

**Zadeva C-225/20**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

29. maj 2020

**Predložitveno sodišče:**

Curtea de Apel Constanța (Romunija)

**Datum predložitvene odločbe:**

7. maj 2020

**Tožeča stranka:**

Euro Delta Danube SRL

**Tožena stranka:**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean  
Tulcea

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba zoper civilno sodbo z dne 28. junija 2019, ki jo je izreklo Tribunalul Tulcea (sodišče v Tulcei, Romunija), s katero je zavrnilo tožbo, ki jo je vložila tožeča stranka na prvi stopnji za delno razglasitev ničnosti sklepa tožene stranke o zbirni vlogi za plačilo za leto 2017

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Constanți, Romunija) na podlagi člena 267 PDEU prosi za razlago člena 2(23) in člena 19 Delegirane Uredbe Sveta (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014

**Vprašanje za predhodno odločanje**

Ali določbe člena 2(23) in določbe člena 19 Delegirane uredbe št. 6[4]0/2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede

integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, za kmeta uporablja upravne kazni za čezmerne prijave, ker ta ne izpolnjuje pogojev za upravičenost za površino, ki se upošteva za čezmerno prijavo, ker površino obdeluje z ribogojnico, ki jo ima na podlagi koncesijske pogodbe, in ni predložil dokazil o soglasju koncedenta za uporabo površine v kmetijski namene?

### **Navajane določbe prava Evropske unije**

Člen 2(23) in člen 19 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 ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost

### **Navajane nacionalne določbe**

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (uredba ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 476 z dne 7. aprila 2016 o sistemu kazni, ki se uporablja za sisteme neposrednih plačil in prehodne državne pomoči v kmetijskem in živilno-rejskem sektorju za zbirne vloge za plačila, vložene pri Agenciji za izplačila in posege v kmetijstvu od leta zahtevka 2015; v nadaljevanju: OMADR št. 476/2016)*

– člen 2(2)(s): „čezmerna prijava je razlika med zahtevano in ugotovljeno površino za plačilo“;

– člen 6(e): „Če prijavljena površina za plačilo ugotovljeno površino presega za več kot 50 % ugotovljene površine, se kmet izključi iz plačila za zadevno skupino plačil, naloži pa se mu tudi dodatna kazen, enaka višini zneska pomoči ali podpore, ki odgovarja razliki med prijavljeno površino in ugotovljeno površino. Če zneska, izračunanega za dodatno kazen, v treh koledarskih letih po koledarskem letu ugotovitve ni mogoče poravnati v celoti, se neporavnani saldo odpiše.“

*Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (nujna uredba vlade št. 3/2015 o odobritvi shem plačil, ki se uporabljajo v kmetijstvu za obdobje 2015–2020 in o spremembi*

*člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblikah združevanja na področju kmetijstva; v nadaljevanju: OUG št. 3/2015)*

## Člen 2

„(1) Za namen te nujne uredbe:

[...]

e) „kmetijsko gospodarstvo“ pomeni vse enote, ki se uporabljajo za kmetijske dejavnosti in s katerimi upravlja kmet ter se nahajajo na ozemlju Romunije;

f) „kmet“ pomeni fizično ali pravno osebo oziroma združenje fizičnih ali pravnih oseb, ne glede na pravni status, katere kmetijsko gospodarstvo je na ozemlju Romunije in ki opravlja kmetijsko dejavnost;

[...]

n) „kmetijska površina“ pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajno travinje in trajni pašnik ali trajni nasad;

o) „orno zemljišče“ pomeni zemljišče, ki se obdeluje za namene pridelave kmetijskih rastlin, ali območja, ki so na voljo za pridelavo kmetijskih rastlin, pa so neobdelana, ne glede na to, ali gre za zemljišče pod rastlinjaki, fotovoltaičnimi rastlinjaki ali drugačno pritrjeno ali premično zaščito;

[...]

r) „raba zemljišča“: raba površine kmetijskega zemljišča za kmetijske dejavnosti v okviru kmetijskega gospodarstva, ki je na voljo kmetu ob vložitvi zahtevka v letu zahtevka.

[...]“

## Člen 8

„(1) Za upravičenost do neposrednih plačil iz člena 1(2) morajo kmetje:

[...]

n) ob vložitvi zbirne vloge za plačilo ali spremembe te vloge predložiti potrebne dokumente, ki dokazujejo, da jim je kmetijsko zemljišče [...] na voljo in, če je primerno, izvod priloge št. 24 o osebnem stanju, ki jo izda teritorialni upravni organ. Dokumenti, ki dokazujejo, da je kmetijsko zemljišče na voljo kmetu, morajo biti podpisani pred vložitvijo zbirne vloge za plačilo in veljavni na datum vložitve vloge;

[...]“

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (odredba ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 619/2015 o odobritvi meril za upravičenost, posebnih pogojev in načinov izvajanja shem plačil iz člena 1(2) in (3) nujne uredbe vlade št. 3/2015 o odobritvi shem plačil, ki se uporabljajo v kmetijstvu za obdobje 2015-2020 in o spremembi člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblikah združevanja na področju kmetijstva ter o posebnih pogojih za izvajanje izravnalnih ukrepov za razvoj podeželja, ki se uporabljajo za kmetijska zemljišča v okviru nacionalnega programa za razvoj podeželja 2014-2020; v nadaljevanju: OMADR št. 619/2015)*

Člen 2(u), „ugotovljena površina“ pomeni, pri shemah pomoči na površino, površino, za katero so izpolnjena vsa merila za upravičenost ali ostale obveznosti iz pogojev za dodelitev pomoči, ne glede na število plačilnih pravic, ki jih ima upravičenec na voljo; ali, pri ukrepih podpore na površino, površino delov parcele ali parcel, ugotovljeno z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem“

Člen 5

„(2) Od leta vložitve zahtevka 2015 se [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencija za plačila in posege v kmetijstvu)] za dokazovanje zakonite rabe zemljišč v skladu z določbami člena 8(1)(n) nujne uredbe predložijo dokumenti, ki zadevajo:

- a) kmetijsko gospodarstvo, v okviru katerega se opravlja kmetijska dejavnost: potrdilo mora biti izpolnjeno v skladu z vzorcem [...], priložen pa mu mora biti prepis izvornika listin, na katerih so vpisani podatki [...] iz kmetijskega registra 2015–2019, v skladu z vzorcem [...] in
- b) kmetijsko zemljišče, ki je na voljo kmetu: prepis izvornika potrdila o lastništvu ali drugih dokumentov, ki dokazujejo lastniško pravico na zemljišču, ali drugih dokumentov [...];
- c) nedvoumna opredelitev kmetijskih parcel, ki se uporabljajo [...].“

Člen 10

„(5) Naslednje površine niso upravičene do plačila:

[...]

o) površine z ribogojnicami, kot so določene v členu 23(20) Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (tehnični predpisi o dopolnitvi kmetijskega registra za obdobje 2015-2019), potrjenih z Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (odredba ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja, ministrstva za regionalni razvoj in javno upravo, ministrstva za javne finance in predsednika nacionalnega statističnega urada št. 734/480/1.003/3.727/2015).“

*Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării“ (zakon št. 283/2015 o spremembi zakona št. 82/1993 o oblikovanju biosfernega rezervata „Delta Donave“)*

#### Člen I

„1. Na celotnem ozemlju rezervata se sprememba uporabe kmetijskih zemljišč, ki se uporabljajo kot produktivna kmetijska zemljišča ali kot ribogojnice, izvede s soglasjem upravnika izključno na podlagi strokovnih tehničnih študij.“

#### Člen II

„(1) V roku 12 mesecev od začetka veljavnosti tega zakona morajo lastniki, najemniki ali koncesionarji zemljišč, ki se uporabljajo kot kmetijski obrati ali ribogojnice in katerih raba je bila spremenjena, s soglasjem upravnika izvesti strokovne tehnične študije, ki potrdijo način uporabe zadevnih kmetijskih obratov ali ribogojnic.“

(2) V roku treh let od začetka veljavnosti tega zakona morajo lastniki/koncesionarji zemljišč, katerih raba je bila spremenjena, ta zemljišča vrniti v prvotno stanje, če opravljene strokovne študije ne upravičijo spremembe [...]“

*Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (nujna uredba št. 23 o ribištvu in ribogojstvu) z dne 5. marca 2008 – člen 2(2), opredelitev „ribogojnice“*

#### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Družba Euro Delta Danube SRL je pravna oseba romunskega prava, ki opravlja dejavnost ribogojstva in pridelave žita. Družba je 1. oktobra 2002 sklenila koncesijsko pogodbo s Consiliul Local Maliuc (občinski svet v Maliucu) za 49 let, katere predmet je površina 137 hektarjev za uporabo za ribogojstvo. V skladu z aneksom h koncesijski pogodbi se je površina s 137 hektarjev povečala na 142,2632 hektarjev. Občinski svet v Maliucu je 13. maja 2016 sprejel sklep št. 118, s katerim je izvajanje kmetijskih dejavnosti na zemljišču, danem v koncesijo, površine 142,2632 hektarjev, dovolil za obdobje petih let.

- 2 Družba je 16. februarja 2006 sklenila tudi koncesijsko pogodbo s Consiliul Județean Tulcea (svet okrožja Tulcea, Romunija) za obdobje 44 let, katere predmet je površina 315 hektarjev za uporabo za ribogojstvo.
- 3 V skladu z aneksom št. 2 k pogodbi, sklenjenim 20. maja 2014, je bilo določeno, da se bodo za izvedbo predmeta koncesijske pogodbe z dne 16. februarja 2006 izvajale dejavnosti kroženja in kolobarjenja kultur in ribogojstva za mineralizacijo tal ter drugih predvidenih dejavnosti v skladu s predpisi o tehniki ribogojstva, in sicer na površini 200 hektarjev od skupnih 315 hektarjev; te dejavnosti so obsegale začasno prenehanje ribogojstva v ribogojnici ali v delu ribogojnice za 6 mesecev do 3 let, da se zagotovi obnovitev produktivnosti tal s pridelavo žit. Nato bi se zemljišče ponovno uporabljalo za ribogojstvo.
- 4 Družba Euro Delta Danube SRL je v letu 2017 deloma uporabljala kmetijski zemljišči v koncesiji za kmetijske namene, tako da je v skladu z OUG št. 3/2015 zbirno vlogo za plačilo z dne 15. maja 2017 pripravila za površino 288,37 hektarov (100,58 hektarov, ki jih je imela v posesti na podlagi koncesijske pogodbe, sklenjene z občinskim svetom v Maliucu, in 187,79 hektarov, ki jih je imela v posesti na podlagi koncesijske pogodbe s svetom okrožja Tulcea).
- 5 Tožena stranka je 25. septembra 2018 izdala odločbo o odmeri, iz katere izhaja, da na podlagi analize prilog k zahtevku ugotovljena površina obsega 100,58 hektarov od skupne prijavljene površine 288,37 hektarov. Zato je bil določen skupni znesek za plačilo v višini 30.360,89 romunskih levov (v nadaljevanju: RON) za ugotovljeno površino 100,58 hektarov in dodatna kazen v višini 364.943,27 RON zaradi čezmerne prijave v skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 640/2014. Predhodna pritožba na to odločbo je bila zavržena.
- 6 Družba Euro Delta Danube SRL je 10. januarja 2019 pri Tribunalul Tulcea (sodišče v Tulcei) predlagala razveljavitev odločbe o pritožbi in delno razveljavitev odločbe o odmeri, ki jo je izdala Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [APIA] – Centrul Județean Tulcea (agencija za plačila in posege v kmetijstvu; v nadaljevanju APIA – okrožno središče v Tulcei, Romunija), zlasti določb v zvezi z uporabo kazni v višini 364.943,27 RON, ki so posledica čezmerne prijave površin, in naložitve plačila razlik, ki predstavljajo subvencijo, toženi stranki.
- 7 Tribunalul Tulcea (sodišče v Tulcei) je s civilno sodbo z dne 28. junija 2019 zavrnilo tožbo kot neutemeljeno. Družba Euro Delta Danube SRL je 13. avgusta 2019 zoper to sodbo vložila pritožbo pri Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Constanți, Romunija).

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 8 Tožeča stranka meni, da je čezmerna prijava položaj, v katerem površine, ki jih prijavi kmet kot kmetijske parcele, ki se uporabljajo v okviru fizičnega sklopa, presegajo referenčne površine fizičnih sklopov, vključenih v integriran

administrativni in kontrolni sistem (IACS), ki se dejansko obdelujejo. Tožeča družba meni, da je prvostopenjsko sodišče napačno uporabilo določbe člena 2(2)(š) OMADR št. 476/2016, ki določajo čezmerno prijavo.

- 9 Iz tega razloga tožeča stranka predlaga, naj se ugotovi, da se kazen za čezmerno prijavo uporablja samo v primeru, ko kmet prijavi več kot 50 % večjo površino v smislu Delegirane uredbe (EU) št. 640/2014 od dejansko uporabljene v okviru fizičnega sklopa, določeno na podlagi administrativnega nadzora, ki ga na kraju samem opravi APIA, ne pa tudi v primeru, ko kmet zahtevka za plačilo za del površine ne dokumentira pisno.
- 10 Če bi APIA menila, da dokumentacija, predložena na datum vložitve zahtevka za plačilo, ne dokazuje pravice do uporabe zemljišča, bi moral uradnik, zadolžen za upravni nadzor zahtevkov za plačilo, zavrniti registracijo zahtevka na podlagi meril za neupravičenost. Poleg tega je imela APIA možnost zahtevati dodatne informacije, ki bi jih štela za potrebne.
- 11 Tožeča stranka predlaga, naj se ugotovi, da neizpolnjevanje pogojev za upravičenost za celotno površino, za katero je zahtevala plačilo (in sicer pomanjkanje dokazil glede uporabe zemljišč, namenjenih kmetijski proizvodnji), ni razlog za uporabo večletnih kazni zaradi čezmerne prijave obdelovanih površin.
- 12 Tožena stranka meni, da zemljišče, dano v koncesijo za namen ribogojstva, ki pa se uporablja kot kmetijsko zemljišče brez soglasja koncedenta in brez izpolnjevanja obveznosti, določenih po zakonu za spremembo kategorijo uporabe, ni upravičeno za plačilo, zato so bile kazni zaradi čezmerne prijave uporabljene pravilno.

#### **Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 13 Sodišče, ki obravnava pritožbo, se mora izreči glede zakonitosti upravnih aktov, s katerimi je bil zahtevek tožeče stranke za pridobitev finančne podpore deloma zavrnjen. Za del prijavljene površine namreč niso bile izpolnjene določbe nacionalne zakonodaje, na podlagi katerih se plačilo za zemljišča ribogojnic, ki se uporabljajo kot orna zemljišča, pridobi samo v primeru izpolnjevanja nekaterih formalnosti. Tožena stranka je okoliščine ocenila kot „čezmerno prijavo“, zato so bile naložene kazni.
- 14 Določbe nacionalne zakonodaje opredeljujejo „čezmerno prijavo“ kot razliko med *površino, za katero se je zahtevalo plačilo, in površino, ugotovljeno za namen plačila*“; pravo Unije pa ne vsebuje opredelitve „čezmerne prijave“ in določa samo način plačila in kazni v primeru „čezmerne prijave“.
- 15 Površina, ki jo je prijavila tožeča stranka (površina, za katero se zahteva plačilo), obsega 288,37 hektarjev, kot je razvidno iz zbirne vloge za plačilo za leto 2017.

- 16 Romunski zakonodajalec je v skladu z zakonodajo Skupnosti – člen 2(u) uredbe št. 619/2015 in člen 2(23) Delegirane uredbe (EU) št. 640/2014 – določil, da je ugotovljena površina v okviru shem pomoči na površino površina, za katero so izpolnjena vsa merila za upravičenost in ostale obveznosti iz pogojev za dodelitev pomoči, ne glede na število plačilnih pravic, ki jih ima upravičenec na voljo; ali, pri ukrepih podpore na površino, površino delov parcele ali parcel, ugotovljeno z upravnimi pregledi ali pregledi na kraju samem.
- 17 Opozoriti je treba, da nacionalni zakonodajalec in zakonodajalec Unije razlikujeta med shemami pomoči na površino in ukrepi podpore na površino. V primeru tožeče stranke je bil, kot je razvidno iz izdane odločbe o odmeri, znesek za plačilo določen v okviru sheme plačil.
- 18 Predložitveno sodišče je Sodišču Evropske unije že predložilo vprašanje za predhodno odločanje glede razlage člena 4(1)(b), (c), (e) in (f), člena 10, člena 21(1) in člena 32, od (1) do (5), Uredbe (EU) št. 1307/2013, ker so po nacionalni zakonodaji iz plačila izključena zemljišča, na katerih se nahajajo ribogojnice, ki se uporabljajo kot orna zemljišča, ker niso „kmetijske površine“ v smislu člena 4 iste uredbe (zadeva C-304/2019, Ira Invest).
- 19 V obravnavani zadevi so organi, ki so ugotovili, da se je del prijavljenega zemljišča, danega v koncesijo za ribogojstvo, uporabljal za kmetijske namene brez soglasja koncedenta za spremembo kategorije rabe, šteli, da gre poleg tega, da ta del zemljišča ni upravičen do plačila, ker ni „kmetijska površina“, v teh okoliščinah za „čezmerno prijavo“, ki zahteva naložitev kazni, ki se izračuna glede na razliko med prijavljeno in ugotovljeno površino.
- 20 Nacionalna zakonodaja namreč omogoča, da se iz plačila izključi površina, ki se po zakonu šteje za neupravičeno, hkrati pa v enakih primerih omogoča, da se zaradi neupoštevanja meril za upravičenost zemljišče izključi iz kategorije kmetovih „prijavljenih zemljišč“, pri čemer se pojavi razlika med prijavljenimi zemljišči (za katere se zahteva plačilo) in zemljišči, ki jih je ugotovil organ oblasti (z izključitvijo zemljišč, ki se štejejo za neupravičena do plačila), in v tem primeru se naloži kazen.
- 21 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, ali opredelitev „čezmerne prijave“ v nacionalni zakonodaji ustreza opredelitvi v zakonodaji Skupnosti, in določiti, ali „ugotovljena površina“, ki jo je ugotovil organ oblasti z izključitvijo površine, ki se šteje za neupravičeno, v primeru čezmerne prijave ustreza ugotovljeni površini, ki je bila ugotovljena s pojmom „ugotovljena površina“ iz nacionalne zakonodaje in zakonodaje Skupnosti.
- 22 Zato predložitveno sodišče, ki je podvomilo v način uporabe nacionalne zakonodaje, ki je v enakih okoliščinah različen (in sicer izključitev zemljišča iz plačila, če ne izpolnjuje pogojev za upravičenost, oziroma izključitev iz plačila in uporaba kazni), meni, da je v okviru obravnavane zadeve koristno predložiti vprašanje za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije.