Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 10 martie 2016 [1]

Cauzele conexate C-333/15 și C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
împotriva
Comunidad Autónoma de Aragón(cerere de decizie preliminară formulată de

Tribunal Supremo [Curtea Supremă, Spania])

„Politica agricolă comună — Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 — Plata unică — Hectare eligibile pentru ajutor — Pășuni permanente — Abuz de drept”

I – **Introducere**

1. Având în vedere valoarea sa ecologică și estetică, pășunea este o componentă indispensabilă a peisajelor noastre agrare. Pășunea îndeplinește funcții esențiale de protecție a mediului, care, potrivit articolului 11 TFUE coroborat cu articolul 191 TFUE, este unul dintre obiectivele politicii Uniunii, și prezintă o importanță determinantă pentru biodiversitate, ajunsă recent în centrul atenției [2]. În lumina acestor considerații, poate surprinde dacă un stat membru refuză să acorde plăți agricultorilor pentru motivul că au transformat în pășuni suprafețele exploatate anterior intensiv ca teren arabil. În esență, în cadrul deciziei sale preliminare, Curtea va trebui să clarifice dacă dreptul Uniunii se opune unei asemenea practici.

2. Problema sus-menționată se ridică în contextul unui litigiu dintre o agricultoare din Spania, doamna María del Pilar Planes Bresco, și autoritățile Comunității Autonome Aragon. Acestea din urmă nu au recunoscut drept hectare eligibile întreaga suprafață de pășune declarată de doamna Planes Bresco în două cereri de acordare a unor plăți directe, motivând că suprafața declarată în aceste cereri a depășit-o pe cea declarată, cu ani în urmă, în cadrul perioadei de referință. În acest sens, pe baza unei reglementări legale a Comunității autonome Aragon, s-a presupus că, în realitate, pe aceste suprafețe s-a renunțat la orice activitate agricolă și că astfel se săvârșește un abuz. Ambele părți își întemeiază argumentele pe dispoziții ale dreptului Uniunii.

1 — Limba originală: germana.

2 — A se vedea Comunicarea din 3 mai 2011 „O strategie a UE în domeniul biodiversității pentru 2020” [COM(2011) 244 final], elaborată de Comisia Europeană susținută de Consiliul Uniunii Europene și de Parlamentul European; a se vedea Concluziile Consiliului din 21 iunie 2011 (document 11978/11) și din 19 decembrie 2011 (document 18862/11), precum și Decizia Parlamentului European din 20 aprilie 2012 (JO 2013, C 258 E, p. 99). În acest context, merită menționat și că Organizația Națiunilor Unite a declarat perioada 2011-2020 deceniul biodiversității.

3. Acest caz prezintă relevanță deosebită, întrucât Spania se află deja de câțiva ani în vizorul Curții Europene de Conturi în legătură cu deficiențele constatate la aprecierea regulamentară a eligibilității pentru ajutor a suprafețelor de pășune [3]. Acest stat membru apără reglementarea în discuție ca parte a măsurilor corective adecvate pentru soluționarea problemelor semnalate. Cu toate acestea, la o analiză mai atentă, Spania a depășit acest obiectiv.

II – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

4. Din perspectiva dreptului Uniunii, cadrul juridic al acestei proceduri îl reprezintă Regulamentul nr. 1782/2003 [4], care a fost abrogat între timp, dar care a reformat în mod fundamental sistemul de acordare a ajutoarelor către agricultori. În esență, ajutoarele pentru producție au fost înlocuite de „plata unică”, al cărei cuantum nu mai este determinat în funcție de producția actuală [5].

5. Articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1782/2003 („Definiții”) prevede că „activitate agricolă” înseamnă „producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulsul, creșterea și deținerea de animale în scopuri agricole sau menținerea de terenuri în bune condiții agricole și de mediu, conform definițiilor prevăzute în articolul 5”.

6. Articolul 5 din Regulamentul nr. 1782/2003 („Bune condiții agricole și de mediu”) are următorul conținut:

„(1) Statele membre se asigură că toate terenurile agricole, în special cele care nu mai sunt exploatate în scopul producției, sunt menținute în bune condiții agricole și de mediu. Statele membre definesc, la nivel național sau regional, cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu pe baza cadrului stabilit în anexa IV. […]

(2) Statele membre se asigură că terenurile utilizate ca pășuni permanente la data prevăzută pentru cererile de ajutor pe suprafață din 2003 sunt în continuare utilizate în acest scop.

[…]”

7. Articolul 29 din Regulamentul nr. 1782/2003 („Limitarea plăților”) prevede:

„Fără să aducă atingere dispozițiilor speciale care pot figura în unul sau altul dintre regimurile de ajutor, nu se face nici o plată în favoarea persoanelor despre care s-a stabilit că au creat în mod artificial condițiile impuse pentru acordarea unor astfel de plăți, obținând astfel un avantaj neconform cu obiectivele schemelor de sprijin în cauză.”

8. Articolul 36 din Regulamentul nr. 1782/2003 („Plăți”) prevede la alineatul (1) că ajutorul acordat în cadrul regimului de plată unică se plătește pentru drepturile de plată.

3 — A se vedea Rapoartele anuale ale Curții de Conturi: Raportul privind exercițiul financiar 2014 (JO 2015, C 373, p. 1), punctul 7.21 și caseta 7.8; Raportul privind exercițiul financiar 2012 (JO 2013, C 331, p. 1), caseta 3.1; Raportul privind exercițiul financiar 2011 (JO 2012, C 344, p. 1), punctul 3.20 și anexa 3.2; Raportul privind exercițiul financiar 2010 (JO 2011, C 326, p. 1), punctul 3.31 și anexa 3.2; Raportul privind exercițiul financiar 2009 (JO 2010, C 303, p. 1), punctul 3.38 și anexa 3.2, precum și Raportul privind exercițiul financiar 2008 (JO 2009, C 269, p. 1), punctul 5.36 și anexa 5.1.

4 — Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori […] (JO L 270, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 49, p. 177), abrogat prin Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 […] (JO L 30, p. 16). Acest ultim regulament a fost abrogat de asemenea, prin Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 […] (JO L 347, p. 608).

5 — Pentru înțelegerea modului de funcționare al sistemului plăților unice, a se vedea de asemenea punctele 23-25 din Concluziile noastre prezentate în cauza Von Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Articolul 43 din Regulamentul nr. 1782/2003 („Stabilirea drepturilor la plată”) reglementează modul în care trebuiau stabilite inițial drepturile la plată. În acest scop, trebuia să se calculeze întâi un cuantum de referință, care, potrivit articolului 37, corespunde mediei pe ultimii trei ani a ajutorului acordat unui agricultor în cadrul regimului anterior trecerii la noul sistem, mai precis în anii 2000-2002. Cuantumul de referință se împarte apoi la suprafața exploatată în medie în această perioadă. Pe această bază, agricultorul primește un anumit număr de drepturi de plată, care corespunde numărului de hectare ale suprafeței menționate, având o anumită valoare.

10. În versiunea aplicabilă în speță, articolul 44 din Regulamentul nr. 1782/2003 („Utilizarea drepturilor la plată”) are următorul cuprins:

„(1) Orice drept la plată pentru un hectar eligibil pentru ajutor conferă dreptul la plata cuantumului stabilit de dreptul respectiv.

(2) Prin «hectar eligibil pentru ajutor» se înțelege orice suprafață agricolă a exploatației, ocupată cu terenuri arabile și pășuni permanente, cu excepția suprafețelor ocupate cu culturi permanente și păduri sau destinate unei activități neagricole[6].

(3) Agricultorul declară parcelele care corespund suprafeței eligibile aferente unui drept de plată. […]

[…]”

11. În plus, în speță prezintă relevanță și Regulamentul nr. 795/2004[7] și Regulamentul nr. 796/2004[8], ambele fiind adoptate pentru punerea în aplicare a Regulamentului nr. 1782/2003 și abrogate între timp.

12. Articolul 2 litera (a) din Regulamentul nr. 795/2004 prevede că „suprafață agricolă” este „suprafața totală a terenurilor arabile, a pășunilor permanente și a culturilor permanente”.

13. Articolul 2 litera (e) din Regulamentul nr. 795/2004 definește noțiunea „pășune permanentă” prin trimitere la articolul 2 punctul (2) din Regulamentul nr. 796/2004.

14. În măsura în care prezintă relevanță în speță, în conformitate cu articolul 2 punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, „pășunile permanente sunt terenurile consacrate producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee care nu fac parte din sistemul de rotație a culturilor din exploatație de cel puțin cinci ani […]”.

6 — În cadrul includerii sectorului viniviticol în regimul de plată unică prin Regulamentul (CE) nr. 479/2008 al Consiliului din 29 aprilie 2008 privind organizarea comună a pieței viniviticole […] (JO L 148, p. 1), prin articolul 123 punctul (5) din acest regulament, articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003 a fost înlocuit cu următorul text: „«Hectar eligibil pentru ajutor» reprezintă orice suprafață agricolă a exploatației, cu excepția suprafețelor ocupate cu păduri sau destinate unor activități neagricole.”.Potrivit articolului 129 litera (c) din Regulamentul nr. 479/2008, această versiune se aplică începând cu 1 ianuarie 2009, nefiind aplicabilă în speță.

7 — Regulamentul (CE) nr. 795/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a schemei de plată unică prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 […] (JO L 141, p. 1, rectificare în JO L 291, p. 18, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 193), abrogat prin Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei din 29 octombrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a schemei de plată unică prevăzute în titlul III din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 […] (JO L 316, p. 1).

8 — Regulamentul (CE) nr. 796/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a eco-condiționării, a modulării și a sistemului integrat de gestionare și control […] (JO L 141, p. 18, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 210), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 239/2005 al Comisiei din 11 februarie 2005 de modificare și rectificare a Regulamentului (CE) nr. 796/2004 […] (JO L 42, p. 3, Ediție specială, 03/vol. 62, p. 226), abrogat prin Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 (JO L 316, p. 65).

B – *Dreptul spaniol*

15. Punctul 13 din Ordinul din 24 ianuarie 2007, emis de Departamentul pentru Agricultură și Alimentație din Comunitatea Autonomă Aragon [9], prevede următoarele:

„Pășunile permanente sunt eligibile doar pentru exploatațiile în legătură cu care s-a calculat suprafața furajeră pentru atribuirea de drepturi la plata unică și care au o suprafață maximă care nu depășește media suprafețelor furajere luate în considerare la atribuirea drepturilor la plata unică. Pășunile permanente declarate în plus față de cele indicate în acest paragraf nu sunt eligibile, deoarece se consideră că beneficiarul a creat în mod artificial condițiile pentru acordarea plății, în conformitate cu prevederile articolului 29 din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003."

16. Textul punctului 16 din Ordinul din 24 ianuarie 2008, emis de Departamentul pentru Agricultură și Alimentație din Comunitatea Autonomă Aragon [10], corespunde în esență textului dispoziției de mai sus, dar prevede, în plus, următoarele:

„Prezentul paragraf nu se aplică atunci când agricultorul face dovada faptului că, la data cererii, deține o exploatație pentru creșterea animalelor și că utilizează pășunea permanentă declarată pentru hrănirea animalelor sale."

III – **Litigiul principal și procedura în fața Curții**

17. În anii 2007 și 2008, doamna Planes Bresco a depus câte o cerere de acordare a ajutorului în cadrul regimului de plată unică, în temeiul Regulamentului nr. 1782/2003.

18. Autoritatea competentă a Comunității Autonome Aragon a ajustat suprafața declarată în aceste cereri deoarece pășunile permanente eligibile pentru ajutor depășeau media suprafeței furajere luate în considerare anterior la determinarea drepturilor la plată. În temeiul legislației comunității autonome menționate, într-o asemenea situație se consideră că, în ceea ce privește suprafața suplimentară, condițiile pentru primirea plății au fost create artificial.

19. Până în prezent, toate acțiunile introduse împotriva acestor decizii au fost respinse.

20. În acest context, Tribunal Supremo (Curtea Supremă), sesizat între timp cu aceste cauze, are îndoieli legate de interpretarea Regulamentului nr. 1782/2003 și a adresat Curții următoarele două întrebări:

„1) Articolele 43 și 44 din Regulamentul nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care exclude din sfera noțiunii de hectar eligibil toate suprafețele de pășuni permanente declarate de un agricultor care depășesc suprafața luată în considerare la momentul inițial pentru a stabili drepturile normale corespunzătoare, supunând includerea respectivelor suprafețe și, prin urmare, înlocuirea terenurilor arabile cu pășuni condiției ca acestea din urmă să fie destinate în mod efectiv creșterii animalelor în exercițiul anual concret pentru care agricultorul menționat dorește să beneficieze de drepturile la plată?

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

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

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară:

2) Articolul 29 din Regulamentul nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003, care exclude de la plățile efectuate în cadrul schemelor de sprijin acei beneficiari «despre care s-a stabilit că au creat în mod artificial condițiile impuse pentru acordarea unor astfel de plăți, obținând astfel un avantaj neconform cu obiectivele schemelor de sprijin în cauză», trebuie interpretat în sensul că nu permite statelor membre să adopte dispoziții generale prin care să se reducă numărul de «hectare eligibile» (de pășuni permanente), definind astfel în mod obiectiv situațiile generale în care se prezumă că beneficiarul a creat artificial condițiile pentru obținerea sprijinului, fără a dovedi, în mod concret și în legătură cu un anumit agricultor, activitatea efectuată de respectivul agricultor și comportamentul acestuia?"

21. În cadrul procedurii în fața Curții au depus observații scrise Comisia Europeană și Regatul Spaniei.

IV – **Apreciere juridică**

A – *Cu privire la prima întrebare preliminară*

22. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere dorește să afle în esență dacă Regulamentul nr. 1782/2003 se opune unei reglementări naționale care prevede că pășunile declarate de un agricultor, într-o cerere de acordare a ajutorului în cadrul regimului de plată unică, în plus față de suprafețele furajere luate în considerare anterior la stabilirea drepturilor la plată sunt considerate hectare eligibile pentru ajutor numai dacă sunt utilizate în mod concret pentru creșterea animalelor.

23. Pentru a putea răspunde la această întrebare, trebuie să analizăm dacă eligibilitatea suprafețelor de pășune poate fi supusă condiției ca suprafețele corespunzătoare de pășune să fi existat deja la data stabilirii drepturilor la plată ale agricultorului sau, în caz contrar, ca suprafețele să fie utilizate în mod concret pentru creșterea animalelor sau ca suprafețe furajere.

24. Întrebarea instanței de trimitere se referă atât la articolul 43 din Regulamentul nr. 1782/2003, cât și la articolul 44. Cu toate acestea, pentru aprecierea eligibilității unei suprafețe prezintă relevanță numai ultima dispoziție menționată, întrucât articolul 43 din regulament reglementează numai stabilirea inițială a drepturilor la plată.

25. Potrivit articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003, în versiunea aplicabilă în speță, „hectar[ul] eligibil pentru ajutor" este „orice suprafață agricolă a exploatației, ocupată cu terenuri arabile și pășuni permanente, cu excepția suprafețelor ocupate cu culturi permanente și păduri sau destinate unei activități neagricole". Prin urmare, în sensul acestei dispoziții, pentru ca suprafața să fie eligibilă pentru ajutor, trebuie să îndeplinească trei condiții: să fie o *suprafață agricolă*, să facă parte din *exploatația* agricultorului și să fie utilizată pentru *activități agricole*[11] .

26. În primul rând, trebuie să existe o *suprafață agricolă*. Articolul 2 litera (a) din Regulamentul nr. 795/2004 definește această noțiune ca „suprafața totală a terenurilor arabile, a pășunilor permanente și a culturilor permanente".

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

27. În speță, obiectul litigiului îl reprezintă eligibilitatea pentru ajutor a suprafețelor declarate drept pășuni. În sensul articolului 2 litera (e) din Regulamentul nr. 795/2004 coroborat cu articolul 2 punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, pășunile permanente sunt terenurile consacrate producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee care nu fac parte din sistemul de rotație a culturilor din exploatație de cel puțin cinci ani. Aspectul dacă suprafețele în discuție respectă aceste cerințe nu este contestat în litigiul principal, iar aprecierea sa revine autorităților naționale.

28. În al doilea rând, pentru a putea fi „eligibilă pentru ajutor", în sensul articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003, suprafața agricolă în discuție trebuie să facă parte din *exploatația* agricultorului în cauză [12]. Potrivit jurisprudenței, este suficient dacă agricultorul dispune în ceea ce privește această suprafață de suficientă autonomie pentru a-și exercita activitatea agricolă [13]. Nici în ceea ce privește acest aspect nu există divergențe între părțile din litigiul principal.

29. În al treilea rând, pentru a fi eligibile pentru ajutor, suprafețele agricole trebuie să fie utilizate în vederea unei *activități agricole* [14] . Se poate presupune că producția, creșterea animalelor sau cultivarea produselor agricole reprezintă o asemenea activitate. De altfel, aceste activități se găsesc și în definiția de la articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1782/2003. În plus, potrivit articolului 5 din regulament, această dispoziție prevede că activitatea agricolă include și menținerea suprafețelor în bune condiții agricole și *de mediu*.

30. În consecință, spre deosebire de ceea ce pare să prevadă legislația Comunității Autonome Aragon [15], *o activitate agricolă* nu presupune ca pășunea permanentă să fie utilizată pentru producția agricolă. În sensul definiției noțiunii de activitate agricolă de la articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1782/2003, și simpla menținere a terenurilor în bune condiții agricole și de mediu reprezintă o asemenea activitate. Potrivit articolului 5 din regulament, noțiunea se referă în plus în special la terenuri care nu mai sunt exploatate pentru producție. Curtea s-a pronunțat deja în acest sens și a considerat că este eligibilă pentru ajutor și o suprafață care folosește în principal la conservarea peisajelor și la protecția naturii [16].

31. Prin urmare, în măsura în care suprafețele declarate de agricultor într-o cerere de ajutor îndeplinesc cele trei condiții, acestea reprezintă „hectare eligibile" în sensul articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003. Împreună cu drepturile la plată de care dispune agricultorul, fiecare hectar al acestei suprafețe dă dreptul la plata sumei aferente dreptului la plată. Regulamentul nu lasă statelor membre nicio marjă de apreciere în sensul supunerii eligibilității unor condiții suplimentare.

32. Astfel, nu prezintă relevanță de fapt dacă suprafețele declarate pășune au existat ca atare – de exemplu ca suprafețe furajere – la data calculării drepturilor la plată sau dacă au fost transformate după ce anterior au fost teren arabil. Drepturile normale nu se supun legăturii cu anumite suprafețe specifice, întrucât în cadrul regimului de plată unică se acordă ajutoare directe de venit care nu depinde de producție [17].

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

13 — Hotărârile Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punctele 58 și 62), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punctul 44) și Demmer (EU:C:2015:439, punctul 58).

14 — Hotărârea Demmer (EU:C:2015:439, punctul 63).

15 — A se vedea punctul 16 din prezentele concluzii.

16 — Hotărârea Landkreis Bad Dürkheim (EU:C:2010:606, punctul 49).

17 — A se vedea considerentul (24) al Regulamentului nr. 1782/2003, potrivit căruia „ar trebui să se treacă de la sprijinirea producției la sprijinirea producătorului, prin introducerea unui sistem de ajutor de venit separat pe fiecare exploatație agricolă".

33. Această concluzie este susținută de considerații de natură sistematică. Astfel, pe de o parte, articolul 46 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003 confirmă că, în principiu, agricultorul nu are obligația de a activa drepturile la plată exact cu aceleași suprafețe pentru care fuseseră alocate anterior. Potrivit acestei dispoziții, drepturile la plată pot fi transferate „prin vânzare sau prin orice altă formă de cesiune definitivă”, cu sau fără terenuri.

34. Pe de altă parte, trebuie să facem trimitere la articolul 53 din Regulamentul nr. 1782/2003, care conține o dispoziție specială privind stabilirea drepturilor la plată, în condițiile în care, în perioada de referință, adică în anii 2000-2002, un agricultor s-a angajat să scoată din circuitul agricol o parte din suprafețele exploatate. În acest context, prin derogare explicită de la dispozițiile articolului 44 alineatul (2), articolul 54 alineatul (2) prevede că prin „hectar eligibil pentru ajutor de retragere a terenurilor din circuitul agricol” se înțelege numai o suprafață agricolă a exploatației ocupată cu terenuri arabile. În mod excepțional, această dispoziție condiționează acordarea dreptului la plată de existența unui anumit tip de suprafață eligibilă. *Per a contrario*, devine clar că situația de la data stabilirii drepturilor normale nu exercită nicio influență asupra hectarelor eligibile pentru care pot fi activate ulterior drepturile la plată.

35. În sfârșit, faptul că pășunile permanente trebuie considerate hectare eligibile indiferent de destinația lor anterioară sau de utilizarea efectivă în scopul producției agricole respectă și obiectivele Regulamentului nr. 1782/2003. Astfel, considerentul (4) al regulamentului subliniază în mod expres efectele pozitive ale pășunilor permanente asupra mediului[18]. În sensul acestui obiectiv, potrivit articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003, statele membre trebuie să se asigure că terenurile utilizate ca pășuni permanente la data prevăzută pentru cererile de ajutor pe suprafață din 2003 sunt în continuare utilizate în acest scop.

36. Pentru aceasta, potrivit articolului 4 din Regulamentul nr. 796/2004, statele membre sunt autorizate să ia măsuri speciale în cazul reducerii efectivului național sau regional de pășuni. Acestea pot impune agricultorilor care dispun de terenuri care au fost destinate pășunilor permanente, iar apoi au fost alocate altor utilizări, obligația de a le retransforma în pășuni permanente[19].

37. Astfel, Regulamentul nr. 1782/2003 nu se opune nicidecum extinderii suprafețelor de pășuni permanente, ci, având în vedere efectele pozitive asupra mediului, urmărește mai degrabă să asigure menținerea acestora. Cel mult, *reducerea* suprafețelor acoperite de pășuni permanente autorizează statele membre să ia măsuri corective.

38. Prin urmare, la prima întrebare preliminară trebuie să se răspundă că Regulamentul nr. 1782/2003, în special articolul 44 alineatul (2), trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude din sfera noțiunii de hectar eligibil toate suprafețele de pășuni permanente declarate de un agricultor care depășesc suprafețele furajere luate în considerare la momentul inițial pentru a stabili drepturile la plată corespunzătoare, supunând includerea respectivelor suprafețe condiției ca acestea să fie destinate în mod efectiv creșterii animalelor.

18 — Potrivit considerentului (4) al Regulamentului nr. 1782/2003, „ținând cont de faptul că pășunile permanente au un efect pozitiv asupra mediului, trebuie adoptate măsuri destinate să încurajeze menținerea pășunilor permanente existente, pentru a preveni transformarea generalizată a acestora în terenuri arabile”.

19 — Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 796/2004.

B – *Cu privire la cea de a doua întrebare preliminară*

39. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, se urmărește să se clarifice dacă articolul 29 din Regulamentul nr. 1782/2003 se opune unei reglementări naționale precum cea care face obiectul litigiului principal, potrivit căreia, în situația în care suprafețele de pășuni permanente declarate de un agricultor într-o cerere de acordare a ajutorului în cadrul regimului de plată unică depășesc suprafețele furajere luate în considerare la momentul inițial pentru a stabili drepturile la plată corespunzătoare, se prezumă că beneficiarul a creat artificial condițiile pentru obținerea sprijinului.

40. Instanța de trimitere a adresat această întrebare numai în ipoteza în care răspunsul dat la prima întrebare ar fi negativ. În pofida faptului că, în lumina celor ce precedă, nu mai este necesar să răspundem, ne vom referi în continuare la această întrebare cu caracter subsidiar.

41. Potrivit articolului 29 din Regulamentul nr. 1782/2003, nu se face nicio plată în favoarea persoanelor despre care s-a stabilit că au creat în mod artificial condițiile impuse pentru acordarea unor astfel de plăți, obținând astfel un avantaj neconform cu obiectivele schemelor de sprijin în cauză.

42. Spania consideră că reglementarea națională în discuție este compatibilă cu această dispoziție a dreptului Uniunii și urmărește să prevină situațiile în care suprafețele de teren arabil care au condus inițial la acordarea de drepturi la plată sunt înlocuite cu pășuni permanente în mod nejustificat și abuziv, întrucât această înlocuire ascunde în realitate renunțarea la activitatea agricolă.

43. Conținutul articolului 29 din Regulamentul nr. 1782/2003 corespunde în esență conținutului articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95[20], care poate fi considerat la rândul său o codificare a jurisprudenței constante a Curții potrivit căreia justițiabilii nu se pot prevala în mod fraudulos sau abuziv de normele Uniunii[21]. Așadar, aplicarea unui regulament al Uniunii nu poate fi extinsă astfel încât să acopere anumite practici abuzive ale operatorilor economici[22].

44. Potrivit jurisprudenței Curții, constatarea existenței unei practici abuzive a unui potențial beneficiar necesită, pe de o parte, un ansamblu de împrejurări obiective din care să rezulte că, în pofida unei respectări formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins. Constatarea respectivă necesită, pe de altă parte, existența voinței de a obține un avantaj rezultat din reglementarea menționată, prin crearea artificială a condițiilor necesare pentru obținerea sa[23]. Instanța națională este cea căreia îi revine sarcina de a stabili existența acestor două elemente, care pot fi dovedite în conformitate cu normele dreptului național, cu condiția să nu se aducă atingere eficacității dreptului Uniunii[24].

20 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166). Dispoziții similare acestei prevederi se regăsesc într-o serie de alte acte juridice ale Uniunii: a se vedea, de exemplu, articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1259/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în conformitate cu politica agricolă comună (JO L 160, p. 113) sau articolul 193 din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole […] (JO L 299, p. 1), denumit în mod explicit „clauza antieludare”, precum și articolul 4 punctul (8) din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 […] (JO L 25, p. 8).

21 — A se vedea în acest sens și punctul 80 din Concluziile prezentate de avocatul general Alber în cauza Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Cu privire la această jurisprudență, a se vedea, de pildă, Hotărârile Kefalas și alții (C-367/96, EU:C:1998:222, punctul 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, punctul 33), Halifax și alții (C-255/02, EU:C:2006:121, punctul 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punctul 19) și SICES și alții (C-155/13, EU:C:2014:145, punctul 29).

22 — Hotărârile Cremer (125/76, EU:C:1977:148, punctul 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, punctul 21), Halifax și alții (EU:C:2006:121, punctul 69), Agip Petroli (EU:C:2006:241, punctul 20), Von Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punctul 31) și Christodoulou și alții (C-116/12, EU:C:2013:825, punctul 63).

23 — Hotărârile Emsland-Stärke (EU:C:2000:695, punctul 52 și 53), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punctul 39), Halifax și alții (EU:C:2006:121, punctul 74 și 75), Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punctul 64), Ungaria/Slovacia (C-364/10, EU:C:2012:630, punctul 58), Christodoulou și alții (EU:C:2013:825, punctul 64) și Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punctul 29).

24 — Hotărârile Emsland-Stärke (EU:C:2000:695, punctul 54), Christodoulou și alții (EU:C:2013:825, punctul 65) și Slancheva sila (EU:C:2013:546, punctul 30).

45. În consecință, pentru aplicarea articolului 29 din Regulamentul nr. 1782/2003 este necesar să existe atât un element obiectiv, cât și unul subiectiv. Prin urmare, o reglementare care impune, fără vreo analiză a împrejurărilor concrete, prezumția că, în ceea ce privește suprafețele acoperite cu pășuni declarate în plus, un agricultor creează condiții în mod artificial pentru a primi drepturi la plată nu poate fi inclusă nicidecum în domeniul de aplicare al articolului 29 din Regulamentul nr. 1782/2003.

46. Așa cum a susținut în mod întemeiat Comisia, nu se poate identifica niciun element obiectiv al unui posibil abuz. Prin intermediul noului sistem de sprijin, legiuitorul Uniunii a urmărit tocmai decuplarea de producție a ajutoarelor de venit acordate agricultorilor [25]. Astfel, situația în care un agricultor activează drepturi la plată pentru suprafețe acoperite de pășuni permanente, care sunt hectare eligibile potrivit articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003, este conformă cu obiectivul regimului de plată unică.

47. De altfel, trebuie să subliniem că, în observațiile sale scrise, însăși Spania menționează „câțiva beneficiari” care ar fi declarat pășuni în mod abuziv. În lumina celor de mai sus, trebuie să se considere, cu atât mai mult, că tipul de abuzuri menționat nu se poate opune efectiv aplicării consecvente a reglementărilor cuprinzătoare adoptate deja la nivelul Uniunii pentru a garanta controale eficiente.

48. În sfârșit, nu pot fi primite nici argumentele Spaniei care se referă la existența unei legături între reglementarea în litigiu și obiecțiile Curții de Conturi în ceea ce privește deficiențele constatate la aprecierea regulamentară a eligibilității pășunilor [26]. Aspectele criticate se referă la plăți pentru suprafețe care nu respectă cerințele de eligibilitate prevăzute la articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003. Cu toate acestea, din datele prezentate de instanța de trimitere rezultă că, în litigiile de pe rolul său, părțile nu contestă existența anumitor hectare eligibile acoperite integral cu pășuni.

49. Prin urmare, la a doua întrebare preliminară trebuie să se răspundă că articolul 29 din Regulamentul nr. 1782/2003 se opune unei reglementări naționale potrivit căreia, în situația în care suprafețele de pășuni permanente declarate de un agricultor într-o cerere de acordare a ajutorului în cadrul regimului de plată unică depășesc suprafețele furajere luate în considerare la momentul inițial pentru a stabili drepturile la plată corespunzătoare, se prezumă că beneficiarul a creat artificial condițiile pentru obținerea sprijinului.

V – **Concluzie**

50. În concluzie, propunem să se răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Tribunal Supremo după cum urmează:

„Regulamentul (CE) nr. 1782/2003, în special articolul 44 alineatul (2) și articolul 29, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care exclude din sfera noțiunii de hectar eligibil toate suprafețele de pășuni permanente declarate de un agricultor într-o cerere de acordare a ajutorului în cadrul regimului de plată unică și care depășesc suprafețele furajere luate în considerare la momentul inițial pentru a stabili drepturile la plată corespunzătoare, supunând includerea respectivelor suprafețe condiției ca acestea să fie destinate în mod efectiv creșterii animalelor, în caz contrar prezumându-se că agricultorul a creat în mod artificial condițiile pentru acordarea plăților.”

25 — A se vedea din nou considerentul (24) al Regulamentului nr. 1782/2003.

26 — A se vedea documentele la care se face trimitere la nota de subsol 3.