Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 19. septembra 2024*

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna kmetijska politika – Sheme neposrednih podpor – Delegirana uredba (EU) št. 639/2014 – Vloga za pomoč na žival – Člen 53(4) – Pogoji za dodelitev ukrepov vezane podpore za govedo – Uredba (ES) št. 1760/2000 – Člen 7 – Registracija goveda – Odločba 2001/672/ES – Člen 2(2) in (4) – Premik goveda na poletno pašo na gorskih območjih – Prepozna priglasitev – Delegirana uredba (EU) št. 640/2014 – Člen 2(1), drugi pododstavek, točke 2, 15, 16 in 18 – Člen 30(4)(c) – Ugotovljena žival – Zmanjšanje vezane podpore – Člen 15(1) – Člen 34 – Upravne kazni – Prijava opustitve vnosa“

V zadevi C-350/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 1. junija 2023, ki je na Sodišče prispela 7. junija 2023, v postopku

Vorstand für den Geschäftsbereich II der Agrarmarkt Austria,

ob udeležbi

T F,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, P. G. Xuereb (poročevalec) in A. Kumin, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Vorstand für den Geschäftsbereich II der Agrarmarkt Austria M. E. Huber, agentka,

– za avstrijsko vlado J. Schmoll, M. Kopetzki in C. Pesendorfer, agenti,

– za Evropsko komisijo J. Aquilina in A. C. Becker, agentki,

* Jezik postopka: nemščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 6. junija 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago:

– člena 7(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1760/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 820/97 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 30, str. 248), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 653/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 (UL 2014, L 189, str. 33) (v nadaljevanju: Uredba št. 1760/2000);

– člena 2(2) in (4) Odločbe Komisije 2001/672/ES z dne 20. avgusta 2001 o določitvi posebnih pravil za premike govedi na poletno pašo v gorskih območjih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 33, str. 341), kakor je bila spremenjena s Sklepom Komisije 2010/300/EU z dne 25. maja 2010 (UL 2010, L 127, str. 19) (v nadaljevanju: Odločba 2001/672);

– člen 53(4) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 639/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike ter o spremembi Priloge X k navedeni uredbi (UL 2014, L 181, str. 1), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2018/1784 z dne 9. julija 2018 (UL 2018, L 293, str. 1) (v nadaljevanju: Delegirana uredba št. 639/2014);

– člen 2(1), drugi pododstavek, točki 2(a) in 18(a), člen 15(1), člen 30(4)(c) in člen 34 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL 2014, L 181, str. 48), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2017/723 z dne 16. februarja 2017 (UL 2017, L 107, str. 1) (v nadaljevanju: Delegirana uredba št. 640/2014).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med T F in Vorstand für den Geschäftsbereich II der Agrarmarkt Austria (pisarna sektorja II pri avstrijskem uradu za nadzor kmetijskih trgov, Avstrija), ki je pravna oseba javnega prava in ki deluje kot plačilna agencija v Avstriji (v nadaljevanju: AMA), glede, na eni strani, tega, da je AMA T F zavrnila pomoč na žival za nekatera goveda, ker naj bi T F prepozno priglasil premik tega goveda na poletno pašo, in na drugi strani, ker je AMA T F zaradi te prepozne priglasitve naložila upravno kazen.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1760/2000

3 V uvodnih izjavah od 4 do 7 in 14 Uredbe št. 1760/2000 je navedeno:

„(4) Zaradi nestabilnosti trga z govejim mesom in proizvodi iz govejega mesa, ki jo je povzročila kriza zaradi bovine spongiformne encefalopatije, je izpopolnjena preglednost nad pogoji za proizvodnjo in trženje teh proizvodov, zlasti v zvezi s sledljivostjo, ugodno vplivala na porabo govejega mesa. Da bi ohranili in okrepili zaupanje potrošnikov v goveje meso in preprečili njihovo zavajanje, je treba razviti okvir za dostop potrošnikov do informacij z zadovoljivim in jasnim označevanjem proizvodov.

(5) V ta namen je treba na eni strani vzpostaviti učinkovit sistem za identifikacijo in registracijo govedi na stopnji proizvodnje ter na drugi strani ustvariti za Skupnost poseben sistem označevanja govejega mesa, ki na stopnji trženja temelji na objektivnih merilih.

(6) Na podlagi garancij, pridobljenih s tako izpopolnitvijo, bodo dosežene tudi nekatere zahteve v javnem interesu, zlasti v zvezi z varstvom zdravja ljudi in živali.

(7) Zato se bo izboljšalo zaupanje potrošnikov v kakovost govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa, ohranila se bo visoka raven javnega zdravja, okrepila pa se bo tudi trajna stabilnost trga z govejim mesom.

[…]

(14) Za hitro in natančno sledenje živali v zvezi z nadzorom programov pomoči Skupnosti mora vsaka od držav članic ustvariti nacionalno računalniško bazo podatkov, v kateri evidentira identiteto živali, vsa gospodarstva na svojem ozemlju in premike živali v skladu z določbami Direktive Sveta 97/12/ES z dne 17. marca 1997 o spremembi in dopolnitvi Direktive 64/432/EGS o zdravstvenih problemih, ki škodljivo vplivajo na trgovino med državami članicami Skupnosti z govedom in prašiči [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 21, str. 14)], ki pojasnjuje zdravstvene zahteve v zvezi z navedeno bazo podatkov.“

4 Člen 3 Uredbe št. 1760/2000, ki spada pod naslov I te uredbe, „Identifikacija in registracija govedi“, v prvem odstavku določa:

„Sistem za identifikacijo in registracijo govedi mora zajemati naslednje elemente:

(a) sredstva za identifikacijo posameznih živali;

(b) računalniške baze podatkov;

(c) potne liste za živali;

(d) posamezne registre, ki se vodijo na vsakem gospodarstvu.“

5 Člen 7 navedene uredbe določa:

„1. Razen prevoznikov mora vsak imetnik živali:

– voditi ažuren register,

– poročati pristojnemu organu o vseh premikih na gospodarstvo in z njega ter o vsakem rojstvu in poginu živali na gospodarstvu, skupaj z datumi navedenih dogodkov, do roka, ki ga določi zadevna država članica; rok je vsaj tri dni in ne več kot sedem dni po nastanku enega od teh dogodkov; države članice lahko od Komisije zahtevajo, da podaljša rok sedmih dni.

Da se upoštevajo praktične težave v izjemnih primerih, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 22b za določitev izjemnih okoliščin, v katerih lahko države članice podaljšajo rok sedmih dni iz druge alinee prvega pododstavka, skupaj z najdaljšim trajanjem podaljšanja, ki ni daljše od 14 dni po roku sedmih dni iz druge alinee prvega pododstavka.

2. Da se zagotovi ustrezna in učinkovita sledljivost goveda na sezonski paši, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 22b v zvezi z državami članicami ali delom držav članic, kjer veljajo posebna pravila za sezonsko pašo, vključno z obdobjem, posebnimi obveznostmi imetnikov ter pravili o registraciji gospodarstva in registraciji premikov goveda, vključno s prehodnimi ukrepi, potrebnimi za njihovo uvedbo.

[…]“

Odločba 2001/672

6 Odločba 2001/672 je bila razveljavljena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2019/2035 z dne 28. junija 2019 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2016/429 Evropskega parlamenta in Sveta glede pravil za obrate, ki gojijo kopenske živali, in valilnice ter za sledljivost nekaterih gojenih kopenskih živali in valilnih jajc (UL 2019, L 314, str. 115). Glede na čas dejanskega stanja spora o glavni stvari se za ta spor vendarle uporablja Odločba 2001/672.

7 V uvodni izjavi 3 Odločbe 2001/672 je bilo navedeno:

„Posebna pravila morajo biti določena tako, da je ob vsakem času mogoče vedeti za lokacijo katerega koli goveda.“

8 Člen 1 te odločbe je določal:

„Ta odločba se uporablja za premike govedi znotraj držav članic ali območij držav članic iz Priloge, z različnih kmetijskih gospodarstev na pašnike v gorskih območjih za pašo v obdobju med 15. aprilom in 15. oktobrom.“

9 Člen 2 te odločbe je določal:

„1. Vsakemu pašniku, navedenemu v členu 1, mora biti dodeljena posebna registrska oznaka, ki mora biti vpisana v nacionalno podatkovno bazo za govedo.

2. Za pašnik odgovorna oseba sestavi seznam govedi, ki so predmet premika, navedenega v členu 1. Ta seznam mora vsebovati najmanj:

– registrsko oznako pašnika,

in za vsako govedo:

– individualno identifikacijsko številko,

– registrsko oznako izvornega kmetijskega gospodarstva,

– datum prihoda na pašnik,

– predvideni datum odhoda s pašnika.

[…]

4. Podatki s seznama iz odstavka 2 se sporočijo pristojnemu organu v skladu s členom 7(1) [Uredbe 1760/2000] najpozneje 15 dni po datumu premika živali na pašnik.

[…]“

Uredba (EU) št. 1306/2013

10 Člen 63 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, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in [(ES)] št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 (UL 2017, L 350, str. 15) (v nadaljevanju: Uredba št. 1306/2013), naslovljen „Neupravičeno izplačani zneski in upravne kazni“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Kadar je ugotovljeno, da upravičenec ne izpolnjuje meril za upravičenost, zavez ali drugih obveznosti v zvezi s pogoji za odobritev pomoči ali podpore, kot jih določa področna kmetijska zakonodaja, se pomoč ne plača ali se v celoti ali delno ukine, ustrezne plačilne pravice iz člena 21 Uredbe [(EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o določitvi pravil za neposredna plačila kmetom v okviru shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608)] pa se, kadar je to ustrezno, ne dodelijo ali se ukinejo.

[…]

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

11 Člen 77 Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Uporaba upravnih kazni“, v drugem pododstavku odstavka 6 določa:

„Upravne kazni iz tega odstavka so sorazmerne in se stopnjujejo glede na resnost, obseg, trajanje in ponavljanje zadevnega neizpolnjevanja.“

Uredba (EU) št. 1307/2013

12 Uredba št. 1307/2013, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2019/288 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. februarja 2019 (UL 2019, L 53, str. 14) (v nadaljevanju: Uredba št. 1307/2013), vsebuje naslov IV, „Vezana podpora“, v katerem je poglavje 1, naslovljeno „Prostovoljna vezana podpora“, ki vsebuje člen 52 z naslovom „Splošna pravila“, ki določa:

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

[…]

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

[…]

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

(a) pogoji za odobritev vezane podpore;

[…]“

Delegirana uredba (EU) št. 639/2014

13 V uvodni izjavi 74 Delegirane uredbe št. 639/2014 je navedeno:

„Zlasti za prostovoljno vezano podporo je treba nadalje opredeliti vsebino informacij, ki jih morajo države članice sporočiti, da se zagotovi pravilno izvajanje pravil o tej podpori in da bi bila takšna obvestila učinkovita, s čimer bi Komisiji omogočili, da preveri, ali države članice pri oblikovanju podpornih ukrepov spoštujejo zahteve o skladnosti in nekumulaciji podpore ter najvišji odstotek nacionalne zgornje meje, kot je navedeno v členu 53 Uredbe [št. 1307/2013], in povezane skupne zneske.“

14 Člen 53 Delegirane uredbe št. 639/2014 z naslovom „Pogoji za odobritev podpore“ določa:

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

[…]

4. Kadar ukrep vezane podpore zadeva govedo in/ali ovce in koze, države članice kot pogoj za upravičenost do podpore opredelijo zahteve za identifikacijo in registracijo živali iz [Uredbe št. 1760/2000] ali Uredbe Sveta (ES) št. 21/2004 [z dne 17. decembra 2003 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo ovc in koz ter o spremembi Uredbe (ES) št. 1782/2003 in direktiv 92/102/EGS in 64/432/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 42, str. 56)].

Vendar brez poseganja v druge pogoje za upravičenost živali velja za upravičeno do podpore, če so izpolnjene zahteve glede identifikacije in registracije iz prvega pododstavka do datuma, ki ga določi država članica in ki mora biti najpozneje:

(a) prvi dan obveznega obdobja reje živali, če se uporabi obvezno obdobje reje;

(b) datum, izbran na podlagi objektivnih meril in skladen z ustreznim priglašenim ukrepom v skladu s Prilogo I, če se obvezno obdobje reje ne uporabi.

Države članice do 15. septembra 2015 obvestijo Komisijo o datumih iz drugega pododstavka.“

Delegirana uredba št. 640/2014

15 Delegirana uredba št. 640/2014 je bila razveljavljena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2022/1172 z dne 4. maja 2022 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema skupne kmetijske politike ter uporabe in izračuna upravnih sankcij v zvezi s pogojenostjo (UL 2022, L 183, str. 12). Glede na čas dejanskega stanja spora o glavni stvari se za ta spor vseeno uporablja Uredba št. 640/2014.

16 V uvodnih izjavah 1, 2, 27, 28, 30 in 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 je navedeno:

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

(2) Predvsem bi bilo treba določiti pravila za dopolnitev nekaterih nebistvenih elementov Uredbe [št. 1306/2013] glede delovanja integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (v nadaljnjem besedilu: integrirani sistem), rokov za predložitev vlog za pomoč ali zahtevkov za plačilo, pogojev za delno ali celotno zavrnitev pomoči ali delno ali celotno ukinitev neupravičene pomoči ali podpore ter glede določitve upravnih kazni v zvezi z neizpolnjevanjem pogojev za prejemanje pomoči v okviru shem, vzpostavljenih z Uredbo [št. 1307/2013] […].

[…]

(27) Določiti bi bilo treba upravne kazni za sheme pomoči za živali in ukrepe podpore na žival, ob upoštevanju načel odvračanja in sorazmernosti in posebnih težav, ki so povezane z naravnimi okoliščinami. […]

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

[…]

(30) Možnost, da se izvedejo popravki, ne da bi to sprožilo upravne kazni, določene za vloge za pomoč in zahtevke za plačila, bi se morala uporabiti tudi za nepravilne podatke v računalniški bazi podatkov za prijavljeno govedo, za katero takšno neizpolnjevanje predstavlja kršitev meril za upravičenost, razen če je bil upravičenec obveščen o namenu pristojnega organa, da izvede preglede na kraju samem, ali če je organ že obvestil upravičenca o neustreznosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

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

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

„[…]

Uporabljajo se tudi naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(2) ‚neizpolnjevanje‘ pomeni:

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

[…]

(9) ‚računalniška zbirka podatkov za živali‘ pomeni računalniško zbirko podatkov iz člena 3(b) in člena 5 Uredbe [št. 1760/2000] in/ali centralni register ali računalniško zbirko podatkov iz člena 3(1)(d) ter členov 7 in 8 Uredbe [št. 21/2004];

[…]

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

[…]

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

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

(17) ‚potencialno upravičena žival' pomeni žival, ki bi lahko v zadevnem letu zahtevka na prvi pogled potencialno izpolnjevala merila za upravičenost do pomoči v okviru sheme pomoči za živali ali podpore v okviru ukrepa podpore na žival;

(18) ‚ugotovljena žival' pomeni:
(a) pri shemi pomoči za žival, žival, ki izpolnjuje vse pogoje, določene v pravilih za dodelitev pomoči; ali
(b) pri ukrepu podpore na žival, žival, ugotovljeno z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem;

[…]"

18 Naslov II Delegirane uredbe št. 640/2014, „Integrirani administrativni in kontrolni sistem", vsebuje poglavje IV, naslovljeno „Izračun pomoči in upravnih kazni za sheme neposrednih plačil in ukrepe za razvoj podeželja v okviru integriranega sistema", v katerem so členi od 15 do 34 te delegirane uredbe.

19 Člen 15 te delegirane uredbe, naslovljen „Izvzetja iz uporabe upravnih kazni", določa:

„1. Upravne kazni iz tega poglavja se ne uporabijo za del vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, za katerega upravičenec pisno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

2. Na podlagi informacij, ki jih predloži upravičenec, kot je določeno v odstavku 1, se vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo uskladi z dejanskim stanjem."

20 Člen 30 iste delegirane uredbe, naslovljen „Podlaga za izračun", določa:

„[…]

2. Živali na kmetijskem gospodarstvu veljajo za ugotovljene le, če so identificirane v vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo. […]

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

[…]

4. Kadar so ugotovljeni primeri neizpolnjevanja v zvezi s sistemom za identifikacijo in registracijo govedi, velja naslednje:

[…]

(c) kadar je ugotovljeno neizpolnjevanje povezano z nepravilnimi vnosi v register, potne liste za živali ali računalniško zbirko podatkov za živali, vendar ni relevantno za preverjanje izpolnjevanja drugih pogojev za upravičenost razen tistega iz člena 53(4) Delegirane uredbe [št. 639/2014] v okviru zadevne sheme pomoči ali ukrepa podpore, zadevna žival velja za neugotovljeno le, če so taki nepravilni vnosi odkriti pri vsaj dveh pregledih v obdobju 24 mesecev. V vseh ostalih primerih zadevna žival velja za neugotovljeno po prvi ugotovitvi neizpolnjevanja zahtev.

Vnosi v sistem za identifikacijo in registracijo govedi ter uradna obvestila sistemu se lahko v primerih očitnih napak, ki jih prizna pristojni organ, kadar koli popravijo.

[…]“

21 Člen 31(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 z naslovom „Upravne kazni v zvezi s prijavljenimi živalmi v okviru shem pomoči za živali ali ukrepov podpore na žival“ določa:

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

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

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

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

[…]

Če odstotek, določen v skladu z odstavkom 3, presega 50 %, se v okviru sheme pomoči ali ukrepa podpore ali vrste operacij v okviru takega ukrepa podpore za zadevno leto zahtevka ne dodeli nobena pomoč ali podpora, do katere bi bil upravičenec upravičen v skladu s členom 30(3). Poleg tega se upravičencu naloži dodatna kazen v znesku, enakem znesku, ki odgovarja razliki med številom prijavljenih živali in številom ugotovljenih živali v skladu s členom 30(3) […].

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

[…]“

22 Člen 34 te delegirane uredbe, naslovljen „Spremembe in prilagoditve vnosov v računalniško bazo podatkov za govedo“, določa:

„V zvezi s prijavljenim govedom se člen 15 uporablja za napake in opustitve v zvezi z vnosi v računalniško zbirko podatkov za govedo, vneseno od trenutka predložitve vlog za pomoč ali zahtevkov za plačilo.“

Izvedbena uredba (EU) št. 809/2014

23 Člen 21 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 z dne 17. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, ukrepi za razvoj podeželja in navzkrižno skladnostjo (UL 2014, L 227, str. 69), naslovljen „Zahteve v zvezi z vlogo za pomoč na žival in zahtevki za plačilo v okviru ukrepov podpore na živali“, določa:

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

[…]

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

[…]

4. Države članice lahko uvedejo postopke, po katerih se lahko podatki iz računalniške zbirke podatkov za živali uporabijo za namene vloge za pomoč na žival ali zahtevka za plačilo, če računalniška zbirka podatkov za živali omogoča raven zanesljivosti in izvajanja, ki je potrebna za pravilno upravljanje zadevnih shem pomoči ali podpornih ukrepov na ravni posameznih živali.

Postopki iz prvega pododstavka lahko vključujejo sistem, po katerem lahko upravičenec zaprosi za pomoč in/ali podporo za vse živali, ki na datum ali v obdobju, ki ga določi država članica, izpolnjujejo pogoje za pomoč in/ali podporo na podlagi podatkov v računalniški zbirki podatkov za živali.

[…]“

Delegirana uredba (EU) 2016/1393

24 Različica člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 z dne 11. marca 2014, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, izhaja iz spremembe, uvedene z Delegirano uredbo (EU) 2016/1393 z dne 4. maja 2016 o spremembi Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 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 2016, L 225, str. 41).

25 V uvodni izjavi 11 Delegirane uredbe 2016/1393 je bilo navedeno:

„Člen 53(4) Delegirane uredbe [št. 639/2014] določa, da morajo države članice kot pogoj za upravičenost opredeliti zahtevo za identifikacijo in registracijo govedi v skladu z Uredbo [št. 1760/2000]. Namen sklicevanja na navedeno uredbo kot sistematičen pogoj za upravičenost je zagotoviti nedvoumno identifikacijo živali, upravičenih do pomoči ali podpore. V zvezi s tem bi bilo treba v členu 30(4)(c) Delegirane uredbe [št. 639/2014] pojasniti, da bi se morali nepravilni vnosi v register, potne liste za živali in/ali računalniško zbirko podatkov za govedo glede elementov, kot so na primer spol, pasma, barva ali datum, šteti za neizpolnjevanja po prvem odkritju, če je informacija bistvena za oceno upravičenosti živali v okviru zadevne sheme pomoči ali ukrepa podpore. Drugače bi morala zadevna žival veljati za neugotovljeno, če se taki nepravilni vnosi odkrijejo v vsaj dveh pregledih v 24 mesecih.“

Nacionalno pravo

Marktordnungsgesetz 2007

26 Člen 8 Marktordnungsgesetz 2007 (zakon o ureditvi trga iz leta 2007) (BGBl. I št. 55/2007 v različici BGBl. I št. 46/2018), naslovljen „Neposredna plačila“, v odstavku 1 določa:

„Pri izvajanju neposrednih plačil v smislu člena 1(a) Uredbe (EU) [št. 1307/2013] […] se upoštevajo naslednja načela:

[…]

6. Za pašo na planini se v skladu s pogoji, določenimi v členu 8f, odobri vezana podpora na podlagi člena 52 Uredbe (EU) [št. 1307/2013]. V skladu s členom 53(1) [te uredbe] se razpoložljiva sredstva za vezano podporo določijo na 2,1 % nacionalne zgornje meje.

[…]“

27 Člen 8f zakona o ureditvi trga iz leta 2007, naslovljen „Prostovoljna vezana podpora“, v odstavku 1 določa:

„Vezana podpora iz člena 8(1), točka 6, se za govedo, ovce in koze odobri na glavo velike živine, ki gre na pašo na planino in ki se prehranjuje z voluminozno krmo. […]“

Direktzahlungs-Verordnung 2015

28 Člen 13 Direktzahlungs-Verordnung 2015 (uredba o neposrednih plačilih iz leta 2015) (BGBl. II št. 368/2014 v različici BGBl. II št. 57/2018), naslovljen „Prostovoljna vezana podpora“, določa:

„1. Prostovoljna vezana podpora se lahko dodeli le za govedo, ovce in koze, ki so predmet premika na planino ter ki so identificirani in registrirani v skladu z Uredbo [št. 1760/2000] […]. Vendar se lahko premija za žival dodeli tudi, če so bili podatki v skladu s členom 7(1), druga alinea, Uredbe [št. 1760/2000] sporočeni prvi dan paše zadevne živali na planini.

2. Kmet za prostovoljno vezano podporo zaprosi s predložitvijo enotne vloge za pomoči, vezane na površino, in seznama živali, ki so predmet premika na planine, v skladu s členom 22(5)

[Horizontale GAP-Verordnung (horizontalna uredba SKP)] ter – za govedo – dodatno s posredovanjem podatkov iz računalniške zbirke podatkov za govedo, ki zadevajo priglasitve premikov na planino/pašnik v skladu s členom 2 [Odločbe 2001/672].

3. Število, upoštevno za dodelitev prostovoljne vezane podpore, se določi na podlagi živali zadevnega kmeta, ki so na referenčni datum 15. julija na planini.

4. Živali morajo biti na planini najmanj 60 dni. Obdobje paše živali na planini se začne z dnevom premika na planino [živali, ki naj bi se na teh površinah pasle], vendar največ 15 dni pred priglasitvijo premika goveda na planino/pašnik oziroma predložitvijo seznama živali, ki so predmet premika na planino. […]“

Horizontale GAP-Verordnung

29 Člen 21 Horizontale GAP-Verordnung (horizontalna uredba SKP) (BGBl. II št. 100/2015 v različici BGBl. II št. 165/2020), naslovljen „Predložitev“, v odstavkih 1 in 1b določa:

(1) Zbirna vloga (enotna vloga za pomoči, vezane na površino) iz člena 11 [Delegirane] uredbe [(EU) št. 640/2014] se izključno v skladu s členom 3(1) predloži najpozneje do 15. maja leta, v katerem se predloži vloga.

[…]

(1b) Za leto zahtevkov 2020 se zbirna vloga z odstopanjem od odstavka 1 predloži najpozneje do 15. junija 2020. Spremembe iz člena 15(1) Izvedbene uredbe [št. 809/2014] se lahko za leto zahtevkov 2020 sporočijo do 30. junija 2020.

[…]“

30 Člen 22 te uredbe, naslovljen „Zbirna vloga“, določa:

„(1) Zbirno vlogo morajo v skladu z zahtevami iz člena 21 predložiti vsi kmetje, ki zaprosijo za neposredna plačila ali […]. […]

[…]

(5) V primeru premika živali na planino in skupne pašnike je treba najpozneje do 15. julija v letu zahtevkov naknadno predložiti seznam živali, ki so bile predmet premika.“

Rinderkennzeichnungs-Verordnung 2008

31 Člen 6 Rinderkennzeichnungs-Verordnung 2008 (uredba o identifikaciji goveda iz leta 2008) (BGBl. II št. 201/2008 v različici BGBl. II št. 285/2019) določa:

„(1) V roku sedmih dni je treba priglasiti:

[…]

2. premike živali med kmetijami posameznega imetnika živali v različnih občinah, pri čemer je treba navesti dodatne podatke, ki so potrebni za potne liste za živali.

(1a) V roku 15 dni je treba priglasiti:

premike živali, ki naj bi se površinah pasle, na planino ali pašnike, če pride do mešanja goveda več imetnikov živali,

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

32 T F je za leto 2020 predložil enotno vlogo za pomoči, vezane na površino, s katero je med drugim zaprosil za dodelitev vezane podpore za govedo, ki je bilo predmet premika na poletno pašo na planino (pašnike).

33 T F je 28. maja 2020 poskrbel za premik štirih glav goveda na planino, kar je bilo AMA priglašeno 1. junija 2020, torej v roku 15 dni, ki je določen v členu 6(1a), točka 1, uredbe o identifikaciji goveda iz leta 2008. Prav tako je v predpisanem roku 1. julija 2020 priglasil rojstvo teleta na planini.

34 Šele 15. junija 2020 pa je T F AMA priglasil premik 12 glav drugega goveda, do česar je prišlo že 9. maja 2020, skupaj z govedom drugih kmetov. Ta prepozna priglasitev je vsebovala individualne identifikacijske številke dvanajstih živali, ki so bile predmet premika, in kmetije T F ter predvideni datum odhoda teh živali s planine, to je 31. oktober 2020.

35 AMA je z odločbo z dne 11. januarja 2021 T F za leto 2020 odobrila neposredna plačila v višini 17.086,71 EUR. Ta znesek je bil sestavljen iz osnovnega plačila, plačila za zeleno komponento in vezane podpore v višini 119,44 EUR.

36 AMA pa je v zvezi so to vezano podporo navedla, da čeprav je bil pogoj obdobja paše 60 dni sicer izpolnjen pri živalih, katerih premik je priglasil T F, pa naj bi bila priglasitev v roku, ki ga je določila država članica v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 1760/2000, opravljena samo za pet od teh živali. Za 12 drugih glav goveda, ki so bile predmet premika 9. maja 2020, pa naj bi bila priglasitev opravljena šele po izteku tega roka. To število živali bi bilo treba torej v skladu s členom 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 primerjati s številom goveda, pri katerem so izpolnjeni pogoji za dodelitev pomoči. Iz tega naj bi izhajalo zmanjšanje pomoči za 100 %, tako da naj v tem pogledu za leto 2020 ne bi bilo mogoče dodeliti nobene vezane podpore. AMA je poleg tega menila, da bi bilo treba T F v skladu s členom 31(3), tretji pododstavek, Delegirane uredbe št. 640/2014 naložiti dodatno sankcijo v višini 235,60 EUR, ki naj bi se poračunala s plačili, ki naj bi mu bila izplačana v naslednjih treh koledarskih letih.

37 T F je s tožbo, ki jo je 9. februarja 2021 vložil pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija), v celoti izpodbijal odločbo, ki jo je sprejela AMA.

38 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je s sodbo z dne 16. novembra 2021 tožbi ugodilo. Razveljavilo je zmanjšanje vezane podpore in upravno kazen ter je AMA naložilo, da mora opraviti nov izračun in na novo odločiti o vlogi T F za pomoč.

39 To sodišče je menilo, da neizpolnjevanje obveznosti pravočasne priglasitve premika živali na podlagi člena 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 sicer lahko privede do zmanjšanja podpore in kazni. Vendar bi bilo treba upoštevati tudi člen 15 te delegirane uredbe, na podlagi katerega naj se upravna kazen ne bi naložila, če upravičenec pisno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč nepravilna ali da je postala nepravilna po vložitvi. Ta zadnja določba naj bi se torej uporabila v obravnavanem primeru, saj naj bi prepozna priglasitev prav tako pomenila takšno pisno obvestilo. Argument za to razlago naj bi bilo tudi načelo sorazmernosti.

40 AMA je zoper to sodbo vložila revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), ki je predložitveno sodišče.

41 Predložitveno sodišče v predložitveni odločbi pojasnjuje, na prvem mestu, da je s členom 13(2) in (3) uredbe o neposrednih plačilih iz leta 2015 avstrijski zakonodajalec uporabil možnost države članice na podlagi člena 21(4) Izvedbene uredbe št. 809/2014, da uporabi informacije, vsebovane v računalniški zbirki podatkov za živali, za obravnavo vsake vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo. Vloga za dodelitev vezane podpore, ki jo vloži kmet, naj bi se v skladu s členom 13(2) te uredbe izvedla v več etapah.

42 Tako naj bi v okviru enotne vloge za pomoči, vezane na površino, ki jo je treba vložiti pred 15. junijem 2020 v skladu s členom 21(1) in (1b) horizontalne uredbe SKP, ta kmet najprej uveljavljal načelo vezane podpore. Vloga naj bi se konkretizirala s priglasitvijo premika goveda na poletno pašo, ki vsebuje obvestilo o podatkih iz člena 2(2) Odločbe 2001/672 in ki jo je treba izvesti v roku 15 dni od premika živali v skladu s členom 6(1a) uredbe o identifikaciji goveda ter členom 2(2) in (4) Odločbe 2001/672.

43 Priglasitve naj bi bile vpisane v nacionalno zbirko podatkov za govedo, ki nato omogoča, da se določi število glav goveda, ki je na planini 15. julija, kar je v skladu s členom 13(3) uredbe o neposrednih plačilih iz leta 2015 referenčni datum za izračun upoštevnega števila živali. Na podlagi teh vpisov v to zbirko podatkov se izračuna prostovoljna vezana podpora, do katere je kmet upravičen.

44 V zadevi, o kateri odloča predložitveno sodišče, naj bi bila priglasitev izvedena 15. junija 2020. Tako naj bi se torej na referenčni datum, upošteven za določitev števila živali, ki je bil v skladu s členom 13(3) uredbe o neposrednih plačilih iz leta 2015 15. julij 2020, priglasitev nanašala na teh dvanajst glav goveda in te živali naj bi bile vpisane v zbirko podatkov za živali.

45 Predložitveno sodišče poudarja, da v obravnavanem primeru obveznost priglasitve v petnajstih dneh po premiku teh živali v skladu s členom 2(2) in 84) Odločbe 2001/672 v povezavi s členom 7(2) Uredbe št. 1760/2000 ali členom 6(1a) uredbe o identifikaciji goveda ni bil spoštovan, saj je bil premik tega goveda izveden 9. maja 2020.

46 Vendar poudarja, da na podlagi člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014, kadar se ugotovljeni primeri neizpolnjevanja nanašajo na nepravilne vnose v računalniško zbirko podatkov za živali, vendar niso relevantni za preverjanje izpolnjevanja pogojev za upravičenost, razen tistih iz člena 53(4) Delegirane uredbe št. 639/2014, zadevna žival velja za neugotovljeno v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014 šele tedaj, ko je tak nepravilni vnos odkrit pri vsaj dveh pregledih v obdobju 24 mesecev.

47 Predložitveno sodišče meni, da se zastavlja vprašanje, ali bi se prepozna priglasitev, kakršna je ta v postopku, v katerem odloča, lahko štela za nepravilen vnos v računalniško zbirko podatkov za živali, ki ni odločilen za (druge) pogoje za dodelitev pomoči v smislu člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014.

48 Na drugem mestu, to sodišče navaja, da če bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen in se torej ne bi dodelila vezana podpora za dvanajst glav živine T F, katerih premik na planino se je izvedel 9. maja 2020, bi se postavilo vprašanje, ali je treba naložiti upravne kazni, določene v poglavju IV te delegirane uredbe.

49 V zvezi s tem navaja, da člen 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 med drugim določa, da se izjemoma upravne kazni, določene v poglavju IV te delegirane uredbe, ne uporabijo za del vloge za pomoč, za katerega je upravičenec pisno obvestil pristojni organ, da je nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri tega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da navedeni organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

50 Predložitveno sodišče meni, da se člen 15(1) te delegirane uredbe nanaša le na nepravilnost same vloge za pomoč, in na neizpolnjevanje glede identifikacije in vnosa živali. Vendar naj bi člen 34 iste delegirane uredbe uporabo te določbe razširil na napake in opustitve v zvezi z vnosom v računalniško zbirko podatkov ter s tem dal možnost kmetom, da samoiniciativno popravijo svoje napake pred obvestilom pristojnega organa, da bo izvedel pregled na kraju samem ali ga ni obvestil, da obstaja neskladnost, s čimer bi se kmetje izognili upravnim kaznim.

51 Predložitveno sodišče meni, da je namen členov 15 in 34 Delegirane uredbe št. 640/2014 dati prednost kmetu, ki sam brez prisile popravi nepravilno ravnanje, kar mu sicer ne omogoči, da pridobi podporo za zadevne živali, ampak se tako le izogne upravnim kaznim. Ne bi naj namreč obstajal razlog, da bi zaradi prepozne priglasitve, kakršna je ta v postopku, v katerem to sodišče odloča, nastale hujše posledice kot zaradi nepravilne priglasitve oziroma zaradi opustitve priglasitve, zaradi česar pride do nepravilnega vnosa v nacionalno zbirko podatkov oziroma do tega vnosa sploh ne pride. Tudi načelo sorazmernosti sankcij, na katero je opozorjeno v členu 77(6) Uredbe št. 1306/2013, bi lahko prav tako govorilo v prid temu, da se v primeru takšne prepozne priglasitve uporabi člen 34 Delegirane uredbe št. 640/2014.

52 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali gre v okviru vloge za pomoč na žival v smislu člena 2[(1)], drugi pododstavek, točka 15, [Delegirane] uredbe [(EU) št. 640/2014], ki je predložena za leto 2020 in ki zadeva dodelitev vezane podpore, za katero se v smislu člena 21(4) [Izvedbene uredbe [(EU) št. 809/2014] uporabijo podatki iz računalniške zbirke podatkov za govedo, v primeru priglasitve, opravljene šele po izteku roka 15 dni po premiku živali (goveda) na pašnik v skladu s členom 2(2) in (4) Odločbe […] 2001/672 […] v povezavi s členom 7(2) Uredbe [(ES) št. 1760/2000], za nepravilen vnos v računalniško zbirko podatkov za govedo, ki v skladu s členom 30(4)(c) [Delegirane] uredbe (EU) št. 640/2014 v okviru zadevne sheme pomoči ali ukrepa podpore ni relevanten za preverjanje izpolnjevanja pogojev za upravičenost, razen tistega iz člena 53(4) [Delegirane] [u]redbe [(EU) št. 639/2014], tako da zadevne živali veljajo za neugotovljene šele tedaj, ko je tak nepravilen vnos odkrit pri vsaj dveh pregledih v obdobju 24 mesecev?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

   Ali se v smislu člena 15(1) in člena 34 [Delegirane] uredbe (EU) št. 640/2014 pri vlogi za dodelitev vezane podpore, navedeni v prvem vprašanju, uporabijo upravne kazni, določene v poglavju IV [Delegirane] uredbe (EU) št. 640/2014, če kmet premik živali na pašnik pisno priglasi pristojnemu organu v skladu s členom 2(2) in (4) Odločbe […] 2001/672 […] v povezavi s členom 7(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1760/2000, pri čemer iz priglasitve izhaja, da je ta, kar zadeva rok 15 dni, v skladu s temi določbami prepozna, če vlagatelj ni bil predhodno obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in ga organ tudi še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

53 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(1), drugi pododstavek, točka 2(a) in točka 18(a), ter člen 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da je priglasitev premika goveda na poletno pašo na gorskih območjih, pri kateri ni spoštovan rok, ki ga določi zadevna država članica, v skladu s členom 2(2) in (4) Odločbe 2001/672 v povezavi s členom 7(1) in (2) Uredbe št. 1760/2000 mogoče šteti za nepravilen vnos v računalniško zbirko podatkov za živali, ki ni upošteven za preverjanje spoštovanja pogojev za upravičenost te vloge v smislu člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014, tako da bi bilo mogoče šteti, da te živali spadajo v kategorijo „ugotovljena žival“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18(a), te delegirane uredbe.

54 Uvodoma je treba navesti, da se to vprašanje nanaša na vlogo za pomoč za živali v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 15, Delegirane uredbe št. 640/2014, in sicer na vlogo za pomoč, ko letno plačilo, ki se dodeli v okviru opredeljenih količinskih omejitev, temelji na določenem številu živali iz prostovoljno vezane podpore, določene v naslovu IV, poglavje 1, Uredbe št. 1307/2013, ki je bila predložena, da bi bila upravičena do sheme pomoči za živali v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 13, Delegirane uredbe št. 640/2014, in sicer do takšnega ukrepa prostovoljne vezane podpore. Natančneje, gre za vlogo za vezano podporo za goveda, za katera je bil izveden premik na poletno pašo na gorskih območjih.

55 Poleg tega iz predložitvene odločbe izhaja, da se za priglasitev premika goveda na to pašo v skladu s členom 21(4) Izvedbene uredbe št. 809/2014 uporablja računalniška zbirka podatkov iz člena 2(1), drugi pododstavek, točka 9, Delegirane uredbe št. 640/2014.

56 Za odgovor na prvo zastavljeno vprašanje je treba najprej preučiti, ali je spoštovanje roka, določenega za premik živali na poletno pašo na gorskih območjih, treba šteti za pogoj, ki se uporablja za dodelitev pomoči v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014.

57 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 21. decembra 2023, Infraestruturas de Portugal in Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, točka 66 in navedena sodna praksa).

58 Iz besedila člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014 izhaja, da izraz „ugotovljena žival“, kar zadeva shemo pomoči za živali, pomeni žival, ki izpolnjuje vse pogoje, določene v pravilih za dodelitev pomoči.

59 Člen 53(4) Delegirane uredbe št. 639/2014 v zvezi s tem od držav članic zahteva, da morajo kot pogoj za upravičenost do ukrepov za vezano podporo za govedo opredeliti zahteve za identifikacijo in registracijo goveda iz Uredbe št. 760/2000. Te zahteve so določene v členu 1 in naslednjih naslova I te uredbe, „Identifikacija in registracija govedi“.

60 Člen 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, Uredbe (ES) št. 1760/2000 je v prvotni različici določal, da mora vsak imetnik živali poročati pristojnemu organu o vseh premikih na gospodarstvo in z njega ter o vsakem rojstvu in poginu živali na gospodarstvu, skupaj z datumi teh dogodkov, v roku, ki ga določi država članica in ki zajema od tri do sedem dni od začetka dogodka. Ta določba pa je določala, da je lahko na zahtevo države članice in v skladu s postopkom iz člena 23(2) te uredbe Komisija določila okoliščine, v katerih države članice lahko razširijo najdaljši rok in predvidijo posebna pravila za premike goveda, kadar se to odpravlja na poletno pašo na razna gorska območja.

61 Po spremembah, ki so bile v to uredbo uvedene z Uredbo št. 653/2014, je bila ta možnost določena v členu 7(2) Uredbe št. 1760/2000, na podlagi katerega se za zagotovitev ustrezne in učinkovite sledljivosti goveda na sezonski paši na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, med drugim glede pravil o registraciji premikov tega goveda.

62 Na podlagi člena 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, Uredbe št. 1760/2000 v njeni prvotni različici je Komisija sprejela Odločbo 2001/672, katere člen 2(2) določa, da za pašnik odgovorna oseba sestavi seznam goved, ki so predmet premika na poletno pašo na gorskih območjih, ki mora vsebovati med drugim individualno identifikacijsko številko za vsako govedo. Na podlagi člena 2(4) te odločbe se podatki s tega seznama sporočijo pristojnemu organu v skladu s členom 7(1) Uredbe 1760/2000 najpozneje 15 dni po datumu premika živali na pašnik.

63 Člen 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, Uredbe št. 1760/2000 in člen 2(4) Odločbe 2001/672 sta imperativni določbi, ki natančno opisujeta obseg obveznosti priglasitve, ki jo imajo imetniki živali, in natančno določata rok, ki ga imajo ti imetniki za izpolnitev navedene obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. maja 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, točka 36).

64 Poleg tega člen 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, *in fine*, in člen 7(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 1760/2000 natančno določata podrobna pravila za podaljšanje tega roka. Natančno določena podrobna pravila namreč ne bi imela koristnega učinka, če imetniki živali ne bi bili zavezani k spoštovanju tega roka (glej v tem smislu sodbo z dne 24. maja 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, točka 37).

65 Iz besedila člena 2(2) in (4) Odločbe 2001/672 in člena 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, Uredbe št. 1760/2000 izhaja, da mora vsak imetnik živali spoštovati rok, ki je določen za obveščanje o premiku goveda na gospodarstvo in z njega, da dobi vezano podporo, za katero je zaprosil, in da je zato treba spoštovanje tega roka šteti za pogoj za dodelitev pomoči v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014.

66 Iz člena 53(4), drugi pododstavek, Delegirane uredbe 639/2014 izhaja, da brez poseganja v druge pogoje za upravičenost žival velja za upravičeno do podpore, če so zahteve glede identifikacije in registracije iz prvega pododstavka tega člena 53(4) izpolnjene do datuma, ki ga določi država članica v mejah, določenih v tem členu 53(4), drugi pododstavek.

67 V zvezi s tem iz predložitvene odločbe izhaja, da je na podlagi člena 13 uredbe o neposrednih plačilih iz leta 2015 živali lahko upravičena do podpore v smislu člena 53(4), drugi pododstavek, Delegirane uredbe št. 639/2014, če so podatki iz člena 7(1), druga alinea, Uredbe št. 1760/2000 sporočeni prvi dan paše zadevne živali. Vendar glede na dejansko stanje, navedeno v predložitveni odločbi, ta določba v obravnavani zadevi ni upoštevna, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

68 Razlago člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014, ki izhaja iz točke 65 te sodbe, potrjuje sobesedilo te določbe.

69 Iz člena 2(1), drugi pododstavek, točka 2(a), ter iz uvodnih izjav 2, 28 in 31 Delegirane uredbe št. 640/2014 namreč izhaja, da se izraz „neizpolnjevanje“ v tej delegirani uredbi uporabi med drugim za opis položaja, v katerem merila za upravičenost niso izpolnjena. V skladu s členom 30(4)(c) te delegirane uredbe nepravilni vnosi v register, potni list za živali ali računalniško zbirko podatkov za živali pomenijo primere neizpolnjevanja. V uvodni izjavi 11 Delegirane uredbe št. 2016/1393, ki se nanaša na to določbo, je med primeri nepravilnih vnosov izrecno naveden nepravilen vnos datuma.

70 Razlaga iz točke 65 te sodbe je potrjena tudi s cilji, ki jih uresničujeta Uredba št. 760/2000 in Odločba 2001/672.

71 Z Uredbo št. 1760/2000 se, kot izhaja iz uvodnih izjav od 4 do 7 te uredbe, želi izboljšati zaupanje potrošnikov v kakovost govejega mesa in proizvodov, izdelanih na osnovi tega mesa, ohraniti varovanje javnega zdravja in okrepiti trajno stabilnost trga z govejim mesom (glej v tem smislu sodbo z dne 24. maja 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, točka 40).

72 Da bi bilo mogoče doseči te cilje, je nujno, da je sistem identifikacije in registracije goveda popolnoma učinkovit in zanesljiv v vsakem trenutku, tako da pristojnim organom zlasti omogoči, da v primeru epizootskih bolezni v najkrajšem možnem času ugotovijo izvor živali in da nemudoma sprejmejo ustrezne ukrepe, da bi preprečili vsakršno tveganje za javno zdravje. Vendar do tega ne bi moglo priti, če imetnik živali ne posreduje obvestila glede premikov svojega goveda v računalniško zbirko podatkov v roku, predpisanem v členu 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, Uredbe št. 1760/2000 (sodba z dne 24. maja 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, točka 41).

73 Poleg tega iz uvodne izjave 74 Delegirane uredbe št. 639/2014 v bistvu izhaja, da se zlasti glede prostovoljne vezane podpore z zahtevami za identifikacijo in registracijo živali, ki so določene v Uredbi št. 1760/2000, želi tudi Komisiji omogočiti, da preveri, ali države članice pri oblikovanju podpornih ukrepov spoštujejo zahteve o skladnosti in nekumulaciji podpore ter najvišji odstotek nacionalne zgornje meje, kot so navedene v členu 53 Uredbe (EU) št. 1307/2013, in povezane skupne zneske.

74 Namen določb Odločbe 2001/672 je v skladu z uvodno izjavo 3 te odločbe prav tako, da je „mogoče vedeti za lokacijo katerega koli goveda“.

75 Iz tega izhaja, da nespoštovanje roka za priglasitev, določenega v členu 2(4) Odločbe 2001/672 v povezavi s členom 7(1), prvi pododstavek, druga alinea, Uredbe št. 1760/2000, pomeni neizpolnjevanje identifikacije in registracije, ki sta določeni v tej uredbi, tako da načeloma ni mogoče šteti, da zadevne živali spadajo v kategorijo „ugotovljena žival“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18, Delegirane uredbe št. 640/2014.

76 Na drugem mestu, preučiti je treba, ali je dejstvo, da je priglasitev premika živali prepozna, primer neizpolnjevanja, ki je neupošteven za preverjanje spoštovanja pogojev za dodelitev zadevne pomoči v smislu člena 3(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014. V zvezi s tem iz te določbe izhaja, da če so primeri odkritega neizpolnjevanja povezani z nepravilnimi vnosi v register, potne liste za živali ali računalniško zbirko podatkov za živali, vendar niso relevantni za preverjanje izpolnjevanja drugih pogojev za upravičenost razen tistih iz člena 53(4) Delegirane uredbe št. 639/2014 v okviru zadevne sheme pomoči ali ukrepa podpore, zadevna žival velja za neugotovljeno le, če so taki nepravilni vnosi odkriti pri vsaj dveh pregledih v obdobju 24 mesecev. V vseh ostalih primerih zadevne živali veljajo za neugotovljene po prvi ugotovitvi neizpolnjevanja zahtev.

77 Vendar je treba v zvezi s tem navesti, prvič, da iz samega besedila člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 izhaja, da se ta določba nanaša le na primere neizpolnjevanja, ki niso relevantni za preverjanje izpolnjevanja „drugih pogojev za upravičenost razen tistega iz člena 53(4) Delegirane uredbe št. 639/2014“. Iz tega izhaja, da so primeri neizpolnjevanja, ki nastanejo zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z identifikacijo in registracijo goveda, ki sta določeni v členu 7 Uredbe št. 1760/2000, na katere se nanaša člen 53(4) Delegirane uredbe št. 639/2014, izključeni s področja uporabe člena 30(4)(c), prvi stavek, Delegirane uredbe št. 640/2014.

78 Drugič, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 52 do 56 svojih sklepnih predlogov, dejstva, da zahtevana priglasitev ni bila izvedena v določenem roku, in sicer z vnosom zadevnih podatkov v računalniško zbirko podatkov za živali, ni mogoče enačiti z „nepravilnim vnosom“ v to zbirko podatkov v smislu člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014. Prepozna priglasitev namreč samo za naprej odpravi napako, ki se glede na zahtevano stalno sledljivost lokacije zadevne živali dejansko ne more več popraviti za nazaj.

79 Ta razlaga je podprta z uvodno izjavo 2 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1383 z dne 28. maja 2015 o spremembi Delegirane uredbe (EU) št. 639/2014 glede pogojev za upravičenost do vezane podpore v povezavi z zahtevami glede identifikacije in registracije živali v skladu z Uredbo (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2015, L 214, str. 1), v kateri je navedeno, da bo v skladu s členom 53(4) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 639/2014 „žival, za katero navedene zahteve glede identifikacije in registracije[, določene med drugim v Uredbi št. 1760/2000,] enkrat niso izpolnjene, še naprej neupravičena do prostovoljne vezane podpore vso svojo življenjsko dobo ne glede na to, ali so bile zahteve pozneje izpolnjene“.

80 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(1), drugi pododstavek, točka 2(a) in točka 18(a), ter člen 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da priglasitve premika goveda na poletno pašo na gorskih območjih, pri kateri ni spoštovan rok, ki ga določi zadevna država članica, v skladu s členom 2(2) in (4) Odločbe 2001/672 v povezavi s členom 7(1) in (2) Uredbe št. 1760/2000 ni mogoče šteti za nepravilen vnos v računalniško zbirko podatkov za živali, ki v smislu člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 ni relevanten za preverjanje izpolnjevanja pogojev za upravičenost te vloge, tako da ni mogoče šteti, da te živali spadajo v kategorijo „ugotovljena žival“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18(a), te delegirane uredbe.

Drugo vprašanje

81 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje, ki se postavi, če bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen in če se torej ne bi dodelila vezana podpora za goveda, za katera rok za priglasitev, določen v členu 2(2) in (4) Odločbe 2001/672 v povezavi s členom 7(1) in (2) Uredbe št. 1760/2000, ni bil spoštovan, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) in člen 34 Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da je treba upravne kazni, določene v členu 31 te delegirane uredbe, uporabiti tudi v primeru, ko je bila priglasitev premika goveda na poletno pašo z vnosom zadevnih podatkov v računalniško zbirko podatkov za živali izvedena prepozno, vendar upravičenec ni bil predhodno obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in ga organ tudi še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč.

82 Iz člena 31(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 izhaja, da se upravne kazni uporabljajo, če se ugotovi razlika med številom prijavljenih živali in številom ugotovljenih živali, torej če gre za primere neizpolnjevanja. V obravnavanem primeru iz odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje izhaja, da prepozna priglasitev premika goveda na poletno pašo na gorskih območjih pomeni neizpolnjevanje.

83 Iz člena 31(2), tretji pododstavek, te delegirane uredbe izhaja, da če razlika med številom prijavljenih živali in številom ugotovljenih živali, ki se izračuna v skladu s členom 31(3) te delegirane uredbe, presega 50 %, kakor je to v zadevi v postopku o glavni stvari, se v okviru sheme pomoči ali ukrepa podpore za zadevno leto zahtevka ne dodeli nobena pomoč ali podpora, do katere bi bil upravičenec upravičen v skladu s členom 30(3) navedene delegirane uredbe. Poleg tega za upravičenca velja dodatna kazen v znesku, enakem višini zneska, ki odgovarja razliki med številom živali, prijavljenih v vlogi za pomoč, in številom ugotovljenih živali v skladu s tem členom 30(3).

84 Iz tega izhaja, da v takšnem primeru kmet, ki zaprosi za vezano podporo, ne le da izgubi pravico do te podpore, ampak se mu naloži tudi upravna kazen.

85 Vendar se na podlagi člena 15(1) Delegirane uredbe št. 640/2014 upravne kazni ne uporabijo za del vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, za katerega je upravičenec pisno obvestil pristojni organ, da je ta nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršnem koli primeru neizpolnjevanja, ugotovljenem v njegovi vlogi za pomoč ali zahtevku za plačilo.

86 Drugače kot člen 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 navedeni člen 15(1) s področja uporabe tega člena ne izključuje nekaterih primerov neizpolnjevanja.

87 Poleg tega se v skladu s členom 34 te delegirane uredbe v zvezi s prijavljenimi živalmi člen 15 te delegirane uredbe uporablja za napake in opustitve v zvezi z vnosi v računalniško zbirko podatkov za živali, vnesenimi od trenutka predložitve vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

88 Iz dejanskega stanja, navedenega v predložitveni odločbi, namreč izhaja, da je bilo dvanajst goved, katerih premik na poletno pašo na gorskih območjih je bil prepozno priglašen, identificiranih že v vlogi za vezano podporo in so bila že „prijavljene živali“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 16, Delegirane uredbe št. 640/2014.

89 Poleg tega iz navedb, ki so bile predložene v predložitveni odločbi, izhaja, da je bila priglasitev premika zadevnega goveda na poletno pašo na gorskih območjih izvedena z vnosom te informacije v računalniško zbirko podatkov za živali.

90 Iz tega izhaja, kot je v bistvu navedla generalna pravobranilka v točki 74 sklepnih predlogov, da na podlagi člena 34 Delegirane uredbe št. 640/2014 v povezavi s členom 15 te delegirane uredbe ni mogoče naložiti upravne kazni le zaradi tega, ker je bila zahtevana priglasitev prepozna, vendar pod pogojem, da – kot določa ta zadnja določba – upravičenec ni bil predhodno obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in ga organ tudi še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč.

91 Poleg tega takšna razlaga omogoča, da se dosežejo cilji, ki jih uresničuje Uredba št. 1760/2000 in ki so, kot je bilo navedeno v točki 72 te sodbe, odvisni od učinkovite sledljivosti zadevnih živali. Naložitev upravne kazni v primeru prepozne priglasitve v enaki višini, kot bi bila naložena, če priglasitve sploh ne bi bilo, bi lahko preprečila vsakršno iniciativo za pozno priglasitev.

92 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 15(1) in člen 34 Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da upravnih kazni, določenih v členu 31 te delegirane uredbe, ni mogoče uporabiti v primeru, kadar je priglasitev premika goveda na poletno pašo z vnosom zadevnih podatkov v računalniško zbirko podatkov za živali izvedena prepozno, vendar upravičenec ni bil predhodno obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in ga organ tudi še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč.

Stroški

93 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 (šesti senat) razsodilo:

1. **Člen 2(1), drugi pododstavek, točka 2(a) in točka 18(a), ter člen 30(4)(c) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2017/723 z dne 16. februarja 2017,**

   je treba razlagati tako, da

   priglasitve premika goveda na poletno pašo na gorskih območjih, pri kateri ni spoštovan rok, ki ga določi zadevna država članica, v skladu s členom 2(2) in (4) Odločbe Komisije 2001/672/ES z dne 20. avgusta 2001 o določitvi posebnih pravil za premike govedi na poletno pašo v gorskih območjih, kakor je bila spremenjena s Sklepom Komisije 2010/300/EU z dne 25. maja 2010, v povezavi s členom 7(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1760/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 820/97, kakor je bila spremenjena

z Uredbo (EU) št. 653/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014, ni mogoče šteti za nepravilen vnos v računalniško zbirko podatkov za živali, ki v smislu člena 30(4)(c) Delegirane uredbe št. 640/2014 ni relevanten za preverjanje izpolnjevanja pogojev za upravičenost te vloge, tako da ni mogoče šteti, da te živali spadajo v kategorijo „ugotovljena žival“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 18(a), te delegirane uredbe.

2. **Člen 15(1) in člen 34 Delegirane uredbe št. 640/2014, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2017/723,**

je treba razlagati tako, da

upravnih kazni, določenih v členu 31 te delegirane uredbe, ni mogoče uporabiti v primeru, kadar je priglasitev premika goveda na poletno pašo z vnosom zadevnih podatkov v računalniško zbirko podatkov za živali izvedena prepozno, vendar upravičenec ni bil predhodno obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in ga organ tudi še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč.

Podpisi