Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 4. julija 2024*

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna kmetijska politika – Uredba (EU) št. 1307/2013 – Člen 52 – Uredba (EU) št. 639/2014 – Člen 53(1) – Opredelitev meril za upravičenost do ukrepov vezane podpore – Pristojnost držav članic – Uredba (EU) št. 640/2014 – Člen 2(1), drugi pododstavek, točki 16 in 18 – Razlikovanje med ‚prijavljenimi živalmi' in ‚ugotovljenimi živalmi' – Člen 30(3) – Podpora, izračunana na podlagi ugotovljenih živali – Člen 31, od (1) do (3) – Upravne kazni za neizpolnjevanje med prijavljenimi živalmi – Vloga za vezano podporo za krave dojilje – Stopnja telitve, določena v nacionalni ureditvi, ki ni dosežena za vse prijavljene živali – Stopnja, ki jo je doseglo manjše število teh živali – Nacionalna praksa zavrnitve podpore“

V zadevi C-538/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 25. julija 2022, ki je na Sodišče prispela 11. avgusta 2022, v postopku

SB

proti

Agrárminiszter,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, P. G. Xuereb (poročevalec), sodnik, in I. Ziemele, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za madžarsko vlado Zs. Biró-Tóth in M. Z. Fehér, agenta,

– za Evropsko komisijo V. Bottka in A. Sauka, agenta,

* Jezik postopka: madžarščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. novembra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(1), drugi pododstavek, točki 16 in 18, člena 30(3) in člena 31, od (1) do (3), Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 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), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2016/1393 z dne 4. maja 2016 (UL 2016, L 225, str. 41) (v nadaljevanju: Delegirana uredba št. 640/2014).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med SB, kmetom, in Agrárminiszter (minister za kmetijstvo, Madžarska) v zvezi z zavrnitvijo zadnjenavedenega organa, da SB dodeli proizvodno vezano podporo za krave dojilje.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EU) št. 1306/2013

3 Člen 63 Uredbe 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, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549), naslovljen „Neupravičeno izplačani zneski in upravne kazni“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Kadar je ugotovljeno, da upravičenec ne izpolnjuje meril za upravičenost, zavez ali drugih obveznosti v zvezi s pogoji za odobritev pomoči ali podpore, kot jih določa področna kmetijska zakonodaja, se pomoč ne plača ali se v celoti ali delno ukine, ustrezne plačilne pravice iz člena 21 Uredbe [(EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o določitvi pravil za neposredna plačila kmetom v okviru 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)] pa se, kadar je to ustrezno, ne dodelijo ali se ukinejo.

[…]

2. Države članice poleg tega, kadar tako določa področna kmetijska zakonodaja, naložijo tudi upravne kazni […].“

Uredba št. 1307/2013

4 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1307/2013, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 (UL 2017, L 350, str. 15) (v nadaljevanju: Uredba št. 1307/2013), je navedeno:

„Pojasniti bi bilo treba, da se za ukrepe iz te uredbe uporabljajo Uredba [št. 1306/2013] in določbe, sprejete na njeni podlagi. […]“

5 Naslov IV Uredbe št. 1307/2013 vsebuje poglavje 1, naslovljeno „Prostovoljna vezana podpora“, ki vsebuje člen 52, naslovljen „Splošna pravila“. Ta člen 52 določa:

„1. Države članice lahko kmetom odobrijo vezano podporo pod pogoji, določenimi v tem poglavju (v nadaljnjem besedilu v tem poglavju: vezana podpora).

[…]

6. Vezana podpora je shema, ki omejuje proizvodnjo v obliki letnega plačila, ki temelji na fiksnih površinah in donosih ali na fiksnem številu živali in spoštuje finančne zgornje meje, ki jih določijo države članice za vsak ukrep in o njih uradno obvestijo [Evropsko k]omisijo.

[…]

9. Da bi zagotovili učinkovito in usmerjeno porabo sredstev [Evropske u]nije ter preprečili dvojno financiranje v okviru drugih podobnih instrumentov podpore, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 70, v katerih so določeni:

(a) pogoji za odobritev vezane podpore,

(b) pravili o skladnosti z drugimi ukrepi Unije in o kumulaciji podpore.

[…]“

6 V členu 53 te uredbe, naslovljenem „Finančne določbe“, so naštete odločitve o prostovoljni vezani podpori, ki jih lahko sprejmejo države članice.

7 Člen 54 navedene uredbe, naslovljen „Uradna obvestila“, v odstavku 1 določa:

Države članice o odločitvah iz člena 53 obvestijo Komisijo do datumov iz navedenega člena. […]“

Delegirana uredba št. 639/2014

8 Člen 53 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 639/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike ter o spremembi

Priloge X k navedeni uredbi (UL 2014, L 181, str. 1), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2018/1784 z dne 9. julija 2018 (UL 2018, L 293, str. 1) (v nadaljevanju: Delegirana uredba št. 639/2014), naslovljen „Pogoji za odobritev podpore“, v odstavku 1 določa:

„Države članice določijo merila za upravičenost do ukrepov vezane podpore v skladu z okvirom iz [Uredbe št. 1307/2013] in pogoji, določenimi v tej uredbi.“

9 Člen 67 Delegirane uredbe št. 639/2014, naslovljen „Uradna obvestila glede prostovoljne vezane podpore“, v odstavku 1 določa:

„Uradna obvestila iz člena 54(1) [Uredbe št. 1307/2013] vključujejo podatke iz Priloge I k tej uredbi.“

10 Priloga I k Delegirani uredbi št. 639/2014, naslovljena „Vsebina informacij, ki jih je v skladu s členom 67(1) treba predložiti Komisiji“, določa:

„Informacije vključujejo:

[…]

(3) opis vsakega ukrepa podpore, ki vključuje vsaj:

[…]

(f) veljavne pogoje za upravičenost;

[…].“

Delegirana uredba št. 640/2014

11 V uvodnih izjavah 1, 28 in 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 je navedeno:

„(1) […] Z [Uredbo št. 1306/2013] je Komisija pooblaščena za sprejemanje delegiranih in izvedbenih aktov. Da se v novem pravnem okviru zagotovi nemoteno delovanje sistema, bi bilo treba s takšnimi akti sprejeti nekatera pravila. […]

[…]

(28) Pri vlogah za pomoč v okviru shem pomoči za živali ali zahtevkih za plačilo v okviru ukrepov podpore na žival zadevna žival v primeru neizpolnjevanja postane neupravičena. Znižanja morajo biti določena, ko je ugotovljena prva žival, ki ne izpolnjuje meril, vendar mora biti ne glede na stopnjo znižanja kazen manj stroga, kadar je neizpolnjevanje meril ugotovljeno pri treh živalih ali manj. V vseh ostalih primerih bi morala biti resnost upravne kazni odvisna od odstotka živali, za katere je bilo ugotovljeno, da ne izpolnjujejo meril.

[…]

(31) Za ukrepe podpore za razvoj podeželja bi morale biti zavrnitve in ukinitve podpore ter upravne kazni določene ob upoštevanju načel odvračanja in sorazmernosti. Zavrnitve in ukinitve podpore bi morale biti razvrščene glede na resnost, obseg, trajanje in ponavljanje ugotovljenega neizpolnjevanja. Glede kriterijev upravičenosti, zavez in drugih obveznosti bi bilo treba pri zavrnitvah in ukinitvah podpore ter upravnih kaznih upoštevati posebnosti različnih ukrepov podpore. V primeru resnega neizpolnjevanja ali če upravičenec predloži lažne dokaze, da bi prejel podporo, bi bilo treba podporo zavrniti in naložiti upravno kazen. Upravne kazni bi morale segati vse do popolne izključitve iz enega ali več ukrepov podpore ali vrste operacij za določeno obdobje.“

12 Člen 2 Delegirane uredbe št. 640/2014, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v odstavku 1 določa:

„[…]

Uporabljajo se tudi naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(2) ‚neizpolnjevanje‘ pomeni:

(a) pri merilih za upravičenost, zavezah ali drugih obveznostih glede pogojev za dodelitev pomoči ali podpore iz člena 67(2) [Uredbe št. 1306/2013], vsakršno nespoštovanje navedenih meril za upravičenost, zavez ali ostalih obveznosti; […]

[…]

(13) ‚shema pomoči za živali‘ pomeni ukrep prostovoljno vezane podpore iz poglavja 1 naslova IV [Uredbe št. 1307/2013], pri katerem letno plačilo, ki se odobri v okviru opredeljenih količinskih omejitev, temelji na določenem številu živali;

[…]

(15) ‚vloga za pomoč na živali‘ pomeni vlogo za plačilo pomoči v primeru, ko letno plačilo, ki se dodeli v okviru opredeljenih količinskih omejitev, temelji na določenem številu živali iz prostovoljno vezane podpore, določene v poglavju 1 naslova IV [Uredbe št. 1307/2013];

(16) ‚prijavljene živali‘ pomenijo živali, ki so predmet vloge za pomoč na žival na podlagi sheme pomoči za živali ali zahtevka za plačilo za ukrep podpore na žival;

[…]

(18) ‚ugotovljena žival‘ pomeni:

(a) pri shemi pomoči za žival, žival, ki izpolnjuje vse pogoje, določene v pravilih za dodelitev pomoči; ali

(b) pri ukrepu podpore na žival, žival, ugotovljeno z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem;

[…].“

13 Naslov II Delegirane uredbe št. 640/2014, „Integrirani administrativni in kontrolni sistem“, vsebuje poglavje IV, naslovljeno „Izračun pomoči in upravnih kazni za sheme neposrednih plačil in ukrepe za razvoj podeželja v okviru integriranega sistema“, ki vsebuje oddelek 4, naslovljen „Prostovoljno vezana podpora, ki temelji na vlogah za pomoč na žival v okviru shem pomoči za živali, ali podpora za razvoj podeželja, ki temelji na zahtevkih za plačilo v okviru ukrepov podpore na žival“, ta pa vsebuje člen 30 z naslovom „Podlaga za izračun“. Ta člen 30 v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Pomoč ali podpora se v nobenem primeru ne dodeli za število živali, višje od števila, ki je navedeno v vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo.

2. Živali na kmetijskem gospodarstvu veljajo za ugotovljene le, če so identificirane v vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo. Identificirane živali se lahko nadomestijo, ne da bi to povzročilo izgubo pravice do plačila pomoči ali podpore, če pristojni organ še ni obvestil upravičenca o neizpolnjevanju zahtev v vlogi ali zahtevku ali če upravičenec še ni bil obveščen o nameri organa, da izvede pregled na kraju samem. Kadar država članica ne uporabi možnosti, da bi imela sistem brez zahtevkov v skladu s pravili, ki jih Komisija določi na podlagi člena 78(b) [Uredbe št. 1306/2013], z vsemi sredstvi zagotovi, da ne obstaja noben dvom o tem, katere živali so zajete v vlogah ali zahtevkih upravičenca.

3. Brez poseganja v člen 31 se v primeru, če število živali, prijavljenih v vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo, presega število, ki je ugotovljeno z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem, pomoč ali podpora izračuna na podlagi ugotovljenih živali.“

14 Člen 31 Delegirane uredbe št. 640/2014, naslovljen „Upravne kazni v zvezi s prijavljenimi živalmi v okviru shem pomoči za živali ali ukrepov podpore na žival“, določa:

„1. Kadar je v zvezi z vlogo za pomoč v okviru sheme pomoči za živali ali v zvezi z zahtevkom za plačilo v okviru ukrepov podpore na žival ugotovljena razlika med številom prijavljenih živali in številom ugotovljenih živali v skladu s členom 30(3), se skupni znesek pomoči ali podpore, do katere je upravičenec upravičen v okviru sheme pomoči ali ukrepa podpore za zadevno leto zahtevka, zmanjša za odstotek, ki se določi v skladu z odstavkom 3 tega člena, v primeru da je bilo neizpolnjevanje ugotovljeno pri največ treh živalih.

2. Če je neizpolnjevanje odkrito pri več kot treh živalih, se skupni znesek pomoči ali podpore, do katere je upravičenec upravičen v okviru sheme pomoči ali ukrepa podpore ali vrste operacij v okviru takega ukrepa podpore iz odstavka 1 za zadevno leto zahtevka, zniža za:

(a) odstotek, ki se določi v skladu z odstavkom 3, če ne presega 10 %;

(b) dvakratni odstotek, ki se določi v skladu z odstavkom 3, če presega 10 %, vendar ne presega 20 %.

Če odstotek, določen v skladu z odstavkom 3, presega 20 %, se v okviru sheme pomoči ali ukrepa podpore ali vrste operacij v okviru takega ukrepa podpore za zadevno leto zahtevka ne dodeli nobena pomoč ali podpora, do katere bi bil upravičenec upravičen v skladu s členom 30(3).

Če odstotek, določen v skladu z odstavkom 3, presega 50 %, se v okviru sheme pomoči ali ukrepa podpore ali vrste operacij v okviru takega ukrepa podpore za zadevno leto zahtevka ne dodeli nobena pomoč ali podpora, do katere bi bil upravičenec upravičen v skladu s členom 30(3). Poleg

tega se upravičencu naloži dodatna kazen v znesku, enakem znesku, ki odgovarja razliki med številom prijavljenih živali in številom ugotovljenih živali v skladu s členom 30(3). Če navedenega zneska ni mogoče popolnoma poravnati v treh koledarskih letih po koledarskem letu ugotovitve v skladu s členom 28 Izvedbene uredbe [Komisije (EU) št. 908/2014 z dne 6. avgusta 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s plačilnimi agencijami in drugimi organi, finančnim upravljanjem, potrjevanjem obračunov, pravili o kontrolah, varščinami in preglednostjo (UL 2014, L 255, str. 59)], se neporavnani saldo odpiše.

Za vrste, ki niso navedene v členu 30(4) in (5) te uredbe, se lahko države članice odločijo določiti drugačno število živali od praga treh živali iz odstavkov 1 in 2 tega člena. Pri določanju navedenega števila države članice zagotovijo, da je v svojem bistvu enakovreden navedenemu pragu, s tem da med drugim upoštevajo glave velike živine in/ali znesek dodeljene pomoči ali podpore.

3. Za določitev odstotkov iz odstavkov 1 in 2 se število prijavljenih živali v okviru sheme pomoči za živali ali ukrepov podpore na žival ali vrste operacij, pri katerih je bilo odkrito neizpolnjevanje, deli s številom ugotovljenih živali za navedeno shemo pomoči za živali ali ukrep podpore ali vrsto operacij v okviru takega ukrepa podpore v zvezi z vlogo za pomoč ali zahtevkom za plačilo ali vrsto operacij v okviru takega ukrepa podpore za zadevno leto zahtevka.

[…]“

Izvedbena uredba št. 809/2014

15 Člen 15 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo (UL 2014, L 227, str. 69), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2015/2333 z dne 14. decembra 2015 (UL 2015, L 329, str. 1) (v nadaljevanju: Izvedbena uredba št. 809/2014), naslovljen „Spremembe zbirne vloge ali zahtevka za plačilo in spremembe po predhodnih preverjanjih“, določa:

„1. Po končnem roku za predložitev zbirne vloge ali zahtevka za plačilo se lahko v zbirno vlogo ali zahtevek za plačilo dodajo posamezne kmetijske parcele ali posamezne plačilne pravice ali se te parcele ali pravice v vlogi ali zahtevku prilagodijo, pod pogojem, da se upoštevajo zahteve v okviru zadevnih shem neposrednih plačil ali ukrepov za razvoj podeželja.

[…]

3. Če je pristojni organ upravičenca že obvestil o kakršnem koli primeru neskladnosti v zbirni vlogi ali zahtevku za plačilo, ali je pristojni organ upravičenca obvestil, da namerava opraviti pregled na kraju samem, ali se pri pregledu na kraju samem odkrije kakršna koli neskladnost, spremembe v skladu z odstavkom 1 niso dovoljene v zvezi s kmetijskimi parcelami, pri katerih je bila ugotovljena neskladnost.

[…]“

16 Člen 21 te izvedbene uredbe, naslovljen „Zahteve v zvezi z vlogo za pomoč na žival in zahtevki za plačilo v okviru ukrepov podpore na žival“, v odstavku 1 določa:

„Vloga za pomoč na žival, kot je opredeljena v točki 15 drugega pododstavka člena 2(1) [Delegirane uredbe št. 640/2014], ali zahtevek za plačilo v okviru ukrepov podpore na žival, kot so opredeljeni v točki 14 drugega pododstavka člena 2(1) navedene uredbe, vsebuje vse informacije, potrebne za ugotovitev upravičenosti do pomoči in/ali podpore, in zlasti:

(a) identiteto upravičenca;

(b) sklicevanje na zbirno vlogo, če je že bila predložena;

(c) število živali vsake vrste, za katero se predloži vloga za pomoč na žival ali zahtevek za plačilo, in pri govedu identifikacijsko oznako živali;

[…].“

Madžarsko pravo

17 Člen 4 A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. FM rendelet (uredba ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 9 o pravilih za uveljavljanje proizvodno vezanih neposrednih pomoči) z dne 13. marca 2015 (v nadaljevanju: ministrska uredba št. 9/2015) določa:

„[…]

2. Državna blagajna odloči o pomoči po opravljenih pregledih iz Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 […], ob upoštevanju določb o znižanjih in drugih kaznih, ki so določene v tej uredbi.

[…]

4. Če se pri pregledu ugotovi neskladnost z zahtevami glede pomoči, vključno z navzkrižno skladnostjo, se pri določanju zneska te pomoči pravne posledice iz členov 13, 15, od 30 do 32, 34 in od 37 do 41 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 uporabijo, kadar gre za pomoči iz poglavja II […].

[…]“

18 Člen 7(3) te uredbe določa:

„Ob upoštevanju pogoja, določenega v členu 2(2) uredbe št. 8 ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 13. marca 2015 o pravilih za uveljavljanje neposrednih pomoči kmetom, je najmanjše število živali, za katere se lahko dodeli pomoč, ena žival.“

19 Člen 11(1)(e) navedene uredbe določa:

„Do podpore za krave dojilje je upravičen kmet, čigar čreda, prijavljena za pomoč, je sestavljena iz več kot 50 % telet, namenjenih za proizvodnjo mesa, in v kateri je vsaj 30 % živali, vključenih v vlogo za

pomoč, telilo v zadevnem letu, ter ki teleta, povržena med rejo, vsaj en mesec od datuma telitve ohrani v isti čredi kot njihove matere, ki so vključene v vlogo za pomoč, […].“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 SB je 9. maja 2019 pri organu, pristojnem za dodeljevanje kmetijskih pomoči, vložil zahtevek za dodelitev proizvodno vezane pomoči za enajst krav dojilj.

21 Ta organ je z odločbo z dne 25. junija 2020 zahtevek SB zavrnil z obrazložitvijo, da so v obdobju, na katero se nanaša ta prošnja, telile le tri od enajstih krav, na katere se nanaša ta zahtevek, kar ustreza 27-odstotni stopnji telitve. Zahteva po minimalni stopnji telitve v višini 30 % živali, na katere se nanaša tak zahtevek, določena v členu 11(1)(e) ministrske uredbe št. 9/2015, tako ni bila izpolnjena. Zato je menil, da pomoči ni mogoče dodeliti za nobeno od živali, prijavljenih v navedenem zahtevku, in da se člen 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 ne uporablja.

22 Minister za kmetijstvo je z odločbo z dne 16. novembra 2020 potrdil odločbo z dne 25. junija 2020.

23 SB je zoper odločbo z dne 16. novembra 2020 vložil tožbo pri Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska), ki je predložitveno sodišče, pri čemer je trdil, da je minister za kmetijstvo napačno uporabil pravo, na eni strani, ker ni uporabil pravnih posledic, sankcij in znižanj, določenih v členih 30 in 31 Delegirane uredbe št. 640/2014, na katere napotuje člen 4, od (1) do (3), ministrske uredbe št. 9/2015, in na drugi, ker ni upošteval števila ugotovljenih živali v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, te delegirane uredbe niti števila živali, ki ne izpolnjujejo zahtev, ampak samo število prijavljenih živali v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 16, navedene delegirane uredbe. V skladu s členom 30(3) iste delegirane uredbe pa naj bi bilo treba znesek podpore izračunati na podlagi števila ugotovljenih živali.

24 SB pred predložitvenim sodiščem trdi tudi, da Delegirana uredba št. 640/2014 od prosilca za pomoč ne zahteva, da pogoje za dodelitev te pomoči izpolnjuje za vse prijavljene živali. Ta delegirana uredba naj bi v primeru manjših pomanjkljivosti določala znižanje navedene pomoči. SB meni, da bi bilo treba v obravnavanem primeru deset njegovih živali šteti za „ugotovljene“, torej za skladne s pogoji za dodelitev pomoči v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, navedene delegirane uredbe. Ker so namreč tri od teh živali telile, je bila zahtevana 30-odstotna stopnja telitve dosežena pri desetih njegovih kravah.

25 Tako naj bi bil SB na podlagi člena 30(3) in člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014 upravičen do pomoči za deset krav, čeprav bi moral biti v skladu s členom 31(1) in (3) te delegirane uredbe znesek pomoči v tem primeru zmanjšan ob upoštevanju števila živali, ki ne izpolnjujejo zahtev.

26 Minister za kmetijstvo pred predložitvenim sodiščem trdi, da se člen 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 ne uporablja. Po mnenju tega ministra okoliščina, da stopnja telitve ni v skladu s stopnjo, ki je določena v členu 11(1)(e) ministrske uredbe št. 9/2015, vpliva na vse prijavljene živali, za katere je bil vložen zahtevek za plačilo pomoči. Trdi tudi, da člen 31 te delegirane uredbe določa pravila, ki se uporabljajo v primeru neizpolnjevanja pri posameznih živalih, medtem ko naj v obravnavanem primeru SB ne bi spoštoval pogojev za dodelitev pomoči, saj njegova živina ni dosegla zahtevane minimalne stopnje telitve. Nazadnje, minister za kmetijstvo na podlagi člena 53(1) Delegirane uredbe št. 639/2014 navaja, da je določitev meril za upravičenost vlog za podporo v pristojnosti držav članic.

27 Predložitveno sodišče se sprašuje, na prvem mestu, ali člen 30(3) in člen 31(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 nasprotujeta praksi države članice, v skladu s katero se zahtevek za plačilo vezane podpore za krave dojilje v celoti zavrne, če stopnja telitve, ki jo zahteva zakonodaja te države članice, ni dosežena za prijavljene živali, čeprav je ta stopnja dosežena za manjše število teh živali.

28 V zvezi s tem predložitveno sodišče tako kot SB meni, da je bil namen zakonodajalca Unije, ki naj bi se odražal v uvodnih izjavah 28 in 31 Delegirane uredbe št. 640/2014, ta, da delno izpolnjevanje pogojev za dodelitev pomoči ne povzroči neplačila pomoči, ampak plačilo zmanjšane pomoči.

29 Predložitveno sodišče poudarja tudi, da se zdi, da iz člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014 izhaja, da ta uredba razlikuje med kategorijo živali, ki jih prijavi prosilec za pomoč, in kategorijo ugotovljenih živali, saj v skladu z opredelitvijo iz te določbe ugotovljena žival pomeni žival, ki izpolnjuje vse pogoje, določene v pravilih za dodelitev pomoči.

30 Iz te opredelitve v navedeni določbi, ki je osnova za izračun pomoči, ki se določi v skladu s členom 30 Delegirane uredbe št. 640/2014, in zneska kazni za neizpolnjevanje v zvezi z nekaterimi prijavljenimi živalmi, ki se določi v skladu s členom 31 te delegirane uredbe, naj bi izhajalo, da je zakonodajalec Unije dal prednost pregledu izpolnjevanja meril živali, obravnavanih posamično.

31 Po mnenju predložitvenega sodišča pa zadevna nacionalna praksa ne omogoča razlikovanja med prijavljenimi živalmi in ugotovljenimi živalmi, kar naj bi bilo v nasprotju z določbami Delegirane uredbe št. 640/2014, ki temeljijo na načelih tehtanja in sorazmernosti, ki zaradi odvračanja pomanjkljivosti sankcionirajo z zmanjšanjem pomoči in – samo v primeru resnega neizpolnjevanja – z zavrnitvijo prošnje.

32 Na drugem mestu, predložitveno sodišče se sprašuje, katero metodo je treba uporabiti za določitev količnika, na podlagi katerega je mogoče določiti znižanje pomoči v skladu s členom 31(3) Delegirane uredbe št. 640/2014.

33 Na tretjem mestu, predložitveno sodišče se v bistvu sprašuje, ali je treba ta količnik pomnožiti s 100.

34 V teh okoliščinah je Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je praksa države članice, v skladu s katero je treba – kadar je na podlagi merila upravičenosti do pomoči, ki ga določi zadevna država članica, stopnja telitve, dosežena glede na število prijavljenih živali, nižja od stopnje telitve, ki se zahteva in je določena za prijavljene živali – [zahtevek za plačilo] proizvodno vezane podpore za krave dojilje zavrniti v celoti tudi, če je zahtevana stopnja telitve v manjši skupini prijavljenih živali dosežena, ker se zaradi nižjega deleža telitev od tistega, ki se zahteva v nacionalni zakonodaji, šteje, da nobena od prijavljenih živali ni upravičena, skladna s členom 30(3) [Delegirane uredbe št. 640/2014], ob upoštevanju uvodnih izjav 28 in 31, člena 2(1)[, drugi pododstavek], točki 16 in 18, ter člena 31, od (1) do (3), te uredbe?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen: Ali je treba v obravnavani zadevi glede na zahtevi po stopnjevanju in sorazmernosti iz uvodnih izjav 28 in 31 [Delegirane uredbe št. 640/2014] ter ob upoštevanju [določb] pravnih predpisov Unije, navedenih v prejšnjem vprašanju, število upravičenih živali v smislu člena 2(1[), drugi pododstavek], točka 18, in člena 30(3) te uredbe, če je delež telitev nižji od tistega, ki ga določa nacionalna zakonodaja, določiti tako, da:
   (a) se kot upravičene živali upoštevajo samo tiste, ki so telile, ali
   (b) se za upravičene živali šteje skupina prijavljenih živali, v kateri je dosežena stopnja telitve, določena v nacionalnih predpisih?

3. Ali je treba ob upoštevanju členov 30(3) ter 31(1) in (2) [Delegirane uredbe št. 640/2014] in zahteve po sorazmernosti iz uvodne izjave 31 te uredbe člen 31(3) te uredbe razlagati tako, da je treba za določitev osnove za kazen ugotoviti razmerje med [živalmi, ki izpolnjujejo zahteve, in živalmi, ki ne izpolnjujejo zahtev], ali pa tako, da je treba primerjati razmerje med [živalmi, ki izpolnjujejo zahteve, in prijavljenimi živalmi], ter tako dobljeno razmerje pomnožiti s 100 in tako izračunati odstotek?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 v povezavi z uvodnima izjavama 28 in 31, členom 2(1), drugi pododstavek, točki 16 in 18, in členom 31, od (1) do (3), te delegirane uredbe razlagati tako, da nasprotuje praksi države članice, v skladu s katero se, kadar pogoj za dodelitev vezane podpore, določen v nacionalni zakonodaji, in sicer zahteva, da morajo živali, prijavljene v vlogi za dodelitev navedene podpore, doseči 30-odstotno stopnjo telitve, ni izpolnjen, vloga za to podporo v celoti zavrne, namesto da se znesek podpore zgolj zniža z uporabo upravnih kazni iz člena 31, od (1) do (3), navedene delegirane uredbe.

36 Najprej je treba navesti, da madžarska vlada v pisnem stališču trdi, da je zadevna nacionalna praksa v nasprotju s členom 11(1)(e) ministrske uredbe št. 9/2015, ki določa, da je 30-odstotno minimalno stopnjo telitve treba doseči za živali, za katere se je zahtevala vezana podpora, ker namen nacionalnega zakonodajalca ni bil določiti to stopnjo kot pogoj za dodelitev te podpore, ampak kot metodo za izračun.

37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se mora Sodišče pri razlagi določb nacionalnega pravnega reda načeloma opreti na opredelitve, ki izhajajo iz predložitvene odločbe. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče namreč ni pristojno za razlago notranjega prava države članice (sodba z dne 5. decembra 2023, Deutsche Wohnen, C-807/21, EU:C:2023:950, točka 36 in navedena sodna praksa).

38 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da mora v skladu z zadevno upravno prakso celota prijavljenih živali doseči minimalno stopnjo telitve 30 % za leto zahtevka. Ta stopnja, ki je določena v členu 11(1)(e) ministrske uredbe št. 9/2015, se šteje za pogoj za dodelitev vezane podpore, tako da če živali, prijavljene v vlogi za to podporo, tega pogoja ne izpolnjujejo, se vloga v celoti zavrne. Zato je treba izhajati iz predpostavke, da je 30-odstotna minimalna stopnja telitve, določena v tej uredbi, pogoj za dodelitev vezane podpore, ki je povezan s številom živali, prijavljenih v zahtevku za podporo.

39 Ker bi bilo mogoče šteti, da se z razlago, ki jo zagovarjata predložitveno sodišče in SB, izpodbija možnost držav članic, da opredelijo pogoje za dodelitev vezane podpore, ki morajo biti izpolnjeni za vse prijavljene živali, je treba najprej poudariti, da Delegirana uredba št. 639/2014, ki je bila sprejeta na podlagi člena 52(9) Uredbe št. 1307/2013, v členu 53(1), naslovljenem „Pogoji za odobritev podpore“, določa, da države članice določijo merila za upravičenost do ukrepov vezane podpore v skladu z okvirom iz Uredbe št. 1307/2013 in pogoji, določenimi v tej delegirani uredbi.

40 Države članice, ki sprejmejo odločitev o dodelitvi prostovoljne vezane podpore ali jo pregledajo, morajo v skladu s členom 54 Uredbe št. 1307/2013 v povezavi s členom 53(6) te uredbe in členom 67(1) Delegirane uredbe št. 639/2014 o odločitvah, sprejetih v zvezi s tem, obvestiti Komisijo. V skladu s točko 3(f) Priloge I k Delegirani uredbi št. 639/2014 morajo države članice v uradnih obvestilih, predloženih Komisiji, navesti pogoje za upravičenost za vsak ukrep podpore.

41 Iz določb, navedenih v prejšnjih dveh točkah te sodbe, izhaja, da imajo države članice ob upoštevanju okvira iz Uredbe št. 1307/2013 in pogojev, določenih v Delegirani uredbi št. 639/2014, diskrecijsko pravico pri opredelitvi meril ali pogojev za upravičenost do ukrepov vezane podpore, kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 28 sklepnih predlogov.

42 Če pa država članica v okviru svoje diskrecijske pravice kot „merilo za upravičenost“ v smislu člena 53(1) Delegirane uredbe št. 639/2014 opredeli merilo, ki ga morajo izpolnjevati vse prijavljene živali, kot je zadevno, in če to merilo ni izpolnjeno, nobene prijavljene živali načeloma ni mogoče šteti za „ugotovljeno žival“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, te delegirane uredbe.

43 Poleg tega se zdi 30-odstotna minimalna stopnja telitve, katere namen je, kot izhaja iz stališč madžarske vlade, spodbuditi kmete, da trajno zadržijo ali celo povečajo svojo čredo, primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja.

44 Glede člena 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014, na katerega se nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje, je treba navesti, da se v skladu s to določbo brez poseganja v člen 31 te delegirane uredbe v primeru, če število živali, prijavljenih v vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo, presega število, ki je ugotovljeno z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem, pomoč ali podpora izračuna na podlagi ugotovljenih živali.

45 Iz te določbe izhaja, da če je število ugotovljenih živali manjše od števila živali, prijavljenih v vlogi, je treba znesek podpore izračunati na podlagi števila ugotovljenih živali. Zato se lahko zahtevana pomoč dodeli za manjše število živali, kot je prijavljeno v vlogi za pomoč.

46 Vendar se člen 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 ne uporablja, kadar – kot v obravnavanem primeru – ni nobene ugotovljene živali. Ta določba zlasti ne določa pogojev za odobritev vezane podpore, saj je določitev teh pogojev v skladu s tem, kar je bilo ugotovljeno v točkah od 39 do 41 te sodbe, v pristojnosti držav članic. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 30 sklepnih predlogov, navedeni člen 30(3) določa le merila za izračun vezane podpore. To razlago potrjuje naslov tega člena 30, in sicer „Podlaga za izračun“.

47 Člena 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 torej ni mogoče razlagati tako, da nalaga obveznost uporabe pogoja za dodelitev podpore, ki se nanaša na vse živali, prijavljene v vlogi, za manjše število teh živali.

48 Člen 2(1), drugi pododstavek, Delegirane uredbe št. 640/4, na katerega se nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje, se v točki 16 omejuje na opredelitev kategorije „prijavljenih živali“ kot živali, ki so predmet vloge za pomoč, v točki 18 pa na opredelitev kategorije „ugotovljenih živali“. „Ugotovljena žival“ je v skladu s členom 2(1), drugi pododstavek, točka 18(a), te delegirane uredbe pri shemi pomoči za žival živali, ki izpolnjuje vse pogoje, določene v pravilih za dodelitev pomoči, v skladu s členom 2(1), drugi pododstavek, točka 18(a), te delegirane uredbe pa pri ukrepu podpore na žival živali, ugotovljena z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem. Vendar navedena določba ne nalaga obveznosti uporabe pogoja za dodelitev podpore, ki ga morajo izpolnjevati vse prijavljene živali, kot je zadevna minimalna stopnja telitve, za manjše število živali, tako da bi bile nekatere prijavljene živali ugotovljene.

49 Kar zadeva člen 31 Delegirane uredbe št. 640/2014, na katerega se nanaša prvo vprašanje, ta člen je naslovljen „Upravne kazni v zvezi s prijavljenimi živalmi v okviru shem pomoči za živali ali ukrepov podpore na žival“ in v odstavkih od 1 do 3 določa, da se znesek pomoči zmanjša, kadar je v vlogi za pomoč ugotovljena razlika med prijavljenimi živalmi in ugotovljenimi živalmi v skladu s členom 30(3) te delegirane uredbe.

50 Iz člena 31(1) navedene delegirane uredbe izhaja, da se znižanja iz tega člena 31 uporabljajo le v primeru iz člena 30(3) iste delegirane uredbe. Poleg tega, kot potrjuje njegov naslov, je namen navedenega člena 31 urediti kazni, ki se uporabijo, če vloga za pomoč ne izpolnjuje pogojev. Natančneje, uporaba znižanj, določenih v tem členu, predpostavlja, da pravica do pomoči obstaja in da so torej merila za upravičenost, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 44 in 46 sklepnih predlogov, načeloma izpolnjena in torej, tako kot člen 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014, ni namenjena urejanju samih pogojev za dodelitev podpore.

51 Iz tega sledi, da niti člen 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 niti člen 31 te uredbe ne nasprotujeta zadevni upravni praksi iz točke 38 te sodbe.

52 Uvodni izjavi 28 in 31 Delegirane uredbe št. 640/2014, na kateri napotuje prvo vprašanje, ne omajata te razlage.

53 Na eni strani, čeprav je iz uvodne izjave 28 te delegirane uredbe razvidno, da neizpolnjevanje pogojev povzroči le neupravičenost zadevne živali, uporabe izraza „zadevna žival“ v ednini v nekaterih jezikovnih različicah ni mogoče razlagati tako, da se z njo nalaga, da se pogoj za dodelitev podpore, ki se nanaša na vse živali, prijavljene v vlogi, uporabi za manjše število teh živali. Ta splošni izraz je treba razumeti kot „zadevno žival ali živali“, pri čemer je število zadevnih živali odvisno od meril za upravičenost in živali, prijavljenih v zadevnih vlogah za podporo.

54 Na drugi strani, čeprav je iz uvodne izjave 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 razvidno, da je treba pri zavrnitvi odobritve ukrepov podpore za razvoj podeželja upoštevati načeli odvračanja in sorazmernosti, izključitve iz upravičenosti do vezane podpore ni mogoče šteti za nesorazmerno, ker ne gre za sankcijo, ampak zgolj za posledico nespoštovanja meril za upravičenost za dodelitev podpore (glej v tem smislu sodbi z dne 24. maja 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, točka 58, in z dne 29. februarja 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, točka 56 in navedena sodna praksa).

55 Poleg tega bi bilo mogoče za razlago člena 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014, ki jo zagovarjata predložitveno sodišče in SB ter v skladu s katero bi moral biti zadnjenavedeni upravičen do podpore za deset krav, šteti, kot je generalna pravobranilka v bistvu poudarila v točki 34 sklepnih predlogov, da prosilcu omogoča naknadno zmanjšanje števila živali, prijavljenih v vlogi za podporo.

56 V zvezi s tem je treba poudariti, da je iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da Madžarska v zvezi s podporo za krave dojilje uporablja shemo, ki temelji na vlogah, iz člena 21(1) Izvedbene uredbe št. 809/2014. Zato mora prosilec na podlagi točke (c) te določbe navesti število prijavljenih živali in pri govedu natančno identifikacijsko oznako vsakega od njih. Ker ima ta prosilec pobudo za vlogo, v njej ne more prijaviti vseh živali, ki jih ima, ampak le tiste, ki izpolnjujejo merila za upravičenost. Vendar po tem, ko so bile prijavljene živali navedene v tej vlogi, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 36 sklepnih predlogov, povezani določbi člena 15(3) in člena 21(1)(c) Izvedbene uredbe št. 809/2014 prepovedujeta spremembo zahtevka za plačilo, vključno s številom živali, ki je v njem prijavljeno, če je pristojni organ upravičenca že obvestil o neizpolnjevanjih, ki jih vsebuje ta zahtevek. V skladu s členom 2(1), drugi pododstavek, točka 2(a), Delegirane uredbe št. 640/2014 za neizpolnjevanje velja vsakršno nespoštovanje meril za upravičenost.

57 V obravnavanem primeru pa je pristojni organ 25. junija 2020 obvestil SB o neizpolnjevanjih, ko je zavrnil vlogo za podporo, pri čemer je navedel, da 30-odstotna stopnja telitve ni bila dosežena. V takem primeru v skladu z zgornjimi ugotovitvami ni mogoče naknadno zmanjšati števila živali, prijavljenih v vlogi.

58 Razlaga člena 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014, ki jo zagovarjata predložitveno sodišče in družba SB, bi bila torej v nasprotju s členom 15(3) Izvedbene uredbe št. 809/2014 v povezavi s členom 21(1)(c) te izvedbene uredbe.

59 Iz navedenega izhaja, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 v povezavi z uvodnima izjavama 28 in 31, členom 2(1), drugi pododstavek, točki 16 in 18, in členom 31, od (1) do (3), te delegirane uredbe razlagati tako, da ne nasprotuje praksi države članice, v skladu s katero se, kadar pogoj za dodelitev vezane podpore, določen v nacionalni zakonodaji, in sicer zahteva, da morajo živali, prijavljene v vlogi za dodelitev navedene podpore, doseči 30-odstotno stopnjo telitve, ni izpolnjen, vloga za to podporo v celoti zavrne, namesto da se znesek podpore zgolj zniža z uporabo upravnih kazni iz člena 31, od (1) do (3), navedene delegirane uredbe.

Drugo in tretje vprašanje

60 Ker je predložitveno sodišče drugo in tretje vprašanje postavilo le za primer, da člen 30(3) Delegirane uredbe št. 640/2014 v bistvu nasprotuje zadevni nacionalni praksi, na ti vprašanji glede na odgovor na prvo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Člen 30(3) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 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, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2016/1393 z dne 4. maja 2016, v povezavi z uvodnima izjavama 28 in 31, členom 2(1), drugi pododstavek, točki 16 in 18, in členom 31, od (1) do (3), Delegirane uredbe št. 640/2014, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2016/1393,

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje praksi države članice, v skladu s katero se, kadar pogoj za dodelitev vezane podpore, določen v nacionalni zakonodaji, in sicer zahteva, da morajo živali, prijavljene v vlogi za dodelitev navedene podpore, doseči 30-odstotno stopnjo telitve, ni izpolnjen, vloga za to podporo v celoti zavrne, namesto da se znesek podpore zgolj zniža z uporabo upravnih kazni iz člena 31, od (1) do (3), navedene delegirane uredbe, kakor je bila spremenjena.

Podpisi