SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA JÁNA MAZÁKA, predstavljeni 8. julija 2010[1]

1. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe želi Verwaltungsgericht Schwerin (upravno sodišče Schwerin, Nemčija) pridobiti razlago člena 40 (5) Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003.[2] V bistvu je v postopku v glavni stvari A. Grootes v sporu z Amt für Landwirtschaft Parchim (urad za kmetijstvo Parchim, v nadaljevanju: Amt) glede statusa, ki naj bo podeljen nekemu zemljišču (v nadaljevanju: sporno zemljišče) – orno zemljišče ali pašnik. Vprašanje je pomembno zaradi izračuna zneskov pravic do plačila.[3]

I – Pravni okvir

A – *Pravo Evropske unije*

2. Uredba določa obliko dohodkovne podpore za kmete, imenovano shema enotnega plačila (v nadaljevanju: SEP). Člen 40 Uredbe je naslovljen „Težavni primeri“ in določa:

„1. Z odstopanjem od člena 37 ima kmet, čigar proizvodnja je bila oškodovana med referenčnim obdobjem zaradi višje sile ali

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Uredba 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 L 270, str. 1), kakor je dopolnjena z Uredbo Sveta (ES) št. 319/2006 (UL 2006, L 58, str. 32) (v nadaljevanju: Uredba). Omenim naj, da je bila Uredba do zdaj že predmet 10 predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki so jih vložila nacionalna sodišča: glej sodbe z dne 11. marca 2008 v zadevi Jager (C-420/06, ZOdl., str. I-1315); z dne 16. julija 2009 v zadevi Horvath (C-428/07, ZOdl., str. I-6355); z dne 22. oktobra 2009 v zadevi Elbertsen (C-449/08, ZOdl., str. I-10241); z dne 21. januarja 2010 v zadevi van Dijk (C-470/08, ZOdl., str. I-603) in z dne 20. maja 2010 v zadevi Harms (C-434/08, ZOdl., str. I-4431) ter zadeve, v katerih še ni bilo odločeno: zadeva Niedermair-Schiemann (C-61/09, v kateri sem predstavil sklepne predloge 11. maja 2010); zadeva Uzonyi (C-133/09); zadeva Agrargut Bäbelin (C-153/09); združeni zadevi Etling and Etling (C-230/09 in C-231/09) in zadeva Omejc (C-536/09).

3 – Zdi se, da znaša veljavni znesek na osnovi površine v deželi Mecklenburg-Pomorjansko za orno zemljišče 308,50 EUR na hektar in samo 59,84 EUR na hektar za trajni travnik.

izjemnih okoliščin, ki so se pojavile pred ali med navedenim referenčnim obdobjem, pravico zaprositi, da se referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let v referenčnem obdobju, ko ni bila prizadejana škoda zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin.

[…]

3. O primeru višje sile ali izjemnih okoliščinah, o katerem se pristojen organ prepriča na podlagi ustreznih dokazov, mora zadevni kmet pisno obvestiti organ v roku, ki ga določi vsaka država članica.

4. Višja sila ali izjemne okoliščine prizna pristojen organ v primerih, kot so:

(a) smrt kmeta;

(b) kmetova dolgotrajna nezmožnost za delo;

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

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

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

5. Odstavki 1, 2 in 3 tega člena se s potrebnimi spremembami uporabljajo za kmete, ki so med referenčnim obdobjem morali izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti v skladu z uredbama [Sveta] (EGS) št. 2078/92 (UL 1992 L 215, str. 85) in (ES) št. 1257/1999 (UL 1999 L 160, str. 80).

V primeru, da so obveznosti zajemale tako referenčno obdobje in obdobje, navedeno v odstavku 2 tega člena, države članice določijo v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov

in ne povzroča motenj trga in konkurence, referenčni znesek po podrobnih pravilih, ki jih opredeli Komisija v skladu s postopkom iz člena 144(2).“

3. Poglavje 5, oddelek 1, Uredbe, naslovljeno „Regionalno in neobvezno izvajanje“, omogoča državam članicam izvajanje SEP na regionalni ravni. V skladu s členom 58(1) in (3) Uredbe se država članica lahko odloči, da bo uporabila SEP, predvideno v poglavjih od 1 do 4, na regionalni ravni s porazdelitvijo zgornje meje, navedene v členu 41, med regije v skladu z objektivnimi merili.

4. Člen 59(1) Uredbe določa, da „v ustrezno utemeljenih primerih in v skladu z objektivnimi merili lahko države članice razdelijo celoten znesek regionalne zgornje meje, določene v členu 58, ali njen del med vse kmete, katerih kmetijska gospodarstva se nahajajo v zadevni regiji, vključno s tistimi, ki ne izpolnjujejo meril za upravičenost iz člena 33“. Člen 59(3) določa pravilo za izračun pravic pri delni delitvi celotnega zneska regionalne zgornje meje.

5. V skladu s členom 61 Uredbe, ki je naslovljen „Travinje“, „[lahko] v primeru uporabe člena 59 […] države članice v skladu z objektivnimi merili v okviru regionalnih zgornjih mej ali dela regionalnih zgornjih mej določijo tudi različne vrednosti na enoto pravic, ki se dodelijo kmetom, kot so navedeni v členu 59(1), za hektarje, ki se uporabljajo kot travinje na datum, ki je predviden za zahtevke za pomoč na površino za leto 2003, in za vse druge upravičene hektarje ali pa za hektarje, ki se uporabljajo kot pašnik na datum, ki je predviden za zahtevke za pomoč na površino za leto 2003, ter za vse druge upravičene hektarje“.

6. Poglavje 6 Uredbe Komisije (ES) št. 795/2004[4] vsebuje oddelek 1 z naslovom „Regionalno izvajanje“. V tem oddelku določa člen 38, od (1) do (3), več pravil za uporabo člena 59 (1) in (2) Uredbe. Člen 38 (4) Uredbe št. 795/2004 določa, da se „člen 40 [Uredbe] in člen 16 te uredbe uporabljata smiselno“.

4 – Uredba z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila, predvidenega v [Uredbi št. 1782/2003] (UL L 141, str. 1), kot je dopolnjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1974/2004 z dne 29. oktobra 2004 (UL L 345, str. 85) (v nadaljevanju: Uredba št. 795/2004).

B – *Nacionalno pravo*

7. V skladu z odstavkom 2(1) zakona o prenosu SEP (Betriebsprämiendurchführungsgesetz; BetrPrämDurchfG, v nadaljevanju: izvedbeni zakon) se enotno plačilo podeli na regionalni ravni z učinkom od 1. januarja 2005 v skladu s podrobnimi pravili, določenimi v navedenem zakonu in v nacionalnih predpisih, s katerimi se izvaja SEP.

8. V odstavku 1 člena 5 izvedbenega zakona določa, da je v skladu s prvim odstavkom člena 59 Uredbe v povezavi s tretjim odstavkom tega člena referenčni znesek enotnega plačila za vsakega kmeta sestavljen iz zneska, ki je določen za kmetijo, in zneska, ki temelji na velikosti.

9. Tretji odstavek člena 5 izvedbenega zakona določa, da se znesek, ki temelji na velikosti, za poslovno leto 2005 izračuna na tej osnovi:

„1. Vsota posameznih zneskov, določenih v odstavku 2, se za vsako regijo odšteje od vsake zadevne regionalne zgornje meje, ki je določena v odstavku 4(1).

2. Preostali del regionalne zgornje meje, dobljen po odštetju v skladu s pravili, določenimi v odstavku 1, se deli v skladu s členom 59(3)(1) [Uredbe] na področja, ki so določena v njem na podlagi števila hektarjev, če je spoštovano razmerje, predvideno v prilogi 2, med zneskom, ki temelji na velikosti na upravičen hektar, ki je bil 15. maja 2003 uporabljen kot pašnik, in zneskom, ki temelji na velikosti na upravičen hektar za druga področja […]“

10. Priloga 2 k izvedbenemu zakonu vsebuje tabelo razmerij, ki jih je treba upoštevati, med območji, ki so namenjena paši, in tistimi, ki so namenjena za drugačne uporabe, in za deželo Mecklenburg-Pomorjansko določa razmerje 1 za druga območja in 0,194 za pašnike.

11. Odstavek 13(2) izvedbenega zakona določa, da se pri določitvi referenčnega zneska znesek, individualno določen za kmetijo, in znesek, vezan na območje, izračunata na podlagi koledarskega leta pred sodelovanjem pri kmetijsko-okoljskem ukrepu.

II – Dejansko stanje in vprašanja za predhodno odločanje

12. Leta 1994 je bilo sporno zemljišče, ki je bilo prej orno zemljišče, spremenjeno v travnik, da bi se pridobila pomoč za uporabo travnikov, ki prispeva k ohranitvi narave, pri Staatliches Amt für Umwelt und Natur (državni urad za okolje in naravo) Lübz (v nadaljevanju: StAUN).

13. Leta 1999 je bila sklenjena nova pogodba o upravljanju s StAUN na podlagi Uredbe št. 2078/92, v skladu s katero je bilo treba sporno zemljišče od januarja 1999 do decembra 2003 uporabljati kot pašnik. A. Grootes je 1. oktobra 2002 v partnerstvu z očetom pridobil posest na spornem zemljišču in družba civilnega prava je v skladu z dodatnim sporazumom z dne 3. marca 2003 prevzela pravice in obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe iz leta 1999, z učinkom od 31. decembra 2002. Pozneje je A. Grootes upravljal kmetijo sam.

14. Sporno zemljišče je bilo spremenjeno v orno zemljišče in spomladi leta 2004 je bilo posejano s silažno koruzo. Z dopisom z dne 6. maja 2005 je A. Grootes zaprosil, naj pravice do plačil v zvezi s spornim zemljiščem temeljijo na ornem zemljišču namesto na travniku. Z obvestilom z dne 27. februarja 2006 je urad štel sporno zemljišče za pašnik. A. Grootes je to izpodbijal z ugovorom, ki ni bil uspešen. Pristojni organi niso ugodili predlogu, naj se ugotovi, da pomenijo okoliščine težaven primer („Härte“ v nemškem jeziku), ker travniška uporaba spornega zemljišča v okviru programa StAUN – „uporaba travnikov, ki prispeva k ohranitvi narave“ – ni bila kmetijsko-okoljski ukrep na podlagi člena 40(5) Uredbe v zvezi z odstavkom 13 izvedbenega zakona.

15. A. Grootes se je na odločitev pritožil in zdaj zahteva, da bi moral urad priznati njegove pravice do plačila na podlagi ornega zemljišča. Predložitveno sodišče navaja, da se na podlagi člena 61 Uredbe v zvezi s členom 5(3)(2) izvedbenega zakona na vprašanje, ali je treba pravice do plačila za kmetijska zemljišča opredeliti na podlagi ornega zemljišča ali travnika, v Nemčiji odgovori glede na ustrezno uporabo 15. maja 2003. Na ta dan je bilo sporno zemljišče travnik. Tako ne bi bilo mogoče priznati pravic do plačila na podlagi

ornega zemljišča, razen če je obstajal „težaven primer“ v smislu člena 40 Uredbe.

16. Ker je torej rešitev zadeve v postopku v glavni stvari odvisna od razlage prava Skupnosti, predložitveno sodišče meni, da je treba Sodišču predložiti v predhodno odločanje ta vprašanja:

„1. Ali se lahko prizna, da gre za težaven primer v smislu člena 40(5) [Uredbe] v zvezi z zneskom, ki temelji na površini, tudi takrat, ko kmetijsko-okoljski ukrep, ki je veljal 15. maja 2003, pomeni le ohranitev (trajne) uporabe kot pašnika, vendar časovno brez prekinitve (ali pa vsaj ‚nemudoma‘) nadaljuje ukrep, na podlagi katerega je prišlo do spremembe iz ornega zemljišča v pašnik?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali se lahko prizna, da gre za težaven primer v smislu člena 40(5) [Uredbe] v zvezi z zneskom, ki temelji na površini, samo, če je bila izvedena sprememba namembnosti zemljišča iz ornega zemljišča v travnik na podlagi (prav zaradi) sodelovanja pri kmetijsko-okoljskem ukrepu v smislu navedene določbe?

3. Ali priznanje težavnega primera v smislu člena 40(5) [Uredbe] zahteva, da kmet, ki vlaga zahtevek, opravi tudi spremembo namembnosti, ali pa lahko tudi kmet, ki je pozneje ‚pristopil‘ h kmetijsko-okoljskemu ukrepu, uspešno uveljavlja težaven primer v smislu te določbe?“

III – Presoja

A – *Bistvene trditve strank*

17. Komisija zatrjuje, da je glede na namen in sistematiko člena 40(5) Uredbe v bistvu treba šteti, da obe sporni pogodbi sestavljata celoto. V zvezi z drugim vprašanjem Komisija trdi, da v bistvu le obstoj vzročne zveze med spremembo namembnosti spornega zemljišča in sodelovanjem pri kmetijsko-okoljskih ukrepih omogoča, da pri izračunu zneska pravic do plačila ni treba upoštevati, da se je na referenčni datum iz člena 61 Uredbe zemljišče dejansko še vedno uporabljalo kot pašnik. V zvezi s tretjim vprašanjem Komisija vztraja, da je za člen 40(5) Uredbe v zvezi s členom 61 manj pomembno, kdo je kmet, ki v zadevnem obdobju poseduje zemljišče (katerega namembnost je bila spremenjena zaradi izjemnih okoliščin), in kdo kmet, ki je prvotno spremenil namembnost zemljišča.

18. A. Grootes zatrjuje, da člen 40(5) Uredbe zanj ne bi veljal posredno, če bi se Nemčija odločila za izvedbo zgodovinskega modela SEP. Ob upoštevanju smisla in namena te določbe A. Grootes povzema, da izvedba ureditve, predvidene s to določbo v okviru regionalnega modela, ne bi smela privesti do različnih rezultatov. Na podlagi te utemeljitve A. Grootes ugotavlja, da za obravnavanje zadeve ni pomembno, ali gre pri sporni zadevi za prvi kmetijsko-okoljski ukrep ali za njegovo nadaljevanje. V zvezi z drugim vprašanjem A. Grootes trdi, da je edini odločilni dejavnik dejstvo, da zadevna oseba zaradi sodelovanja pri kmetijsko-okoljskem ukrepu ni mogla uporabljati zemljišča drugače kot za travnik. V zvezi s tretjim vprašanjem A. Grootes vztraja, da v obravnavani zadevi ni pomembno, da so drugi kmetje že prej kmetovali na

spornem zemljišču v povezavi s kmetijsko-okoljskim ukrepom.

ne bo obravnavan slabše in da bo v enakem pravnem položaju kot njegov prednik.

B – *Pravna presoja*

1. Prvo vprašanje

19. Nemška vlada trdi, da je ustrezen referenčni datum 15. maj 2003. Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti tako, da se obstoj izjemnih okoliščin domneva, ko je v referenčnem obdobju, to je na 15. maj 2003, na kmetovo proizvodnjo vplival kmetijsko-okoljski ukrep, kot tudi v okoliščinah iz postopka v glavni stvari. V zvezi z drugim vprašanjem nemška vlada trdi, da dejstvo, da je pašnik že pred začetkom učinkovanja kmetijsko-okoljskega ukrepa spadal h kmetijskemu gospodarstvu in da je ohranitev zemljišča kot travnika temeljila tudi na kmetijsko-okoljskem ukrepu, ne zadostuje za utemeljitev priznanja težavnega primera v skladu s členom 40(5). Prav tako ne zadošča, da je kmet spremenil zemljišče v pašnik zato, da bi nato sodeloval pri kmetijsko-okoljskem ukrepu, katerega namen je ohranjanje pašnikov. Glede tretjega vprašanja nemška vlada trdi, da sme kmet, če je zemljišče preneseno nanj in če se strinja s prevzemom obveznosti, ki izhajajo iz kmetijsko-okoljskega ukrepa, pričakovati, da

20. S prvim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari – v katerih se zemljišče uporablja kot travnik v zvezi s kmetijsko-okoljskim ukrepom, ki se je izvajal na referenčni datum, predviden v členu 61 Uredbe, in ki pomeni zadostno ohranitev (trajne) uporabe kot pašnik, pri čemer časovno nadaljuje kmetijsko-okoljski ukrep, na podlagi katerega je prišlo do spremembe iz ornega zemljišča v pašnik – člen 40 te uredbe razlagati na podlagi celotne presoje preteklega kmetijsko-okoljskega ukrepa in tistega, ki ga je nasledil.

21. Načeloma jasno izhaja iz člena 40(5) Uredbe, da se odstavki 1, 2 in 3 člena 40 smiselno uporabljajo za kmete, ki so imeli v referenčnem obdobju kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in št. 1257/1999.

22. Kot je poudarila nemška vlada, je treba v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje domnevati obstoj takih obveznosti. Poleg tega nič v členu 40 (5) ne nakazuje, da bi se moral kmetijsko-okoljski ukrep izvajati prvič ali da bi bilo treba ukrep, ki „časovno nadaljuje ukrep, na podlagi katerega je prišlo do spremembe iz ornega zemljišča v trajni travnik," izključiti. [5]

23. Najprej, člen 37 Uredbe določa splošno pravilo za izračun referenčnega zneska, ki je triletno povprečje celotnih zneskov plačil, ki so bila odobrena kmetu v okviru shem podpore, navedenih v Prilogi VI k Uredbi, izračunano in prilagojeno v skladu s Prilogo VII v vsakem koledarskem letu referenčnega obdobja, ki ga sestavljajo leta 2000, 2001 in 2002 [6] („zgodovinski model" SEP). Kmet prejme pravico do plačila na hektar, ki je izračunana z deljenjem referenčnega zneska s triletnim povprečjem vseh hektarjev, na katerih je v referenčnem obdobju temeljila pravica do neposrednih plačil, navedenih v Prilogi VI.

24. Vendar je Nemčija izbrala „regionalni model" SEP. [7] V bistvu je treba na vprašanje, ali naj bodo pravice do plačila za kmetijska zemljišča določene na podlagi ornega zemljišča ali travnika, odgovoriti ob upoštevanju ustrezne uporabe na 15. maj 2003. [8]

25. Kot je poudarilo predložitveno sodišče, je bilo sporno zemljišče na ta dan

5 – Zanimivo je, da je nemška vlada opozorila, da so v zakonodaji dežel, ki smejo prosto prilagoditi kmetijsko-okoljske ukrepe, ki jih ponujajo, določeni tako ukrepi, ki podpirajo spremembo ornega zemljišča v trajni travnik, kot tudi ukrepi, ki spodbujajo ohranjevanje trajnih travnikov, ki bi se sicer zakonito lahko uporabljali drugače.

6 – Glej člen 38 Uredbe.

7 – V obravnavani zadevi na podlagi člena 59(3) Uredbe. Glede regionalnih in zgodovinskih modelov glej Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Dunaj, Gradec, 2007, med drugim str. od 78 do 89.

8 – Glej člen 61 Uredbe v zvezi s členom 5(3)(2) izvedbenega zakona. V zvezi z vprašanji za predhodno odločanje je na tem mestu pomemben samo tako imenovani znesek, ki temelji na površini v skladu s prvim pododstavkom člena 59(3) Uredbe.

pašnik. [9] Tako ni bilo mogoče priznati pravice do plačila na osnovi ornega zemljišča, kot zahteva A. Grootes, razen če bi šlo za težaven primer ali izjemne okoliščine v smislu člena 40 Uredbe. [10]

26. Komisija pravilno poudarja, da se člen 61 Uredbe ne sklicuje na člen 40. [11] Člen 61 Uredbe v oddelku 1 „Regionalno izvajanje" poglavja 5 pod naslovom III glede SEP vsebuje podrobna pravila za določitev referenčnega datuma, ki jih je treba upoštevati in pri določanju referenčnega obdobja ne omogočajo nobene diskrecije države članice. To pomeni, da zakonodaja Skupnosti ni oblikovala formalnih pravil za uporabo člena 40 (5) Uredbe v zvezi s shemami neposrednih podpor v okviru člena 61 niti ni pooblastila držav članic, naj zagotovijo uporabo tega člena v nacionalni zakonodaji.

27. Vendar se zdi ustrezno, da se člen 40 (5) Uredbe uporablja smiselno v okviru člena 61. [12]

28. V tej zvezi je pomembno omeniti, da je namen določbe v zvezi s težavnimi primeri ali izjemnimi okoliščinami v členu 40(5) Uredbe zagotoviti, da kmetje, ki so sodelovali v okoljskih ukrepih EU v kmetijskem sektorju med letoma 2000 in 2002, niso oškodovani zaradi svojih obveznosti, da izvedejo ekstenzifikacijo. Do takega oškodovanja lahko pride, če se je poseglo v proizvodnjo ob izračunu referenčnega zneska zaradi sodelovanja pri kmetijsko-okoljskem ukrepu. Mogoče je tudi – kot v obravnavani zadevi – da je kot rezultat spremembe ornega zemljišča v pašnik, ki je bila izvedena zaradi izpolnjevanja obveznosti v zvezi s kmetijsko-okoljskimi ukrepi, kmetu dodeljena manjša pravica do plačila, ki

9 – Pogodba o upravljanju iz leta 1999, skupaj z dodatnim sporazumom z dne 3. marca 2003, je prenehala veljati 31. decembra 2003.

10 – V zvezi s številnimi težavami v okviru sprememb v posestih in težavnih primerih glej Krämer, S., Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003, v: *Agrar- und Umweltrecht*, letnik 35 (2005), zvezek 12, strani od 381 do 387.

11 – V nasprotju s členoma 59 in 60 Uredbe. Poleg tega člen 58 določa, da lahko države članice uporabijo SEP, predvideno v poglavjih od 1 do 4 na regionalni ravni, „pod pogoji, določenimi v tem oddelku".

12 – Glej sodbo z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, ZOdl., str. I-10211, točke od 48 do 52, v kateri je navedena sodba z dne 12. decembra 1985 v zadevi Krohn, 165/84, Recueil, str. 3997, točka 14). V sodbi Krohn je Sodišče ugotovilo, da bi se „gospodarski subjekti […] tako lahko upravičeno sklicevali na analogno uporabo uredbe, ki se zanje načeloma ne uporablja, če bi dokazali, da je pravna ureditev njihovega položaja: […] [i] zelo podobna tisti, katere analogno uporabo predlagajo; in […] [ii] da zajema opustitev, ki ni v skladu s splošnim načelom prava Skupnosti in jo je mogoče odpraviti z analogno uporabo teh drugih pravil".

temelji na površini, kot bi mu pripadala, če ne bi prišlo do spremembe.

29. Ti pomisleki so bili sicer izrecno navedeni v zvezi z zgodovinskim modelom SEP, vendar pa je mogoče, da uporaba spornega zemljišča kot pašnika na datum iz člena 61 Uredbe (v regionalnem modelu) temelji na isti vrsti obveznosti. Tako se za to zadevo oba pravna sistema lahko štejeta za zelo podobna.

30. Nemška vlada je pravilno poudarila, da je namen člena 40(5) kmetom zagotoviti varstvo njihovega legitimnega pričakovanja kot tudi, kar je treba dodati, zagotoviti pravno gotovost.

31. Sodišče je v sodbi Nijemeisland [13], ki se je nanašala na uredbi št. 795/2004 in št. 1782/2003, ugotovilo, da se „z načelom pravne varnosti, ki je splošno načelo prava Skupnosti, zahteva, da so predpisi Skupnosti, ki zavezujejo posameznike, jasni in natančni, tako da lahko ti nedvoumno prepoznajo svoje pravice in obveznosti in zato ravnajo v skladu z njimi […] V postopku v glavni stvari je H. J. Nijemeisland brez ugovarjanja in brez priznanja krivde sprejel sankcijo, ki se je v skladu s takrat veljavnimi predpisi nanašala na izgubo premije za koledarsko leto. Takrat ni mogel predvideti, da bi njegova odločitev lahko vplivala na prihodnja neposredna plačila na podlagi predpisa, sprejetega leta 2003. Preden je začela veljati [Uredba], [H. J. Nijemeisland] ni mogel predvideti, da bo njegova izključitev iz plačila premije vplivala na znesek enotnega plačila in zato povzročila finančne posledice, ki so zanj neugodne več let."

32. V sodbi von Deetzen [14] je Sodišče na primer ugotovilo, da je „[t]ako lahko proizvajalec na trgu, ki se ga je z aktom Skupnosti spodbujalo k ustavitvi trženja mleka v določenem obdobju v splošnem interesu in za plačilo premije, upravičeno računal na to, da po izteku obveznosti zanj ne bodo veljale omejitve, ki nanj vplivajo na poseben način, predvsem zato, ker je uporabil možnosti, ki jih ponuja zakonodaja Skupnosti".

13 – Sodba z dne 11. junija 2009 (C-170/08, ZOdl., str. I- 5127, točki 44 in 45.) V prvi točki Sodišče navaja zlasti sodbo z dne 9. julija 1981 v zadevi Gondrand in Garancini (169/80, Recueil, str. 1931, točka 17).

14 – Sodba z dne 28. aprila 1988 (170/86, Recueil, str. 2355, točka 13). Glej tudi sodbo z dne 28. aprila 1988 v zadevi Mulder (120/86, Recueil, str. 2321, točka 24).

33. Nazadnje, želim poudariti, da je bilo v zakonodaji Skupnosti v členu 38(4) Uredbe št. 795/2004 določeno, da je treba člen 40 Uredbe uporabljati smiselno v okviru regionalnega modela.

34. Vse zgoraj navedeno potrjuje smiselno uporabi člena 40(5) Uredbe v okviru člena 61.

35. V zvezi s prvim vprašanjem predložitveno sodišče navaja, da obstaja dvom v primerih, v katerih kmetijsko-okoljski ukrep, ki je brez časovne prekinitve na 15. maj 2003, ni privedel do zoranja in spremembe ornega zemljišča v pašnik, temveč zadevni ukrep pomeni nadaljevanje („ohranitev“) drugega kmetijsko-okoljskega ukrepa – prav tako ukrepa v skladu z Uredbo št. 2078/92 ali Uredbo št. 1257/1999 – ki je privedel do spremembe ornega zemljišča v pašnik. [15] Predložitveno sodišče navaja, da se zaveda, da je bila pogodba o upravljanju iz leta 1999, ki je še vedno veljala 15. maja 2003 in je bila, kot je navedeno v pogodbi, sklenjena „v skladu z Uredbo št. 2078/92“, sklenjena kot nadaljevanje prejšnje pogodbe, ki je prav tako obsegala petletno obdobje. Leta 1994, ko je začela veljati prejšnja pogodba, naj bi bilo sporno zemljišče zorano in spremenjeno iz ornega zemljišča v (trajni) pašnik.

36. Strinjam se s Komisijo, da je treba z vidika namena [16] in sistematike člena 40 (5) Uredbe obe sporni pogodbi šteti kot celoto, v delu, v katerem se obe nanašata na obveznost v korist ukrepov za namene prvega pododstavka člena 40 (5) Uredbe in da sta povezani brez prekinitve. Drži, kar poudarja nemška vlada, da je v tej zvezi osnovni pogoj ta, da prvotni kmetijsko-okoljski ukrep izpolnjuje vse pogoje iz člena 40 (5) Uredbe.

37. Sledi, da je treba v okoliščinah iz postopka v glavni stvari, v katerih se zemljišče uporablja kot travnik v zvezi s kmetijsko-okoljskim ukrepom, ki se brez prekinitve izvaja na referenčni datum iz člena 61 Uredbe in pomeni zadostno ohranitev (trajne) uporabe

15 – V tej zvezi v primeru „takojšnje povezave“ naslednjega ukrepa s kmetijsko-okoljskim ukrepom, ki vodi v preoranje, dokument, ki ga je objavilo Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (zvezno ministrstvo za varstvo potrošnikov, hrano in kmetijstvo) v Nemčiji („Meilensteine der Agrarpolitik“, 2006, odstavek 100) navaja, da bi bilo mogoče ugotoviti „težaven primer“.

16 – Kot sem navedel zgoraj, je njegov namen zagotoviti kmetom, ki sodelujejo v okoljskih ukrepih med zadevnim referenčnim obdobjem, da niso kaznovani za to.

kot pašnik, vendar brez prekinitve nadaljuje kmetijsko-okoljski ukrep, na podlagi katerega je prišlo do spremembe iz ornega zemljišča v trajni pašnik, člen 40 te uredbe razlagati na podlagi celotne presoje preteklega kmetijsko-okoljskega ukrepa in tega, ki mu sledi.

39. V bistvu predložitveno sodišča navaja, da v pravu Skupnosti ni jasno, ali se lahko – kot očitno to šteje StAUN – upošteva težaven primer ali izjemne okoliščine samo, kadar je ugotovljeno, da je prišlo do spremembe namembnosti iz ornega zemljišča v pašnik izključno v povezavi s sodelovanjem pri kmetijsko-okoljskem ukrepu. Predložitveno sodišče dalje navaja, da si je mogoče zamisliti okoliščine, v katerih – tako rekoč v dveh ločenih dejanjih – kmet določi površino kot travnik in se šele takrat odloči, da jo bo uporabljal tako zato, da bo imel možnost pridobiti pomoč, ki jo nudi kmetijsko-okoljski ukrep. Če torej sodeluje pri takem ukrepu, to pomeni, da je tudi on oškodovan zaradi obveznosti izvesti ekstenzifikacijo.

2. Drugo vprašanje

38. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, kar je, predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 40(5) v zvezi s členom 61 Uredbe razlagati tako, da samo obstoj vzročne zveze med spremembo namembnosti in sodelovanjem pri kmetijsko-okoljskem ukrepu omogoča – v zvezi z izračunom zneska pravic do plačila, ki temeljijo na površini – neupoštevanje dejstva, da se je zemljišče na referenčni datum iz člena 61 Uredbe še vedno uporabljalo kot pašnik.

40. Komisija ima prav, ko trdi, da iz besedila člena 40 (5) Uredbe izhaja, da se ne zahteva dokaz o obstoju močne vzročne zveze med spremembo namembnosti spornega

zemljišča in kmetijsko-okoljskimi obveznostmi. [17] Vendar pa je dejstvo, kot izhaja iz zgoraj navedenega, da se v postopku v glavni stvari člen 40 (5) Uredbe v zvezi s členom 61 uporablja smiselno na podlagi mnenja, da zadevna oseba sporno zemljišče uporablja na en način namesto na drugega – prav – zaradi obveznosti, prevzetih v zvezi z uresničitvijo kmetijsko-okoljskih ukrepov. Kot sta v bistvu navedli nemška vlada in Komisija, je treba, če je zadevna oseba sporno zemljišče uporabljala kot travnik že pred prevzemom in neodvisno od obveznosti izvajanja kmetijsko-okoljskih ukrepov, za izračun referenčnega zneska sporno zemljišče šteti za travnik.

42. Zato je treba člen 40(5) Uredbe v zvezi s členom 61 razlagati tako, da že samo obstoj vzročne zveze med spremembo namembnosti zemljišča in sodelovanjem pri kmetijsko-okoljskem ukrepu v zvezi z izračunom pravic do plačil zadošča, da se ne upošteva dejstvo, da se je na referenčni datum iz člena 61 zemljišče še vedno dejansko uporabljalo kot pašnik.

3. Tretje vprašanje

41. Tako je treba na drugo vprašanje odgovoriti pritrdilno, to je da mora v okviru veljavnih postopkovnih pravil obstajati vzročna zveza med kmetijsko-okoljskim ukrepom in spremembo namembnosti. Vendar je treba upoštevati, da vsebuje sodna praksa Sodišča številne ugotovitve, v katerih je navedeno, da države članice ne smejo določiti postopkovnih pravil, ki v praksi onemogočijo ali zelo otežijo izvajanje pravic, ki jih podeljuje pravo Skupnosti (načelo učinkovitosti). [18]

43. Nazadnje, predložitveno sodišče sprašuje, ali mora biti v skladu s pravom Skupnosti kmet, ki je oral orno zemljišče, tudi oseba, ki zatrjuje težaven primer oziroma

17 – Prvi pododstavek člena 40(5) zahteva le, da so v referenčnem obdobju zavezani kmetijsko-okoljskim obveznostim. Drugi pododstavek tega člena zahteva, da sporne obveznosti obsegajo tudi referenčna obdobja, ki so navedena v njem.

18 – Glej med drugim sodbe z dne 14. decembra 1995 v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, Recueil, str. I-4705, točka 17); z dne 9. decembra 2003 v zadevi Komisija proti Italiji (C-129/00, Recueil, str. I-14637, točka 25); z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet (C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 43) in z dne 7. junija 2007 v združenih zadevah van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, ZOdl, str. I-4233).

izjemne okoliščine iz člena 40(5). V obravnavani zadevi je kmetija, iz katere je izvirala kmetija A. Grootesa, postala predmet pogodbe o upravljanju iz leta 1999 (v skladu z dodatnim sporazumom z dne 3. marca 2003) z učinkom šele od 31. decembra 2002 – torej samo v zadnjem letu njene veljavnosti.

44. Vendar predložitveno sodišče pravilno šteje, da je celo v takih primerih mogoče upoštevati izogibanje škodljivim vplivom na tiste kmete, ki so sodelovali pri okoljskem ukrepu EU v kmetijskem sektorju, zaradi katerega so bili dolžni izvesti ekstenzifikacijo. V resnici kmetje, če pogodba ni sklenjena za nedoločen čas, zlasti če gre za površino, ki je predmet kmetijsko-okoljskega ukrepa (in s tem povezanih omejitev uporabe), obveznosti zelo pogosto prevzamejo z mislijo, da bodo površino v prihodnje ponovno uporabljali kot orno zemljišče. V obravnavani zadevi je prišlo do te drugačne uporabe leta 2004, ko je bila gojena silažna koruza.

45. Kot je trdila nemška vlada, v primerih, v katerih je zemljišče preneseno na kmeta, ki soglaša s prevzemom obveznosti, določenih v zvezi s kmetijsko-okoljskim ukrepom, sme ta kmet pričakovati, da ne bo slabše obravnavan in da bo v enakem pravnem položaju kot njegov prednik. Če so izpolnjeni vsi drugi pogoji, sme uspešno zatrjevati težaven primer ali izjemne okoliščine iz člena 40(5) Uredbe v zvezi s členom 61.

46. Iz tega izhaja, da je treba člen 40(5) Uredbe v zvezi s členom 61 razlagati tako, da ni odločilno, ali je kmet, ki je vložil zahtevek za pravice do plačila, isti kmet, ki je izvedel spremembo namembnosti zemljišča.

IV – Predlog

47. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo Verwaltungsgericht Schwerin, odgovori:

1. V okoliščinah iz postopka v glavni stvari, v katerih se zemljišče uporablja kot travnik v zvezi s kmetijsko-okoljskim ukrepom, ki se brez prekinitve izvaja na referenčni datum iz člena 61 Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi Uredbe (EGS) št. 2019/93 in različnih drugih uredb in ki pomeni zadostno ohranitev (trajne) uporabe kot pašnik, vendar brez prekinitve nadaljuje kmetijsko-okoljski ukrep, na podlagi katerega je prišlo do spremembe iz ornega zemljišča v trajni pašnik, je treba člen 40 te uredbe razlagati na podlagi celotne presoje preteklega kmetijsko-okoljskega ukrepa in tega, ki mu sledi.

2. Člen 40(5) Uredbe št. 1782/2003 v zvezi s členom 61 je treba razlagati tako, da že samo obstoj vzročne zveze med spremembo namembnosti zemljišč in sodelovanjem pri kmetijsko-okoljskem ukrepu v zvezi z izračunom pravic do plačil

zadošča, da se ne upošteva dejstvo, da se je na referenčni datum iz člena 61 te uredbe zemljišče še vedno dejansko uporabljalo kot pašnik.

3. Člen 40(5) Uredbe št. 1782/2003 v zvezi s členom 61 je treba razlagati tako, da ni odločilno, ali je kmet, ki je vložil zahtevek za pravice do plačila, isti kmet, ki je izvedel spremembo namembnosti zemljišča.