Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 10. marca 2016 [1]

Združeni zadevi C-333/15 in C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
proti
Comunidad Autónoma de Aragón

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal Supremo (Španija))

„Skupna kmetijska politika — Uredba (ES) št. 1782/2003 — Shema enotnega plačila — Upravičeni hektarji — Trajni travnik — Zloraba pravice“

I – **Uvod**

1. Trajni travnik je zaradi svoje velike okoljske in estetske vrednosti nepogrešljivi del naših kmetijskih površin. Je bistvenega pomena za varstvo okolja, katerega ohranjanje se v skladu s členom 11 PDEU, v povezavi s členom 191 PDEU, uvršča med cilje politike Unije in je odločilnega pomena tudi za biotsko raznovrstnost, ki je zlasti v novejšem času v središču pozornosti. [2] Zaradi tega preseneča, če se v določeni državi članici kmetom ne priznajo plačila v primeru spremembe namembnosti kmetijskih površin, ki so se doslej na primer intenzivno obdelovale kot orna zemljišča, v travnike. Sodišče bo v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe moralo v glavnem razjasniti, ali je takšno ravnanje v nasprotju s pravom Unije.

2. Vprašanje se postavlja v okviru spora med kmetovalko v Španiji, M. Planes Bresco, in organi avtonomne skupnosti Aragonija. Ti organi trajnih travnikov, ki jih je M. Planes Bresco v dveh zahtevkih za neposredno podporo opredelila kot upravičene hektarje, niso priznali v celotnem obsegu, ker je bila prijavljena površina večja kot v referenčnem obdobju, ki se je upoštevalo pred leti. Ob upoštevanju prava avtonomne skupnosti se je v teh okoliščinah izhajalo iz tega, da se je kmetijska dejavnost na teh zemljiščih dejansko v celoti opustila, zaradi česar je podana zloraba pravic. Obe strani se zdaj v podkrepitev stališč sklicujeta na pravo Unije.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Glej s strani Evropske komisije oblikovano „Strategijo EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020“ (Sporočilo z dne 3. maja 2011, COM(2011) 244 final), ki jo podpirata Svet Evropske unije in Evropski parlament; glej Sklepe Sveta z dne 21. junija 2011 (dokument 11978/11) in z dne 19. decembra 2011 (dokument 18862/11) in Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 20. aprila 2012 (UL C 258 E, str. 99). V tej zvezi je treba tudi upoštevati, da so Združeni narodi obdobje od 2011 do 2020 razglasili za desetletje biotske raznovrstnosti.

3. Obravnavani primer je posebej pomemben tudi zaradi tega, ker so pomanjkljivosti pri ocenjevanju upravičenosti do pomoči trajnih travnikov v Španiji že vrsto let pod drobnogledom Evropskega računskega sodišča. [3] Ta država članica v obravnavanem primeru sporno ureditev upravičuje kot del primernih ukrepov pomoči za reševanje predstavljenih problemov. Podrobnejša predstavitev pa bo pokazala, da je s tem presegla cilj.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

4. Pravni okvir prava Unije v tem postopku je zdaj že razveljavljena Uredba št. 1782/2003. [4] Z njo se je temeljito spremenil sistem pomoči za kmete v Uniji. Pomoči, odvisne od proizvodnje, je v bistvu nadomestila „shema enotnega plačila“, na katere višino aktualna proizvodnja kmetijskega gospodarstva nima nobenega vpliva več. [5]

5. Na podlagi člena 2 Uredbe št. 1782/2003 („Opredelitve“) je „kmetijska dejavnost“ iz točke (c) opredeljena kot „proizvodnja, vzreja ali gojenje kmetijskih proizvodov vključno z žetvijo, molžo, rejo živali in kmetijsko rejo živali ali ohranjanje zemljišča po dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, določeno v členu 5.“

6. Člen 5 Uredbe št. 1782/2003 („Dobri kmetijski in okoljski pogoji“) določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se vsa kmetijska zemljišča, zlasti zemljišča, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Države članice na nacionalni ali regionalni ravni določijo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje na podlagi okvira, določenega v Prilogi IV, […]

2. Države članice zagotovijo, da zemljišča, ki so se uporabljala kot trajni travniki na datum, ki je predviden za zahtevke za pomoč na površino za leto 2003, ostanejo trajni travniki.

[…]“

7. V členu 29 Uredbe št. 1782/2002 z naslovom „Omejitve plačila“ je določeno:

„Brez poseganja v kakršne koli posebne določbe v posameznih shemah podpore se plačilo ne izplača upravičencem, za katere se ugotovi, da so umetno ustvarili pogoje, ki so potrebni za pridobitev takih plačil, da bi pridobili korist v nasprotju s cilji zadevne sheme podpore.“

8. Člen 36 Uredbe št. 1782/2003 („Plačilo“) v odstavku 1 določa, da se pomoč v okviru sheme enotnega plačila izplača glede na pravice do plačila.

3 — Glej letna poročila Računskega sodišča za proračunsko leto 2014 (UL 2015 C 373, str. 1), odstavek 7.21 in okvir 7.8; za proračunsko leto 2012 (UL 2013 C 331, str. 1), okvir 3.1; za proračunsko leto 2011 (UL 2012 C 344, str. 1), odstavek 3.20 in Priloga 3.2; za proračunsko leto 2010 (UL 2011 C 326, str. 1), odstavek 3.31 in Priloga 3.2; za proračunsko leto 2009 (UL 2010 C 303, str. 1), odstavek 3.38 in Priloga 3.2 in za proračunsko leto 2008 (UL 2009 C 269, str. 1), odstavek 5.36 in Priloga 5.1.

4 — 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 […] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269), razveljavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 […] (UL L 30, str. 16). Zadnjenavedena uredba je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 […] (UL L 347, str. 608).

5 — Glede razumevanja delovanja sistema enotnih plačil glej tudi točke od 23 do 25 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Člen 43 Uredbe št. 1782/2003 („Določitev pravic do plačila“) določa, kako so se prvotno določale pravice do plačila. V ta namen je bilo treba najprej izračunati referenčni znesek, ki v skladu s členom 37 ustreza povprečju zneskov plačil, ki jih je prejel kmet v okviru stare sheme podpor, v zadnjih treh letih pred spremembo namembnosti, to je v letih od 2000 do 2002. Navedeni referenčni znesek se je nato pretvoril na povprečno površino, ki je bila obdelana v tem obdobju. Kmet je na tej podlagi prejel določeno število pravic do plačila, ki je ustrezalo številu hektarjev navedene površine z določeno vrednostjo.

10. Člen 44 Uredbe št. 1782/2003 („Uporaba pravic do plačila“) v različici, ki je upoštevna v tem primeru, določa:

„1. Na podlagi vsake pravice do plačila, ki vključuje upravičen hektar, se pridobi pravica do plačila zneska, ki ga določa pravica do plačila.

2. ‚Upravičen hektar‘ pomeni vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja kot orno zemljišče in trajni travnik, razen površin, ki se uporabljajo za trajne nasade, gozdove ali nekmetijske dejavnosti.[6]

3. Kmet prijavi parcele, ki ustrezajo upravičenemu hektarju, ki je vključen v katero koli pravico do plačila. […]

[…]“

11. Poleg tega sta v obravnavanem primeru pomembni tudi zdaj prav tako že razveljavljeni Uredbi št. 795/2004[7] in št. 796/2004[8] za izvajanje Uredbe št. 1782/2003.

12. Člen 2, točka (a), Uredbe št. 795/2004 določa, da „kmetijsko zemljišče“ „pomeni celotno zemljišče, ki zajema orna zemljišča, trajne travnike in trajne nasade.“

13. Člen 2, točka (e), Uredbe št. 795/2004 opredeljuje pojem „trajni travnik“ s sklicevanjem na točko (2), člena 2, Uredbe št. 796/2004.

14. V skladu s členom 2, točka (2), Uredbe št. 796/2004 je „trajni pašnik“ „zemljišče, ki se uporablja za gojenje trav ali druge naravne zelnate krme (samoposejane) ali gojene (posejane) in ki ni bilo vključeno v kolobarjenje kmetijskega gospodarstva pet let ali več […]“.

6 — V okviru vključitve vinskega sektorja v shemo enotnih plačil z Uredbo Sveta (ES) št. 479/2008 z dne 29. aprila 2008 o skupni ureditvi trga za vino […] (UL L 148, str. 1) se je s členom 123, točka 5, te uredbe besedilo člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003 spremenilo tako, da glasi: „‚Upravičeni hektar‘ pomeni vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva razen površin, ki se uporabljajo za gozdove ali nekmetijske dejavnosti.“ Ta sprememba se je v skladu s členom 129, točka (c), Uredbe št. 479/2008 uporabljala od 1. januarja 2009, v obravnavanem primeru pa ni upoštevna.

7 — Uredba Komisije (ES) št. 795/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila, predvidenega v Uredbi Sveta (ES) št. 1782/2003 […] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 226, popravek v UL L 291, str. 18), razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila iz naslova III Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 316, str. 1).

8 — Uredba Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema […] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 239/2005 z dne 11. februarja 2005 o spremembi in popravku Uredbe (ES) št. 796/2004 (UL L 42, str. 3), razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 316, str. 65).

B – *Špansko pravo*

15. Trinajsti odstavek odloka ministrstva za kmetijstvo in prehrano avtonomne skupnosti Aragonija z dne 24. januarja 2007 [9] določa, da:

„so trajni travniki upravičeni do pomoči le za tista kmetijska gospodarstva, za katera je bila izračunana krmna površina za dodelitev pravic do enotnega plačila, in le do površine, ki ne presega povprečne krmne površine, ki se upošteva za dodelitev pravic do enotnega plačila. Trajni travniki, ki so prijavljeni zunaj meja, določenih v tem odstavku, niso upravičeni do pomoči, ker se šteje, da je upravičenec umetno ustvaril pogoje za dodelitev plačila v smislu določb iz člena 29 Uredbe št. 1782/2003.“

16. Besedilo šestnajstega odstavka odloka ministrstva za kmetijstvo in prehrano avtonomne skupnosti Aragon z dne 24. januarja 2008 [10] je v bistvu enako zgoraj navedenemu, in poleg tega še določa:

„Prejšnji odstavek se ne uporabi, če upravičenec dokaže, da je ob vložitvi zahtevka imetnik obrata za živino in prijavljeni trajni travnik uporablja za prehranjevanje živine tega obrata.“

III – **Postopek v glavni stvari in postopek pred Sodiščem**

17. M. Planes Bresco je v letih 2007 in 2008 vložila zahtevek za neposredno podporo glede na površino na podlagi Uredbe št. 1782/2003.

18. Pristojni organ avtonomne skupnosti Aragonije je v teh zahtevkih prijavljene površine zmanjšal v delu, v katerem je površina trajnega travnika, ki je bil prijavljen kot upravičen hektar, presegal povprečno krmno površino, ki se je sprva upoštevala za dodelitev pravic do plačila. V skladu s pravom avtonomne skupnosti je treba v takšnem primeru izhajati iz tega, da so v zvezi s površino, ki je zunaj te meje, umetno ustvarjeni pogoji za dodelitev plačila.

19. Tožbe, vložene zoper navedene odločbe, so bile doslej neuspešne.

20. Tribunal Supremo (vrhovno sodišče Španije), ki zdaj odloča v sporu, je v tej zvezi izrazilo dvome glede razlage Uredbe št. 1782/2003 in Sodišču predložilo ti vprašanji za predhodno odločanje:

1. Ali je treba člena 43 in 44 Uredbe št. 1782/2003 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero se iz statusa upravičenega hektarja izključijo vse tiste površine trajnih travnikov, ki jih prijavi kmet in presegajo te, ki so bile upoštevane za določitev običajnih pravic, do katerih je bil upravičen, vključitev teh površin in zato nadomestitev ornih zemljišč s travniki pa je pogojena s tem, da so ti v konkretnem proračunskem letu, za katero se uveljavljajo pravice do plačila, dejansko namenjeni reji živine?

2. Ob morebitnem nikalnem odgovoru na prvo vprašanje:

Ali je treba člen 29 Uredbe št. 1782/2003, ker so z njim plačila iz shem podpor izključena za upravičence do teh plačil, „za katere se ugotovi, da so umetno ustvarili pogoje, ki so potrebni za pridobitev takih plačil, da bi pridobili korist v nasprotju s cilji zadevne sheme podpore“, razlagati tako, da državam članicam ne dovoljuje sprejetja splošnih določb, s katerimi se število „upravičenih

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* št. 13 z dne 31. januarja 2007, str. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* št. 12 z dne 30. januarja 2008, str. 956).

hektarjev“ (trajnih travnikov) zmanjša s tem, da se objektivizirajo splošni primeri, v katerih se domneva, da je upravičenec umetno ustvaril pogoje za pridobitev plačila, ne da bi se – konkretno in v zvezi z natančno določenim kmetom – ugotavljala dejavnost, ki jo ta izvaja, in njegovo ravnanje?

21. V postopku pred Sodiščem sta pisna stališča predložili Evropska komisija in Kraljevina Španija.

IV – **Pravna presoja**

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

22. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali Uredba št. 1782/2003 nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero se v okviru zahtevka za plačilo iz naslova sheme enotnega plačila status upravičenega hektarja prizna vsem površinam trajnih travnikov, ki jih prijavi kmet, in ki presegajo krmne površine, ki so bile upoštevane za določitev pravic do plačila, do katerih je bil upravičen, če so te površine dejansko namenjene reji živine.

23. Za odgovor na to vprašanje je treba preizkusiti, ali je upravičenost do pomoči trajnih travnikov lahko pogojena s tem, da so trajni travniki v določenem obsegu obstajali že ob določitvi pravice do plačil kmeta, ali da so te površine sicer dejansko namenjene reji živine, kot na primer krmna površina.

24. Vprašanje predložitvenega sodišča se nanaša tako na člen 43 Uredbe št. 1782/2003 kot tudi na člen 44 navedene uredbe. A za presojo statusa upravičenega hektarja je upoštevna samo zadnjenavedena določba, ker člen 43 Uredbe ureja zgolj prvotno dodelitev pravic do plačila.

25. Na podlagi člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003 v različici, ki je upoštevna v tem primeru, „upravičen hektar“ pomeni vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja kot orno zemljišče in trajni travnik, razen površin, ki se uporabljajo za trajne nasade, gozdove ali nekmetijske dejavnosti. Posledično morajo biti izpolnjeni trije pogoji, da bi bila lahko neka površina upravičena do pomoči v smislu te določbe: mora biti *kmetijska površina* in del *kmetijskega gospodarstva* ter se mora uporabljati za *kmetijske dejavnosti*.[11]

26. Prvič, površina mora biti *kmetijska površina*. Člen 2, točka (a), Uredbe št. 795/2004 ta pojem opredeljuje kot „celotno zemljišče, ki zajema orna zemljišča, trajne travnike in trajne nasade“.

27. V obravnavanem primeru je sporna upravičenost do pomoči pri površinah, ki so bile prijavljene kot trajni pašniki. V skladu s členom 2, točka (e), Uredbe št. 795/2004 v povezavi s členom 2, točka 2, Uredbe št. 796/2004 pomeni trajni pašnik zemljišče, ki se uporablja za gojenje trav ali druge naravne zelnate krme (samoposejane) ali gojene (posejane) in ki ni vključeno v kolobarjenje kmetijskega gospodarstva pet let ali več. Ali sporne površine dejansko ustrezajo tem pogojem v postopku v glavni stvari ni sporno, sicer pa ta presoja sodi v pristojnost nacionalnih organov.

28. Drugič, kmetijska površina mora biti, da bi lahko bila upravičena do pomoči v smislu člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003, del zadevnega *kmetijskega gospodarstva*.[12] V skladu s sodno prakso za to zadošča, da je kmet pri opravljanju kmetijske dejavnosti dovolj samostojen glede uporabe te površine.[13] Tudi to v postopku v glavni stvari ni sporno.

11 — Sodba Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 54).

12 — Sodba Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 58).

13 — Sodbe Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, točki 58 in 62), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, točka 44) in Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 58).

29. Tretjič, kmetijske površine se morajo, da bi bile upravičene do pomoči, uporabljati za *kmetijsko dejavnost*.[14] Za takšno dejavnost se šteje proizvodnja, vzreja in gojenje kmetijskih proizvodov. Te dejavnosti zato tudi najdemo v opredelitvi iz člena 2(c) Uredbe št. 1782/2003. Ta določba pa poleg tega v pojem kmetijske dejavnosti vključuje tudi ohranjanje zemljišča po dobrih kmetijskih in *okoljskih* pogojih, določeno v členu 5.

30. Drugače od prava avtonomne skupnosti Aragonija[15] se za obstoj *kmetijske dejavnosti* tako ne zahteva, da se trajni travniki uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov. V skladu z opredelitvijo pojma kmetijske dejavnosti v členu 2(c) Uredbe št. 1782/2003 se namreč tudi ohranjanje zemljišča po dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih že šteje za takšno dejavnost. Na podlagi člena 5 Uredbe se navedeno poleg tega zlasti nanaša na zemljišča, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene. Kot je v tej zvezi že odločilo Sodišče, je zato do pomoči upravičeno tudi zemljišče, katerega uporaba pretežno sledi ciljem varstva krajine in varstva narave.[16]

31. Če torej zemljišča, ki jih je kmet prijavil v zahtevku za pomoč, izpolnjujejo te tri pogoje, pomenijo „upravičene hektarje“ v smislu člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003. Vsak hektar te površine skupaj z vsako pravico do plačila, s katero razpolaga kmet, upravičuje do plačila zneska, določenega v pravici do plačila. Uredba državam članicam ne omogoča, da bi za upravičenost do pomoči določile dodatne pogoje.

32. Zaradi tega ni pomembno, ali je zemljišče, ki je bilo prijavljeno kot trajni travnik, obstajalo kot takšno že ob dodelitvi pravic do plačila – na primer kot krmna površina – ali pa se je šele pozneje spremenila namembnost teh zemljišč iz – na primer – ornih zemljišč v trajne travnike. Običajne pravice do plačila niso vezane na posebne površine, ker se v okviru sheme enotnega plačila odobrijo na proizvodnjo nevezane dohodkovne podpore.[17]

33. To potrjujejo sistematični razmisleki. Tako po eni strani člen 46(2) Uredbe št. 1782/2003 potrjuje, da načeloma ne obstaja obveznost, da se pravice do plačila aktivirajo s površinami, za katere so bile sprva dodeljene. V skladu z navedeno določbo se namreč pravice do plačila lahko prenesejo „s prodajo ali katero koli drugo obliko dokončnega prenosa, z ali brez zemljišča.“

34. Po drugi strani je treba opozoriti na člen 53 Uredbe št. 1782/2003, ki vsebuje posebno določbo za določitev pravic do plačila, če je za kmeta v referenčnem obdobju, to je v letih od 2000 do 2002, veljala obveznost, da opusti obdelavo dela zemljišča svojega kmetijskega gospodarstva. Z izrecnim odstopanjem od člena 44(2) tako člen 54(2) v tej zvezi določa, da je do pravice za praho načeloma upravičena samo kmetijska površina kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja kot orno zemljišče. Ta določba torej izjemoma pravico do plačila povezuje z določeno vrsto upravičenega hektarja. Iz tega nasprotno izhaja, da z vidika običajnih pravic do plačila razmere v trenutku njihove dodelitve ne vplivajo na to, s kakšnimi upravičenimi hektarji se lahko pozneje aktivirajo pravice do plačil.

35. Končno je to tudi v skladu s cilji Uredbe št. 1782/2003, da se trajni travniki neodvisno od druge prehodne namembnosti ali dejanske uporabe za proizvodnjo kmetijskih proizvodov štejejo za upravičen hektar. Tako uvodna izjava 4 Uredbe izrecno poudarja ugodne učinke trajnih travnikov na okolje.[18] V skladu s tem ciljem člen 5(2) Uredbe št. 1782/2003 določa, naj države članice zagotovijo, da zemljišča, ki so se uporabljala kot trajni travniki na datum, ko je nastala sprememba sheme plačil za leto 2003, tudi ostanejo trajni travniki.

14 — Sodba Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 63).

15 — Točka 16 teh sklepnih predlogov.

16 — Sodba Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, točka 49).

17 — Glej uvodno izjavo 24 Uredbe št. 1782/2003, po kateri „je treba dokončati prehod iz podpore za proizvodnjo na podporo za proizvajalce z uvedbo sistema nevezane dohodkovne podpore za vsako kmetijo.“

18 — V skladu z uvodno izjavo 4 Uredbe št. 1782/2003 je „[k]er imajo trajni travniki ugoden učinek na okolje […] primerno sprejeti ukrepe za spodbuditev ohranjevanja obstoječih trajnih travnikov, da ne bi prišlo do množičnega spreminjanja njihove namembnosti v orna zemljišča.“

36. V ta namen daje člen 4 Uredbe št. 796/2004 državam članicam poleg tega pooblastilo, da sprejmejo posebne ukrepe za primer zmanjšanja nacionalnega ali regionalnega obsega trajnih pašnikov. V ta namen se lahko določi obveznost za kmete, ki razpolagajo z zemljišči, spremenjenimi iz trajnih pašnikov v zemljišča za drugo rabo, da ponovno spremenijo zemljišča v trajne pašnike.[19]

37. Uredba št. 1782/2003 tako nikakor ne nasprotuje širitvi trajnih travnikov, temveč zaradi njihovih ugodnih učinkov na okolje teži k zagotavljanju njihove ohranitve. *Zmanjšanje* površin trajnih travnikov daje državam članicam pooblastilo za sprejetje nasprotnih ukrepov.

38. Zaradi tega je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba Uredbo št. 1782/2003, zlasti njen člen 44(2), razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero se status upravičenega hektarja prizna vsem površinam trajnih travnikov, ki jih prijavi kmet, in ki presegajo krmne površine, ki so bile upoštevane pri določitvi pravic do plačila, do katerih je bil upravičen, če so te površine dejansko namenjene reji živine.

B – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

39. Namen drugega vprašanja je razjasniti, ali člen 29 Uredbe št. 1782/2003 nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je sporna v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se v primeru, če površine trajnih travnikov, ki jih prijavi kmet v zahtevku za dodelitev enotnega plačila, presegajo krmne površine, ki so bile upoštevane za določitev pravic, do katerih je bil upravičen, domneva, da je upravičenec umetno ustvaril pogoje za pridobitev plačila.

40. Predložitveno sodišče je postavilo to vprašanje samo za primer, če bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen. Ob upoštevanju mojih zgornjih izvajanj tako nanj ni treba odgovoriti, vendar ga bom v nadaljevanju kljub temu podredno predstavila.

41. Na podlagi člena 29 Uredbe št. 1782/2003 se plačilo ne izplača upravičencem, za katere se ugotovi, da so umetno ustvarili pogoje, ki so potrebni za pridobitev takih plačil, da bi pridobili korist v nasprotju s cilji zadevne sheme podpore.

42. Španija meni, da je sporna nacionalna ureditev v skladu s to določbo. Treba je preprečiti, da bi se v okviru prejema plačil iz sheme enotnega plačila orna zemljišča, ki so bila nekoč upoštevana za določitev pravic, do katerih je bil upravičen kmet, na neupravičen način in z zlorabo pravic nadomestila s travniki, ker nadomestitev ornih zemljišč s travniki dejansko prikriva naloge prave kmetijske dejavnosti.

19 — Člen 4(2) Uredbe št. 796/2004.

43. Besedilo člena 29 Uredbe št. 1782/2003 se v bistvu ujema s členom 4(3) Uredbe št. 2988/95,[20] ki se šteje za kodifikacijo ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero se ni mogoče sklicevati na predpise Unije z namenom goljufije ali zlorabe.[21] Uporabe predpisov prava Unije namreč ni mogoče razširiti tako, da bi zajemala zlorabe gospodarskih subjektov.[22]

44. V skladu s sodno prakso Sodišča dokaz o zlorabi s strani potencialnega upravičenca, na eni strani, zahteva skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v predpisu Unije, cilj, ki mu ta predpis sledi, ni bil dosežen, na drugi strani pa mora obstajati namen pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, da se umetno ustvarijo pogoji za njeno pridobitev.[23] Ta presoja spada v pristojnost nacionalnega sodišča. Dokazovanje se izvede v skladu s pravili dokazovanja nacionalnega prava, če to ne ogroža učinkovitosti prava Unije.[24]

45. Za uporabo člena 29 Uredbe št. 1782/2003 mora tako biti izpolnjen tako objektivni kot tudi subjektivni element. Posledično ureditev, na podlagi katere se na splošno in ne brez presoje konkretnih okoliščin domneva, da je upravičenec glede dodatno prijavljenih trajnih travnikov umetno ustvaril pogoje za pridobitev plačila, ni v skladu s členom 29 Uredbe št. 1782/2003.

46. Kot pravilno navaja Komisija, zlasti ni mogoče ugotoviti obstoja objektivnega elementa morebitne zlorabe. Z novim sistemom podpor je zakonodajalec Unije zasledoval zlasti cilj uvedbe dohodkovne podpore za kmete, ki ni vezana na proizvodnjo.[25] Če kmet pridobi pravice do plačil na podlagi trajnih travnikov, ki so v skladu s pogoji iz člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003 upravičeni hektarji, je to popolnoma v skladu s cilji sheme enotnega plačila.

47. Sicer je treba opozoriti na to, da Španija glede zlorabe pri prijavi trajnih travnikov v svojem pisnem stališču sama govori o „izjemnih primerih“, „nekaterih upravičencev“. Ob upoštevanju navedenega je toliko manj razlogov za to, da bi izhajali iz tega, da predstavljenih oblik zlorab ni mogoče preprečiti z dosledno uporabo prepisov, ki so bili na ravni Unije že sprejeti z namenom zagotavljanja učinkovitega nadzora.

48. Prav tako ne prepričajo navedbe Španije, s katerimi se vzpostavlja povezava med sporno ureditvijo in ugovori Računskega sodišča glede pomanjkljivosti pri zakonitem ocenjevanju upravičenosti trajnih travnikov do podpor.[26] Ta kritika se v bistvu nanaša na izplačila za površine, ki ne izpolnjujejo pogojev za upravičenost do pomoči iz člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003. Iz navedb predložitvenega sodišča pa izhaja, da v postopku, o katerem odloča, obstoj določenih upravičenih hektarjev, ki jih v celoti tvorijo trajni travniki, med strankama ni sporno.

20 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340). V vrsti drugih pravnih aktov Unije najdemo določbo, ki v bistvu ustreza tej določbi; glej na primer že člen 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1259/1999 z dne 17. maja 1999 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 424) ali člen 193 z izrecnim naslovom „Klavzula o izogibanju“ Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov […] (UL L 299, str. 1), in člen 4(8) Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 […] (UL L 25, str. 8).

21 — V tem smislu tudi generalni pravobranilec Alber v točki 80 svojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Glede te sodne prakse glej sodbe Kefalas in drugi (C-367/96, EU:C:1998:222, točka 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, točka 33), Halifax in drugi (C-255/02, EU:C:2006:121, točka 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, točka 19) in SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točka 29).

22 — Glej sodbe Cremer (125/76, EU:C:1977:148, točka 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, točka 21), Halifax in drugi (C-255/02, EU:C:2006:121, točka 69), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, točka 20), Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, točka 31) in Christodoulou in drugi (C-116/12, EU:C:2013:825, točka 63).

23 — Glej sodbe Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točka 52 in naslednja), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, točka 39), Halifax in drugi (C-255/02, EU:C:2006:121, točka 74 in naslednja), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, točka 64), Madžarska proti Slovaški (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 58), Christodoulou in drugi (C-116/12, EU:C:2013:825, točka 64) in Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, točka 29).

24 — Glej sodbe Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točka 54), Christodoulou in drugi (C-116/12, EU:C:2013:825, točka 65) in Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, točka 30).

25 — Glej ponovno uvodno izjavo 24 Uredbe št. 1782/2003.

26 — Glej dokaze zgoraj pod točko 3.

49. Na drugo vprašanje za predhodno odločanje je zato treba odgovoriti, da člen 29 Uredbe št. 1782/2003 nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero se v primeru, če površine trajnih travnikov, ki jih prijavi kmet v zahtevku za dodelitev enotnega plačila, presegajo krmne površine, ki so bile nekoč upoštevane za določitev pravic, do katerih je bil upravičen, vzpostavlja zakonska domneva, da je ta upravičenec umetno ustvaril pogoje za pridobitev plačila.

V – **Predlog**

50. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe Tribunal Supremo odgovori:

Uredbo (ES) št. 1782/2003, zlasti njen člen 44(2) in člen 29, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero se v okviru zahtevka za dodelitev enotnega plačila status upravičenega hektarja prizna vsem površinam trajnih travnikov, ki jih prijavi kmet in ki presegajo krmne površine, ki so bile nekoč upoštevane za določitev pravic do plačila, do katerih je bil upravičen, samo v primeru, če so dejansko namenjene reji živine, pri čemer se v nasprotnem primeru domneva, da je upravičenec umetno ustvaril pogoje za pridobitev plačila.