



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 27. januarja 2021 *

„Predhodno odločanje – Skupna kmetijska politika – Sheme podpore za kmete – Uredba (EU) št. 1306/2013 – Člen 97(1) in člen 99(1) – Neposredna plačila – Znižanja in izključitve zaradi neupoštevanja pravil navzkrižne skladnosti – Določitev leta, ki se upošteva za določitev odstotka znižanja – Sorazmerne, učinkovite in odvračilne kazni – Izvedbena uredba (EU) št. 809/2014 – Člen 73(4), prvi pododstavek, točka (a)“

V zadevi C-361/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) z odločbo z dne 23. aprila 2019, ki je na Sodišče prispela 3. maja 2019, v postopku

De Ruter vof

proti

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika četrtega senata, N. Piçarra, D. Šváby in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, C. Schillemans, in J. Langer, agenti,
- za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, agent, skupaj s P. Bieringom, advokat,
- za nemško vlado D. Klebs in J. Möller, agenta,
- za švedsko vlado A. Falk, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz in H. Shev, agentke,
- za Evropski parlament G. Mendola in R. van de Westelaken, agenta,

* Jezik postopka: nizozščina.

- za Svet Evropske unije D. Kornilaki, S. Boelaert in F. Naert, agenti,
- za Evropsko komisijo L. Haasbeek in A. Sauka, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. novembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost, prvič, člena 99(1) 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, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, in popravek v UL 2016, L 130, str. 5) in, drugič, člena 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo (UL 2014, L 227, str. 69).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med De Ruiter vof in Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, Nizozemska; v nadaljevanju: minister) glede znižanja neposrednih plačil za leto 2016 zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti pomoči, prejetih na podlagi skupne kmetijske politike (SKP), ki je bilo ugotovljeno v istem letu, vendar se je nanašalo zlasti na primera neupoštevanja, do katerih je prišlo v letu 2015.

Pravni okvir

Uredba št. 1306/2013

- 3 V uvodni izjavi 53 Uredbe št. 1306/2013 je 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)], ki jo je nadomestila Uredba [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)], je uvedla načelo, da bi moralo biti celotno plačilo upravičencem nekaterih podpor v okviru SKP povezano z upoštevanjem pravil v zvezi z upravljanjem zemljišč, kmetijsko proizvodnjo in kmetijsko dejavnostjo. To načelo je bilo pozneje vključeno v Uredbo 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)] in Uredbo Sveta (ES) št. 1234/2007 [z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) (UL 2007, L 299, str. 1)].

V okviru sistema „navzkrižne skladnosti“ morajo države članice naložiti kazni v obliki zmanjšanja ali izključitve podpore, ki se prejema v okviru SKP, in sicer v celoti ali delno.“

4 V uvodni izjavi 57 te uredbe je navedeno:

„Sistem navzkrižne skladnosti prinaša določeno upravno breme za upravičence, pa tudi za nacionalne uprave, saj je treba zagotoviti vodenje evidenc, izvajati preglede in po potrebi predpisati kazni. Te kazni bi morale biti sorazmerne, učinkovite in odvračilne. Ne bi smele vplivati na druge kazni iz prava Unije ali nacionalnega prava. Zaradi doslednosti je ustrezne določbe Unije primerno združiti v enem samem pravnem instrumentu. [...]“

5 Člen 91 navedene uredbe, naslovljen „Splošno načelo“, v odstavku 1 določa:

„Kadar upravičenec iz člena 92 ne izpolnjuje pravil v zvezi z navzkrižno skladnostjo, določenih v členu 93, se mu naloži upravna kazen.“

6 Člen 92 iste uredbe, naslovljen „Zadevni upravičenci“, v odstavku 1 določa:

„Člen 91 se uporablja za upravičence, ki prejemajo neposredna plačila [...]“

7 Člen 97 Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Uporaba upravnih kazni“ določa:

„1. Upravna kazen iz člena 91 se naloži, kadar pravila o navzkrižni skladnosti niso upoštevana kadar koli v posameznem koledarskem letu (zadevno koledarsko leto) in je za to neupoštevanje neposredno odgovoren upravičenec, ki je v zadevnem koledarskem letu vložil vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo.

[...]

2. V primerih, ko se zemljišče prenese v zadevnem koledarskem letu ali zadevnih letih, se odstavek 1 uporablja tudi, kadar je zadevna neskladnost posledica dejanja ali opustitve, za katero je neposredno odgovorna oseba, na katero ali od katere je bilo kmetijsko zemljišče preneseno. Kadar je oseba, ki je neposredno odgovorna za tovrstno dejanje ali opustitev, v zadevnem koledarskem letu ali zadevnih letih vložila vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo, se z odstopanjem od prvega stavka uporabi upravna kazen na podlagi skupnih zneskov plačil iz člena 92, ki so bila ali še bodo odobrena tej osebi.

V tem odstavku ‚prenos‘ pomeni katero koli vrsto transakcije, s katero kmetijsko zemljišče preneha biti na razpolago prenosniku.

3. Ne glede na odstavek 1 se lahko države članice ob upoštevanju pravil, ki bodo sprejeta v skladu s členom 101, odločijo, da ne bodo uporabile upravnih kazni, kadar višina kazni na upravičenca in na koledarsko leto znaša 100 EUR ali manj.

Kadar se država članica odloči, da bo uporabila možnost iz prvega pododstavka, pristojni organ v naslednjem letu za vzorec upravičencev sprejme potrebne ukrepe, s katerimi preveri, ali je upravičenec odpravil zadevno ugotovljeno neupoštevanje pravil. Upravičenec je uradno obveščen o ugotovljenem neupoštevanju pravil in o obveznosti, da ga odpravi.

[...]“

8 Člen 99 te uredbe, naslovljen „Izračun upravnih kazni“, določa:

„1. Upravna kazen iz člena 91 se uporabi kot zmanjšanje ali izključitev skupnega zneska plačil iz člena 92, ki so bila ali bodo odobrena zadevnemu upravičencu v zvezi z vlogami za pomoč, ki jih je vložil ali jih bo vložil v koledarskem letu ugotovitve.

[...]“

Izvedbena uredba št. 809/2014

- 9 Člen 73 Izvedbene uredbe št. 809/2014, naslovljen „Splošna načela“, v odstavku 4, prvi pododstavek, točka (a), določa:

„Upravna kazen se uporabi za skupni znesek plačil iz člena 92 Uredbe (EU) št. 1306/2013, ki so bila ali bodo odobrena zadevnemu upravičencu:

- (a) na podlagi vlog za pomoč ali zahtevkov za plačilo, ki jih je predložil ali jih bo predložil v letu ugotovitve [...]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 10 Minister je po pregledu, ki ga je 3. marca 2016 opravila Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemska uprava za varnost hrane in potrošniškega blaga), tožečo stranko iz postopka v glavni stvari 12. januarja 2017 obvestil, da ji bo zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti znižal neposredna plačila za leto 2016 za 5 %, in sicer zaradi dveh primerov neskladnosti na področju zdravja, do katerih je prišlo leta 2015, ter zaradi primera neskladnosti na področju dobrobiti živali, do katerega je prišlo leta 2016.
- 11 College van Beroep voor het Bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), na katero se je obrnila tožeča stranka v postopku v glavni stvari, navaja, da leto, v katerem je prišlo do prvih dveh primerov neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, to je leto 2015, ni isto kot leto, v katerem je prišlo do tretjega primera neupoštevanja teh pravil in v katerem sta bila ugotovljena prva dva primera, to je leto 2016.
- 12 Predložitveno sodišče navaja, da je minister v skladu s členom 99(1) Uredbe št. 1306/2013 in členom 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014, za katera meni, da je njuno besedilo jasno tako v nizozemskem kot tudi v angleškem in francoskem jeziku, določil znižanje zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti za leto, v katerem so bili primeri neskladnosti ugotovljeni.
- 13 To sodišče dvomi o veljavnosti teh dveh določb glede na sodbo z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, točke od 34 do 59), ki se nanaša na akte, ki so veljali pred uredbami, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, pri čemer poudarja, da se jezikovne različice teh uredb razlikujejo od različic teh aktov.
- 14 Navedeno sodišče se ob besedilu te sodbe sprašuje, ali izbira zakonodajalca Unije, da je v Uredbi št. 1306/2013 in Izvedbeni uredbi št. 809/2014 za izračun znižanja neposrednih plačil določil leto ugotovitve neupoštevanja, ni bila v nasprotju z načeli enakega obravnavanja, sorazmernosti in pravne varnosti.
- 15 Predložitveno sodišče namreč navaja, da je Sodišče v navedeni sodbi razsodilo, prvič, da upoštevanje leta ugotovitve neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti pri izračunu znižanja neposrednih plačil povzroči tveganje, da bo znesek plačil, za katera se uporabi znižanje, znatno višji od zneska plačil za leto, v katerem je do neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti prišlo, oziroma, nasprotno, da bo uporabljeno znižanje bistveno nižje, če se bo med letom, ko je do navedenega neupoštevanja prišlo, in letom njegove ugotovitve znesek neposrednih plačil zmanjšal, drugič, da to upoštevanje na more zagotoviti povezanosti med ravnanjem kmeta, ki je tako znižanje povzročilo, in kaznijo za to ravnanje ter, tretjič, da zaradi takega upoštevanja kmet težko predvidi finančne posledice, ki mu bodo nastale.
- 16 Predložitveno sodišče torej meni, da je treba pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, da bi se ugotovilo, ali sta člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 in člen 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014 veljavna.

- 17 Zato se sprašuje, ali v pravu Unije obstaja podlaga za to, da se zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti v letu 2015 določi znižanje neposrednih plačil za leto 2016. Opozarja, da bi neobstoj take podlage posegal v cilj Uredbe št. 1306/2013 glede upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, naveden v uvodnih izjavah 53 in 54 te uredbe.
- 18 V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:
- „Ali sta člen 99(1) Uredbe [št. 1306/2013] in člen 73(4), [prvi pododstavek,] točka (a), Izvedbene uredbe [št. 809/2014] veljavna v delih, v katerih določata, da se je treba za določitev leta, za katero se izračuna znižanje zaradi neupoštevanja navzkrižne skladnosti, ravnati po letu, v katerem je bilo ugotovljeno neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti, kadar leto nastanka neupoštevanja ne sovпада z letom ugotovitve?“

Postopek pred Sodiščem

- 19 Zaradi tveganj, povezanih s pandemijo koronavirusa, je bila obravnava, predvidena za 11. marec 2020, odpovedana.
- 20 Zato so bila vprašanja, glede katerih so bili udeleženci iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije pozvani, naj nanja odgovorijo na obravnavi, z odločbo z dne 24. aprila 2020 preoblikovana v pisna vprašanja.
- 21 Danska, nemška, nizozemska in švedska vlada ter Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija so odgovorili na pisna vprašanja Sodišča.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 22 Najprej je treba opozoriti, da ima Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, določenega s členom 267 PDEU, nalogo predložitvenemu sodišču dati koristen odgovor, ki temu sodišču omogoča rešitev spora, o katerem odloča, in mora zato preoblikovati vprašanja, ki so mu predložena, oziroma preučiti, ali vprašanje v zvezi z veljavnostjo določbe prava Unije temelji na pravilni razlagi zadevnega besedila (sodba z dne 17. julija 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378).
- 23 Poleg tega lahko Sodišče, da bi lahko dalo tak koristen odgovor, upošteva določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v vprašanju ni sklicevalo (sodba z dne 14. maja 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 24 V zvezi s tem člena 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013, o veljavnosti katerega je Sodišče vprašano, ni mogoče obravnavati brez upoštevanja sobesedila, v katero se umešča, zlasti člena 97(1), prvi pododstavek, te uredbe, ki določa, da se upravna kazen iz člena 91 navedene uredbe naloži, kadar pravila o navzkrižni skladnosti niso upoštevana kadar koli v posameznem koledarskem letu, imenovanem „zadevno koledarsko leto“, in je za to neupoštevanje neposredno odgovoren upravičenec, ki je v zadevnem koledarskem letu vložil vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo.
- 25 Člen 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 pa določa, da se upravna kazen iz člena 91 te uredbe uporabi kot zmanjšanje ali izključitev skupnega zneska plačil iz člena 92, ki so bila ali bodo odobrena zadevnemu upravičencu v zvezi z vlogami za pomoč, ki jih je vložil ali jih bo vložil v koledarskem letu ugotovitve.

- 26 Iz razlage člena 97(1), prvi pododstavek, v povezavi s členom 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 torej ni jasno razvidno – v nasprotju s predpostavko, na katero se predložitveno sodišče opira pri vprašanju Sodišču o veljavnosti druge od teh določb in člena 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014 – da je znižanje neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti treba izračunati za plačila, ki so bila ali bodo odobrena za leto ugotovitve tega neupoštevanja.
- 27 Iz tega sledi, da je treba, da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, ki temelji na pravilni razlagi določb, ki jih je to navedlo, vprašanje za predhodno odločanje preoblikovati.
- 28 Predložitveno sodišče tako s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 97(1), prvi pododstavek, in člen 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 ter člen 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014 razlagati tako, da je treba znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena v letu, v katerem je bilo tako neupoštevanje ugotovljeno, ali pa na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena v letu, v katerem je do takega neupoštevanja prišlo, in ali sta – če bo Sodišče ugotovilo, da je pravilna prva od teh dveh razlag – zadnjenavedeni določbi veljavni.
- 29 Na prvem mestu je treba navesti, da je Sodišče v sodbi z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), med drugim razložilo določbe Uredbe št. 73/2009 ter določbe 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 (UL 2009, L 316, str. 65), ki so veljale pred členom 97(1), prvi pododstavek, in členom 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 ter členom 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014.
- 30 Taka razlaga je bila potrebna za ugotovitev, ali je treba znižanje neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izvesti v zvezi s plačili, ki so bila ali bodo odobrena za leto, v katerem je prišlo do tega neupoštevanja, ali plačili, ki so bila ali bodo odobrena za leto, v katerem je bilo to neupoštevanje ugotovljeno.
- 31 V zvezi s tem je Sodišče presodilo, prvič, da Uredba št. 73/2009 določa, da morajo kmetje vsako leto kmetovanja spoštovati predpisane zahteve ravnanja ter dobre kmetijske in okoljske pogoje, ki tvorijo pravila o navzkrižni skladnosti (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 42).
- 32 V skladu z navedbami Sodišča je upoštevanje teh pravil smiselno le, če kazni za njihovo kršitev, ne glede na to, ali je storjena iz malomarnosti ali namerno, privede do znižanja ali ukinitve neposrednih plačil, ki so ali bodo odobrena v koledarskem letu te kršitve, saj lahko samo taka vzporednost ohrani povezavo med ravnanjem kmeta, ki je privedlo do kazni, in kaznijo (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 43).
- 33 Drugič, Sodišče je pri razlagi člena 23(1) Uredbe št. 73/2009 – v katerem je bilo pojasnjeno, da se, če pravila o navzkrižni skladnosti niso upoštevana kadar koli v danem koledarskem letu, imenovanem „zadevno koledarsko leto“, in je zadevno neupoštevanje posledica dejanja ali opustitve, za katero je neposredno odgovoren kmet, ki je predložil zahtevek za pomoč v zadevnem koledarskem letu, celotni znesek neposrednih plačil zniža – zavrnilo, da bi se oprlo na člen 70(8)(a) Uredbe št. 1122/2009, saj izvedbena uredba, kot je zadnjenavedena, sprejeta na podlagi pooblastila iz osnovne uredbe, ne more odstopati od določb te uredbe, iz katere izhaja (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točke 45, 56 in 57).

- 34 Sodišče je pojasnilo, da se zadnjenavedena določba v resnici nanaša na način naložitve znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, in ne na pravila za izračun tega znižanja (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točki 46 in 58).
- 35 Tretjič, Sodišče je ugotovilo, da tako razlago pravnega okvira, o katerem presoja, potrjujejo načela enakega obravnavanja, sorazmernosti in pravne varnosti (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 47).
- 36 V zvezi s prvim od teh načel je Sodišče presodilo, da se je s tem, da se za osnovo za izračun znižanja neposrednih plačil uporabijo plačila, ki so bila ali bodo odobrena za leto, v katerem je prišlo do neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, mogoče izogniti tveganju, da bi bil znesek plačil, za katerega se uporabi znižanje, znatno višji od zneska plačil za navedeno leto oziroma, nasprotno, da bi bilo uporabljeno znižanje bistveno nižje, če bi se med letom, v katerem je do tega neupoštevanja prišlo, in letom njegove ugotovitve znesek neposrednih plačil zmanjšal, kar omogoča zagotoviti enako obravnavanje kmetov (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 48).
- 37 V zvezi z načelom sorazmernosti je Sodišče ugotovilo, da je spoštovanje tega načela še vedno zagotovljeno, če se znižanje ali ukinitve neposrednih plačil izračuna na podlagi zneska neposrednih plačil, ki so bila ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je prišlo do neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, saj se povezanost med ravnanjem kmeta, ki je vzrok za tako znižanje ali ukinitve, in tem znižanjem ali ukinitvijo ohrani, ter je znižanje ali ukinitve, ki se izračuna na tak način, primeren ukrep za uresničevanje cilja ureditve Unije na tem področju, ki je kaznovanje neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, in ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja (glej sodbo z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 51).
- 38 Nazadnje, v zvezi z načelom pravne varnosti je Sodišče poudarilo, da kadar se znižanje ali ukinitve neposrednih plačil izračuna na podlagi zneska teh plačil, ki so bila ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je prišlo do neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, ni tveganja, da bi bile finančne posledice za zadevnega kmeta težko predvidljive, saj morebitno spreminjanje materialnih okoliščin, ob upoštevanju katerih se ta plačila dodelijo, po tem, ko je prišlo do neupoštevanja, ne vpliva na finančne posledice, ki bi kmetu nastale (glej sodbo z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 53).
- 39 Na drugem mestu, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje ureditve, katere del je (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 40 Prvič, kar zadeva besedilo člena 97(1), prvi pododstavek, in člena 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013, je v zvezi z upravno kaznijo, določeno v členu 91 te uredbe, v obeh prvonavedenih členih uporabljen izraz „se uporabi“ oziroma v nekaterih jezikovnih različicah izraz „se naloži“. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 61 sklepnih predlogov, gre za izraza, ki imata širok pomen in ki lahko pomenita tako „izračun“ kazni kot tudi „naložitev“ te kazni v skladu z razlikovanjem, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, točka 46).
- 41 Navesti pa je treba, da je v členu 97(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 kot dejansko stanje, v katerem pride do znižanja ali izključitve neposrednih plačil, opredeljeno to, da pravila o navzkrižni skladnosti niso upoštevana kadar koli v posameznem koledarskem letu, imenovanem „zadevno koledarsko leto“, in da je torej besedilo tega člena zelo podobno besedilu člena 23(1) Uredbe št. 73/2009, ki se je razlagal tako, da določa, da je treba znižanja neposrednih plačil zaradi

neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je do neupoštevanja prišlo (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točke od 54 do 56).

- 42 Prav tako, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 62 in 63 sklepnih predlogov, je iz korelacijske tabele iz Priloge XI k Uredbi (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 št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608) razvidno, da je člen 97 Uredbe št. 1306/2013 nadomestil člen 23 Uredbe št. 73/2009.
- 43 Poleg tega je treba navesti, da je iz te korelacijske tabele razvidno tudi, da je člen 99 Uredbe št. 1306/2013 nadomestil člen 24 Uredbe št. 73/2009, naslovljen „Podrobna pravila o znižanjih in izključitvah v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti“, ki je med drugim določal okoliščine, ki lahko vplivajo na odstotek znižanja, ki se uporabi.
- 44 Vendar nobena določba iz člena 24 Uredbe št. 73/2009 ne ustreza besedilu člena 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013, katerega besedilo je bolj podobno besedilu člena 70(8)(a) Uredbe št. 1122/2009, ki je bila sprejeta za izvajanje Uredbe št. 73/2009, v katerem je bilo določeno, da se „odstotek znižanja uporabi za skupni znesek [...] celotnega zneska neposrednih plačil, ki je bil ali mora biti odobren za zadevnega kmeta po zahtevkih za pomoč, ki jih je predložil ali jih še bo predložil v koledarskem letu ugotovitve“.
- 45 Sodišče je pojasnilo, da se zadnjenavedena določba dejansko nanaša na način naložitve znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, in ne na pravila za izračun tega znižanja (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točki 46 in 58).
- 46 Okoliščina, da je naslov člena 99 Uredbe št. 1306/2013 „Izračun upravnih kazni“, ne more vplivati na to, saj se na eni strani odstavek 1, prvi pododstavek, tega člena v resnici nanaša na način naložitve znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, na drugi strani pa se druge določbe iz tega člena 99 nanašajo na nekatere načine izračuna take kazni, kot je med drugim določitev maksimalne stopnje znižanja, kadar je do neupoštevanja prišlo zaradi malomarnosti ali v primeru ponovitve, ki sta predvidena v členu 99(2), prvi odstavek, te uredbe.
- 47 Zato iz besedila člena 97(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 in člena 99(1), prvi pododstavek, te uredbe izhaja, da se prva od teh določb nanaša na izračun upravne kazni iz člena 91 te uredbe, druga pa na naložitev te kazni.
- 48 Drugič, sobesedilo člena 97(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 potrjuje, da se ta določba nanaša na izračun znižanj neposrednih plačil.
- 49 Tako se več določb člena 97 Uredbe št. 1306/2013 nanaša na leto, v katerem je prišlo do neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti. Na eni strani člen 97(2), prvi pododstavek, drugi stavek, te uredbe določa, da se, kadar je oseba, ki je neposredno odgovorna za dejanje ali opustitev, v zadevnem koledarskem letu vložila vlogo za pomoč ali zahtevek za plačilo, uporabi upravna kazen na podlagi skupnih zneskov plačil iz člena 92 navedene uredbe, s čimer je v tem členu opozorjeno na povezavo med letom, v katerem pride do neupoštevanja, in plačili, na podlagi katerih se izračuna upravna kazen, in sicer tistimi, ki ustrezajo vlogam za pomoč, vloženim za isto leto. Na drugi strani člen 97(3), prvi pododstavek, iste uredbe določa, da se države članice lahko odločijo, da ne bodo uporabile upravne kazni, kadar višina kazni na upravičenca in na koledarsko leto znaša 100 EUR ali manj, s čimer je poudarjeno pravilo, da se upravna kazen izračuna na podlagi neposrednih plačil v letu, v katerem je prišlo do kršitve.

- 50 Tretjič, cilj Uredbe št. 1306/2013 je zagotoviti povezanost med neposrednimi plačili in upoštevanjem pravil o navzkrižni skladnosti, zaradi česar je v primeru neupoštevanja naloženo – kot je navedeno v uvodni izjavi 53 te uredbe – zmanjšanje ali izključitev celotne navedene pomoči ali njenega dela. Obstoj take povezanosti v prejšnji ureditvi pa je Sodišče pripeljal do ugotovitve, da ima upoštevanje navedenih pravil smisel le, če kazen za njihovo kršitev privede do znižanja ali ukinitve neposrednih plačil, ki so bila ali bodo odobrena v koledarskem letu te kršitve (sodba z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točka 43).
- 51 Taka ugotovitev mora prevladati tudi pri razlagi člena 97(1), prvi pododstavek, in člena 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 ter člena 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014, da se čim bolj zagotovi povezanost med neposrednimi plačili in pravili o navzkrižni skladnosti, pa tudi spoštovanje načel enakega obravnavanja, sorazmernosti in pravne varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Teglgaard in Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, točke od 47 do 52).
- 52 V uvodni izjavi 57 Uredbe št. 1306/2013 je sicer navedeno, da morajo biti kazni, izrečene zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, učinkovite in odvračilne. Vendar taka zahteva spada v sistem kazni, kot je ta, ki ga določa ta uredba. Na eni strani se namreč kazen v skladu s členom 97(1), prvi pododstavek, navedene uredbe izračuna na podlagi neposrednih plačil, ki so bila ali bodo odobrena za leto, v katerem je prišlo do neupoštevanja, kar omogoča zagotovitev povezanosti med ravnanjem kmeta in kaznijo ter s tem sorazmernost te kazni, kar je načelo, ki je prav tako navedeno v navedeni uvodni izjavi 57. Po drugi strani se kazen v skladu s členom 99(1), prvi pododstavek, te uredbe naloži na podlagi neposrednih plačil, ki so bila ali bodo odobrena za leto ugotovitve neupoštevanja, kar zagotavlja učinkovitost in odvračilnost kazni, saj se ta uporablja za plačila, dolgovana kmetu za to leto, ne da bi bil potreben postopek, neodvisen od postopka izplačila teh plačil.
- 53 Četrtrič, kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah od 79 do 84 sklepnih predlogov, je treba navesti, da nič v pripravljalnem gradivu, na podlagi katerega je bila sprejeta Uredba št. 1306/2013, ne omogoča ugotovitve, da je zakonodajalec Unije nameraval sprejeti pravilo, v skladu s katerim je treba znižanja neposrednih plačil v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena za leto ugotovitve teh primerov neupoštevanja.
- 54 Najprej, nobena od uvodnih izjav Uredbe št. 1306/2013 ne kaže na tak namen. Nasprotno, v uvodni izjavi 57 te uredbe je navedeno, da je namen te uredbe „zaradi doslednosti [...] ustrezne določbe Unije [...] združiti v enem samem pravnem instrumentu“, s čimer ta uredba, ker ni nobene nasprotne navedbe, zgolj prevzema sistem kazni zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, ki izhajajo iz prejšnjih predpisov, ne da bi ga spreminjala.
- 55 Dalje, iz pripravljalnega gradiva za Uredbo št. 1306/2013 ni razvidno, da bi v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, zakonodajalec Unije nameraval sprejeti pravilo, v skladu s katerim bi bilo treba znižanja neposrednih plačil v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena za leto ugotovitve teh primerov neupoštevanja. Na podlagi ničesar namreč ni mogoče sklepati, da je bil namen spremembe besedila člena 99(1), prvi pododstavek, osnutka uredbe, ki je postal Uredba št. 1306/2013, ki je bila opravljena na predlog Komisije, spremeniti pravilo izračuna teh znižanj, kot izhaja iz Uredbe št. 73/2009 in Uredbe št. 1122/2009.
- 56 Nazadnje, čeprav je v internih dokumentih Komisije, predloženih Sodišču, kot obrazložitev te spremembe navedena odločitev, da se za izračun navedenih znižanj uporabi leto ugotovitve primerov neupoštevanja, in sicer zaradi težavnosti določitve leta, v katerem je do teh primerov prišlo, je treba navesti, kot poudarjata Parlament in Svet, da taka obrazložitev ni navedena v nobenem delu objavljenega pripravljalnega gradiva.

- 57 Na tretjem mestu, argumentacije, ki sta jo predstavili zlasti nizozemska in nemška vlada, da je zaradi praktičnih težav treba za izračun znižanj neposrednih plačil uporabiti preprosto pravilo, in sicer pravilo, ki temelji na letu ugotovitve primerov neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, ni mogoče sprejeti.
- 58 Na eni strani se država članica ne more sklicevati na praktične težave, da bi utemeljila razlago določb, ki določajo sistem kazni zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, ki bi bila v nasprotju z besedilom teh določb (glej po analogiji sodbi z dne 21. februarja 1991, Nemčija/Komisija, C-28/89, EU:C:1991:67, točka 18, in z dne 14. aprila 2005, Španija/Komisija, C-468/02, neobjavljena, EU:C:2005:221, točka 44).
- 59 Na drugi strani je iz preučitve tako uvodnih izjav Uredbe št. 1306/2013 kot tudi pripravljalnega gradiva za to uredbo razvidno, kot je že bilo navedeno v točki 56 te sodbe, da zakonodajalec Unije ni upošteval teh težav pri sprejemanju navedenega sistema kazni, zlasti člena 97(1), prvi pododstavek, in člena 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013.
- 60 V zvezi z razlago člena 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014 je treba ugotoviti, da je besedilo te določbe v bistvu enako besedilu člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013, saj Izvedbena uredba št. 809/2014 določa podrobna pravila za uporabo te uredbe. V teh okoliščinah so ugotovitve, navedene v točkah od 24 do 59 te sodbe v zvezi s členom 99(1) Uredbe št. 1306/2013, upoštevne tudi za razlago člena 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014.
- 61 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 97(1), prvi pododstavek, in člen 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 ter člen 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe št. 809/2014 razlagati tako, da je treba znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena v letu, v katerem je do takega neupoštevanja prišlo.

Stroški

- 62 Ker je ta postopek za stranki 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 (četrti senat) razsodilo:

Člen 97(1), prvi pododstavek, in člen 99(1), prvi pododstavek, 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, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 ter člen 73(4), prvi pododstavek, točka (a), Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe št. 1306/2013 v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo je treba razlagati tako, da je treba znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so bila ali bodo odobrena v letu, v katerem je do takega neupoštevanja prišlo.

Podpisi