



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 16. februarja 2023\*

„Predhodno odločanje – Skupna kmetijska politika – Ukrepi podpore za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja – Kmetijsko-okoljska plačila – Uredba (ES) št. 1974/2006 – Nemožnost upravičencev, da bi še naprej izpolnjevali prevzete obveznosti – Pojma ‚arondacija‘ in ‚ukrepi združevanja zemljišč‘ – Neobstoj ukrepov, potrebnih za prilagoditev obveznosti upravičenca novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu – Uredba (ES) št. 1122/2009 – Pojem ‚višja sila in izjemne okoliščine‘“

V zadevi C-343/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravna sodišče, Bolgarija) z odločbo z dne 19. maja 2021, ki je na Sodišče prispela 2. junija 2021, v postopku

**PV**

proti

**Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“,**

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi N. Piçarra v funkciji predsednika senata, N. Jääskinen in M. Gavalec (poročevalec), sodnika,

generalna pravobranilka: L. Medina,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. junija 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za PV S. Angelova, advokat,
- za zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ I. Boyanov, P. Slavcheva, in I. B. Zareva
- za bolgarsko vlado T. Mitova, E. Petranova in L. Zaharieva, agentke,

\* Jezik postopka: bolgarščina.

– za Evropsko komisijo J. Aquilina, G. Koleva in A. Sauka, agentke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 15. septembra 2022

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 45(4) Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2006, L 368, str. 15) in člena 31 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med PV, kmetom, in zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (namestnik izvršnega direktorja državnega kmetijskega sklada, Bolgarija) v zvezi z odločbo, s katero se je od PV zahtevalo vračilo 20 % sredstev, ki jih je prejel v okviru ukrepa 214 „Kmetijsko okoljska plačila“ programa razvoja podeželja 2007–2013 (v nadaljevanju: ukrep 214) za tržna leta od 2013 do 2016.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

##### *Uredba (ES) št. 1698/2005*

- 3 V uvodni izjavi 35 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) je bilo navedeno:

„(35) Kmetijsko okoljska plačila morajo še naprej imeti vidno vlogo pri podpiranju trajnostnega razvoja podeželskih območij in pri odzivanju na povečano povpraševanje družbe po okoljskih storitvah. Še naprej morajo spodbujati kmete in druge upravljavce zemljišč, da služijo družbi kot celoti z uvajanjem oziroma nadaljnjo uporabo metod kmetijske proizvodnje, ki so združljive z varstvom in izboljšanjem okolja, krajine in njenih značilnosti, naravnih virov, tal in genetske raznovrstnosti. V tem smislu je treba ohranjanju genetskih virov v kmetijstvu posvetiti posebno pozornost. V skladu z načelom onesnaževalec plača morajo ta plačila kriti le tiste obveznosti, ki presegajo ustrezne obvezne standarde.“

- 4 Člen 36 te uredbe, naslovljen „Ukrepi“, je določal:

„Podpora iz tega oddelka se nanaša na:

(a) ukrepe, ki so namenjeni trajnostni rabi kmetijskih zemljišč in vključujejo:

[...]

(iv) kmetijsko okoljska plačila;

[...]

[...]“

5 Člen 39 navedene uredbe, naslovljen „Kmetijsko okoljska plačila“, je določal:

„1. Države članice v skladu s svojimi posebnimi potrebami na svojem območju zagotovijo možnost pridobitve podpore iz člena 36(a)(iv).

2. Kmetijsko okoljska plačila in plačila za dobro počutje živali se dodelijo kmetom, ki prostovoljno prevzamejo izpolnjevanje teh obveznosti. [...]

3. [...]

Te obveznosti se praviloma prevzamejo za obdobje od petih do sedmih let. [...]

4. Plačila se dodelijo letno za kritje dodatnih stroškov in izpada dohodka, ki so posledica sprejetih obveznosti. Po potrebi lahko krijejo tudi poslovne stroške.

[...]“

*Uredba št. 1974/2006*

6 V uvodni izjavi 23 Uredbe št. 1974/2006 je bilo navedeno:

„Kar zadeva podporo za kmetijsko okolje in dobro počutje živali, bi morale najmanjše zahteve, ki jih morajo upravičenci izpolniti v povezavi z različnimi obveznostmi glede kmetijskega okolja in dobrega počutja živali, zagotoviti uravnoteženo uporabo podpore, pri čemer bi morali biti upoštevani cilji, in tako prispevati k trajnostnemu razvoju podeželja. S tem v zvezi bi bilo zelo pomembno vzpostaviti metodologijo za izračun dodatnih stroškov, izpada dohodka in verjetnih stroškov transakcij, ki izhajajo iz dane obveznosti. Kjer obveznosti temeljijo na omejitvah vnosa, se podpora dodeli samo, če obstajajo zadostna dokazila o spoštovanju obveznosti.“

7 Člen 45 te uredbe je določal:

„1. Kadar upravičenec poveča površino kmetijskega gospodarstva v času, ko teče obveznost, ki je prevzeta kot pogoj za odobritev podpore, lahko države članice predvidijo razširitev obveznosti, da se v skladu z odstavkom 2 zajame dodatna površina za preostanek obdobja obveznosti ali da se v skladu z odstavkom 3 prvotna obveznost nadomesti z novo.

Taka nadomestitev se lahko predvidi tudi za primere, ko se v okviru kmetijskega gospodarstva poveča površina, za katero je prevzeta obveznost.

2. Razširitev iz odstavka 1 se lahko odobri le pod naslednjimi pogoji:

(a) da koristi zadevnemu ukrepu;

(b) da je upravičena glede na naravo obveznosti, dolžino preostalega obdobja in velikost dodatne površine;

(c) da ne ovira učinkovitosti pregledov za zagotavljanje izpolnjevanja pogojev za odobritev podpore.

3. Nova obveznost iz odstavka 1 zajema celotno zadevno površino pod pogoji, ki so najmanj tako strogi kot pogoji prvotne obveznosti.

4. Če upravičenec ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti, ker se kmetijsko gospodarstvo arondira ali je predmet podobnih javnih ukrepov združevanj zemljišč, ki jih odobrijo pristojni javni organi, države članice sprejmejo potrebne ukrepe, ki omogočijo prilagoditev obveznosti novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu. Če se izkaže, da taka prilagoditev ni mogoča, obveznost preneha in se ne zahteva povračilo za obdobje, v katerem je obveznost veljala.“

#### *Uredba št. 73/2009*

8 Člen 31 Uredbe št. 73/2009, naslovljen „Višja sila in izjemne okoliščine“, je določal:

„Za namene te uredbe pristojni organ prizna višjo silo ali izjemne okoliščine v primerih, kot so:

(a) smrt kmeta;

(b) kmetova dolgotrajna nezmožnost za delo;

(c) huda naravna katastrofa, ki resno vpliva na kmetijsko zemljišče gospodarstva;

(d) uničenje prostorov za živali na kmetijskem gospodarstvu zaradi nesreče;

(e) epidemija živalske bolezni, ki prizadene del ali vso kmetovo živino.“

#### *Uredba (ES) št. 1122/2009*

9 Člen 75 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), naslovljen „Višja sila in izjemne okoliščine“, je določal:

„1. Če kmet ne more izpolnjevati svojih obveznosti zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, kakor je navedeno v členu 31 Uredbe [...] št. 73/2009, obdrži pravico do pomoči v zvezi s površino ali živalmi, upravičenimi v času primera višje sile ali izjemnih okoliščin. Kadar poleg tega neskladnost kot posledica višje sile ali izjemnih okoliščin zadeva navzkrižno skladnost, se ustrezno znižanje ne uporabi.

2. O primerih višje sile in izjemnih okoliščinah v smislu člena 31 Uredbe [...] št. 73/2009 se pisno uradno obvesti pristojni organ, z ustreznimi dokazi v skladu z zahtevami pristojnega organa, v desetih delovnih dneh od datuma, ko kmet lahko to stori.“

### *Uredba (EU) št. 65/2011*

- 10 Člen 18 Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL 2011, L 25, str. 8), naslovljen „Znižanja in izključitve v primeru neizpolnjevanja drugih meril o izpolnjevanju pogojev, obveznosti in povezanih obveznosti“, je v odstavku 1 določal:

„[...]“

V primeru večletnih obveznosti se znižanja pomoči, izključitve in povračila uporabljajo tudi za zneske, ki so bili za zadevno obveznost plačani že v preteklih letih.“

### ***Bolgarsko pravo***

#### *ZSPZZ*

- 11 Člen 37c zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (zakon o lastništvu in rabi kmetijskih zemljišč) (DV št. 17 z dne 1. marca 2001; v nadaljevanju: ZSPZZ) določa:

„(1) Arondacije kmetijskih zemljišč zaradi njihovega obdelovanja se izvedejo na podlagi sporazumov med lastniki in/ali uporabniki teh zemljišč. Sklenitev sporazuma nadzoruje komisija za vsako prostorsko enoto na območju občine, ustanovljena z odredbo direktorja okrožnega direktorata za kmetijstvo do 5. avgusta zadevnega leta.

(2) Sporazum se sklene v skladu z vzorcem, ki ga določi minister za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo [...] Sporazum se sklene in posodobi vsako leto do 30. avgusta za naslednje proračunsko leto v smislu odstavka 2, točka 3, dopolnilnih določb zakon za arendata v zemedelieto (zakon o zakupu kmetijskih zemljišč). Sporazum ne sme vključevati nepremičnin, prijavljenih za kmetovanje znotraj njihovih dejanskih meja, in nepremičnin, ki se trajno uporabljajo kot pašniki, travinje in travniki. Sporazum začne veljati, če zajema vsaj dve tretjini celotne arondirane površine v zadevni prostorski enoti.

