



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 29. aprila 2021 *

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna kmetijska politika (SKP) – Sheme neposrednih podpor – Upravičeni hektar – Ribogojstvo – Katastrska namembnost – Dejanska uporaba za kmetijske dejavnosti – Raba v skladu z vpisi v zemljiško knjigo“

V združenih zadevah C-294/19 in C-304/19,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Konstanci, Romunija), z odločbama z dne 27. oziroma 29. marca 2019, ki sta na Sodišče prispeli 10. oziroma 12. aprila 2019, v postopkih

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

proti

SC Piscicola Tulcea SA (C-294/19),

in

Ira Invest SRL

proti

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea (C-304/19),

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, C. Toader, sodnica, in M. Safjan, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za SC Piscicola Tulcea SA D. Damgalin, avocata,
- za romunsko vlado sprva E. Gane, O.-C. Ichim, S.-A. Purza in C.-R. Canțăr, nato E. Gane, O.-C. Ichim in S. A. Purza agenti,

* Jezik postopka: romunščina.

– za Evropsko komisijo A. Sauka in G.-D. Balan, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 2 in člena 34(2) Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL 2009, L 30, str. 16, ter popravka v UL 2009, L 65, str. 3, in UL 2010, L 43, str. 7), člena 2 Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila iz naslova III Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL 2009, L 316, str. 1) ter člena 4(1), točke od (a) do (c), (e) in (f), člena 10, člena 21(1) in člena 32(2) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608, in popravek v UL 2016, L 130, str. 6).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea (agencija za plačila in intervencije v kmetijstvu – pokrajinski center v Tulcei, Romunija; v nadaljevanju: APIA) in družbo SC Piscicola Tulcea SA na eni ter družbo Ira Invest SRL in APIA na drugi strani glede enotnih plačil na površino za uporabo površin, ki so v kataster vpisane kot namenjene za uporabo v ribogojstvu, kot ornih zemljišč.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 73/2009

- 3 Uredba št. 73/2003 je bila razveljavljena z Uredbo št. 1307/2013.
- 4 V uvodni izjavi 3 Uredbe št. 73/2009 je bilo navedeno:

„Uredba [Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269)] je uvedla načelo, da za kmete, ki ne izpolnjujejo nekaterih zahtev na področjih javnega zdravja, zdravja živali in rastlin, okolja in dobrega počutja živali, veljajo znižanja ali izključitve iz neposredne podpore. Ta sistem ‚navzkrižne skladnosti‘ je sestavni del podpore Skupnosti v okviru neposrednih plačil in bi ga bilo treba zaradi tega ohraniti. Vendar pa so izkušnje pokazale, da številne zahteve, ki spadajo v področje uporabe navzkrižne skladnosti, niso dovolj pomembne za kmetijsko dejavnost ali kmetijsko zemljišče ali pa zadevajo bolj nacionalne organe kot kmete. Zaradi tega je primerno, da se prilagodi področje uporabe navzkrižne skladnosti.“

5 Člen 2 Uredbe št. 73/2009 je določal:

V tej uredbi:

[...]

(c) ‚kmetijska dejavnost‘ pomeni proizvodnjo, vzrejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, rejo živali in kmetijsko rejo živali, ali ohranjanje zemljišča v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, kakor je določeno v členu 6;

[...]

(h) ‚kmetijska površina‘ pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajni pašnik ali trajni nasad.“

6 Člen 34 te uredbe je določal:

„1. Podpora v okviru sheme enotnega plačila se dodeli kmetom po aktiviranju pravice do plačila na upravičeni hektar. Aktivirane pravice do plačila dajejo pravico do plačila v njih določenih zneskov.

2. V tem naslovu ‚upravičeni hektar‘ pomeni:

(a) kmetijske površine kmetijskega gospodarstva in površine, zasajene s hitro rastočim panjevcem (oznaka KN ex 0602 90 41), ki se uporablja za kmetijsko dejavnost ali ki se[...] pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti

[...]“

Uredba št. 1120/2009

7 Člen 2 Uredbe št. 1120/2009, ki je bil razveljavljen z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 639/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe št. 1307/2013 ter o spremembi Priloge X k navedeni uredbi (UL 2014, L 181, str. 1), je določal:

„V naslovu III Uredbe [...] št. 73/2009 in tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

(a) ‚orna zemljišča‘: pomeni zemljišča, obdelana zaradi pridelave rastlinskih pridelkov, ali zemljišča, ki se vzdržujejo po načelu dobrega kmetijskega in okoljskega delovanja v skladu s členom 6 Uredbe [...] št. 73/2009, ne glede na to, ali gre za zemljišče s toplo gredo ali s pritrjeno ali premično streho;

[...]“

Uredba (ES) št. 1122/2009

8 Člen 80 Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL 2009, L 316, str. 65), kakor je bila razveljavljena z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU)

št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL 2014, L 181, str. 48), je določal:

„1. Če je izvršeno neupravičeno plačilo, kmet povrne zadevni znesek z obrestmi, izračunanimi v skladu z odstavkom 2.

[...]

3. Obveznost povračila iz odstavka 1 se ne uporabi, če je plačilo pomotoma izvršil pristojni organ ali drug organ in če ni razumno pričakovati, da bi kmet lahko napako odkril.

Kadar pa se napaka nanaša na dejanske elemente, pomembne za izračun zadevnega plačila, se prvi pododstavek uporablja le, če sklep o povrnitvi ni bil sporočen v 12 mesecih po plačilu.“

Uredba (EU) št. 1306/2013

- 9 V uvodnih izjavah 53 in 54 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549) je navedeno, da morajo države članice v okviru sistema navzkrižne skladnosti naložiti kazni v obliki zmanjšanja ali izključitve podpore, ki se prejema v okviru skupne kmetijske politike (SKP), in sicer v celoti ali delno.

Uredba št. 1307/2013

- 10 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1307/2013 je navedeno:

„Pojasniti bi bilo treba, da se za ukrepe iz te uredbe uporabljajo Uredba [št. 1306/2013] in določbe, sprejete na njeni podlagi. Zaradi skladnosti z drugimi pravnimi instrumenti SKP so nekatera pravila iz Uredbe [...] št. 73/2009 sedaj določena v Uredbi [...] št. 1306/2013, zlasti pravila za zagotavljanje upoštevanja obveznosti, zajetih v določbah o neposrednih plačilih, vključno s pregledi ter uporabo upravnih ukrepov in upravnih kazni v primeru neupoštevanja, pravila v zvezi z navzkrižno skladnostjo, kot so predpisane zahteve ravnanja ter dobro kmetijsko in okoljsko stanje zemljišč, spremljanje in vrednotenje ustreznih ukrepov ter pravila v zvezi s plačilom predplačil in izterjavo neupravičenih izplačil.“

- 11 Člen 4(1) Uredbe št. 1307/2013 določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(b) ‚kmetijsko gospodarstvo‘ pomeni vse enote, ki se uporabljajo za kmetijske dejavnosti in s katerimi upravlja kmet ter se nahajajo na ozemlju iste države članice;

(c) ‚kmetijska dejavnost‘ pomeni:

- (i) proizvodnjo, rejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, vzrejo živali in kmetijsko rejo živali,
- (ii) vzdrževanje kmetijske površine v stanju, primernem za pašo ali pridelavo brez pripravljanih ukrepov, ki presegajo uporabo običajnih kmetijskih metod in strojev, na podlagi meril, ki jih določijo države članice v skladu z okvirom, ki ga vzpostavi Komisija, ali

- (iii) izvajanje minimalne aktivnosti, ki jo opredeli država članica, na kmetijskih površinah, ki se naravno vzdržujejo v stanju, primernem za pašo ali pridelavo;
- (d) ‚kmetijski proizvodi‘ pomenijo proizvode iz Priloge I k Pogodbama, z izjemo ribiških proizvodov, ter bombaž;
- (e) ‚kmetijska površina‘ pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajno travinje in trajni pašnik ali trajni nasad;
- (f) ‚orno zemljišče‘ pomeni zemljišče, ki se obdeluje za namene pridelave kmetijskih rastlin, ali območja, ki so na voljo za pridelavo kmetijskih rastlin, pa so neobdelana, vključno s površinami pod praho v skladu s členi 22, 23 in 24 Uredbe [Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi nekaterih uredb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391)], členom 39 Uredbe [Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2005, L 277, str. 1)] ter členom 28 Uredbe [(EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL 2013, L 347, str. 487, in popravek v UL 2016, L 130, str. 1)], ne glede na to, ali gre za zemljišče pod rastlinjaki ali s pritrjeno ali premično zaščito“

12 Člen 10 Uredbe št. 1307/2013 določa:

„1. Države članice odločijo, v katerem od naslednjih primerov ne odobrijo neposrednih plačil kmetu v:

- (a) kadar je skupni znesek neposrednih plačil, ki se uveljavljajo ali naj bi bila odobrena, pred uporabo člena 63 Uredbe [...] št. 1306/2013 v danem koledarskem letu nižji od 100 EUR;
- (b) kadar je upravičena površina kmetijskega gospodarstva, za katero se uveljavljajo ali naj bi bila odobrena neposredna plačila, pred uporabo člena 63 Uredbe [...] št. 1306/2013 manjša od enega hektara.

2. Da bi države članice upoštevale strukturo svojih kmetijskih gospodarstev, lahko prilagodijo pragove iz točk (a) in (b) odstavka 1 v okviru omejitev iz Priloge IV.

3. Kadar se država članica odloči, da uporabi prag za površino v skladu s točko (b) odstavka 1, kljub temu uporabi točko (a) navedenega odstavka pri tistih kmetih, ki prejemajo vezano podporo, povezano z živalmi, iz naslova IV in imajo v posesti manj hektarov od praga za površino.

4. Zadevne države članice se lahko odločijo, da ne bodo uporabile odstavka 1 v najbolj oddaljenih regijah in na manjših Egejskih otokih.

5. V Bolgariji in Romuniji se znesek, ki se uveljavlja ali naj bi bil odobren, kot določa točka (a) odstavka 1, za leto 2015, izračuna na podlagi ustreznega zneska iz točke A Priloge V.

Na Hrvaškem se znesek, ki se uveljavlja ali naj bi bil odobren, kot določa točka (a) odstavka 1, za leta od 2015 do 2021 izračuna na podlagi zneska iz točke A Priloge VI.“

13 Člen 21(1) Uredbe 1307/2013 določa:

„1. Podpora na podlagi sheme osnovnega plačila se omogoči kmetom, ki:

- (a) pridobijo plačilne pravice na podlagi te uredbe prek dodelitve v skladu s členom 20(4), prek prve dodelitve v skladu s členom 24 ali 39, prek dodelitve iz nacionalne rezerve ali regionalnih rezerv v skladu s členom 30 ali prek prenosa v skladu s členom 34, ali
- (b) izpolnjujejo člen 9 in imajo lastniške ali zakupljene plačilne pravice v državi članici, ki se je v skladu z odstavkom 3 odločila, da obdrži svoje obstoječe plačilne pravice.“

14 Člen 32 navedene uredbe določa:

„1. Podpora na podlagi sheme osnovnega plačila se kmetom odobri s prijavo v skladu s členom 33(1) ob aktiviranju plačilne pravice na upravičeni hektar v državi članici, v kateri je bila dodeljena. [...]

2. V tem naslovu ‚upravičeni hektar‘ pomeni:

- (a) vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, vključno s površinami, ki 30. junija 2003 niso bile v dobrem kmetijskem stanju v državah članicah, ki so 1. maja 2004 pristopile k Uniji in se ob pristopu odločile, da bodo uporabljale shemo enotnega plačila na površino, ki se uporablja za kmetijske dejavnosti ali ki se, kadar se površina uporablja tudi za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti; ali

[...]

3. Za namene točke (a) odstavka 2:

- (a) se, kadar se kmetijska površina kmetijskega gospodarstva uporablja tudi za nekmetijske dejavnosti, za zadevno površino šteje, da se uporablja predvsem za kmetijske dejavnosti, če se kmetijske dejavnosti lahko izvajajo, ne da bi bile bistveno ovirane zaradi intenzivnosti, narave, trajanja in časovne razporeditve nekmetijskih dejavnosti;

[...]“

15 Člen 74, drugi odstavek, Uredbe št. 1307/2013 določa, da se ta uredba uporablja od 1. januarja 2015.

Romunsko pravo

Zakon št. 18/1991

16 Člen 2 Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (zakon št. 18/1991 o zemljiški posesti, *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 1 z dne 5. januarja 1998) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„Glede na namembnost so zemljišča:

- (a) kmetijska zemljišča in natančneje: obdelovalna kmetijska zemljišča – orna zemljišča, vinogradi, sadovnjaki, trsnice in sadno drevje, nasadi hmelja in murve, pašniki, travniki, rastlinjaki, tople grede, setvene grede in druge podobne strukture – zemljišča z gozdno vegetacijo, če niso del gospodarjenja z gozdovi, pogozdeni pašniki, zemljišča, na katerih so zootehnične in kmetijske

zgradbe in naprave, ribogojnice in obrati za izboljševanje tal, poljske poti in poti za kmetijsko gospodarjenje, skladiščne ploščadi in skladiščni prostori za potrebe kmetijske proizvodnje in nezasajene površine, ki jih je mogoče obdelati in uporabiti za kmetijsko proizvodnjo;

[...]

(c) stalno poplavljen zemljišča, in sicer: manjše struge vodotokov, jezerske kotanje pri polni akumulaciji, dno notranjih morskih voda in teritorialnega morja“.

Odlok št. 534/2001

17 Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (tehnični predpisi za uvedbo splošnega katastra), odobreni z Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 (odlok št. 534/2001 ministra za javno upravo) (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 744 z dne 21. novembra 2001), določajo:

„7. Merila za določanje zemljišč glede na namembnost

[...]

7.2. Zemljišča, namenjena kmetijstvu

7.2.1. V kategorijo zemljišč, namenjenih kmetijstvu, spadajo: orna zemljišča, [...] ribogojnice, [...]

[...]

8. Merila za razvrščanje in identifikacijo kategorij rabe zemljišč in zgradb

8.1. Splošne določbe

8.1.1. Kategorija rabe zemljišč, ki je individualno označena s kodo, je eden od atributov parcele. Za odprtje zemljiške knjige je potreben vpis kategorije uporabe in drugih atributov v tehnični del splošnega katastra [...]

[...]

8.2. Merila za identifikacijo kategorij rabe zemljišč

8.2.1. Orna zemljišča (A). V to kategorijo spadajo zemljišča, ki se preorjejo [...] in na katerih se gojijo enoletne rastline ali trajnice, kot so žita, [...]

[...]“

Nujna uredba vlade št. 125/2006

18 Člen 5 Ordonanța de urgență a guvernului nr. 125/2006 din 21 decembrie 2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (nujna uredba vlade št. 125/2006 z dne 21. decembra 2006 o odobritvi shem neposrednih plačil in dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil, ki se bodo na

področju kmetijstva odobrile od leta 2007 dalje, in o spremembi člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblikah združenj v kmetijstvu) (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 1043 z dne 29. decembra 2006) v različici, ki se uporablja za leta od 2007 do 2014, določa:

„1. Shema enotnega plačila na površino zajema dodelitev enotnega zneska na hektar, ki se plačuje enkrat letno in popolnoma nevezano na proizvodnjo.

[...]

3. Upravičena kmetijska površina lahko spada v te kategorije rabe:

(a) orna zemljišča – zemljišča, obdelana za pridelavo zrnatih žit, [...]"

19 Člen 7(1) te nujne uredbe vlade določa:

„Da bi bili upravičeni do plačil v okviru shem enotnega plačila na površino, morajo biti vlagatelji zahtevka vpisani v register kmetov, ki ga upravlja [APIA], vložiti zahtevek za plačilo v roku in izpolnjevati te splošne pogoje:

(a) obdelovati kmetijska zemljišča s površino vsaj en hektar; [...]

(b) prijaviti vse kmetijske parcele;

[...]

(e) spoštovati dobre kmetijske in okoljske pogoje, ki jih ureja nacionalna zakonodaja, na vsaki kmetijski površini kmetijskega gospodarstva;

(f) predložiti dokumente, ki dokazujejo pravico do uporabe, in imeti možnost dokazati, da uporabljajo zemljišča, na katera se nanaša zahtevek;

[...]"

Zakon št. 122/2014

20 Člen 3 Legea nr. 122/2014 pentru completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării“ (zakon št. 122/2014 o dopolnitvi zakona št. 82/1993 o uvedbi biosfernega rezervata delte Donave) (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 541 z dne 22. julija 2014) določa:

„Od 15. septembra 2014 se ne dodeli nobena kmetijska subvencija za zemljišča v zvezi z starimi ribogojnicami, ki so v biosfernem rezervatu delte Donave.“

OUG št. 3/2015

21 Ordonanța de urgență a guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (nujna uredba vlade št. 3/2015 o odobritvi plačilnih shem na področju kmetijstva v obdobju 2015–2020 in o spremembi člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblikah združenj na področju kmetijstva) z dne 18. marca 2015 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 191 z dne 23. marca 2015, v nadaljevanju: OUG št. 3/2015) v različici, ki se uporablja v enem od sporov o glavni stvari (C-304/19), v členu 2 določa:

„1. V smislu te nujne uredbe so ti izrazi opredeljeni tako [...]"

- (n) kmetijska površina pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajno travinje in trajni pašnik ali trajni nasad;
- (o) orno zemljišče pomeni zemljišče, ki se obdeluje za kmetijsko pridelavo, ali površine, ki so na voljo za kmetijsko pridelavo, vendar so pod praho, ne glede na to, ali gre za zemljišče pod rastlinjaki ali s pritrjeno ali premično zaščito;

[...]

- (r) raba zemljišč pomeni uporabo za kmetijske dejavnosti na kmetijskih površinah kmetijskega gospodarstva, ki so na dan vložitve zahtevka na voljo kmetu, v letu zahtevka“.

22 V skladu s členom 8(1)(n) OUG št. 3/2015 morajo kmetje, da bi bili upravičeni do neposrednih plačil, ob vložitvi zahtevka za enotno plačilo ali njenih sprememb predložiti potrebne dokumente, ki dokazujejo, da so jim kmetijska zemljišča, vključno z območji ekološkega pomena, na voljo.

Odlok št. 619/2015

23 Ordinul nr. 619/2015 ministrului agriculturii și dezvoltării rurale pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la art. 1 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014–2020 (odlok ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 619/2015 o odobritvi meril za upravičenost, posebnih pogojih in podrobnih pravilih za izvajanje plačilne sheme, določene v členu 1(2) in (3) nujne uredbe vlade št. 3/2015 o odobritvi plačilnih shem na področju kmetijstva v obdobju 2015–2020, ter tudi o posebnih pogojih izvajanja izravnalnih ukrepov za razvoj podeželja, ki se uporabljajo za kmetijska zemljišča, navedena v nacionalnem programu razvoja podeželja 2014–2020) v različici, ki se uporablja v enem od sporov o glavni stvari (C-304/19), v členu 5(2) določa:

„Od leta zahtevka 2015 so dokumenti, s katerimi se lahko dokaže zakonita raba zemljišč, ki jih je treba v skladu s členom 8(1)(n) uredbe predložiti APIA, dokumenti glede:

- (a) kmetijskega gospodarstva, na katerem je potekala kmetijska dejavnost: potrdilo se izpolni v skladu z vzorcem [...] in mu je priložena overjena kopija strani, na katerih so podatki [...] iz kmetijskega registra 2015–2019 v skladu z vzorcem [...]
- (b) kmetijskih zemljišč, ki so na voljo kmetu: overjene kopije lastniške listine ali drugih dokumentov, ki dokazujejo lastninsko pravico na zemljiščih, ali overjene kopije drugih dokumentov, [...] kot so pogodba o zakupu zemljišča, koncesijska pogodba [...];
- (c) nedvoumne identifikacije kmetijskih parcel v uporabi [...]

24 Člen 10(5) navedenega odloka določa:

„Te površine niso upravičene do plačil:

[...]

- (o) površine, na katerih so ribogojnice, kot so določene v členu 23(20) tehničnih pravil o dopolnitvi kmetijskega registra za obdobje 2015–2019 [...]

Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

Zadeva C-294/19

- 25 Piscicola Tulcea je družba romunskega prava, katere glavna dejavnost med letoma 2007 in 2014 je bila sladkovodna akvakultura in katere dovoljene sekundarne dejavnosti so med drugim vključevale pridelavo žit.
- 26 Na podlagi več koncesijskih pogodb, sklenjenih s Consiliul Județean Tulcea (pokrajinski svet v Tulcei, Romunija) v letih 2004, 2005 in 2010, je družba Piscicola Tulcea za skupno površino 1888 hektarov (ha) opravljala dejavnost ribogojstva v Rusci (Romunija) in Litcovu (Romunija), ki so v biosfernem rezervatu delte Donave.
- 27 Čeprav so koncesijske pogodbe določale uporabo zemljišč „za ribogojnice“, so se stranke z aneksi k pogodbam, sklenjenim leta 2004 in 2005, dogovorile, da bo prvotna cena koncesije spremenjena, ker se „v okviru programa kroženja in kolobarjenja z ribogojstvom, ki ga zahteva ribogojška tehnologija, zemljišča v okviru ribogojnice uporabljajo kot kmetijska zemljišča“. Poleg tega je bilo z aneksom k pogodbi, sklenjeni leta 2010, ugotovljeno, da bi morala družba Piscicola Tulcea izvajati dela kroženja in kolobarjenja z ribogojškimi kulturami za mineralizacijo tal na površini 570 ha.
- 28 Pokrajinski svet v Tulcei je z odločbo iz leta 2005 družbi Piscicola Tulcea tudi izdal dovoljenje za opravljanje dejavnosti kmetijske pridelave v ribogojnici v Rusci.
- 29 Družba Piscicola Tulcea je za leta od 2007 do 2014 pri APIA vložila zahtevke za plačilo, med drugim na podlagi sheme enotnega plačila na površino.
- 30 Tem zahtevkom so bila priložena dokazila o pravici do uporabe površine, za katero je bila zaprosena podpora, in sicer koncesijske pogodbe in njihovi aneksi ter potrdilo, ki ga je izdala upravna enota, na katere ozemlju so bila zemljišča, in v katerem je bilo navedeno, da so bila ta v kmetijski register občine vpisana kot kmetijska zemljišča.
- 31 V poročilih o inšpekcijskih pregledih, ki jih je leta 2008 in 2009 pripravil pokrajinski svet v Tulcei, je bilo potrjeno, da so se zemljišča, ki so predmet koncesije, uporabljala izključno za kmetijstvo, saj se nobena površina ne uporablja za ribogojstvo.
- 32 APIA je za vsako od tržnih let od 2007 do 2014 sprejela sklepe o odobritvi plačil na podlagi shem, vezanih na površino.
- 33 APIA je leta 2009 opravila pregled na kraju samem. Ugotovljene pomanjkljivosti so se nanašale na nepravilno prijavo neobdelane parcele za leto 2007, katere površina je bila majhna (80,56 ha). V tržnih letih od 2010 do 2014 je bil opravljen vizualni pregled pred odobritvijo zahtevkov za plačilo, na podlagi katerega je bilo ugotovljeno, da so zahtevki popolni in veljavni.
- 34 Za tržno leto 2015 je APIA zahtevke za plačilo, ki ga je vložila družba Piscicola Tulcea, zavrnila z obrazložitvijo, da člen 3 zakona št. 122/2014 določa, da se od 15. septembra 2014 ne dodeli nobena kmetijska subvencija za zemljišča, povezana z nekdanjimi obrati za ribogojstvo, ki so v biosfernem rezervatu delte Donave. Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Konstanci, Romunija), pri katerem je družba Piscicola Tulcea vložila pritožbo zoper odločbo prvostopenjskega sodišča, je z odločbo z dne 31. oktobra 2016, ki je postala pravnomočna, APIA naložilo, naj odobri plačila, ki se zahtevajo na podlagi shem podpor, vezanih na površino, za tržno leto 2015, pri čemer se je oprlo zlasti na opredelitve pojmov „kmetijska dejavnost“, „kmetijski proizvodi“ in „orna zemljišča“ iz Uredbe št. 1307/2013.

- 35 V obdobju od 27. oktobra 2015 do 13. aprila 2016 je direktorat za boj proti goljufijam in notranji nadzor APIA opravil dokumentacijski pregled načina, kako je bila podpora dodeljena družbi Piscicola Tulcea za tržna leta od 2007 do 2014. Ta nadzorni organ je iz tega sklepal, da družba Piscicola Tulcea glede na nacionalno zakonodajo in dokumente, ki jih je predložila, ne izpolnjuje pogojev za upravičenost do zadevnih neposrednih plačil.
- 36 Po tem nadzoru je APIA ponovno preučila zahtevke za plačilo, vložene za tržna leta od 2007 do 2014. Za vsako od teh tržnih let je 23. decembra 2016 sestavila zapisnik, v katerem je ugotovila, da je družba Piscicola Tulcea neupravičeno prejela plačila, in določila znesek terjatve države, ki je posledica storjenih nepravilnosti in ki ga je treba APIA vrniti za vsako tržno leto.
- 37 Tribunalul Tulcea (okrožno sodišče v Tulcei, Romunija) je s sodbo z dne 1. februarja 2018 v civilni zadevi ugodilo tožbi družbe Piscicola Tulcea z dne 15. marca 2017 in izpodbijane akte odpravilo. V skladu s to sodbo, čeprav je v zadevnih koncesijskih pogodbah izrecno navedeno, da so bila zemljišča, ki so predmet koncesije, uporabljena v ribogojstvu in jih je morala ta družba uporabljati za ribogojnice, neskladnost, za katero je bilo odrejeno vračilo zneskov, odobrenih tej družbi, ni bila posledica niti njene malomarnosti niti namernega dejanja. Nasprotno, družba Piscicola Tulcea naj bi predložila konkretne in zadostne podatke o dejstvih, ki so uradnikom APIA omogočili, da preverijo pogoje za upravičenost do zadevne pomoči. To sodišče je torej sklenilo, da se v obravnavani zadevi uporabljajo določbe prava Unije, ki iz povračila izključujejo plačila, izvršena zaradi napake organov, zlasti člen 80(3) Uredbe št. 1122/2009.
- 38 APIA je 29. marca 2018 pri Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Konstanci) vložila pritožbo, s katero je predlagala, naj se izpodbijana sodba v celoti spremeni in naj se tožba, ki jo je vložila družba Piscicola Tulcea, zavrne.
- 39 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali mora nacionalno sodišče pri preverjanju upravičenosti kmeta do uporabe ukrepov podpore, vezanih na površino, upoštevati le to, da kmet dejansko uporablja površine, ali pa, nasprotno, upoštevati značilnosti površin, ki so v aktih o javni vknjižbi pravic na nepremičninah ali dokumentih, s katerimi kmet dokaže pravico do uporabe zemljišč, na katera se nanaša zahtevki za plačilo, in skladnost uporabe zemljišč s temi značilnostmi.
- 40 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Konstanci, Romunija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:
- „Ali je treba določbe člena 2 [in določbe] člena 34(2) Uredbe [...] št. 73/2009 [...] in določbe člena 2 Uredbe [...] št. 1120/2009 [...] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah iz spora v glavni stvari izključuje pravico do plačil za kmeta, če ribogojnice, ki jih uporablja kot orno zemljišče, niso ‚kmetijska površina‘ v smislu člena 2 Uredbe št. 1120/2009, ker se ne štejejo za upravičena zemljišča v skladu s členom 34(2) Uredbe (ES) št. 73/2009?“

Zadeva C-304/19

- 41 Ira Invest je družba romunskega prava, katere glavna dejavnost je ribogojstvo, sekundarna pa med drugim pridelava žit, stročnic, oljnic, riža in zelenjave ter dejavnosti za rastlinsko pridelavo.
- 42 V zahtevku za enotno plačilo, vložnem pri APIA, je za podporo za leto 2016 prijavila skupno kmetijsko površino v uporabi, to je 757,04 ha.
- 43 Družba Ira Invest je temu zahtevku priložila koncesijsko pogodbo z dne 18. marca 2002, sklenjeno s pokrajinskim svetom v Tulcei, na podlagi katere je imela kot koncesionar pravico uporabljati zemljišča v skupni površini 1344 ha za ribogojnice.

- 44 Družba Ira Invest je predložila tudi dodaten akt z dne 15. maja 2014 k navedeni koncesijski pogodbi, s katerim sta se stranki dogovorili, da koncesionar opravlja dela kroženja in kolobarjenja ribogojstva za mineralizacijo tal v zvezi s površino 950 ha ribogojskih zemljišč. V tem dodatnem aktu je pojasnjeno, da kroženje in kolobarjenje ribogojstva zajema začasno ustavitev akvakulture, da bi se zagotovila obnovitev produktivnosti tal s pridelavo žit ali industrijskih rastlin.
- 45 APIA je z odločbo z dne 27. marca 2017 zadevni zahtevek za enotno plačilo zavrnil z obrazložitvijo, da v sistemu ni nobenega dokumenta, ki bi imel naravo potrdila v skladu s kmetijskim registrom, zlasti nobenega dokumenta, ki bi dokazoval zakonito rabo zemljišč v skladu s členom 5(2) odloka št. 619/2015.
- 46 Družba Ira Invest je zoper to upravno odločbo vložila predhodno pritožbo, v kateri je med drugim trdila, da obrazložitev zavrnitve njenega zahtevka, ki se je nanašala na neobstoje potrdila v skladu s kmetijskim registrom, ni zakonita. Glede tega je trdila, da člen 5(2)(a) odloka št. 619/2015 ni v skladu s členom 8(1)(n) OUG št. 3/2015, ki je hierarhično višji normativni akt, sprejet v skladu z Uredbo št. 1307/2013, ki naj nikakor ne bi določal predložitve potrdila, temveč naj bi določal le, da se dokaže raba zadevnih kmetijskih zemljišč.
- 47 APIA je z odločbo z dne 8. maja 2017 družbo Ira Invest obvestila, da ta v spis zahtevka za plačilo za tržno leto 2016 ni priložila nobenega dokumenta, ki bi dokazoval njen status aktivnega kmeta. Ta odločba se sklicuje na člen 8(1)(n) OUG št. 3/2015 glede obveznosti kmeta, da ob vložitvi zahtevka za enotno plačilo predloži potrebne dokumente, ki dokazujejo, da so mu kmetijska zemljišča na voljo, vključno s potrdilom v skladu z vpisom iz kmetijskega registra, ki ustreza letu, za katero je bila zahteva vložena.
- 48 Tribunalul Tulcea (okrožno sodišče v Tulcei) je s sodbo z dne 27. februarja 2018 tožbo družbe Ira Invest za odpravo izpodbijanih upravnih aktov zavrnilo kot neutemeljeno. Navedeno sodišče je ugotovilo, da je odločba o zavrnitvi temeljila na neobstoju potrdila v skladu s kmetijskim registrom na podlagi člena 5 odloka št. 619/2015 in na neobstoju dokaza, da ima ta družba status aktivnega kmeta. Ker naj bi se v romunskem pravu namembnost zemljišč spremenila v skladu z določenim postopkom, ki naj ga družba Ira Invest ne bi upoštevala, naj zgolj uporaba zemljišč za kmetijske dejavnosti v določenem obdobju ne bi omogočala, da se ta zemljišča štejejo za upravičene hektarje, ker naj zgolj volja koncesionarja ne bi mogla spremeniti zadevnega ribogojstva v kmetijsko gospodarstvo.
- 49 Družba Ira Invest je 29. marca 2018 pri predložitvenem sodišču, Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Konstanci), zoper to sodbo vložila pritožbo. Družba Ira Invest je v okviru tega postopka v bistvu trdila, da glede na Uredbo št. 1307/2013 ni pomembna kategorija rabe zemljišč, temveč le njihova uporaba za kmetijske namene. Tako naj na podlagi te uredbe ne bi bilo upošteveno dejstvo, da zemljišča spadajo v eno ali drugo kategorijo uporabe, ker se v enem koledarskem letu obdelujejo za pridelavo kmetijskih proizvodov.
- 50 Po mnenju predložitvenega sodišča so posebne okoliščine te zadeve to, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari za kmetijske namene uporablja zemljišča, ki so bila v administrativne evidence vpisana kot druga kategorija uporabe in ki so bila tako izrecno izključena iz upravičenosti do finančne podpore na podlagi nacionalnega prava. Tako se postavlja zlasti vprašanje razlage člena 32(2) Uredbe št. 1307/2013 v zvezi z opredelitvijo upravičenega hektarja, ki se nanaša na vse kmetijske površine kmetijskega gospodarstva.
- 51 Predložitveno sodišče pa v tem položaju dvomi o prenosu sodne prakse, ki izhaja iz sodb z dne 2. julija 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438), in z dne 2. julija 2015 Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), v katerih je Sodišče razsodilo, da mora biti površina iz postopka v glavni stvari, da bi bila upravičena do zadevne pomoči, kmetijska površina, del kmetijskega gospodarstva in se mora v primeru sočasne uporabe uporabljati pretežno za kmetijske dejavnosti.

52 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Konstanci, Romunija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba določbe člena 4(1)(b), (c), (e) in (f), člena 10, člena 21(1) in člena 32, od (1) do (5), Uredbe (EU) št. 1307/2013 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, za kmeta izključuje pravico do plačila zato, ker zemljišča, na katerih so ribogojnice, ki se uporabljajo kot orna zemljišča, niso ‚kmetijske površine‘ v smislu člena 4 Uredbe?“

Postopek pred Sodiščem

53 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 12. junija 2019 zadevi C-294/19 in C-304/19 združil za pisni postopek in izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

54 Glede zadeve C-294/19 je treba najprej poudariti, da je upošteveno obdobje v zvezi z dejanskim stanjem iz postopka v glavni stvari trajalo od leta 2007 do leta 2014 in da je bila pred 1. januarjem 2009 uredba, ki se je uporabljala v obdobju med letom 2007 in do tega dne, Uredba št. 1782/2003 (glej v tem smislu sodbo z dne 2. julija 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, točki 49 in 50).

55 Vendar je Sodišče razsodilo, da je pojem „upravičeni hektar“, kot je opredeljen v členu 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009, enak pojmu „upravičeni hektar“ v smislu člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003 in da zato razlaga prve od teh določb velja tudi za drugo (glej v tem smislu sodbo z dne 2. julija 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, točki 52 in 53).

56 Zato v zadevi C-294/19 zadostuje preučitev postavljenega vprašanja glede na člen 34(2)(a) in člen 2(h) Uredbe št. 73/2009 za celotno obdobje od leta 2007 do leta 2014.

57 Iz tega sledi, da predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(h) in člen 34(2) Uredbe št. 73/2009 ter člen 4(1)(e) in člen 32(2) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da so površine, ki so v nacionalnem pravu uvrščene kot površine, namenjene za ribogojstvo, vendar se dejansko uporabljajo za kmetijske dejavnosti, kmetijske površine.

58 Kot je bilo podrobno navedeno v členu 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009 in členu 32(2)(a) Uredbe št. 1307/2013, pojem „upravičen hektar“ zajema kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja za kmetijsko dejavnost ali ki se, če se površine uporabljajo tudi za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti.

59 Pojem „kmetijska površina“, kot je opredeljen v členu 2(h) Uredbe št. 73/2009 in členu 4(1)(e) Uredbe št. 1307/2013, med drugim zajema „katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče“.

60 V postopkih v glavni stvari je iz predložitvenih odločb razvidno, da so bile zadevne površine, čeprav so bile v zemljiško knjigo vpisane kot ribogojnice, v okviru ribogojških del obdelane kot orna zemljišča za pridobitev kmetijskih proizvodov.

61 „Orna zemljišča“ so v členu 2(a) Uredbe št. 1120/2009 med drugim opredeljena kot zemljišča, ki so obdelana zaradi proizvodnje rastlinskih pridelkov, ali zemljišča, ki se vzdržujejo po načelu dobrega kmetijskega in okoljskega delovanja. V členu 4(1)(f) Uredbe št. 1307/2013 so med drugim opredeljena kot zemljišča, ki se obdelujejo za pridelavo kmetijskih rastlin, ali območja, ki so na voljo za pridelavo kmetijskih rastlin, pa niso obdelana.

- 62 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa je opredelitev „ornih zemljišč“ in zato tudi „kmetijske površine“ v smislu navedenih določb odvisna od dejanske namembnosti zadevnih zemljišč (glej v tem smislu sodbe z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točka 37; z dne 2. julija 2015, Wree, C-422/13, EU:C:2015:438, točka 36, in z dne 2. julija 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, točka 56).
- 63 Iz tega sledi, da je treba površino opredeliti za „kmetijsko“, če se dejansko uporablja kot „orno zemljišče“ v smislu določb, navedenih v točki 61 te sodbe (glej po analogiji sodbo z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točka 37), in da te opredelitve ni mogoče izpodbijati zgolj z okoliščino, da se je taka površina uporabljala kot orno zemljišče v nasprotju z nacionalnimi določbami o zemljiškoknjižni uvrstitvi.
- 64 Poleg tega je treba spomniti, da morajo biti površine, ki so predmet postopkov v glavni stvari, da bi lahko bile upravičene do zadevne pomoči, kmetijske površine in del kmetijskega gospodarstva ter se morajo uporabljati za kmetijske dejavnosti ali se morajo, če se uporabljajo tudi za druge dejavnosti, pretežno uporabljati za kmetijske dejavnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 2. julija 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, točka 54).
- 65 Vseeno pa morajo pristojni nacionalni organi, kot je v bistvu trdila Komisija v pisnih stališčih in kot je razvidno iz uvodne izjave 3 Uredbe št. 73/2009, uvodnih izjav 53 in 54 Uredbe št. 1306/2013 ter uvodne izjave 4 Uredbe št. 1307/2013, ugotoviti, ali je upravičenec spoštoval zahteve navzkrižne skladnosti, in uporabiti morebitne upravne sankcije v primeru neupoštevanja teh zahtev, ki lahko pomenijo zmanjšanje ali izključitev zneska zadevne pomoči.
- 66 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 2(h) in člen 34(2) Uredbe št. 73/2009 ter člen 4(1)(e) in člen 32(2) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da so površine, ki so v nacionalnem pravu uvrščene kot površine, namenjene za ribogojstvo, vendar se dejansko uporabljajo za kmetijske dejavnosti, kmetijske površine.

Stroški

- 67 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Člen 2(h) in člen 34(2) Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 ter člen 4(1)(e) in člen 32(2) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 je treba razlagati tako, da so površine, ki so v nacionalnem pravu uvrščene kot površine, namenjene za ribogojstvo, vendar se dejansko uporabljajo za kmetijske dejavnosti, kmetijske površine.

Podpisi