Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. aprila 2022*

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna kmetijska politika – Sheme neposrednih podpor – Skupna pravila – Shema enotnega plačila na površino – Uredba (ES) št. 73/2009 – Člen 2(c) – Pojem ‚kmetijska dejavnost‘ – Člen 35 – Uredba (ES) št. 1122/2009 – Nacionalna ureditev, ki določa obveznost predložitve pravnega naslova, iz katerega je razvidna pravica do uporabe kmetijskega zemljišča, ki je bilo kmetu dano na razpolago s koncesijsko pogodbo, in v skladu s katero je veljavnost take pogodbe odvisna od statusa živinorejca oziroma lastnika živali bodočega koncesionarja – Koncesionar pašnika, ki je sklenil pogodbo o sodelovanju z živinorejci – Pravnomočnost“

V zadevi C-116/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Curtea de Apel Timişoara (višje sodišče v Timişoari, Romunija) z odločbo z dne 6. februarja 2020, ki je na Sodišče prispela 28. februarja 2020, v postopku

SC Avio Lucos SRL

proti

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik prvega senata v funkciji predsednika drugega senata, I. Ziemele (poročevalka), sodnica, T. von Danwitz, P. G. Xuereb in A. Kumin, sodniki,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za SC Avio Lucos SRL M. Gornoviceanu, avocate,

* Jezik postopka: romunščina.

– za Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj N. S. Răducan, agent,

– za romunsko vlado E. Gane in A. Rotăreanu, agentki,

– za nemško vlado J. Möller in S. Heimerl, agenta,

– za francosko vlado A.-L. Desjonquères, C. Mosser in W. Zemamta, agenti,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z L. Vignato in R. Guizzi, avvocati dello Stato,

– za Evropsko komisijo A. Sauka in A. Biolan, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 2. septembra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša, prvič, na razlago Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL 2009, L 30, str. 16), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1310/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 (UL 2013, L 347, str. 865, v nadaljevanju: Uredba št. 73/2009), drugič, na razlago Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih z navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL 2009, L 316, str. 65), in tretjič, na načelo *res iudicata*.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo SC Avio Lucos SRL na eni strani ter Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agencija za plačila in intervencije v kmetijstvu – okrožni center v Dolju, Romunija) in Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agencija za plačila in intervencije v kmetijstvu – osrednji organ, Romunija) (v nadaljevanju: skupaj: APIA) na drugi strani v zvezi zahtevkom za vračilo finančne podpore, ki jo je agencija APIA dodelila družbi Avio Lucos na podlagi sheme enotnega plačila na površino za leto 2014.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (ES) št. 1254/1999

3 Člen 12 Uredbe Sveta (ES) št. 1254/1999 z dne 17. maja 1999 o skupni ureditvi trga za goveje in telečje meso (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 339) je v odstavku 2 določal:

„Za določitev obremenitve na gospodarstvu je treba upoštevati:

[…]

(b) krmno površino, ki pomeni površino gospodarstva na voljo za rejo goved in ovac in/ali koz skozi vse koledarsko leto. […]

[…]“

4 Ta člen 12 je bil razveljavljen z Uredbo 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 uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269), preden je bila Uredba št. 1254/1999 v celoti razveljavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) (UL 2007, L 299, str. 1).

Uredba št. 1782/2003

5 Člen 44 Uredbe št. 1782/2003, naslovljen „Uporaba pravic do plačila“, v odstavkih 2 in 3 določa:

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

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 […].“

6 Uredba št. 1782/2003 je bila razveljavljena z Uredbo št. 73/2009.

Uredba št. 73/2009

7 V uvodnih izjavah 4, 7, 23 in 25 Uredbe št. 73/2009 je bilo navedeno:

„(4) Nadalje, da bi se izognili opuščanju kmetijskih zemljišč in da bi zagotovili, da se ta obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji, je [Uredba št. 1782/2003] vzpostavila okvir Skupnosti, v katerem države članice sprejmejo standarde ob upoštevanju posebnih značilnostih zadevnih območij, vključno s pogoji tal in podnebja ter obstoječimi sistemi kmetovanja, rabo zemljišč, kolobarjenjem, načini kmetovanja, in strukturami kmetijskih gospodarstev. T[a] okvir bi bilo treba ohraniti. […]

[…]

(7) Uredba [št. 1782/2003] potrjuje ugoden učinek trajnih pašnikov na okolje. Ohraniti bi morali ukrepe iz navedene uredbe, namenjene spodbuditvi ohranjanja obstoječih trajnih pašnikov, da bi preprečili množično spreminjanje njihove namembnosti v orna zemljišča.

[…]

(23) Izkušnje pri uporabi sheme enotnega plačila kažejo, da je bila proizvodno nevezana dohodkovna podpora v mnogih primerih dodeljena upravičencem, katerih kmetijske dejavnosti so predstavljale le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali katerih poslovni namen ni imel ali je imel le v zanemarljivi meri za cilj opravljanje kmetijske dejavnosti. Da se prepreči dodeljevanje kmetijske dohodkovne podpore takšnim upravičencem in zagotovi, da se podpora Skupnosti v celoti uporabi za zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetov, bi bilo treba države članice pooblastiti, kjer do take dodelitve pride, da takšnim fizičnim in pravnim osebam ne odobrijo neposrednih plačil v skladu s to uredbo.

[…]

(25) Sheme podpore v okviru [skupne kmetijske politike, v nadaljevanju: SKP] predvidevajo neposredno dohodkovno podporo, zlasti z namenom, da se kmetijski skupnosti zagotovi primeren življenjski standard. Ta cilj je tesno povezan z ohranjanjem podeželja. Da bi se izognili neprimernim dodelitvam sredstev Skupnosti, se podpora ne bi smela izplačati kmetom, ki so umetno ustvarili pogoje, potrebne za pridobitev takih plačil.“

8 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitve“, je določal:

„V tej uredbi:

[…]

(b) ‚kmetijsko gospodarstvo‘ pomeni vse proizvodne enote, s katerimi upravlja kmet in ki so na ozemlju iste države članice;

(c) ‚kmetijska dejavnost‘ pomeni proizvodnjo, vzrejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, rejo živali in kmetijsko rejo živali, ali ohranjanje zemljišča v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, kakor je določeno v členu 6;

[…]

(h) ‚kmetijska površina' pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajni pašnik ali trajni nasad."

9 Člen 6 navedene uredbe, naslovljen „Dobri kmetijski in okoljski pogoji", je v prvem pododstavku odstavka 1 določal:

„Države članice zagotovijo, da se vsa kmetijska zemljišča, zlasti zemljišča, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Države članice na nacionalni ali regionalni ravni določijo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje na podlagi okvira iz Priloge III, ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnih območij, vključno s stanjem prsti in podnebnimi razmerami, obstoječimi sistemi kmetovanja, rabo zemljišč, kolobarjenjem, načini kmetovanja in strukturami kmetijskih gospodarstev. Države članice ne smejo določiti minimalnih zahtev, ki niso predvidene v tem okviru."

10 Člen 19 te uredbe, naslovljen „Zahtevki za pomoč", je v odstavku 1 določal:

„Vsako leto kmet vloži zahtevek za neposredna plačila, pri čemer navede, kadar je primerno:

(a) vse enote rabe ali poljine na kmetijskem gospodarstvu […];

(b) pravice do plačila, prijavljen[e] za namene aktiviranja;

(c) vse druge informacije, predvidene s to uredbo ali ki jih določi zadevna država članica."

11 Člen 34 Uredbe št. 73/2009, naslovljen „Aktiviranje pravice do plačila na upravičeni hektar", je določal:

„1. Podpora v okviru sheme enotnega plačila se dodeli kmetom po aktiviranju pravice do plačila na upravičeni hektar. Aktivirane pravice do plačila dajejo pravico do plačila v njih določenih zneskov.

2. V tem naslovu ‚upravičeni hektar' pomeni:

(a) kmetijske površine kmetijskega gospodarstva in površine, zasajene s hitro rastočim panjevcem (oznaka KN ex 0602 90 41), ki se uporablja za kmetijsko dejavnost […]

[…]

Razen v primeru višje sile ali v izjemnih okoliščinah hektarji izpolnjujejo pogoj za upravičenost skozi celotno koledarsko leto."

12 Člen 35 te uredbe, naslovljen „Prijava upravičenih hektarjev", je v odstavku 1 določal:

„Kmet prijavi parcele, ki ustrezajo upravičenim hektarjem, povezanih s katero koli pravico do plačila. Razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin so te parcele na voljo 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."

13 Člen 124 navedene uredbe, naslovljen „Površina za namene sheme enotnega plačila na površino“, je v odstavku 2 določal:

„Do odobritve plačila v okviru sheme enotnega plačila na površino so upravičene vse enote rabe ali poljine, ki ustrezajo merilom iz odstavka 1 […]

Razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin morajo biti enote rabe ali poljine iz prvega pododstavka na razpolago kmetu na datum, ki ga določi država članica, ki je najpozneje datum, določen v navedeni državi za spremembo zahtevka za pomoč.

Najmanjša velikost upravičene površine na gospodarstvo, za katero se lahko zahteva plačilo, je 0,3 ha. Vsaka nova država članica pa lahko na podlagi objektivnih meril in po odobritvi Komisije določi, da bo najmanjšo velikost določila na višji ravni, ki pa ne presega 1 ha.“

14 V Prilogi III k tej uredbi, naslovljeni „Dobri kmetijski in okoljski pogoji iz člena 6“, je bil glede minimalne ravni vzdrževanja med drugim naveden ta neobvezni standard: „Minimalne obremenitve živine in/ali ustrezni režimi“.

15 Uredba št. 73/2009 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608).

Uredba št. 1122/2009

16 V uvodnih izjavah 8 in 28 Uredbe št. 1122/2009 je bilo navedeno:

„(8) Države članice morajo, da zagotovijo pravilno izvajanje sheme enotnega plačila, kakor je določeno v Naslovu III [Uredbe št. 73/2009], uvesti sistem za identifikacijo in registracijo, ki omogoča sledljivost pravic do plačila […]

[…]

(28) Upoštevanje rokov za predložitev zahtevkov za pomoč, za spremembo zahtevkov za pomoč na površino in za vse spremne dokumente, pogodbe ali izjave je nepogrešljivo, da se nacionalnim upravam omogoči načrtovanje in posledično izvajanje učinkovite kontrole pravilnosti zahtevkov za pomoč. […]“

17 Člen 12 te uredbe, naslovljen „Vsebina enotnega zahtevka“, je v odstavku 1 določal:

„Enotni zahtevek vsebuje vse informacije, potrebne za ugotovitev upravičenosti do pomoči, in zlasti:

[…]

(d) podrobnosti, ki omogočajo identifikacijo vseh enot rabe ali poljin na kmetijskem gospodarstvu, njihovo površino, izraženo v hektarih na dve decimalni mesti, njihovo lokacijo in, kadar je to primerno, njihovo uporabo […].“

18 Uredba št. 1122/2009 je bila razveljavljena z Delegirano uredbo 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).

Romunsko pravo

Zakon o živinoreji št. 72/2002

19 Člen 4 legea zootehniei nr. 72/2002 (zakon o živinoreji št. 72/2002, ponovno objavljen v *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 235, z dne 2. aprila 2014) je določal:

„V tem zakonu živinorejec pomeni fizične ali pravne osebe, ki imajo v lasti živalske vrste iz člena 2, vpisane v kmetijski register.“

20 Člen 5(1) tega zakona je določal:

„Živinoreja in raba živali sta dejavnosti živinorejcev ne glede na njihov pravni status, katerih namen je pridobivanje pridelkov in živalskih proizvodov.“

OUG št. 125/2006

21 Člen 7(1)(f) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (izredna uredba vlade št. 125/2006 z dne 21. decembra 2006 o odobritvi shem neposrednih plačil in dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil, odobrenih za kmetijstvo od leta 2007, in o spremembi člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblikah združenj v kmetijstvu (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 1043, z dne 29. decembra 2006) je v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: OUG št. 125/2006), določal:

„Za prejem plačila v okviru sheme enotnega plačila na površino morajo biti vlagatelji zahtevka vpisani v register kmetov, ki ga upravlja Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [agencija za plačila in intervencije v kmetijstvu, Romunija], vložiti zahtevek za plačilo v roku in izpolnjevati te splošne pogoje:

[…]

(f) vložiti dokumentacijo, ki dokazuje zakonito uporabo zemljišča, za katero je bil vložen zahtevek;

[…]“

Uredba ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 246/2008

22 Člen 5(1) Ordinul ministrului agriculturii si dezvoltării rurale nr. 246/2008 privind stabilirea modului de implementare, a condițiilor specifice și a criteriilor de eligibilitate pentru aplicarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare în sectorul vegetal, pentru acordarea sprijinului aferent măsurilor de agromediu și zone defavorizate (uredba ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 246/2008 o določitvi načina izvajanja, posebnih pogojev in meril za upravičenost za uporabo nacionalnih shem dopolnilnih neposrednih plačil v sektorju rastlin, za dodelitev pomoči v zvezi s kmetijsko-okoljskimi ukrepi in za prikrajšana območja) z dne 23. aprila 2008 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 332, z dne 25. aprila 2008) je v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določal:

„Dokumenti, ki veljajo kot dokazilo o zakoniti uporabi trajnih občinskih pašnikov v skladu s členom 7(1)(f) [OUG št. 125/2006], so akti, ki dokazujejo lastninsko pravico, koncesijske ali najemne pogodbe, sklenjene med lokalnimi sveti in živinorejci, iz katerih je razvidno uporabljeno zemljišče, ter potrdilo, ki ga izda občina v skladu s podatki iz kmetijskega registra. Kakršna koli pogodba, ki je bila sklenjena pred začetkom veljavnosti te uredbe in katere predmet je uporaba občinskih pašnikov, še naprej učinkuje do datuma prenehanja pravice.“

Izredna uredba vlade št. 34/2013

23 Člen 2 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 z dne 23. aprila 2013 (izredna uredba vlade št. 34/2013 o organizaciji, upravljanju in izkoriščanju trajnih pašnikov ter o spremembi in dopolnitvi zakona o zemljiški posesti št. 18/1991, *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 267, z dne 13. maja 2013) je v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določal:

„V tej izredni uredbi izraz:

[…]

(b) ‚pašniki in travniki za košnjo‘ pomeni kmetijska zemljišča, vpisana pod to kategorijo uporabe v aktih o lastništvu, katerih namen je proizvodnja krme, trave in drugih zelenih rastlin za živali, ki se pobirajo s košnjo ali popasejo;

(c) ‚glava velike živine (GVŽ)‘ pomeni standardno mersko enoto, določeno na podlagi prehranskih potreb vsake vrste živali, ki omogoča pretvorbo med različnimi kategorijami živali;

(d) ‚uporabnik pašnikov in travnikov za košnjo‘ pomeni živinorejca, fizično in/ali pravno osebo, vpisano v nacionalni register kmetijskih gospodarstev, ki opravlja kmetijske dejavnosti iz kategorije uporabe pašnikov in travnikov za košnjo v skladu s statistično klasifikacijo gospodarskih dejavnosti Evropske unije za rastlinsko pridelavo in živinorejo, ima zakonito pravico do uporabe kmetijske površine in izkoriščа pašnik za dejansko pašo živali v svoji lasti ali vsaj enkrat na leto za košnjo;

(e) ‚nacionalni register kmetijskih gospodarstev (NRKG)‘ pomeni zbirko podatkov v elektronski obliki, v kateri so identifikacijski podatki o vsakem kmetijskem gospodarstvu v Romuniji […];

(f) ‚imetniki travnikov' pomeni imetnike lastninske pravice, drugih stvarnih pravic na njih ali osebe, ki imajo v skladu s civilno zakonodajo status posestnika ali začasnega imetnika travnika".

Uredba ministra za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo ter ministra za javno upravo št. 226/235/2003

24 Ordinul ministrului agriculturii, alimentației și pădurilor și al ministrului administrației publice nr. 226/235/2003 pentru aprobarea Strategiei privind organizarea activității de imbunatatire și exploatare a pajiștilor la nivel național, pe termen mediu și lung (uredba ministra za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo ter ministra za javno upravo št. 226/235/2003 o odobritvi strategije o organizaciji dejavnosti za srednjeročno in dolgoročno izboljšanje in uporabo travnikov na nacionalni ravni) (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 423, z dne 17. junija 2003) je v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, vsebovala Prilogo I, v kateri je bilo v točki 1 poglavja VI določeno:

„Dolžnosti uporabnikov travnikov

(a) Za uporabo travnikov, ki jih upravljajo občinski sveti, mesta ali mestne občine:

ustanovljena združenja živinorejcev ter živinorejci, ki so lahko fizične in pravne osebe, vložijo zahtevek pri lokalnem svetu, […]

(b) Uporabniki travnikov, ki sklenejo pogodbe o koncesiji, izpolnjujejo vsaj te pogoje:

– vpisani so v [NRKG];

– zagotavljajo minimalno zasedenost 0,3 GVŽ/ha za želeno zemljišče;

– predložijo program paše v skladu z določbami poglavja IV, točka 8, za obdobje prevzema v uporabo travnika, za katerega so vložili zahtevek."

Zakonik o civilnem postopku

25 Člen 431 Codul de procedură civilă (zakonik o civilnem postopku) v odstavku 2 določa:

„Vsaka stranka se lahko sklicuje na sodbo, ki je bila predhodno sprejeta v drugi zadevi, če je povezana z odločitvijo v tej zadevi."

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

26 Družba Avio Lucos je pri agenciji APIA vložila zahtevek za finančno podporo iz sheme enotnega plačila na površino za leto 2014, ki se je nanašal na površino 341,70 ha pašnikov. Da bi dokazala svojo pravico do uporabe zemljišča, je ta družba predložila koncesijsko pogodbo, ki jo je 28. januarja 2013 sklenila s Consiliul Local al Comunei Podari (občinski svet občine Podari, Romunija) v zvezi s pašnikom v tej občini. V skladu s to pogodbo je imela družba Avio Lucos kot koncesionarka pravico neposredno izkoriščati premoženje, ki ji je bilo dano v koncesijo, in sicer na lastno tveganje in odgovornost. Poleg tega je morala zagotoviti izkoriščanje zemljišča v koncesiji kot pašnik in tega zemljišča ni smela dati v najem ali v podkoncesijo.

27 Družba Avio Lucos je nato 30. januarja 2013 sklenila pogodbo o sodelovanju v združenju s štirimi fizičnimi osebami. Na podlagi te pogodbe je morala družba Avio Lucos dati občinski pašnik, ki ga je imela v koncesiji, na razpolago tem fizičnim osebam in vsako leto na svoje stroške opraviti potrebna vzdrževalna dela, navedene fizične osebe pa so se v zameno zavezale, da bodo svoje živali, to je zlasti ovce, koze, krave in konje, dale na razpolago družbi Avio Lucos, s čimer naj bi se zagotovila neprekinjena paša na premoženju v koncesiji.

28 Agencija APIA je po vložitvi zahtevka v tem smislu družbi Avio Lucos odobrila predplačilo iz shem pomoči na površino – kmetijsko leto 2014 v skupnem znesku 529.340,24 romunskih levov (RON) (približno 107.000 EUR).

29 Vendar je agencija APIA po ponovni preučitvi tega zahtevka ugotovila, da družba Avio Lucos ob sklenitvi koncesijske pogodbe ni imela pravice do pridobitve javnih ali zasebnih občinskih pašnikov v koncesijo, saj ni bila živinorejka ali lastnica živali, s čimer ni izpolnjevala pogojev iz takrat veljavnega nacionalnega prava.

30 Agencija APIA je ob upoštevanju te ugotovitve, prvič, sprejela odločbo, s katero je družbi Avio Lucos v skladu s členom 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009 naložila večletne sankcije v skupnem znesku 555.729,59 RON (približno 112.000 EUR). Zoper to odločbo je bilo vloženih več pravnih sredstev v upravnem in sodnem postopku, ki so bila zavrnjena.

31 Drugič, agencija APIA je ugotovila, da družba Avio Lucos dolguje proračunsko terjatev v skupnem znesku 529.340,24 RON (približno 107.000 EUR), kar ustreza znesku, ki ji je bil izplačan na podlagi sheme enotnega plačila na površino za leto 2014.

32 Družba Avio Lucos je to odločbo izpodbijala pri Tribunalul Dolj (okrožno sodišče v Dolju, Romunija), ki je njeno tožbo zavrnilo. Družba Avio Lucos je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Curtea de Apel Craiova (višje sodišče v Craiovi, Romunija), ki je sodbo spremenilo in zadevo vrnilo v odločanje Tribunalul Dolj (okrožno sodišče v Dolju). To sodišče je s sodbo z dne 25. februarja 2018 tožbo zavrnilo. Družba Avio Lucos je zoper to sodbo vložila pritožbo, pri čemer zadevo zdaj obravnava Curtea de Apel Timişoara (višje sodišče v Timişoari, Romunija), ki je predložitveno sodišče.

33 Predložitveno sodišče poudarja, da odgovor na vprašanje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da je treba dokazati pravico do uporabe ali izkoriščanja nekega zemljišča oziroma da je treba biti živinorejec ali lastnik živali, da se lahko pridobi koncesija za pašnike za pridobitev finančne podpore iz shem plačil na površino, ni gotov. Poleg tega naj bi se postavljalo vprašanje, ali dejavnost, ki jo konkretno opravlja družba Avio Lucos, spada na področje uporabe člena 2 Uredbe št. 73/2009. Nazadnje predložitveno sodišče – ki ugotavlja obstoj dveh pravnomočnih sodnih odločb, s katerima je bila ugotovljena neupravičenost zahtevkov za plačilo v okviru sheme enotnega plačila na površino za leto 2014 zaradi neizpolnjevanja pogojev iz nacionalnega prava v zvezi z zahtevo glede zakonitosti pravnega naslova za izkoriščanje ali uporabo zemljišča – sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje uporabi načela *res iudicata*, zaradi katerega nacionalno sodišče ne more obravnavati skladnosti zahtev, ki jih nalaga nacionalno pravo, s pravom Unije, v okviru novega spora, ki se nanaša na zakonitost terjatve za vračilo zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani družbi Avio Lucos.

34 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Timișoara (višje sodišče v Timișoari) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali pravo [Unije], ki se uporablja za finančno pomoč za kmetijsko leto 2014 – zlasti Uredba št. 73/2009 in Uredba št. 1122/2009 – nasprotuje nacionalnemu pravu, v okviru katerega je bila za pridobitev finančne podpore iz shem plačila na površino uvedena obveznost predložitve dokazila o pravici do uporabe kmetijskega zemljišča?

2. Če zgoraj navedeno pravo [Unije] ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, navedeni v prvem vprašanju, ali pravo [Unije] (vključno z načelom sorazmernosti) – v posebnem primeru, v katerem je prejemnik upravičil pravico do izkoriščanja kmetijske površine s predložitvijo koncesijske pogodbe za pašnik (pogodba, na podlagi katere je vlagatelj zahtevka pridobil pravico do izkoriščanja pašnika na lastno tveganje in v svojo korist proti plačilu prispevka) – nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za veljavno sklenitev take koncesijske pogodbe določa pogoj, da mora biti bodoči koncesionar obvezno živinorejec ali lastnik živali?

3. Ali opredelitev kmetijske dejavnosti iz člena 2 Uredbe št. 73/2009 vključuje dejavnost prejemnika podpore iz sheme plačila na površino, ki – s sklenitvijo koncesijske pogodbe za pašnik za pridobitev pravice do izkoriščanja te površine in pridobitev pravice do pomoči v letu 2014 – pozneje sklene pogodbo o sodelovanju z živinorejci, in sicer pogodbo, s katero jim omogoči brezplačno uporabo zemljišča, ki mu je bilo dano v koncesijo, za pašo živali, pri tem pa ohrani pravico do uporabe zemljišča, vendar se zaveže, da ne bo oviral dejavnosti pašnika in da bo na pašniku izvedel vzdrževalna dela?

4. Ali pravo Unije nasprotuje razlagi nacionalne zakonodaje, kot je člen 431(2) zakonika o civilnem postopku – ki se nanaša na pravnomočnost sodne odločbe, s katero je bila ugotovljena nedopustnost zahtevka za plačilo zaradi nespoštovanja nacionalnega prava glede zahteve po zakonitosti pravice do izkoriščanja/uporabe zemljišča, za katero se je zahtevala finančna podpora za kmetijsko leto 2014 iz sheme enotnega plačila na površino (v okviru spora, v katerem se je zahtevala odprava odločbe o uporabi večletnih sankcij) – v skladu s katero ni dovoljena analiza skladnosti teh nacionalnih zahtev s pravom [Unije], ki se je uporabljalo za to leto 2014, v novem sporu, v katerem se ugotavlja zakonitost akta o vračilu zneskov, ki so bili vlagatelju zahtevka neupravičeno izplačani za isto kmetijsko leto 2014, pri čemer ta akt temelji na istem dejanskem stanju in na isti nacionalni ureditvi, kot so bili predmet analize prejšnje pravnomočne sodne odločbe?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

35 Romunska vlada v pisnem stališču trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti ni dopusten, ker ima predložitveno sodišče na voljo podatke, na podlagi katerih bi lahko rešilo spor, o katerem odloča. Natančneje, ta vlada meni, da bi moralo predložitveno sodišče prednostno preučiti pravila o „resničnosti pravnomočnosti“ iz člena 431(2) zakonika o civilnem postopku in tožbo družbe Avio Lucos zavrniti. V zvezi s tem ta vlada dodaja, da so prvo, drugo in tretje vprašanje – glede na to, da se ta določba uporablja za spor o glavni stvari – brezpredmetna.

36 Družba Avio Lucos trdi, da prvo in drugo vprašanje nista upoštevni za rešitev spora o glavni stvari, saj naj se ne bi nanašali na upravičenost tožeče stranke do enotnega plačila na površino, ampak na vprašanje veljavnosti koncesijske pogodbe iz postopka v glavni stvari.

37 Spomniti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso le nacionalno sodišče, pred katerim poteka sodni postopek in ki mora prevzeti odgovornost za sodbo, ki jo izda, glede na posebnosti zadeve presodi nujnost sprejetja predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (sodba z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, točka 54 in navedena sodna praksa).

38 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, točka 55 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavanem primeru, prvič, na podlagi trditve, da bi moralo predložitveno sodišče ob upoštevanju člena 431(2) zakonika o civilnem postopku zavrniti tožbo, o kateri odloča, ni mogoče ugotoviti, da razlaga pravil prava Unije, za katero prosi to sodišče, očitno ni nikakor povezana s sporom o glavni stvari. V okviru postopka iz člena 267 PDEU so namreč naloge Sodišča in predložitvenega sodišča jasno ločene in izključno zadnjenavedenemu pripada naloga razlage nacionalne zakonodaje (sodba z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi, C-416/10, EU:C:2013:8, točka 58 in navedena sodna praksa).

40 Drugič, v zvezi z zatrjevano neupoštevnostjo prvega in drugega vprašanja je treba spomniti, da člen 267 PDEU nacionalnemu sodišču vedno omogoča, da Sodišču predloži vprašanja o razlagi prava Unije, če se mu to zdi primerno (sodba z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi, C-416/10, EU:C:2013:8, točka 56 in navedena sodna praksa). Kot pa je razvidno iz točke 33 te sodbe, predložitveno sodišče meni, da je odgovor na vprašanje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da je za upravičenost do koncesije za pašnike in v nekaterih primerih za pridobitev finančne podpore iz sheme plačila na površino treba dokazati pravico do uporabe oziroma izkoriščanja zemljišča ali imeti status živinorejca ali lastnika živali, potreben za rešitev spora, o katerem odloča.

41 Iz tega sledi, da so vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, dopustna.

Prvo vprašanje

42 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba uredbi št. 73/2009 in št. 1122/2009 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki določa, da mora vlagatelj zahtevka za to, da pridobi pomoč iz sheme enotnega plačila na površino, dokazati, da ima „pravico do uporabe“ kmetijske površine, na katero se nanaša ta zahtevek.

43 Spomniti je treba, da se v skladu s členom 34(1) Uredbe št. 73/2009 pomoč v okviru sheme enotnega plačila dodeli kmetom po aktiviranju pravice do plačila na upravičeni hektar.

44 V skladu s členom 35(1) te uredbe mora kmet prijaviti parcele, ki ustrezajo upravičenim hektarjem, povezanim s katero koli pravico do plačila, te parcele pa so, razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin, „na voljo“ kmetu na dan, ki ga določi zadevna država članica. Prav tako so na podlagi člena 124(2) navedene uredbe za namene dodelitve plačil v okviru sheme enotnega plačila na površino upravičene vse enote rabe ali poljine, ki izpolnjujejo merila iz odstavka 1 tega člena, ki morajo biti, razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin, „na razpolago“ kmetu na datum, ki ga določi ta država članica.

45 Ker Uredba št. 73/2009 ne določa natančno, na kakšni podlagi morajo biti zadevne površine „na razpolago“ kmetu, je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi te določbe upoštevati ne le njeno besedilo v skladu z njegovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 58, in z dne 29. julija 2019, Pelham in drugi, C-476/17, EU:C:2019:624, točka 28 in navedena sodna praksa).

46 Prvič, v zvezi z besedilom člena 35(1) te uredbe je treba ugotoviti, da v vsakdanjem jeziku to, da je kmetu neka površina na razpolago, načeloma pomeni, da jo lahko ta po svoji volji uporablja in torej na njej dejansko opravlja kmetijsko dejavnost.

47 Drugič, v zvezi s sobesedilom, v katero je umeščena ta določba, je iz točke 43 te sodbe razvidno, da se pomoč iz sheme enotnega plačila dodeli kmetom po aktiviranju pravice do plačila na „upravičeni hektar“, pri čemer ta pojem v skladu s členom 34(2) Uredbe št. 73/2009 pomeni vse kmetijske površine kmetijskega gospodarstva, ki se uporabljajo za kmetijsko dejavnost.

48 Ti izrazi so namreč opredeljeni v tej uredbi. Tako člen 2(b), (c) in (h) navedene uredbe pojem „kmetijsko gospodarstvo“ opredeljuje kot „vse proizvodne enote, s katerimi upravlja kmet in ki so na ozemlju iste države članice“, pojem „kmetijska dejavnost“ kot „proizvodnjo, vzrejo ali gojenje kmetijskih proizvodov […] ali ohranjanje zemljišča v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih […]“, pojem „kmetijska površina“ pa kot „katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajni pašnik ali trajni nasad“.

49 V zvezi s tem je Sodišče glede zahteve iz člena 2(b) Uredbe št. 73/2009, v skladu s katero mora proizvodno enoto „upravljati“ kmet, že razsodilo, da pojem „upravljanje“ ne pomeni, da ima kmet neomejeno pravico do razpolaganja z zadevnim zemljiščem, ko ga uporablja za kmetijske dejavnosti. Vendar mora biti kmet pri opravljanju kmetijske dejavnosti dovolj samostojen glede uporabe tega zemljišča, kar mora ob upoštevanju vseh okoliščin v obravnavani zadevi presoditi nacionalno sodišče (glej v tem smislu sodbi z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točki 61 in 62, in z dne 2. julija 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, točka 58).

50 Kmet mora tako imeti možnost, da pri uporabi zadevnega zemljišča sprejema odločitve (sodba z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točka 63), da lahko na tej površini opravlja kmetijsko dejavnost.

51 Tretjič, glede ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, je v uvodni izjavi 23 Uredbe št. 73/2009 navedeno, da je njen cilj preprečiti, da se neposredna pomoč dodeli upravičencem, katerih kmetijske dejavnosti predstavljajo le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali katerih poslovni namen nima oziroma ima le v zanemarljivi meri za cilj opravljanje kmetijske dejavnosti. Poleg tega je iz člena 39(1)(b) PDEU, na katerega je opozorjeno v uvodni izjavi 25 te uredbe,

razvidno, da sheme podpore v okviru SKP zagotavljajo neposredno dohodkovno podporo s ciljem, da se kmetijski skupnosti zagotovi primeren življenjski standard, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom.

52 Zato je treba ugotoviti, tako kot generalni pravobranilec v točki 50 sklepnih predlogov, da je cilj pomoči iz sheme enotnega plačila na površino zagotoviti primeren življenjski standard kmetom, ki resnično opravljajo kmetijsko dejavnost, kar pomeni, da dejansko razpolagajo s kmetijsko površino.

53 Ob upoštevanju besedila člena 35(1) Uredbe št. 73/2009, sobesedila, v katero je ta določba umeščena, in cilja ureditve, katere del je, je treba ugotoviti, da za ugotovitev, ali je zemljišče „na razpolago“ kmetu v smislu navedene določbe, ta uredba ne zahteva, da mora ta kmet predložiti formalni pravni naslov, iz katerega je razvidna njegova „pravica do uporabe“ zadevne površine, saj za to zadošča že dokaz o dejanski uporabi te površine in zadostni samostojnosti tega kmeta za opravljanje svoje kmetijske dejavnosti.

54 Taka razlaga je potrjena s sodno prakso Sodišča v zvezi s pojmom „kmetijska površina kmetijskega gospodarstva“ iz člena 44(2) in (3) Uredbe št. 1782/2003. Sodišče je v zvezi s tem namreč razsodilo, da te določbe ne določajo natančno narave pravnega razmerja, na podlagi katerega kmet uporablja zadevno površino, zato iz navedenih določb ni mogoče sklepati, da mora kmet z zadevnimi zemljišči razpolagati na podlagi zakupne pogodbe ali njej enakovrednega pravnega posla (sodba z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točka 54).

55 Ta razlaga je potrjena tudi s sodno prakso Sodišča v zvezi s pojmom „površina gospodarstva na voljo“ iz člena 12(2)(b) Uredbe št. 1254/1999, saj je Sodišče razsodilo, da ta določba upravičenosti zahtevka za dodelitev pomoči ne pogojuje s predložitvijo veljavnega pravnega naslova, na katerem temelji pravica vlagatelja zahtevka do uporabe krmnih površin, na katere se nanaša ta zahtevek. Nasprotno, eden od pogojev za upravičenost do odobritve zadevnih premij je dejanska uporaba krmne površine (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi (C-375/08, EU:C:2010:365, točki 62 in 70).

56 Tudi če s pravom Unije ni določena obveznost dokazovanja „pravice do uporabe“ kmetijske površine, je vseeno treba preučiti še, ali pravo Unije nasprotuje temu, da bi tako obveznost v nacionalnih predpisih določile države članice.

57 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz člena 19(1) Uredbe št. 73/2009 izhaja, da kmet vsako leto vloži zahtevek za neposredna plačila, v katerem navede, kadar je primerno, vse enote rabe ali poljine na kmetijskem gospodarstvu, pravice do plačila, prijavljene za namene aktiviranja, in vse druge podatke, določene s to uredbo ali ki jih določi zadevna država članica.

58 Poleg tega člen 12(1)(d) Uredbe št. 1122/2009, ki določa podrobna pravila za izvajanje Uredbe št. 73/2009, zlasti v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih v zadnjenavedeni uredbi, določa, da enotni zahtevek vsebuje vse informacije, potrebne za ugotovitev upravičenosti do pomoči, zlasti podrobnosti, ki omogočajo identifikacijo vseh enot rabe ali poljin na kmetijskem gospodarstvu, njihovo površino, njihovo lokacijo in, kadar je to primerno, njihovo uporabo.

59 V uvodni izjavi 8 Uredbe št. 1122/2009 je še pojasnjeno, da morajo države članice za zagotovitev pravilnega izvajanja sheme enotnega plačila, kakor je določeno v naslovu III Uredbe št. 73/2009, uvesti sistem za identifikacijo in registracijo, ki omogoča sledljivost pravic do plačila. Kot je

v bistvu razvidno iz uvodne izjave 28 Uredbe št. 1122/2009, je treba „vse spremne dokumente, pogodbe ali izjave“ predložiti v rokih, da se nacionalnim upravam omogoči načrtovanje in posledično izvajanje učinkovite kontrole pravilnosti zahtevkov za pomoč.

60 Glede takih dokazil pa je Sodišče – ob upoštevanju ureditve Unije v zvezi s shemami pomoči ter podrobnimi pravili za uporabo integriranega administrativnega in kontrolnega sistema v okviru shem neposrednih podpor za kmete pred sprejetjem Uredbe št. 1122/2009 – že imelo priložnost razsoditi, da imajo države članice diskrecijsko pravico 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.

61 Sodišče je tako menilo, da lahko države članice ob upoštevanju te diskrecijske pravice določijo podrobnejša pravila glede dokazov, ki jih je treba priložiti zahtevku za dodelitev pomoči, in da se pri tem zlasti sklicujejo na običajno prakso v zvezi z uživanjem in uporabo krmnih površin, ki je na področju kmetijstva uveljavljena na njihovem ozemlju, ter na naslove, ki jih je treba predložiti glede te uporabe (sodba z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 82).

62 Sodišče je tudi razsodilo, da imajo države članice pri izvajanju navedenih programov in izbiri nacionalnih ukrepov, za katere menijo, da so potrebni za učinkovito preprečevanje in sankcioniranje nepravilnosti in goljufij, nekaj diskrecijske pravice (sodba z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 76).

63 Vendar je Sodišče dodalo, da veljajo za izvajanje diskrecijske pravice držav članic v zvezi z dokazi, ki jih je treba predložiti v utemeljitev zahtevka za pomoč, nekatere omejitve, zlasti glede možnosti, da se od vlagatelja zahtevka zahteva predložitev veljavnega pravnega naslova, ki izkazuje njegovo pravico do uporabe površin, ki so predmet njegovega zahtevka. V tem okviru mora nacionalna ureditev, s katero se izvaja ta diskrecijska pravica, izpolnjevati cilje, ki jim pravo Unije sledi na področju neposrednih finančnih podpor za kmete, in splošna načela prava Unije, zlasti načelo sorazmernosti, v skladu s katerim morajo biti sredstva, ki se izvajajo z neko določbo, primerna za doseganje želenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno potrebno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točki 86 in 87, in z dne 17. decembra 2020, Land Berlin (Plačilne pravice v zvezi s SKP), C-216/19, EU:C:2020:1046, točka 35).

64 Čeprav je nacionalno sodišče tisto, ki mora v vsakem posameznem primeru preveriti, ali je bilo to načelo spoštovano (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 89), je Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso pristojno, da predložitvenemu sodišču zagotovi vse ustrezne elemente razlage prava Unije, na podlagi katerih lahko presodi o taki skladnosti za izdajo sodbe v zadevi, o kateri odloča (sodba z dne 11. junija 2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, točka 17 in navedena sodna praksa).

65 V zvezi s tem, prvič, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 57 sklepnih predlogov, je uvedba obveznosti, kot je ta iz člena 7(1)(f) OUG št. 125/2006, da je treba predložiti listine, ki dokazujejo zakonito uporabo zemljišča, na katero se nanaša zahtevek za plačilo, primerna za zagotovitev, da se bodo cilji SKP, ki so navedeni v točkah 51 in 52 te sodbe, dejansko uresničili. S tako obveznostjo se namreč želi preprečiti, da bi vlagatelj zahtevka za podporo iz sheme

enotnega plačila, zato da bi se zaobšla ureditev Unije v zvezi s to shemo, neupravičeno izkoriščal zemljišča, ki so v lasti drugih (glej po analogiji sodbo z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365, točka 88).

66 Drugič, v zvezi z vprašanjem, ali ta nacionalna ureditev ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev navedenega cilja, je treba spomniti, da je treba preizkus sorazmernosti opraviti ob upoštevanju zlasti ciljev SKP, kar zahteva tehtanje med temi cilji in ciljem, ki se uresničuje z navedeno ureditvijo (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi, C-333/14, EU:C:2015:845, točki 28 in 40).

67 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da člen 5(1) uredbe ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 246/2008 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, natančno določa, da so „[d]okumenti, ki veljajo kot dokazilo o zakoniti uporabi trajnih občinskih pašnikov v skladu s členom 7(1)(f) [OUG št. 125/2006], […] akti, ki dokazujejo lastninsko pravico, koncesijske ali najemne pogodbe, sklenjene med lokalnimi sveti in živinorejci, iz katerih je razvidno uporabljeno zemljišče, ter potrdilo, ki ga izda občina v skladu s podatki iz kmetijskega registra“ in se zato očitno nanaša le na predložitev dokazila o zakoniti uporabi trajnih občinskih pašnikov, o čemer pa mora presoditi predložitveno sodišče. V zvezi tako z javnimi kot tudi z zasebnimi pašniki, ki so v lasti organov lokalne uprave, v tem primeru občin, pa je mogoče šteti, da bosta stranki načeloma določili nekakšen formalni akt, iz katerega izhaja pravica do uporabe, zato je obveznost predložitve takega akta v takem posebnem primeru sorazmerna.

68 Na podlagi vsega navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba uredbi št. 73/2009 in št. 1122/2009 razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki za pridobitev pomoči iz sheme enotnega plačila na površino določa obveznost, da mora vlagatelj zahtevka dokazati, da ima „pravico do uporabe“ kmetijske površine, na katero se nanaša ta zahtevek, če se pri tem spoštujejo cilji zadevne ureditve Unije in splošna načela prava Unije, zlasti načelo sorazmernosti.

Drugo vprašanje

69 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba uredbi št. 73/2009 in št. 1122/2009 razlagati tako, da v posebnem primeru, v katerem je prejemnik pomoči iz sheme enotnega plačila na površino izkazal pravico do izkoriščanja kmetijske površine s predložitvijo koncesijske pogodbe za javni pašnik, ki je v lasti organa lokalne uprave, nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki veljavnost take pogodbe pogojuje s tem, da je bodoči koncesionar živinorejec ali lastnik živali.

70 Najprej je treba poudariti, da je iz navedb iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da obveznost koncesionarja pašnika, da ima status živinorejca ali lastnika živali, še ni pogoj za upravičenost do finančne podpore iz sheme enotnega plačila na površino iz postopka v glavni stvari. Vlagatelji zahtevka morajo biti namreč v skladu s členom 7(1) OUG št. 125/2006 vpisani v register kmetov, ki ga vodi agencija APIA, pravočasno vložiti zahtevek za plačilo in spoštovati splošne pogoje iz te določbe, v katerih ni take obveznosti.

71 Vendar je iz spisa, ki ga ima Sodišče, razvidno, da ta obveznost izhaja iz določb Priloge I k uredbi ministra za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo ter ministra za javno upravo št. 226/235/2003 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari.

72 Ker ta obveznost ne izhaja iz prava Unije in spada na področje diskrecijske pravice držav članic, mora predložitveno sodišče v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 61, 63 in 64 te sodbe, ugotoviti, ali je taka zahteva v skladu s cilji, ki se uresničujejo z zadevno ureditvijo Unije in splošnimi načeli prava Unije, zlasti načelom sorazmernosti.

73 Romunska vlada je v zvezi s tem v pisnem stališču v bistvu navedla, da se je romunski zakonodajalec – ob upoštevanju posebnega položaja kmetijstva v Romuniji, pri katerem prihaja do pojavov, kot so opustitev zemljišč, staranje kmečkega prebivalstva, malo mladih kmetov in veliko majhnih kmetijskih gospodarstev, od katerih velik delež predstavljajo delno samooskrbna kmetijska gospodarstva – odločil, da sklenitev koncesijskih pogodb za javne pašnike, ki so v lasti organov lokalne uprave, pogoji z zahtevo, da ima koncesionar status posestnika ali lastnika živali. Taka izbira, ki naj ne bi bila pogoj za upravičenost do plačila iz sheme plačila na površino, temveč pogoj za veljavnost takih koncesijskih pogodb, naj bi namreč spadala na področje diskrecije tega zakonodajalca.

74 Romunski zakonodajalec naj bi z določitvijo tega pogoja skušal zagotoviti primeren življenjski standard kmečkemu prebivalstvu s tem, da bi kar največ lastnikom ali posestnikom živali olajšal neposredni dostop do pašnikov, ki so v lasti organov lokalne uprave, hkrati pa preprečil, da bi od njih imeli koristi gospodarski subjekti, ki kmetijske dejavnosti opravljajo prek posredovanja. Agencija APIA je v pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča dodala, da so za večino živinorejcev poleti edini vir krme za živali rastline s pašnikov, zaradi česar je pomembno, da se živinorejcem omogoči pridobitev koncesije za travnike v krajih, kjer živijo in vzrejajo svoje živali.

75 Kot pa je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 68 sklepnih predlogov, se s takim ciljem spoštujejo cilji, ki jim sledi pravo Unije na tem področju. Kot je namreč razvidno iz točke 52 te sodbe, je cilj pomoči iz sheme enotnega plačila na površino zagotoviti primeren življenjski standard kmetom, ki resnično opravljajo kmetijsko dejavnost in torej dejansko razpolagajo s kmetijsko površino, na kateri se ta dejavnost opravlja.

76 Poleg tega se zdi – kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – da je obveznost biti lastnik živali ali živinorejec, kot je razvidno iz točke 74 te sodbe, primerna za uresničitev cilja romunskega zakonodajalca, ki je ta, da se čim več lastnikom živali ali živinorejcem olajša neposredni dostop do pašnikov, ki so v lasti organov lokalne uprave, in sicer ob upoštevanju tega, da so, kot je bilo poudarjeno v isti točki, poleti edini vir krme za živali rastline s pašnikov.

77 Poleg tega zadevna nacionalna ureditev – glede na to, da se ta obveznost nanaša le na možnost, da neka oseba prevzame javni pašnik, ki je v lasti organov lokalne uprave, v koncesijo – očitno ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja, kar bo moralo preveriti predložitveno sodišče ob upoštevanju zahtev, določenih s sodno prakso, navedeno v točki 66 te sodbe.

78 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba uredbi št. 73/2009 in št. 1122/2009 razlagati tako, da v posebnem primeru, v katerem je prejemnik pomoči iz sheme enotnega plačila izkazal pravico do izkoriščanja kmetijske površine s predložitvijo koncesijske pogodbe za javni pašnik, ki je v lasti organa lokalne uprave, ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki veljavnost take pogodbe pogojuje s tem, da je bodoči koncesionar živinorejec ali lastnik živali.

Tretje vprašanje

79 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(c) Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da pojem „kmetijska dejavnost“ zajema dejavnost, s katero oseba neki pašnik prevzame v koncesijo in pozneje sklene pogodbo o sodelovanju z živinorejci, na podlagi katere ti živinorejci pasejo živali na zemljišču v koncesiji, pri čemer koncesionar ohrani pravico do uporabe zemljišča, vendar se zaveže, da ne bo omejeval dejavnosti pašnikov in da bo na pašniku opravil vzdrževalna dela.

80 Pojem kmetijske dejavnosti je opredeljen v členu 2(c) Uredbe št. 73/2009 kot, prvič, proizvodnja, vzreja ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, rejo živali in kmetijsko rejo živali, in drugič, ohranjanje zemljišč v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih v smislu člena 6 te uredbe.

81 V sporu o glavni stvari ni sporno, da dejavnost družbe Avio Lucos ne spada med dejavnosti iz prvega primera, ki zajemajo proizvodnjo, vzrejo ali gojenje kmetijskih proizvodov. Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec v točki 73 sklepnih predlogov, so bile živali, ki so jih živinorejci dali na razpolago družbi Avio Lucos na podlagi člena 8 pogodbe o sodelovanju v združenju iz postopka v glavni stvari, še vedno v lasti in reji teh živinorejcev, ki so jih tudi uporabljali za pašo.

82 Glede drugega primera, ki zajema ohranjanje zemljišč v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, člen 6(1) Uredbe št. 73/2009 določa, da države članice, prvič, zagotovijo, da se vsa kmetijska zemljišča obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji, in drugič, na nacionalni ali regionalni ravni določijo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje na podlagi okvira iz Priloge III te uredbe, ob upoštevanju „posebnih značilnosti zadevnih območij“, pri čemer je v tem členu dodano še, da države članice ne smejo določiti minimalnih zahtev, ki niso predvidene v tem okviru.

83 Romunska vlada je v zvezi s tem v pisnem stališču navedla, da je romunski zakonodajalec določil neobvezni standard „minimalne obremenitve živine in/ali ustrezni režimi“, ki je izrecno dovoljen in določen v tej prilogi III. Ta zakonodajalec naj bi tako v okviru sistema navzkrižne skladnosti od leta 2012 določil „vzdrževanje trajnih pašnikov z zagotovitvijo minimalne ravni paše 0,3 GVŽ/ha in/ali s košnjo navedenih pašnikov najmanj enkrat na leto“.

84 Komisija je v pisnem stališču poudarila tudi, da si morajo kmetje v skladu z uradnim obvestilom Romunije glede izpolnjevanja minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje za zahtevek v zvezi s kmetijskim letom 2014 „za izpolnitev standarda glede minimalne obremenitve živine in/ali ustreznih režimov prizadevati za to: travo pokositi vsaj enkrat na leto in/ali zagotoviti minimalno raven paše (vsaj 0,3 živali na hektar), da bi tako ohranili zemljišča (trajne pašnike) v dobrem stanju“.

85 V obravnavanem primeru iz predložitvene odločbe izhaja, da družba Avio Lucos v skladu s členom 7 pogodbe o sodelovanju v združenju, ki jo je sklenila z živinorejci, „vsako leto na lastne stroške opravi dejavnosti čiščenja pašnika ter odstranjevanja plevela in presežne vode z zemljišča, s čimer zagotavlja optimalne pogoje za obnavljanje pašnika.“ Taka dejavnost je, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, očitno ena od nadomestnih dejavnosti, navedenih v uradnem obvestilu iz prejšnje točke, in zato spada pod pojem „kmetijska dejavnost“ v smislu člena 2(c) Uredbe št. 73/2009.

86 Taka jezikovna razlaga je tudi v skladu s cilji Uredbe št. 73/2009, kot izhajajo zlasti iz uvodnih izjav 4 in 7 te uredbe in ki se nanašajo na ohranjanje pašnikov v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, pri čemer se priznava pozitivni učinek trajnih pašnikov na okolje.

87 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(c) Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da pojem „kmetijska dejavnost“ zajema dejavnost, s katero oseba neki pašnik prevzame v koncesijo in pozneje sklene pogodbo o sodelovanju z živinorejci, na podlagi katere ti živinorejci pasejo živali na zemljišču v koncesiji, pri čemer koncesionar ohrani pravico do uporabe zemljišča, vendar se zaveže, da ne bo omejeval dejavnosti pašnikov in da bo na pašniku opravil vzdrževalna dela, če ta dela izpolnjujejo pogoje iz neobveznega standarda iz Priloge III k tej uredbi.

Četrto vprašanje

88 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje temu, da se v pravnem redu države članice uporabi načelo *res iudicata*, zaradi katerega sodišče, ki odloča o sporu med istima strankama glede zakonitosti akta o vračilu zneskov, izplačanih vlagatelju zahtevka za pomoč iz sheme enotnega plačila na površino, ne more preizkusiti, ali so nacionalne zahteve v zvezi z zakonitostjo pravnega naslova za izkoriščanje kmetijske površine, na katero se nanaša zahtevek za pomoč, v skladu s pravom Unije, ker ta akt o vračilu pomoči temelji na istih dejstvih in isti nacionalni ureditvi, kot so tisti, ki so bili predmet analize v prejšnji sodni odločbi, ki je postala pravnomočna.

89 Kot navaja predložitveno sodišče, je to vprašanje posledica okoliščine, da se je agencija APIA sklicevala na pravnomočnost dveh pravnomočnih sodb, s katerima sta bili zavrnjeni tožbi družbe Avio Lucos, katerih predmet je bil, prvič, predlog za odpravo odločbe, s katero so bile tej družbi naložene večletne sankcije za leto 2014 in ki je navedena v točki 30 te sodbe, ter drugič, predlog za razveljavitev zapisnika o ugotovitvi nepravilnosti za isto leto. Ta akta naj bi namreč temeljila na odločbi agencije APIA, v skladu s katero je treba družbi Avio Lucos odvzeti pravico do plačila iz sheme pomoči na površino, ker zaradi neizpolnjevanja statusa živinorejke ni mogla predložiti dokaza, da je občinski pašnik iz postopka v glavni stvari uporabljala zakonito.

90 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da je glede na nacionalno pravno teorijo v zvezi s členom 431(2) zakonika o civilnem postopku mogoče ugovor pravnomočnosti, ki se nanaša na pravnomočno odločbo, v sodnem postopku veljavno uveljavljati le, če pravno razmerje, na katero se sklicuje v tem primeru, ni le enako tistemu, ki je bilo predhodno obravnavano v okviru postopka, v katerem je bila izdana ta pravnomočna odločba, ampak se je ta prejšnji postopek nanj tudi izrecno ali implicitno nanašal. Tako naj bi imela pravnomočnost učinke tudi v primerih, v katerih se sodišče zaradi vložitve novega pravnega sredstva znajde v položaju, v katerem mora v celoti ali delno bodisi ponovno potrditi bodisi izpodbiti pravno razmerje, ki ga je v prejšnji sodbi potrdilo oziroma zavrnilo. V obravnavanem primeru pa bi se v sodbah, navedenih v prejšnji točki, obravnavala spora med istima strankama, in sicer agencijo APIA in družbo Avio Lucos, ter naj bi se nanašali na ista dejstva, in sicer na zahtevek za enotno plačilo na površino za leto 2014.

91 Najprej je treba ugotoviti, da – kot je razvidno iz odgovora na prvo in drugo vprašanje – pravo Unije, če se spoštujejo cilji zadevne ureditve Unije in splošna načela prava Unije, zlasti načelo sorazmernosti, ne nasprotuje niti temu, da se z nacionalnim pravom kot pogoj za pridobitev pravice do neposredne podpore iz sheme enotnega plačila na površino uvede obveznost dokazati „pravico do uporabe“ kmetijske površine, niti – v posebnem primeru, v katerem je prejemnik podpore pravico do izkoriščanja kmetijske površine izkazal s predložitvijo koncesijske pogodbe za

pašnik, ki je v lasti organa lokalne uprave – nacionalni ureditvi, s katero je za veljavno sklenitev take koncesijske pogodbe določen pogoj, da je lahko bodoči koncesionar le živinorejec ali lastnik živali.

92 Spomniti je treba, da je načelo *res iudicata* pomembno tako v pravnem redu Unije kot v nacionalnih pravnih redih. Za zagotovitev stabilnosti prava in pravnih razmerij ter učinkovitega izvajanja sodne oblasti je namreč pomembno, da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati (sodbe z dne 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, točka 22; z dne 17. oktobra 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, točka 63, in z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 88 in navedena sodna praksa).

93 Zato pravo Unije nacionalnemu sodišču ne nalaga, da ne uporabi nacionalnih procesnih pravil, v skladu s katerimi postane neka odločba pravnomočna, čeprav bi bilo tako mogoče odpraviti nacionalni položaj, ki s tem pravom ni združljiv (glej v tem smislu sodbe z dne 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, točka 23; z dne 26. januarja 2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, točka 47, in z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 89 in navedena sodna praksa).

94 S pravom unije se torej tudi ne zahteva, da mora nacionalni sodni organ za to, da bi upošteval razlago upoštevne določbe tega prava, ki jo je podalo Sodišče, svojo pravnomočno odločbo nujno spremeniti (sodba z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 90 in navedena sodna praksa).

95 V obravnavanem primeru se od predložitvenega sodišča ne zahteva, naj spremeni pravnomočno odločbo. Nasprotno, to sodišče ugotavlja, da spor o glavni stvari temelji na istem pravnem razmerju, kot je tisto, v zvezi s katerim sta bili izdani pravnomočni sodbi, navedeni v točki 89 te sodbe, zato na podlagi načela *res iudicata*, kot se razlaga v nacionalnem pravu, sodba, ki bo izdana v zadevi v glavni stvari, ne sme biti v nasprotju s tema sodbama.

96 V zvezi s tem je treba spomniti, da morajo nacionalna sodišča v največjem mogočem obsegu razlagati določbe nacionalnega prava tako, da njihova uporaba prispeva k izvajanju prava Unije (sodba z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, točka 31 in navedena sodna praksa).

97 Poleg tega obveznost skladne razlage vključuje obveznost nacionalnih sodišč, vključno s sodišči, ki odločajo na zadnji stopnji, da po potrebi spremenijo ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni v skladu s pravom Unije. Zato nacionalno sodišče ne more utemeljeno trditi, da nacionalne določbe ne more razlagati v skladu s pravom Unije zgolj zato, ker se je ta določba razlagala v smislu, ki ni v skladu s tem pravom, oziroma jo tako uporabljajo pristojni nacionalni organi (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, točki 60 in 61 in navedena sodna praksa).

98 V obravnavanem primeru je treba poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 89 sklepnih predlogov, da predmet sodb, navedenih v točki 89 te sodbe, in sodbe, ki bo izdana v tej zadevi, ni enak, saj se – čeprav se v njih obravnavajo ista dejstva – nanašajo na zakonitost različnih upravnih odločb.

99 Predložitveno sodišče mora vsekakor preveriti, ali pravnomočnost teh odločb v skladu z nacionalnim pravom zajema elemente iz obravnavane zadeve, in po potrebi preučiti posledice, ki jih določa navedeno pravo (glej po analogiji sodbo Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, točka 57).

100 Če namreč na tem področju ni predpisov Unije, se načelo pravnomočnosti uporablja v skladu z nacionalnim pravnim redom držav članic na podlagi načela postopkovne avtonomije držav članic. Vendar ta pravila niti ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), niti ne smejo biti oblikovana tako, da praktično onemogočajo ali pretirano otežujejo uresničevanje pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodbi z dne 4. marca 2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, točka 58, in z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 91 in navedena sodna praksa).

101 Sodišče je glede tega že razsodilo, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna procesna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, preučiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi organi. S tega vidika je treba po potrebi upoštevati načela, na katerih temelji nacionalni sodni sistem, kot so varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka (sodba dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 93 in navedena sodna praksa).

102 Kar zadeva postopek v glavni stvari, bi se s tako razlago načela *res iudicata*, kot izhaja iz točke 90 te sodbe, preprečilo ne le izpodbijanje pravnomočne sodne odločbe, tudi če bi se s to odločbo kršilo pravo Unije, ampak v okviru civilnega sodnega postopka, ki se nanaša na ista dejstva, tudi izpodbijanje vseh ugotovitev, ki se nanašajo na isto pravno razmerje, kot je tisto, na podlagi katerega sta bili izdani ti pravnomočni sodbi.

103 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 92 sklepnih predlogov, bi taka razlaga načela *res iudicata* povzročila, da bi se – kadar je neka prejšnja odločba sodišča, ki je postala pravnomočna in ki je utemeljena na razlagi, ki je v nasprotju s pravom Unije – napačna uporaba tega prava ponovila v vsaki odločbi civilnih sodišč, ki se bo nanašala na isto pravno razmerje, ne da bi bilo mogoče to razlago dejstev, ki je v nasprotju z navedenim pravom, popraviti (glej po analogiji sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 95 in navedena sodna praksa).

104 Takšnih ovir za učinkovito uporabo pravil prava Unije pa ni mogoče razumno upravičiti z načelom pravne varnosti in je torej zanje treba šteti, da so v nasprotju z načelom učinkovitosti (glej po analogiji sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 96 in navedena sodna praksa).

105 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje temu, da se v pravnem redu države članice uporabi načelo *res iudicata*, zaradi katerega sodišče, ki odloča o sporu med istima strankama glede zakonitosti akta o vračilu zneskov, izplačanih vlagatelju zahtevka za pomoč iz sheme enotnega plačila na površino, ne more preizkusiti, ali so nacionalne zahteve v zvezi z zakonitostjo pravnega naslova za izkoriščanje kmetijske površine, na katero se nanaša zahtevek za pomoč, v skladu s pravom Unije, ker ta akt o vračilu pomoči temelji na istih dejstvih, ki so sporna med istima strankama, in isti nacionalni ureditvi, kot so tisti, ki so bili predmet analize v prejšnji sodni odločbi, ki je postala pravnomočna.

Stroški

106 Ker je ta postopek za stranke 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 (drugi senat) razsodilo:

1. **Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1310/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013, in Uredbo Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina, je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki za pridobitev pomoči iz sheme enotnega plačila na površino določa obveznost, da mora vlagatelj zahtevka dokazati, da ima „pravico do uporabe“ kmetijske površine, na katero se nanaša ta zahtevek, če se pri tem spoštujejo cilji zadevne ureditve Unije in splošna načela prava Unije, zlasti načelo sorazmernosti.**

2. **Uredbo št. 73/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1310/2013, in Uredbo št. 1122/2009 je treba razlagati tako, da v posebnem primeru, v katerem je prejemnik pomoči iz sheme enotnega plačila izkazal pravico do izkoriščanja kmetijske površine s predložitvijo koncesijske pogodbe za javni pašnik, ki je v lasti organa lokalne uprave, ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki veljavnost take pogodbe pogojuje s tem, da je bodoči koncesionar živinorejec ali lastnik živali.**

3. **Člen 2(c) Uredbe št. 73/2009 je treba razlagati tako, da pojem „kmetijska dejavnost“ zajema dejavnost, s katero oseba neki pašnik prevzame v koncesijo in pozneje sklene pogodbo o sodelovanju z živinorejci, na podlagi katere ti živinorejci pasejo živali na zemljišču v koncesiji, pri čemer koncesionar ohrani pravico do uporabe zemljišča, vendar se zaveže, da ne bo omejeval dejavnosti pašnikov in da bo na pašniku opravil vzdrževalna dela, če ta dela izpolnjujejo pogoje iz neobveznega standarda iz Priloge III k tej uredbi.**

4. **Pravo Unije je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se v pravnem redu države članice uporabi načelo *res iudicata*, zaradi katerega sodišče, ki odloča o sporu med istima strankama glede zakonitosti akta o vračilu zneskov, izplačanih vlagatelju zahtevka za pomoč iz sheme enotnega plačila na površino, ne more preizkusiti, ali so nacionalne zahteve v zvezi z zakonitostjo pravnega naslova za izkoriščanje kmetijske površine, na katero se nanaša zahtevek za pomoč, v skladu s pravom Unije, ker ta akt o vračilu pomoči temelji na istih dejstvih, ki so sporna med istima strankama, in isti nacionalni ureditvi, kot so tisti, ki so bili predmet analize v prejšnji sodni odločbi, ki je postala pravnomočna.**

Podpisi