(3) Če uporabniki v okoliščinah iz odstavka 1 ne morejo doseči sporazuma, in sicer tudi glede zemljišč, ki niso zajeta v sporazumu, komisija do 15. septembra zadevnega leta pripravi osnutek dodelitve uporabe arondiranih zemljišč, in sicer tako:

1. pravica do uporabe ločenih arondiranih zemljišč se dodeli uporabniku z največjim deležem lastnih in/ali zakupljenih kmetijskih zemljišč v skupini;
2. površina kmetijskih zemljišč, za katera niso bile sklenjene pogodbe in lastniki niso predložili izjav v skladu s členom 37b, se razdeli med uporabnike sorazmerno s površino in v skladu z načinom trajne rabe kmetijskih zemljišč v lasti ali zakupu v zadevni prostorski enoti.

(4) Komisija pripravi poročilo za direktorja okrožnega direktorata za kmetijstvo, ki vsebuje sklenjeni sporazum, dodelitev arondiranih zemljišč za obdelovanje in podatke o zemljiščih iz odstavka 3, točka 2, o njihovih lastnikih in o plačilu zapadlih zakupnin, direktor okrožnega direktorata za kmetijstvo pa na podlagi tega poročila do 1. oktobra zadevnega leta izda odredbo o dodelitvi zemljišč v prostorski enoti.

[...]

(14) Sporazum o arondaciji ali dodelitvi arondiranih zemljišč zaradi obdelovanja predstavlja pravno podlago v smislu zakon za podpomagane na zemedelskote proizvodelteli (zakon o podpori kmetom), v delu, ki se nanaša na zemljišča iz odstavka 3, pa predstavlja pravno podlago, če je bilo za ta zemljišča izvedeno plačilo.

(15) Kmetijska zemljišča, ki so vključena v arondacijo in so odobrena za podporo v okviru ukrepa ‚kmetijsko-okoljska plačila‘ programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 in/ali v okviru ‚kmetijsko-okoljsko-podnebnega‘ ukrepa in ukrepa ‚ekološkega kmetovanja‘ programa razvoja podeželja za obdobje 2014–2020, se dodelijo brez spremembe prostorskih enot oseb, odobrenih v okviru ukrepa, če

1. imajo nepremičnine, ki so jih dali na voljo v skladu s členom 37b za sodelovanje v postopku, površino, ki je večja ali enaka površini, odobreni za podporo v okviru ukrepa; in
2. so lastniki in uporabniki, katerih nepremičnine so bile dane na voljo osebam, odobrenim v okviru zadevnega ukrepa, izrazili željo po sodelovanju s temi nepremičninami v postopku arondacije iz tega člena.

[...]“

#### *Uredba št. 11/2009*

- 12 Naredba n° 11 za uslovyata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007–2013 (uredba št. 11 o pogojih in postopkih za uporabo ukrepa 214 „kmetijsko-okoljska plačila“ programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013) z dne 6. aprila 2009 (DV št. 29 z dne 17. aprila 2009; v nadaljevanju: uredba št. 11/2009), ki jo je sprejel minister za kmetijstvo in prehrano, vsebuje člen 18, ki določa:

„(3) Darzhaven fond „Zemedelie“ [(Nacionalni kmetijski sklad, Bolgarija)] razdre kmetijsko-okoljske obveznosti in upravičenci povrnejo prejeto finančno pomoč za zadevni del programa v skladu z določbami odstavka 4, če:

[...]

3. zahteve iz člena 24(2) niso bile izpolnjene;

[...]

(4) Upravičenci povrnejo dotlej prejeto finančno pomoč skupaj z zakonitimi obrestmi od leta prve upravičenosti do leta, v katerem je bila kmetijsko-okoljska obveznost razdrta, in sicer tako:

[...]

- (c) do konca petega leta – 20 %;

[...]

(5) Če se ugotovi, da zahteve za upravljanje zadevnih delov programa niso bile izpolnjene v skladu s členom 26, se finančna pomoč povrne do višine zneska, izračunanega v skladu s členom 16.

(6) V primeru višje sile ali izjemnih okoliščin se kmetijsko-okoljska obveznost razdre in delno ali celotno povračilo finančne pomoči, ki jo je kmet prejel, ni potrebno.

(7) Kmet ali druga oseba, ki jo je ta pooblastil, ali njegovi pravni nasledniki o primeru višje sile ali izjemnih okoliščin v pisni obliki in ob predložitvi ustreznih dokazov (dokumentov, ki jih izda pristojen upravni organ) obvestijo [Nacionalni kmetijski sklad] – RA (plačilna agencija) v roku 10 delovnih dni od datuma, ko so kmet ali druga oseba, ki jo je ta pooblastil, ali njegovi pravni nasledniki to lahko storili.“

13 Člen 24(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Kmetijsko-okoljski ukrepi ali deli kmetijsko-okoljskega programa iz člena 2(1), točka 1(a) ter točke 2, 3 in 4, se izvajajo na eni in isti kmetijski površini za eno in isto skupino kmetijskih gospodarstev za obdobje petih let od prevzema kmetijsko-okoljske obveznosti.

2. Kmetijska površina, upravičena do izvajanja kmetijsko-okoljskih ukrepov ali delov kmetijsko-okoljskega programa iz člena 2(1), točka 1(a) ter točke 2, 3 in 4, se lahko zmanjša za največ 10 % in vsako leto se mora vsaj 90 % površine, na katero se nanašajo zadevni deli programa, geografsko prekrivati s površino, ki je predmet kmetijsko-okoljske obveznosti.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

14 PV je leta 2013 vložil vlogo za pomoč na podlagi ukrepa 214.

15 V okviru te vloge se je PV zavezal, da bo izpolnjeval kmetijsko-okoljske obveznosti v skladu s postopki in pogoji iz uredbe št. 11/2009. Ena od zahtev, ki se jih je PV tako zavezal izpolniti, je bila, da bo dejavnosti za zadevni del programa izvajal na eni in isti kmetijski površini pet let zaporedoma.

16 Navedena vloga je bila odobrena. PV je bilo odobreno sodelovanje v ukrepu 214 s 857 ha kmetijskih zemljišč, ki jih je zakupil in uporabljal na podlagi sporazumov, sklenjenih leta 2012 za proračunsko leto 2012/2013. Ti sporazumi so bili sklenjeni z lastniki in/ali uporabniki kmetijskih zemljišč za obdobje enega leta v skladu s členom 37c(1) ZSPZZ.

17 Podobni sporazumi so bili sklenjeni za naslednja tri proračunska leta 2013/2014, 2014/2015 in 2015/2016. V teh letih so bili pri PV opravljene vsi obvezni upravni pregledi in pregledi na kraju samem in PV je v okviru ukrepa 214 prejel skupni znesek v višini 1.063.317,54 bolgarskih levov (BGN) (okrog 544.000 EUR).

18 Vendar lastniki in uporabniki zadevnih kmetijskih zemljišč leta 2016 niso sklenili takih sporazumov na podlagi člena 37c(1) ZSPZZ za proračunsko leto 2016/2017. Čeprav je PV te sporazume želel skleniti, so ga drugi udeleženci prejšnjih sporazumov obvestili, da želijo za to proračunsko leto obdelovati zemljišča znotraj dejanskih meja zemljišč, kar je izključilo možnost sklenitve sporazuma na podlagi te določbe. PV je bila v tem proračunskem letu tako

onemogočena uporaba navedenih zemljišč, glede katerih je prevzel okoljsko obveznost iz točke 15 te sodbe, zato ni mogel spoštovati pogojev iz člena 37c za upravičenost do kmetijsko-okoljskih plačil.

- 19 Ker je treba v skladu z navedenim členom 37c(2) sporazume med lastniki in/ali uporabniki skleniti vsako leto do 30. avgusta, je bil PV že na začetku avgusta 2016 seznanjen z nemožnostjo nadaljnje uporabe istih zemljišč v proračunskem letu 2016/2017.
- 20 PV je 29. maja 2017 Nacionalnemu kmetijskemu skladu sporočil, da namerava razdreti svojo kmetijsko-okoljsko obveznost, ker ni bilo več pravne podlage za uporabo zemljišč, s katerimi je sodeloval v ukrepu 214.
- 21 PV je bil 23. januarja 2018 obveščen o začetku postopka razdora večletne obveznosti, ker ni bila spoštovana zahteva iz člena 24(2) uredbe št. 11/2009, v skladu s katero se mora kmetijska površina, udeležena v ukrepu 214, vsako leto prekrivati z vsaj 90 % površine, ki je predmet kmetijsko-okoljske obveznosti. Ker pa za tržno leto 2016/2017 sporazumov ni bilo, ta odstotek prekrivanja znaša le 76,18 %.
- 22 PV je 17. avgusta 2018 prejel obvestilo o prenehanju njegove kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi ukrepa 214. Ta akt ni bil izpodbijan in je postal pravnomočen.
- 23 PV je bil z dopisom namestnika izvršnega direktorja Nacionalnega kmetijskega sklada, ki ga je prejel 7. decembra 2018, obveščen o začetku postopka za izdajo akta o ugotovitvi javnopravne terjatve države, v okviru katerega se je od njega zahtevalo, naj v skladu s členom 18(4)(c) uredbe št. 11/2009 vrne 20 % celotnega zneska, ki ga je prejel, in sicer znesek v višini 212.663,51 BGN (okrog 109.000 EUR).
- 24 PV je uvedbi tega postopka nasprotoval in navedel, da so številni lastniki in/ali uporabniki po spremembi regulativnega okvira oktobra 2015 odklonili sklenitev sporazuma na podlagi člena 37c ZSPZZ, zaradi česar naj ne bi mogel izpolniti obveznost iz točke 15 te sodbe. Trdil je, da mu tega zneska ni treba vrniti, ker gre za okoliščine, ki jih ob prevzemu te obveznosti ni mogel predvideti in ki zato pomenijo višjo silo v smislu člena 18(6) uredbe št. 11/2009.
- 25 Namestnik izvršnega direktorja Nacionalnega kmetijskega sklada je v odločbi z dne 14. novembra 2019 ugotovil obstoj javnopravne terjatve države v višini 212.663,51 BGN (okrog 109.000 EUR), ki predstavlja 20 % pomoči, izplačane na podlagi ukrepa 214 za tržna leta od 2013 do 2016.
- 26 PV je zoper to odločbo vložil tožbo pri Administrativen sad (upravno sodišče, Bolgarija) v Targovištu, ki je tožbo zavrnilo. To sodišče je v bistvu razišlo, da je navedena odločba veljavna, trditev PV, da je šlo za višjo silo, pa je zavrnilo. Navedeno sodišče je menilo, da PV ni mogel utemeljeno pričakovati, da bodo lastniki in/ali uporabniki kmetijskih zemljišč, s katerimi je sklenil sporazume na podlagi člena 37c ZSPZZ, te sporazume podaljšali za proračunsko leto 2016/2017. Poleg tega je isto sodišče navedlo, da tudi ob predpostavki, da bi bilo navedene okoliščine mogoče opredeliti kot „višjo silo“, PV ni spoštoval roka, ki je določen za obvestitev pristojnega upravnega organa in ki je prekluzivni rok.
- 27 PV je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), ki je predložitveno sodišče, in navedel, prvič, da je z uvedbo novih strožjih zahtev sprememba uredbe št. 11/2009, ki je začela veljati 20. oktobra 2015, nekatere lastnike



in/ali uporabnike odvrnila od sklenitve sporazumov na podlagi člena 37c ZSPZZ in da ta sprememba pomeni višjo silo oziroma izjemno okoliščino v smislu člena 18(6) te uredbe. Drugič, PV trdi, da je prvostopenjsko sodišče kršilo člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006.

- 28 Predložitveno sodišče meni, da je treba člen 45(4) razlagati tako, da mora zadevna država članica v primeru arondacije ali ukrepov združevanja zemljišč, o katerih odločijo oziroma jih odobrijo pristojni javni organi in zaradi katerih naj upravičenec do pomoči ne bi več mogel izpolnjevati prevzetih obveznosti, sprejeti ukrepe, potrebne za prilagoditev obveznosti novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu tega upravičenca. V nasprotnem primeru naj bi morala obveznost prenehati, ne da bi se od upravičenca zahtevalo vračilo zneskov, prejetih za obdobje, v katerem je obveznost veljala.
- 29 Če ta razlaga ne bi bila sprejeta, se to sodišče sprašuje, ali položaj, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne bi mogel biti zajet z višjo silo ali izjemnimi okoliščinami v smislu člena 31 Uredbe št. 73/2009, zaradi katerih bi bil upravičenec oproščen obveznosti vračila teh zneskov. V zvezi s tem navedeno sodišče ni naklonjeno sprejetju take opredelitve. Poudarja namreč, da je upravičenec ob vložitvi vloge za pomoč na podlagi ukrepa 214 vedel, da sporazumi o uporabi zemljišč tretjih oseb, določeni v členu 37c ZSPZZ, trajajo eno leto in da se lastniki in/ali uporabniki lahko odločijo, da ne bodo sklenili sporazumov za naslednja proračunska leta.
- 30 V teh okoliščinah je Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je na podlagi razlage člena 45(4) [Uredbe št. 1974/2006] mogoče domnevati, da je bilo v primeru, kot je obravnavani, kmetijsko gospodarstvo ‚arondirano‘ ali je bilo predmet , ukrepov združevanj zemljišč‘, zaradi česar upravičenec ne more izpolniti prevzetih obveznosti?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali zaradi dejstva, da država članica ni sprejela potrebnih ukrepov, ki bi omogočili prilagoditev obveznosti upravičenca novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu, ni mogoče zahtevati povračila sredstev za obdobje, v katerem so bile obveznosti izpolnjene?
3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, kako je treba ob upoštevanju dejanskega stanja v obravnavanem primeru razlagati člen 31 [Uredbe št. 73/2009] in kakšna je narava roka za obveščanje iz člena 75(2) [Uredbe št. 1122/2009]?“

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

### ***Prvo vprašanje***

- 31 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 razlagati tako, da se uporablja, kadar kmet ne more več izpolnjevati prevzetih kmetijsko-okoljskih obveznosti v zadnjem letu njihovega izvajanja in kadar je ta nemožnost posledica tega, da med tem kmetom in drugimi lastniki ali uporabniki kmetijskih zemljišč ni sklenjenih sporazumov o njihovi uporabi.

- 32 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 zajema primer upravičenca, ki ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti, ker se kmetijsko gospodarstvo arondira ali je predmet ukrepov združevanja zemljišč, o katerih odločijo oziroma jih odobrijo pristojni javni organi.
- 33 V zvezi s tem je treba navesti, da niti ta niti katera koli druga določba te uredbe ali uredb št. 73/2009 in 1122/2009 ne opredeljuje pojmov arondacije in ukrepov združevanja zemljišč, o katerih odločajo ali jih odobrijo pristojni javni organi.
- 34 Poleg tega člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 glede teh pojmov ne vsebuje nobene navedbe na nacionalno pravo, zato jih je treba razlagati avtonomno, tako da se v Evropski uniji uporabljajo enotno (glej po analogiji sodbo z dne 22. aprila 2021, Austrian Airlines, C-826/19, EU:C:2021:318, točka 21 in navedena sodna praksa).
- 35 V tem okviru je treba opozoriti, da je treba pomen in obseg pojmov, ki jih pravo Unije nikakor ne opredeljuje, določiti v skladu z njihovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati sobesedilo, v katerem se uporabljajo, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodba z dne 18. marca 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 36 Prvič, običajni pomen izraza „arondacija“ v vsakdanjem jeziku se nanaša na ukrepe, ki pomenijo preoblikovanje kmetijskih parcel za zagotovitev racionalnejše uporabe zemljišč. Izraz „ukrepi združevanja zemljišč“ se, kot je generalna pravobranilka poudarila v točkah 36 in 37 sklepnih predlogov, splošneje nanaša na ukrepe, katerih cilj je prerazporeditev kmetijskih parcel v okviru zagotavljanja infrastrukture, potrebne za razvoj zadevnih zemljišč. Pojma „arondacija“ in „ukrepi združevanja zemljišč“ v smislu člena 45(4) Uredbe št. 1974/2006, upoštevana skupaj, se nanašata na operacije, katerih cilj je preoblikovanje in prerazporeditev kmetijskih parcel, da bi se ustvarila racionalnejša kmetijska gospodarstva pri uporabi zemljišč.
- 37 Drugič, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 38 do 40 sklepnih predlogov, se s to določbo glede na večino jezikovnih različic zahteva, da o arondaciji in o ukrepih združevanja zemljišč, ki so navedeni v tej določbi, odločijo oziroma jih odobrijo pristojni javni organi.
- 38 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v navedeni določbi zgolj na splošno določeno, da je pri teh ukrepih javni organ udeležen bodisi z odločanjem bodisi z odobritvijo, ne da bi bila podrobneje pojasnjena postopkovna ureditev sodelovanja tega organa pri operacijah arondacije ali pri ukrepih združevanja zemljišč.
- 39 Iz tega izhaja, da je vsaka operacija, katere cilj je preoblikovanje in prerazporeditev kmetijskih parcel, da bi se ustvarila racionalnejša kmetijska gospodarstva pri uporabi zemljišč, in o kateri odločijo oziroma jo odobrijo pristojni javni organi, lahko zajeta s pojmom arondacije ali ukrepov združevanja zemljišč, o katerih odločijo oziroma jih odobrijo pristojni javni organi.
- 40 To razlago potrjujejo sobesedilo člena 45(4) Uredbe št. 1974/2006 in, splošneje, cilji, ki jim sledi ureditev o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).
- 41 Po eni strani so v skladu s členom 36(a)(iv) in členom 39 Uredbe št. 1698/2005 kmetijsko-okoljska plačila pomoč, ki se letno dodeli kmetu, ki je prostovoljno prevzel kmetijsko-okoljsko obveznost, in so namenjena kritju dodatnih stroškov in izgube dohodka zaradi takih obveznosti. Kot je

poudarjeno v uvodni izjavi 35 te uredbe, imajo ta kmetijsko-okoljska plačila ključno vlogo pri prispevanju k trajnostnemu razvoju podeželskih območij in varstvu okolja, saj upravičence spodbujajo k prevzemanju večletnih obveznosti, ki presegajo spoštovanje obveznih standardov kmetijske zakonodaje Unije in posebnih zahtev, določenih z nacionalno zakonodajo.

- 42 Po drugi strani iz uvodne izjave 23 Uredbe št. 1974/2006 izhaja, da je zakonodajalec Unije za to, da bi prispeval k cilju trajnostnega razvoja podeželja, nameraval dajati prednost uravnoteženi uporabi podpore Unije prek kmetijsko-okoljskih plačil.
- 43 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 43 sklepnih predlogov, je treba pri uresničevanju teh ciljev zagotoviti, da kmete od prevzema večletnih kmetijsko-okoljskih obveznosti ne bi odvrnilo to, da bi v času izvajanja teh obveznosti lahko prišlo do arondacije ali ukrepov združevanja zemljišč, ki bi jim onemogočili izpolnjevanje navedenih obveznosti. V tem okviru je namen člena 45(4) Uredbe št. 1974/2006 ublažiti posledice takih dogodkov v tem obdobju.
- 44 Vendar se ta določba ne uporablja, če je taka nemožnost posledica neobstoja sporazumov o uporabi kmetijskih zemljišč med kmetom in drugimi lastniki ali uporabniki teh zemljišč. V takem primeru nezmožnost kmeta, da bi izpolnil svoje obveznosti, namreč ni neposredna posledica ukrepov, o katerih odločijo oziroma jih odobrijo pristojni javni organi in ki bi vplivali na strukturo tega kmetijskega gospodarstva.
- 45 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 razlagati tako, da se uporablja, kadar kmet ne more več izpolnjevati prevzetih kmetijsko-okoljskih obveznosti v zadnjem letu njihovega izvajanja in kadar je ta nemožnost neposredna posledica arondacije ali ukrepa združevanja zemljišč, ki vpliva na strukturo kmetijskega gospodarstva, ki je predmet teh obveznosti, in o katerem odloči oziroma ga odobri pristojni javni organ. Ta določba pa se ne uporablja, kadar je navedena nemožnost posledica izgube pravice do uporabe dela površine tega kmetijskega gospodarstva med izvajanjem navedenih obveznosti.

### ***Drugo vprašanje***

- 46 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 razlagati tako, da dejstvo, da država članica ne sprejme potrebnih ukrepov, ki omogočajo prilagoditev kmetijsko-okoljskih obveznosti upravičenca novim razmeram na njegovem kmetijskem gospodarstvu, ki so posledica arondacije ali ukrepov združevanja zemljišč v smislu te določbe, nasprotuje temu, da se od tega upravičenca zahteva, da povrne sredstva, prejeta za obdobje, v katerem so bile te obveznosti izpolnjene.
- 47 Najprej je treba opozoriti, da člen 18(1) Uredbe št. 65/2011 določa, da se v primeru večletnih obveznosti znižanja pomoči, izključitve in povračila uporabljajo tudi za zneske, ki so bili za to obveznost plačani že v preteklih letih.
- 48 Vendar člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 določa, da če upravičenec do kmetijsko-okoljskega plačila ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti, ker se kmetijsko gospodarstvo arondira ali je predmet ukrepov združevanj zemljišč, o katerih odločijo oziroma jih odobrijo pristojni javni organi, države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za prilagoditev te obveznosti novim razmeram na tem kmetijskem gospodarstvu. Če se taka prilagoditev izkaže za nemogočo, navedena obveznost preneha, ne da bi se zahtevalo kakršno koli povračilo za obdobje, v katerem je ta obveznost veljala.

- 49 Iz te določbe je jasno razvidno, da je po eni strani korelat tega, da javni pristojni organi sprejmejo oziroma odobrijo ukrep arondacije ali združevanja zemljišč, ki vpliva na možnost upravičenca, da bi še naprej izpolnjeval prevzeto kmetijsko-okoljsko obveznost, dolžnost zadevne države članice, da to obveznost prilagodi novim razmeram na zadevnem kmetijskem gospodarstvu.
- 50 Po drugi strani pa navedena obveznost preneha šele, ko se izkaže, da taka prilagoditev ni mogoča, ne da bi se zahtevalo kakršno koli povračilo za obdobje, v katerem je ta obveznost veljala.
- 51 Kot je bilo navedeno v točki 42 te sodbe, je iz uvodne izjave 23 Uredbe št. 1974/2006 namreč razvidno, da je zakonodajalec Unije v zvezi s podporo za kmetijsko okolje nameraval sprejeti uravnoteženo uporabo podpore Unije, da bi prispeval k trajnostnemu razvoju podeželja.
- 52 V obravnavanem primeru mora predložitveno sodišče ob predpostavki, da je zmanjšanje površine kmetijskega gospodarstva upravičenca, ki mu onemogoča izpolnjevanje prevzete kmetijsko-okoljske obveznosti, posledica arondacije ali ukrepa združevanja zemljišč v smislu člena 45(4) Uredbe št. 1974/2006, preveriti, ali so pristojni nacionalni organi sprejeli potrebne ukrepe, ki omogočajo prilagoditev te obveznosti novim razmeram na tem kmetijskem gospodarstvu. Če to sodišče ugotovi, da ni tako, mora šteti, da je navedena obveznost prenehala, ne da bi se od upravičenca lahko zahtevalo povračilo za obdobje, v katerem je ta obveznost veljala.
- 53 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba člen 45(4) Uredbe št. 1974/2006 razlagati tako, da dejstvo, da država članica ne sprejme potrebnih ukrepov, ki omogočajo prilagoditev kmetijsko-okoljskih obveznosti upravičenca novim razmeram na njegovem kmetijskem gospodarstvu, ki so posledica arondacije ali ukrepov združevanja zemljišč v smislu te določbe, nasprotuje temu, da se od tega upravičenca zahteva, da povrne sredstva, prejeta za obdobje, v katerem so bile te obveznosti izpolnjene.

### *Tretje vprašanje*

- 54 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 31 Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da dejstvo, da upravičenec večletne kmetijsko-okoljske obveznosti v njenem zadnjem letu ne more več izpolnjevati, ker z drugimi lastniki ali uporabniki kmetijskih zemljišč nima sklenjenih sporazumov o uporabi teh zemljišč, pomeni „višjo silo“ v smislu tega člena 31 in je treba o tem zato obvestiti pristojni organ v roku desetih delovnih dni, določenem v členu 75(2) Uredbe št. 1122/2009.
- 55 V zvezi s tem je treba navesti, da so v členu 31, od (a) do (e), Uredbe št. 73/2009 naštetih različni dogodki, ki lahko pomenijo višjo silo.
- 56 Med temi dogodki pa ni položaja upravičenca do sredstev Unije na podlagi večletne kmetijsko-okoljske obveznosti, ki te obveznosti ne more izpolniti, ker z drugimi lastniki ali uporabniki kmetijskih zemljišč nima sklenjenih sporazumov o uporabi teh zemljišč.
- 57 Vendar je iz izraza „kot so“ v členu 31 Uredbe 73/2009 razvidno, da ta člen ne vsebuje izčrpnega seznama dogodkov, ki lahko pomenijo višjo silo.

- 58 Poleg tega je v skladu s sodno prakso Sodišča višja sila vsak dogodek, ki je posledica neobičajnih in nepredvidljivih okoliščin zunaj nadzora gospodarskega subjekta, ki se jim ta ni mogel izogniti kljub vsej izkazani skrbnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, točka 23, in z dne 17. decembra 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, točka 58).
- 59 Čeprav torej nemožnost upravičenca, da bi še naprej izpolnjeval kmetijsko-okoljsko obveznost, ker z drugimi lastniki ali uporabniki kmetijskih zemljišč nima sklenjenih sporazumov o uporabi teh zemljišč, načeloma lahko pomeni višjo silo, gre za tak primer samo, če je ta nemožnost posledica neobičajnih in nepredvidljivih okoliščin zunaj nadzora tega upravičenca, ki se jim ni mogel izogniti kljub vsej skrbnosti, ki jo je izkazal, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 60 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba na tretje vprašanje odgovoriti tako, da je treba člen 31 Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da nemožnost upravičenca, da bi še naprej izpolnjeval kmetijsko-okoljsko obveznost, ker z drugimi lastniki ali uporabniki kmetijskih zemljišč nima sklenjenih sporazumov o uporabi teh zemljišč, načeloma sicer lahko pomeni višjo silo, vendar gre za tak primer samo, če je ta nemožnost posledica neobičajnih in nepredvidljivih okoliščin zunaj nadzora tega upravičenca, ki se jim ni mogel izogniti kljub vsej skrbnosti, ki jo je izkazal, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

## **Stroški**

- 61 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku 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 (osmi senat) razsodilo:

- 1. Člen 45(4) Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)**

**je treba razlagati tako, da**

**se uporablja, kadar kmet ne more več izpolnjevati prevzetih kmetijsko-okoljskih obveznosti v zadnjem letu njihovega izvajanja in kadar je ta nemožnost neposredna posledica arondacije ali ukrepa združevanja zemljišč, ki vpliva na strukturo kmetijskega gospodarstva, ki je predmet teh obveznosti, in o katerem odloči oziroma ga odobri pristojni javni organ. Ta določba pa se ne uporablja, kadar je navedena nemožnost posledica izgube pravice do uporabe dela površine tega kmetijskega gospodarstva med izvajanjem navedenih obveznosti.**

- 2. Člen 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006**

**je treba razlagati tako, da**

**dejstvo, da država članica ne sprejme potrebnih ukrepov, ki omogočajo prilagoditev kmetijsko-okoljskih obveznosti upravičenca novim razmeram na njegovem kmetijskem gospodarstvu, ki so posledica arondacije ali ukrepov združevanja zemljišč v smislu te**

**določbe, nasprotuje temu, da se od tega upravičenca zahteva, da povrne sredstva, prejeta za obdobje, v katerem so bile te obveznosti izpolnjene.**

- 3. Člen 31 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**

**je treba razlagati tako, da**

**nemožnost upravičenca, da bi še naprej izpolnjeval kmetijsko-okoljsko obveznost, ker z drugimi lastniki ali uporabniki kmetijskih zemljišč nima sklenjenih sporazumov o uporabi teh zemljišč, načeloma sicer lahko pomeni višjo silo, vendar gre za tak primer samo, če je ta nemožnost posledica neobičajnih in nepredvidljivih okoliščin zunaj nadzora tega upravičenca, ki se jim ni mogel izogniti kljub vsej skrbnosti, ki jo je izkazal, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi