KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
KOKOTT
ippreżentati fl-10 ta' Marzu 2016 [1]

Kawżi magħquda C-333/15 u C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
vs
Comunidad Autónoma de Aragón

[talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mit-Tribunal Supremo (qorti suprema, Spanja)]

"Politika agrikola komuni — Regolament (KE) Nru 1782/2003 — Skema ta' pagament uniku — Żoni eliġibbli — Mergħat permanenti — Abbuż ta' dritt"

I – **Introduzzjoni**

1. Minħabba l-valur ekoloġiku għoli tagħha kif ukoll minħabba l-valur estetiku tagħha, il-mergħa hija komponent indispensabbli tal-pajsaġġ agrikolu tagħna. Din tissodisfa funzjonijiet essenzjali għall-protezzjoni tal-ambjent, li l-preservazzjoni tiegħu tagħmel parti mill-għanijiet tal-politika tal-Unjoni skont l-Artikolu 11 moqri flimkien mal-Artikolu 191 TFUE, u għandha wkoll importanza kunsiderevoli għall-bijodiversità, li reċentement saret punt fokali tal-attenzjoni [2]. Fid-dawl ta' dan, jista' jidher sorprendenti jekk bdiewa jiġu rrifjutati pagamenti fi Stat Membru minħabba li huma kienu allokaw mill-ġdid l-użu bħala mergħat ta' żoni li kienu s-suġġett, pereżempju, ta' użu intensiv bħala żoni li jinħartu. Fil-kuntest ta' din it-talba għal deċiżjoni preliminari, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha essenzjalment twieġeb għall-kwistjoni dwar jekk id-dritt tal-Unjoni jipprekludix dan.

2. Il-kwistjoni tqum fil-kuntest ta' tilwima bejn il-proprjetarju ta' attività agrikola fi Spanja, María del Pilar Planes Bresco, u l-awtoritajiet tal-Comunidad Autónoma de Aragón (komunità awtonoma ta' Aragón). Dawn tal-aħħar irrifjutaw li jirrikonoxxu bħala eliġibbli għall-benefiċċju tal-għajnuna ż-żoni kollha tal-mergħat permanenti li M. Planes Bresco kienet iddikjarat bħala eliġibbli f'żewġ talbiet għal pagament dirett, peress li ż-żoni indikati kienu ikbar minn dawk meħuda inkunsiderazzjoni f'perijodu ta' referenza ta' snin qabel. Skont dispożizzjoni leġiżlattiva tal-komunità awtonoma, kellu jiġi kkunsidrat f'dawn iċ-ċirkustanzi li kull attività agrikola fuq dawn iż-żoni fir-realtà kienet ġiet abbandunata u li għalhekk kien seħħ aġir abbużiv. Iż-żewġ partijiet fil-preżent jinvokaw id-dritt tal-Unjoni insostenn tal-fehmiet tagħhom.

1 — Lingwa oriġinali: il-Ġermaniż.

2 — Ara l-komunikazzjoni tal-Kummissjoni tat-30 ta' April 2011, "L-assigurazzjoni ta' ħajjitna, il-kapital naturali tagħna: strateġija tal-UE għall-bijodiversità sal-2020" [COM(2011)244 finali], li rċeviet is-sostenn tal-Kunsill tal-Unjoni Ewropea u tal-Parlament Ewropew; ara l-konklużjonijiet tal-Kunsill tal-21 ta' Ġunju 2011 (dokument 11978/11) u tad-19 ta' Diċembru 2011 (dokument 18862/11), kif ukoll ir-riżoluzzjoni tal-Parlament Ewropew tal-20 ta' April 2012 (ĠU 2013, C 258E, p. 99). F'dan il-kuntest, għandu wkoll jiġi nnotat li n-Nazzjonijiet Uniti ddikjaraw il-perijodu 2011 sa 2020 "deċennju għall-bijodiversità".

3. Minbarra dan din il-kawża għandha rilevanza partikolari sa fejn il-Qorti tal-Awdituri Ewropea tikkritika diġà għal diversi snin nuqqasijiet f'dak li jikkonċerna l-evalwazzjoni xierqa tal-eliġibbiltà għall-benefiċċju tal-għajnuna fi Spanja ta' mergħat permanenti [3]. Għal din ir-raġuni dan l-Istat Membru jiddefendi l-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali billi jargumenta li din tagħmel parti mill-miżuri ta' korrezzjoni xierqa, implementati sabiex jiġu rrimedjati l-problemi identifikati. Eżami iktar fil-fond madankollu juri li din il-leġiżlazzjoni tmur lil hinn mill-għan imfittex.

II – **Il-kuntest ġuridiku**

A – *Id-dritt tal-Unjoni*

4. Il-kuntest ġuridiku tal-Unjoni għal dawn il-proċeduri huwa kkostitwit mir-Regolament (KE) Nru 1782/2003 [4], li fil-frattemp tħassar. Dan ir-regolament irriforma fundamentalment is-sistema ta' għajnuna favur bdiewa fl-Unjoni. L-għajnuna, li kienet tiddependi fuq il-produzzjoni, ġiet essenzjalment issostitwita mill-"pagament uniku", li l-ammont tiegħu ma għadux influwenzat mill-produzzjoni attwali ta' razzett [5].

5. L-Artikolu 2(ċ) tar-Regolament Nru 1782/2003 ("Definizzjonijiet") jiddefinixxi l-"attività agrikola" bħala "il-produzzjoni, trobbija jew tkabbir ta' prodotti agrikoli inklużi l-ħsad, produzzjoni tal-ħalib, trobbija ta' annimali u ż-żamma ta' annimali għal skop ta' biedja, jew il-manteniment ta' l-art f'kondizzjoni agrikola u ambjentali tajba kif stabbilit taħt l-Artikolu 5".

6. L-Artikolu 5 tar-Regolament Nru 1782/2003 ("Kondizzjoni agrikola u ambjentali tajba") huwa fformulat kif ġej (estratti):

"(1) L-Istati Membri għandhom jiżguraaw li l-art agrikola kollha, speċjalment art li m'għadiex tintuża għall-skopijiet ta' produzzjoni, tinżamm f'kondizzjoni agrikola and ambjentali tajba. L-Istati Membri għandhom jiddefinixxu, fuq livell nazzjonali jew reġjonali, il-kondizzjonijiet minimi għall-kondizzjoni agrikola u ambjentali tajba fuq il-bażi tal-qafas stabbilit fl-Anness IV [...].

(2) L-Istati Membri għandhom jiżguraw li l-art li kienet b'mergħa permanenti fid-data mniżżla fl-applikazzjonijiet għall-għajnuna għaż-żona ta' l-2003 tinżamm taħt mergħa permanenti.

[...]"

7. L-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003 ("Restrizzjonijiet tal-pagament") jipprevedi:

"Mingħajr preġudizzju għal xi dispożizzjonijiet speċifiċi fi skemi individwali ta' appoġġ, m'għandu jsir l-ebda pagament lill-benefiċjarji li jinstabu li ħolqu artifiċjalment il-kondizzjonjiet mitluba biex jakkwistaw tali pagamenti bl-intenzjoni li jiksbu vantaġġ kontra l-għanijiet ta' dik l-iskema ta' appoġġ."

3 — Ara r-rapporti annwali tal-Qorti tal-Awdituri dwar **l-implimentazzjoni tal-baġit għas-sena finanzjarja 2014** (ĠU 2015, C 373, p. 1), punt 7.21 u kaxxa 7.1; għas-sena finanzjarja 2012 (ĠU 2013, C 331, p. 1), kaxxa 3.1; dwar is-sena finanzjarja 2011 (ĠU 2012, C 344, p. 1), punt 3.20 u Anness 3.2; għas-sena finanzjarja 2010 (ĠU 2011, C 326, p. 1), punt 3.31 u Anness 3.2; għas-sena finanzjarja 2009 (ĠU 2010, C 303, p. 1), punt 3.38 u Anness 3.2, kif ukoll għas-sena finanzjarja 2008 (ĠU 2009, C 269, p. 1), punt 5.36 u Anness 5.1.

4 — Regolament tal-Kunsill, tad-29 ta' Settembru 2003, li jistabbilixxi regoli komuni għal skemi diretti ta' appoġġ fi ħdan il-politika agrikola komuni u li jistabbilixxi ċerti skemi ta' appoġġ għall-bdiewa u li jemenda r-Regolamenti (KEE) Nru 2019/93, (KE) Nru 1452/2001, (KE) Nru 1453/2001, (KE) Nru 1454/2001, (KE) Nru 1868/94, (KE) Nru 1251/1999, (KE) Nru 1254/1999, (KE) Nru 1673/2000, (KE) Nru 2358/71 u (KE) Nru 2529/2001 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 3, Vol. 40, p. 269), imħassar bir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 73/2009, tad-19 ta' Jannar 2009 li jistabbilixxi regoli komuni għal skemi ta' appoġġ direct għal bdiewa fi ħdan il-politika agrikola komuni u li jistabbilixxi ċerti skemi ta' appoġġ għal bdiewa, u li jemenda r-Regolamenti (KE) Nru 1290/2005, (KE) Nru 247/2006, (KE) Nru 378/2007 u li jirrevoka ir-Regolament (KE) Nru 1782/2003 (ĠU L 30, p. 16). Ir-Regolament Nru 73/2009, fir-rigward tiegħu, tħassar bir-Regolament (UE) Nru 1307/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-17 ta' Diċembru 2013 (ĠU L 347, p. 608).

5 — Sabiex jinftiehem il-funzjonament tal-iskema ta' pagament uniku, ara wkoll il-punti 23 sa 25 tal-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

8. L-Artikolu 36(1) tar-Regolament Nru 1782/2003 (“Pagament”) jipprevedi li għajnuna taħt l-iskema ta’ pagament uniku għandha titħallas fir-rigward ta’ drittijiet għall-pagament.

9. L-Artikolu 43 tar-Regolament Nru 1782/2003 (“Determinazzjoni tad-drittijiet għall-pagament”) jirregola l-mod kif drittijiet għall-pagament kellhom jiġu stabbiliti inizjalment. Għal dan il-għan, l-ewwel nett kellu jiġi kkalkolat ammont ta’ referenza, li kien jikkorrispondi, skont l-Artikolu 37 tar-Regolament Nru 1782/2003, għall-medja tal-pagamenti, mogħtija lil bidwi fil-kuntest ta’ sistema ta’ appoġġ antika matul it-tliet snin li ppreċedew ir-riforma, jiġifieri matul is-snin 2002 sa 2002. Dan l-ammont ta’ referenza kien sussegwentement assenjat għall-medja tal-art maħduma matul dan il-perijodu. Konsegwentement, abbażi ta’ dan il-bidwi kien jingħata numru ta’ drittijiet għall-pagament, li kienu jikkorrispondu għan-numru ta’ ettari ta’ din iż-żona, li kull wieħed kellu valur partikolari.

10. L-Artikolu 44 tar-Regolament Nru 1782/2003 (“Użu ta’ drittijiet għall-pagament”) fil-verżjoni rilevanti tiegħu għall-finijiet ta’ din il-kawża, jistabbilixxi (estratt):

“(1) Kull dritt għall-pagament akkumpanjat b’ettaru eliġibbli għandu jagħti dritt għall-pagament ta’ l-ammont iffissat mid-dritt ta’ pagament.

