Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 17. decembra 2020*

„Predhodno odločanje – Skupna kmetijska politika – Uredba (EU) št. 1307/2013 – Pravila za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore – Shema osnovnega plačila – Člen 24(2), prvi stavek – Pojem ‚upravičeni hektar, ki je kmetu na voljo‘ – Nezakonito izkoriščanje zadevne površine s strani tretje osebe – Člen 32(2)(b)(ii) – Vloga za aktiviranje plačilnih pravic za pogozdeno površino – Pojem ‚površina, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil‘ – Shema enotnega plačila ali shema enotnega plačila na površino“

V zadevi C-216/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 28. februarja 2019, ki je na Sodišče prispela 11. marca 2019, v postopku

WQ

proti

Land Berlin,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, C. Toader, sodnica, in M. Safjan, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. junija 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– zase, oseba WQ,

– za nemško vlado J. Möller in D. Klebs, agenta,

– za špansko vlado S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez in A. Rubio González, agenti,

– za francosko vlado C. Mosser, agent,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, J. Langer in J. M. Hoogveld, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo B. Hofstötter in A. Sauka, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608, in popravek UL 2016, L 130, str. 23).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo WQ in Land Berlin (dežela Berlin, Nemčija) v zvezi s pravili, ki se uporabljajo v primeru dvojne vloge za dodelitev plačilnih pravic za isto površino, upravičeno do kmetijske pomoči, ki je predvidena v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike (SKP), in v zvezi s pravili, ki se uporabljajo za pojem „upravičeni hektar“ za dodelitev plačilnih pravic za pogozdeno površino.

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 1257/1999

3 Člen 31(1), prvi pododstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391), je določal:

„Podpora se odobri za pogozdovanje kmetijskih zemljišč, če je tako sajenje prilagojeno krajevnim razmeram in združljivo z okoljem.“

Uredba (ES) št. 1782/2003

4 Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih pomoči v okviru skupne kmetijske politike in o nekaterih shemah pomoči za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) št. 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 479/2008 z dne 29. aprila 2008 (UL 2008, L 148, str. 1), je v členu 2(a) določala:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

‚kmet‘ je fizična ali pravna oseba oziroma združenje fizičnih ali pravnih oseb, ne glede na pravni status, ki je združenju in njenim članom dodeljen z nacionalno zakonodajo, katere kmetijsko gospodarstvo se nahaja na ozemlju [Evropske] [s]kupnosti, kot je navedeno v členu 299 [ES], in ki opravlja kmetijsko dejavnost.“

5 Člen 22 te uredbe, naslovljen „Zahtevki za pomoč“, ki je umeščen v naslov II te uredbe, z naslovom „Splošne določbe“, je določal:

„1. Vsako leto kmet vloži zahtevek za neposredna plačila, za katerega velja integriran sistem, pri čemer navede, kadar je primerno:

– vse enote rabe ali poljine gospodarstva,

[…]

– število in znesek pravic do plačila,

– vse druge informacije, predvidene s to uredbo ali ki jih določi zadevna država članica.

2. Država članica lahko določi, da mora zahtevek za pomoč vsebovati le spremembe glede na zahtevek za pomoč, vložen predhodno leto. Država članica razdeli predtiskane obrazce na podlagi ugotovljenih površin iz predhodnega leta, in zagotovi grafični material, ki prikazuje lokacijo teh površin.

[…]“.

6 Člen 23 navedene uredbe z naslovom „Preverjanje pogojev za upravičenost“ je v odstavkih 1 in 2 določal:

„1. Države članice opravijo administrativne kontrole zahtevkov za pomoč vključno s preverjanjem upravičenih površin in ustreznih pravic do plačila.

2. Administrativne kontrole se dopolnijo s sistemom preverjanja na kraju samem, da se preveri upravičenost do pomoči. […]“.

7 Člen 25 iste uredbe, naslovljen „Kontrola navzkrižne skladnosti“, je v odstavku 1 določal:

„Države članice opravljajo kontrolo na kraju samem, da bi preverile, ali kmet izpolnjuje obveznosti, navedene v poglavju 1.“

8 Člen 33 Uredbe št. 1782/2003, naslovljen „Upravičenost“, iz poglavja 1 naslova III te uredbe, je v odstavku 1 določal:

„Kmetje so upravičeni iz sheme enotnega plačila, če:

(a) jim je bilo odobreno plačilo v referenčnem obdobju, navedenem v členu 38, v okviru vsaj ene izmed shem podpore, navedene v Prilogi VI, […],

(b) so kmetijsko gospodarstvo ali del kmetijskega gospodarstva prejeli kot dejansko ali pričakovano dediščino od kmeta, ki je izpolnjeval pogoje, navedene pod točko (a), ali

(c) so prejeli pravico do plačila iz nacionalne rezerve ali s prenosom.“

9 Člen 34 te uredbe, naslovljen „Uporaba“, je v odstavku 3 določal:

„Razen v primeru višje sile in izjemnih okoliščin v smislu člena 40(4) se pravice ne dodelijo kmetom, navedenim v členu 33(1)(a) in (b), ter tistim, ki prejemajo pravice do plačila iz nacionalne rezerve, če ne vložijo zahtevka za shemo enotnega plačila do 15. maja prvega leta uporabe sheme enotnega plačila.

[…]“.

10 Člen 44 te uredbe, naslovljen „Določitev pravic do plačila“, je določal:

„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 razen površin, ki se uporabljajo za gozdove ali nekmetijske dejavnosti.

3. Kmet prijavi parcele, ki ustrezajo upravičenemu hektarju, ki je vključen v katero koli pravico do plačila. Razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin so te parcele na razpolago kmetu na dan, ki ga določi država članica, vendar najpozneje na dan, ki je v tej državi določen za spremembo in dopolnitev zahtevka za pomoč.

[…]“.

11 Člen 54 iste uredbe, naslovljen „Uporaba pravic za praho“, je določal:

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

2. Z odstopanjem od člena 44(2) ‚hektar, upravičen do pravice za praho‘ pomeni katero koli kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja kot orno zemljišče, razen površin, ki so se na datum, ki je predviden za zahtevke za pomoč na površino za leto 2003, uporabljale za trajne nasade, gozdove, nekmetijske dejavnosti ali trajne travnike. […]

Vendar pa se lahko na podlagi zahtevka, oddanega po 28. juniju 1995, naslednje površine obravnavajo, kot da so v prahi:

[…]

– površine, pogozdene v skladu s členom 31 Uredbe (ES) št. 1257/1999.

[…]“.

Uredba (EU) št. 1306/2013

12 Člen 58(2) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1200/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, v nadaljevanju: Uredba št. 1306/2013) določa:

„Države članice vzpostavijo učinkovite sisteme upravljanja in kontrole, da se zagotovi skladnost s pravom, ki ureja sheme podpore Unije, katerih namen je čim bolj zmanjšati tveganje finančne škode, povzročene [Evropski] [u]niji.“

13 Člen 59(1) te uredbe določa:

„Sistem, ki ga vzpostavijo države članice v skladu s členom 58(2), vključuje, razen če je predvideno drugače, sistematične upravne preglede vseh vlog za pomoč in zahtevkov za plačilo. Ta sistem dopolnjujejo pregledi na kraju samem.“

14 Člen 63(1) navedene uredbe določa:

„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 […] št. 1307/2013 pa se, kadar je to ustrezno, ne dodelijo ali se ukinejo.“

Uredba št. 1307/2013

15 V uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1307/2013 je navedeno:

„Eden od temeljnih ciljev in ključnih zahtev reforme SKP je zmanjšanje upravnega bremena. To bi bilo treba dosledno upoštevati pri oblikovanju ustreznih določb za shemo neposredne podpore.“

16 Člen 24 Uredbe št. 1307/2013, naslovljen „Prva dodelitev plačilnih pravic“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Plačilne pravice se dodelijo kmetom, ki imajo pravico, da se jim odobrijo neposredna plačila v skladu s členom 9 te uredbe, če:

(a) zaprosijo za dodelitev plačilnih pravic na podlagi sheme osnovnega plačila do zadnjega datuma za predložitev vlog v letu 2015, ki se določi v skladu s točko (b) prvega pododstavka člena 78 Uredbe (EU) št. 1306/2013 razen v primeru višje sile ali v izjemnih okoliščinah, in

[…]

2. Razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin je število plačilnih pravic, dodeljenih na kmeta v letu 2015, enako številu upravičenih hektarov, ki jih kmet prijavi v svoji vlogi za pomoč v skladu s točko (a) prvega pododstavka člena 72(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 za leto 2015 in so mu na voljo na datum, ki ga določi država članica. Ta datum ne sme biti poznejši od datuma, določenega v tej državi članici za spremembo takšne vloge za pomoč.“

17 Člen 32 Uredbe št. 1307/2013, naslovljen „Aktiviranje plačilnih pravic“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Podpora na podlagi sheme osnovnega plačila se kmetom odobri s prijavo v skladu s členom 33(1) ob aktiviranju plačilne pravice na upravičeni hektar v državi članici, v kateri je bila dodeljena. Aktivirane plačilne pravice dajejo pravico do letnega plačila zneskov, določenih v njih […]

2. V tem naslovu ‚upravičeni hektar‘ pomeni:

[…]

(b) vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III oziroma IV(A) Uredbe (ES) št. 1782/2003 ter ki:

[…]

(ii) je v obdobju trajanja zadevne obveznosti posameznega kmeta pogozdena v skladu s členom 31 Uredbe [št. 1257/1999] […]“.

Delegirana uredba (EU) št. 639/2014

18 V uvodni izjavi 16 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 639/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1307/2013 ter o spremembi Priloge X k navedeni uredbi (UL 2014, L 181, str. 1), je navedeno:

„V skladu s sodno prakso Sodišča […] [z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, točka 50 in naslednje)], bi morali plačilne pravice dodeliti osebi, ki ima pristojnosti odločanja, uživa ugodnosti in nosi finančna tveganja v zvezi s kmetijsko dejavnostjo na zemljišču, za katero se zahteva takšna dodelitev. Treba bi bilo pojasniti, da to načelo velja še zlasti, kadar za upravičeni hektar vlogo za dodelitev plačilnih pravic vloži več kmetov. Treba bi bilo pojasniti, da to načelo velja še zlasti, kadar za upravičeni hektar vlogo za dodelitev plačilnih pravic vloži več kmetov.“

19 Člen 15 te delegirane uredbe, naslovljen „Določitev upravičenih hektarjev za namene člena 24(2) in člena 39(2) Uredbe […] [št. 1307/2013]“, v odstavku 2 določa:

„Če za upravičeni hektar iz odstavka 1 vlogo za dodelitev plačilnih pravic vložita dva ali več vložnikov, odločitev, komu se dodeli plačilna pravica, temelji na tem, kdo je pristojen za odločanje glede kmetijskih dejavnosti, ki se izvajajo na zadevnem hektaru, ter komu pripadajo ugodnosti in kdo nosi finančna tveganja v zvezi s temi dejavnostmi.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 Amt für Landwirtschaft und Forsten (urad za kmetijstvo in gozdarstvo, Nemčija) je leta 2006 osebi WQ odobril neposredna plačila v skladu z naslovom III Uredbe št. 1782/2003. Vendar za namene aktiviranja plačilnih pravic ni upošteval pogozdenih površin zadevne osebe, saj se je slednje štelo za površine za praho.

21 Oseba WQ v okviru vlog, ki jih je vložila pozneje na podlagi Uredbe št. 1782/2003, zlasti vloge, ki jo je vložila za leto 2008, ni več navedla teh pogozdenih površin, saj ji je uprava po njenih navedbah leta 2007 sporočila, da pogozdene površine niso upravičene do zadevne pomoči.

22 Oseba WQ je 6. maja 2014 kupila dve zemljišči na območju Gräningena (Nemčija). V prodajni pogodbi je bilo določeno, da ti zemljišči nista bili dani v zakup. Oseba WQ je bila 19. decembra 2014 vpisana v zemljiško knjigo kot lastnik kmetijskih zemljišč.

23 Oseba WQ je 8. maja 2015 vložila vlogo za pomoč za leto 2015. Ta vloga je med drugim zajemala parcele na območju Gräningena in del parcele, ki je na katastrskem območju Bernaua (Nemčija). Oseba WQ je kot namembnost teh parcel navedla „orno zemljišče, ki se ne uporablja za proizvodnjo“.

24 Glede parcel na območju Gräningena je bilo 10. julija 2015 ugotovljeno, da je zadevna zemljišča obdelovala tretja oseba. Ta tretja oseba je prav tako vložila vlogo za pomoč za leto 2015, ki je bila zavrnjena. Odločba o zavrnitvi ni bila izpodbijana. V zvezi s parcelo na katastrskem območju Bernaua, del katere je bil prav tako predmet vloge za pomoč, ki jo je vložila tretja oseba, so bile s tem povezane plačilne pravice dodeljene tretji osebi.

25 Land Berlin (dežela Berlin) je z odločbo Landesamt für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (deželni urad za razvoj podeželja, kmetijstvo in komasacijo, Nemčija) z dne 17. decembra 2015 osebi WQ dodelila plačilne pravice za leto 2015 v obliki osnovnega plačila iz člena 24 Uredbe št. 1307/2013. Zavrnila pa je dodelitev takšnih pravic za parcele, v zvezi s katerimi so bili vložene dvojne vloge in ki so jih obdelovale tretje osebe, nahajale pa so se na območju Gräningena in Bernaua, ter za pogozdene površine, ker se zadnje štejejo za površine za praho.

26 Oseba WQ je zoper to odločbo vložila ugovor in zahtevala dodelitev dodatnih plačilnih pravic. Po njenem mnenju ji zmotno ni bila podeljena nobena plačilna pravica za parcele, ki se nahajajo na območju Gräningena in Bernaua, ter za pogozdene površine, katerih lastnica je bila.

27 Land Berlin (dežela Berlin) je z odločbo deželnega urada za razvoj podeželja, kmetijstvo in komasacijo z dne 15. septembra 2016 ta ugovor zavrnila z obrazložitvijo, da ni utemeljen, in navedla, da je glede parcel, ki se nahajajo na območju Gräningena in Bernaua, zadevna kmetijska zemljišča obdelovala tretja oseba, ki je prav tako zahtevala dodelitev plačilnih pravic. Zato naj te parcele osebi WQ dejansko ne bi bile „na voljo“ v smislu člena 24(2) Uredbe št. 1307/2013. Da bi bile navedene parcele „na voljo“ v smislu te določbe, bi jih morala oseba WQ dejansko uporabljati. Land Berlin (dežela Berlin) je v zvezi s pogozdenimi površinami ugotovila, da zadevna oseba ni vložila vloge za leto 2008, kot je bilo to zahtevano s predpisi.

28 Oseba WQ je 11. oktobra 2016 zoper to odločbo vložila tožbo pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija). V tožbi je v zvezi s kmetijskimi parcelami, ki se nahajajo na območju Gräningena in Bernaua, trdila, da so tretje osebe te parcele obdelovale nezakonito in da so bile zato te parcele njej „na voljo“ v smislu člena 24(2) Uredbe št. 1307/2013. Glede pogozdenih površin je navedla, da člen 32(2)(b)(ii) Uredbe št. 1307/2013 zahteva le, da so površine upravičene do pomoči, pri čemer vložitev vloge in pridobitev pomoči v preteklosti v zvezi s tem nista pomembni.

29 Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) meni, na eni strani, da se zlasti na podlagi člena 17(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, lastninske pravice nikomur ne sme odvzeti zgolj zato, ker tretja oseba v zvezi s tem uveljavlja pravice, ne da bi za to imela pravno podlago. Natančneje, dvomi, da bi bilo mogoče šteti, da kmetijska zemljišča niso na voljo njihovemu lastniku, kadar jih obdeluje tretja oseba, ne da bi imela za to pravni naslov. Predložitveno sodišče dodaja, da bi lahko veljalo drugače, če bi tretja oseba zatrjevala veljavno pravico do uporabe.

30 To sodišče po drugi strani meni, da je upravičenost površine na podlagi člena 32(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 pogojena s pravočasno vložitvijo vloge na podlagi Uredbe št. 1782/2003. V zvezi s tem se sprašuje ali zadostuje, kot trdi tožeča stranka, da se je površino leta 2007 štelo za dopustno, neodvisno od vložitve kakršne koli vloge.

31 Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali so lastniku upravičenih hektarjev ti na voljo v smislu člena 24(2), prvi stavek, Uredbe št. 1307/2013, če nobena tretja oseba nima pravice do uporabe upravičenega hektarja, zlasti ne na podlagi pravice do uporabe, izvedene od lastnika, ali pa je površina na voljo tretji osebi ali nikomur, če jo tretja oseba brez pravice do uporabe dejansko uporablja za opravljanje kmetijske dejavnosti?

2. Ali je treba ‚vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III oziroma IV(A) Uredbe [št. 1782/2003]‘ iz člena 32(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da je morala površina v letu 2008 izpolnjevati pogoje iz naslova III oziroma IV(A) Uredbe [št. 1782/2003] za pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen: ali je treba ‚vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III oziroma IV(A) Uredbe [št. 1782/2003]‘ iz člena 32(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da se za opredelitev površine, ki je bila pogozdena v skladu s členom 31 Uredbe (ES) št. 1257/1999, kot upravičeni hektar v smislu člena 32(2)(b)(ii) Uredbe [št. 1782/2003] zahteva, da se s površino uporablja pravica za praho ali druga pravica do plačila v smislu členov 44(1) ali 54(1) Uredbe [št. 1782/2003]?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje nikalen: ali je treba ‚vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III in IV(A) Uredbe [št. 1782/2003]' iz člena 32(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da se za opredelitev površine, ki je bila pogozdena v skladu s členom 31 Uredbe [št. 1257/1999], kot upravičeni hektar v smislu člena 32(2)(b)(ii) Uredbe [št. 1307/2013] zahteva, da je kmet v letu 2008 vložil zahtevek na podlagi členov 22(1) ali 34(1) Uredbe št. 1782/2003 in so izpolnjeni drugi pogoji za neposredno plačilo iz naslovov III ali IV(A)?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

32 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali so – kadar vlogo za pomoč vložita hkrati lastnik kmetijskih površin in tretja oseba, ki te površine dejansko uporablja, ne da bi v zvezi z njimi imela kakršno koli pravico do uporabe – upravičeni hektarji za te površine „na voljo" v smislu člena 24(2), prvi stavek, Uredbe št. 1307/2013, enemu ali drugemu od teh vlagateljev oziroma nobenemu od njiju.

33 V zvezi s tem člen 24(2), prvi stavek, Uredbe št. 1307/2013 določa, da je razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin število plačilnih pravic, dodeljenih na kmeta v letu 2015, enako številu upravičenih hektarjev, ki jih kmet prijavi v svoji vlogi za pomoč za leto 2015 in so mu na voljo na datum, ki ga določi država članica.

34 Kljub temu, da izraz „na voljo" v tej določbi ni opredeljen, je treba poudariti, da niti člen 24 Uredbe št. 1307/2013 niti nobena druga določba prava Unije ne zahteva predložitve dokumenta o lastninski pravici ali kakršnega koli dokaza o pravici do uporabe, v podporo vlogi za dodelitev plačilnih pravic, da bi se ugotovilo, da so upravičeni hektarji vlagatelju na voljo.

35 Sodišče je v zvezi s tem že presodilo, da imajo države članice polje proste presoje glede listin in dokazov, ki jih je treba od vlagatelja zahtevka za dodelitev pomoči zahtevati v zvezi s površinami, na katere se nanaša njegov zahtevek. Zato morajo države članice pri izvrševanju diskrecijske pravice glede dokazov, ki jih je treba priložiti zahtevku za dodelitev pomoči, zlasti glede možnosti, da se od vlagatelja zahtevka za dodelitev pomoči zahteva predložitev veljavnega pravnega naslova, na katerem temelji njegova pravica do uporabe površin, na katere se nanaša njegov zahtevek, upoštevati cilje zadevne ureditve Unije in splošna načela prava Unije, zlasti načelo sorazmernosti (sodba z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točki 82 in 86).

36 Tako države članice lahko domnevajo, da so upravičeni hektarji, povezani z vlogo za dodelitev plačilnih pravic, „na voljo" kmetu, ki vloži to vlogo, v smislu te določbe.

37 Tak pristop je v skladu z eno od ključnih zahtev reforme SKP, ki se izvaja z Uredbo št. 1307/2013, ki je opisana v uvodni izjavi 2 te uredbe in katere namen je zmanjšanje upravnega bremena.

38 Vendar, kot je navedla nizozemska vlada v svojih stališčih, je polje proste presoje držav članic glede dokazov, ki jih je treba predložiti v utemeljitev vloge za dodelitev plačilnih pravic, izravnano s tem, da države članice uvedejo mehanizem sistematičnega upravnega pregleda vseh vlog za pomoč in vseh zahtevkov za plačilo, v skladu s členom 58(2) Uredbe št. 1306/2013, v povezavi s členom 59(1) te uredbe, da bi odkrile vloge, pri katerih gre za zlorabo. Poleg tega je treba v skladu s členom 63(3) te uredbe, kadar se neupravičena plačila izvedejo v okviru dodelitve pomoči, znesek neupravičeno izplačane pomoči izterjati.

39 Države članice sicer lahko domnevajo, da so upravičeni hektarji, na katere se nanaša vloga za dodelitev plačilnih pravic, na voljo kmetu, ki vloži vlogo, vendar morajo uvesti sistematičen pregled vlog za dodelitev plačilnih pravic in ustreznih zahtevkov za plačilo, da bi preprečile in po potrebi popravile nastale nepravilnosti ter izterjale neupravičena plačila.

40 V primeru vložitve dveh ali več konkurenčnih vlog za dodelitev plačilnih pravic, kot se je to zgodilo v postopku v glavni stvari, pa se izpodbija domneva, da so upravičeni hektarji, na katere se nanaša vloga za dodelitev plačilnih pravic, na voljo kmetu, ki vloži vlogo.

41 V takem primeru morajo pristojni organi držav članic preveriti, kateremu od dveh vlagateljev so upravičeni hektarji na voljo.

42 Res je, da člen 15(2) Delegirane uredbe št. 639/2014 določa, da če vlogo za dodelitev plačilnih pravic za upravičeni hektar vložita dva ali več vložnikov, odločitev, komu se dodeli plačilna pravica, temelji na tem, kdo je pristojen za odločanje glede kmetijskih dejavnosti, ki se izvajajo, ter komu pripadajo ugodnosti in kdo nosi finančna tveganja v zvezi s temi dejavnostmi.

43 Vendar je treba navesti, kot je razvidno iz uvodne izjave 16 te delegirane uredbe, da ta merila izhajajo iz točke 50 in naslednjih sodbe z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Ta sodba pa je bila izdana na podlagi dejanskega položaja, za katerega je značilen obstoj razmerij in pravnih vezi med različnimi osebami, ki bi lahko trdile, da imajo na voljo različna zadevna zemljišča.

44 Vendar je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da prvo postavljeno vprašanje temelji na drugačnem položaju, kot je položaj v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). V obravnavanem primeru po mnenju predložitvenega sodišča tretje osebe ne uveljavljajo nobene pravne podlage za zadevne kmetijske površine. Zato v takšnih okoliščinah ni treba uporabiti meril, določenih v členu 15(2) Delegirane uredbe št. 639/2014.

45 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na prvo predloženo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 24(2), prvi stavek, Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da kadar vlogo za pomoč vložita hkrati lastnik kmetijskih površin in tretja oseba, ki te površine dejansko uporablja, ne da bi za to imela kakršno koli pravno podlago, so upravičeni hektarji za te površine „na voljo“ samo lastniku teh površin, v smislu te določbe.

Drugo, tretje in četrto vprašanje

46 Predložitveno sodišče z drugim, tretjim in četrtim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali besedna zveza „vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III in IV(A) Uredbe [št. 1782/2003]“, iz člena 32(2)(b) Uredbe št. 1307/2013 pomeni le, da bi morala zadevna pogozdena površina formalno izpolnjevati pogoje iz naslovov III in IV(A) Uredbe št. 1782/2003, oziroma ali je bilo treba pravico za praho ali drugo plačilno pravico iz naslova te površine v smislu člena 44(1) ali člena 54(1) Uredbe št. 1782/2003 prav tako uporabiti in/oziroma ali bi morala biti leta 2008 vložena vloga na podlagi člena 22(1) Uredbe št. 1782/2003 in ali so morali biti tekom tega leta izpolnjeni drugi pogoji za pridobitev neposrednega plačila iz naslovov III ali IV(A).

47 Najprej je treba opozoriti, da se drugo, tretje in četrto vprašanje nanašajo na vlogo za prvo dodelitev plačilnih pravic za pogozdeno površino, vloženo na podlagi člena 24(2) Uredbe št. 1307/2013. Ta določba določa, da je število plačilnih pravic, dodeljenih na kmeta v letu 2015, enako številu upravičenih hektarov, ki jih kmet prijavi v svoji vlogi za pomoč za leto 2015.

48 Pojem upravičeni hektar je opredeljen zlasti v členu 32(2)(b)(ii) Uredbe št. 1307/2013, ki določa, da vsaka pogozdena površina v skladu s pravom Unije ali na podlagi nacionalne sheme, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino, ostane upravičena, če se ohrani obveznost pogozditve.

49 V zvezi s tem je treba preučiti vprašanje, ali je treba besedno zvezo „je v letu 2008 imela pravico do plačil“ iz te določbe razlagati tako, da pomeni „je dobila“ oziroma pomeni „je obstajala pravica do“ takšnih plačil.

50 Glede na to, da na podlagi primerjalne analize različnih jezikovnih različic navedene določbe ni mogoče razjasniti tega vprašanja glede razlage, se je treba opreti na določbe, ki so veljale v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, zlasti pa na Uredbo št. 1782/2003, na podlagi katere sta se na ta datum izvajali shema enotnega plačila in shema enotnega plačila na površino.

51 Najprej je treba poudariti, da so bili v skladu s členom 33 Uredbe št. 1782/2003 iz sheme enotnega plačila upravičeni le kmetje, opredeljeni v členu 2 te uredbe.

52 Dalje, v skladu s členom 34(3) Uredbe št. 1782/2003 v povezavi s členom 57 te uredbe morajo kmetje iz člena 33(1)(a) te uredbe zahtevek za shemo enotnega plačila vložiti najpozneje do 15. maja prvega leta izvajanja te sheme, sicer se jim ne dodeli nobena pravica do plačila niti pravica za praho.

53 Dodelitev pravice do plačila ali pravice za praho v okviru sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino, uvedene z Uredbo št. 1782/2003, je bila tako pogojena z vložitvijo zahtevka za enega od teh sistemov s strani osebe, ki je kmet. Zato je treba ugotoviti, da zgolj obstoj kmetijske površine, ne da bi bil vložen zahtevek za sodelovanje v enem od navedenih sistemov, ki ga vloži kmet, ni mogel biti podlaga za pravico do plačila ali pravico za praho na podlagi enega od teh sistemov.

54 Nazadnje, dejstvo, da so bile plačilne pravice ali pravice za praho dodeljene za določeno površino, še ne pomeni, da je bila ta površina upravičena do plačil. V skladu s členom 44(1) in členom 54(1) Uredbe št. 1782/2003 je bilo namreč treba te plačilne pravice še uporabiti, da bi se lahko utemeljila pravica do plačila zneska, določenega s pravico do plačila ali pravico za praho.

55 V zvezi z, natančneje, pravicami za praho, ki so se nanašale na plačilo za pogozdene površine, za katere so bila določena nekatera odstopanja v členih od 53 do 56 Uredbe št. 1782/2003, je treba opozoriti, da se je na podlagi člena 54(2), drugi pododstavek, druga alinea, Uredbe št. 1782/2003 na podlagi zahtevka, oddanega po 28. juniju 1995, štelo, da se je pogozdene površine na podlagi člena 31 Uredbe št. 1257/1999 obravnavalo, kot da so v prahi.

56 Poudariti je treba, da niti člen 44 niti člen 54 Uredbe št. 1782/2003 ne pojasnjujeta pojma „uporabe“ pravice do plačila ali pravice za praho. Ta člena sta v obeh odstavkih 1 določala le, da se na podlagi plačilne pravice ali pravice za praho, ki sta vezani na upravičeni hektar, „pridobi pravica“, to je v obravnavanem primeru pravica do plačila zneska, določenega s pravico.

57 Za uporabo plačilnih pravic ali pravic za praho, vezanih na upravičeni hektar, je bilo treba na podlagi člena 44(3) Uredbe št. 1782/2003 v povezavi s členom 57 te uredbe prijaviti parcele, ki ustrezajo upravičeni površini, povezani s pravico do plačila ali pravico za praho. Ta prijava je bila podana v okviru zahtevka za neposredna plačila, vloženega na podlagi člena 22 te uredbe.

58 Pri tem člen 22(1) Uredbe št. 1782/2003 ni določal le, da je treba k zahtevku za pomoč priložiti informacije, temveč tudi to, da mora kmet vsako leto vložiti zahtevek za neposredna plačila. V skladu s členom 23 te uredbe je moral biti ta zahtevek predmet preverjanja pogojev za upravičenost, v nekaterih primerih pa kontrole na kraju samem, na podlagi člena 25 navedene uredbe.

59 V tem okviru je treba spomniti, da je Sodišče poudarilo pomen vložitve zahtevka za letno plačilo, zlasti zaradi učinkovitega preverjanja, ali so pogoji, ki se zahtevajo za odobritev pomoči, izpolnjeni (glej v tem smislu sodbo z dne 7. februarja 2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, točka 33).

60 Da bi bilo mogoče šteti, da je površina, pogozdena ali ne, „v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila“, je moral biti zahtevek za neposredna plačila v zvezi s to površino vložen leta 2008 v skladu s členom 22 Uredbe št. 1782/2003, kar pomeni uporabo pravic do plačila in pravice za praho iz členov 44 in 54 te uredbe. Ta zahtevek je moral biti predmet upravnega pregleda o upravičenosti, v skladu s členom 23 navedene uredbe, in po potrebi pregleda na kraju samem, v skladu s členom 25 te uredbe.

61 Glede na vse zgornje preudarke je treba na drugo, tretje in četrto predloženo vprašanje odgovoriti tako, da je treba člen 32(2)(b)(ii) Uredbe št. 1307/2013, zlasti besedno zvezo „vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III in IV(A) Uredbe št. 1782/2003“, razlagati tako, da je morala biti zadevna površina – v okviru vloge za aktiviranje pravic za praho za pogozdeno površino v skladu s to določbo – leta 2008 predmet vloge za pomoč v skladu s členom 22 Uredbe št. 1782/2003, po izvedbi upravnega pregleda o upravičenosti, v skladu s členom 23 navedene uredbe, in po potrebi pregleda na kraju samem, v skladu s členom 25 te uredbe. Poleg tega morajo biti izpolnjeni tudi vsi drugi pogoji iz naslovov III in IV(A) te uredbe, ki se zahtevajo za neposredno plačilo.

Stroški

62 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:

1. **Člen 24(2), prvi stavek, Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 je treba razlagati tako, da kadar vlogo za pomoč vložita hkrati lastnik kmetijskih površin in tretja oseba, ki te površine dejansko uporablja, ne da bi za to imela kakršno koli pravno podlago, so upravičeni hektarji za te površine „na voljo“ samo lastniku teh površin, v smislu te določbe.**

2. **Člen 32(2)(b)(ii) Uredbe št. 1307/2013, zlasti besedno zvezo „vsako površino, ki je v letu 2008 imela pravico do plačil na podlagi sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino iz naslovov III in IV(A) Uredbe [(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 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, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 479/2008 z dne 29. aprila 2008]“, je treba razlagati tako, da je morala biti zadevna površina – v okviru vloge za aktiviranje pravic za praho za pogozdeno površino v skladu s to določbo – leta 2008 predmet vloge za pomoč v skladu s členom 22 Uredbe št. 1782/2003, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 479/2008, po izvedbi upravnega pregleda o upravičenosti, v skladu s členom 23 navedene uredbe, in po potrebi pregleda na kraju samem, v skladu s členom 25 te uredbe. Poleg tega morajo biti izpolnjeni tudi vsi drugi pogoji iz naslovov III in IV(A) te uredbe, ki se zahtevajo za neposredno plačilo.**

Podpisi