



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

27. junija 2013*

„Kmetijstvo — Procesna avtonomija držav članic — Skupna kmetijska politika — Pomoči — Odločanje o upravnih sporih — Določitev pristojnega sodišča — Nacionalno merilo — Upravno sodišče, na območju katerega je sedež organa, ki je sprejel izpodbijani akt — Načelo enakovrednosti — Načelo učinkovitosti — Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah“

V zadevi C-93/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofija-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 9. februarja 2012, ki je prispela na Sodišče 21. februarja 2012, v postopku

ET Agrokonsulting-04-Velko Stojanov

proti

Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ – Razplaštatelna agencija,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, K. Lenaerts, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (poročevalec) in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. februarja 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za ET Agrokonsulting-04-Velko Stojanov R. Trifonova, odvetnica,
- za Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“- Razplaštatelna agencija R. Porožanov in I. Bojanov, agenta,
- za bolgarsko vlado E. Petranova, agentka,
- za nemško vlado T. Henze, agent,
- za Evropsko komisijo H. Tserepa-Lacombe in N. Nikolova, agentki,

* Jezik postopka: bolgarščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. marca 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načel enakovrednosti in učinkovitosti ter člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med ET Agrokonsulting-04-Velko Stojanov (v nadaljevanju: Agrokonsulting) in Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ – Razplaštatelna agencija (izvršni direktor državnega kmetijskega sklada – plačilna agencija, v nadaljevanju: Direktor) zaradi zahtevka za pomoč za financiranje v okviru skupne kmetijske politike Evropske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Kot je razvidno iz njenih členov 1(c) in 2(g), 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 L 30, str. 16) pod naslovom V, poglavje 2, določa med drugim tako imenovano shemo „enotnega plačila na površino“, to je shemo prehodne poenostavljene dohodkovne podpore za kmete držav članic, ki so k Uniji pristopile leta 2004 in 2007.
- 4 Kot je razvidno iz člena 1(e) te uredbe, ta določa tudi okvir, ki bo tem državam članicam omogočil „dopolniti neposredna plačila“. Določen je v členu 132 navedene uredbe, naslovljenem „Dopolnilna nacionalna neposredna plačila in neposredna plačila“, v skladu s katerim imajo zadevne države članice možnost, da po odobritvi Evropske komisije ob upoštevanju podrobnih pravil, navedenih v tem členu, dopolnijo neposredna plačila, dodeljena kmetom v okviru ene od shem podpore, naštetih v Prilogi I k tej uredbi. Ta priloga med drugim zajema shemo enotnega plačila na površino.
- 5 V skladu s členom 14 Uredbe št. 73/2009 v povezavi z navedeno prilogo mora vsaka država članica zlasti za namene sheme enotnega plačila na površino vzpostaviti in upravljati „integrirani administrativni in kontrolni sistem“. Ta mora v skladu s členom 15(1) te uredbe vsebovati računalniško zbirko podatkov, sistem identifikacije za enote rabe ali poljine, sistem za identifikacijo in registracijo pravic do plačila, zahtevke za pomoč, integrirani kontrolni sistem in enotni sistem za registracijo identitete vsakega kmeta, ki vloži zahtevek za pomoč.
- 6 Člen 16 navedene uredbe določa:

„1. V računalniško zbirko podatkov se za vsako kmetijsko gospodarstvo zapisujejo podatki, pridobljeni iz zahtevkov za pomoč.

Ta zbirka podatkov omogoča zlasti vpogled prek pristojnega organa države članice v podatke za koledarsko in/ali tržno leto, začeni z letom 2000. Omogoča tudi neposreden in takojšen vpogled v podatke za štiri predhodna leta.

2. Države članice lahko vzpostavijo decentralizirane zbirke podatkov, pod pogojem, da se te zbirke podatkov, pa tudi administrativni postopki za zapisovanje in dostopanje do podatkov oblikovani enotno na vsem ozemlju države članice in da so medsebojno združljivi, tako da omogočajo navzkrižno preverjanje.“

7 Člen 17 Uredbe (ES) št. 73/2009 določa, da se „[i]dentifikacijski sistem za enote rabe ali poljine [...] vzpostavi na podlagi zemljevidov in katastrskih dokumentov ali drugih kartografskih virov“. Pri tem se morajo uporabljati tehnike „računalniškega geografskega informacijskega sistema, vključujoč po možnosti zračne ali prostorske ortoposnetke“.

8 Člen 18 te uredbe določa:

„1. Vzpostavi se sistem za identifikacijo in registracijo pravic do plačila, ki omogoča preverjanje pravic in navzkrižno preverjanje z zahtevki za pomoč in identifikacijskim sistemom za enote rabe ali poljine.

2. Sistem iz odstavka 1 omogoča neposreden in takojšen vpogled prek pristojnega organa države članice v podatke za najmanj štiri zaporedna predhodna koledarska leta.“

9 V skladu s členom 19 navedene uredbe morajo biti zahtevki za pomoč za neposredna plačila med drugim na podlagi sheme enotnega plačila na površino vloženi vsako leto.

10 Člen 20(1) in (2) iste uredbe določa:

„1. Države članice opravijo administrativne kontrole zahtevkov za pomoč, da bi preverile pogoje za upravičenost do pomoči.

2. Administrativne kontrole se dopolnijo s sistemom pregledov na kraju samem, da se preveri upravičenost do pomoči. V ta namen države članice sestavijo načrt vzorčenja kmetijskih gospodarstev.

Države članice lahko uporabijo tehnike daljinskega zaznavanja in globalnega satelitskega navigacijskega sistema (GNSS) za pregled enot rabe ali poljin na kraju samem.“

11 Člen 29(2) in (3) Uredbe št. 73/2009 določa:

„2. Plačila se opravijo v največ dveh obrokih na leto v obdobju od 1. decembra do 30. junija naslednjega koledarskega leta.

3. Plačila v okviru shem podpore, navedenih v Prilogi I, se ne izvedejo, preden se preverjanje pogojev za upravičenost, ki jih mora opraviti država članica na podlagi člena 20, ne zaključijo.“

12 V skladu s členom 122 te uredbe se enotno plačilo na površino odobri enkrat na leto.

13 Člen 124(1) in (2) te uredbe določa:

„1. [...]

Za Bolgarijo in Romunijo je kmetijska površina za namene sheme enotnega plačila na površino tisti del njune kmetijske površine v uporabi, ki je v dobrem kmetijskem stanju, ne glede na to, ali je v obdelavi ali ne, in se, če je to primerno, prilagodi v skladu z objektivnimi in nediskriminatornimi merili, ki jih po odobritvi Komisije določi Bolgarija ali Romunija.

2. Do odobritve plačila v okviru sheme enotnega plačila na površino so [...] [z]a Bolgarijo in Romunijo [...] upravičene vse enote rabe ali poljine, ki ustrezajo merilom iz odstavka 1, kakor tudi enote rabe ali poljine, zasajene s hitro rastočim panjevcem [...].

[...]“

- 14 Kot je razvidno iz njenega naslova, Uredba Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novemb[ra] 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 L 316, str. 65) določa zlasti podrobna pravila za izvajanje navedene Uredbe št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih z navedeno uredbo.
- 15 V členu 58 Uredbe št. 1122/2009 so navedena znižanja in izključitve pri čezmernih prijavah, vloženih v okviru zahtevkov za pomoč na podlagi shem pomoči „za površino“, ki zajemajo, kot je razvidno iz člena 2(12) te uredbe, med drugim shemo enotnega plačila, določeno v naslovu V Uredbe št. 73/2009.

Bolgarsko pravo

- 16 Zakon o podpiranju kmetov (Zakon za podpomagane na zemedelskote proizvediteli, DV št. 58 z dne 22. maja 1998) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v skladu s svojim členom 1(1) in (6) ureja med drugim „državne pomoči kmetom za pridelavo kmetijskih proizvodov [...] in ukrepe, vključene v nacionalni načrt za kmetijski razvoj in razvoj kmetijskih regij“, ter „izvajanje shem enotnih plačil na površino v skladu s skupno kmetijsko politiko Evropske unije“.
- 17 V skladu s členom 32(1) navedenega zakona je treba zahtevke za pomoč vložiti pri območnih enotah plačilne agencije.
- 18 Člen 1 uredbe št. 5/2009 o pogojih in načinih vložitve zahtevkov v okviru shem in ukrepov podpor, ki se nanašajo na površino (Naredba n° 5/2009 g. za uslovijata i reda za podavane na zajavlenija po shemi i merki za podpomagane na plošt) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„S to uredbo so urejeni pogoji in načini vlaganja zahtevkov za pomoč v okviru teh shem in ukrepov skupne kmetijske politike:

1. shema enotnega plačila na površino;
2. shema nacionalnih doplačil na površino;

[...]“

- 19 V skladu s členom 128 zakona o upravnem postopku (Administrativnoprocesualen kodeks, v nadaljevanju: APK) so upravna sodišča pristojna za vse postopke o zahtevkih med drugim za izdajo, spremembo, razveljavitev ali razglasitev ničnosti upravnih aktov.
- 20 Člen 133(1) APK določa:
- „Zadevo obravnava Administrativen sad [(upravno sodišče)], na katerega sodnem območju je sedež organa, ki je izpodbijani upravni akt izdal [...]“
- 21 Člen 135(3) APK določa, da v sporih o pristojnosti med upravnimi sodišči odloča Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče).

- 22 Člen 1 zakona o lastništvu in rabi kmetijskih zemljišč (Zakon za sobstvenostta i polzuvaneto na zemedelskite zemi, DV št. 17 z dne 1. marca 2001) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: ZSPZZ), določa, da ta zakon ureja lastništvo in rabo kmetijskih zemljišč.
- 23 Člen 19 prehodnih in končnih določb zakona o spremembi in dopolnitvi APK določa:
- „1. Posamične upravne akte, izdane na podlagi [ZSPZZ] in njegove izvedbene uredbe, in zavrnitve izdaje takih aktov – razen aktov, ki jih izda minister za kmetijstvo in prehrano – je v skladu z [APK] mogoče izpodbijati pred Rajonen sad (okrajno sodišče) kraja, v katerem leži zemljišče.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 24 Agrokonsulting, ki ima sedež v Burgasu (Bolgarija), je registriran kot kmet. 11. maja 2010 je vložil zahtevek za pomoč na podlagi shem enotnega plačila na površino in na podlagi dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil na hektar kmetijskega zemljišča ter navedel zlasti, da goji različne vrste žit, zelenjave in sadja. Zadevna kmetijska zemljišča so na ozemlju vasi Merdania v regiji Veliko Tarnovo (Bolgarija), ki je od Sofije oddaljena okoli 250 km.
- 25 Direktor je z dopisom z dne 2. oktobra 2011 zavrnil zahtevek Agrokonsulting z obrazložitvijo, da površine, ki jih je ta navedel, ne ustrezajo zahtevam Uredbe št. 1122/2009.
- 26 Agrokonsulting je zoper to odločbo vložil tožbo pri Administrativen sad – Burgas in ob tem trdil, da ugotovitve Direktorja, da nekateri bloki, ki jih je navedel, ležijo zunaj fizičnih blokov, ki so upravičeni do pomoči, niso zakonite. Trditve, ki jih je v zvezi s tem navedel Agrokonsulting, so temeljile pretežno na tem, da naj bi se z odločbo Direktorja kršila bolgarska zakonodaja, katere namen je zagotavljanje prenosa prava Unije o skupni kmetijski politiki v notranje pravo. Agrokonsulting je poleg tega trdil, da navedena odločba temelji na napačni uporabi člena 58 Uredbe št. 1122/2009.
- 27 V predložitveni odločbi je navedeno, da je Agrokonsulting navajal tudi, da je za obravnavanje zadeve pristojno Administrativen sad – Burgas, ker je bil zahtevek vložen pri Obštinska služba „Zemedelie“ (občinski urad za kmetijstvo) regije Burgas. Po mnenju Agrokonsulting spoštovanje načela učinkovitosti postopka zahteva, da o zadevi odloča Administrativen sad – Burgas. Agrokonsulting naj bi v zvezi s tem še zatrdil, da zavlačevanje postopka ni v skladu z uresničevanjem ciljev skupne kmetijske politike.
- 28 Administrativen sad – Burgas je s sklepom z dne 16. novembra 2011 ugotovilo, da obstaja spor o pristojnosti, prekinilo postopek in zadevo odstopilo v odločanje predložitvenemu sodišču, da bi odločilo o pristojnosti. Glede na obrazložitev tega sklepa mora v skladu s členom 133(1) APK spor obravnavati upravno sodišče, na katerega sodnem območju je sedež Direktorja, to je Administrativen sad Sofija-grad.
- 29 Predložitveno sodišče meni, da ni pristojno za odločanje o zadevi v postopku v glavni stvari in da je treba spor o pristojnosti v skladu s členom 135(3) APK predložiti Varhoven administrativen sad. Pred tem pa se navedenemu sodišču zdi primerno, da se pri Sodišču Evropske unije vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe „glede razlage in obsega načel procesne avtonomije nacionalnih sodišč, učinkovitosti in enakovrednosti, ki jih je Sodišče postavilo v sodni praksi, v okviru uporabe nacionalnih procesnih določb, kakršen je člen 133 APK“.
- 30 Po navedbah predložitvenega sodišča se je namreč v Bolgariji uveljavila upravna praksa, v skladu s katero mora akte plačilne agencije, povezane s skupno kmetijsko politiko, ne glede na to, pri kateri območni enoti je bil vložen zahtevek za pomoč in kje ležijo enote rabe ali poljine, za katere se zahteva

pomoč, izdati Direktor, ki je v Sofiji. Administrativen sad Sofija-grad naj bi zato moral na podlagi člena 133(1) APK odločiti o vseh tožbah zoper upravne akte Direktorja. Posledica tega naj bi bila centralizacija sporov v zvezi s pomočmi za kmete v okviru shem in ukrepov skupne kmetijske politike pred predložitvenim sodiščem.

- 31 Predložitveno sodišče meni, da je postopek, o katerem odloča, zaradi oddaljenosti enot rabe ali poljine, na katere se nanaša odločba Direktorja z dne 2. oktobra 2011, otežen. Po mnenju navedenega sodišča se zbiranje dokazov, priprava izvedenskih mnenj in ogledi zemljišč, ki so od Sofije pogosto oddaljena več sto kilometrov, utegne zavleči in povzročiti dodatne stroške, kar naj bi kršilo pravico kmetov, ki jih navedeno sodišče opredeljuje kot „ranljiv družbeni sloj“, do učinkovitega pravnega sredstva.
- 32 Administrativen sad Sofija-grad se sprašuje, ali načelo enakovrednosti ne nasprotuje temu, da se sodna pristojnost v upravnih sporih o materialnih pravicah, ki izhajajo iz prava Unije, na podlagi nacionalnega pravila določa samo glede na sedež upravnega organa, ki je izdal izpodbijani akt. Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da se pri splošnem pravilu o krajevni pristojnosti, navedeno v členu 133(1) APK, ne upošteva, kje ležijo zadevna kmetijska zemljišča, drugače od posebnega pravila o krajevni pristojnosti, določenega v členu 19 prehodnih in končnih določb zakona o spremembi in dopolnitvi APK, v primeru aktov, sprejetih na podlagi ZSPZZ.
- 33 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofija-grad prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba načelo učinkovitosti, ki ga je v sodni praksi postavilo [Sodišče] Evropske unije, in načelo učinkovitega sodnega varstva, določeno v členu 47 [Listine], razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni procesni določbi, kot je ta iz člena 133(1) [APK] in v skladu s katero se sodna pristojnost za upravne spore v zvezi z izvajanjem skupne kmetijske politike [Unije] določa samo glede na sedež upravnega organa, ki je izpodbijani upravni akt izdal, glede na to, da ta določba ne upošteva kraja, v katerem to zemljišče leži, in prebivališča osebe, ki uveljavlja pravico?
2. Ali je treba načelo enakovrednosti, ki ga je v sodni praksi postavilo Sodišče Evropske unije, ob upoštevanju člena 19 prehodnih in končnih določb zakona o spremembi in dopolnitvi [APK], ki se nanaša na sodno pristojnost za notranje upravne spore v zvezi s kmetijskimi zemljišči, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni procesni določbi, kot je ta iz člena 133(1) [APK] in v skladu s katero se sodna pristojnost za upravne spore v zvezi z izvajanjem skupne kmetijske politike [Unije] določa samo glede na sedež upravnega organa, ki je izpodbijani upravni akt izdal?“

Vprašanji za predhodno odločanje

- 34 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije, zlasti načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter člen 47 Listine, razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu pravilu o sodni pristojnosti, kakršno je navedeno v členu 133(1) APK, katerega posledica je, da se vsi spori v zvezi z odločbami nacionalnega organa, pristojnega za izplačilo kmetijskih pomoči v okviru skupne kmetijske politike, dodelijo enemu samemu sodišču.
- 35 Če na področju ni ureditve Unije, se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v nacionalnem pravnem redu vsake države članice po načelu njihove procesne avtonomije določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, vendar so države članice odgovorne za to, da v vsakem primeru zagotovijo učinkovito varstvo teh pravic (glej v tem smislu sodbe z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler, C-224/01, Recueil, str. I-10239, točka 47; z dne 15. aprila 2008 v zadevi Impact, C-268/06, ZODl., str. I-2483, točki 44 in 45; z dne 16. julija 2009 v zadevi Mono Car Styling, C-12/08, ZODl., str. I-6653, točka 48, in z dne 18. marca 2010 v združenih zadevah Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, ZODl., str. I-2213, točka 47).

- 36 V zvezi s tem v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, zdaj že uzakonjenim s členom 4(3) PEU, postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki se nanašajo na podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 16. decembra 1976 v zadevi Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral, 33/76, Recueil, str. 1989, točka 5; z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck, C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 12, in z dne 15. januarja 2013 v zadevi Križan in drugi, C-416/10, točka 85).
- 37 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da zahteve, ki izhajajo iz načel enakovrednosti in učinkovitosti, veljajo tako za določitev sodišč, pristojnih za odločanje o tožbah, ki temeljijo na tem pravu, kot za opredelitev postopkovnih pravil, ki urejajo te tožbe (glej zgoraj navedeni sodbi Impact, točka 47, in Alassini in drugi, točka 49).
- 38 Spoštovanje navedenih zahtev je treba preizkusiti ob upoštevanju položaja zadevnih pravil v celotnem postopku, poteka tega postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Peterbroeck, točka 14, ter sodbi z dne 1. decembra 1998 v zadevi Levez, C-326/96, Recueil, str. I-7835, točka 44, in z dne 29. oktobra 2009 v zadevi Pontin, C-63/08, ZOdl., str. I-10467, točki 46 in 47 ter navedena sodna praksa).
- 39 Najprej, glede načela enakovrednosti iz sodne prakse Sodišča izhaja, da spoštovanje tega načela pomeni, da zadevno nacionalno pravilo velja brez razlikovanja pravnih sredstev, ki temeljijo na pravicah, ki jih imajo upravičenci na podlagi prava Unije, od pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, če imajo podoben predmet in podlago. Nacionalno sodišče, ki pozna postopkovna pravila, ki se uporabljajo, mora presoditi, ali sta si zadevni pravni sredstvi podobni po predmetu, podlagi in bistvenih elementih (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Pontin, točka 45 in navedena sodna praksa, ter sodbo z dne 19. julija 2012 v zadevi Littlewoods Retail Ltd in drugi, C-591/10, točka 31).
- 40 Administrativen sad Sofija-grad za ponazoritev svojih pomislekov glede načela enakovrednosti v predložitveni odločbi primerja spore, povezane z uporabo skupne kmetijske politike Unije, s spori notranjega bolgarskega prava o vrnitvi lastninske pravice in rabi kmetijskih zemljišč. Za zadnjenaavedene spore naj bi člen 19 prehodnih in končnih določb zakona o spremembi in dopolnitvi APK namreč določal predložitev zadeve Rajonen sad kraja, kjer leži zemljišče.
- 41 Vendar je iz predložitvene odločbe razvidno, da člen 133(1) APK določa nacionalno pravilo o sodni pristojnosti, ki se na splošno uporablja za tožbe, vložene zoper upravne akte v zvezi z neposrednimi plačili kmetom v okviru sheme enotnega plačila na površino, določene v Uredbi št. 73/2009. Člen 19 prehodnih in končnih določb zakona o spremembi in dopolnitvi APK pa se nanaša izključno na pravna sredstva, vložena zoper nekatere akte, sprejete na podlagi ZSPZZ in njegove izvedbene uredbe. Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da so upravni akti, sprejeti na podlagi ZSPZZ, tesno povezani s stvarnimi pravicami na nepremičninah, ki zajemajo med drugim akte o vrnitvi lastninske pravice ali rabe kmetijskih zemljišč, odškodnine lastnikom in dejavnosti vzdrževanja katastrske karte kmetijskih zemljišč, za katere je bila lastninska pravica vrnjena.
- 42 V teh okoliščinah se ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 38 in 39 te sodbe, zdi, da pravila o pristojnosti, kakršna so določena v členu 133(1) APK ter členu 19 prehodnih in končnih določb zakona o spremembi in dopolnitvi APK, za uporabo načela enakovrednosti niso primerljiva, kar mora predložitveno sodišče po potrebi še preizkusiti.
- 43 Nasprotno, za uporabo sodne prakse, navedene v točki 36 te sodbe, je jasno, da pravna sredstva, določena za varstvo pravic na podlagi morebitnih shem pomoči za kmete, ki so določene v notranjem pravu, spadajo med pravna sredstva, ki jih je mogoče šteti za podobna tistim, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije.

- 44 Opozoriti je treba, da zgolj to, da je v skladu s členom 132 Uredbe št. 73/2009 dodelitev dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil odvisna od dovoljenja Komisije in da je urejena s podrobnimi pravili, določenimi v tem členu, ne pomeni, da za uporabo načela enakovrednosti ni mogoče šteti, da je shema dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil del notranjega pravnega reda zadevne države članice.
- 45 Iz spisa, ki ga ima Sodišče na voljo v obravnavani zadevi, je glede tega razvidno, da je v okviru, navedenem v členu 132 Uredbe št. 73/2009, Republika Bolgarija izkoristila možnost, da dopolnilna nacionalna neposredna plačila doda neposrednim plačilom, določenim s to uredbo.
- 46 Direktor in bolgarska vlada sta glede tega na obravnavi pred Sodiščem navedla, da za pravna sredstva v zvezi z zadnjeimenjenimi plačili prav tako velja splošno pravilo krajevne pristojnosti, določeno v členu 133(1) APK.
- 47 Če bi se po preizkusih, ki jih mora o tem opraviti predložitveno sodišče, to izkazalo za resnično, ne bi bilo mogoče sklepati, da gre za napačno uporabo načela enakovrednosti, ki izhaja iz postopkovnih pravil, ki se nanašajo na pravna sredstva v zvezi z dopolnilnimi nacionalnimi neposrednimi plačili.
- 48 Dalje, glede načela učinkovitosti je treba spomniti, da se mora z vidika presoje, ki se zahteva s sodno prakso, navedeno v točki 38 te sodbe, vprašanje, ali nacionalna postopkovna določba praktično onemogoča ali pretirano otežuje uresničevanje pravic, ki jih posameznikom daje pravni red Unije, presoditi po potrebi ob upoštevanju temeljnih načel zadevnega nacionalnega pravnega sistema, kot so varstvo pravice do obrambe, pravna varnost in učinkovit potek postopka (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeni sodbi Peterbroeck, točka 14, in Pontin, točka 47).
- 49 Glede pomislekov, povzetih v točkah 30 in 31 te sodbe, mora predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari upoštevati te elemente.
- 50 Prvič, preučiti je treba, ali mora biti kmet, ki želi izpodbijati upravni akt Direktorja, ki se nanaša nanj, osebno udeležen v sodnem postopku. V zvezi s tem je iz stališč, predloženih Sodišču, razvidno, da se upravičencu v položaju, v kakršnem je Agrokonsulting, ni treba osebno udeležiti postopka, temveč ga lahko zastopa odvetnik, zakonec, kateri od staršev ali otrok, pravni svetovalec ali uslužbenec s pravno izobrazbo. Bolgarska vlada dodaja, da se brezplačna pravna pomoč dodeli, kadar je dokazano, da upravičenec nima zadostnih sredstev za plačilo storitev odvetnika. Poleg tega se po mnenju te vlade stroški, vključno s stroški odvetnika, povrnejo stranki, ki s tožbo uspe, če se to predlaga. Stroški naj bi se povrnili tudi tožeči stranki, kadar se postopek konča po odpravi izpodbijanega upravnega akta. Poleg tega po mnenju Direktorja v okviru tožb, ki se nanašajo na akte, ki jih izda, trditev tožeče stranke, da izpodbijani akt ni zakonit, zadostuje za prenos dokaznega bremena na njegove službe, ki morajo dokazati zakonitost tega akta. Če je treba, mora to preveriti predložitveno sodišče, ki je – drugače kot Sodišče v okviru člena 267 PDEU – pristojno za razlago notranjega bolgarskega prava.
- 51 Drugič, iz spisa, predloženega Sodišču, je sicer razvidno, da je v okviru pravnih sredstev, ki jih kmetje vložijo zoper upravne akte, ki jih sprejme državni „kmetijski“ sklad, splošno prednosten način dokazovanja dokazovanje z izvedenci. V tem okviru je naloga izvedenca, ki ga določi pristojno sodišče, da se seznanj z upoštevnimi dokazi in da nato predstavi svoje ugotovitve na podlagi vprašanj, ki so mu bila postavljena.
- 52 Vendar se ne zdi, da bi bil postopek na področju pravnih sredstev zoper znižanja ali zavrnitve pomoči v okviru sheme enotnega plačila na površino otežen zaradi oddaljenosti zadevnih enot rabe ali poljine od pristojnega nacionalnega sodišča.

- 53 Na eni strani je namreč v okviru pravnih sredstev, vloženih za izpodbijanje ugotovitev, v skladu s katerimi naj bi nekateri navedeni bloki ležali zunaj fizičnih blokov, upravičenih do take pomoči, kakršno je pravno sredstvo, na katerem temelji postopek v glavni stvari, zlasti iz členov 16(1), 17 in 18 Uredbe št. 73/2009 razvidno, se da bo na splošno, morda celo vedno, treba seznaniti z ortoposnetki ter podatki integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, določenega v členu 14 te uredbe.
- 54 Na drugi strani, če bi šlo za preverjanje dejanske rabe določenih enot rabe ali poljine v letu, na katero se nanaša zahtevek, je iz členov 17 in 20(2) Uredbe št. 73/2009 razvidno, da lahko države članice uporabljajo tehnike daljinskega zaznavanja ali globalnega satelitskega navigacijskega sistema za pregled enot rabe ali poljin na kraju samem. Poleg tega naj bi, kot izhaja zlasti iz členov 19, 29 in 122 te uredbe, pravni postopek v zvezi z zavrnitvijo ali zmanjšanjem pomoči v okviru sheme enotnega plačila na površino potekal šele po letu zadevnega zahtevka za pomoč. V takem položaju pregled enot rabe ali poljine z ogledom zemljišč pogosto ne bo prav uporaben pri preverjanju natančne uporabe teh enot v predhodnem letu. Tako člen 16(1) navedene uredbe določa zlasti, da mora zbirka podatkov, ki je del integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, omogočati neposreden in takojšen vpogled v podatke za štiri predhodna leta.
- 55 Tretjič, tako Direktor kot bolgarska vlada sta pred Sodiščem trdila, da se zdi, da Administrativen sad Sofija-grad običajno odloča o pravnih sredstvih zoper akte, ki jih sprejme Direktor v okviru skupne kmetijske politike v razmiku od šest do osem mesecev. Načeloma se tako povprečno trajanje, katerega resničnost mora preveriti predložitveno sodišče, ne zdi čezmerno v povezavi s shemo enotnega plačila na površino.
- 56 Četrtrič, glede zadnjega ni mogoče izključiti, da centralizacija sporov predložitvenemu sodišču omogoča, da pri odločanju o vprašanih o kmetijskih pomočeh usvoji posebno strokovnost in tako zmanjšuje povprečno trajanje postopkov. Poleg tega se zdi, kot je poudarila predvsem nemška vlada, da centralizirano sodišče, specializirano za področje kmetijskih pomoči, lahko zagotavlja enotno prakso na celotnem nacionalnem ozemlju, s čimer prispeva k pravni varnosti.
- 57 V skladu z načelom procesne avtonomije lahko Republika Bolgarija ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti seveda sprejme drugačno pravilo o sodni pristojnosti od tistega iz člena 133(1) APK. Vendar to ne pomeni, da se s tako določbo krši načelo učinkovitosti samo zato, ker je posledica te določbe to, da bi pravno sredstvo, vloženo zoper upravni akt, moralo biti vloženo pri upravnem sodišču, na območju katerega je sedež organa, ki je sprejel ta akt.
- 58 V skladu z navedenim se zdi, da obstajajo pomisleki, povezani predvsem z učinkovitim potekom postopka, ki govorijo v prid stališču, da se z uporabo nacionalnega pravila o pristojnosti, kakršno je navedeno v členu 133(1) APK, posledica katerega je, da se vsi spori v zvezi z odločbami nacionalnega organa, pristojnega za izplačilo kmetijskih pomoči v okviru skupne kmetijske politike, dodelijo enemu samemu sodišču, ne krši načelo učinkovitosti. Vendar mora predložitveno sodišče, ki je – drugače kot Sodišče v okviru člena 267 PDEU – pristojno za presojo dejstev spora o glavni stvari in za razlago bolgarskega prava, preveriti, ali je v temu sporu tako.
- 59 Nazadnje, glede člena 47 Listine je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da ta določba pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva, splošnega načela prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic ter je potrjeno v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točka 18; z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet, C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 37, in z dne 28. februarja 2013 v zadevi Arango Jaramillo in drugi proti EIB, C-334/12 RX-II, točka 40).

- 60 V obravnavanem primeru v zvezi s tem zadostuje poudariti, da se zlasti ob upoštevanju preudarkov, izraženih v točkah od 50 do 58 te sodbe, in podatkov, ki jih ima Sodišče v tem postopku, ne zdi, da je upravičenec, ki je v položaju, v kakršnem je Agrokonsulting, prikrajšan za učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem za uveljavljanje pravic, ki jih ima na podlagi prava Unije.
- 61 Na podlagi vsega navedenega je na postavljeni vprašanji treba odgovoriti, da je pravo Unije, zlasti načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter člen 47 Listine, treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu pravilu o sodni pristojnosti, kakršno je navedeno v členu 133(1) APK, katerega posledica je, da se vsi spori v zvezi z odločbami nacionalnega organa, pristojnega za izplačilo kmetijskih pomoči v okviru skupne kmetijske politike Unije, dodelijo enemu samemu sodišču, če se pravna sredstva, katerih namen je zagotovitev varstva pravic, ki jih imajo upravičenci na podlagi prava Unije, ne izvajajo pod manj ugodnimi pogoji, kot so določeni za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic na podlagi morebitnih shem pomoči za kmete, določenih v notranjem pravu, in če tako pravilo o pristojnosti upravičencem ne povzroča postopkovnih nevšečnosti, predvsem z vidika trajanja postopka, ki čezmerno otežuje uresničevanje pravic na podlagi prava Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Pravo Unije, zlasti načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu pravilu o sodni pristojnosti, kakršno je navedeno v členu 133(1) zakona o upravnem postopku (Administrativnoprocesualen kodeks), katerega posledica je, da se vsi spori v zvezi z odločbami nacionalnega organa, pristojnega za izplačilo kmetijskih pomoči v okviru skupne kmetijske politike Evropske unije, dodelijo enemu samemu sodišču, če se pravna sredstva, katerih namen je zagotovitev varstva pravic, ki jih imajo upravičenci na podlagi prava Unije, ne izvajajo pod manj ugodnimi pogoji, kot so določeni za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic na podlagi morebitnih shem pomoči za kmete, določenih v notranjem pravu, in če tako pravilo o pristojnosti upravičencem ne povzroča postopkovnih nevšečnosti, predvsem z vidika trajanja postopka, ki čezmerno otežuje uresničevanje pravic na podlagi prava Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi