstysiu.

41. Pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnį išmokų gavėjams, dirbtinai sukūrusiems sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti siekiant įgyti paramos schemos tikslams prieštaraujantį pranašumą, išmokos nemokamos.

18 — Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 4 konstatuojamojoje dalyje nustatyta: „Kadangi daugiametės ganyklos daro teigiamą poveikį aplinkai, reikėtų patvirtinti priemones, skatinančias išlaikyti esamas daugiametes ganyklas, kad būtų išvengta masinio jų pavertimo ariamąja žeme.“

19 — Reglamento (EB) Nr. 796/2004 4 straipsnio 2 dalis.

42. Ispanija mano, kad nagrinėjama nacionalinės teisės nuostata yra suderinama su šia taisykle. Esą ja siekiama apsaugoti, kad, skiriant išmokas pagal bendrosios išmokos schemą, ariamosios žemės plotai, dėl kurių tam tikru laiku buvo suteiktos teisės į išmokas, nebūtų nepagrįstai ir piktnaudžiaujant pakeisti pievų plotais, nes ariamosios žemės pakeitimas pievomis esą reiškia tikrosios žemės ūkio veiklos nutraukimą.

43. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnis savo formuluote iš esmės yra tapatus Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95[20] 4 straipsnio 3 daliai, kurią taip pat galima laikyti nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos, pagal kurią ūkio subjektai negali remtis Sąjungos teisės normomis sukčiaudami ar piktnaudžiaudami, susisteminimu[21]. Sąjungos teisės nuostatos taikymo negalima išplėsti tiek, kad ji apimtų ūkio subjektų piktnaudžiavimą[22].

44. Pagal Teisingumo Teismo praktiką, siekiant įrodyti potencialaus pagalbos gavėjo piktnaudžiavimą, būtinas, pirma, objektyvių aplinkybių, iš kurių matyti, kad, nors formaliai atitinkamos teisinės sąlygos įvykdytos, Sąjungos teisės nuostatos tikslas nepasiektas, visetas ir, antra, siekis gauti naudos iš Sąjungos teisės akto, dirbtinai sukuriant sąlygas gauti šią naudą[23]. Tai nustatyti turi nacionalinis teismas. Šių elementų įrodymai turi būti pateikti pagal nacionalinę teisę, jeigu tai nekenkia Sąjungos teisės veiksmingumui[24].

45. Todėl tam, kad būtų taikomas Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnis, turi būti ir objektyvus, ir subjektyvus elementai. Taigi Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsnis *a priori* negali apimti nuostatos, pagal kurią apskritai ir neįvertinus konkrečių aplinkybių daroma prielaida, jog, kalbant apie papildomai deklaruotus daugiamečių ganyklų plotus, ūkininkas dirbtinai sukūrė sąlygas, reikalingas išmokoms gauti.

46. Kaip taikliai argumentuoja Komisija, visų pirma neįmanoma nustatyti objektyvaus galimo piktnaudžiavimo veiksmo elemento. Sąjungos teisės aktų leidėjas naująja paramos sistema siekė pagalbą ūkininkų pajamoms iš esmės atsieti nuo gamybos[25]. Todėl jei ūkininkas teises į išmokas pareiškia susiedamas su daugiamečių ganyklų plotais, kurie atitinka pagalbos skyrimo reikalavimus pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnio 2 dalį, tai visiškai suderinama su bendrosios išmokos schemos tikslais.

20 — 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos (OL L 312, 1995 12 23, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k.; 1 sk., 1 t., p. 340). Daugelyje kitų Sąjungos teisės aktų įtvirtinta šią nuostatą atitinkanti taisyklė, žr., pavyzdžiui, jau 1999 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1259/1999, nustatančio bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrąją žemės ūkio politiką taisykles (OL L 160, 1999 6 26, p. 113; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 25 t., p. 424), 7 straipsnį arba 2007 m. spalio 22 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007, nustatančio bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas (Bendras bendro žemės ūkio rinkų organizavimo reglamentas) (OL L 299, p. 1), 193 straipsnį, aiškiai vadinamą „Nuostata dėl pažeidimų“, ir 2011 m. sausio 27 d. Komisijos reglamento (ES) Nr. 65/2011, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 1698/2005 kontrolės procedūrų įgyvendinimo ir kompleksinio paramos susiejimo įgyvendinimo taisyklės, susijusios su paramos kaimo plėtrai priemonėmis (OL L 25, p. 8), 4 straipsnio 8 dalį.

21 — Šiuo klausimu taip pat žr. generalinio advokato S. Alber išvados *Emsland-Stärke* (C-110/99, EU:C:2000:252) 80 punktą. Dėl šios Teisingumo Teismo praktikos žr. tik sprendimus *Kefalas ir kt.* (C-367/96, EU:C:1998:222, 20 punktas), *Diamantis* (C-373/97, EU:C:2000:150, 33 punktas), *Halifax ir kt.* (C-255/02, EU:C:2006:121, 68 punktas), *Agip Petroli* (C-456/04, EU:C:2006:241, 19 punktas) ir *SICES ir kt.* (C-155/13, EU:C:2014:145, 29 punktas).

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

23 — Žr. sprendimus *Emsland-Stärke* (C-110/99, EU:C:2000:695, 52 ir paskesni punktai), *Eichsfelder Schlachtbetrieb* (C-515/03, EU:C:2005:491, 39 punktas), *Halifax ir kt.* (C-255/02, EU:C:2006:121, 74 ir paskesni punktai), *Cadbury Schweppes* (C-196/04, EU:C:2006:544, 64 punktas), *Vengrija / Slovakija* (C-364/10, EU:C:2012:630, 58 punktas), *Christodoulou ir kt.* (C-116/12, EU:C:2013:825, 64 punktas) ir *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, 29 punktas).

24 — Žr. sprendimus *Emsland-Stärke* (C-110/99, EU:C:2000:695, 54 punktas), *Christodoulou ir kt.* (C-116/12, EU:C:2013:825, 65 punktas) ir *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, 30 punktas).

25 — Dar kartą žr. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 24 konstatuojamąją dalį.

47. Be to, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad pati Ispanija savo pastabose dėl piktnaudžiaujant deklaruotų daugiamečių ganyklų nurodo atvejus, susijusius su „kai kuriais pagalbos gavėjais“. Todėl tuo labiau nėra priežasties manyti, kad apibūdintiems piktnaudžiavimo atvejams nebūtų galima veiksmingai užkirsti kelio nuosekliai taikant išsamias nuostatas, kurios jau Sąjungos lygmeniu priimtos siekiant užtikrinti veiksmingą kontrolę.

48. Galiausiai neįtikina ir Ispanijos argumentai, kuriais nagrinėjama nuostata siejama su Audito Rūmų priekaištais dėl tinkamo daugiamečių ganyklų atitikties pagalbos skyrimo reikalavimams vertinimo trūkumų [26]. Ši kritika kaip tik apima išmokų už plotus, neatitinkančius pagalbos skyrimo reikalavimų pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 44 straipsnio 2 dalį, mokėjimą. Tačiau iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktų duomenų matyti, kad jo nagrinėjamoje byloje tarp šalių nekyla ginčų dėl tam tikrų reikalavimus atitinkančių hektarų, kuriuose yra tik daugiametės ganyklos, buvimo.

49. Todėl į antrąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip: Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 29 straipsniu draudžiama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią tuo atveju, kai ūkininko paraiškoje dėl bendrųjų išmokų deklaruoti daugiamečių ganyklų plotai viršija pašarų plotus, į kuriuos buvo atsižvelgta tam tikru laiku nustatant jo teises į išmokas, daroma teisinė prielaida, jog ūkininkas dirbtinai sukūrė sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti.

V – Išvada

50. Todėl darydama išvadą siūlau į *Tribunal Supremo* prejudicinius klausimus atsakyti taip:

Reglamentu (EB) Nr. 1782/2003, visų pirma jo 44 straipsnio 2 dalimi ir 29 straipsniu, draudžiama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią visi paraiškoje dėl bendrųjų išmokų ūkininko deklaruoti daugiamečių ganyklų plotai, viršijantys pašarų plotus, į kuriuos buvo atsižvelgta tam tikru laiku nustatant jo teises į išmokas, reikalavimus atitinkančiais hektarais laikomi tik tuomet, kai jie iš tikrųjų naudojami gyvulininkystės veiklai, o priešingu atveju daroma prielaida, jog ūkininkas dirbtinai sukūrė sąlygas, reikalingas tokioms išmokoms gauti.

26 — Žr. įrodymus pirmesnėje 3 išnašoje.