Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 10 mars 2016[1]

Förenade målen C-333/15 och C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
mot
Comunidad Autónoma de Aragón

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien))

”Gemensam jordbrukspolitik — Förordning (EG) nr 1782/2003 — Samlat gårdsstöd — Stödberättigande hektar — Permanent betesmark — Rättsmissbruk”

I – **Inledning**

1. Betesmark är på grund av dess höga ekologiska, liksom dess estetiska, värde en viktig del av vårt jordbrukslandskap. Den fyller viktiga funktioner för att skydda miljön, vars bevarande enligt artikel 11 FEUF jämförd med artikel 191 FEUF hör till målen för unionens politik, och har även stor betydelse för den biologiska mångfalden, vilken på senare tid har hamnat i fokus för uppmärksamheten.[2] Mot bakgrund av detta kan det förvåna att jordbrukare i en medlemsstat nekas stöd på grund av att de ställt om mark som hittills intensivt nyttjats som åkermark till betesmark. Domstolen ska i denna begäran om förhandsavgörande främst klargöra om ett sådant förfarande strider mot unionsrätten.

2. Frågan har uppkommit i en tvist mellan innehavaren av en jordbruksverksamhet i Spanien, María del Pilar Planes Bresco, och myndigheterna i den autonoma regionen Aragon. Den sistnämnda godkände inte i sin helhet betesmark som María del Pilar Planes Bresco i två ansökningar om direktstöd hade deklarerat som bidragsberättigande, eftersom båda de angivna markarealerna var större än vad som fastställts under en referensperiod flera år tidigare. På grund av en rättsregel i den autonoma regionen kunde det under dessa omständigheter antas att en jordbruksverksamhet som bedrivits på denna mark i själva verket helt upphört och att det därmed rör sig om ett missbruk. Båda parter åberopar unionsrätten till stöd för sin ståndpunkt.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Jämför den av Europeiska kommissionen utarbetade ”Strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020” (Meddelande av den 3 maj 2011, KOM [2011] 244 slutlig), som stöds av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet, se rådets slutsatser av den 21 juni 2011 (dokument 11978/11) och av den 19 december 2011 (dokument 18862/11) samt Europaparlamentets beslut av den 20 april 2012 (EUT C 258 E, 2013, s. 99). Det förtjänar även att nämnas att Förenta nationerna har förklarat perioden från 2011 till 2020 som den biologiska mångfaldens årtionde.

3. Detta mål är även av särskild betydelse, eftersom Europeiska revisionsrätten sedan flera år haft ögonen på brister i den korrekta bedömningen av betesmarkers bidragsberättigande i Spanien.[3] Denna medlemsstat försvarar den bestämmelse som här ifrågasätts med att den är en del av lämpliga åtgärder för att hantera de problem som konstaterats. Som kommer att framgå vid en närmare genomgång har Spanien genom denna åtgärd dock gått utöver vad som krävs för att uppnå målet.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

4. De relevanta unionsrättsliga bestämmelserna i detta fall är förordning nr 1782/2003,[4] som numera har upphävts. Genom denna förordning reformerades systemet för stöd till jordbrukare inom unionen väsentligt. Genom förordningen ersattes stöd som var knutet till produktionen i huvudsak av det ”samlade gårdsstödet” som inte längre påverkas av gårdens aktuella produktion.[5]

5. I artikel 2 i förordning nr 1782/2003 (Definitioner) definieras under c ”jordbruksverksamhet” som ”produktion, uppfödning eller odling av jordbruksprodukter inbegripet skörd, mjölkning, uppfödning och hållande av djur för animalieproduktion, eller verksamhet för att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara miljön i enlighet med artikel 5”.

6. Artikel 5 i förordning nr 1782/2003 (God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden) har i utdrag följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall sörja för att all jordbruksmark, i synnerhet mark som inte längre används för produktion, hålls i god jordbrukshävd och att miljön bevaras. Medlemsstaterna skall på nationell och regional nivå definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av den ram som anges i bilaga IV, …

2. Medlemsstaterna skall se till att mark som var permanent betesmark vid tidpunkten för ansökan om arealstöd för 2003 bibehålls som permanent betesmark

…”

7. I artikel 29 i förordning nr 1782/2003 (Begränsning av stöd), föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser i individuella stödsystem får inga utbetalningar göras till stödmottagare för vilka det har fastställts att de på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådant stöd i syfte att erhålla en förmån i strid med målen för stödsystemet.”

8. Av artikel 36.1 i förordning 1782/2003 (Utbetalningar) framgår att stöd enligt systemet med samlat gårdsstöd ska betalas ut på grundval av stödrättigheter.

3 — Se revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2014 (EUT C 373, 2015, s. 1), punkt 7.21 och ruta 7.8, för budgetåret 2012 (EUT C 331, 2013, s. 1), ruta 3.1, för budgetåret 2011 (EUT C 344, 2012, s. 1), punkt 3.20 och bilaga 3.2, för budgetåret 2010 (EUT C 326, 2011, s. 1), punkt 3.31 och bilaga 3.2, för budgetåret 2009 (EUT C 303, 2010, s. 1), punkt 3.38 och bilaga 3.2, samt för budgetåret 2008 (EUT C 269, 2009, s. 1), punkt 5.36 och bilaga 5.1.

4 — Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare … (EUT L 270, 2003, s. 1), upphävd genom rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 … (EUT L 30, 2009, s. 16). Den sistnämnda förordningen har numera upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 … (EUT L 347, 2013, s. 608).

5 — För att förstå hur systemet med samlat gårdsstöd fungerar, se även punkterna 23–25 i mitt förslag till avgörande Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. I artikel 43 i förordning nr 1782/2003 (Fastställande av stödrättigheter) föreskrivs hur stödrättigheterna ursprungligen skulle fastställas. Först skulle ett referensbidrag beräknas. Detta skulle enligt artikel 37 motsvara ett genomsnitt av de belopp som beviljats en jordbrukare enligt det gamla stödsystemet under de tre år som föregick omställningen, det vill säga under åren 2000–2002. Referensbeloppet fördelades sedan på den areal som i genomsnitt användes för jordbruk under denna period. En jordbrukare fick på grundval av detta ett antal stödrättigheter, som motsvarade det antal hektar som marken omfattade, till ett visst värde.

10. Av Artikel 44 i förordning nr 1782/2003 (Användning av stödrättigheter), i sin här tillämpliga lydelse, framgår i utdrag följande:

”1. En stödrättighet som åtföljs av ett stödberättigande hektar skall ge rätt till utbetalning av det belopp som fastställs genom stödrättigheten.

2. Med ’stödberättigande hektar’ skall avses alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget som upptas av åkermark och permanent betesmark, utom arealer beväxta med permanenta grödor, som är skogbeväxta eller används för annat än jordbruksverksamhet. [6]

3. Jordbrukaren skall uppge de skiften som motsvarar det bidragsberättigande hektar som åtföljer varje stödrättighet. …

…”

11. I förevarande fall är även tillämpningsförordningarna till förordning nr 1782/2003, de numera upphävda förordningarna nr 795/2004 [7] och nr 796/2004, [8] relevanta.

12. I artikel 2 a i förordning nr 795/2004 definieras ”jordbruksareal” som ”den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark och permanenta grödor”.

13. I artikel 2 e i förordning nr 795/2004 definieras ”permanent betesmark” genom en hänvisning till artikel 2.2 i förordning nr 796/2004.

14. Enligt artikel 2.2 i förordning nr 796/2004 definieras ”permanent betesmark”, i relevant del, som ”areal som utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom kultivering (insådd) och som under fem år eller mer inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget …”.

6 — När vinsektorn inlemmades i regleringen om gårdsstöd genom rådets förordning (EG) nr 479/2008 av den 29 april 2008 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin … (EUT L 148, 2008, s. 1) fick – genom artikel 123.5 i denna förordning – artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003 följande ordalydelse: ”Med stödberättigande hektar avses alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget, utom arealer som är skogbeväxta eller används för annat än jordbruksverksamhet.” Denna ändring ska enligt artikel 129 c i förordning nr 479/2008 tillämpas från och med den 1 januari 2009 och är inte relevant i förevarande fall.

7 — Kommissionens förordning (EG) nr 795/2004 av den 21 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i … förordning (EG) nr 1782/2003 … (EUT L 141, 2004, s. 1, rättad genom EUT L 291, 2004, s. 18), upphävd genom kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i … förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 316, 2009, s. 1).

8 — Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem … (EUT L 141, 2004, s. 18) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 239/2005 av den 11 februari 2005 om ändring och rättelse av förordning (EG) nr 796/2004 (EUT L 42, 2005, s. 3), upphävd genom kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för … förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 316, 2009, s. 65).

B – *Spansk rätt*

15. I avsnitt 13 i förordning av den 24 januari 2007,[9] som antagits av Jordbruks- och livsmedelsministeriet i den autonoma regionen Aragon, föreskrivs följande:

”Permanent betesmark är bara stödberättigande för de jordbruksföretag som har fått tillgodoräkna sig grovfoderareal för tilldelning av stödrättigheter inom ramen för det samlade gårdsstödet, och på en maximal areal som inte överstiger den genomsnittliga grovfoderareal som beaktades när stödrättigheterna avseende gårdsstödet fastställdes. Den permanenta betesmark som har deklarerats utöver det som anges i detta stycke är inte stödberättigande, eftersom stödmottagaren anses ha skapat de förutsättningar som krävs för att få sådant stöd på ett konstlat sätt, i enlighet med artikel 29 i förordning (EG) nr 1782/2003.”

16. Ordalydelsen av avsnitt 16 i förordning av den 24 januari 2008,[10] som antagits av Jordbruks- och livsmedelsministeriet i den autonoma regionen Aragon, motsvarar i huvudsak ordalydelsen i ovan nämnda bestämmelse. I bestämmelsen föreskrivs även följande:

”Föregående stycke är inte tillämpligt om jordbrukaren kan bevisa att han eller hon, vid tidpunkten för ansökan, äger en djurproduktionsanläggning och att han använder sig av den angivna permanenta betesmarken för att livnära sina djur.”

III – **Målet vid den nationella domstolen och förfarandet vid Europeiska unionens domstol**

17. María del Pilar Planes Bresco ansökte 2007 och 2008 om arealrelaterat direktstöd enligt förordning nr 1782/2003.

18. De behöriga myndigheterna i autonoma regionen Aragon minskade de arealer som angivits i dessa ansökningar i den del den deklarerade stödberättigande permanenta betesmarken översteg det genomsnittliga värdet av den grovfoderareal som beaktats tidigare när stödrättigheterna fastställdes. Enligt lagstiftningen i den autonoma regionen ska det i sådana fall anses att förutsättningarna för stöd för den överstigande arealen har skapats på ett konstlat sätt.

19. Överklagandena av dessa beslut har hittills inte bifallits.

20. Tribunal Supremo (högsta domstolen, Spanien), där målet nu är anhängigt, har i detta sammanhang ifrågasatt tolkningen av förordning nr 1782/2003 och har ställt följande två frågor till Europeiska unionens domstol:

1. Ska artiklarna 43 och 44 i förordning nr 1782/2003 tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken alla de arealer permanent betesmark som en jordbrukare har deklarerat och som överstiger de arealer som tidigare beaktats för att fastställa de vanliga stödrättigheter som jordbrukaren är berättigad till, ska undantas från begreppet stödberättigande hektar, och enligt vilken dessa arealer för att räknas in, och således för att åkermark ska få bytas ut mot betesmark, faktiskt måste användas för djuruppfödning under just det verksamhetsår för vilket jordbrukaren vill aktivera stödrättigheterna?”

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* Nr. 13 av den 31 januari 2007, s. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* Nr. 12 av den 30 januari 2008, s. 956).

2. För det fall den första frågan besvaras nekande:

Ska artikel 29 i förordning nr 1782/2003, i vilken det föreskrivs att utbetalningar från stödsystemet inte får göras till stödmottagare ”för vilka det har fastställts att de på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådant stöd i syfte att erhålla en förmån i strid med målen för stödsystemet” tolkas så, att medlemsstaterna inte får anta allmänna bestämmelser som minskar antalet ”stödberättigande hektar” (med permanent betesmark) genom att det anges objektiva generella omständigheter under vilka det presumeras att stödmottagaren på ett konstlat sätt har skapat förutsättningar för att erhålla stödet, utan att det konkret och med avseende på en viss bestämd jordbrukare fastställs vilken verksamhet som jordbrukaren har bedrivit och hur han har handlat?

21. I förfarandet vid domstolen har skriftliga yttranden ingivits av Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien.

IV – **Rättslig bedömning**

A – *Den första tolkningsfrågan*

22. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i om förordning nr 1782/2003 utgör hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken alla de arealer permanent betesmark som en jordbrukare har deklarerat i en ansökan om utbetalning av samlat gårdsstöd, som överstiger den grovfoderareal som ursprungligen beaktades när stödrättigheterna fastställdes, endast räknas som stödberättigande hektar, om denna mark faktiskt används för djuruppfödning.

23. För att kunna besvara frågan måste det utredas om den permanenta betesmarkens stödberättigande kan göras beroende av att det fanns gräsmarksareal i motsvarande omfattning redan vid tidpunkten då jordbrukarens stödrättigheter fastställdes eller av att marken annars numera används för djurhållning, till exempel som grovfoderareal.

24. Den hänskjutande domstolens fråga rör såväl artikel 43 i förordning nr 1782/2003 som artikel 44 i samma förordning. Det är emellertid endast den sistnämnda bestämmelsen som har betydelse för att bedöma om en areal är stödberättigande, eftersom artikel 43 i förordningen endast reglerar det ursprungliga fastställandet av stödrättigheter.

25. I artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003, i sin här relevanta lydelse, definieras ”stödberättigande hektar” som alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget som upptas av åkermark och permanent betesmark, utom arealer beväxta med permanenta grödor, som är skogbeväxta eller används för annat än jordbruksverksamhet. Följaktligen måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att en areal ska kunna anses vara stödberättigande enligt denna bestämmelse. Det måste röra sig om en *jordbruksareal*, som hör till ett *jordbruksföretag* och som används för *jordbruksverksamhet*.[11]

26. För det första måste det finnas en *jordbruksareal*. I artikel 2 a i förordning nr 795/2004 definieras detta begrepp som ”den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark och permanenta grödor.”

11 — Se dom Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 54).

27. I förevarande fall är det tvistigt om den areal som deklarerats som permanent betesmark är stödberättigande. Permanent betesmark är enligt artikel 2 e i förordning nr 795/2004, jämförd med artikel 2.2 i förordning nr 796/2004, areal som utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom kultivering (insådd) och som under fem år eller mer inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget. Huruvida den ifrågavarande marken faktiskt uppfyller dessa krav är ostridigt i målet och ankommer för övrigt på den nationella myndigheten att bedöma.

28. För det andra måste en areal, för att vara bidragsberättigande enligt artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003, höra till den berörda jordbrukarens jordbruksföretag. [12] Enligt rättspraxis räcker det för att uppfylla detta krav att jordbrukaren har en viss självständighet att fatta egna beslut om jordbruksverksamheten på den berörda marken. [13] Även detta är ostridigt i målet vid den nationella domstolen.

29. För det tredje krävs det slutligen, för att en jordbruksareal ska vara stödberättigande, att den används för *jordbruksverksamhet*. [14] Det ligger nära till hands att se produktion, uppfödning respektive odling av jordbruksprodukter som sådan verksamhet. Dessa verksamheter ingår också i definitionen i artikel 2 c i förordning nr 1782/2003. Enligt denna bestämmelse ingår emellertid även verksamhet för att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara *miljön* i enlighet med artikel 5 i förordningen i begreppet jordbruksverksamhet.

30. I motsats till vad som tycks krävas enligt lagstiftningen i den autonoma regionen Aragon [15] förutsätter en *jordbruksverksamhet* således inte att permanent betesmark används för produktion av jordbruksprodukter. Enligt definitionen av begreppet jordbruksverksamhet i artikel 2 c i förordning nr 1782/2003 räknas nämligen även redan en verksamhet för att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara *miljön* som en sådan verksamhet. Enligt artikel 5 i förordningen avser detta dessutom särskilt just mark som inte längre används för produktion. Såsom domstolen i detta sammanhang redan har konstaterat ska en areal därför även anses vara stödberättigande när den används i det huvudsakliga syftet att bevara landskapet och skydda miljön. [16]

31. Om den areal som en företagare har deklarerat i en stödansökan uppfyller dessa tre krav, utgör den följaktligen ”stödberättigande hektar” i den mening som avses i artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003. Varje hektar av denna areal berättigar, i förening med varje stödrättighet som jordbrukaren förfogar över, till utbetalning av det belopp som stödrättigheten avser. Däremot medger inte förordningen att medlemsstaterna ställer upp ytterligare villkor för berättigande till stöd.

32. Det har i detta avseende för övrigt ingen betydelse om den areal som deklarerats som permanent betesmark användes som sådan redan vid den tidpunkt då stödrättigheterna fastställdes – till exempel som grovfodermark – eller om den först senare ställdes om från till exempel åkermark till permanent betesmark. Vanliga stödrättigheter är nämligen inte bundna till någon särskild mark, eftersom direkt inkomststöd inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd beviljas oberoende av produktionen. [17]

33. Denna slutsats stöds av systematiska överväganden. För det första framgår det av artikel 46.2 i förordning nr 1782/2003 att det i princip inte finns någon skyldighet att aktivera stödrättigheter med just den mark som de först beviljades för. Enligt denna bestämmelse kan stödrättigheter nämligen ”överföras genom försäljning eller varje annan slutgiltig överföring med eller utan mark”.

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

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

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

15 — Se punkt 16 i detta förslag till avgörande.

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

17 — Se skäl 24 i förordning nr 1782/2003, enligt vilken ”… [det är] nödvändigt att övergången från produktionsstöd till producentstöd fullföljs genom införande av ett system för frikopplat inkomststöd till varje jordbruksföretag”.

34. För det andra bör artikel 53 i förordning nr 1782/2003 beaktas. Denna bestämmelse innehåller en särskild regel för att fastställa stödrättigheter när en jordbrukare under referensperioden, det vill säga under åren 2000–2002, omfattades av kravet på arealuttag av en del av marken på sitt jordbruksföretag. Genom ett uttryckligt undantag från artikel 44.2 regleras i detta sammanhang i artikel 54.2 att hektar som berättigar till arealuttagsrättighet i princip endast avser sådan jordbruksareal som upptas av åkermark. Denna bestämmelse knyter följaktligen undantagsvis stödrättigheten till en särskild typ av stödberättigande hektar. Motsatsvis blir det tydligt att förhållandena vid den tidpunkt då de vanliga stödrättigheterna fastställdes inte påverkar vilka stödberättigande hektar dessa stödrättigheter kan användas för.

35. Slutligen överensstämmer det även med målen för förordning nr 1782/2003, att betrakta permanent betesmark som stödberättigande, oberoende av om den tidigare fastställts som sådan eller faktiskt används för produktion av jordbruksvaror. De positiva miljöeffekterna av permanent betesmark betonas nämligen uttryckligen i fjärde skälet i förordningen.[18] I enlighet med detta mål förpliktas medlemsstaterna i artikel 5.2 i förordning nr 1782/2003 att se till att mark som var permanent betesmark vid tidpunkten för omställningen av stödsystemet 2003 bibehålls som permanent betesmark.

36. I detta syfte bemyndigas medlemsstaterna dessutom, enligt artikel 4 i förordning nr 796/2004, att vidta särskilda åtgärder för det fall omfattningen av permanent betesmark minskar på nationell eller regional nivå. Därför kan till exempel jordbrukare som förfogar över mark som har ställts om från permanent betesmark till annan användning förpliktas att återställa den berörda marken till permanent betesmark.[19]

37. Förordning nr 1782/2003 förhindrar således inte på något sätt att omfattningen av permanent betesmark utökas, utan syftar på grund av denna marks positiva miljöeffekter snarare till att bevara dess bestånd. En eventuell *minskning* av permanent betesmark bemyndigar medlemsstaterna att vidta åtgärder för att förhindra detta.

38. Den första tolkningsfrågan ska således besvaras så, att förordning nr 1782/2003, i synnerhet artikel 44.2, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken den permanenta betesmark som jordbrukaren deklarerat, som överstiger den grovfoderareal som ursprungligen beaktades när jordbrukarens stödrättigheter fastställdes, endast kan räknas som stödberättigande mark om den faktiskt används för djuruppfödning.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

39. Den andra tolkningsfrågan syftar till att klargöra om artikel 29 i förordning nr 1782/2003 utgör hinder för en nationell bestämmelse, som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken det, för det fall den permanenta betesmark som deklareras i en ansökan om samlat gårdsstöd överstiger den grovfoderareal som ursprungligen beaktades när stödrättigheterna fastställdes, presumeras att jordbrukaren på ett konstlat sätt har skapat förutsättningarna för att erhålla stöd.

40. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga endast för det fall den första frågan besvaras nekande. Mot bakgrund av mina ovanstående överväganden är det inte nödvändigt att besvara frågan. Jag tar dock nedan upp frågan i klargörande syfte.

18 — Enligt fjärde skälet i förordning nr 1782/2003 bör det ”[e]ftersom permanent betesmark har positiva miljöeffekter … antas bestämmelser för att främja bevarandet av befintlig permanent betesmark och undvika en storskalig omvandling till åkermark”.

19 — Artikel 4.2 i förordning nr 796/2004.

41. Enligt artikel 29 i förordning 1782/2003 får inga utbetalningar göras till stödmottagare för vilka det har fastställts att de på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådant stöd i syfte att erhålla en förmån i strid med målen för stödsystemet.

42. Spanien anser att den ifrågavarande nationella bestämmelsen är förenlig med denna bestämmelse. Syftet är att förhindra att åkermark, som ursprungligen medfört tilldelning av stödrättigheter, på ett oberättigat och oegentligt sätt ersätts av permanent betesmark i samband med utbetalningen av det samlade gårdsstödet, eftersom omställningen av åkermark till betesmark i praktiken döljer att en verklig jordbruksverksamhet upphör.

43. Artikel 29 i förordning nr 1782/2003 motsvarar till sin ordalydelse i huvudsak artikel 4.3 i förordning nr 2988/95,[20] vilken i sin tur kan ses som en kodifiering av domstolens fasta rättspraxis. Enligt denna praxis får unionsrätten inte missbrukas eller åberopas i bedrägligt syfte.[21] Tillämpningen av en bestämmelse i unionslagstiftningen får nämligen inte utsträckas till att omfatta förfaranden från näringsidkares sida som utgör missbruk.[22]

44. Enligt domstolens rättspraxis krävs det, för att det ska kunna fastställas att en potentiell mottagare har missbrukat ett stöd, för det första att det vid en helhetsbedömning av de objektiva förhållandena framgår att målsättningen med den berörda unionsrättsliga bestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i bestämmelsen formellt har uppfyllts. För det andra krävs det att det finns en avsikt att erhålla en förmån, som följer av unionsbestämmelserna, genom att på ett konstlat sätt skapa de förutsättningar som krävs för att erhålla denna förmån.[23] Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma detta. Bevisning ska föras i enlighet med nationella bestämmelser, såvitt detta inte inkräktar på gemenskapsrättens effektivitet.[24]

45. För att tillämpa artikel 29 i förordning nr 1782/2003 måste således såväl ett objektivt som ett subjektivt rekvisit vara uppfyllda. Följaktligen kan en bestämmelse, enligt vilken det på ett generellt sätt och oberoende av en bedömning av de konkreta omständigheterna presumeras att en jordbrukare med avseende på den tillkommande deklarerade permanenta betesmarken på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få stöd, inte omfattas av artikel 29 i förordning nr 1782/2003.

