Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 25. novembra 2020[1]

Zadeva C-361/19

De Ruiter vof
proti
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Skupna kmetijska politika – Neposredna plačila – Uredba (EU) št. 1306/2013 – Člen 97(1) – Člen 99(1) – Izvedbena uredba (EU) št. 809/2014 – Člen 73(4)(a) – Znižanja in izključitve v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti – Določitev leta, ki ga je treba upoštevati za izračun odstotka znižanja – Izračun znižanja – Odbitje zneska znižanja – Leto nastanka neupoštevanja – Leto ugotovitve neupoštevanja – Sodba Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)“

I. Uvod

1. Ta zadeva je nadaljevanje sodbe Teglgaard in Fløjstrupgård.[2]

2. Sodišče je moralo v tisti sodbi ugotoviti, ali je treba na podlagi tedaj zadevne ureditve znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti[3] izračunati na podlagi plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je *nastalo* neupoštevanje, ali na podlagi plačil za leto, v katerem je bilo navedeno neupoštevanje *ugotovljeno*.[4] Sodišče je razsodilo, da je treba kot podlago za izračun uporabiti leto *nastanka* neupoštevanja.[5]

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Sodba z dne 25. julija 2018, (C-239/17, EU:C:2018:597; v nadaljevanju: sodba Teglgaard).

3 Za sistem navzkrižne skladnosti glej točke od 39 do 41 teh sklepnih predlogov.

4 Sodba Teglgaard (točka 34).

5 Sodba Teglgaard (točka 59).

3. Ob izdaji sodbe Teglgaard so bila pravila, za katera je šlo v tisti zadevi, že razveljavljena in nadomeščena z novo ureditvijo, s katero je bilo spremenjeno besedilo zadevnih določb. To novo ureditev je treba razložiti v tej zadevi, v kateri se postavlja isto vprašanje kot tisto, ki je bilo obravnavano v sodbi Teglgaard, vendar v okviru nove ureditve: ali kot podlago za izračun znižanj neposrednih plačil določa leto *nastanka* neupoštevanja ali leto *ugotovitve*? Določbe, ki jih je treba razložiti, so člen 97(1) in člen 99(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013[6] ter člen 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014[7].

4. V obravnavani zadevi mora torej Sodišče v bistvu ugotoviti, ali je zakonodajalec z novo ureditvi hotel spremeniti leto, na podlagi katerega je treba izračunati znižanja, kakor je določeno s prejšnjo ureditvijo.

5. Ob koncu analize bom Sodišču predlagal, naj na to vprašanje odgovori nikalno, in sicer, da je treba kot podlago za izračun vedno uporabiti leto *nastanka* neupoštevanja.

6. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katerim je postavljeno to vprašanje, je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) v okviru spora med kmetom in minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, v nadaljevanju: minister), ker je minister naložil, da se kmetu zniža znesek neposrednih plačil, ki so mu dolgovana, zaradi dveh primerov neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije, ki se je uporabilo v zadevi Teglgaard (prejšnji pravni okvir)

7. Sistem navzkrižne skladnosti je bil uveden z Uredbo (ES) št. 1782/2003,[8] ki je podrobneje razdelana z Izvedbeno uredbo (ES) št. 796/2004[9] (del 1). Nato sta bili ti uredbi razveljavljeni in nadomeščeni z Uredbo (ES) št. 73/2009[10] in Izvedbeno uredbo (ES) št. 1122/2009[11] (del 2). Ti uredbi sta bili upoštevni v sodbi Teglgaard.

6 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, ter popravka v UL 2013, L 130, str. 5, in UL 2019, L 23, str. 92)

7 Izvedbena uredba Komisije 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, in popravek v UL 2017, L 14, str. 18).

8 Uredba Sveta 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).

9 Uredba Komisije z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje, 3, zvezek 44, str. 243).

10 Uredba Sveta 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).

11 Uredba Komisije 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, in popravek v UL 2010, L 43, str. 7).

1. Uredba št. 1782/2003 in Izvedbena uredba št. 796/2004

8. Člen 6(1) Uredbe št. 1782/2003 v francoski različici je v bistvu določal, da se v primeru neizpolnitve pravil o navzkrižni skladnosti zniža celotni znesek neposrednih plačil, ki naj bi se odobrila v „*l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté*“ (koledarskem letu, v katerem je ugotovljeno neupoštevanje).[12] Skoraj v vseh drugih jezikovnih različicah pa je bilo navedeno „leto, v katerem je prišlo do neizpolnitve“.[13]

9. Od leta 2008 je bil z Uredbo (ES) št. 146/2008[14] člen 6(1) Uredbe št. 1782/2003 spremenjen tako:

„Če kadar koli v določenem koledarskem letu (v nadaljnjem besedilu ‚zadevno koledarsko leto‘) niso izpolnjene predpisane zahteve ravnanja ali dobri kmetijski in okoljski pogoji, pri čemer se lahko ta neskladnost neposredno pripiše dejavnostim ali opustitvi dejavnosti kmeta, ki je v zadevnem koledarskem letu vložil vlogo za pomoč, se celotni znesek neposrednih plačil, ki naj bi se odobril kmetu, […] za tega kmeta zmanjša ali prekliče […]“

10. Člen 66(1), prvi pododstavek, Izvedbene uredbe št. 796/2004 je določal:

„1. […] kadar je ugotovljena neskladnost zaradi malomarnosti kmeta, se uporabi znižanje za celotni znesek neposrednih plačil […], ki je bil ali mora biti odobren za zadevnega kmeta po zahtevku za pomoč, ki ga je predložil ali ga še bo predložil v koledarskem letu ugotovitve.“

2. Uredba št. 73/2009 in Izvedbena uredba št. 1122/2009

11. Člen 6(1) Uredbe št. 1782/2003, kot je bila spremenjena z Uredbo št. 146/2008, je bil od 19. januarja 2009 nadomeščen s členom 23(1) Uredbe št. 73/2009, člen 66(1) Izvedbene uredbe št. 796/2004 pa je bil od 30. novembra 2009 nadomeščen s členom 70(8)(a) Izvedbene uredbe št. 1122/2009.

12. Člen 23(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 73/2009 je določal:

„1. Če predpisane zahteve ravnanja ali dobri kmetijski in okoljski pogoji niso upoštevani kadar koli v danem koledarskem letu (v nadaljnjem besedilu: ‚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, se celotni znesek neposrednih plačil, ki je bil ali naj bi bil odobren temu kmetu […], zniža ali izključi […].“

13. Člen 70(8)(a) Izvedbene uredbe št. 1122/2009 je določal:

„8. Za uporabo znižanj se odstotek znižanja uporabi za skupni znesek:

(a) 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 […]“

12 V francoski različici te določbe je navedeno: „[*l*]*orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit*“. (Če kot posledica ukrepanja ali neukrepanja, ki se lahko pripiše neposredno posameznemu kmetu, niso izpolnjene predpisane zahteve ravnanja ali dobri kmetijski in okoljski pogoji, se celotni znesek neposrednih plačil, ki naj bi se odobril v koledarskem letu, v katerem je ugotovljeno neupoštevanje, zniža“.)

13 Glej sodbo Teglgaard (točka 36).

14 Uredba Sveta z dne 14. februarja 2008 o spremembah Uredbe št. 1782/2003 (UL 2008, L 46, str. 1)(člen 1(1)(a)).

B. Pravo Unije, ki se uporablja za spor o glavni stvari

14. Določbe s področja upoštevanja pravil navzkrižne skladnosti iz Uredbe št. 73/2009 so bile od 17. decembra 2013 nadomeščene z določbami Uredbe št. 1306/2013[15] (del 1), določbe iz Izvedbene uredbe št. 1122/2009 pa so bile nadomeščene z določbami Izvedbene uredbe št. 809/2014 (del 2). Ti uredbi, ki sta del reforme skupne kmetijske politike (SKP), je treba razložiti v obravnavani zadevi.

1. Uredba št. 1306/2013

15. V uvodni izjavi 53 Uredbe št. 1306/2013 je navedeno:

„Uredba [št. 1782/2003], ki jo je nadomestila Uredba [št. 73/2009], 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. […]“

16. 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. […]“

17. Člen 91(1) navedene uredbe določa:

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

18. Člen 97 iste uredbe, naslovljen „Uporaba upravnih kazni“, v odstavku 1, prvi pododstavek, 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.“

19. Člen 99 Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Izračun upravnih kazni“, v odstavku 1 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.

Za izračun zadevnih zmanjšanj in izključitev se upoštevajo resnost, obseg, trajnost in ponavljanje ugotovljene neskladnosti, pa tudi merila iz odstavkov 2, 3 in 4.“

15 Pojasniti moram, da medtem ko so bile določbe s področja upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti iz Uredbe št. 73/2009 nadomeščene z določbami iz Uredbe št. 1306/2013, so bile določbe Uredbe št. 73/2009 formalno razveljavljene z Uredbo (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608, in popravek v UL 2016, L 130, str. 6).

2. Izvedbena uredba št. 809/2014

20. Poglavje III v naslovu V Izvedbene uredbe št. 809/2014 je naslovljeno „Izračun in uporaba upravnih kazni“. Člen 73 iz tega poglavja, naslovljen „Splošna načela“, v odstavku 4(a) določa:

„4. Upravna kazen se uporabi za skupni znesek [neposrednih] plačil […], 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, in/ali […]“

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

21. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je kmet. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemska uprava za varnost hrane in potrošniškega blaga; v nadaljevanju: NVWA) je leta 2016 po pregledu na kmetijskem gospodarstvu tožeče stranke ugotovila dva primera neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti: primer na področju zdravja, do katerega je prišlo leta 2015, in primer na področju dobrobiti živali, do katerega je prišlo leta 2016.

22. NVWA je 16. februarja 2017 po izmenjavi dopisov s tožečo stranko izdala odločbo, s katero je tožeči stranki zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti naložila 5-odstotno znižanje neposrednih plačil, ki naj ji bila odobrena za leto 2016.

23. Tožeča stranka je zoper to odločbo vložila pritožbo, ki jo je minister z odločbo z dne 30. junija 2017 zavrnil kot neutemeljeno. Tožeča stranka je nato zoper navedeno odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

24. Predložitveno sodišče meni, da je minister tožeči stranki utemeljeno naložil znižanje.

25. V zvezi s tem predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da je do prvega primera neupoštevanja prišlo leta 2015, do drugega pa leta 2016. Primera neupoštevanja sta bila ugotovljena leta 2016. Za prvi primer neupoštevanja *leto nastanka neupoštevanja* torej ni enako *letu ugotovitve*.

26. Predložitveno sodišče dalje ugotavlja, da je NVWA za vsakega od obeh primerov neupoštevanja na podlagi člena 39(1) Delegirane uredbe (EU) št. 640/2014[16] naložila znižanje zneska pomoči za 3 %. Ker sta bila primera neupoštevanja ugotovljena v istem letu, namreč leta 2016, in ker sta spadala na različni področji navzkrižne skladnosti, je NVWA seštela znižanji in ju v skladu s členom 74 Izvedbene uredbe št. 809/2014 določila na skupaj največ 5 %. NVWA se je tako pri izračunu znižanja neposrednih plačil oprla na leto, v katerem sta bila primeta neupoštevanja *ugotovljena* (leto 2016), in na leti, v katerih sta primera neupoštevanja nastala (leto 2015 in leto 2016).

27. Predložitveno sodišče meni, da je ta metoda izračuna znižanja v skladu s členom 99(1) Uredbe št. 1306/2013 in členom 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014. Meni namreč, da je iz teh določb jasno razvidno, da je treba znižanje neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi neposrednih plačil, odobrenih za *leto ugotovitve* neupoštevanja.

16 Delegirana uredba Komisije z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL 2014, L 181, str. 48).

28. Vendar predložitveno sodišče dvomi o združljivosti navedenih določb z nekaterimi splošnim načeli prava Unije, ker se znižanje – kadar leto nastanka neupoštevanja in leto ugotovitve neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti ne sovpadata – izračuna na podlagi *leta ugotovitve*. Natančneje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je treba glede na obrazložitev sodbe Teglgaard šteti, da navedeni določbi prava Unije nasprotujeta načelom enakega obravnavanja, sorazmernosti in pravne varnosti.

29. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče z odločbo z dne 23. aprila 2019, ki je na Sodišče prispela 3. maja 2019, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali sta člen 99(1) Uredbe [št. 1306/2013] (1) in člen 73(4)(a) Izvedbene uredbe [št. 809/2014] veljavna v delih, v katerih določata, da se je treba za določanje 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 sovpada z letom ugotovitve?“

30. Pisna stališča so predložili nizozemska in nemška vlada, Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija. Poleg tega so te zainteresirane stranke in švedska vlada odgovorile na pisna vprašanja Sodišča z dne 27. aprila 2020.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve o vprašanju za predhodno odločanje

31. Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje, kot je oblikovano, sprašuje Sodišče o *veljavnosti* člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013 in člena 73(4)(a), Izvedbene uredbe št. 809/2014, in ne o *razlagi* teh določb. Meni namreč, da je iz teh določb jasno razvidno, da je treba znižanje plačil izračunati na podlagi neposrednih plačil, odobrenih v *letu ugotovitve* neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti. [17]

32. Ne strinjam se s premiso glede razlage člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013 in člena 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014, na kateri temelji vprašanje za predhodno odločanje.

33. Menim, da ti določbi ne omogočata, da bi se na prvi pogled jasno ugotovilo, ali je s to ureditvijo kot podlaga za izračun znižanj mišljeno *leto nastanka neupoštevanja* ali *leto ugotovitve*. Zato je treba v obravnavani zadevi najprej odgovoriti na to vprašanje.

34. Za to je treba razložiti ne le določbi, navedeni v vprašanju za predhodno odločanje, ampak zlasti člen 97(1) Uredbe št. 1306/2013. Vprašati se je namreč treba, ali ni izračun znižanja urejen s členom 97(1) Uredbe št. 1306/2013, in ne z njenim členom 99(1) in členom 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2004.

35. Po tem pojasnilu namreč menim – kot bom razložil v nadaljevanju – da zadevne določbe ko podlago za izračun znižanja določajo *leto nastanka neupoštevanja*, kar pomeni, da se ne postavlja vprašanje o veljavnosti določb, ki ga je izpostavilo predložitveno sodišče.

36. Edino vprašanje, na katero je v obravnavani zadevi treba odgovoriti za ugotovitev, katero leto je treba izbrati kot podlago za izračun nižanja neposrednih plačil, je zato vprašanje o razlagi zadevnih določb.

17 Glej točko 27 teh sklepnih predlogov.

37. Glede na navedeno je treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču preoblikovati vprašanje za predhodno odločanje tako:[18] ali je treba člen 97(1) in člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 ter člen 73(4)(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 odobrena za koledarsko leto, v katerem je neupoštevanje *nastalo*, ali na podlagi plačil, ki so odobrena za koledarsko leto, v katerem je bilo navedeno neupoštevanje *ugotovljeno*?

38. Menim, da je za odgovor na to vprašanje koristno najprej spomniti na sistem znižanja v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti (razdelek B). Nato bom opozoril na napotke iz sodbe Teglgaard (razdelek C), za tem pa se bom lotil razlage določb, ki se uporabijo v postopku v glavni stvari (razdelek D).

B. Sistem znižanja v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti

39. Kmetje morajo na področju SKP za to, da bi imeli pravico do neposrednih plačil, izpolnjevati pogoje za upravičenost. Dokler prejemajo to pomoč, veljajo zanje tudi pravila o navzkrižni skladnosti,[19] katerih neupoštevanje se sankcionira z odstotnim znižanjem celotnega zneska pomoči.

40. Znižanje neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti se opravi v dveh korakih: znižanje se *izračuna*, nato pa se *odbije* znesek znižanja.

41. Pri izračunu znižanja je mogoče, da na njegovo višino bistveno vpliva, ali se kot podlaga za izračun izbere *leto nastanka neupoštevanja* ali *leto ugotovitve*. Dejanske okoliščine – kot je število hektarov, ki jih obdeluje kmet in na podlagi katerih se odobrijo neposredna plačila – se lahko namreč od enega do drugega leta precej spremenijo. Zato lahko – če neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti ni ugotovljeno v istem letu, kot je leto nastanka neupoštevanja – uporaba *leta ugotovitve* kot podlage za izračun povzroči, da je znesek plačil, na katerega se uporabi znižanje, višji od zneska plačil za leto, v katerem je nastalo neupoštevanje, če se število hektarov poveča ali, nasprotno, nižji, če se število hektarov zmanjša.[20]

42. Za ta položaj, v katerem se znesek neposrednih plačil med letom nastanka neupoštevanja in letom ugotovitve razlikuje, je šlo v sodbi Teglgaard.[21]

C. Ugotovitve iz sodbe Teglgaard

43. Za obravnavano zadevo je sodba Teglgaard upoštevna zlasti z dveh vidikov.

44. *Prvič*, Sodišče je naletelo na podobno vprašanje razlage kot v obravnavani zadevi, in sicer na vprašanje izbire med uporabo *leta nastanka neupoštevanja* in *leta ugotovitve* kot podlage za izračun znižanj neposrednih plačil.

18 Naj opozorim, da je v postopku sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenem s členom 267 PDEU, naloga Sodišča, da predložitvenemu sodišču da koristen odgovor, ki mu bo omogočil rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče preoblikovati vprašanja, ki so mu predložena, ali preučiti, ali vprašanje o veljavnosti določbe prava Unije temelji na pravilni razlagi zadevnega besedila. Glej sodbo z dne 17. julija 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, točki 22 in 23).

19 Pravila o navzkrižni skladnosti celotno plačilo neposredne pomoči pogojujejo z upoštevanjem pravil v zvezi s kmetijskim zemljiščem, kmetijsko proizvodnjo in dejavnostjo, katerih namen je vključiti v skupne ureditve trgov osnovne standarde za okolje, varno hrano, zdravje in dobro počutje živali ter dobre kmetijske in okoljske pogoje. V primeru neupoštevanja teh standardov države članice v celoti ali delno odvzamejo to pomoč. S pravili o navzkrižni skladnosti je tako kmetom naloženo, da vsako leto kmetovanja spoštujejo predpisane zahteve ravnanja ter dobre kmetijske in okoljske pogoje, ki tvorijo pravila o navzkrižni skladnosti (glej sodbo Teglgaard, točke od 40 do 42).

20 Glej v tem smislu tudi sodbo Teglgaard (točki 48 in 53). Za konkreten primer glej točke od 72 do 76 teh sklepnih predlogov. Kadar pa sta leto storitve kršitve in leto njene ugotovitve enaki, izbira med letom neupoštevanja in letom ugotovitve neupoštevanja ni pomembna.

21 V obravnavani zadevi v predložitveni odločbi ni pojasnjeno, ali so se dejanske okoliščine, ki opredeljujejo položaj zadevnega kmeta, od leta nastanka neupoštevanja (2015) do leta njegove ugotovitve (2016) spremenile v zvezi z nespoštovanjem pravil o navzkrižni skladnosti na področju zdravja.

45. Natančneje, šlo je za razlago člena 6(1) Uredbe št. 1782/2003. Besedilo te določbe ni bilo jasno zaradi razlik med jezikovnimi različicami. V bistvu je bilo v francoski različici te določbe navedeno, da je leto, upoštevno za znižanje plačila, *leto ugotovitve* neupoštevanja. Skoraj v vseh drugih jezikovnih različicah te določbe pa je bilo določeno, da je leto, upoštevno za to znižanje, *leto nastanka neupoštevanja*.[22]

46. Med tema možnostma razlage je Sodišče izbralo leto nastanka neupoštevanja. Za to se je po eni strani med drugim oprlo na namen pravil o navzkrižni skladnosti ter po drugi na načela sorazmernosti, enakega obravnavanja in pravne varnosti.

47. Tako je najprej štelo, da je zgolj uporaba leta nastanka neupoštevanja kot podlage za izračun primerna, da se v vseh primeri uresniči cilj pravil o navzkrižni skladnosti.

48. V zvezi s tem je navedlo, da je namen Uredbe št. 1782/2003 na področju upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti *pogojiti* plačilo neposrednih pomoči z upoštevanjem predpisanih zahtev glede ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki tvorijo pravila o navzkrižni skladnosti. Ob neupoštevanju teh zahtev morajo države članice naložiti znižanja na zneske neposrednih plačil. Po mnenju Sodišča bi bil pomen upoštevanja teh zahtev jasen le, če bi sankcija za kršitev privedla do znižanja neposrednih plačil, ki so odobrena v koledarskem letu te kršitve. Samo taka skladnost bi namreč lahko ohranila *povezavo* med ravnanjem kmeta, ki je privedlo do sankcije, in sankcijo, ker se lahko dejanske okoliščine, na podlagi se odobrijo neposredna plačila, od enega do drugega leta spremenijo.[23]

49. Dalje, razsodilo je, da je zgolj to, da se uporabi leto nastanka neupoštevanja kot podlaga za izračun, primerno, da se v vseh primerih zagotovi spoštovanje načela sorazmernosti. Upoštevanje leta, v katerem je bilo ugotovljeno neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti, namreč pri izračunu znižanja neposrednih plačil ne more zagotoviti povezave med ravnanjem kmeta, ki je privedlo do znižanja, in samim znižanjem. Spoštovanje načela sorazmernosti pa je bilo vedno zagotovljeno, če se je znižanje neposrednih plačil izračunalo na podlagi zneska neposrednih plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem pride do neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, saj se takšna povezava ohrani.[24]

50. Nazadnje, uporaba leta nastanka neupoštevanja je zagotovila spoštovanje načel enakosti obravnavanja in pravne varnosti. Izbira tega leta kot podlage za izračun je namreč omogočila izognitev tveganju, da bi bil znesek plačil, za katerega se uporabi znižanje, višji ali nižji od zneska plačil za leto, v katerem je bilo ugotovljeno neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti, kar je po eni strani lahko zagotovilo enako obravnavanje kmetov in po drugi strani omogočilo, da zadevni kmet predvidi, kakšne bodo zanj finančne posledice zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti.[25]

51. *Drugič*, Sodišče je v sodbi Teglgaard razlagalo vse določbe o izračunu znižanj pred ureditvijo, ki je sporna v obravnavani zadevi. Čeprav se je besedilo teh prejšnjih določb v času spreminjalo,[26] jih je Sodišče razlagalo enako. V zvezi s tem je Sodišče jasno razlikovalo med *izračunom* in *odbitjem* zneska znižanj. Po mnenju Sodišča je treba vse prejšnje določbe razlagati tako, da je treba izračunati znižanja

22 Sodba Teglgaard(točka 36).

23 Sodba Teglgaard (točke od 40 do 43).

24 Sodba Teglgaard (točke od 40 do 43 in od 49 do 51).

25 Sodba Teglgaard (točke 48, 52 in 53).

26 Po eni strani gre za člen 6(1) Uredbe št. 1782/2003, za člen 6(1) te uredbe, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 146/2008, in za člen 66(1) Izvedbene uredbe št. 796/2004, po drugi strani pa za člen 23(1) Uredbe št. 73/2009 in člen 70(4) in 8(a) Izvedbene uredbe št. 1122/2009. Te določbe so navedene v delu II.A teh sklepnih predlogov.

na podlagi plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je neupoštevanje *nastalo*, medtem ko je treba tako izračunane zneske znižanj neposrednih plačil odbiti od plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti *ugotovljeno*.[27]

52. Kot sem navedel v uvodu teh sklepnih predlogov, se v obravnavani zadevi postavlja vprašanje, ali ta razlaga velja tudi za novo ureditev ali pa je zakonodajalec nameraval spremeniti leto, glede na katero je treba izračunati znižanja.

53. Menim, da je za odgovor na to vprašanje koristno najprej razložiti določbe osnovne uredbe, namreč člen 97(1) in člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 (razdelek D), nato pa nadaljevati z razlago Izvedbene uredbe št. 809/2014 (razdelek E). Izvedbena uredba št. 809/2014 se mora namreč kot izvedbena uredba, sprejeta na podlagi pooblastila iz Uredbe št. 1306/2013, razlagati v skladu z Uredbo št. 1306/2013 in ne more odstopati od določb te uredbe, ki ji je podrejena.[28]

D. Razlaga Uredbe št. 1306/2013

54. Za razlago Uredbe št. 1306/2013 je še posebej zanimiv člen 23(1) Uredbe št. 73/2009, saj je to določbo osnovne uredbe, predhodnice Uredbe št. 1306/2013, Sodišče razlagalo, kot da je podlaga za izračun znižanja *leto nastanka neupoštevanja*.[29] Zato se pojavlja vprašanje, katera določba Uredbe št. 1306/2013 je nadomestila člen 23(1) Uredbe št. 73/2009.

55. V zvezi s tem najprej ugotavljam, da Uredba št. 1306/2013 ne vsebuje enake določbe, kot je člen 23(1) Uredbe št. 73/2009, ampak dve določbi, in sicer člen 97(1) in člen 99(1), ki imata na prvi pogled obe podobno besedilo kot člen 23(1) Uredbe št. 73/2009.[30]

56. Dalje, ugotavljam, da se vsaka od teh določb nanaša na določeno leto, ki pa je različno: člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 se nanaša na *leto ugotovitve*, medtem ko se člen 97(1) te uredbe nanaša na koledarsko leto, v katerem mora upravičenec spoštovati pravila o navzkrižni skladnosti, kar ustreza *letu nastanka neupoštevanja*.[31] Tako se postavlja vprašanje, *katera* od teh določb se nanaša na izračun znižanj, in, splošneje, ali je zakonodajalec hotel spremeniti uporabo *leta nastanka neupoštevanja* kot podlage za izračun, kot je bilo določeno s prejšnjimi ureditvami.

57. Zainteresirane stranke izražajo o tem v bistvu različni mnenji.

58. Po eni strani nizozemska in nemška vlada ter Komisija menijo, da je zakonodajalec z novo ureditvijo hotel spremeniti leto, na podlagi katerega je treba izračunati znižanja. Menijo, da je bil prejšnji člen 23(1) Uredbe št. 73/2009 o izračunu nadomeščen s členom 99(1) Uredbe št. 1306/2013. Ker se ta zadnja določba nanaša na *leto ugotovitve*, naj bi bilo torej treba izračunati znižanje na podlagi tega leta.

59. Po drugi strani danska vlada, Parlament in Svet menijo, da je nova ureditev v bistvenem enaka prejšnjim ureditvam in da zakonodajalec ni hotel spremeniti leta, upoštevnega za izračun znižanj. V bistvu menijo, da člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 ne ureja *izračuna* zneska znižanja, ampak njegovo *odbitje*. Tako naj bi iz te določbe, ki se nanaša na *leto ugotovitve*, izhajalo, da je treba znesek znižanja

27 Glej sodbo Teglgaard (točke od 34 do 59).

28 Glej v tem smislu sodbo Teglgaard (točka 45 in navedena sodna praksa).

29 Glej sodbo Teglgaard (točki 55 in 56).

30 Medtem ko je prvi del besedila člena 23(1) Uredbe št. 73/2009 podoben besedilu člena 97(1) Uredbe št. 1306/2013, je drugi del te prve določbe podoben besedilu člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013.

31 Glede izraza „koledarsko leto“ glej v tem smislu tudi sodbo Teglgaard (točka 55). Kolikor mi je znano, sta določbi v različnih jezikovnih različicah glede tega identični in sta torej v tem smislu jasni.

odbiti od plačil, odobrenih v tem letu. Glede *izračuna* znižanja danska vlada nasprotno meni, da je člen 97(1) Uredbe št. 1306/2013 tisti, ki je nadomestil prejšnji člen 23(1) Uredbe št. 73/2009, in da je torej treba izračunati znižanje na podlagi *leta nastanka neupoštevanja*, kot je določeno s to prvo določbo. [32]

60. S to zadnjo razlago se strinjam zlasti iz teh razlogov. Prvič, iz korelacijske tabele je razvidno, da je namreč člen 97(1) Uredbe št. 1306/2013 nadomestil člen 23(1) Uredbe št. 73/2009 (podrazdelek 1). Drugič, edino to, da se kot podlaga za izračun uporabi *leto nastanka neupoštevanja*, je primeren ukrep, da se v vseh primerih zagotovi uresničitev cilja Uredbe št. 1306/2013 na področju spoštovanja pravil o navzkrižni skladnosti in spoštovanje načela sorazmernosti (podrazdelek 2). Tretjič, menim, da je mogoče iz zgodovine nastanka Uredbe št. 1306/2013 ugotoviti, da zakonodajalec *ni hotel* spremeniti prejšnjih pravil o tem vprašanju, ampak morda celo nasprotno (podrazdelek 3).

1. Besedilo člena 97(1) in člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013 ter sobesedilo, v katero se umeščata ti določbi glede na prejšnjo ureditev

61. Najprej ugotavljam, da bi bilo mogoče tako člen 97(1) kot člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 glede na njuno besedilo načeloma razumeti, kot da se nanašata na izračun znižanj, ter torej šteti, da je z njima nadomeščen člen 23(1) Uredbe št. 73/2009. V nobenem od njiju namreč ni izrecno omenjeno leto, na podlagi katerega je treba *izračunati* znižanja. Je pa v obeh uporabljen izraz s širokim pomenom, „uporabiti“ znižanja, kar lahko pomeni *izračunati*, pa tudi *odbiti*. [33]

62. Vendar ob tem ugotavljam, da je iz korelacijske tabele v Prilogi XI k Uredbi št. 1307/2013 razvidno, da je člen 97 Uredbe št. 1306/2013 tisti, ki je nadomestil člen 23 Uredbe št. 73/2009. [34]

63. Naj spomnim, da so bile določbe s področja navzkrižne skladnosti iz Uredbe št. 73/2009 formalno razveljavljene z Uredbo št. 1307/2013, nadomeščene pa so bile z določbami iz Uredbe št. 1306/2013. [35] Uredbi št. 1306/2013 in št. 1307/2013, ki pomenita dva dela reforme SKP, sta torej tesno povezani. [36] V tem smislu je bila k Uredbi št. 1307/2013 dodana tabela, v kateri so navedene povezave med določbami Uredbe št. 1306/2013 in razveljavljenimi določbami Uredbe št. 73/2009. [37]

64. Na podlagi te tabele izhajam iz načela, da je člen 97(1) Uredbe št. 1306/2013 tisti, ki določa leto, na podlagi katerega je treba izračunati znižanja plačila, kar me privede do naslednjega vprašanje: kaj je torej cilj člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013?

65. Tako kot danska vlada, Svet in Parlament menim, da se ta določba nanaša na *odbitje* zneska nižanj.

66. V zvezi z besedilom najprej ugotavljam, da namreč obstaja velika podobnost med to določbo in prejšnjo določbo, ki se je nanašala na *odbitje* zneska nižanj, in sicer členom 70(8)(a) Izvedbene uredbe št. 1122/2009. Zato se zdi, da je zakonodajalec to zadnjo določbo uvrstil v osnovno uredbo št. 1306/2013 v obliki člena 99(1)), prvi pododstavek.

32 Parlament in Svet prav tako menita, da mora izračun znižanja temeljiti na plačilih, odobrenih za leto nastanka neupoštevanja. Vendar nista pojasnila, na katero(e) določbo(e) se v zvezi s tem sklicujeta.

33 Glej v tem smislu sodbo Teglgaard (točki 44 in 45) in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, točka 76). V drugih jezikovnih različicah člena 97(1) in člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013 je uporabljen enako širok izraz kot „uporabiti“: „imposed“ v angleščini, „opgelegd“ v nizozemščini ter „pålægges“ in „anvendes“ v danščini.

34 V zvezi s tem je iz člena 72(2) Uredbe št. 1307/2013, naslovljenega „Razveljavitve“, razvidno, da se sklicevanja na Uredbo št. 73/2009 razumejo kot sklicevanja na Uredbo št. 1306/2013 in se berejo v skladu s korelacijsko tabelo iz Priloge XI k Uredbi št. 1307/2013.

35 Glej opombo 15 teh sklepnih predlogov.

36 Natančneje, Uredba št. 1306/2013 in določbe, sprejete v skladu z njo, se uporabljajo za ukrepe, določene z Uredbo št. 1307/2013 (glej uvodno izjavo 4 te zadnje uredbe).

37 Glej Prilogo XI k Uredbi št. 1307/2013.

67. Dalje, ta razlaga je podprta s korelacijsko tabelo, navedeno zgoraj. Iz te tabele je namreč razvidno, da člen 99 Uredbe št. 1306/2013 ustreza členu 24 prejšnje Uredbe št. 73/2009. V zvezi s tem ugotavljam, da ta zadnji člen vsebuje odstavke, ki so podobni odstavkom 1, drugi pododstavek, in od 2 do 4 člena 99 Uredbe št. 1306/2013. Vendar ne vsebuje določbe, ki bi ustrezala členu 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013, kar podpira idejo, da ta določba ustreza členu 70(8)(a) Izvedbene uredbe št. 1122/2009.

68. Glede na navedeno je treba zavrniti trditev nizozemske in nemške vlade ter Komisije v zvezi z naslovom člena 99, „Izračun upravnih kazni“, ki ga v prejšnjih uredbah ni bilo. Res bi lahko ta naslov pomenil, da se člen 99(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1306/2013 nanaša na izračun znižanj in da se zato nanaša na leto, na podlagi katerega je treba izračunati znižanja. Vendar je treba po eni strani ugotoviti, da zgornje trditve ne podpirajo take razlage. Po drugi strani, kot trdi Svet, je mogoče naslov člena 99 pojasniti z dejstvom, da se namreč večina člena 99, in sicer odstavek 1, drugi pododstavek, in odstavki od 2 do 4, nanaša na izračun znižanj, natančneje na elemente, ki jih je treba upoštevati pri izračunu, kot so resnost, obseg, trajanje ali ponavljanje ugotovljenega neupoštevanja.

2. Namen sistema navzkrižne skladnosti

69. Sodišče je v sodbi Teglgaard razsodilo, da je namen Uredbe št. 1782/2003 na področju upoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti *pogojiti* plačilo neposrednih pomoči z upoštevanjem pravil v zvezi s kmetijskim zemljiščem, kmetijsko proizvodnjo in kmetijsko dejavnostjo.[38]

70. Ni sporno, da je bil ta namen v Uredbi št. 1306/2013 ohranjen, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 53. Tako je v tej uvodni izjavi opozorjeno, da sta prejšnji osnovni uredbi, Uredba št. 1782/2003 in Uredba št. 73/2009, uvedli načelo, da bi moralo biti celotno plačilo upravičencem *povezano* z upoštevanjem pravil v zvezi z upravljanjem zemljišč, kmetijsko proizvodnjo in kmetijsko dejavnostjo.

71. Menim – pri čemer se zgledujem po tem, kar je Sodišče razsodilo v sodbi Teglgaard – da je iz tega namena mogoče skleniti, da je treba kot podlago za izračun znižanj uporabiti *leto nastanka neupoštevanja* iz člena 97(1) Uredbe št. 1306/2013. Samo to leto je namreč primerno, da se v vseh primerih zagotovi povezava med ravnanjem kmeta in sankcijo.[39] Nasprotno pa upoštevanje *leta ugotovitve* za izračun znižanja ne omogoča sistematične zagotovitve te povezave. To velja tudi za načelo sorazmernosti.[40] Poleg tega uporaba *leta nastanka neupoštevanja* bolje ustreza načeloma pravne varnosti in enakega obravnavanja.[41]

72. Menim, da je za ponazoritev mojega stališča s primerom upošteven primer, ki ga je uporabila generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih predlogih v zadevi Teglgaard:[42] predpostaviti je treba, da kmetje A, B in C obdelujejo enaka kmetijska gospodarstva in da je vsak upravičen do 10.000 EUR neposredne pomoči za prvo leto. Vsak od njih popolnoma enako krši pravila navzkrižne skladnosti v prvem letu, vendar se kršitve ne odkrijejo v tem letu.

73. V drugem letu kmet A neha kmetovati in prenese svoje kmetijsko gospodarstvo na drugega kmeta. Kmet B še naprej upravlja kmetijsko gospodarstvo in zahteva enak znesek (10.000 EUR) neposredne pomoči. Kmet C začne povečevati svoje kmetijsko gospodarstvo in temu primerno zahteva več neposredne pomoči.

38 Glej sodbo Teglgaard (točke od 40 do 43, navedeni v točkah 47 in 48 teh sklepnih predlogov).

39 Sodba Teglgaard (točke od 40 do 43).

40 Glej sodbo Teglgaard (točke od 49 do 51).

41 Glej sodbo Teglgaard (točke 48, 52 in 53).

42 C-239/17, EU:C:2018:328, točke od 90 do 94.

74. V tretjem 3 se odkrijejo kršitve. Pristojni nacionalni organi ustrezno „ugotovijo“ neupoštevanje zahtev in za vsakega kmeta izdajo odločbo o znižanju neposredne pomoči za 3 %, izračunano na podlagi celotnega zneska neposredne pomoči, do katerega je upravičen posamezen kmet v tretjem letu.

75. Posledično za kmeta A (ki nima nobenega zahtevka za neposredno pomoč v tretjem letu, ker ne kmetuje več) velja 3-odstotno znižanje neposredne pomoči x 0. Ostane nekaznovan. Za kmeta B, ki še vedno obdeluje enako površino kot v prvem letu in je upravičen do 10.000 EUR neposredne pomoči za tretje leto, velja znižanje neposredne pomoči v višini 3 % x 10.000 EUR oziroma 300 EUR. Naložena sankcija je enaka sankciji, ki bi bila naložena, če bi se leto kršitve upoštevalo kot leto izračuna 3-odstotnega znižanja pomoči. Kmet C je svoje kmetijsko gospodarstvo precej povečal in je upravičen do 100.000 EUR neposrednih plačil v tretjem letu. Posledično je sankcija za neskladnost v prvem letu v njegovem primeru znižanje neposrednih plačil za tretje leto v višini 3000 EUR.

76. Prišlo bi do tega, da bi uporaba metode, ki temelji na *letu ugotovitve*, povzročila ogromne razlike v sankcijah, naloženih trem kmetom A, B in C (0 EUR, 300 EUR oziroma 3000 EUR) za *popolnoma enako kršitev pravil navzkrižne skladnosti* v prvem letu. Tak rezultat ni združljiv niti z namenom Uredbe št. 1306/2013 niti z načelom sorazmernosti. [43]

77. Glede na navedeno je treba po eni strani zavrniti trditev Komisije o namenu Uredbe št. 1306/2013. Sicer morajo biti upravne kazni v obliki znižanj plačil res odvračilne in učinkovite, kot je razvidno iz uvodne izjave 57 Uredbe št. 1306/2013. Vendar s tem splošnim ciljem glede na to, kar sem pravkar pojasnil, ni mogoče upravičiti uporabe leta ugotovitve za izračun znižanj. V zvezi s trditvijo nizozemske, nemške in švedske vlade glede tega, da bi bilo v praksi kot podlago za izračun težje uporabiti leto *nastanka neupoštevanja* kot leto *ugotovitve*, je treba po drugi strani skleniti – čeprav bi se domnevalo da je ta trditev pravilna – da se ni mogoče sklicevati na take upravne ali praktične težave v utemeljitev razlage, ki nasprotuje namenu zadevnih določb. [44]

3. Zgodovina nastanka zadevnih določb

78. Ker je bila Uredba št. 1306/2013 sprejeta pred izdajo sodbe Teglgaard, zakonodajalec ni imel priložnosti, da bi izrecno navedel, ali želi ohraniti ali spremeniti leto, na podlagi katerega je treba izračunati znižanja neposrednih plačil, določeno s prejšnjo ureditvijo, kot se razlaga v sodbi Teglgaard. Ob tem po mojem mnenju noben element iz zgodovine nastanka člena 97(1) in člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013 ne omogoča sklepanja, da je zakonodajalec hotel spremeniti ureditev glede tega vprašanja.

79. Prvič, glede uvodnih izjav Uredbe št. 1306/2013 namreč ugotavljam, da v njih ni navedena metoda za izračun znižanj. Prav nič v uvodnih izjavah Uredbe št. 1306/2013 torej ne omogoča ugotovitve, da je zakonodajalec hotel spremeniti prejšnja pravila o tem vprašanju. Nasprotno, po zgledu danske vlade in Parlamenta menim, da uvodna izjava 57 Uredbe št. 1306/2013 kaže na to, da zakonodajalec *ni hotel spremeniti* prejšnjih ureditev. Tako iz te uvodne izjave, ki se nanaša na sistem navzkrižne skladnosti, urejene z Uredbo št. 1306/2013, izhaja, da je njen namen „[z]aradi doslednosti […] ustrezne določbe Unije […] *združiti* v enem samem pravnem instrumentu“, [45] kar daje vtis, da zakonodajalec ni želel spremeniti sistema znižanja v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti.

43 Glej sodbo Teglgaard (točke 43 in od 49 do 51).

44 Glej v tem smislu sodbo z dne 21. februarja 1991, Nemčija/Komisija (C-28/89, EU:C:1991:67, točka 18), in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Teglgaard in Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, točke 60, 82 in 83).

45 Moj poudarek. Naj spomnim, da so bile pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1306/2013 določbe o sankcijah za neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti določene v Uredbi št. 73/2009 o neposrednih plačilih kmetom. Ob reformi SKP so bile nekatere določbe, ki so skupne za različne tipe pomoči, združene v Uredbi št. 1306/2013 o financiranju SKP, ki je torej tako imenovana „horizontalna“ uredba. V tem smislu je zakonodajalec vključil pravila s področja navzkrižne skladnosti v Uredbo št. 1306/2013.

80. Drugič, v zvezi s pripravljalnimi dokumenti za Uredbo št. 1306/2013 najprej poudarjam, da se je iz njih sicer zdelo, da je volja zakonodajalca spremeniti metodo izračuna znižanj, vendar po mojem mnenju tak namen ne more biti odločilen za razlago zadevnih določb, ker ta volja ni nikjer izražena v sami ureditvi, in sicer niti v določbah niti v uvodnih izjavah Uredbe št. 1306/2013 niti v namenu zadevnih pravil. [46]

81. Kljub temu pa nikakor ne menim – drugače kot Komisija – da je mogoče iz pripravljalnih dokumentov za člen 99 Uredbe št. 1306/2013 sklepati, da je zakonodajalec hotel spremeniti metodo za izračun znižanj. Naj spomnim, da Komisija meni, da je s to določbo, in ne s členom 97(1) te uredbe, določeno leto, na podlagi katerega je treba izračunati znižanja neposrednih plačil.

82. V zvezi s tem ugotavljam, da res drži, da je bil člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 v zakonodajnem postopku spremenjen, saj se je prvotna različica te določbe v predlogu Komisije sklicevala na *leto nastanka neupoštevanja*, [47] medtem ko se končna različica te določbe sklicuje na *leto ugotovitve*. Vendar, drugače kot trdi Komisija, nič v pripravljalnih dokumentih ne omogoča sklepanja, da je zakonodajalec s to spremembo, ki je bila uvedena na tristranskih srečanjih na predlog Komisije, [48] želel spremeniti leto, upoštevno za *izračun* znižanj, v primerjavi s prejšnjo ureditvijo.

83. Komisija je v utemeljitev svojega stališča predložila *interne* dokumente, ki naj bi omogočili ugotovitev, da je to bil njen namen, ker je predlagala to spremembo: menila je, da izračun znižanj spada v člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 in da ni več treba uporabljati leta *nastanka neupoštevanja*, ampak leto *ugotovitve*, ker je pretežko določiti leto nastanka neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti. [49]

84. Vendar je treba ugotoviti, tako kot ugotavljata Parlament in Svet, da nobeden od elementov v (javnih) pripravljalnih dokumentih za Uredbo št. 1306/2013 ne omogoča ugotovitve, da sta bila ta sozakonodajalca obveščena o tej domnevni nameri ter da sta se ji pridružila in sprejela spremembo. [50] Iz tega izhaja, da navedenega internega dokumenta ni mogoče uporabiti kot vira razlage. Poleg tega, kot poudarjata Parlament in Svet, je mogoče spremembo, ki jo je predlagala Komisija, pojasniti z njeno željo po zagotovitvi skladnosti z vsebino prejšnje določbe o odbitju, in sicer s členom 70(8)(a) Izvedbene uredbe št. 1122/2009.

85. Glede na vse zgornje preudarke lahko sklenem, da zakonodajalec *ni hotel* spremeniti metode za izračun znižanj na podlagi Uredbe št. 1306/2013.

46 Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi BV (C-129/19, EU:C:2020:375, točke od 118 do 123), in v zadevi Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, točke od 61 do 63).

47 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike (COM(2011) 628 final). Člen 99(1) navedenega predloga se je, natančneje, skliceval na „zadevno koledarsko leta ali zadevna leta“. Kot je pojasnjeno v točki 56 teh sklepnih predlogov, to sklicevanju ustreza letu nastanka neupoštevanja.

48 Trije sozakonodajalci so potrdili, da je bila sprememba uvedena na tristranskih srečanjih na predlog Komisije.

49 Iz tega internega dokumenta Komisije z dne 15. maja 2013 o členu 99(1) predloga uredbe je razvidno, da „[t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding“.

50 Kolikor mi je znano ter kot sta trdila Svet in Parlament, je sprememba omenjena zgolj v dveh javnih dokumentih Sveta. Vendar iz njiju ni mogoče sklepati o nameri zakonodajalca o uvedbi spremembe. V prvem dokumentu, ki ima referenčno oznako 10204/13 ADD1 in datum 7. junij 2013, je v komentarju k členu 99(1) navedeno: „Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding“. Kot sem pojasnil v točki 61 teh sklepnih predlogov, izraz „uporabiti“ („applied“ v angleškem jeziku) lahko pomeni tako izračun kot odbitje zneska znižanja. V drugem dokumentu, ki ima referenčno oznako 10204/13 REV in datum 14. junij 2013, je ta komentar nadomeščen z besedilom člena 99(1), kot je bil sprejet, kar prav tako ne omogoča razbrati namere zakonodajalca.

4. Ugotovitev glede razlage Uredbe št. 1306/2013

86. Iz vseh zgoraj navedenih premislekov je razvidno, da je treba člen 97(1) Uredbe št. 1306/2013 razlagati tako, da je treba znižanja plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti *izračunati* na podlagi plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je *nastalo* neupoštevanje, medtem ko je treba člen 99(1) te uredbe razlagati tako, da se tako izračunani zneski znižanj neposrednih plačil *odbijejo* od plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je navedeno neupoštevanje *ugotovljeno*.

E. Razlaga Izvedbene uredbe št. 809/2014

87. V zvezi s členom 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014 ugotavljam, da je besedilo te določbe v bistvu enako besedilu člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013. Kot določbo izvedbene uredbe je treba člen 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014 zato razlagati v skladu s členom 99(1) Uredbe št. 1306/2013. Iz tega izhaja, da je treba člen 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014 prav tako razlagati tako, da se tako izračunani zneski znižanj neposrednih plačil *odbijejo* od plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti *ugotovljeno*.[51]

V. Predlog

88. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), odgovori:

1. Člen 97(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. 1200/2005 in (ES) št. 485/2008 je treba razlagati tako, da je treba znižanja neposrednih plačil zaradi neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti izračunati na podlagi plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je nastalo neupoštevanje.

2. Člen 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. 1200/2005 in (ES) št. 485/2008 ter člen 73(4)(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 je treba razlagati tako, da se tako izračunani zneski znižanj neposrednih plačil odbijejo od plačil, ki so ali bodo odobrena za koledarsko leto, v katerem je neupoštevanje pravil o navzkrižni skladnosti ugotovljeno.

51 Dejstvo, da je Komisija ob sprejetju člena 73(4)(a) Izvedbene uredbe št. 809/2014 očitno menila, da se člen 99(1) Uredbe št. 1306/2013 ne nanaša na odbitje, ampak na izračun znižanja, pojasnjuje, zakaj je s to določbo zgolj prevzeta vsebina člena 99(1) Uredbe št. 1306/2013.