

Zadeva C-373/20**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

6. avgust 2020

Predložitveno sodišče:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Poljska)

Datum predložitvene odločbe:

18. junij 2020

Tožeča stranka:

A.M.

Tožena stranka:Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i
Modernizacji Rolnictwa**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba, vložena pri predložitvenem sodišču, s katero kmet A.M. očita kršitev člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009 zaradi napačne razlage tega člena, katere posledica je ugotovitev, da pri delu zemljišč ne gre za trajni pašnik, ker je na njem prišlo do kolobarjenja, in napačne ugotovitve, da to, da je prišlo do zalitja ali preplavitve zemljišča, za zadevo ni upoštevno, čeprav je dokaz, da periodično prihaja do poplavljanj, bistven za ugotavljanje tega, ali je prišlo do kolobarjenja in prekinitve kmetijske rabe, in torej tega, ali je treba dodeliti kmetijsko-okoljska plačila, in če da, v kakšni višini.

Predmet in pravna podlaga predložitve

Predmet vprašanja za predhodno odločanje so razlaga opredelitve „trajnih pašnikov“ iz člena 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 in finančne posledice, ki jih ima razumevanje tega pojma, ki so ga privzeli nacionalni organi, za dodelitev kmetu kmetijsko-okoljskih plačil in prekinitve kontinuitete petletnega

obdobja izvajanja kmetijsko-okoljskega programa. Vprašanje je bilo predloženo na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je pravilno, da nacionalni organi opredelitev „trajnih pašnikov“ iz člena 2(c) 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 (UL 2009, L 316, str. 1) razumejo tako, da sta posledici naravnih periodičnih zalitij ali preplavitev travnikov in pašnikov na območju posebnega varstva narave (območje Natura 2000, Iński Park Krajobrazowy (Inski krajinski park)) vključenost teh zemljišč v tako imenovano „kolobarjenje“ in prekinitev petletnega (ali daljšega) obdobja, v katerem ne smejo biti vključena v „kolobarjenje“, kar posledično pomeni tudi podlago za odvzem ali omejitev kmetijsko-okoljskih plačil kmetu in ima tudi nadaljnje finančne posledice, povezane s prekinitvijo kontinuitete petletnega obdobja izvajanja kmetijsko-okoljskega programa?

Navedene določbe prava Unije

Uredba 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 (UL 2009, L 316, str. 1) – člen 2(c)

Uredba Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL 2009, L 316, str. 65) – člen 2(c)

Uredba 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 (UL 2009, L 30, str. 16) – člen 6, člen 146(2)

Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) št. 1868/94, (ES)

št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL 2003, L 270, str. 1) – uvodni izjavi 3 in 4

Uredba Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL 2011, L 25 str. 8) – člen 7(1)

Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. december 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 (UL 2013, L 347, str. 608) – člen 4(1)(h), kakor je bil spremenjen z Uredbo (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017

Navedeni predpisi nacionalnega prava

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (zakon z dne 7. marca 2007 o spodbujanju razvoja podeželja ob uporabi sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja v okviru programa razvoja podeželja za leta od 2007 do 2013) – člen 5(1), točka 14, člen 18a

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (uredba ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 13. marca 2013 o podrobnih pogojih in načinu dodeljevanja finančne pomoči v okviru ukrepa „Kmetijsko-okoljski program“, zajetega s programom razvoja podeželja za leta od 2007 do 2013) – členi 1, 2, 4 in 38

Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (uredba št. 14/2005 predsednika Zahodnopomorjanskega vojvodstva z dne 27. julija 2005 o Iński Park Krajobrazowy (Inski krajinski park)) – člen 3. 1.

Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (uredba št. 36/2005 predsednika Zahodnopomorjanskega vojvodstva z dne 10. novembra 2005 o načrtu varstva Iński Park Krajobrazowy (Inski krajinski park)) – členi 2.1, 3.1, 4

Kratka predstavitev dejanskega stanja, postopka v glavni stvari in bistvenih trditvev strank

- 1 Kmet A.M. je leta 2009 pristopil k izvajanju petletnega kmetijsko-okoljskega programa za leta od 2009 do 2013 v okviru paketa 2 (ekološko kmetijstvo, različica 2.3 – trajni pašniki, prijavljena površina: 45,37 ha) in paketa 3 (ekstenzivni trajni pašniki, različica 3.1.2 – ekstenzivno poljedelstvo na travnikih in pašnikih na območjih Natura 2000, prijavljena površina: 20,00 ha).
- 2 V letih od 2009 do 2011 je ta kmet za prijavljene površine prejemal plačila. Leta 2012 je organ prve stopnje (Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; vodja regionalnega urada P. agencije za prestrukturiranje in modernizacijo kmetijstva) – na predlog kmeta, ki je površino, prijavljeno za plačila, zaradi dolgotrajnih preplavitev ali zalitij, zaradi katerih travnikov in pašnikov ni mogel pokositi v zahtevnem roku, zmanjšal za 9,83ha – v (dokončni) odločbi o dodelitvi kmetijsko-okoljskih plačil za leto 2012 ugotovil, da površina, upravičena do pomoči, v različici 2.3 znaša 35,51 ha, v različici 3.1.2. pa 17,18 ha. Kmet je prejel plačila v zmanjšanem znesku. Kmet je leta 2013, v zvezi s katerim je nastal spor, vložil zahtevek za kmetijsko-okoljska plačila, v katerem je površino v paketih prijavil v enakem obsegu kot v letih od 2009 do 2011, pri čemer je navedel, da to, da je v letu 2012 izključil površino 9,83 ha, ne bi smelo vplivati na površino, prijavljeno za leto 2013, saj do izključitve ni prišlo po njegovi krivdi; sam je namreč travnike in pašnike pokosil po zahtevanem roku, in sicer v oktobru 2012, kar je potrdil nadzor organa prve stopnje 15. oktobra 2012.
- 3 V tej zadevi so upravni organi prve in druge stopnje odločbe izdali že šestkrat, dvakrat pa jo je poleg tega obravnavalo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (upravno sodišče vojvodstva v Szczecinu). To sodišče je zdaj zadevo v presojo prejelo še tretjič. Organ prve stopnje je v svoji šesti odločbi, izdani v tej zadevi, presodil, da je v zvezi z 9,83 ha površine prišlo do prekinitve kontinuitete uporabe zemljišča kot trajnega pašnika in da ga, čeprav je na njem mogoče razmeroma hitro spet začeti kmetijsko proizvodnjo, ni mogoče šteti za trajni pašnik, dokler ne mine petletno obdobje uporabe za pridelavo naravno gojene (samoposajene) ali gojene (posejane) trave ali druge zelnate krme brez vključitve v kolobarjenje. Ta organ je zato presodil, da je kmet zaradi zalitja in preplavitve zemljišč, prijavljenih kot trajni pašniki, uporabil kolobarjenje. Organ druge stopnje (Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; direktor Z. regionalnega oddelka agencije za prestrukturiranje in modernizacijo kmetijstva) je pritrdil presoji organa prve stopnje, da je prišlo do prekinitve kontinuitete uporabe in da je bilo na trajnem pašniku uvedeno kolobarjenje, do katerega je prišlo zaradi zalitja in preplavitev, poleg tega pa neodvisno od te presoje izrazil še mnenje, da kmet leta 2012 organa prve stopnje o nastanku tako imenovanega primera višje sile iz člena 47(2) Uredbe

Komisije (ES) št. 1974/2006 ni obvestil v roku desetih delovnih dni od datuma, ko je bil to zmožen storiti, zaradi česar leta 2012 tudi zemljišča, ki so bila zgolj periodično zalita ali preplavljena, niso bila v kmetijski uporabi.

- 4 Na podlagi take presoje sta organa zavzela stališče, da je treba kmetu v zvezi z različico 3.1.2 zato, ker je ugotovljena površina namesto prijavljenih 20,00 ha znašala 17,19 ha, plačilo za izvajanje te različice – na podlagi člena 16(5), prvi pododstavek, Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 – dodeliti za površino, zmanjšano za dvakratno ugotovljeno razliko, v zvezi z različico 2.3 pa – na podlagi člena 16(5), drugi pododstavek, te uredbe – dodelitev plačila zavrnuti.

Kratka predstavitev obrazložitve predložitve

- 5 Predložitveno sodišče se mora opredeliti o tem, ali periodična zalitja ali preplavitve enot rabe, ki so prijavljene v zahtevku za dodelitev kmetijsko-okoljskih plačil in ki ležijo na območju posebnega varstva narave (Natura 2000, Iński Park Krajobrazowy, naravni habitati, omenjeni v 14 kategorijah iz Priloge I k Direktivi Sveta 92/43/EGS) ter so ravno zato naravno periodično zalita in preplavljena, do česar med drugim prihaja zaradi omejitev v zvezi z melioracijo in zadrževanjem vode, ki izhajajo iz uredbe predsednika Zahodnopomorjanskega vojvodstva z dne 10. novembra 2005 o načrtu varstva Iński Park Krajobrazowy (Iński krajinski park)), pomenijo to, da je bilo v okviru kmetijske obdelave teh zemljišč uporabljeno tako imenovano kolobarjenje, in posledično to, da se zemljišč, vključenih v kolobarjenje, ne more šteti za trajne pašnike v smislu člena 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009, zaradi česar se prav tako odvzamejo ali omejijo kmetijsko-okoljska plačila kmetu, za katerega v zvezi s tem nastanejo še nadaljnje finančne posledice, povezane s prekinitvijo kontinuitete petletnega obdobja izvajanja kmetijsko-okoljskega programa in zahtevo po vračilu – vseh ali dela – plačil, prejetih za leta od 2009 do 2012. Podlaga za zahtevo za vračilo – vseh ali dela – izplačanih kmetijsko-okoljskih plačil tudi za pretekla leta so določbe nacionalnega prava in prava Unije, in sicer člen 18(2) Uredbe Komisije (ES) št. 65/2011, ki se uporablja v okviru, ki izhaja iz naslova tega akta, s katerim so določena podrobna pravila za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov. Člen 6(1)(a) Uredbe Komisije (ES) št. 65/2011 jasno določa, da se določbe te uredbe uporabljajo za podporo, dodeljeno v skladu s členom 36 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005, in torej tudi za kmetijsko-okoljska plačila. Ta ureditev je podrobneje določena v nacionalnih predpisih, in sicer v členu 39 in naslednjih uredbe ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 13. marca 2013 o podrobnih pogojih in načinu dodeljevanja finančne pomoči v okviru ukrepa „Kmetijsko-okoljski program“, zajetega s programom razvoja podeželja za leta od 2007 do 2013.
- 6 Okoliščina, da kmet ni obvestil o nastanku tako imenovane višje sile, do katere je prišlo zaradi zalitja in preplavitve, pa ni upoštevna za rešitev spora, ki zadeva plačila za leto 2013, ker se nanaša na okoliščine, ki so upoštevne za izračun plačil za leto 2012.

- 7 Predložitveno sodišče je pred sprejetjem odločitve v zadevi presodilo, da je treba za razjasnitev dvomov, ki se pojavljajo v zvezi z razlago člena 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009, Sodišču Evropske unije postaviti vprašanje za predhodno odločanje, saj samo ne more rešiti bistvenega vprašanja, in sicer, ali trajni pašniki izgubijo svoj značaj in namen, če na njih pride do kolobarjenja v smislu, v kakršnem ta pojem razlagajo nacionalni organi, torej zaradi zalitja in preplavitve.
- 8 Opredelitev pojma trajnih pašnikov, določena v členu 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009, je bila po letu 2013 spreminjana, in sicer na podlagi člena 4(1)(h) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, ki je bila pozneje spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta. Vendar te spremembe opredelitve trajnih pašnikov ne odpravljajo dvomov predložitvenega sodišča in ne pojasnjujejo vprašanja kolobarjenja, zlasti ker ima po zadnji od teh sprememb oranje – glede na to, kako določi država članica – lahko vpliv na obstoj kolobarjenja ali pa ne. Te spremembe torej ne vplivajo na razlago različice zadevne opredelitve, ki je veljala leta 2013.
- 9 Sodišče je v svoji sodni praksi večkrat obravnavalo razlago opredelitve trajnih pašnikov, med drugim v sodbi z dne 11. novembra 2010 v zadevi C-152/09, v kateri je presodilo obstoj vzročne zveze med spremembo namembnosti iz ornega zemljišča v pašnik in sodelovanjem v kmetijsko-okoljskem ukrepu, ali v sodbah z dne 15. maja 2019 v zadevi C-341/17 P in z dne 13. februarja 2020 v zadevi C-252/18 P, v katerih je presojalo, ali je odločilno merilo za uvrstitev med trajne pašnike vrsta vegetacije na kmetijski površini (prisotnost olesenelih in grmičastih rastlin) ali pa dejanska raba te površine za kmetijsko dejavnost, ki je značilna za trajni pašnik. Te sodbe zato niso uporabne za razjasnjevanje dvomov, ki jih ima predložitveno sodišče.
- 10 Je pa Sodišče v sodbi z dne 14. oktobra 2010 v zadevi C-61/09, v kateri je bilo obravnavano vprašanje upoštevnosti nekaterih zemljišč pri ugotavljanju pravic kmeta do plačila v okviru sheme enotnega plačila, ugotovilo, da je treba „[č]len 44(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 [...] razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da je do pomoči upravičeno zemljišče, ki se sicer uporablja tudi za kmetijske namene, vendar pa uporaba pretežno sledi ciljem varstva krajine in varstva narave. Poleg tega dejstvo, da mora kmet upoštevati navodila naravovarstvenega organa, ne pomeni, da dejavnost, ki ustreza opredelitvi iz člena 2(c) navedene uredbe, ni več kmetijska dejavnost“. Sodišče je v tej sodbi ob sklicevanju na sodbo z dne 16. julija 2009 v zadevi Horvath (C-428/07) opozorilo, da je treba varstvo okolja, ki je eden bistvenih ciljev Evropske unije, obravnavati kot cilj, ki je del skupne kmetijske politike (točka 39), in da bi bilo protislovno, da bi kmetijsko zemljišče prenehalo biti upravičeno do pomoči, če njegova uporaba sledi ciljem varstva krajine in varstva narave (točka 40), ter zato ugotovilo, da to, da je cilj varstva krajine in varstva narave v zvezi z zemljiščem prevladujoč, ne pomeni, da to zemljišče ni več kmetijsko v smislu člena 44(2) Uredbe št. 1782/2003, če se zemljišče, kakor velja v obravnavanem primeru, dejansko uporablja kot orno zemljišče ali kot pašnik (točka 41).

- 11 Sodišče je edino v sodbi z dne 2. oktobra 2014 v zadevi C-47/13, v kateri je reševalo dvome, ki jih je predložitveno sodišče imelo v zvezi z neposrednimi plačili, obravnavalo vprašanje, kako preoranje in posejanje vrste zelnate krmne rastline, ki je drugačna kot ta, ki se je na njem pridelovala pred tem, vpliva na opredelitev tega zemljišča kot trajnega pašnika, pri čemer se je v okviru razlage opredelitve trajnih pašnikov iz člena 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 dotaknilo vprašanja kolobarjenja. Sodišče je v tej sodbi ugotovilo, da menjavanje različnih zelnatih krmnih rastlin ne pomeni kolobarjenja in da zato ne izključuje opredelitve kot trajni pašnik.
- 12 Nekoliko širše je vprašanje kolobarjenja obravnavala generalna pravobranilka Eleanor Sharpston v sklepnih predlogih, predstavljenih 30. aprila 2014 v zgoraj navedeni zadevi C-47/13, ECLI:EU:C:2014:293 (glej zlasti točki 43 in 46 ter opombo 25). A čeprav je razlogovanje generalne pravobranilke v zvezi s pomenom pojma kolobarjenje koristno s spoznavnega vidika, pa na njegovi podlagi ni mogoče sklepati o odgovoru na vprašanje, ali je posledica zalitja ali preplavitve travnikov in pašnikov na zemljiščih, ki so predmet posebnega pravnega varstva, kolobarjenje in posledično to, da se šteje, da zemljišča nimajo več lastnosti trajnih pašnikov.
- 13 V sodni praksi poljskih upravnih sodišč je bila opredelitev trajnih pašnikov iz člena 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009, ki je ponovljena v nacionalni določbi, in sicer v členu 4(2) uredbe ministra za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 13. marca 2013, večkrat predmet obravnave, toda predvsem v kontekstu nastopa primerov tako imenovane višje sile in zahteve po pravočasni obvestitvi o nastanku takega primera. Ni pa bilo v sodni praksi nacionalnih sodišč doslej obravnavano vprašanje, ki se postavlja v zadevi, o kateri odloča predložitveno sodišče. To vprašanje prav tako ni bilo rešeno v dosedanji sodni praksi Sodišča. Poleg tega predložitveno sodišče ne ve za to, da bi katero od sodišč drugih držav članic Unije Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje, ki bi se nanašalo na problem, ki ga pomeni uporaba prava Unije v obravnavanem primeru. Zato je predložitveno sodišče presodilo, da je treba v tej zadevi postaviti vprašanje za predhodno odločanje.
- 14 Po mnenju predložitvenega sodišča je za rešitev spora v glavni stvari nujna pravilna razlaga opredelitve trajnih pašnikov iz člena 2(c) Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009. Na podlagi pravilne razlage bo predložitveno sodišče lahko razjasnilo, ali periodična zalitja ali preplavitve travnikov in pašnikov na območjih posebnega varstva narave pomenijo kolobarjenje in ali zaradi tega taka zemljišča izgubijo lastnosti trajnih pašnikov ter zato niso upravičena do kmetijsko-okoljskih plačil za leto 2013 (in ali bo treba zaradi njih v okviru ločenega postopka povrniti plačila, prejeta za leta od 2009 do 2012).
- 15 Predložitveno sodišče meni, da se okoliščina, kakršna so periodična zalitja ali preplavitve travnikov in pašnikov na območjih, ki so zaradi njihovih naravnih vrednosti predmet posebnega pravnega varstva, (zaradi katere se obdobja košnje ali paše preložijo na čas po obdobjih, predpisanih z navedenimi nacionalnimi

določbami, in kmet te zahteve izpolni pozneje), ne bi smela šteti za uvedbo kolobarjenja s strani kmeta. Dodatno utemeljitev za to stališče je mogoče najti v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca Mazaka z dne 11. maja 2010, predstavljenih v zadevi C-61/09, ECLI:EU:C:2010:265 (glej točko 20 navedenih sklepnih predlogov).

- 16 Predložitveno sodišče želi Sodišču prav tako predlagati, naj v zadevi imenuje izvedenca ali izvedence, da bi se ugotovilo, kakšen je cilj in kakšne so bistvene značilnosti kolobarjenja v agronomskem smislu in ali so periodična zalitja in preplavitve travnikov in pašnikov na območjih, ki so zaradi svojih naravnih vrednosti predmet posebnega pravnega varstva, zajete v tem cilju ali bistvenih značilnostih.