(2) ‘Ettaru eliġibbli’ ifisser kull żona agrikola ta’ l-azjenda meħuda minn art li tinħarat u mergħa permanenti ħlief żoni kkultivati bi prodotti permanenti, foresti jew żoni użati għall-attivitajiet mhux agrikoli. [6]

(3) Il-bidwi għandu jiddikjara l-biċċiet ta’ art li jikkorrispondu ma’ l-ettaru eliġibbli li jakkumpanja kull dritt għall-pagament.

[…]”

11. Huma barra minn hekk rilevanti fil-kuntest ta’ din il-kawża r-Regolamenti Nru 795/2004[7] u Nru 796/2004[8], li kienu ġew adottati sabiex jimplementaw ir-Regolament Nru 1782/2003 u li huma wkoll fil-frattemp tħassru.

12. L-Artikolu 2(a) tar-Regolament Nru 795/2004 jippreċiża li “żona agrikola” tfisser “iż-żona totali kollha meħuda, minn art li tinħadem, mergħa permanenti, u uċuh tar-raba permanenti”.

13. L-Artikolu 2(e) tar-Regolament Nru 795/2004 jiddefinixxi l-kunċett ta’ “mergħa permanenti” billi jirreferi għall-Artikolu 2(2) tar-Regolament Nru 796/2004.

14. Skont l-Artikolu 2(2) tar-Regolament Nru 796/2004, “mergħa permanenti” tfisser “art li tintuża għat-tkabbir ta’ ħaxix jew għalf ieħor fil-forma ta’ ħaxix b’mod naturali (biż-żriegħ waħdu) jew permezz ta’ koltivazzjoni (miżrugħ) u li mhux inkluż fir-rotazzjoni tal-uċuh tar-raba ta’ l-azjenda għal ħames snin jew aktar [...]”.

6 — Fil-kuntest tal-inkorporazzjoni tas-settur tal-inbid fl-iskema ta’ pagament uniku bir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 479/2008, tad-29 ta’ April 2008, dwar l-organizzazzjoni komuni tas-suq tal-inbid li jemenda r-Regolamenti (KE) Nru 1493/1999, (KE) Nru 1782/2003, (KE) Nru 1290/2005, (KE) Nru 3/2008 u li jħassar ir-Regolamenti (KEE) Nru 2392/86 u (KE) Nru 1493/1999 (ĠU L 148, p. 1), il-formulazzjoni tal-Artikolu 44(2) tar-Regolament Nru 1782/2003 ġiet emendata (bl-Artikolu 123(5) tar-Regolament Nru 479/2008) sabiex jinqara kif ġej: “‘Ettaru eliġibbli’ għandha tfisser kwalunkwe żona agrikola ta’ l-azjenda minbarra ż-żoni ta’ foresti jew użati għal attivitajiet mhux agrikoli”. Skont l-Artikolu 129(2)(ċ) tar-Regolament Nru 479/2008, din l-emenda daħlet fis-seħħ fl-1 ta’ Jannar 2009 u ma hijiex rilevanti għall-finijiet ta’ din il-kawża.

7 — Regolament tal-Kummissjoni, tal-21 ta’ April 2004, li jippreskrivi regoli dettaljati għall-implimentazzjoni tal-iskema ta’ ħlas waħdieni li hemm provvediment dwaru fir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1782/2003 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 3, Vol. 44, p. 226), kif imħassar bir-Regolament (KE) Nru 1120/2009 (ĠU L 316, p. 1).

8 — Regolament tal-Kummissjoni, tal-21 ta’ April 2004, li jippreskrivi regoli dettaljati għall-implimentazzjoni ta’ konformità, modulazzjoni u amministrazzjoni integrata u sistema ta’ kontroll kif hemm provvediment dwarhom fir-Regolament tal-Kunsill Nru 1782/2003 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 3, Vol. 44, p. 243), imħassar bir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 1122/2009 tat-30 ta’ Novembru 2009 (ĠU L 316, p. 65).

B – *Id-dritt Spanjol*

15. It-tlettax-il sezzjoni tad-digriet tal-Ministeru tal-Agrikoltura u tal-Ikel (Departamento de Agricultura y Alimentación) tal-komunità awtonoma ta' Aragón, tal-24 ta' Jannar 2007 [9], tipprevedi:

"[...] huma ammissibbli biss il-mergħat permanenti ta' rziezet li ż-żona għall-għalf tagħhom tkun ittieħdet inkunsiderazzjoni għall-għoti ta' drittijiet ta' pagament uniku, fil-limitu ta' żona massima li ma taqbiżx il-medja taż-żona għall-għalf meħuda inkunsiderazzjoni għall-għoti ta' drittijiet għall-pagament uniku. Il-mergħat permanenti ddikjarati lil hinn mil-limitu indikat f'dan il-paragrafu ma humiex ammissibbli, peress li huwa kkunsidrat li l-benefiċjarju jkun ħoloq artifiċjalment il-kundizzjonijiet sabiex jibbenefika mill-pagament, skont l-Artikolu 29 tar-Regolament (KE) Nru 1782/2003."

16. Is-sittax-il sezzjoni tad-digriet tal-Ministeru tal-Agrikoltura u tal-Ikel tal-komunità awtonoma ta' Aragón tal-24 ta' Jannar 2008 [10] hija fformulata f'termini essenzjalment identiċi għal dawk tad-dispożizzjoni ċċitata iktar 'il fuq; minbarra dan hija tippreċiża:

"Il-paragrafu preċedenti ma japplikax jekk il-bidwi juri li fid-data tat-talba huwa proprjetarju ta' razzett u li huwa juża l-mergħat permanenti ddikjarati sabiex jitma annimali ta' dan ir-razzett."

