

**Zadeva C–294/19**

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

**Datum vložitve:**

10. april 2019

**Predložitveno sodišče:**

Curtea de Apel Constanța (Romunija)

**Datum predložitvene odločbe:**

27. marec 2019

**Pritožnica (tožena stranka na prvi stopnji):**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean  
Tulcea

**Nasprotna stranka (tožeča stranka na prvi stopnji):**

SC Piscicola Tulcea SA

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba zoper civilno sodbo z dne 1. februarja 2018, ki jo je izreklo Tribunalul Tulcea (višje sodišče v Tulcei, Romunija), ki je ugodilo tožbi, ki jo je vložila tožeča stranka na prvi stopnji, za razglasitev ničnosti sklepov o zavrnitvi in zapisnikov o ugotovitvi nepravilnosti ter določitvi davčnih terjatev za leta od 2007 do 2014 ter sklepov, izrečenih na vložene upravne pritožbe, in odločilo, da se sporni akti razglasijo za nične.

**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 in člena 34(2) Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 in člena 2 Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009.

## Uvodno vprašanje

Ali je treba določbe člena 2 [in določbe] člena 34(2) 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, in določbe člena 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 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah iz spora v glavni stvari izključuje pravico do plačil za kmeta, če ribogojnice, ki jih uporablja kot orno zemljišče, niso „kmetijska površina“ v smislu člena 2 Uredbe št. 1120/2009, ker se ne štejejo za upravičena zemljišča v skladu s členom 34(2) Uredbe (ES) št. 73/2009?

## Navedene določbe prava Evropske unije

Člen 2(c) in (h), člen 34(1) in 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

Člen 2(a) 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 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete.

## Navedene nacionalne določbe

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007-2014 (nujna uredba vlade št. 125/2006 o odobritvi shem neposrednih plačil in dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil, odobrenih za kmetijstvo od leta 2007, in o spremembi člena 2 zakona št. 36/1991 o kmetijskih družbah in drugih oblik združevanja na področju kmetijstva, objavljena v uradnem listu Romunije, del I, št. 1043, z dne 29. decembra 2006, s poznejšimi spremembami in dopolnitvami (sprejetimi z zakonom št. 139/2007 in z zakonsko uredbo št. 16/2009), ki se uporabljajo v obdobju od 2007 do 2014).

## Člen 5

- (1) Shema enotnega plačila na površino je odobritev nespremenljivega zneska na hektar, ki se plača enkrat na leto in ni povezano s skupno proizvodnjo.
- (2) Vir financiranja za plačila, izvedena v okviru sheme enotnega plačila na površino se zagotovi iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS).
- (3) Upravičena kmetijska površina lahko ima naslednje kategorije rabe:
  - (a) orna zemljišča – zemljišča, obdelana zaradi pridelave žit za pridelavo žitaric, zrnatih stročnic, industrijskih rastlin, krompirja, sladkorne pese, krmnih korenovk in gomoljnic, svežih zelenjadnic, melon in jagod, cvetja in okrasnih rastlin, krmnih rastlin, semenske rastline in rastline za prodajo, druge rastline na ornih zemljiščih, vključno z rastlinjaki in fotovoltaičnimi rastlinjaki ter zemljišča v prahi, ki se vzdržujejo v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih [...]

## Člen 7

- (1) Prosilci morajo, da pridobijo plačila v okviru shem enotnega plačila na površino, biti vpisani v Registrul fermierilor (register kmetov), ki ga upravlja Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencija za plačila in posege v kmetijstvu) (APIA), vložiti prošnjo za plačilo v roku in izpolnjevati naslednje splošne pogoje:
  - (a) uporabljati kmetijsko zemljišče s površino vsaj 1 ha, pri čemer je površina kmetijske parcele vsaj 0,3 ha [...];
  - [...]
  - (f) vložiti potrebno dokumentacijo, ki dokazuje pravico do uporabe, in imeti možnost dokazati, da uporabljajo zemljišče, za katero je bila vložena prošnja;
  - [...]
- (3) Sheme neposrednih plačil na površino, določene v členu 2(a), (b), (d) in (e) se uporabljajo za površine, registrirane v Sistemul de identificare a parcelelor agricole (sistem za identifikacijo kmetijskih parcel), ki je referenca za postopek nadzora in izvedbe plačil.
- (4) Kmetje lahko vlogo za spremembo površin, registriranih v sistemu za identifikacijo kmetijskih parcel, vložijo pri [APIA] do izteka roka za vložitev prošenj za plačilo. Prošnje, vložene po tem datumu, bodo obravnavane naslednje leto. Zahtevane spremembe se obravnavajo potem, ko jih preveri [APIA].
- (5) Dokumentacija, ki dokazuje pravico do uporabe, in dokumentacija, iz katere izhaja uporaba kmetijskega zemljišča, se določita z aktom Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj, ter se na zahtevo predložijo predstavnikom agencije za plačila in posege v kmetijstvu.

[...]

Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (zakon št. 18/ 1991 – zakon o zemljiški posesti, ponovno objavljen v uradnem listu Romunije, del I, št. 1 z dne 5. januarja 1998, s poznejšimi spremembami in dopolnitvami) (v različici, ki je veljala na dan 15. maja 2014, ki je datum vložitve prošnje za plačilo, ki jo je vložila tožeča stranka na prvi stopnji za leto 2014):

## Člen 2

Glede na namembnost, so zemljišča:

(a) zemljišča, namenjena kmetijstvu, in sicer: produktivna kmetijska zemljišča – orna zemljišča, vinogradi, sadovnjaki, trsnice, drevesnice, nasadi hmelja in murve, pašniki, travinje, rastlinjaki, fotovoltaični rastlinjaki, setvene grede in podobna zemljišča za pridelavo, zemljišča s sečnim gozdom, če niso del upravljanja gozda (gozdarska podjetja), pogozdeni pašniki, zemljišča, na katerih so kmetijske in zootehniške zgradbe in obrati, ribogojnice in obrati za izboljševanje tal, ceste podeželskega cestnega omrežja – poti na posestvih in povezave med posestvi (drumuri tehnologice și de exploatare agricolă), platforme in skladišča, potrebna za kmetijsko pridelavo ter neproduktivna zemljišča, ki se lahko prilagodijo in uporabijo za kmetijsko pridelavo;

[...]

(c) stalno poplavljenjena zemljišča, in sicer: manjše struge vodotokov, jezerske kotanje pri polni akumulaciji, dno notranjih morskih voda in teritorialnega morja;

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (tehnični predpisi za uvedbo splošnega katastra, odobreni s sklepom Ministrstva za javno upravo št. 534/2001, objavljeni v uradnem listu Romunije, del I, št. 744 z dne 21. novembra 2001).

## 7. Merila za določanje zemljišč glede na namembnost

[...]

### 7.2. Zemljišča, namenjena kmetijstvu

7.2.1. V kategorijo zemljišč, namenjenih kmetijstvu, spadajo: orna zemljišča, vinogradi, sadovnjaki, trsnice, drevesnice, nasadi hmelja in murve, pašniki, travinje, rastlinjaki, fotovoltaični rastlinjaki, setvene grede, zemljišča s sečnim

gozdom, če niso del upravljanja gozda (gozdarska podjetja), pogozdeni pašniki, zemljišča, na katerih so kmetijske in zootehniške zgradbe za izboljševanje tal, ribogojnice, ceste podeželskega cestnega omrežja – poti na posestvih in kmetijske poti ter poti za spravlanje.

[...]

## 8. Merila za razvrščanje in identifikacijo kategorij rabe zemljišč in zgradb

### 8.1. Splošne določbe

8.1.1. Kategorija rabe zemljišč, ki je individualno označena s kodo, je eden od atributov parcele. Navedba [kategorije] v tehničnem delu splošnega katastra, ki se uporablja skupaj z drugimi atributi, je potrebna tako za urejanje katastrskega registra kot tudi za določanje finančnih bremen na nepremičninah. V splošnem katastru se ne evidentira podkategorija rabe.

