

Zadeva C-304/19

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

Datum vložitve:

12. april 2019

Predložitevno sodišče:

Curtea de Apel Constanța (Romunija)

Datum predložitvene odločbe:

29. marec 2019

Pritožnica (tožeča stranka na prvi stopnji):

Ira Invest SRL

Nasprotna stranka (tožena stranka na prvi stopnji):

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Tulcea

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba zoper civilno sodbo z dne 27. februarja 2018, ki jo je izreklo Tribunalul Tulcea (višje sodišče v Tulcei, Romunija), s katero je zavrnilo tožbo, ki jo je vložila tožeča stranka na prvi stopnji za razglasitev ničnosti sklepa tožene stranke na prvi stopnji o zavrnitvi enotnega zahtevka za plačilo za leto 2016.

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 4(1)(b), (c), (e) in (f), člena 21(1) ter člena 32, od (1) do (5), Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba določbe 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 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, za kmeta izključuje pravico do plačila zato, ker zemljišča, na katerih se nahajajo ribogojnice, ki se uporabljajo kot orna zemljišča, niso „kmetijske površine“ v smislu člena 4 Uredbe?

Navedene določbe prava Evropske unije

Člen 4(1), (b), (c), (e) in (f), člen 10, člen 21(1) in člen 32, od (1) do (5), Uredbe (EU) št. 1307 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009.

Navedene nacionalne določbe

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 asocieri 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 kmetije:

[...]

n) ob vložitvi enotnega zahtevka za plačilo ali spremembe tega zahtevka 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 enotnega zahtevka za plačilo in veljavni na datum vložitve zahtevka.“

Ordinul Ministerului 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 ministrului pentru agricultură și dezvoltare rurală nr. 619/2015 o aprobării meritelor pentru 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 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. 734/480/1.003/3.727/20).“

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 biosferne 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 upravnik 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 [...]“

Legea fondului funciar nr. 18/1991 (zakon o zemljiški posesti št. 18/1991) – člen 2, ki razvršča zemljišča glede na namembnost in v kategorijo „zemljišča, namenjena kmetijstvu“, vključuje med drugim „produktivna kmetijska zemljišča“ in „ribogojnice“

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 Tožeča stranka na prvi stopnji, SC Ira Invest SRL, je pravna oseba romunskega prava, katere glavna dejavnost je ribogojstvo, sekundarna pa med drugim pridelava žita, stročnic in oljnic, pridelava riža in zelenjadnic ter pomožne dejavnosti za [pridelavo] rastlinskih proizvodov.
- 2 Tožeča stranka na prvi stopnji je kot koncesionarka sklenila koncesijsko pogodbo št. 30/18.03.2002 s Consiliul Județean Tulcea (pokrajinski svet v Tulcei) kot koncedentom, katere predmet je uporaba zemljišča skupne površine 1.344 hektarov za ribogojstvo. Stranki sta se z aneksom h koncesijski pogodbi št. 5/15.05.2014 dogovorili, da koncesionar za izvajanje zgoraj navedenega predmeta koncesijske pogodbe izvaja dejavnost kroženja in kolobarjenja z ribogojnimi kulturami za mineralizacijo tal in druge dejavnosti, določene v skladu s pravili ribogojne tehnologije, na površini 950 ha ribogojnega zemljišča. Kroženje in kolobarjenje ribogojstva je sestavni del tehnologije, ki se redno uporablja v ribogojnicah in zahteva začasno prenehanje ribogojstva v ribogojnici ali v delu ribogojnice, da se zagotovi obnovev produktivnosti tal s pridelavo žit in industrijskih rastlin.
- 3 Tožeča stranka na prvi stopnji je pri Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agencija za plačila in posege v kmetijstvu; v nadaljevanju: APIA) – Centrul Județean Tulcea (pokrajinsko središče v Tulcei) vložila enotni zahtevek za plačilo št. TL-9639/30.05.2016, da bi pridobila finančno podporo za sheme/ukrepe podpore, za katere je zaprosila. V zahtevku je za podporo prijavila skupno kmetijsko površino 757,07 hektarjev in skupno kmetijsko površino v uporabi 757,07 hektarjev.
- 4 APIA v Tulcei je z decizia nr. 1622/27.03.2017 (odločba št. 1622/27.03.2017) po upravnem pregledu enotnega zahtevka za plačilo, ki ga je vložila SC Ira Invest SRL, ugotovila več pomanjkljivosti, med drugim ni bilo priloženo potrdilo, skladno z Registrul Agricol (v nadaljevanju: kmetijski register), kršene pa so bile tudi določbe člena 5(2)(a) OMADR št. 619/2015, člena 6 OUG št. 3/2015 in člena I, točka 1, zakona št. 283/2015.

- 5 SC Ira Invest SRL je vložila predhodno pritožbo zoper to upravno odločbo, ki je bila zavrjnena s sklepom št. 5011/08.05.2017.
- 6 S predlogom, vloženim na prvi stopnji pri Tribunalul Tulcea – Secția Contencios Administrativ și Fiscal (sodišče v Tulcei, senat za upravne in davčne spore), je tožeča stranka na prvi stopnji predlagala razglasitev ničnosti odločbe št. 5011/08.05.2017 in posledično razglasitev ničnosti odločbe št. 1622/27.03.2017 o enotnem zahtevku za plačilo za leto 2016, ki ju je izdala APIA v Tulcei.
- 7 Tribunalul Tulcea (sodišče v Tulcei) je s civilno sodbo št. 324/27.02.2018 zavrnilo tožbo za razglasitev ničnosti upravnih aktov kot neutemeljeno. Menilo je, da je do zavrnitve prišlo, ker ni bilo predloženo potrdilo, skladno s kmetijskim registrom, in ker ni bilo dokazano aktivno kmetovanje.
- 8 Pri Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (pritožbeno sodišče v Constanti, drugi civilni senat za upravne in davčne spore) je pritožnica in tožeča stranka na prvi stopnji, SC Ira Invest SRL, 29. marca 2018 vložila pritožbo zoper civilno sodbo, ki jo je izreklo Tribunalul Tulcea (sodišče v Tulcei), in predlagala njeno razveljavitev ter ugoditev tožbi.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 9 Pritožnica (tožeča stranka na prvi stopnji) je trdila, da je odločba št. 5011/08.05.2017 nezakonita in neutemeljena, ker Uredba št. 1307/2013, kar zadeva potrdilo, skladno s kmetijskim registrom, v členu 4(f) določa opredelitev „ornega zemljišča“ za površine, za katere lahko kmetje zahtevajo denarno podporo, in sicer „zemljišče, ki se obdeluje za namene pridelave kmetijskih rastlin“. Zato tako potrdilo ni potrebno, oziroma v vsakem primeru ni treba, da je strogo skladno s kmetijskim registrom, ker, kot je v primeru tožeče družbe, lahko obstajajo orna zemljišča v smislu zgoraj navedene uredbe, ki niso vpisana v kmetijski register. Tak sklep je še toliko bolj logičen, ker iz same opredelitve ornih zemljišč v OUG št. 3/2015 nedvoumno izhaja, da gre za zemljišča, ki se uporabljajo za pridelavo kmetijskih rastlin (pri čemer v zakonodajnem aktu ni nobene izjeme).
- 10 Pritožnica (tožeča stranka na prvi stopnji) trdi, da je namen Legea nr. 18/1991 (zakon št. 18/1991) in kmetijskega registra zagotavljati enotno dokumentacijo za, med drugim, kategorije rabe zemljišč, medtem ko Uredba št. 1307/2013 in OUG št. 3/2015 uporabljata drugačno klasifikacijo vrst zemljišč, za katere se lahko odobrijo subvencije.
- 11 Trdi tudi, da naj bi bilo zaradi uporabe OUG št. 3/2015 in drugih nacionalnih zakonskih aktov, ki urejajo odobritev finančne podpore – v katerih se uporabljajo pojmi, enakovredni tistim iz Uredbe št. 1307/2013 – nepomembno, ali obdelano zemljišče pripada ribogojskemu kmetijskemu gospodarstvu ali drugi kategoriji

rabe, če se zemljišče nesporno obdeluje za namene pridelave kmetijskih rastlin v smislu člena 4 Uredbe in člena 2 OUG št. 3/2015.

- 12 Poudarila je, da je za pridobitev finančne podpore bistvena obdelava zemljišča za namene pridelave kmetijskih rastlin in ne uvrstitev zemljišča v eno ali drugo kategorijo kmetijskih zemljišč, opredeljenih v drugem nacionalnem zakonskem aktu.
- 13 Nasprotna stranka (tožena stranka na prvi stopnji) pa je navedla, da je OUG št. 3/2015 v skladu z zakonodajo Unije, saj jo prenaša v notranje pravo. Iz nobenega akta prava Unije ali nacionalnega zakonskega akta ne izhaja, da finančna podpora, odobrena v obliki neposrednih plačil, zadeva ribogojnice/ribogojna kmetijska gospodarstva.
- 14 Iz določb člena 2(2) in člena 10(1) OUG št. 3/2015 ter člena 10(5)(o) OMADR št. 619/2015 izhaja, da ribogojnice ne spadajo v kategorijo produktivnih ornih zemljišč, zato niso upravičene do plačila.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 15 Curtea de Apel (pritožbeno sodišče) odloča na zadnji stopnji v postopku in meni, da mora v danih okoliščinah dejanskega stanja Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju: SEU) predložiti vprašanje za predhodno odločanje.
- 16 Posebne okoliščine v obravnavani zadevi, in sicer dejstvo, da tožeča stranka na prvi stopnji za kmetijske namene uporablja zemljišča, vpisana v upravne registre kot zemljišča, ki spadajo v drugačno kategorijo rabe (ribogojnice), ki jih nacionalna zakonodaja kot take izrecno izključuje iz odobritve finančne podpore, postavljajo pod vprašaj zlasti razlago člena 32(2) Uredbe št. 1307/2013.
- 17 Curtea de Apel (pritožbeno sodišče) se sklicuje na predhodno sodno prakso SEU (sodbi v zadevah C-422/13, Wree, in C-684/13, Demmer), na podlagi katere je za upravičenost površin pomembna dejanska namembnost obravnavanih zemljišč. V obravnavani zadevi pa so se zemljišča kmetijskega gospodarstva uporabljala kot orna zemljišča, čeprav so bila registrirana kot zemljišča, ki so pripadala ribogojnici. Nacionalne določbe, ki se uporabljajo, izključujejo ribogojnice iz pravice do odobritve podpore v okviru te sheme plačil.
- 18 Ker je v dvomih tudi glede tega, ali se navedeni sodbi neposredno uporabljata v obravnavani zadevi zaradi posebnih okoliščin, ki jih predstavlja registracija zemljišč v kategorijo rabe, ki je po nacionalni zakonodaji izključena iz plačil, Curtea de Apel (pritožbeno sodišče) meni, da o odgovoru na vprašanje za predhodno odločanje ni mogoče jasno sklepati iz sodne prakse Sodišča, niti ni prepričano, da glede tega ne obstajajo utemeljeni dvomi.