III – **Il-kawża prinċipali u l-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja**

17. Fis-snin 2007 u 2008, M. Planes Bresco ressqet talba għal pagamenti diretti bbażati fuq iż-żoni skont ir-Regolament Nru 1782/2003.

18. L-awtorità kompetenti tal-komunità awtonoma ta' Aragón naqqset iż-żoni ddikjarati f'dawn it-talbiet sa fejn iż-żoni ddikjarati bħala mergħat permanenti eliġibbli għall-benefiċċju tal-għajnuna kienu jaqbżu l-medja taż-żona għall-għalf meħuda inkunsiderazzjoni, f'dak iż-żmien, għall-għan tad-drittijiet għall-pagament. F'każ bħal dan, skont id-dritt tal-komunità awtonoma, għandu jiġi kkunsidrat li l-kundizzjonijiet sabiex jinkiseb pagament kienu nħolqu artifiċjalment f'dak li kien jikkonċerna ż-żoni li kienu jaqbżu l-limitu.

19. Ir-rikorsi ppreżentati kontra dawn id-deċiżjonijiet kienu mingħajr suċċess.

20. Peress li f'dan il-kuntest it-Tribunal Supremo (qorti suprema ta' Spanja), li quddiemu issa tinsab it-tilwima, għandu dubji rigward l-interpretazzjoni tar-Regolament Nru 1782/2003, huwa għamel iż-żewġ domandi li ġejjin quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja:

1) L-Artikoli 43 u 44 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1782/2003, tad-29 ta' Settembru 2003, għandhom jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li teskludi mill-kategorija ta' ettari [żoni] eliġibbli s-superfiċi kollha ta' mergħat permanenti ddikjarati minn bidwi li jeċċedu s-superfiċi li preċedentement kienu ttieħdu inkunsiderazzjoni sabiex jiġi ddeterminat l-ammont ta' drittijiet normali dovuti lilu, li tissuġġetta l-inklużjoni tal-imsemmija superfiċi, u għalhekk is-sostituzzjoni ta' artijiet ta' koltivazzjoni b'mergħat għall-kundizzjoni li dawn tal-aħħar ikunu effettivament iddedikati għat-trobbija tal-annimali matul is-sena li fiha l-bidwi jixtieq jibbenefika mid-dritt li jirċievi l-għajnuna?

Fil-każ li r-risposta għad-domanda preċedenti tkun fin-negattiv,

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* Nru 13 tal-31 ta' Jannar 2007, p. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* Nru 12, tat-30 ta' Jannar 2008, p. 956).

2) L-Artikolu 29 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1782/2003, tad-29 ta' Settembru 2003, li jeskludi l-pagamenti taħt l-iskemi ta' għajnuna lill-istess benefiċjarji tagħhom "li jinstabu li ħolqu artifiċjalment il-kondizzjonijiet mitluba biex jakkwistaw tali pagamenti bl-intenzjoni li jiksbu vantaġġ kontra l-għanijiet ta' dik l-iskema ta' appoġġ", għandu jiġi interpretat fis-sens li ma jippermettix lill-Istati Membri jadottaw dispożizzjonijiet ġenerali li jnaqssu n-numru ta' "ettari eliġibbli" (ta' mergħat permanenti), billi jiddefinixxi oġġettivament sitwazzjonijiet ġenerali li fihom jitqies li l-benefiċjarju ħoloq kundizzjonijiet b'mod artifiċjali sabiex jikseb il-pagament mingħajr ma jkun wera b'mod konkret u b'rabta ma' bidwi speċifiku, l-attività mwettqa mill-imsemmi bidwi u l-aġir ta' dan tal-aħħar?

21. Fil-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, il-Kummissjoni Ewropea u r-Renju ta' Spanja ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub.

IV – **Id-dritt**

A – *Fuq l-ewwel domanda preliminari*

22. Permezz tal-ewwel domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tixtieq tkun taf jekk ir-Regolament Nru 1782/2003 jipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali, li tgħid li fil-kuntest ta' talba għal pagamenti minn skema ta' pagament uniku, iż-żoni ta' mergħat permanenti kollha ddikjarati minn bidwi, li jaqbżu ż-żoni għall-għalf li kienu ttieħdu inkunsiderazzjoni preċedentement fil-każ tiegħu għad-determinazzjoni tad-drittijiet għall-pagament tiegħu japplikaw biss bħala żoni eliġibbli għal ħlas, meta dawn iż-żoni effettivament jintużaw għat-trobbija tal-annimali.

23. Għar-risposta tagħha għandu jiġi eżaminat jekk l-eliġibbiltà ta' mergħat permanenti tistax tiġi suġġetta għall-benefiċċju tal-għajnuna bil-kundizzjoni li żona identika ta' mergħat kienet diġà teżisti fiż-żmien meta ġew ikkalkolati d-drittijiet għall-pagament tal-bidwi jew, jekk dan ma huwiex il-każ, li ż-żoni huma attwalment użati għat-trobbija tal-annimali, pereżempju bħala żoni għall-għalf.

24. Effettivament, id-domanda tal-qorti tar-rinviju tirreferi kemm għall-Artikolu 43 tar-Regolament Nru 1782/2003, kif ukoll għall-Artikolu 44 tiegħu. Madankollu, għall-evalwazzjoni dwar l-eliġibbiltà ta' żona, hija rilevanti biss din l-aħħar dispożizzjoni, peress li l-Artikolu 43 tar-Regolament jirregola biss id-determinazzjoni oriġinali tad-drittijiet għall-pagament.

25. Skont l-Artikolu 44(2) tar-Regolament Nru 1782/2003 fil-verżjoni rilevanti tiegħu għall-kawża preżenti, titqies bħala "ettaru eliġibbli" kull żona agrikola tar-razzett meħuda minn art li tinħarat u mergħa permanenti ħlief żoni kkultivati bi prodotti permanenti, foresti jew żoni użati għall-attivitajiet mhux agrikoli. Isegwi li tliet kundizzjonijiet għandhom jiġu ssodisfatti sabiex żona tkun tista' tiġi kkunsidrata bħala eliġibbli fis-sens ta' din id-dispożizzjoni: hija għandha tikkonċerna *żona agrikola*, li tagħmel parti minn *razzett* u li tintuża għal *attivitajiet agrikoli* [11].

26. L-ewwel nett għandu jkun hemm *żona agrikola*. L-Artikolu 2(a) tar-Regolament Nru 795/2004 jiddefinixxi dan il-kunċett bħala "iż-żona totali kollha meħuda, minn art li tinħadem, mergħa permanenti, u uċuh tar-raba permanenti".

11 — Sentenza Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punt 54).

27. F'dan il-każ, l-eliġibbiltà taż-żoni li ġew iddikjarati bħala mergħat permanenti hija kkontestata. Mergħat permanenti fis-sens tal-Artikolu 2(e) tar-Regolament Nru 795/2004 moqri mal-Artikolu 2(2) tar-Regolament Nru 796/2004 huma żoni, li jintużaw għat-tkabbir ta' ħaxix jew għalf ieħor fil-forma ta' ħaxix b'mod naturali (biż-żriegħ waħdu) jew permezz ta' koltivazzjoni (miżrugħ) u li mhux inkluż fir-rotazzjoni tal-uċuh tar-raba tal-azjenda għal ħames snin jew iktar. Jekk iż-żoni inkwistjoni effettivament jikkorrispondux jew le ma' dawn ir-rekwiżiti ma huwiex ikkontestat fil-kawża prinċipali u fi kwalunkwe każ huma l-awtoritajiet nazzjonali li għandhom jiddeċiedu dwar dan.

28. It-tieni nett, żona, sabiex tkun eliġibbli fis-sens tal-Artikolu 44(2) tar-Regolament Nru 1782/2003, għandha tkun parti mir-razzett tal-bidwi inkwistjoni [12]. Skont il-ġurisprudenza, f'dan ir-rigward ikun suffiċjenti li l-bidwi jkollu, fir-rigward ta' din iż-żona, awtonomija suffiċjenti għall-eżerċizzju tal-attività agrikola tiegħu [13]. Dan il-punt lanqas ma huwa kkontestat fil-kawża prinċipali.

29. It-tielet nett, l-eliġibbiltà ta' żona agrikola għall-benefiċċju tal-għajnuna tippreżupponi, fl-aħħar nett, li din iż-żona tintuża għal *attività agrikola* [14]. Huwa loġiku li jingħad li l-produzzjoni, it-trobbija u t-tkabbir ta' prodotti agrikoli għandhom jitqiesu bħala tali attività. Għalhekk, dawn l-attivitajiet jaqgħu taħt id-definizzjoni stabbilita fl-Artikolu 2(ċ) tar-Regolament Nru 1782/2003. Madankollu din id-dispożizzjoni tinkludi wkoll iż-żamma taż-żoni f'kundizzjoni agrikola u *ambjentali* tajba kif stabbilit taħt l-Artikolu 5 tar-Regolament, fil-kuntest ta' attività agrikola.

30. Kuntrarjament għal dak li d-dritt tal-komunità awtonoma ta' Aragón jidher li jeħtieġ [15], l-eżistenza ta' *attività agrikola* għalhekk ma tippreżupponix li l-mergħat permanenti jintużaw għall-produzzjoni ta' prodotti agrikoli. Skont id-definizzjoni tal-kuntest ta' attività agrikola fl-Artikolu 2(ċ) tar-Regolament Nru 1782/2003, iż-żamma ta' żoni f'kundizzjoni agrikola u ambjentali tajba diġà, minnha nnifisha, tikkostitwixxi tali attività. Minbarra dan, mill-Artikolu 5 tar-Regolament Nru 1782/2003 jirriżulta li din hija intiża speċifikament għaż-żoni li ma humiex użati iktar għal produzzjoni. Bħalma l-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet f'dan il-kuntest, żona li l-użu tagħha jsegwi prinċipalment għanijiet ta' preżervazzjoni tal-pajsaġġ u ta' protezzjoni tan-natura [16] għandha għalhekk ukoll tiġi kkunsidrata bħala eliġibbli għall-benefiċċju tal-għajnuna.

31. Għalhekk, sa fejn żoni ddikjarati minn bidwi f'applikazzjoni għall-għajnuna jissodisfaw dawn it-tliet kundizzjonijiet, huma jikkostitwixxu "ettari [żoni] eliġibbli" fis-sens tal-Artikolu 44(2) tar-Regolament Nru 1782/2003. Kull ettaru ta' din iż-żona, flimkien ma' kull dritt għall-pagament tal-bidwi, jagħti dritt għal pagament tal-ammont stabbilit mid-drittijiet għall-pagament. Bil-kontra, dan ir-regolament ma jħalli l-ebda diskrezzjoni lill-Istati Membri sabiex jissuġġettaw l-eliġibbiltà għall-benefiċċju tal-għajnuna għal rekwiżiti addizzjonali.

32. Għal din ir-raġuni, ma huwiex rilevanti, jekk iż-żoni ddikjarati bħala mergħat permanenti kinux diġà jeżistu fiż-żmien meta d-drittijiet għall-pagament kienu ġew ikkalkolati – pereżempju bħala żoni għall-għalf – jew kienu biss sussegwentement ikkonvertiti pereżempju minn art li tinħarat għal mergħat permanenti. Minflok, id-drittijiet għall-pagament normali ma għandhom l-ebda rabta ma' żoni speċifiċi, minħabba li fil-kuntest tal-iskema ta' pagament uniku jingħata appoġġ dirett għad-dħul, irrispettivament mill-produzzjoni [17].

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

13 — Sentenzi Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punti 58 u 62); Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punt 44), kif ukoll Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punt 58).

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

15 — Ara l-punt 16 tal-konklużjonijiet tiegħi.

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

17 — Ara l-premessa 24 tar-Regolament Nru 1782/2003, li tgħid li "hi neċessarja li tkun kompletata il-bidla mill-appoġġ lill-produzzjoni għall-appoġġ lill-produttur billi tiġi ntrodotta sistema ta' dħul separat għal kull razzett".

33. Din il-konklużjoni hija sostnuta permezz ta' kunsiderazzjonijiet ta' natura sistematika. Għalhekk, minn naħa, l-Artikolu 46(2) tar-Regolament Nru 1782/2003 jikkonferma li bħala prinċipju ma hemm l-ebda obbligu li jiġu attivati drittijiet għall-pagament maż-żoni li kienu ġew inizjalment allokati għalihom. Skont din id-dispożizzjoni, drittijiet għall-pagament "jistgħu jiġu trasferiti permezz ta' bejgħ jew trasferiment definittiv ieħor bl-art jew mingħajr".

34. Min-naħa l-oħra, għandu jsir riferiment għall-Artikolu 53 tar-Regolament Nru 1782/2003, li jinkludi dispożizzjoni speċifika dwar id-determinazzjoni ta' drittijiet għall-pagament, fejn f'perijodu ta' referenza, jiġifieri mis-snin 2000 sa 2002, bidwi kien obbligat li jirtira mill-produzzjoni parti mir-razzett tiegħu. Filwaqt li jidderoga b'mod espliċitu mill-Artikolu 44(2) ta' dan l-istess regolament, l-Artikolu 54(2) jipprevedi f'dan ir-rigward li huma eliġibbli biss għall-benefiċċju tal-għajnuna għal żona rtirata mill-produzzjoni, bħala prinċipju ż-żona agrikoli meħuda minn art li tinħarat. Għalhekk, bħala eċċezzjoni, din id-dispożizzjoni torbot id-drittijiet għall-pagament ma' tip partikolari ta' żona eliġibbli. Minn dan, huwa *a contrario* ċar li fir-rigward tad-drittijiet għall-pagament normali, iċ-ċirkustanzi eżistenti fiż-żmien tal-evalwazzjoni tagħhom ma jistax ikollhom influwenza ulterjuri dwar liema żoni eliġibbli jistgħu sussegwentement jattivaw drittijiet għall-pagament.

35. Fl-aħħar nett, huwa wkoll konsistenti mal-għanijiet tar-Regolament Nru 1782/2003, li mergħat permanenti jiġu kkunsidrati bħala eliġibbli indipendentement minn allokazzjoni preċedenti jew użu effettiv għall-produzzjoni ta' prodotti agrikoli. Għalhekk, il-premessa 4 tar-Regolament tenfasizza b'mod espliċitu l-effetti pożittivi fuq l-ambjent ta' mergħat permanenti [18]. B'mod korrispondenti ma' dan l-għan, l-Artikolu 5(2) tar-Regolament Nru 1782/2003 jeħtieġ li l-Istati Membri jiżguraw li żoni li kienu jintużaw għal mergħat permanenti fid-data ta' bdil tas-sistema ta' appoġġ fis-sena 2003, jibqgħu jintużaw bħala mergħat permanenti.

36. Għal dan il-għan, l-Artikolu 4 tar-Regolament Nru 796/2004 minbarra dan jawtorizza lill-Istati Membri jieħdu miżuri partikolari f'każ ta' tnaqqis, fuq livell nazzjonali jew reġjonali, tal-mergħat permanenti. Għalhekk, bdiewa li kellhom żoni allokati għall-mergħat permanenti li sussegwentement ġew allokati mill-ġdid għal użi oħra jistgħu għalhekk jiġu imposti l-obbligu li jistabbilixxu mill-ġdid il-mergħat permanenti [19].

37. Ir-Regolament Nru 1782/2003 bl-ebda mod ma jostakola estensjoni tal-mergħat permanenti; pjuttost, minħabba l-effett pożittiv tagħhom fuq l-ambjent, huwa intiż li jiżgura ż-żamma tagħhom. Huwa biss fil-każ ta' *tnaqqis* taż-żoni ta' mergħat permanenti li l-Istati Membri huma awtorizzati jieħdu miżuri ta' korrezzjoni.

38. Għaldaqstant, ir-risposta għall-ewwel domanda preliminari għandha tkun li hemm lok li r-Regolament Nru 1782/2003 u b'mod partikolari l-Artikolu 44(2) jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li tgħid li ż-żoni kollha ta' mergħat permanenti ddikjarati minn bidwi, lil hinn miż-żoni għall-għalf li kienu ttieħdu inkunsiderazzjoni preċedentement waqt id-determinazzjoni inizjali tad-drittijiet għal pagament tiegħu, huma meqjusa bħala żoni eliġibbli biss jekk effettivament jintużaw għat-trobbija tal-annimali.

18 — Skont il-premessa 4 tar-Regolament Nru 1782/20003, "[b]Billi l-mergħa permanenti għandha effett pożittiv ambjentali, hu xieraq li jkunu adottati miżuri biex jinkoraġixxu ż-żamma ta' mergħat permanenti eżistenti biex tiġi evitata konverżjoni massiva f'art li tinħarat".

19 — Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 796/2004.

B – *Fuq it-tieni domanda preliminari*

39. It-tieni domanda hija intiża għal kjarifika dwar jekk l-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003 jipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali li, sa fejn il-mergħat permanenti ddikjarati f'applikazzjoni għall-ħlas ta' pagament uniku imorru lil hinn miż-żoni għall-għalf meħuda inkunsiderazzjoni preċedentement għad-determinazzjoni tad-drittijiet għal pagament, toħloq preżunzjoni statutorja li l-bidwi jkun ħoloq artifiċjalment il-kundizzjonijiet meħtieġa sabiex jirċievi l-pagamenti.

40. Il-qorti tar-rinviju tagħmel din id-domanda biss fil-każ li l-ewwel domanda preliminari tagħha tirċievi risposta negattiva. Fid-dawl tal-iżviluppi iktar 'il fuq, għalhekk ma huwiex neċessarju li tingħata risposta għaliha; madankollu ser neżaminaha sussidjarjament.

41. Skont l-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003, ma għandu jsir l-ebda pagament lill-benefiċjarji li fir-rigward tagħhom jiġi kkonstatat li ħolqu artifiċjalment il-kundizzjonijiet mitluba biex jakkwistaw tali pagamenti bl-intenzjoni li jiksbu vantaġġ li jmur kontra l-għanijiet tal-iskema ta' appoġġ inkwistjoni.

42. Ir-Renju ta' Spanja huwa tal-fehma li l-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali hija konformi ma' din id-dispożizzjoni. Huwa jsostni li din għandha bħala għan li jiġi evitat li, fil-kuntest tal-ġbir ta' pagamenti skont l-iskema ta' pagament uniku, iż-żoni ta' art li tinħarat li kienu, f'dak iż-żmien, taw lok għal attribuzzjoni ta' dawn id-drittijiet għall-pagament jiġu ssostitwiti b'mod inġustifikat u abbużiv minn mergħat permanenti, għaliex is-sostituzzjoni ta' mergħat permanenti għal żoni ta' art li tinħarat fir-realtà taħbi l-abbandun ta' kwalunkwe attività agrikola ġenwina.

43. L-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003 essenzjalment jikkorrispondi mal-formulazzjoni tal-Artiklu 4(3) tar-Regolament Nru 2988/95[20], li jista', fir-rigward tiegħu, jiġi kkunsidrat bħala l-kodifikazzjoni tal-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, li l-partijiet fil-kawża ma jistgħux b'mod qarrieqi jew abbużiv jinvokaw id-dritt tal-Unjoni[21]. Fil-fatt, l-applikazzjoni tal-leġiżlazzjoni tal-Unjoni ma tistax tiġi estiża sabiex tkopri l-prattiki abbużivi ta' operaturi ekonomiċi[22].

44. Skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, il-prova ta' abbuż min-naħa ta' benefiċjarju potenzjali teħtieġ, minn naħa, numru ta' ċirkustanzi oġġettivi li minnhom jirriżulta li, minkejja osservanza formali tal-kundizzjonijiet previsti mil-leġiżlazzjoni tal-Unjoni, l-għan imfittex minn din il-leġiżlazzjoni ma ġiex milħuq; din teħtieġ, min-naħa l-oħra, ir-rieda li jinkiseb vantaġġ li jirriżulta

20 — Regolament tal-Kunsill (KE, Euratom) Nru 2988/95, tat-18 ta' Diċembru 1995, dwar il-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-Komunità Ewropea (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol. 1, p. 340). Madankollu teżisti sensiela ta' testi leġiżlattivi oħra tal-Unjoni li jinkludu dispożizzjoni li ssegwi dan il-mudell, ara pereżempju, l-Artikolu 7 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1259/1999, tas-17 ta' Mejju 1999, li jistabbilixxi regoli komuni għall-iskemi ta' appoġġ dirett skond il-politika agrikola komuni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 3, Vol. 25, p. 424) jew l-Artikolu 193 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1234/2007, tat-22 ta' Ottubru 2007, li jistabbilixxi organizzazzjoni komuni ta' swieq agrikoli [...] (ĠU L 299, p. 1), ikklassifikata espressament bħala "[k]lawsola ta' ċirkomvenzjoni" kif ukoll l-Artikolu 4(8) tar-Regolament tal-Kummissjoni (UE) Nru 65/2011, tas-27 ta' Jannar 2011, li jistabbilixxi regoli dettaljati għall-implimentazzjoni tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1698/2005 [...] (ĠU L 25, p. 8).

21 — F'dan is-sens, punt 80 tal-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Alber fil-kawża Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). F'dak li jikkonċerna din il-ġurisprudenza, ara, bħala eżempji, is-sentenzi Kefalas *et* (C-367/96, EU:C:1998:222, punt 20); Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, punt 33); Halifax *et* (C-255/02, EU:C:2006:121, punt 68); Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punt 19), kif ukoll SICES *et* (C-155/13, EU:C:2014:145, punt 29).

22 — Ara s-sentenzi Cremer (125/76, EU:C:1977:148, punt 21); General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, punt 21); Halifax *et* (C-255/02, EU:C:2006:121, punt 69); Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punt 20); Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punt 31), kif ukoll Christodoulou *et* (C-116/12, EU:C:2013:825, punt 63).

minn din il-leġiżlazzjoni, bil-ħolqien artifiċjali tal-kundizzjonijiet meħtieġa għall-ksib tiegħu [23]. Hija l-qorti nazzjonali li għandha tistabbilixxi jekk dan huwiex il-każ. Il-prova għandha tiġi prodotta b'mod konformi mar-regoli tad-dritt nazzjonali, sakemm ma tiġix ippreġudikata l-effettività tad-dritt tal-Unjoni [24].

45. L-applikazzjoni tal-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003 tippreżupponi għalhekk il-preżenza kemm ta' element oġġettiv kif ukoll ta' element suġġettiv. Konsegwentement, fi kwalunkwe każ, l-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003 ma jipprovdi l-ebda bażi legali għal leġiżlazzjoni li tistabbilixxi, b'mod ġenerali u irrispettivament minn kwalunkwe evalwazzjoni taċ-ċirkustanzi tal-każ konkret, il-preżunzjoni li, f'dak li jikkonċerna ż-żoni addizzjonali ddikjarati bħala mergħat permanenti, il-bidwi ħoloq artifiċjalment il-kundizzjonijiet meħtieġa sabiex jibbenefika minn pagamenti.

46. Kif sostniet korrettament il-Kummissjoni, huwa b'mod partikolari diġà impossibbli li jiġi identifikat kwalunkwe element oġġettiv ta' abbuż possibbli. Fil-fatt, permezz tas-sistema ta' appoġġ ġdida, il-leġiżlatur tal-Unjoni pprova ġustament li jissepara l-appoġġ għad-dħul tal-bdiewa mill-produzzjoni bl-iktar mod estensiv [25]. Meta bidwi jattiva drittijiet għall-pagament ma' mergħat permanenti li huma eliġibbli għall-benefiċċju għall-għajnuna skont il-kundizzjonijiet tal-Artikolu 44(2) tar-Regolament Nru 1782/2003, dan huwa perfettament konformi mal-għan tal-iskema ta' pagament uniku.

47. Barra minn hekk, għandu jiġi enfasizzat li, fl-osservazzjonijiet tiegħu, ir-Renju ta' Spanja jirreferi huwa stess, rigward il-mergħat permanenti ddikjarati abbużivament, għal abbuż imwettaq minn "xi benefiċjarji". Għalhekk hemm jerġa' inqas raġunijiet sabiex wieħed jaħseb li l-applikazzjoni rigoruża tal-leġiżlazzjoni ddettaljata ħafna li diġà ġiet adottata fil-livell tal-Unjoni sabiex tiġi ggarantita l-effettività tal-kontrolli ma hijiex biżżejjed sabiex jiġu miġġielda b'mod effettiv l-abbużi deskritti.

48. Fl-aħħar nett, l-argument tar-Renju ta' Spanja lanqas ma huwa konvinċenti meta jistabbilixxi rabta bejn il-leġiżlazzjoni inkwistjoni u l-kritiki fformulati mill-Qorti tal-Awdituri rigward nuqqasijiet ikkonstatati f'dak li jikkonċerna l-evalwazzjoni tal-eliġibbiltà ta' mergħat permanenti għall-benefiċċju tal-għajnuna [26]. Fil-fatt, dawn il-kritiki jirreferu għal pagamenti mogħtija għal żoni li ma jissodisfawx il-kundizzjonijiet għall-eliġibbiltà għall-benefiċċju tal-għajnuna stabbiliti fl-Artikolu 44(2) tar-Regolament Nru 1782/2003. Issa, mill-espożizzjoni tal-fatti mill-qorti tar-rinviju jirriżulta li, fil-kuntest tal-proċedura pendenti quddiemha, l-eżistenza ta' żoni determinati sew li ġew allokati għal mergħat permanenti u eliġibbli għall-benefiċċju tal-għajnuna ma hijiex ikkontestata mill-partijiet.

49. Għaldaqstant, ir-risposta għat-tieni domanda preliminari għandha tkun li l-Artikolu 29 tar-Regolament Nru 1782/2003 jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li tistabbilixxi preżunzjoni legali li tgħid li, meta ż-żoni ta' mergħat permanenti ddikjarati minn bidwi fl-applikazzjoni tiegħu għall-pagamenti skont l-iskema ta' pagament uniku jmorru lil hinn miż-żoni għall-għalf li kienu ttieħdu inkunsiderazzjoni waqt id-determinazzjoni inizjali tad-drittijiet għall-pagament tiegħu, huwa preżunt li dan il-bidwi jkun ħoloq artifiċjalment il-kundizzjonijiet sabiex jinkisbu pagamenti.

23 — Ara s-sentenzi Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punti 52 *et seq*); Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punt 39); Halifax *et* (C-255/02, EU:C:2006:121, punti 74 *et seq*); Cadbury Schweppes u Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punt 64); L-Ungerija vs Is-Slovakkja (C-364/10, EU:C:2012:630, punt 58); Christodoulou *et* (C-116/12, EU:C:2013:825, punt 64), kif ukoll Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punt 29).

24 — Ara s-sentenzi Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punt 54); Christodoulou *et* (C-116/12, EU:C:2013:825, punt 65), kif ukoll Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punt 30).

25 — Ara, għal darba oħra, il-premessa 24 tar-Regolament Nru 1782/2003.

26 — Ara r-referenzi ċċitati fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3 ta' dawn il-konklużjonijiet.

V – **Konklużjoni**

50. Bħala konklużjoni, nipproponi konsegwentement li r-risposta għat-talba għal deċiżjoni preliminari mit-Tribunal Supremo (qorti suprema) għandha tkun kif ġej:

Ir-Regolament (KE) Nru 1782/2003, u b'mod partikolari l-Artikoli 44(2) u 29 tiegħu, għandu jiġi interpretat fis-sens li huwa jipprekludi dispożizzjoni nazzjonali li tgħid li ż-żoni kollha ta' mergħat permanenti ddikjarati minn bidwi, fil-kuntest ta' applikazzjoni għall-pagamenti skont l-iskema ta' pagament uniku, lil hinn miż-żoni għall-għalf li kienu ttieħdu inkunsiderazzjoni waqt id-determinazzjoni inizjali tad-drittijiet għal pagament tiegħu, huma meqjusa bħala żoni eliġibbli għall-benefiċċju tal-għajnuna biss jekk effettivament jintużaw għat-trobbija tal-annimali u, fil-każ kuntrarju, huwa preżunt li l-bidwi jkun ħoloq artifiċjalment il-kundizzjonijiet sabiex jinkisbu pagamenti.