20 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EUT L 312, 1995, s. 1). I en rad senare unionsrättsakter finns en liknande föreskrift, se till exempel artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 1259/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 160, 1999, s. 113) eller artikel 193, som uttryckligen rubricerats ”Bestämmelser om kringgående” i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna … (EUT L 299, 2007, s. 1), samt artikel 4.8 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för … förordning (EG) nr 1698/2005 … (EUT L 25, 2011, s. 8).

21 — Se även, för ett likande resonemang, punkt 80 i generaladvokat Albers förslag till avgörande Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Angående denna rättspraxis se dom Kefalas m.fl. (C-367/96, EU:C:1998:222, punkt 20), dom Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, punkt 33), dom Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, punkt 68), dom Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punkt 19) och dom SICES m.fl. (C-155/13, EU:C:2014:145, punkt 29).

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

23 — Dom Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkterna 52 och 53), dom Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punkt 39), dom Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, punkterna 74 och 75), dom Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, punkt 64), dom Ungern/Slovakien (C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 58), dom Christodoulou m.fl. (C-116/12, EU:C:2013:825, punkt 64) och dom Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punkt 29).

24 — Dom Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 54), dom Christodoulou m.fl. (C-116/12, EU:C:2013:825, punkt 65) och dom Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punkt 30).

46. Såsom kommissionen med rätta har påpekat går det i synnerhet inte att finna något objektiv kriterium för missbruk. Genom det nya stödsystemet åsyftade unionslagstiftaren nämligen just att i så stor utsträckning som möjligt frikoppla inkomststöd till jordbruksföretag från produktionen.[25] Om en jordbrukare använder stödrättigheter med avseende på permanent betesmark som är stödberättigande enligt kraven i artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003, är detta därför helt i enlighet med ändamålet för systemet med det samlade gårdsstödet.

47. Det kan för övrigt påpekas att Spanien, när det gäller missbruk i samband med att permanent betesmark deklarerats, i sitt yttrande själv talar om fall som rör ”några stödmottagare”. Mot bakgrund av detta finns det än mindre skäl för att anta att den beskrivna typen av missbruk inte effektivt kan förhindras genom en konsekvent tillämpning av det omfattande regelverk som redan finns på unionsnivå för att säkerställa en effektiv kontroll.

48. Slutligen har Spanien gjort gällande att det finns en koppling mellan den ifrågasatta regleringen och de brister revisionsrätten har påpekat avseende bedömningen av om permanent betesmark är stödberättigande.[26] Inte heller detta argument är övertygande. Denna kritik avser nämligen utbetalning av stöd för mark som inte uppfyller kraven för stödberättigande enligt artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003. Enligt de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen är det dock i tvisten inför den domstolen ostridigt mellan parterna att det finns viss stödberättigande mark som består helt av permanent betesmark.

49. Den andra tolkningsfrågan ska således besvaras på så sätt att artikel 29 i förordning nr 1782/2003 utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken det, för det fall den permanenta betesmark som en jordbrukare har deklarerat i sin ansökan om samlat gårdsstöd överskrider den grovfoderareal som ursprungligen beaktades av honom vid fastställandet av stödrättigheterna, presumeras att jordbrukaren på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få stöd.

V – **Förslag till avgörande**

50. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska svara på begäran om förhandsavgörande från Tribunal Supremo enligt följande:

Förordning (EG) nr 1782/2003, i synnerhet artikel 44.2 och artikel 29, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken den permanenta betesmark som en jordbrukare har deklarerat i en ansökan om samlat gårdsstöd, som överstiger den grovfoderareal som ursprungligen beaktades när jordbrukarens stödrättigheter fastställdes, endast kan räknas som stödberättigande hektar om den faktiskt används för djuruppfödning och enligt vilken det i annat fall presumeras att jordbrukaren på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få stödet.

25 — Se skäl 24 i förordning nr 1782/2003.

26 — Se hänvisningar ovan i fotnot 3.