8.1.2. Vsaka od navedenih petih namembnosti zemljišč lahko ima prevladujoče kategorije rabe, ki zavzemajo večji del površine, in kategorije rabe, ki zavzemajo manjši del. [...]

### 8.2. Merila za identifikacijo kategorij rabe zemljišč

8.2.1. Orna zemljišča (A). V to kategorijo spadajo zemljišča, ki se preorjejo vsako leto ali vsakih nekaj let (2–6 let) in so obdelana z enoletnimi ali večletnimi rastlinami, na primer: žita, zrnate stročnice, oljnice, predivnice in industrijske rastline, zdravilne rastline in začimbe, krmne rastline, zelenjadnice itd. V kategorijo uporabe ornih zemljišč spadajo tudi: prava orna zemljišča, gojeni travniki, zelenjavni vrtovi, riževa polja, rastlinjaki, fotovoltaični rastlinjaki in setvene grede, nasadi jagod, drugi nasadi večletnih rastlin.

[...]

8.2.7. Zemljišča z vodami in vode s trstjem. V to kategorijo spadajo stalno poplavljeni zemljišča in začasno poplavljeni zemljišča, ki se ne morejo uporabiti za druge namene, ko odtečejo vode.

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

- 1 Tožeča stranka na prvi stopnji je pravna oseba romunskega prava, katere glavna dejavnost v obdobju od leta 2007 do 2014 je bila ribogojstvo v sladkih vodah, med sekundarnimi dejavnostmi pa je bila med drugim tudi pridelava žita (izključno riža), zelenjadnic in semen oljnic. Od leta 2014 je bila njena glavna dejavnost pridelava žita (izključno riža), zelenjadnic in semen oljnic, med sekundarnimi dejavnostmi pa je bil med drugim tudi ribolov v sladkih vodah, morsko ribogojstvo, obdelava in konzerviranje rib, rakov in mehkužcev.

- 2 Na podlagi petih koncesijskih pogodb, sklenjenih leta 2004, 2005 in 2010 s Consiliul Județean Tulcea (pokrajinski svet v Tulcei), je tožeča stranka na prvi stopnji uporabljala zemljišče v skupni velikosti 1.888 ha, ki se je nahajalo v Rezervația Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca și Litcov (biosferni rezervat delte Donave – ribogojnici Rusca in Litcov).
- 3 V koncesijski pogodbi je navedeno, da je predmet pogodbe pravica koncesionarja do uporabe zemljišč „za ribogojstvo“, z aneksi k pogodbam iz leta 2004 in 2005 pa sta stranki sklenili, da spremenita prvotno ceno koncesije z utemeljitvijo, da se „v okviru programa kroženja in kolobarjenja z ribogojstvom, ki ga zahteva ribogojska tehnologija, zemljišča v okviru ribogojnice uporabljajo kot kmetijska zemljišča“. Stranki sta z aneksom k pogodbi iz leta 2010 tudi sklenili, da „za izvajanje predmeta koncesijske pogodbe, koncesionar izvaja dejavnost kroženja in kolobarjenja z ribogojskimi kulturami za mineralizacijo tal in druge dejavnosti, določene v skladu s pravili ribogojske tehnologije, na površini 570 ha“.
- 4 Z Dispoziția (akt) z dne 22. marca 2005 in z dovoljenjem predsednika Consiliul Județean Tulcea z dne 22. marca 2005 je tožeča stranka na prvi stopnji pridobila dovoljenje za opravljanje dejavnosti kmetijske pridelave v ribogojnici v Rusci.
- 5 Zapisniki o pregledu v letih 2008 in 2009, ki jih je pripravil Consiliul Județean Tulcea, potrjujejo, da se zemljišča, ki so predmet koncesije, če niso neproduktivna ali se ne uporabljajo zaradi prevelike vlažnosti, uporabljajo izključno za kmetijstvo, pri čemer tam ni površin, ki se uporabljajo za ribogojstvo.
- 6 V letih od 2007 do 2014 je tožeča stranka na prvi stopnji vložila prošnjo za plačilo za sheme podpore na površino za ustrezna leta, in sicer za površine 899,12 ha in 1500,49 ha, ter prosila za podporo v okviru SAPS (Schema de plată unică pe suprafață – shema enotnega plačila na površino) in PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară – shema dopolnilnega nacionalnega neposrednega plačila) (nasadi in orna zemljišča) za leto 2007 ter za SAPS, PNDC1 (nasadi in orna zemljišča) in ZSD (zonă semnificativ defavorizată – območje z zelo omejenimi možnostmi) za leta od 2008 do 2014.
- 7 Prošnjam, vloženim za leta od 2007 do 2014, so bili priloženi dokumenti, ki dokazujejo pravico do uporabe/izkoriščanja površine, za katero je bila zaprosena podpora, in sicer koncesijske pogodbe in aneksi ter dokazila, ki jih je izdala občina upravno-teritorialne enote, na katere ozemlju se nahajajo zemljišča, v katerih je navedeno, da so zemljišča registrirana v Registrul agricol (kmetijski register) občine kot kmetijska zemljišča, za leto 2013 pa še obvestilo, ki ga je poslala Direcția pentru Agricultură Tulcea (direkcija za kmetijstvo Tulcea), o mnenju glede začasne spremembe kategorije rabe za 570 ha Amenajarea Piscicolă Litcov (ribogojnica Litcov), in sicer iz ribogojnice v orno zemljišče, ki ga tožeča stranka na prvi stopnji uporablja na podlagi pogodbe št. 400/07.12.2010, in prošnja, naslovljena na toženo stranko na prvi stopnji, s katero se predlaga sprememba kategorije rabe zemljišča Amenajarea Piscicole Litcov v orno zemljišče, ter za leto 2014 obvestilo Consiliul Județean Tulcea, ki navaja, da

zemljișca, na katerih se nahajajo ribogojnice, katerih namembnost je bila spremenjena, ne spadajo na njegovo področje upravljanja, in da je bilo v ribogojnicah predvideno samo kroženje in kolobarjenje kmetijskih kultur v skladu s tehnologijo, ki se uporablja v posameznem obratu.

