

Anonimizirana različica

Prevod

C-365/19 – 1

Zadeva C-365/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

8. maj 2019

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgericht Schwerin (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

16. april 2019

Tožeča stranka:

FD

Tožena stranka:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

[...] (ni prevedeno)

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

(UPRAVNO SODIŠČE V SCHWERINU, NEMČIJA)

SKLEP

V upravnem sporu

FD,

[...] (ni prevedeno) Langenhagen [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

- tožeča stranka -

proti

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (državni urad za kmetijstvo in okolje za regijo Mittleres Mecklenburg),

[...] (ni prevedeno) Rostock

- tožena stranka -

zaradi

subvencij, pomoči za prilagoditev, premij za praho

je četrti senat Verwaltungsgericht Schwerin (upravno sodišče v Schwerinu) [...] (ni prevedeno)

16. aprila 2019

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [sestava senata] [...] (ni prevedeno) sklenil:

Postopek se prekine in Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

Ali člen 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 – po potrebi v povezavi s členom 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014 – utemeljuje zahtevek mladega kmeta za dodelitev plačilnih pravic za leto predložitve vlog 2016 tudi tedaj, če so mu bile že pred tem na podlagi člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013 iz nacionalne zgornje meje za leto 2015 neodplačno dodeljene plačilne pravice glede na njegovo takratno velikost površin?

Obrazložitev:

I.

1. Tožeča stranka s tožbo na eni strani predlaga dodelitev plačilnih pravic za leto predložitve vlog 2016 in na drugi strani odobritev (nadaljnjih) neposrednih plačil za leto predložitve vlog 2016 ob upoštevanju teh plačilnih pravic.
2. Tožeča stranka ima kmetijsko gospodarstvo. Je mladi kmet v smislu člena 50(2) Uredbe (EU) 1307/2013. Od tožene stranke je na podlagi vloge za leto predložitve vlog 2015 ob upoštevanju njene takratne velikosti površin iz regionalne zgornje meje prejela 32,17 plačilnih pravic, ki so ji bile na podlagi člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013 dodeljene neodplačno.

3. Tožeča stranka je 12. 5. 2016 skupaj z navedbo, da njeno kmetijsko gospodarstvo medtem obsega 62,777 ha, predložila vlogo, naj se ji kot mlademu kmetu dodeli nadaljnjih 30,32 plačilnih pravic. Tožena stranka je to zavrnila z odločbo z dne 26. 1. 2017.
4. Na podlagi vloge, prav tako predložene 12. 5. 2016, za odobritev neposrednih plačil za leto predložitve vlog 2016 ter za povračilo v zvezi s „finančno disciplino“ ji je tožena stranka z odločbo z dne 31. 1. 2017 odobrila pomoč v višini 11.390,16 EUR. Iz odločbe izhaja, da tožeča stranka sicer razpolaga z ugotovljeno površino v velikosti 62,4893 ha, da pa so zaradi le obstoječih 32,17 plačilnih pravic iz dodelitve iz leta 2015 plačilne pravice omejitveni faktor za odobritev.
5. Tožena stranka je ugovora, ki ju je tožeča stranka vložila proti odločbama z dne 26. 1. 2017 in 31. 1. 2017, zavrnila z odločbo o ugovoru z dne 24. 11. 2017. Kljub njenemu statusu mladega kmeta naj ji na podlagi člena 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 ne bi bilo mogoče dodeliti nobenih nadaljnjih plačilnih pravic, saj naj bi tožeča stranka že leta 2015 neodplačno prejela plačilne pravice iz zgornje meje. Kmetu naj bi se plačilne pravice v skladu z navedeno uredbo EU v povezavi s členom 16a (nacionalne) Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (uredba o izvajanju neposrednih plačil, Nemčija; v nadaljevanju: DirektZahl-DurchfV) lahko dodelile le enkrat. Ponovna dodelitev plačilnih pravic iz rezerve mladim kmetom, ki so že v letu predložitve vlog 2015 prejeli plačilne pravice iz regionalne zgornje meje, bi te postavljala v ugodnejši položaj v razmerju do kmetov, ki so leta 2015 na podlagi „običajnega primera“ iz člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013 prejeli plačilne pravice iz regionalne zgornje meje in za katere taka možnost neodplačne dodelitve nadaljnjih plačilnih pravic ne obstaja. Poleg tega bi bili mladi kmetje, kakršna je tožeča stranka, tudi v boljšem položaju od mladih kmetov, ki so pozneje začeli opravljati kmetijsko dejavnost in ki naj bi prav tako lahko le enkrat prejeli plačilne pravice (člen 16a DirektZahlDurchfV). Ker tožeča stranka nima nadaljnjih plačilnih pravic naj večja odobritev pomoči za leto predložitve vlog 2016 ne bi prišla v poštev.
6. Tožeča stranka je 22. 12. 2017 vložila tožbo na upravno sodišče. Meni, da je upravičena do dodelitve nadaljnjih 30,32 plačilnih pravic kot mladi kmet. To naj bi, če ne že iz člena 30(4) in (6) Uredbe (EU) 1307/2013, vsekakor izhajalo vsaj iz člena 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014. V skladu s to določbo naj bi bil mladi kmet z že obstoječimi plačilnimi pravicami upravičen do dodelitve tistega števila plačilnih pravic iz nacionalne rezerve, ki mu manjkajo, da bi za svoje skupne upravičene hektarje za leto 2016 razpolagal z zadostnimi plačilnimi pravicami. Evropski zakonodajalec naj ne bi določal, da bi plačilne pravice, odobrene na podlagi člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013, povzročile, da pravice iz člena 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 v povezavi s členom 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014 ne bi mogle biti priznane. Če se tožena stranka sklicuje na nacionalno določbo člena 16a DirektZahlDurchfV, naj bi ta le izključevala, da bi se mladim kmetom plačilne pravice iz nacionalne rezerve lahko dodelile ponovno – drugič. To pa naj v primeru tožeče stranke ne bi bilo upoštevno, saj naj

dodelitev za leto 2015 na podlagi člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013 ne bi izhajala iz nacionalne rezerve.

7. Ob upoštevanju nadaljnjih 30,32 plačilnih pravic, ki naj bi pripadale tožeči stranki, naj bi uveljavljani dodatni zahtevek za pomoč znašal 9645,01 EUR.
8. [...] (ni prevedeno) [terjatev obresti]
9. Tožeča stranka predlaga,
10. 1. naj se toženi stranki naloži, naj tožeči stranki za leto 2016 dodeli nadaljnjih 30,32 plačilnih pravic in naj se v delu, ki temu nasprotujeta, razveljavita odločba tožene stranke z dne 26. 1. 2017 in njena odločba o ugovoru z dne 24. 11. 2017, in
11. 2. naj se ob ustrezni razveljavitvi odločbe tožene stranke z dne 31. 1. 2017 in njene odločbe o ugovoru z dne 24. 11. 2017 toženi stranki naloži, naj tožeči stranki za leto 2016 prizna nadaljnja neposredna plačila v višini 9645,01 EUR skupaj z obrestmi v višini 0,5 % za vsak polni mesec od litispence dalje.
12. Tožena stranka predlaga,
13. naj se tožba zavrne.
14. Tožena stranka vztraja pri svojem pravnem stališču. Če tožeča stranka zatrjuje razlikovanje med nacionalno rezervo in regionalno zgornjo mejo, iz katere je leta 2015 neodplačno prejela plačilne pravice, naj bi to bilo nepravilno. Tako nacionalna rezerva kakor tudi regionalna zgornja meja naj bi bili v skladu z Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (zakon o izvajanju neposrednih plačil, Nemčija) sestavni del nacionalne zgornje meje sheme osnovnega plačila iz člena 22 Uredbe (EU) 1307/2013.
15. Člen 30 Uredbe (EU) 1307/2013 naj bi bil določen za primer, da bi se kmetom, ki v letu 2015 ne bi izpolnjevali pogojev iz člena 24 te uredbe, vključno pogojev, ki se tam nanašajo na leto 2013, omogočila dodelitev plačilnih pravic. Brez pravice iz člena 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 bi mladi kmetje in kmetje, ki začenjajo opravljati kmetijsko dejavnost, plačilne pravice praviloma lahko dobili le odplačno. Glede na besedilo uvodne izjave 24 Uredbe (EU) 1307/2013 naj bi se nacionalne rezerve morale prednostno uporabljati za spodbujanje udeležbe mladih kmetov in kmetov, ki začenjajo opravljati kmetijsko dejavnost, v shemi. Takšne spodbude pa naj ne bi potrebovali kmetje, ki so že prejeli plačilne pravice iz regionalne zgornje meje, kajti ti naj bi udeležbo v shemi že dosegli na najenostavnejši način, namreč z neodplačno dodelitvijo plačilnih pravic. Ta spodbuda naj tudi ne bi pomenila postavitev v boljši položaj, kajti odprla je le možnost udeležbe, kakršno so imeli „stari“ kmetje, ki so jim bile v letu 2015 plačilne pravice dodeljene v skladu s členom 24 Uredbe (EU) 1307/2013, namesto da bi te morali pridobiti (odplačno). V skladu s členom 24 pa naj bi kmet le enkrat prejel plačilne pravice (v letu 2015). Če bi torej mladi kmet lahko vsako leto znova predložil vlogo za dodelitev plačilnih pravic, dokler bi imel status mladega

kmeta, bi bil v razmerju do drugih kmetov v boljšem položaju. To naj bi člen 16a DirektZahlDurchfV preprečeval.

16. Države članice naj bi bile v skladu s členom 30(4) Uredbe (EU) 1307/2013 zavezane, da plačilne pravice iz svojih nacionalnih ali regionalnih rezerv dodelijo v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov ter ne povzroča izkrivljanj trga in konkurence. Skupina, za katero mora biti zagotovljeno enako obravnavanje, naj bi bili vsi kmetje, katerim naj bi se lahko dodelile plačilne pravice in sicer ali na podlagi člena 24 ali pa na podlagi člena 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013.
17. Če tožeča stranka meni, da je podlaga za zahtevek člen 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014, naj bi se motila. Ta določba naj ne bi utemeljevala pravice, temveč naj bi bila zgolj določba za izračun števila in vrednosti plačilnih pravic, dodeljenih na ta način, kakor naj bi izhajalo iz uvodne izjave 29 te uredbe. Proti stališču tožeče stranke naj bi tudi govorilo, da naj Komisija za določitev podlage za zahtevek, ki bi presejala Uredbo (EU) 1307/2013, ne bi bila pristojna glede na pooblastilo za sprejetje delegirane uredbe v členu 35(1)(c) Uredbe (EU) 1307/2013.

II.

18. [...] (ni prevedeno) [postopek]
19. Spor odpira vprašanja glede razlage določb Uredbe (EU) 1307/2013 in Delegirane uredbe (EU) 639/2014, ki so odločilnega pomena za sprejetje odločitve v pravnem postopku, ki teče pred Verwaltungsgericht Schwerin (upravno sodišče v Schwerinu):
20. 1. Senat meni, da besedilo člena 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 govori proti temu, da določba neposredno utemeljuje zahtevek za dodelitev plačilnih pravic (med drugim) mladim kmetom. Kjer je tam navedeno, da „[d]ržave članice uporabijo svoje nacionalne ali regionalne rezerve, da bi prednostno dodelile plačilne pravice mladim kmetom [...]“, to v primerjavi z določbo člena 24(1) Uredbe (EU) 1307/2013 („Plačilne pravice se dodelijo kmetom, ki [...]“) ne kaže na to, da ta določba sama že utemeljuje zahtevek, iztožljivo subjektivno pravico, posameznega mladega kmeta. Določba le sporoča državam članicam, za kaj naj bi se rezerve prednostno uporabile in torej v tem pogledu določa program.
21. Taka razlaga je podprta z določbo v odstavku 4 zadevnega člena, kjer je določeno, da se plačilne pravice iz rezerve dodelijo „v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov ter ne povzroča izkrivljanj trga in konkurence“. Iz te določbe je mogoče sklepati, da je tudi v tem pogledu določen zgolj napotek za nacionalni program porazdelitve. Če je člen 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 že na ravni prava Unije dokončno utemeljil pravico, kako naj bi potem nacionalna država še lahko pazila na zahteve iz odstavka 4?

22. Tudi določba člena 30(10) Uredbe (EU) 1307/2013, v kateri je državam članicam priznana pravica izbire pri prenosu ciljev iz odstavka 6 zadevne določbe (dodelitev novih pravic ali povečanje vrednosti na enoto vseh obstoječih pravic), govori proti neposredni utemeljitvi pravice.
23. Kaj drugega na koncu ne izhaja niti iz člena 50 Uredbe (EU) 1307/2013. „Letno plačilo mladim kmetom“, določeno v odstavku 1 tega člena, se ne nanaša na vprašanje dodelitve plačilnih pravic, sporno v obravnavanem primeru. V skladu z odstavkom 4 navedenega člena se to plačilo za mlade kmete namreč odobri, ko mladi kmet aktivira (obstoječe, priznane) plačilne pravice glede na kmetijske površine, ki jih ima na voljo v poslovnem letu. Pri tem letnem plačilu gre za posebno plačilo, ki je časovno omejeno in je v nemški zakonodaji podrobneje opredeljeno v členu 19 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz.
24. 2. Besedilo člena 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014 pa je na drugi strani jasno. Če v skladu s to določbo mladi kmet, ki že ima plačilne pravice (tako kot tožeča stranka), predloži vlogo za nadaljnje plačilne pravice iz nacionalne ali regionalne rezerve, „prejme število plačilnih pravic, ki je enako številu upravičenih hektarjev, ki jih ima [...] [in] za katere nima (v lasti ali zakupu) nobenih plačilnih pravic“.
25. S tem besedilom se zdi združljiva – čeprav ob izolirani obravnavi ne tako očitna – tudi razlaga tožene stranke, da je treba tej določbi pripisovati zgolj omejitev obsega plačilnih pravic, ki jih je možno dodeliti, namreč da aktualna velikost površin predstavlja zgornjo mejo dodatne dodelitve plačilnih pravic in da ne utemeljuje neposrednega zahtevka za dodelitev na podlagi prava Unije.
26. Senat meni, da v prid zadnji razlagi govori, da člen 35(1)(c) Uredbe (EU) 1307/2013 v tem pogledu zakonodajalca Delegirane uredbe (EU) 639/2014 pooblašča le, da sprejme „pravili o določitvi in izračunu vrednosti in števila plačilnih pravic, prejetih iz nacionalne rezerve ali regionalnih rezerv“. Če člen 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 takega zahtevka sam ne utemeljuje, za kar senat meni, da je ustrezno (glej zgoraj), se v okviru te določbe o prenosu pooblastil postavlja vprašanje, ali zakonodajalec delegirane uredbe lahko utemelji tak zahtevek, če pa vendar lahko tako rekoč ukrepa le v okviru uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, v kateri je določeno pooblastilo.
27. Senat se po vsem navedenem nagiba k temu, da iz navedenih določb prava Unije samih zase ne izhaja „podlaga za zahtevek“ in tudi ne „subjektivna pravica“ mladega kmeta za dodelitev nadaljnjih plačilnih pravic. Take pravice bi tedaj lahko izhajale le iz prakse nacionalne države glede porazdelitve na podlagi načela enakosti in lastne zaveze, če – tako kot v Nemčiji – ni prišlo do jasne normativne opredelitve pravice. Za prakso porazdelitve, ki bi v tem pogledu širše od načela enakosti zavezovala toženo stranko v prid mladih kmetov, ni nobenih navedb ali opornih točk.

28. 3. Če bi se iz člena 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013, po potrebi v povezavi s členom 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014, neposredno izpeljeval dokončen zahtevek mladega kmeta za dodelitev plačilnih pravic iz nacionalne ali regionalne rezerve, bi to odpiralo vprašanje, kako naj nacionalna država pri dodelitvi plačilnih pravic v tem pogledu zagotovi enako obravnavanje kmetov in prepreči izkrivljanja trga in konkurence, kar je njena naloga v skladu s členom 30(4) Uredbe (EU) 1307/2013.
29. V tem pogledu se sodišče sklicuje na primere, ki jih je navedla tožena stranka.
30. Mladi kmet bi poleg tega tedaj lahko na podlagi prava Unije – dokler bi imel status mladega kmeta – ob ustreznem povečanju njegovih kmetijskih površin več let zahteval večkratne dodelitve nadaljnjih plačilnih pravic iz rezerve. Nacionalna določba člena 16a DirektZahlDurchfV bi bila tedaj v nasprotju s pravom Unije in se je še sploh – kakor tožena stranka meni, da je pravilno – ne bi moglo uporabiti tudi za primere, v katerih mladi kmet plačilnih pravic v letu 2015 sicer ni prejel na podlagi člena 30(6), zato pa jih je prejel na podlagi člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013.
31. Iz tega na podlagi člena 267 PDEU izhaja predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se ga predloži Sodišču Evropske unije:
32. **Ali člen 30(6) Uredbe (EU) 1307/2013 – po potrebi v povezavi s členom 28(2) Delegirane uredbe (EU) 639/2014 – utemeljuje zahtevek mladega kmeta za dodelitev plačilnih pravic za leto predložitve vlog 2016 tudi tedaj, če so mu bile že pred tem na podlagi člena 24 Uredbe (EU) 1307/2013 iz nacionalne zgornje meje za leto 2015 neodplačno dodeljene plačilne pravice glede na njegovo takratno velikost površin?**
33. [...] (ni prevedeno) [postopek]
 [...] (ni prevedeno)