Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 2. julija 2015*

„Predhodno odločanje — Kmetijstvo — Skupna kmetijska politika — Shema enotnega plačila — Uredba (ES) št. 73/2009 — Člen 34(2)(a) — Pojem ‚površina, za katero je mogoče pridobiti pomoč' — Pojem ‚kmetijska površina' — Zelena površina, ustvarjena na pokrivni površini odlagališča v fazi upravljanja po zaprtju — Uporaba za kmetijske namene — Dopustnost"

V zadevi C-422/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 15. julija 2013, ki je prispela na Sodišče 25. julija 2013, v postopku

Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

proti

Uti Wree,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, S. Rodin, A. Borg Barthet (poročevalec), E. Levits, in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Landesamt für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein W. Ewer, in A. Behnsen, odvetnika,

— za U. Wree A. Kröner, odvetnica,

— za dansko vlado C. Thorning in R. Holdgaard, agenta,

— za Evropsko komisijo H. Kranenborg in G. von Rintelen, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. julija 2014

* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 34(2)(a) 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 L 30, str. 16 in popravek v UL 2010, L 43, str. 7).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (deželni urad za kmetijstvo, okolje in ruralna področja zvezne dežele Schleswig-Holstein, v nadaljevanju: Landesamt) in U. Wree zaradi upoštevanja zelene površine, ustvarjene na pokrivni površini dveh odlagališč v fazi zaprtja za enega in v fazi upravljanja po zaprtju za drugega, kot površine, za katero je mogoče pridobiti pomoč.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 73/2009

3 Z Uredbo št. 73/2009 je bila 1. januarja 2009 razveljavljena in nadomeščena 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).

4 V uvodni izjavi 7 Uredbe št. 73/2009 je navedeno:

„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.“

5 V skladu s členom 2 Uredbe št. 73/2009 je določeno:

„[…]

(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.“

6 Člen 34 Uredbe št. 73/2009 določa:

„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 ali ki se, če se površine prav tako uporabljajo za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti […]

[…]"

Uredba (ES) št. 1120/2009

7 Člen 2 Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila iz naslova III Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 316, str. 1) določa:

„V naslovu III Uredbe […] št. 73/2009 in tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

(a) ‚orna zemljišča': pomeni zemljišča, obdelana zaradi pridelave rastlinskih pridelkov, ali zemljišča, ki se vzdržujejo po načelu dobrega kmetijskega in okoljskega delovanja v skladu s členom 6 Uredbe […] št. 73/2009 […]

[…]

(c) ‚trajni pašnik' pomeni zemljišče, ki se uporablja za naravno gojenje trave ali druge zelnate krme (samoposajene) ali gojene (posejane) in ki ni vključeno v kolobarjenje gospodarstva pet let ali več, razen območij v prahi […] v ta namen ‚trave ali druga zelnata krma' pomenijo trave, ki tradicionalno rastejo na naravnih pašnikih ali so običajno vsebovane v mešanicah semen za pašnike ali travnike v državi članici (ne glede na to, ali se uporabljajo za pašo ali ne) […]

[…]"

8 Člen 9 Uredbe št. 1120/2009 določa:

„Za namene člena 34(2)(a) Uredbe […] št. 73/2009 se šteje, da se kmetijsko zemljišče gospodarstva, ki se uporablja tudi za nekmetijske dejavnosti, uporablja pretežno za kmetijske dejavnosti, če se kmetijska dejavnost lahko izvaja, ne da bi bila znatno ovirana z intenzivnostjo, naravo, trajanjem in periodičnostjo nekmetijske dejavnosti.

Države članice določijo merila za izvajanje prvega pododstavka na svojem ozemlju."

Uredba (ES) št. 1122/2009

9 V skladu s členom 58, tretji odstavek, Uredbe Komisije (ES) št. 1122/200 z dne 30. november 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 (UL L 316, str. 65) se kmet, če je razlika med prijavljeno površino in površino, za katero so izpolnjeni vsi pogoji za dodelitev pomoči, več kakor 50 %, ponovno izključi iz prejemanja pomoči do višine zneska, enakega znesku, ki ustreza razliki med obema površinama.

Direktiva 1999/31/ES

10 Člen 1(1) Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228) določa:

„Zaradi izpolnjevanja zahtev Direktive 75/442/EGS [Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15 zvezek 1, str. 23)], zlasti členov 3 in 4, je cilj te direktive s strogimi obratovalnimi in tehničnimi zahtevami o odpadkih in odlagališčih zagotoviti ukrepe, postopke in smernice za preprečevanje ali zmanjševanje, kolikor je mogoče, čezmerne obremenitve okolja, zlasti onesnaževanja površinskih voda, podtalnice, tal in zraka, in na globalno okolje, vključno z učinkom tople grede, ter tudi tako posledično ogrožanje zdravja ljudi pri odlaganju odpadkov na odlagališče med celotno obratovalno dobo.“

11 Člen 13 Direktive 1999/31 določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe:

[…]

(c) da je upravljavec, v skladu z dovoljenjem in če je primerno, po dokončnem zaprtju odlagališča odgovoren za njegovo vzdrževanje, spremljanje in nadzorovanje pri upravljanju po zaprtju, dokler to zahteva pristojni organ, ob upoštevanju časa, v katerem bi bilo lahko odlagališče nevarno.

Upravljavec uradno obvesti pristojni organ o vseh pomembnih škodljivih vplivih na okolje, ki jih razkrijejo postopki nadzora, in upošteva odločbo pristojnega organa o naravi in času potrebnih sanacijskih ukrepov;

(d) da je, v skladu z dovoljenjem in če je primerno, upravljavec odlagališča odgovoren za spremljanje in analiziranje odlagališčnega plina in izcednih voda z odlagališča ter režima podtalnice v bližini odlagališča v skladu s Prilogo III, dokler pristojni organ meni, da bi bilo odlagališče lahko nevarno za okolje, in brez vpliva na kakršno koli zakonodajo Skupnosti ali zakonodajo držav članic glede odgovornosti imetnika odpadkov.“

Nemško pravo

12 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so v skladu s členom 3(10) zakona o spodbujanju recikliranja in zagotavljanju ekološkega odstranjevanja odpadkov (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)) odlagališča odpadkov objekti oziroma objekti za odstranjevanje. To naj bi vsekakor veljalo, dokler zanje velja tako imenovana obveznost upravljanja po zaprtju oziroma dokler je treba upoštevati odredbe o preprečevanju nevarnosti.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

13 U. Wree, ki je veterinarka, se ukvarja z ovčerejo. Ukvarja se predvsem z vzrejo ovc in rejo jagnjet za zakol.

14 Njene črede se pasejo na več zelenih površinah na območju okrožij Severna Frizija (Nemčija) in Schleswig-Flensburg (Nemčija).

15 Ti pašniki so med drugim zelena pokrivna površina odlagališča Ahrenshöft v okrožju Severna Frizija in odlagališča Schleswig-Haferteich v okrožju Schleswig-Flensburg. Na teh odprtih odlagališčih se odpadki ne odlagajo več. Odlagališče Ahrenshöft je še vedno v fazi zapiranja in bi se zanj kmalu moralo začeti upravljanje po zaprtju, kar pa za odlagališče Schleswig-Haferteich že velja.

16 Na podlagi pogodb, ki ju je U. Wree sklenila z upravljavcema odlagališč, lahko na pašnikih na zeleni površini, ustvarjeni na pokrivni površini zadevnih odlagališč, brezplačno pase ovce.

17 Pogodba, sklenjena med U. Wree in upravljavcem odlagališča Ahrenshöft, šteje za „pogodbo o zakupu posameznih površin“. Člen 7(1), prvi in drugi stavek, te pogodbe določa, da je „cilj zakupa preprečitev zaraščanja površine[,] [o]bveznost zakupnika [pa] je, da sporazumno in v sodelovanju z zakupodajalcem prepreči nastanek škode na ruši“.

18 Člen 19(1) te pogodbe določa:

„Zakupodajalec ali oseba, ki jo ta za to pooblasti, ima kadar koli pravico do dostopa do površine, ki je dana v zakup, in do odreditve pregleda te površine.“

19 U. Wree je od leta 2007 pogodbe sklenila tudi z upravljavcem odlagališča Schleswig-Hafterteich.

20 U. Wree je 11. maja 2010 prosila za plačilo pomoči iz sheme enotnega plačila za leto 2010 in je za to prijavila površino, za katero je mogoče pridobiti pomoč, v velikosti 25,5098 hektarja, kar je vključevalo tudi pašne površine na odlagališčih Ahrenshöft in Schleswig-Haferteich.

21 Landesamt je z odločbo z dne 14. decembra 2010 zavrnil ta zahtevek z obrazložitvijo, da zadevne površine v velikosti 19,7855 hektarja niso bile vpisane v register kmetijskih površin in da je upravičena površina, ki jo je prijavila U. Wree, dejansko velika 5,7243 hektarja. Zato je Landesamt na podlagi člena 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009 odločil, da se U. Wree iz sheme enotnega plačila ne plača nobena pomoč.

22 U. Wree je zoper odločbo Landesamt vložila upravno pritožbo. Trdila je, da površine na odlagališčih uporablja kot pašnike za ovčerejo ter nekatere dele teh površin tudi planira in kosi. Poleg tega je v podporo svoji pritožbi še zatrdila, da se lahko celotna površina odlagališč brez omejitev uporablja za pašo ovc.

23 Landesamt je z odločbo z dne 31. marca 2011 navedeno pritožbo kot neutemeljeno zavrnil. V utemeljitev odločbe je Landesamt navedel, da površine, ki so bile predmet zahtevka U. Wree, niso bile uporabne kmetijske površine v smislu Uredbe št. 73/2009, ampak odlagališča v fazi zapiranja v smislu uredbe o odlagališčih (Deponieverordnung).

24 U. Wree je 15. aprila 2011 pri Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče v Schleswig-Holsteinu) zoper to odločbo vložila tožbo, v kateri je med drugim trdila, da zadevnih površin ni mogoče šteti le kot predmet „rabe“ zaprtega odlagališča, ker gre pri tem za stanje, in ne za rabo. Landesamt pa je trdil, da se navedene površine v glavnem uporabljajo kot odlagališča, ki so v upravljanju po zaprtju, in da se zaradi njihove stabilnosti navedene površine lahko pod nadzorom uporabljajo kot pašniki za ovce. Landesamt navaja, da sta upravljavca odlagališč s tem, da sta U. Wree brezplačno dala na voljo zadevne površine, želela predvsem preprečiti neželene biološke procese, ki bi vplivali na stabilnost odlagališč.

25 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht je s sodbo z dne 19. januarja 2012 ugodilo tožbi U. Wree. Razsodilo je, da je upravičena do enotnega plačila za leto 2010 in da je zadevne površine treba upoštevati pri izračunu pomoči, ki jo je zahtevala zadevna stranka.

26 Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče v Schleswig-Holsteinu) je s sklepom z dne 3. septembra 2012 Landesamt dovolilo, da zoper to sodbo vloži pritožbo.

27 Landesamt pred predložitvenim sodiščem med drugim navaja, da odlagališč Ahrenshöft in Schleswig-Haferteich ni mogoče šteti za kmetijski površini v smislu člena 2(h) Uredbe št. 73/2009.

28 Ker je rešitev spora o glavni stvari odvisna od razlage prava Unije, je Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali gre za kmetijsko površino v smislu člena 34(2)(a) Uredbe Sveta št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 tudi tedaj, kadar se ta sicer uporablja tudi v kmetijske namene (paša zaradi ovčereje), vendar je ta površina pokrivna površina odlagališča odpadkov, ki je v upravljanju po zaprtju?“

Vprašanje za predhodno odločanje

29 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da se za kmetijsko površino v smislu te določbe šteje površina, ki je, čeprav se uporablja kot pašnik za ovčerejo, prekrivna površina odlagališča, ki je v fazi upravljanja po zaprtju.

30 V skladu z navedeno določbo je do pomoči upravičena med drugim kmetijska površina kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja za kmetijsko dejavnost ali ki se, če se površine prav tako uporabljajo za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti.

31 Pojem „kmetijsko zemljišče“ je v členu 2(h), Uredbe št. 73/2009 opredeljen kot „celotno zemljišče, ki zajema orna zemljišča, trajne travnike in trajne nasade“.

32 V sporu o glavni stvari ni sporno, da se zadevne površine uporabljajo kot pašniki.

33 Vendar morajo take površine, da se lahko štejejo za „trajne pašnike“ in torej za „kmetijske površine“ v smislu člena 2(h) Uredbe št. 73/2009, ustrezati opredelitvi iz člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009, po katerem „trajni pašnik“ „pomeni zemljišče, ki se uporablja za naravno gojenje trave ali druge zelnate krme (samoposajene) ali gojene (posejane) in ki ni vključeno v kolobarjenje gospodarstva pet let ali več, razen območij v prahi“. Ta določba pojasnjuje da, „v ta namen ‚trave ali druga zelnata krma‘ pomenijo trave, ki tradicionalno rastejo na naravnih pašnikih ali so običajno vsebovane v mešanicah semen za pašnike ali travnike v državi članici (ne glede na to, ali se uporabljajo za pašo ali ne)“.

34 Najprej je glede vprašanja, ali je mogoče površine, ki so prekrivne površine odlagališč v fazi upravljanja po zaprtju, opredeliti kot „zemljišča“ v smislu navedene določbe, treba navesti, da je U. Wree v pisnih stališčih navedla, da sta zadevni odlagališči prekriti z več prekrivnimi površinami, med katerimi je tudi najvišja prekrivna površina, v kateri so snovi, ki so naravno prisotne v tleh, in sicer pesek in glina.

35 V zvezi s tem in glede na preverjanja, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, če ima zelena površina, ustvarjena na pokrivni površini teh odlagališč, v največji mogoči meri prav funkcijo naravne površine, prekrite s travo in drugo zelnato krmo, jo je treba šteti za „zemljišče“ v smislu Uredbe št. 73/2009.

36 Dalje, opredelitev zadevnih površin kot „trajnih pašnikov“ v smislu člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009 je odvisna od dejanske uporabe zadevnih zemljišč, pri čemer mora biti površina, ki se uporablja kot „trajni pašnik“ v smislu te določbe, opredeljena kot „kmetijska“ (glej po analogiji sodbo Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točka 37).

37 Iz tega izhaja, da okoliščina iz zakupne pogodbe, da je namen dejavnosti, ki jo opravlja U. Wree na površinah iz postopka v glavni stvari, tudi preprečiti ali omejiti poseganje vanje, in sicer zato, da bi se preprečilo uničenje pokrivne površine odlagališč, v zvezi s tem ni upoštevna.

38 Poleg tega okoliščina, ki jo navaja Landesamt, da za navedene površine velja sistem upravljanja odpadkov, ne more kot taka preprečiti, da se te površine ne bi mogle opredeliti kot „trajni pašniki“ v smislu navedene določbe.

39 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je površina, ki sestavlja pokrivno površino odlagališča, ki je v fazi upravljanja po zaprtju, „kmetijska površina“ v smislu člena 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009, če se dejansko uporablja kot trajni pašnik, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

40 Da bi bilo mogoče koristno odgovoriti predložitvenemu sodišču, je treba dodati, da se morajo površine iz postopka v glavni stvari, da bi bilo zanje mogoče pridobiti pomoč na podlagi člena 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009, uporabljati za kmetijsko dejavnost ali se morajo, če se površine prav tako uporabljajo za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporabljati za kmetijske dejavnosti.

41 V zvezi s tem člen 9, prvi odstavek, Uredbe št. 1120/2009 določa, da se površina uporablja pretežno za kmetijske dejavnosti, če se kmetijska dejavnost lahko izvaja, ne da bi bila znatno ovirana z intenzivnostjo, naravo, trajanjem in periodičnostjo nekmetijske dejavnosti.

42 V obravnavani zadevi ni sporno, da U. Wree svojo čredo pase na površinah, ki sestavljajo zeleno pokrivno površino dveh odlagališč. Ta dejavnost, ker zajema rejo in posest živali za kmetijske namene, je „kmetijska dejavnost“ v smislu člena 2(c) Uredbe št. 73/2009.

43 Predložitveno sodišče mora tudi preveriti, ali se je na spornih površinah opravljala tudi nekmetijska dejavnost in po potrebi pogoje, pod katerimi se je ta opravljala, pri čemer le zakonska ali pogodbena možnost, da se na zadevnih površinah lahko opravlja nekmetijska dejavnost, ne zadostuje za to, da se šteje, da so bile te dejansko predmet uporabe za take dejavnosti. Iz tega izhaja, da v obravnavani zadevi okoliščina, da zakupodajalec lahko na podlagi zakupne pogodbe kadarkoli pride na površine iz postopka v glavni stvari in opravi preglede, ne vpliva na njihovo dejansko uporabo.

44 Nazadnje, opozoriti je treba, da morajo biti kmetijske površine iz postopka v glavni stvari, da bi bile upravičene v smislu člena 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009, del gospodarjenja zadevnega kmeta. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da je tako, kadar le-ta lahko upravlja te površine za opravljanje kmetijske dejavnosti, to pomeni, kadar je ta glede teh površin dovolj neodvisen za opravljanje svoje kmetijske dejavnosti (glej po analogiji sodbo Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točki 58 in 62).

45 Glede na zgornje ugotovitve je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 34(2)(a) Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da je površina, ki je pokrivna površina odlagališča v fazi upravljanja po zaprtju, „kmetijska površina“ v smislu te določbe, če se dejansko uporablja kot trajni pašnik.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 34(2)(a) 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 je treba razlagati tako, da je površina, ki je pokrivna površina odlagališča v upravljanju po zaprtju, „kmetijska površina“ v smislu te določbe, če se dejansko uporablja kot trajni pašnik.

Podpisi