ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

9 juni 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde steunregelingen — Verordening (EG) nr. 1782/2003 — Bedrijfstoeslagregeling — Artikelen 43 en 44 — Op oppervlakten gebaseerde toeslagrechten — Voor de bedrijfstoeslag subsidiabele hectaren — Blijvend grasland — Nationale regeling waarbij de subsidiabiliteit van oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven het oorspronkelijk voor de bepaling van de toeslagrechten in aanmerking genomen voederareaal afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat die oppervlakten worden gebruikt voor de eigen veehouderijbehoeften van het landbouwbedrijf”

In de gevoegde zaken C-333/15 en C-334/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) bij beslissingen van 22 mei 2015, binnengekomen bij het Hof op 6 juli 2015, in de procedures

María del Pilar Planes Bresco

tegen

Comunidad Autónoma de Aragón,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Šváby, kamerpresident, J. Malenovský en M. Vilaras (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Guillem Carrau en H. Kranenborg als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 maart 2016,

* Procestaal: Spaans.

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 29, 43 en 44 van 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 en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB 2003, L 270, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2012/2006 van de Raad van 19 december 2006 (PB 2006, L 384, blz. 8) (hierna: „verordening nr. 1782/2003").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen Maria del Pilar Planes Bresco, eigenaresse van een landbouwbedrijf, en de Comunidad Autónoma de Aragón (autonome regio Aragon, Spanje) over de wijze waarop de voor de bedrijfstoeslag als vervat in verordening nr. 1782/2003 in aanmerking komende oppervlakte van haar bedrijf voor onderscheidenlijk de landbouwseizoenen van de jaren 2007 en 2008 moet worden vastgesteld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1782/2003

3 In overweging 4 van verordening nr. 1782/2003 wordt opgemerkt:

„Aangezien blijvend grasland een positief milieueffect heeft, is het dienstig maatregelen ter bevordering van de instandhouding van bestaand blijvend grasland vast te stellen om een massale omzetting in bouwland te voorkomen."

4 In overweging 24 van verordening nr. 1782/2003 heet het:

„Het concurrerender maken van de communautaire landbouw en het bevorderen van de toepassing van voedselkwaliteit- en milieunormen gaan noodzakelijkerwijs gepaard met een verlaging van de institutionele prijzen voor landbouwproducten en een stijging van de productiekosten voor de communautaire landbouwbedrijven. Voor het bereiken van deze doelstellingen en het bevorderen van een marktgerichtere en duurzame landbouw moet de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent worden voltooid door de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf. Terwijl de ontkoppeling de feitelijk aan de landbouwers betaalde bedragen ongewijzigd zal laten, zal dankzij de ontkoppeling sprake zijn van een veel doeltreffender inkomenssteun. Het is daarom dienstig de ene bedrijfstoeslag afhankelijk te stellen van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede de handhaving van het landbouwbedrijf in goede landbouw- en milieuconditie."

5 In artikel 2 van deze verordening worden de begrippen „landbouwer", „bedrijf" en „landbouwactiviteit" als volgt gedefinieerd:

„a) ‚landbouwer': een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 299 van het Verdrag en die een landbouwactiviteit uitoefent;

b) ‚bedrijf': het geheel van de productie-eenheden dat door het bedrijfshoofd wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van een lidstaat;

c) ‚landbouwactiviteit': 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 die verordening luidt:

„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, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden [...].

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. [...]

Een lidstaat mag evenwel, in naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden, afwijken van het bepaalde in de eerste alinea, mits er maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de totale oppervlakte blijvend grasland aanzienlijk afneemt.

[...]"

7 Artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 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 37, lid 1, van deze verordening luidt als volgt:

„Het referentiebedrag is het gemiddelde over drie jaar van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan een landbouwer voor elk kalenderjaar van de in artikel 38 vastgestelde referentieperiode is verleend op grond van de in bijlage VI genoemde steunregelingen, berekend en aangepast overeenkomstig bijlage VII.

[...]"

9 Overeenkomstig artikel 38 van die verordening „omvat [de referentieperiode] de kalenderjaren 2000, 2001 en 2002."

10 Artikel 43 van verordening nr. 1782/2003, met het opschrift „Bepaling van de toeslagrechten", bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 48 ontvangt een landbouwer een toeslagrecht per hectare dat is berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op de in bijlage VI genoemde rechtstreekse betalingen.

Het totale aantal toeslagrechten moet gelijk zijn aan het bovenvermelde gemiddelde aantal hectaren.

[...]

2. Het in lid 1 bedoelde aantal hectaren omvat voorts:

[...]

b) alle voederareaal in de referentieperiode.

3. Voor de toepassing van lid 2, onder b), wordt onder ‚voederareaal' verstaan de oppervlakte van het bedrijf die gedurende het hele kalenderjaar [...] voor de veehouderij beschikbaar was, met inbegrip van het gezamenlijk gebruikte voederareaal en de percelen die voor gemengde teelten werden gebruikt. Het voederareaal omvat niet:

— gebouwen, bossen, vijvers en wegen,

— oppervlakten die werden gebruikt voor andere gewassen die voor communautaire steun in aanmerking kwamen, of voor blijvende teelten of tuinbouw,

— oppervlakten die in aanmerking kwamen in het kader van de steunregeling voor landbouwers die bepaalde akkerbouwgewassen verbouwen, werden gebruikt in het kader van de steunregeling voor gedroogde voedergewassen of onder een nationaal of communautair braakleggingsprogramma vielen.

4. De toeslagrechten per hectare worden niet gewijzigd tenzij anders is bepaald."

11 Artikel 44 van verordening nr. 1782/2003, met het opschrift „Gebruik van de toeslagrechten", bepaalt:

„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.

[...]

3. De landbouwer geeft aan welke percelen overeenstemmen met subsidiabele hectaren die met een toeslagrecht gepaard gaan. Behalve in geval van overmacht of in uitzonderlijke omstandigheden blijven die percelen ter beschikking van de landbouwer gedurende een periode van ten minste 10 maanden, aanvangend op een door de lidstaat vast te stellen datum die ten vroegste valt op 1 september van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de aanvraag tot deelneming aan de bedrijfstoeslagregeling is ingediend.

4. De lidstaten kunnen, in naar behoren gemotiveerde gevallen, de landbouwer machtigen om zijn aangifte te wijzigen, mits de aangifte beperkt blijft tot het totale aantal hectaren waarvoor hem toeslagrechten zijn toegekend en de aangifte beantwoordt aan de voorwaarden voor de verlening van de bedrijfstoeslag voor het betrokken areaal."

Verordeningen nr. 795/2004 en nr. 796/2004

12 Artikel 2, onder a), van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2004, L 141, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 291, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1974/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 (PB 2004, L 345, blz. 85) (hierna: „verordening nr. 795/2004"), luidt:

„Voor de toepassing van titel III van verordening (EG) nr. 1782/2003 en van de onderhavige verordening wordt verstaan onder:

a) ‚landbouwgrond': de totale door bouwland, blijvend grasland en blijvende teelten ingenomen oppervlakte".

13 Artikel 2, onder e), van verordening nr. 795/2004 verwijst voor de definitie van „blijvend grasland" naar 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 waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2004, L 141, blz. 18, met rectificaties in PB 2005, L 37, blz. 22, en PB 2006, L 144, blz. 30).

14 Artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004 definieert „blijvend grasland" als „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 wordt opgenomen".

Spaans recht

15 Artikel 13, lid 1, van de Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2007/2008 (año 2007), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de la indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas, para el año 2007 [regeling van het departement landbouw en voeding van de autonome regio Aragon waarbij voor het jaar 2007 maatregelen worden vastgesteld voor het aanvragen, de behandeling en de toekenning van ontkoppelde steun ingevolge de bedrijfstoeslagregeling, oppervlaktesteun en dierensteun voor het seizoen 2007/2008 (jaar 2007), maatregelen voor het opgeven van andere soorten oppervlakten, maatregelen voor verzoeken om vervangende schadevergoeding, agromilieusteun en maatregelen voor de bebossing van landbouwgrond] van 24 januari 2007 (*Boletín Oficial de Aragón*, nr. 13, 31 januari 2007, blz. 1310; hierna: „regeling van 24 januari 2007") luidt:

„Onder subsidiabele hectaren wordt verstaan:

a) alle landbouwgrond van een bedrijf dat bestaat uit bouwland, met hop beplante grond, olijfgaarden of met olijfbomen beteelde grond, alsmede blijvend grasland.

Evenwel is enkel het blijvend grasland van bedrijven subsidiabel waarvan 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 grens is opgegeven, is niet subsidiabel, aangezien overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 1782/2003 wordt aangenomen dat de begunstigde de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig heeft gecreëerd.

[...]"

16 Artikel 16, lid 1, van de Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, la solicitud de asignación de derechos de pago único con cargo a la reserva nacional, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2008/2009 (año 2008), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de la indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas, para el año 2008 [regeling van het departement landbouw en voeding van de autonome regio Aragon waarbij voor het jaar 2008 maatregelen worden vastgesteld voor het aanvragen, de behandeling en de toekenning van ontkoppelde steun ingevolge de bedrijfstoeslagregeling, de aanvraag voor toekenning van toeslagrechten uit de nationale reserve, oppervlaktesteun en dierensteun voor het seizoen 2008/2009 (jaar 2008), maatregelen voor het opgeven van andere soorten oppervlakten, maatregelen voor verzoeken om vervangende schadevergoeding, agromilieusteun en maatregelen voor de bebossing van landbouwgrond] van 24 januari 2008 (*Boletín Oficial de Aragón*, nr. 12, 30 januari 2008, blz. 956) bevat dezelfde bepalingen als die vervat in artikel 13, lid 1, onder a), van de regeling van 24 januari 2007, met toevoeging van een laatste alinea, die als volgt luidt:

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

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-333/15

17 Op 30 april 2007 heeft verzoekster in de hoofdgedingen onder meer een aanvraag voor de betaling van bedrijfstoeslag ingevolge verordening nr. 1782/2003 ingediend, waarbij zij 48,47 hectaren als „subsidiabele hectaren voor reguliere steun" heeft opgegeven.

18 Bij besluit van 11 juni 2007 heeft de minister van Landbouw van de autonome regio Aragon de door verzoekster in de hoofdgedingen opgegeven oppervlakte evenwel aangepast en deze teruggebracht tot 28,70 hectaren omdat „het blijvend grasland het voederareaal overschrijdt". Van de 63,48 toeslagrechten waarover verzoekster in de hoofdgedingen beschikte zijn er 34,78 uitgesloten omdat zij werden aangemerkt als „ongebruikt".

19 Op 26 juni 2009 heeft de minister van Landbouw van de autonome regio Aragon het bezwaar dat verzoekster in de hoofdgedingen tegen dat besluit had gemaakt, verworpen op basis van zijn standpunt dat op de aanvraag van verzoekster artikel 13 van de regeling van 24 januari 2007 van toepassing is.

20 Bij arrest van 13 maart 2013 heeft het Tribunal Superior de Justicia de Aragón (gerechtshof Aragon, Spanje) het door verzoekster in de hoofdgedingen tegen het besluit van 26 juni 2009 ingestelde beroep verworpen en daartoe overwogen dat de door de minister van Landbouw van de autonome regio Aragon toegepaste regeling van 24 januari 2007 volledig in overeenstemming is met het Unierecht.

Zaak C-334/15

21 Op 22 april 2008 heeft verzoekster in de hoofdgedingen opnieuw een aanvraag voor de betaling van bedrijfstoeslag ingevolge verordening nr. 1782/2003 ingediend, waarbij zij onder meer 63,48 hectaren als „subsidiabele hectaren voor reguliere steun" heeft opgegeven.

22 Bij besluit van 25 november 2008 heeft de minister van Landbouw van de autonome regio Aragon de door verzoekster in de hoofdgedingen opgegeven oppervlakte opnieuw aangepast en deze teruggebracht tot 29,01 hectaren omdat „het blijvend grasland het voederareaal overschrijdt". Van de 63,48 toeslagrechten waarover verzoekster in de hoofdgedingen beschikte zijn er 34,47 uitgesloten omdat zij werden aangemerkt als „ongebruikt".

23 Op 2 maart 2010 heeft de minister van Landbouw van de autonome regio Aragon het bezwaar dat verzoekster in de hoofdgedingen tegen dat besluit had gemaakt, verworpen op basis van zijn standpunt dat op de aanvraag van verzoekster artikel 13 van de regeling van 24 januari 2007 van toepassing is.

24 Bij arrest van 5 april 2013 heeft het Tribunal Superior de Justicia de Aragón het door verzoekster in de hoofdgedingen tegen het besluit van 2 maart 2010 ingestelde beroep verworpen en daartoe overwogen dat de door de minister van Landbouw van de autonome regio Aragon toegepaste regeling van 24 januari 2007 volledig in overeenstemming is met het Unierecht.

Prejudiciële vragen

25 Verzoekster in de hoofdgedingen heeft tegen de arresten van het Tribunal Superior de Justicia de Aragón van 13 maart en 5 april 2013 hoger beroep ingesteld bij het Tribunal Supremo (hooggerechtshof), en daarin onder meer aangevoerd dat artikel 44 van verordening nr. 1782/2003 alsmede verordening nr. 795/2004 zijn geschonden. Zij betoogt onder meer dat volgens deze verordeningen zowel bouwland als blijvend grasland als subsidiabele hectaren dienen te worden aangemerkt zonder dat daarbij een beperking wordt gesteld. Enkel de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is, is van deze categorie uitgezonderd. De overheid kan derhalve niet een deel van de door verzoekster opgegeven hectaren uitsluiten op grond dat die hectaren blijvend grasland vormen, en de regeling van 24 januari 2007 is dus in strijd met verordening nr. 1782/2003 omdat het begrip „subsidiabele hectare" hierdoor zijn betekenis verliest.

26 In deze omstandigheden heeft het Tribunal Supremo beslist om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen, die in de zaken C-333/15 en C-334/15 identiek zijn geformuleerd:

„1)

Moeten de artikelen 43 en 44 van verordening 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?

Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord:

2) Moet artikel 29 van verordening 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?"

27 Bij beschikking van de president van het Hof van 28 juli 2015 zijn de zaken C-333/15 en C-334/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in de hoofdgedingen, die niet toestaat dat door een landbouwer opgegeven oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven de oppervlakte blijvend grasland die oorspronkelijk bij de vaststelling van het bedrag van zijn toeslagrechten per hectare in aanmerking is genomen, als subsidiabele hectaren voor de oppervlaktegebonden steun voor een landbouwseizoen worden aangemerkt tenzij die landbouwer aantoont dat deze oppervlakten in de loop van dat seizoen daadwerkelijk worden gebruikt voor de eigen veehouderijbehoeften van zijn landbouwbedrijf.

29 Om te beginnen dient te worden verduidelijkt dat verordening nr. 1782/2003 weliswaar is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16), maar dat de bepalingen van eerstgenoemde verordening van toepassing zijn gelet op het tijdstip van de feiten in de hoofdgedingen.

30 Vervolgens dient eraan te worden herinnerd dat elke landbouwer krachtens verordening nr. 1782/2003 elk jaar recht heeft op betaling van oppervlaktegebonden steun, waarvan het bedrag wordt vastgesteld aan de hand van de toeslagrechten per hectare die hem bij de inwerkingtreding van de bij deze verordening ingestelde regeling zijn toegekend. Voorwaarde is dat de landbouwer een aantal normen, beheerseisen en eisen op het gebied van de goede landbouw- en milieuconditie naleeft en de aangifteformaliteiten vervult.

31 Ingevolge artikel 43, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 wordt het toeslagrecht per hectare van elke landbouwer berekend door het referentiebedrag – te weten het gemiddelde van de rechtstreekse steun die hem gedurende de driejarige referentieperiode 2000-2002 is toegekend – te delen door het gemiddelde aantal hectaren dat in die periode recht heeft gegeven op die steun. Het totale aantal toeslagrechten moet daarbij gelijk zijn aan dat gemiddelde aantal hectaren. In artikel 43, lid 2, van die verordening wordt daaraan toegevoegd dat alle voederareaal in de referentieperiode is begrepen in de berekening van het gemiddelde aantal hectaren waarvan bij de berekening van de toeslagrechten wordt uitgegaan.

32 Overeenkomstig artikel 44, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 geeft elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare recht op de uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag. Artikel 44, lid 2, van deze verordening bepaalt dat 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, een voor de bedrijfstoeslag subsidiabele hectare vormt.

33 Zoals de advocaat-generaal in punt 25 van haar conclusie heeft opgemerkt, dienen de door de landbouwer opgegeven oppervlakten voor de betaling van oppervlaktegebonden steun, willen zij subsidiabel zijn in de zin van die bepaling, bijgevolg te voldoen aan drie voorwaarden: ten eerste moet het om landbouwgrond gaan, ten tweede dient die grond deel uit te maken van het landbouwbedrijf van die landbouwer, en ten derde mag die grond niet voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik zijn (zie arrest van 2 juli 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punt 54).

34 Dienaangaande geldt ten eerste dat artikel 2, onder a), van verordening nr. 795/2004 landbouwgrond definieert als de totale door bouwland, blijvend grasland en blijvende teelten ingenomen oppervlakte. Artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004, waarnaar wordt verwezen in artikel 2, onder e), van verordening nr. 795/2004, definieert blijvend grasland op zijn beurt als 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 wordt opgenomen.

35 Uit deze bepalingen volgt dat het antwoord op de vraag of er sprake is van „blijvend grasland” en dus van „landbouwgrond”, afhangt van het daadwerkelijke gebruik van de betrokken grond. Een oppervlakte dient als landbouwgrond te worden aangemerkt zodra zij wordt gebruikt als blijvend grasland (arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punt 37).

36 Ten tweede geldt dat het landbouwbedrijf in artikel 2, onder b), van verordening nr. 1782/2003 wordt gedefinieerd als het geheel van de productie-eenheden dat door de landbouwer wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van eenzelfde lidstaat, waarbij de landbouwer in artikel 2, onder a), van die verordening mede wordt gedefinieerd als een natuurlijke of rechtspersoon waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de Unie en die een landbouwactiviteit uitoefent.

37 Het Hof heeft dienaangaande reeds geoordeeld dat landbouwgrond deel uitmaakt van het bedrijf van een landbouwer wanneer hij bevoegd is om die grond voor de uitoefening van een landbouwactiviteit te beheren, namelijk wanneer hij bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op die oppervlakte over voldoende autonomie beschikt (zie arresten van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punten 58 en 62, en 2 juli 2015, Wree, C-422/13, EU:C:2015:438, punt 44, en Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punt 58).

38 Van belang is erop te wijzen dat in de hoofdgedingen niet in geschil is dat de hectaren die verzoekster in de hoofdgedingen voor de betaling van bedrijfstoeslag voor de landbouwseizoenen van de jaren 2007 en 2008 heeft opgegeven, deel uitmaken van de landbouwgrond van haar bedrijf. Evenmin is in geschil dat de opgegeven oppervlakten blijvend grasland inderdaad als zodanig kwalificeren. Het is hoe dan ook aan de verwijzende rechter om een en ander zo nodig te verifiëren.

39 Ten derde moet worden benadrukt dat verordening nr. 1782/2003 de subsidiabiliteit van de tot een landbouwbedrijf behorende oppervlakten blijvend grasland voor de bedrijfstoeslag niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat die oppervlakten beantwoorden aan de oppervlakten voederareaal waarvan oorspronkelijk bij de berekening van de toeslagrechten van dat bedrijf is uitgegaan, zoals blijkt uit punt 33 van dit arrest.

40 Voorts wordt het begrip „landbouwactiviteit” in artikel 2, onder c), van verordening nr. 1782/2003 onder meer gedefinieerd als de grond in goede landbouw- en milieuconditie houden zoals vastgesteld op grond van artikel 5 van die verordening. Deze activiteit wordt daarbij op dezelfde voet in aanmerking genomen als landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden.

41 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt met het oog hierop dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. Voorts bepaalt artikel 5, lid 2, van deze verordening dat de lidstaten erop dienen toe te zien dat de grond die op de voor de aanvragen van oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum blijvend grasland was, als blijvend grasland wordt gehandhaafd.

42 In dit verband definieert verordening nr. 796/2004 de verschillende verplichtingen in verband met de instandhouding van blijvend grasland, die zowel door de lidstaten als door de landbouwers dienen te worden nageleefd. Zo legt artikel 3 van deze verordening de lidstaten onder meer de doelstelling op om op nationaal of regionaal niveau het aandeel van het blijvend grasland in de totale oppervlakte landbouwgrond te handhaven. Artikel 4 van die verordening voegt daaraan onder meer toe dat, indien blijkt dat dit aandeel van het blijvend grasland afneemt, de betrokken lidstaat de landbouwers de verplichting oplegt dat zij blijvend grasland niet zonder voorafgaande toestemming mogen omzetten.

43 Dat betekent dat de oppervlakten blijvend grasland van een landbouwbedrijf subsidiabel zijn voor de oppervlaktegebonden steun aangezien zij behoren tot de landbouwgrond van dat bedrijf en, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van haar conclusie heeft opgemerkt, het in goede landbouw- en milieuconditie houden van die grond op zichzelf reeds een landbouwactiviteit vormt. De omstandigheid dat de grassen of andere kruidachtige voedergewassen, waaruit de vegetatie op die oppervlakten volgens artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004 dient te bestaan, niet direct worden gebruikt voor de eigen veehouderijbehoeften van het landbouwbedrijf, is in dit verband niet van belang.

44 Deze analyse vindt steun in de met verordening nr. 1782/2003 nagestreefde doelstellingen en de rol die blijvend grasland in het kader van de verwezenlijking van die doelstellingen is toebedeeld.

45 In overweging 4 van verordening nr. 1782/2003 wordt immers aangegeven dat blijvend grasland een positief milieueffect heeft en dat het dienstig is maatregelen ter bevordering van de instandhouding van bestaand blijvend grasland vast te stellen om een massale omzetting in bouwland te voorkomen.

46 Het Hof heeft in dit verband al geoordeeld dat de milieubescherming – een van de wezenlijke doelstellingen van de Unie – moet worden geacht tevens een doelstelling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid te zijn (arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 29) en meer in het bijzonder behoort tot de doelstellingen van de bedrijfstoeslagregeling (arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punt 39), zoals blijkt uit de overwegingen 3, 21 en 24 van verordening nr. 1782/2003.

47 Verder strekt verordening nr. 1782/2003 er blijkens overweging 24 toe om het systeem van rechtstreekse productiesteun zoals dat tot dan toe gangbaar was, te vervangen door een systeem van rechtstreekse steun aan landbouwbedrijven waarbij de steun is ontkoppeld van de productie en rechtstreeks wordt uitbetaald aan de landbouwers als aanvulling op hun inkomen (zie arrest van 5 februari 2015, Agrooikosystimata, C-498/13, EU:C:2015:61, punt 40).

48 Daaruit volgt dat alle oppervlakten blijvend grasland die tot de landbouwgrond van een landbouwbedrijf behoren, subsidiabel zijn voor de oppervlaktegebonden steun in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, waarbij deze subsidiabiliteit niet afhankelijk is van de voorwaarde dat die oppervlakten overeenkomen met het voederareaal dat oorspronkelijk is begrepen in de

berekening van het gemiddelde aantal hectaren waarvan is uitgegaan bij de berekening van de toeslagrechten, en evenmin afhankelijk is van de voorwaarde dat de oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven dat voederareaal daadwerkelijk worden gebruikt voor de eigen veehouderijbehoeften van het landbouwbedrijf, een en ander mits die oppervlakten worden gebruikt voor een landbouwactiviteit in de zin van deze verordening, hetgeen ter beoordeling staat van de verwijzende rechter.

49 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in de hoofdgedingen, die niet toestaat dat door een landbouwer opgegeven oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven de oppervlakte blijvend grasland die oorspronkelijk bij de vaststelling van het bedrag van zijn toeslagrechten per hectare in aanmerking is genomen, als subsidiabele hectaren voor de oppervlaktegebonden steun voor een landbouwseizoen worden aangemerkt tenzij die landbouwer aantoont dat deze oppervlakten in de loop van dat seizoen daadwerkelijk worden gebruikt voor de eigen veehouderijbehoeften van zijn landbouwbedrijf.

Tweede vraag

50 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord, aangezien deze enkel aan het Hof was voorgelegd voor het geval dat de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord.

Kosten

51 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

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 en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2012/2006 van de Raad van 19 december 2006, moet aldus worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in de hoofdgedingen, die niet toestaat dat door een landbouwer opgegeven oppervlakten blijvend grasland die uitstijgen boven de oppervlakte blijvend grasland die oorspronkelijk bij de vaststelling van het bedrag van zijn toeslagrechten per hectare in aanmerking is genomen, als subsidiabele hectaren voor de oppervlaktegebonden steun voor een landbouwseizoen worden aangemerkt tenzij die landbouwer aantoont dat deze oppervlakten in de loop van dat seizoen daadwerkelijk worden gebruikt voor de eigen veehouderijbehoeften van zijn landbouwbedrijf.

ondertekeningen