- 8 Tožena stranka na prvi stopnji je za vsako leto od 2007 do 2014 v naslednjem letu izdala odločbe o odobritvi plačil v okviru shem na površino.
- 9 Leta 2009 je tožena stranka na prvi stopnji opravila pregled na kraju samem, ugotovljene nepravilnosti pa so zadevale napačno izjavo leta 2007 o neobdelani parceli z nezatno površino (80,56 ha). Za leta od 2010 do 2014 je bil opravljen vizualni pregled pred odobritvijo prošelj za plačilo, kjer je bilo ugotovljeno, da je prošnja popolna in veljavna.
- 10 Za leto 2015 je tožena stranka na prvi stopnji zavrnila prošnjo za plačilo, ker je nacionalni zakon (člen III zakona št. 122/2014) določal, da se „od 15. septembra 2014 kmetijske subvencije ne odobrijo več za zemljișca, na katerih se nahajajo obstoječe ribogojnice na ozemlju rezervata Rezervația Biosferei Delta Dunării“.
- 11 Tribunalul je na prvi stopnji zavrnilo predlog tožeče stranke na prvi stopnji glede razglasitve ničnosti sklepa o zavrnitvi neposrednih plačil za leto 2015, Curtea de Apel Constanța (pritožbeno sodišče v Constanți, Romunija) pa je z dokončnim sklepom z dne 31. oktobra 2016 predlog tožeče stranke na prvi stopnji sprejelo in je odločilo, da mora tožena stranka na prvi stopnji sprejeti sklep o odobritvi plačil v okviru sheme podpore na površino – za leto 2015, ter med drugim navedlo tudi opredelitve pojmov „kmetijska dejavnost“, „kmetijski proizvodi“ in „orno zemljișce“ iz Uredbe št. 1307/2013.
- 12 V obdobju od 27. oktobra 2015 do 13. aprila 2016 je APIA - Direcția Antifraudă și Control Intern (direkcija za preprečevanje goljufij in notranji nadzor) na zahtevo Direcția Națională Anticorupție (nacionalne direkcije za preprečevanje korupcije) pregledala dokumentacijo pri toženi stranki na prvi stopnji, katere predmet je bil način odobritve finančne pomoči na površino toženi stranki na prvi stopnji za leta od 2007 do 2014. Nadzorni organ je ugotovil, da tožeča stranka na prvi stopnji ni izpolnjevala pogojev za upravičenost do neposrednih plačil, ker je bila iz predložene dokumentacije razvidna kmetijska raba zemljișc, ne pa tudi sprememba kategorije uporabe ribogojnic v produktivna kmetijska zemljișca/orna zemljișca (razen začasnega mnenja za leto 2013 za ribogojnico Litcov). Zemljișca v kategoriji „ribogojnice“ niso upravičena do plačil na površino, ker v skladu z nacionalno zakonodajo ne spadajo v kategorijo „produktivnih kmetijskih zemljișc“.
- 13 Po tem pregledu je tožena stranka na prvi stopnji ponovno pregledala prošnje za plačilo, vložene od leta 2007 do leta 2014, in dne 20. maja 2016 izdala sklepe o zavrnitvi prošelj za plačila za sheme podpore na površino za vsako leto, s katerimi je določila dolgovana plačila. Dne 23. decembra 2016 so bili za vsako

leto od 2007 do 2014 izdani zapisniki o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi davčnih terjatev, v katerih je bilo ugotovljeno, da je tožeča stranka na prvi stopnji v zadevnih letih prejela plačila, do katerih ni bila upravičena, in določena višina davčnih terjatev.

- 14 Upravne pritožbe, ki jih je vložila tožeča stranka na prvi stopnji zoper sklepe o zavrnitvi ter zapisnike o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi davčnih terjatev, so bile zavrnjene.
- 15 V predlogu, vložnem na prvi stopnji pri Tribunalul Tulcea (višje sodišče v Tulcei) dne 15. marca 2017, je tožeča stranka na prvi stopnji predlagala razglasitev ničnosti sklepov o zavrnitvi in zapisnikov o ugotovitvi nepravilnosti ter določitvi davčnih terjatev za leta od 2007 do 2014 ter sklepov, sprejetih v zvezi z vloženimi upravnimi pritožbami.
- 16 V podporo svoji tožbi se tožeča stranka na prvi stopnji sklicuje na tri tožbene razloge, ki temeljijo na (i) določbah člena 80(3) Uredbe št. 1122/2009, v skladu s katerimi tožeči stranki ni treba vrniti prejetih plačil, če je napako naredil pristojni organ, (ii) zastaranju, v skladu s členom 80(3) Uredbe (ES) št. 1122/2009, pravice do zahteve za povračilo, ker so bili sklepi o povračilu izdani več kot 12 mesecev po izvršitvi plačila, in (iii) izpolnjevanju vseh pogojev za upravičenost iz OUG št. 125/2006 in neposredne uporabe prava Unije na tem področju.
- 17 V zvezi s tem zadnjim tožbenim razlogom je tožeča stranka na prvi stopnji navedla, da je izpolnjevala zahtevo po uporabi kmetijskega zemljišča, določeno v členu 7(1) OUG št. 125/2006, in da je z uporabo za namen pridobivanja kmetijskih pridelkov samo zemljišče spadalo v kategorijo ornih zemljišč, opredeljenih v členu 5(3)(a) OUG št. 125/2006.
- 18 Tožeča stranka na prvi stopnji v okviru navedenega tožbenega razloga opozarja, da je treba v obravnavani zadevi neposredno in prednostno uporabiti pravo Unije, natančneje člen 34(2)(a) Uredbe (ES) št. 73/2009, ter ugotoviti, da na taki podlagi zemljišča, ki jih tožeča stranka uporablja, ustrezajo opredelitvi „upravičenega hektarja“ iz zgoraj navedene uredbe.
- 19 Tožena stranka na prvi stopnji predlaga zavrnitev tožbe in trdi, prvič, da so bila plačila odobrena na podlagi prošnje tožeče stranke na prvi stopnji in ne na podlagi napake tožene stranke. Drugič, tožena stranka na prvi stopnji je navedla, da dokumentacija, ki jo je predložila tožeča stranka na prvi stopnji, dokazuje kmetijsko rabo zemljišča, ne pa tudi spremembe njegove kategorije rabe, ker je ostalo ribogojnica, tako da obravnavane površine niso upravičene na podlagi OUG št. 125/2006 in zanje ni mogoče prejeti neposrednih plačil.
- 20 Tribunalul Tulcea (višje sodišče v Tulcei) je s sodbo z dne 1. februarja 2018 sprejelo predlagano tožbo in razglasilo ničnost spornih aktov.



- 21 Tribunalul je analiziralo izključno uporabo člena 80(3) Uredbe (ES) št. 1122/2009 in menilo, da se v obravnavani zadevi uporabljajo predpisi prava Unije, ki izključujejo povračilo plačil, izvedenih zaradi napake organa.
- 22 Tribunalul je menilo, da ni sporno, da so bile vse prošnje za plačilo, ki jih je vložila tožeča stranka na prvi stopnji, opremljene s koncesijsko pogodbo in potrdilom organa teritorialno-upravne enote, v kateri se nahajajo zemljišča, ki so predmet koncesije, o registraciji kmeta v občinskem registru kmetov Registrul Agricol s površinami, ki so predmet koncesije, in da je v koncesijskih pogodbah izrecno navedeno, da je na zemljišču, ki je predmet koncesije (za katero se prosi podpora), ribogojnica, in da ga mora tožeča stranka na prvi stopnji uporabljati za namene ribogojstva.
- 23 V tem okviru neskladnost, zaradi katere je bila odrejena izterjava plačil, odobrenih tožeči stranki na prvi stopnji, ni posledica malomarnosti te stranke ali naklepa. Po drugi strani so bili v dokumentaciji, priloženi prošnjam za plačilo, navedeni dejanski konkretni podatki, ki zadostujejo za ugotovitev neupravičenosti do pomoči, poleg tega pa so bili za leti 2008 in 2009 opravljene upravni pregledi tudi na kraju samem, s katerimi je bilo ugotovljeno, da so pogoji za upravičenost izpolnjeni. Ob sprejetju ideje, da ribogojnica ne more spadati v kategorijo rabe ornih zemljišč, kot trdi tožena stranka na prvi stopnji, bi bilo nesporno, da so plačila, odobrena tožeči strani na prvi stopnji, rezultat napake, ki so jo zagrešili uslužbenci tožene stranke na prvi stopnji.
- 24 Ni mogoče šteti, da bi morala tožeča stranka na prvi stopnji vedeti, da ne more biti upravičena do neposrednih plačil za obravnavano zemljišče, ker je sama tožena stranka na prvi stopnji, ki je odgovorni organ za pregledovanje izpolnjevanja zahtev za upravičenost, sedem let menila, da je tožeča stranka na prvi stopnji upravičena do prejemanja neposrednih plačil na površino za zemljišče, ki je predmet koncesije.
- 25 Po drugi strani pa so sklepi, ki so predmet analize, nezakoniti tudi zato, ker je ukrep povračila plačil, ki so bila odobrena tožeči stranki na prvi stopnji, sprejela tožena stranka na prvi stopnji po izteku roka enega leta od datuma izvedbe plačila iz člena 80(3) Uredbe št. 1122/2009.
- 26 Pritožnica—tožena stranka na prvi stopnji je dne 29. marca 2018 na Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (pritožbeno sodišče v Constanți, drugi civilni senat za upravne in davčne spore) vložila pritožbo zoper tožečo stranko na prvi stopnji-nasprotna stranka v pritožbenem postopku, zoper civilno sodbo z dne 1. februarja 2018, ki jo je izreklo Tribunalul Tulcea (višje sodišče v Tulcei), s katero je zahtevala spremembo izpodbijane sodbe v celoti in zavrnitev tožbe [na prvi stopnji].

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

- 27 Tožena stranka na prvi stopnji je predlagala, naj predložitveno sodišče predloži Sodišču Evropske unije zgoraj navedeno vprašanje za predhodno odločanje.

**Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 28 Čeprav se je predložitveno sodišče izreklo samo v zvezi z uporabo določb člena 80(3) Uredbe št. 1122/2009, pritožbeno sodišče meni, da je treba preveriti tudi upravičenost nasprotne stranke-tožeče stranke na prvi stopnji do shem podpore na površino za leta od 2007 do 2014, in da se v primeru, da se ugotovi, da so bila plačila izplačana neupravičeno, ker uporabljena zemljišča niso bila upravičena, preveri možnost uporabe člena 80(3) Uredbe št. 1122/2009.
- 29 V skladu z nacionalnimi določbami se zemljišča razvrstijo glede na namembnost v pet velikih kategorij: zemljišča, namenjena kmetijstvu (TDA): orna zemljišča, vinogradi, sadovnjaki, trsnice, drevesnice, nasadi hmelja in murve, pašniki, travinje, rastlinjaki, fotovoltaični rastlinjaki, setvene grede, zemljišča s sečnim gozdom, če niso del upravljanja gozda (gozdarska podjetja), pogozdeni pašniki, zemljišča, na katerih so kmetijske in zootehniške zgradbe ter obrati za izboljševanje tal, ribogojnice, ceste podeželskega cestnega omrežja – poti na posestvih in kmetijske poti ter poti za spravljanje; gozdovi (TDF); stalno poplavljenjena zemljišča (TDH); mestna zemljišča (TDI); zemljišča za posebne namene (TDS).
- 30 Vsaka od navedenih petih namembnosti zemljišč lahko ima prevladujoče kategorije rabe, ki zavzemajo večji del površine, in kategorije rabe, ki zavzemajo manjši del. V skupini zemljišč, namenjenih kmetijstvu, so prevladujoče kategorije rabe na primer: orna zemljišča, vinogradi, sadovnjaki, travinje in pašniki, manjši del pa zavzemajo tudi zgradbe, vode itd.
- 31 Namembnost in kategorija rabe so značilnosti zemljišč, s katerimi se opiše nepremičnina pri vpisu v katastrski register, ki obsega opise nepremičnin in vpise v zvezi s stvarnimi pravicami na nepremičnini, osebnimi pravicami, listinami, dejstvi ali pravnimi razmerji, povezanimi z nepremičnino. Za spremembo namembnosti ali kategorije rabe je treba izpolniti nekatere zahteve in pridobiti nekatera predhodna mnenja ter zagotoviti potrebne navedbe v zvezi s spremembo v katastrskem registru nepremičnin.
- 32 Tehnični predpisi za uvedbo splošnega katastra urejajo 10 kategorij rabe zemljišč, in sicer: orna zemljišča (A), pašniki (P), travinje (F), vinogradi (V), sadovnjaki (L), gozdovi in druga gozdna zemljišča, zemljišča z vodami in vode s trstičjem, cestne (DR) in železniške (CF) komunikacijske poti, zemljišča, na katerih so zgradbe in dvorišča (CC), degradirana in neproduktivna zemljišča (N).
- 33 Iz branja predpisov je videti, da ribogojnica, čeprav je navedena v kategoriji zemljišč, namenjenih kmetijstvu, ni podrobneje identificirana s posebno kategorijo

rabe v okviru kategorij, naštetih v točki 8.2 istih predpisov. Vendar pa predpisi kažejo, da v okvir kategorije rabe „zemljišč z vodami in vode s trstičjem“ spadajo stalno poplavljeni zemljišča in začasno poplavljeni zemljišča, ki se ne morejo uporabiti za druge namene, ko odtečejo vode.

- 34 V obravnavani zadevi niti nasprotna stranka-tožeča stranka na prvi stopnji ne trdi, da so bila uporabljena zemljišča vpisana v katastrski register s kategorijo rabe „orna zemljišča“ ali z drugo kategorijo rabe, na podlagi katere bi bila po nacionalni zakonodaji upravičena do dostopa do enotnih shem plačil, ali da bi se začel postopek za spremembo kategorije rabe v orna zemljišča. Tožeča stranka na prvi stopnji trdi, da je pomembno, da se zemljišča, ki so predmet koncesije, dejansko uporabljajo kot orna zemljišča, glede na to, da ima v tem smislu odobritev koncesionarja za uporabo zemljišč za namene, ki so drugačni od tistih, ki so bili sprva predvideni v koncesijski pogodbi.
- 35 Poudariti je treba, da nacionalna zakonodaja (OUG št. 125/2006) ne določa izrecno, da mora biti kmetijsko zemljišče vpisano v katastrski register s kategorijo rabe, na podlagi katere se določi, ali je upravičeno, ali da vpis v drugo kategorijo rabe v katastrskem registru izključuje kmetijsko zemljišče iz upravičenosti, ne glede na okoliščino, da se kmetijsko zemljišče dejansko uporablja na primer kot orno zemljišče ali trajni travnik. Vendar pa je to razlog, zakaj je tožena stranka na prvi stopnji pripravila sporne akte v obravnavani zadevi.
- 36 V nacionalni sodni praksi je prevladovala kategorija rabe, vpisana v katastrski register ali v akte, ki potrjujejo pravico do uporabe, in štelo se je, da ni pomembno, kako se zemljišča dejansko uporabljajo, če dejanska raba ni skladna s kategorijo rabe, vpisano v katastrski register ali v akte, ki potrjujejo pravico do uporabe.
- 37 Curtea de apel (pritožbeno sodišče) v obravnavani zadevi odloča na zadnji stopnji in meni, da je treba v obravnavanem okviru sodišču Evropske unije predložiti vprašanje za predhodno odločanje glede skladnosti nacionalnih predpisov z evropskimi, in sicer pojasniti, ali je treba obravnavati izključno, kako kmet dejansko uporablja zemljišče, ali nasprotno, ali je treba upoštevati značilnosti zemljišč, kakor so določene v aktih o nepremičnini ali v dokumentih, s katerimi kmet dokazuje pravico do uporabe za zemljišče, za katero je bila vložena prošnja za plačilo, in skladnost uporabe zemljišč z navedenimi značilnostmi.
- 38 Ob upoštevanju sodb Sodišča v zadevah C-422/13, Wree, in C-684/13, Demmer, v skladu s katerimi je za opredelitev zemljišč za dopustna pomembna dejanska namembnost obravnavanih zemljišč, predložitveno sodišče opozarja, da iz dveh navedenih sodb ni videti, da bi bila v navedenih zadevah dejanska namembnost v nasprotju z namembnostjo ali kategorijo rabe, vpisano v katastrski register, zaradi česar navedeno sodišče meni, da ne more uporabiti teorije tako imenovanega „acte clair“ in da odgovora na vprašanje za predhodno odločanje ni mogoče jasno izpeljati iz sodne prakse Sodišča, niti ni mogoče trditi, da glede tega ne obstaja utemeljen dvom.