

Zaak C-708/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

16 november 2022

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 oktober 2022

Verzoekende partij:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC)

Verwerende partij:

Administración General del Estado

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring – Real Decreto 41/2021 – Eerste slotbepaling, punt 5 – Real Decreto 1075/2014 – Artikel 11, leden 2 en 3 – Landbouwactiviteit – Blijvend grasland – Productie – Begrazing met dieren van het eigen bedrijf – Instandhouding van landbouwarealen

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Prejudiciële uitleggingsvraag – Artikel 67 VWEU – Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) – Steun – Verenigbaarheid van een nationale bepaling met het Unierecht – Verordening (EU) nr. 1307/2013 – Artikel 4 en artikel 32, lid 2 – Verordening (EU) nr. 1306/2013 – Artikel 60 – Kunstmatig creëren van voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun – Handvest van de grondrechten – Artikelen 20 en 21 – Schending van de beginselen van voorrang

van het Unierecht, hiërarchie van normen, gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid

Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 4 en artikel 32, lid 2, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 en artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als Real Decreto 41/2021, die, om te voorkomen dat er kunstmatige voorwaarden worden gecreëerd in verband met de verlening van een concessie voor openbaar blijvend grasland voor gemeenschappelijk gebruik aan begunstigden die daar geen gebruik van maken, bepaalt dat de activiteit van begrazing alleen subsidiabel is indien deze wordt uitgevoerd met dieren van het eigen bedrijf?

2) Moet artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 inzake het creëren van kunstmatige voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als Real Decreto 41/2021, waarin wordt uitgegaan van een vermoeden dat er sprake is van het kunstmatig creëren van voorwaarden om toegang te krijgen tot steun wanneer de landbouwactiviteit van begrazing op openbaar blijvend grasland voor gemeenschappelijk gebruik wordt uitgeoefend met dieren die niet tot het eigen bedrijf van de steunaanvrager behoren?

3) Moet artikel 4, lid 1, onder c), van verordening (EU) nr. 1307/2013 aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als Real Decreto 1075/2014 van 19 december 2014, waarin wordt bepaald dat begrazing van landbouwarealen niet kan worden aangemerkt als een activiteit die tot doel heeft om die arealen in een voor begrazing geschikte staat te houden?

4) Moet artikel 4, lid 1, onder c), van voornoemde verordening (EU) nr. 1307/2013 aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als Real Decreto 1075/2014 van 19 december 2014, waarin wordt bepaald dat personen die uitsluitend houder zijn van een niet-exclusief recht op begrazing van arealen die niet hun eigendom zijn en die dat recht overdragen aan een derde opdat deze de graslanden kan gebruiken voor het voederen van zijn runderen, geen landbouwactiviteit uitoefenen in de zin van punt i) van dat artikel 4, lid 1, onder c)?

5) Moeten de leden b) en c) van artikel 4, lid 1, van verordening (EU) nr. 1307/2013 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als Real Decreto 1075/2014 van 19 december 2014, waarin wordt bepaald dat personen die uitsluitend houder zijn van een niet-exclusief recht op begrazing van voor gemeenschappelijk gebruik bestemde arealen die niet hun eigendom zijn, niet kunnen worden aangemerkt als beheerders van grasland waarvoor dit begrazingsrecht bestaat, met het oog op de uitoefening van

activiteiten die tot doel hebben om die arealen in een voor begrazing geschikte staat te houden?

Rechtspraak en aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad: artikel 4 en artikel 32, lid 2

Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad: artikel 60

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1307/2013 en tot wijziging van bijlage X bij die verordening: artikel 4

Verordening (EU) 2020/127 van het Europees Parlement en de Raad van 29 januari 2020 tot wijziging van verordening (EU) nr. 1306/2013 wat de financiële discipline vanaf het begrotingsjaar 2021 betreft en van verordening (EU) nr. 1307/2013 wat de flexibiliteit tussen de pijlers met betrekking tot het jaar 2020 betreft

Verordening (EU) 2020/2220 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot vaststelling van een aantal overgangsbepalingen voor steun uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in de jaren 2021 en 2022 en tot wijziging van de verordeningen (EU) nr. 1305/2013, nr. 1306/2013 en nr. 1307/2013 wat betreft de middelen en toepassing in de jaren 2021 en 2022 en van verordening (EU) nr. 1308/2013 wat betreft de middelen en verdeling van die steun voor de jaren 2021 en 2022

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikelen 20 (gelijkheid voor de wet) en 21 (non-discriminatie)

Arrest van 7 april 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

Arrest van 7 april 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)

Beschikking van 26 november 2021, Agrárminiszter (C-273/21, niet-gepubliceerd, EU:C:2021:967)

Arrest van 12 september 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (koninklijk besluit 41/2021 van 26 januari 2021 tot vaststelling van de specifieke bepalingen voor de toepassing in de jaren 2021 en 2022 van de koninklijke besluiten 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 en 1078/2014, alle van 19 december 2014, uitgevaardigd voor de toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Spanje; hierna „RD 41/2021”): eerste slotbepaling, punt 5

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (koninklijk besluit 1075/2014 van 19 december 2014 betreffende de toepassing met ingang van 2015 van rechtstreekse betalingen aan de landbouw en veeteelt en van andere steunregelingen en betreffende het beheer en de controle van rechtstreekse betalingen en betalingen voor plattelandsontwikkeling; hierna „RD 1075/2014”): artikel 11, leden 2 en 3

Spaanse grondwet: artikel 14 (gelijkheid)

Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdeding

- 1 Op 1 maart 2021 heeft de Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (Spaanse vereniging van rundvleesproducenten, hierna: „ASOPROVAC”) bestuursrechtelijk beroep ingesteld tegen RD 41/2021, strekkende tot nietigverklaring van de eerste slotbepaling, punt 5, daarvan (hierna: „litigieuze bepaling”), die artikel 11, leden 2 en 3, van RD 1075/2014 heeft gewijzigd.
- 2 Volgens de oorspronkelijke versie van dat artikel moest de aanvrager van steun voor elk perceel aangeven of dat zou worden bestemd voor de teelt van gewassen of voor instandhouding. In geval van instandhouding moest, met betrekking tot grasland, worden aangegeven of de instandhouding zou worden gerealiseerd door middel van begrazing of met behulp van andere technieken. De lijst van instandhoudingsactiviteiten is te vinden in bijlage IV van RD 1075/2014.
- 3 Na de wijziging van artikel 11, leden 2 en 3, van RD 1075/2014 bij RD 41/2021 schrijft deze bepaling onder meer voor dat moet worden aangegeven of er op het grasland een productieactiviteit in de vorm van begrazing zal worden uitgevoerd en dat, in geval van openbaar blijvend grasland voor gemeenschappelijk gebruik, alleen productie op basis van begrazing met dieren van het eigen bedrijf van de steunaanvrager subsidiabel is en dat geen van de in bijlage IV van RD 1075/2014 vermelde instandhoudingsactiviteiten subsidiabel zijn.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Verzoekster betoogt dat de litigieuze bepaling van rechtswege nietig is om de volgende redenen:
- Inbreuk op de artikelen 4 en 32 van verordening nr. 1307/2013 en op artikel 4 van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 en schending van de rechtspraak van het Hof van Justitie aangaande het in aanmerking komen van blijvend grasland voor rechtstreekse steun: de Spaanse Staat kan geen voorwaarden voor de subsidiabiliteit van grasland vaststellen die niet door de Unieregeling worden vereist en die in strijd zijn met die regeling, zoals de nieuwe voorwaarde dat het grasland daadwerkelijk wordt begraasd en bovendien met dieren van het eigen bedrijf van de aanvrager (oftewel dat het grasland is bestemd voor het fokken van het vee van de aanvrager) in het geval van openbaar grasland voor gemeenschappelijk gebruik, alsof het om productiesteun gaat.
 - Inbreuk op artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 en schending van de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het kunstmatig creëren van voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun: de litigieuze bepaling heeft een onweerlegbaar vermoeden van fraude ingevoerd, dat ertoe strekt om intensieve rundveehouderijen uit te sluiten van de steunregeling met het onderliggende idee dat zij niet in aanmerking dienen te komen voor rechtstreekse areaalsteun, ook al ontvangen zij deze al sinds 2000 zonder ooit te zijn verplicht om hun dieren te laten grazen op blijvend grasland dat deel uitmaakt van hun bedrijf.
 - Inbreuk op de artikelen 20 en 21 van het Handvest en op artikel 14 van de Spaanse grondwet, die gelijkheid voor de wet en het verbod van discriminatie garanderen in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Europese Unie vallen: tussen Spaanse en Europese veehouders, en ook tussen Spaanse veehouders onderling, is een discriminerende behandeling ingevoerd, aangezien begrazing met dieren van het eigen bedrijf alleen wordt vereist op openbare graslanden voor gemeenschappelijk gebruik en niet op graslanden in particulier eigendom.
 - Schending van de beginselen van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid: de litigieuze bepaling is vastgesteld na zes jaar toepassing van de Unieregeling, nadat de Europese Commissie de lidstaten had opgedragen om de continuïteit van de door de veehouders ontvangen steun te waarborgen in de jaren 2021 en 2022 zonder de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor die steun van de periode 2014-2020 te wijzigen, gelet op de omstandigheid dat de hervorming van het GLB verdrag zou oplopen en er in die context alleen budgettaire aanpassingsmaatregelen waren vastgesteld bij verordening 2020/127. De Spaanse Staat heeft, zonder wettelijke grond en zonder redenen van urgentie of noodzaak, niet voldaan aan deze vereisten.

- Schending van de beginselen van vaststelling bij wet, toewijzing van bevoegdheden, hiërarchie van regels en voorrang van het Unierecht: de Spaanse Staat – die ten aanzien van Uniewetgeving enkel bevoegd is om deze ten uitvoer te leggen – heeft die beginselen geschonden door bij RD 41/2021 beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om graslanden aan te geven op basis van hun eigendomsstatus (publiek of particulier eigendom) en het gebruik (particulier of gemeenschappelijk gebruik) ervan.
- 5 De Administración del Estado (nationale overheid, Spanje), verweerster, betoogt in wezen het volgende:
- Europese verordeningen zijn met onmiddellijke ingang van toepassing, maar kunnen de lidstaten verplichten regels vast te stellen voor de uitvoering ervan (zie verordening nr. 1307/2013 [artikel 4, lid 1, onder c), punten ii) en iii), en onder h), en lid 2), en verordening nr. 1306/2013 [artikel 4, lid 1, artikel 5, artikel 7, lid 1, en artikel 58, leden 1 en 2]). In overeenstemming met deze verplichting heeft de Spaanse nationale overheid onder meer RD 1075/2014 bekendgemaakt en daarin de nodige wijzigingen aangebracht om de correcte toepassing van het GLB te waarborgen. In die zin is RD 41/2021 een uitvloeisel van de vaststelling van verordening 2020/2220.
 - De verlengde toepassing van het huidige GLB leidt niet een beperking van de bevoegdheid van de regering om RD 1075/2014 zo nodig te wijzigen. Als lidstaat van de Europese Unie is het Koninkrijk Spanje zelfs verplicht, op grond van artikel 58, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, tot het invoeren van die wijzigingen.
 - Na de bij RD 41/2021 ingevoerde wijzigingen is artikel 11, lid 2, van RD 1075/2014 in overeenstemming met de Europese regeling waar het, onder meer, bepaalt dat de in artikel 4, lid 1, onder c), punt i), van verordening nr. 1307/2013 bedoelde landbouwproductieactiviteit alleen kan worden uitgevoerd op openbare percelen voor gemeenschappelijk gebruik met dieren die tot het bedrijf van de landbouwer behoren.
 - Wat betreft het kunstmatig creëren van voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun, is er analoog aan punt 29 van het arrest van het Hof in zaak C-434/12 in casu geen sprake van een onweerlegbaar vermoeden dat mestveehouders kunstmatig de voorwaarden scheppen om GLB-steun te kunnen ontvangen, maar van een constatering van dit feit zoals vermeld in het verzoekschrift zelf.
 - De bewering van verzoekster dat verweerster misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden door RD 41/2021 vast te stellen, waarmee verweerster volgens verzoekster niet de juiste toepassing van de Uniewetgeving beoogde te waarborgen, maar vervroegd toepassing wilde geven aan het strategisch plan dat de Spaanse overheid zou hebben opgesteld voor het moment dat het nieuwe

GLB wordt vastgesteld om de mestveehouderijsector uit te sluiten van de GLB-steunregeling, is volstrekt ongegrond.

- RD 41/2021 stelt geen discriminerende behandeling vast die in strijd is met de artikelen 20 en 21 van het Handvest en artikel 14 van de Spaanse grondwet, aangezien begrazing met dieren van het eigen bedrijf alleen wordt vereist op openbare graslanden voor gemeenschappelijk gebruik en niet op particuliere graslanden. In dit verband zij eraan herinnerd dat begrazing niet subsidiabel is als landbouwactiviteit voor het in een voor begrazing geschikte staat houden van een landbouwareaal, ongeacht of het om publiek of particulier grasland gaat en ongeacht of het grasland eigendom van de steunaanvrager is of van een derde. Bijgevolg is er geen sprake van discriminatie tussen mestveehouders die houders zijn van begrazingsrechten op openbare graslanden voor gemeenschappelijk gebruik en houders van begrazingsrechten op particuliere graslanden: geen van hen zal kunnen aangeven dat hij een activiteit voor het in de geschikte staat houden van die graslanden uitoefent die bestaat uit de begrazing ervan. Het is juist dat de regel niet vereist dat, in geval van particuliere graslanden, de landbouwproductieactiviteit noodzakelijkerwijs wordt uitgevoerd met dieren van het eigen bedrijf, en ook wordt niet uitgesloten dat op die graslanden de in bijlage IV van RD 1075/2014 vermelde instandhoudingswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd; dit vloeit evenwel voort uit de verschillende wettelijke regelingen die op elk type grasland van toepassing zijn. Van discriminatie is geen sprake, omdat van de steunaanvrager in ieder geval wordt vereist om effectief en daadwerkelijk een landbouwactiviteit uit te oefenen op de graslanden voor gemeenschappelijk gebruik.
- Het in het verzoekschrift aanvoeren van schending van de beginselen van hiërarchie van normen en voorrang van het Unierecht berust op de misleidende premisse dat de Spaanse regeling zonder meer in strijd is met de Europese. Aangezien die strijdigheid niet bestaat, is er geen sprake van schending van het beginsel van hiërarchie van normen of van het beginsel van voorrang van het Unierecht.
- Wat de schending van de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen betreft, gaat de argumentatie van verzoekster opnieuw uit van een onjuiste premisse, namelijk dat RD 41/2021 voorwaarden voor het in aanmerking komen voor GLB-steun vaststelt die verschillen van en een aanvulling vormen op die van de Unieregeling. In werkelijkheid hebben de wijzigingen die bij RD 41/2021 in RD 1075/2014 zijn ingevoerd louter tot doel om verordening nr. 1307/2013 te interpreteren en te verduidelijken; in RD 41/2021 wordt uitdrukkelijk vastgesteld dat een correcte uitlegging van de Europese regel niet toestaat dat houders van begrazingsrechten op openbare graslanden voor gemeenschappelijk gebruik een andere productieactiviteit aangeven dan die van begrazing met hun eigen dieren en dat zij geen agrarische instandhoudingsactiviteiten op dergelijke gebieden kunnen aangeven.

- Het is niet aanvaardbaar dat iemand aan wie begrazingsrechten op openbare graslanden voor gemeenschappelijk gebruik zijn toegekend (ongeacht of hij veehouder of mestveehouder is) en die zich ertoe beperkt deze rechten over te dragen een derde, zodat deze de graslanden kan gebruiken om zijn vee te voeren, het gewettigd vertrouwen zou kunnen hebben dat hij daarmee een landbouwactiviteit uitoefent die hem recht op GLB-steun geeft. De in de aanvraag beschreven handelwijze van mestveehouders is derhalve altijd in strijd geweest met de Unieregeling. En als die handelwijze daadwerkelijk in de praktijk is gebracht, dienen de bevoegde overheidsdiensten de passende procedures in te leiden om de begane onregelmatigheden aan een onderzoek te onderwerpen.
- Dit geding draait om de vraag of artikel 11, leden 2 en 3, van RD 1075/2014, zoals gewijzigd, strookt met het Unierecht. Daartoe is uitlegging vereist van de begrippen „subsidiabele hectare”, „landbouwareaal”, „blijvend grasland” en „landbouwactiviteit”, in verband met de verkrijging van rechtstreekse areaalbetalingen zoals bedoeld in de artikelen 4 en 32 van verordening nr. 1307/2013, alsmede van de verwijzing naar het verbod op het creëren van kunstmatige voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun zoals bedoeld in artikel 60 van verordening nr. 1306/2013.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 6 De Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) is van oordeel dat het verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk is omdat de hierna onderzochte rechtspraak van het Hof van Justitie geen antwoord biedt op de vragen die zijn gerezen bij het beslechten van het hoofdgeding.
- 7 Hoewel de beschikking die is gegeven in zaak C-273/21 betrekking had op de uitlegging van artikel 32, lid 2, onder a) en b), van verordening (EU) nr. 1307/2013, verschilde de daarin aan de orde gestelde problematiek van die van de onderhavige zaak. In eerstgenoemde zaak ging het om een gebied dat naar Hongaars recht was aangemerkt als luchtvaartterrein, maar waarop geen daaraan gerelateerde activiteiten werden verricht. Het Hof van Justitie concludeerde dat het gebied moest worden aangemerkt als landbouwgrond wanneer het daadwerkelijk als blijvend grasland voor de veehouderij werd gebruikt.
- 8 In het arrest dat is gewezen in zaak C-116/20 waren de feiten (zie met name de punten 26 tot en met 31 van het arrest) tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die van de onderhavige zaak. Dat geding zag echter op het specifieke geval van een steunaanvrager aan wie die steun was geweigerd omdat hij niet voldeed aan bepaalde voorwaarden van de Roemeense nationale regeling, terwijl in casu rechtstreeks wordt opgekomen tegen een specifiek voorschrift van een wettelijke bepaling, en niet tegen een op grond van een bepaling vastgestelde handeling. Bovendien betroffen de door het Hof van Justitie in die zaak beantwoorde vragen

de uitlegging van verordening (EU) nr. 73/2009, welke is ingetrokken bij verordening nr. 1307/2013, die van toepassing is op de onderhavige zaak. De redenering in dat arrest (met name de punten 75, 76, 85, 86 en 87) neemt de twijfels van de Tribunal Supremo over de juiste uitlegging van de artikelen 4 en 32 van verordening nr. 1307/2013 en van artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 daarom niet definitief weg.

- 9 In prejudiciële procedure C-176/20 waren, zoals in casu, de artikelen 4 en 32 van verordening nr. 1307/2013 en artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 (gelezen in samenhang met de overwegingen 4 en 16 van gedelegeerde verordening nr. 639/2014) het voorwerp van uitlegging. De uitlegging van die bepalingen in zaak C-176/20 berust echter op feiten die niet exact gelijk zijn aan die van de onderhavige zaak. In zaak C-176/20 (zie punt 49 van het arrest) moest worden nagegaan of de rechtspersoon die een concessieovereenkomst had gesloten met betrekking tot een areaal grasland dat toebehoorde aan een gemeente, en die dit areaal liet begrazen door dieren die om niet waren geleend van natuurlijke personen die deze dieren in eigendom hadden, onder het begrip „actieve landbouwer” viel. In casu moet daarentegen worden vastgesteld of personen die uitsluitend houder zijn van een niet-exclusief begrazingsrecht op arealen voor gemeenschappelijk gebruik die niet hun eigendom zijn, al dan niet kunnen worden aangemerkt als „beheerders” van de graslanden waarop dat begrazingsrecht rust met het oog op de uitoefening van de activiteiten voor het in een voor de begrazing ervan geschikte staat houden van die landbouwarealen, en of in dat geval kan worden aangenomen dat zij, wanneer die personen dat recht overdragen aan een derde zodat deze de graslanden kan gebruiken voor het voederen van zijn vee, al dan niet een landbouwactiviteit in de zin van artikel 4, lid 1, onder c), punt i), van verordening uitoefenen. Wat anderzijds de uitlegging van artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 betreft, bestaan er bovendien significante verschillen tussen de onderhavige zaak en zaak C-176/20, aangezien in die laatste zaak – anders dan in casu – wordt verwezen, als een in aanmerking te nemen factor, naar de sluiting van de concessieovereenkomst in strijd met het toepasselijke nationale recht en naar de inhoud van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bruikleenovereenkomst, in het bijzonder omdat uit die overeenkomsten volgde dat de begrazing met de geleende dieren niet door Avio Lucos werd uitgevoerd, maar door de eigenaren van de dieren.