Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 10 maart 2016[1]

Gevoegde zaken C-333/15 en C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
tegen
Comunidad Autónoma de Aragón

[verzoek van het Tribunal Supremo (Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Verordening (EG) nr. 1782/2003 — Bedrijfstoeslag — Subsidiabele hectaren — Blijvend grasland — Rechtsmisbruik”

I – Inleiding

1. Grasland is een onmisbaar onderdeel van onze agrarische landschappen vanwege de esthetische en de hoge ecologische waarde ervan. Het vervult essentiële functies voor de bescherming van het milieu, waarvan het behoud volgens artikel 11 VWEU juncto artikel 191 van het VWEU één van de doelstellingen van het beleid van de Unie is, en het is ook van groot belang voor de biodiversiteit, die met name de laatste tijd in de belangstelling staat.[2] In het licht hiervan kan het verrassend lijken, wanneer in een lidstaat betalingen aan landbouwers worden geweigerd op grond dat zij gronden die tot dusver bijvoorbeeld als bouwland intensief werden geëxploiteerd, hebben omgezet in grasland. Het Hof van Justitie zal in het kader van dit verzoek om een prejudiciële beslissing in wezen dienen te verduidelijken of het Unierecht zich tegen een dergelijke handelwijze verzet.

2. De vraag rijst in het kader van een geschil tussen de eigenaresse van een landbouwbedrijf in Spanje, María del Pilar Planes Bresco, en de autoriteiten van de Comunidad Autónoma de Aragón (hierna: „autonome regio Aragón”). Bedoelde autoriteiten hebben blijvend grasland dat Planes Bresco in twee aanvragen voor rechtstreekse betalingen als subsidiabel had aangegeven, niet volledig erkend, aangezien de gedeclareerde oppervlakte telkens groter was dan in een jaren terugliggende referentieperiode. Ingevolge een wettelijke regeling van de autonome gemeenschap diende in die omstandigheden te worden aangenomen dat de agrarische activiteit op die oppervlakten in werkelijkheid volledig werd opgegeven en dat er dus sprake was van misbruik. Beide partijen doen nu een beroep op het Unierecht om hun respectieve standpunt te onderbouwen.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Zie de door de Europese Commissie opgestelde „EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020” [mededeling van 3 mei 2011, COM(2011) 244 definitief], die wordt ondersteund door de Raad van de Europese Unie en door het Europees Parlement; zie conclusies van de Raad van 21 juni 2011 (document 11978/11) en van 19 december 2011 (document 18862/11) alsook resolutie van het Europees Parlement van 20 april 2012 (PB 2013, C 258 E, blz. 99). In dit verband dient de aandacht ook te worden gevestigd op het feit dat de Verenigde Naties het tijdvak van 2011 tot en met 2020 heeft verklaard tot decennium van de biodiversiteit.

3. Het onderhavige geval is ook van bijzonder belang omdat de Europese Rekenkamer al jaren wijst op gebreken in de correcte beoordeling van de subsidiabiliteit van blijvend grasland in Spanje. [3] Deze lidstaat stelt ter verdediging van de in casu aan de orde zijnde regeling bijgevolg dat zij deel uitmaakt van maatregelen waarmee de geconstateerde problemen kunnen worden aangepakt. Zoals bij nader onderzoek zal blijken is bedoelde lidstaat daarmee echter het doel voorbijgeschoten.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

4. De inmiddels buiten werking getreden verordening nr. 1782/2003 vormt het unierechtelijke kader van dit geding. [4] Met die verordening werd het stelsel van steunmaatregelen voor landbouwers in de Unie grondig hervormd. De van de productie afhankelijke steun werd in wezen vervangen door een „bedrijfstoeslag", die qua hoogte niet langer afhangt van de huidige productie van een bedrijf. [5]

5. Artikel 2 van verordening nr. 1782/2003 („Begripsomschrijvingen") definieert onder c) „landbouwactiviteit" als „landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 5 houden".

6. Artikel 5 van verordening nr. 1782/2003 („Goede landbouw- en milieuconditie") bepaalt onder meer:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen, op nationaal of op regionaal niveau, minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie vast op basis van het in bijlage IV vastgestelde kader, [...]

2. De lidstaten zien erop toe dat de grond die op de voor de aanvragen van oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum blijvend grasland was, als blijvend grasland wordt gehandhaafd.

[...]"

7. Artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 („Beperking van de uitbetaling") bepaalt:

„Onverminderd bijzondere bepalingen in afzonderlijke steunregelingen, wordt niet uitbetaald aan begunstigden van wie vaststaat dat zij de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig hebben gecreëerd om een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van de betrokken steunregeling."

8. Artikel 36 van verordening nr. 1782/2003 („Uitbetaling") bepaalt in lid 1 dat de steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling wordt uitbetaald uit hoofde van toeslagrechten.

3 — Zie de jaarverslagen van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2014 (PB 2015, C 373, blz. 1), punt 7.21 en tekstvak 7.8; over het begrotingsjaar 2012 (PB 2013, C 331, blz. 1), tekstvak 3.1; over het begrotingsjaar 2011 (PB 2012, C 344, blz. 1), punt 3.20 en bijlage 3.2; over het begrotingsjaar 2010 (PB 2011, C 326, blz. 1), punt 3.31 en bijlage 3.2; over het begrotingsjaar 2009 (PB 2010, C 303, blz. 1), punt 3.38 en bijlage 3.2, en over het begrotingsjaar 2008 (PB 2009, C 269, blz. 1), punt 5.36 en bijlage 5.1.

4 — Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers [...] (PB L 270, blz. 1), ingetrokken bij verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 [...] (PB L 30, blz. 16). Die laatste verordening is op haar beurt ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 [...] (PB L 347, blz. 608).

5 — Zie voor een beter begrip van de werking van de bedrijfstoeslagregeling ook de punten 23-25 van mijn conclusie in de zaak Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Artikel 43 van verordening nr. 1782/2003 („Bepaling van de toeslagrechten") regelt hoe de toeslagrechten initieel moesten worden vastgesteld. Daarvoor diende om te beginnen een referentiebedrag te worden berekend, dat overeenkomstig artikel 37 overeenstemt met het gemiddelde van de toeslagen die een landbouwer in het kader van de vroegere steunregeling tijdens de laatste drie jaar vóór de hervorming, dat wil zeggen in de jaren 2000 tot en met 2002, had ontvangen. Het referentiebedrag werd vervolgens verdeeld over de gemiddelde oppervlakte die tijdens dat tijdvak voor de landbouw werd gebruikt. Een landbouwer ontving dus op deze basis een met het aantal hectaren van de hierboven bedoelde oppervlakte overeenstemmend aantal toeslagrechten, die elk een bepaalde waarde hadden.

10. Artikel 44 van verordening nr. 1782/2003 („Gebruik van de toeslagrechten") bepaalt in de in casu relevante versie onder meer het volgende:

„1. Elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare geeft recht op de uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag.

2. Onder ‚subsidiabele hectare' wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is.[6]

3. De landbouwer geeft aan welke percelen overeenstemmen met subsidiabele hectaren die met een toeslagrecht gepaard gaan. [...]

[...]"

11. Daarnaast zijn in casu ook de ter uitvoering van verordening nr. 1782/2003 vastgestelde en inmiddels eveneens ingetrokken verordeningen nrs. 795/2004[7] en 796/2004[8] van belang.

12. Volgens artikel 2, onder a), van verordening nr. 795/2004 is „landbouwgrond" „de totale door bouwland, blijvend grasland en blijvende teelten ingenomen oppervlakte".

13. Artikel 2, onder e), van verordening nr. 795/2004 definieert het begrip „blijvend grasland" onder verwijzing naar artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004.

14. Volgens artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004 wordt, voor zover hier van belang, onder „blijvend grasland" verstaan „grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen [...]".

6 — Naar aanleiding van de opname van de wijnsector in de bedrijfstoeslagregeling bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad van 29 april 2008 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt [...] (PB L 148, blz. 1) werd artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 bij artikel 123, punt 5, van verordening nr. 479/2008 gewijzigd en kwam het te luiden als volgt: „Onder ‚subsidiabele hectare' wordt verstaan om het even welke landbouwgrond van het bedrijf met uitzondering van de grond die als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was." Die wijziging gold volgens artikel 129, onder c), van verordening nr. 479/2008 vanaf 1 januari 2009 en is in casu niet van toepassing.

7 — Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin in voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 [...] (PB L 141, blz. 1, met rectificatie in PB L 291, blz. 18), ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 (PB L 316, blz. 1).

8 — Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem [...] (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 239/2005 van de Commissie van 11 februari 2005 tot wijziging en rectificatie van verordening (EG) nr. 796/2004 (PB L 42, blz. 3), ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 (PB L 316, blz. 65).

B – *Spaans recht*

15. In het dertiende lid van het besluit van het ministerie voor Landbouw en Voedselvoorziening van de autonome gemeenschap Aragón van 24 januari 2007 [9] is het volgende bepaald:

„Blijvend grasland is [...] enkel subsidiabel voor bedrijven waarvan het voederareaal in aanmerking is genomen voor de toekenning van bedrijfstoeslagrechten, en zulks tot een maximumareaal dat niet uitstijgt boven het gemiddeld voor de toekenning van bedrijfstoeslagrechten in aanmerking genomen voederareaal. Blijvend grasland dat boven de in dit lid vastgestelde limiet is gedeclareerd, is overeenkomstig artikel 29 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van steun uitgesloten, aangezien wordt aangenomen dat de begunstigde de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig heeft gecreëerd."

16. Het zestiende lid van het besluit van het ministerie voor Landbouw en Voedselvoorziening van de autonome gemeenschap Aragón van 24 januari 2008 [10] komt in wezen overeen met de hierboven aangehaalde bepaling en bepaalt bovendien het volgende:

„Het vorige lid vindt geen toepassing wanneer de landbouwer bewijst dat hij ten tijde van de aanvraag eigenaar van een veehouderij is en het gedeclareerde blijvend grasland gebruikt als voeder voor het vee van dat bedrijf."

III – Hoofdgeding en procedure bij het Hof van Justitie

17. Planes Bresco heeft in 2007 en in 2008 op grond van verordening nr. 1782/2003 telkens een aanvraag voor rechtstreekse areaalbetalingen ingediend.

18. De bevoegde instantie van de autonome regio Aragón heeft de in die aanvragen gedeclareerde oppervlakte in zoverre verlaagd, als de als subsidiabel blijvend grasland aangegeven oppervlakte uitsteeg boven het voordien bij de vaststelling van de toeslagrechten in aanmerking genomen voederareaal. Volgens het recht van de autonome regio dient in een dergelijk geval ervan te worden uitgegaan, dat, wat de daarboven uitstijgende oppervlakte betreft, de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig werden gecreëerd.

19. De tegen die besluiten ingestelde beroepen werden tot dusver niet toegewezen.

20. Het Tribunal Supremo (Spaans hooggerechtshof), waarbij het geding inmiddels aanhangig is, twijfelt in dit verband over de uitlegging van verordening nr. 1782/2003 en heeft de volgende twee vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie:

„1) Moeten de artikelen 43 en 44 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die van de categorie van subsidiabele hectaren uitsluit alle door een landbouwer gedeclareerde arealen blijvend grasland die uitstijgen boven de arealen die voordien in aanmerking waren genomen bij de bepaling van de aan die landbouwer toekomende normale rechten, waarbij de inaanmerkingneming van die arealen en dus de vervanging van bouwland door grasland afhankelijk is gesteld van de voorwaarde dat dit grasland daadwerkelijk voor veehouderij is gebruikt in het specifieke jaar waarvoor om toeslagrechten wordt verzocht?

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* nr. 13 van 31 januari 2007, blz. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* nr. 12 van 30 januari 2008, blz. 956).

Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord:

2) Moet artikel 29 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003, dat uitbetalingen op basis van de steunregelingen ontzegt aan begunstigden van wie ‚vaststaat dat zij de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig hebben gecreëerd om een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van de betrokken steunregeling', aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten niet toestaat te voorzien in algemene bepalingen die het aantal ‚subsidiabele hectaren' (blijvend grasland) beperken door een objectieve omschrijving te geven van de algemene gevallen waarin wordt aangenomen dat de begunstigde de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig heeft gecreëerd, zonder concreet en met betrekking tot een specifieke landbouwer het bewijs te leveren van de door die landbouwer verrichte activiteit en diens handelwijze?"

21. In de procedure bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Europese Commissie en het Koninkrijk Spanje.

IV – Juridische beoordeling

A – *Eerste prejudiciële vraag*

22. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of verordening nr. 1782/2003 in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke in het kader van een aanvraag voor betalingen uit de bedrijfstoeslagregeling alle door een landbouwer gedeclareerde oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven het voederareaal dat voordien in aanmerking is genomen bij de bepaling van zijn toeslagrechten, slechts als subsidiabele hectaren worden aangemerkt wanneer zij daadwerkelijk voor de veehouderij worden gebruikt.

23. Om die vraag te beantwoorden, moet worden onderzocht of de subsidiabiliteit van blijvend grasland afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarde dat reeds ten tijde van de bepaling van de toeslagrechten van een landbouwer evenveel grasland voorhanden was, of, zo zulks niet het geval is, dat de gronden thans voor de veehouderij worden gebruikt, bijvoorbeeld als voederareaal.

24. De vraag van de verwijzende rechter betreft zowel artikel 43 als artikel 44 van verordening nr. 1782/2003. Voor de beoordeling van de subsidiabiliteit van grond is echter alleen laatstgenoemde bepaling relevant, aangezien artikel 43 van de verordening alleen de aanvankelijke vaststelling van toeslagrechten regelt.

25. Volgens de in casu relevante versie van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 wordt onder „subsidiabele hectare" verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is. Bijgevolg moet aan drie voorwaarden zijn voldaan om grond als subsidiabel in de zin van deze bepaling aan te kunnen merken: het moet gaan om *landbouwgrond*, die behoort tot een *bedrijf* en die wordt gebruikt voor *landbouwactiviteiten*.[11]

26. In de eerste plaats moet er sprake zijn van *landbouwgrond*. Artikel 2, onder a), van verordening nr. 795/2004 definieert dit begrip als „de totale door bouwland, blijvend grasland en blijvende teelten ingenomen oppervlakte".

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

27. In casu bestaat onenigheid over de subsidiabiliteit van grond die werd aangegeven als blijvend grasland. Onder blijvend grasland in de zin van artikel 2, onder e), van verordening nr. 795/2004, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004, wordt verstaan grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen. In het hoofdgeding staat niet ter discussie of de betrokken grond daadwerkelijk voldoet aan die eisen; dit zou overigens door de nationale instanties dienen te worden beoordeeld.

28. In de tweede plaats moet grond, om subsidiabel te kunnen zijn in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, deel uitmaken van het *bedrijf* van de betrokken landbouwer. [12] Volgens de rechtspraak volstaat in dat verband dat de landbouwer bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op die oppervlakte over voldoende autonomie beschikt. [13] Daarover bestaat in het hoofdgeding evenmin onenigheid.

29. In de derde plaats ten slotte kan landbouwgrond alleen subsidiabel zijn wanneer hij wordt gebruikt voor een *landbouwactiviteit*. [14] Het ligt voor de hand, het produceren, het fokken of het telen van landbouwproducten te beschouwen als een dergelijke activiteit. Deze activiteiten worden dan ook vermeld in de definitie van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1782/2003. Bovendien valt op basis van die bepaling echter ook de grond overeenkomstig artikel 5 van de verordening in goede landbouw- en *milieu*conditie houden onder het begrip landbouwactiviteit.

30. Anders dan het recht van de autonome regio Aragón lijkt voor te schrijven [15], is voor een *landbouwactiviteit* dus niet vereist, dat blijvend grasland wordt gebruikt voor de productie van landbouwproducten. Volgens de definitie van het begrip landbouwactiviteit in artikel 2, onder c), van verordening nr. 1782/2003 is immers ook reeds het in goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden op zichzelf reeds een dergelijke activiteit. Volgens artikel 5 van de verordening ziet dit bovendien juist op gronden die niet meer voor de productie worden gebruikt. Zoals het Hof van Justitie dienaangaande reeds heeft geoordeeld, is derhalve ook grond die hoofdzakelijk voor het nastreven van doelstellingen van landschapsverzorging en natuurbescherming wordt gebruikt, subsidiabel. [16]

31. Voor zover bijgevolg het door een landbouwer in een steunaanvraag gedeclareerd areaal voldoet aan die drie voorwaarden, gaat het om „subsidiabele hectaren" in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003. Elke hectare geeft, tezamen met elk toeslagrecht waarover een landbouwer beschikt, recht op betaling van het met de toeslagrecht vastgestelde bedrag. De verordening laat de lidstaten daarentegen geen speelruimte om andere voorwaarden te stellen aan de subsidiabiliteit.

32. Bijgevolg is daarnaast niet relevant, of als blijvend grasland gedeclareerde oppervlakten reeds ten tijde van de vaststelling van de toeslagrechten als zodanig – bijvoorbeeld als voederareaal – bestonden, dan wel pas later, bijvoorbeeld na de omzetting van bouwland in blijvend grasland. Normale toeslagrechten zijn integendeel niet gekoppeld aan specifieke oppervlakten, aangezien in het kader van de bedrijfstoeslagregeling rechtstreekse inkomenssteun wordt verleend, die niet is gekoppeld aan de productie. [17]

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

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

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

15 — Zie punt 16 van deze conclusie.

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

17 — Zie overweging 24 van verordening nr. 1782/2003, waarin het heet dat „de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent [moet] worden voltooid door de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf".

33. Deze conclusie vindt steun in systematische overwegingen. Zo bevestigt enerzijds artikel 46, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, dat in beginsel geen verplichting bestaat om toeslagrechten juist te activeren met de hectare waarvoor ze voordien zijn verleend. Volgens deze bepaling kunnen toeslagrechten immers worden overgedragen „door verkoop of elke andere vorm van definitieve overdracht" met of zonder grond.

34. Anderzijds moet worden gewezen op artikel 53 van verordening nr. 1782/2003, dat een specifiek voorschrift bevat voor de bepaling van de toeslagrechten, indien een landbouwer tijdens de referentieperiode, dat wil zeggen van 2000 tot en met 2002, zich ertoe had verbonden om een deel van de grond van zijn bedrijf braak te leggen. Uitdrukkelijk in afwijking van artikel 44, lid 2, regelt artikel 54, lid 2, in dat verband, dat voor een toeslagrecht bij braaklegging in beginsel slechts landbouwgrond in aanmerking komt die uit bouwland bestaat. Die bepaling koppelt bijgevolg bij wijze van uitzondering het toeslagrecht aan een bepaald type subsidiabele grond. Omgekeerd wordt daarmee duidelijk, dat, wat normale toeslagrechten betreft, de situatie ten tijde van de vaststelling ervan niet relevant meer is voor de vraag, met welke subsidiabele oppervlakten de toeslagrechten later kunnen worden geactiveerd.

35. Ten slotte is het ook in overeenstemming met de doelen van verordening nr. 1782/2003 om blijvend grasland als subsidiabel te beschouwen, ongeacht een voormalig ander gebruik of een werkelijk gebruik voor de productie van landbouwproducten. Zo wordt in overweging 4 van de verordening uitdrukkelijk gewezen op de positieve milieugevolgen van blijvend grasland.[18] In overeenstemming met dat doel bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat grond die ten tijde van de hervorming van de steunregeling in 2003 als blijvend grasland werd gebruikt, ook blijvend grasland blijft.

36. Daartoe verleent artikel 4 van verordening nr. 796/2004 de lidstaten bovendien de bevoegdheid, bijzondere maatregelen te nemen indien het aandeel van het blijvend grasland op nationaal of regionaal niveau afneemt. Bijgevolg kunnen bijvoorbeeld landbouwers die beschikken over land dat in land voor andere vormen van grondgebruik is omgezet, verplicht worden om deze grond opnieuw als blijvend grasland in te zaaien.[19]

37. Verordening nr. 1782/2003 staat dus geenszins in de weg aan de uitbreiding van het blijvend grasland, maar heeft op grond van de positieve milieueffecten ervan veeleer tot doel, het behoud ervan te verzekeren. Hooguit een *verlaging* van het aandeel blijvend grasland geeft de lidstaten de mogelijkheid om tegenmaatregelen te nemen.

38. Bijgevolg moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat verordening nr. 1782/2003, in het bijzonder artikel 44, lid 2, ervan aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke alle door een landbouwer gedeclareerde oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven het voederareaal dat voordien in aanmerking is genomen bij de bepaling van zijn toeslagrechten, slechts als subsidiabele hectaren worden aangemerkt wanneer zij daadwerkelijk voor de veehouderij worden gebruikt.

18 — Volgens overweging 4 van verordening nr. 1782/2003 is het, „[a]angezien blijvend grasland een positief milieueffect heeft, [...] dienstig [...] de instandhouding van bestaand blijvend grasland [te bevorderen] [...] om een massale omzetting in bouwland te voorkomen".

19 — Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 796/2004.

B – *Tweede prejudiciële vraag*

39. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 in de weg staat aan een nationale regeling als in het hoofdgeding, die voor zover de oppervlakten blijvend grasland die in een aanvraag voor betalingen uit de bedrijfstoeslagregeling zijn gedeclareerd, uitstijgen boven het voederareaal dat voordien in aanmerking is genomen bij de bepaling van zijn toeslagrechten, voorziet in het wettelijk vermoeden dat de landbouwer de voorwaarden voor de verkrijging van de betalingen kunstmatig heeft gecreëerd.

40. De verwijzende rechter stelt deze vraag slechts voor het geval dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. In het licht van mijn voorgaande overwegingen hoeft zij dus niet te worden beantwoord, maar hierna zal ik haar toch subsidiair onderzoeken.

41. Volgens artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 wordt niet uitbetaald aan landbouwers van wie vaststaat dat zij de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig hebben gecreëerd om een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van de betrokken steunregeling.

42. Volgens Spanje is de aan de orde zijnde nationale regeling verenigbaar met die bepaling. Verhinderd dient te worden, dat in het kader van de verkrijging van betalingen uit de bedrijfstoeslagregeling bouwland waarvoor voordien toeslagrechten zijn toegekend, op ongerechtvaardigde en onrechtmatige wijze wordt omgezet in grasland, aangezien de omzetting van bouwland in grasland in werkelijkheid de opgave van een echte landbouwactiviteit verheelt.

43. De bewoordingen van artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 komen in wezen overeen met die van artikel 4, lid 3 van verordening nr. 2988/95 [20], dat zelf kan worden beschouwd als de codificatie van de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke justitiabelen in geval van fraude of misbruik geen beroep op het Unierecht kunnen doen. [21] Een Unierechtelijke regeling mag immers niet zo ruim worden toegepast dat zij misbruikpraktijken van deelnemers aan het economische verkeer zou dekken. [22]

44. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie verlangt het bewijs dat bij de potentiële ontvanger van dergelijke steun sprake is van een misbruik, enerzijds, een geheel van objectieve omstandigheden waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de relevante regeling opgelegde voorwaarden, het door de Unierechtelijke regeling beoogde doel niet werd bereikt, en, anderzijds, de

20 — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1). In een reeks andere Unierechtelijke handelingen is een daarop geïnspireerde bepaling opgenomen, zoals reeds in artikel 7 van verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad van 17 mei 1999 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 113) of in het uitdrukkelijk „omzeilingsclausule" genoemde artikel 193 van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten [...] (PB L 299, blz. 1), alsook artikel 4, lid 8, van verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 [...] (PB L 25, blz. 8).

21 — Zie in die zin ook advocaat-generaal Alber in punt 80 van zijn conclusie Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Zie voor die rechtspraak arresten Kefalas e.a. (C-367/96, EU:C:1998:222, punt 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, punt 33), Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punt 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punt 19) en SICES e.a. (C-155/13, EU:C:2014:145, punt 29).

22 — Zie arresten Cremer (125/76, EU:C:1977:148, punt 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, punt 21), Halifax e.a. (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) en Christodoulou e.a. (C-116/12, EU:C:2013:825, punt 63).

bedoeling om een door de regeling van de Unie toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te scheppen waaronder het recht op dat voordeel ontstaat.[23] Het oordeel hierover staat aan de nationale rechter. Het bewijs dient volgens de regels van het nationale recht te worden geleverd, voor zover deze geen afbreuk doen aan de volle werking van het Unierecht.[24]

45. Voor de toepassing van artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 moet dus zowel sprake zijn van een objectief als een subjectief element. Bijgevolg kan een regeling die algemeen en los van de beoordeling van concrete omstandigheden voorziet in het vermoeden dat een landbouwer, wat de extra gedeclareerde hectaren grasland betreft, de voorwaarden voor het verkrijgen van de betalingen kunstmatig heeft gecreëerd, a priori niet worden gedekt door artikel 29 van verordening nr. 1782/2003.

46. Zoals de Commissie terecht aanvoert, kan in het bijzonder reeds geen objectief element van een eventueel misbruikmakende handeling worden geïdentificeerd. Met de nieuwe steunregeling beoogde de Uniewetgever juist inkomenssteun voor de landbouwers zoveel mogelijk af te koppelen van de productie.[25] Activeert een landbouwer bijgevolg toeslagrechten met oppervlakten blijvend grasland die overeenkomstig de eisen van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 subsidiabel zijn, dan is dit volkomen in overeenstemming met het doel van de bedrijfstoeslagregeling.

47. Overigens dient erop te worden gewezen, dat Spanje het in verband met frauduleus gedeclareerd blijvend grasland in zijn opmerkingen zelf heeft over gevallen die zijn begaan door „enkele begunstigden”. Tegen die achtergrond bestaat des te minder aanleiding om ervan uit te gaan dat zulke misbruiken niet doeltreffend kunnen worden bestreden door de consequente toepassing van de omvattende regelingen die op het niveau van de Unie reeds zijn vastgesteld om doeltreffende controles te verzekeren.

48. Ten slotte kan evenmin overtuigen het betoog van Spanje, waarmee de in geding zijnde regeling in verband wordt gebracht met de kritiek van de Rekenkamer aangaande gebreken in de correcte beoordeling van de subsidiabiliteit van blijvend grasland.[26] Die kritiek betreft immers het verrichten van betalingen voor gronden die niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat in het bij de verwijzende rechter aanhangige geding partijen het erover eens zijn dat er volledig uit blijvend grasland bestaande subsidiabele gronden bestaan.

49. De tweede prejudiciële vraag moet bijgevolg aldus worden beantwoord dat artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 in de weg staat aan een nationale regeling die voor zover de oppervlakten blijvend grasland die in een aanvraag van een landbouwer voor betalingen uit de bedrijfstoeslagregeling zijn gedeclareerd, uitstijgen boven het voederareaal dat voordien in aanmerking is genomen bij de bepaling van zijn toeslagrechten, voorziet in het wettelijk vermoeden dat de landbouwer de voorwaarden voor het verkrijgen van de betalingen kunstmatig heeft gecreëerd.

23 — Zie arresten Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punten 52 en 53), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punt 39), Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punten 74 en 75), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, punt 64), Hongarije/Slowakije (C-364/10, EU:C:2012:630, punt 58), Christodoulou e.a. (C-116/12, EU:C:2013:825, punt 64) en Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punt 29).

24 — Zie arresten Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punt 54), Christodoulou e.a. (C-116/12, EU:C:2013:825, punt 65) en Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punt 30).

25 — Zie wederom overweging 24 van verordening nr. 1782/2003.

26 — Zie de verwijzingen in voetnoot 3 supra.

V – Conclusie

50. Ik geef het Hof dan ook in overweging het verzoek om een prejudiciële beslissing van het Tribunal Supremo te beantwoorden als volgt:

„Verordening (EG) nr. 1782/2003, in het bijzonder artikel 44, lid 2, en artikel 29 ervan, moet aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke in het kader van een aanvraag voor betalingen uit de bedrijfstoeslagregeling alle door een landbouwer gedeclareerde oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven het voederareaal dat voordien in aanmerking is genomen bij de bepaling van zijn toeslagrechten, slechts als subsidiabele hectaren worden aangemerkt wanneer zij daadwerkelijk voor de veehouderij worden gebruikt, en, zo dat niet het geval is, wordt vermoed dat de landbouwer de voorwaarden voor het verkrijgen van de betalingen kunstmatig heeft gecreëerd."