

Zadeva C-731/22

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

Datum vložitve:

25. november 2022

Predložitveno sodišče:

Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

25. november 2022

Pritožnice:

IJ in PO GesbR

IJ

Toženi organ:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Predmet postopka v glavni stvari

Pravila o državni pomoči – Kmetijska površina – Pogoji za dodelitev pomoči – Razlaga pojma kmetijskega gospodarstva

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga Uredbe (EU) št. 1307/2013; člen 267 PDEU

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 4(1)(b) in (c) v povezavi s členom 33(1) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da je treba šteti, da zemljišče upravlja in z njim razpolaga kmet, če je to zemljišče sicer v lasti kmeta ter ta opravi tudi začetno obdelavo tal, gojenje in trajno namakanje kmetijskih rastlin, a se zemljišče, ki je razdeljeno na različno velike parcele, od začetka sezone v aprilu/začetku maja do konca sezone v

oktobru za določeno plačilo odda različnim uporabnikom, da ga vzdržujejo in poberejo pridelek, pri čemer kmet ni neposredno udeležen pri uspehu pridelka?

Navedene določbe prava Unije

Uredba (EU) št. 1307/2013 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: členi 4, 32 in 33;

Delegirana uredba Komisije (EU) št. 639/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike ter o spremembi Priloge X k navedeni uredbi: člen 15.

Navedeni nacionalni predpisi

Uredba zveznega ministra za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in upravljanje voda o horizontalnih pravilih na področju skupne kmetijske politike (horizontalna uredba o skupni kmetijski politiki), BGBl. II št. 100/2015: člena 20 in 23.

Posebna direktiva zveznega ministra za kmetijstvo, gozdarstvo, regije in upravljanje voda za izvajanje projektnih dejavnosti v okviru avstrijskega programa razvoja podeželja 2014–2020: točka 17.

Kratek povzetek dejanskega stanja in postopka

- 1 Pritožnici – to je družba civilnega prava do leta 2020 in samostojna podjetnica od leta 2021 dalje – sta v letih od 2019 do 2021 vložili enotno vlogo (tako imenovani „združeni zahtevek za površine“), v kateri sta zahtevali, da se določeno polje obravnava kot orna površina in da se zanjo dodeli pomoč.
- 2 Vendar je organ po pregledu na kraju samem to polje opredelil kot „prostočasno površino“, ki ni upravičena do pomoči. Z izpodbijanimi odločbami za to polje za leta vloge od 2019 do 2021 niso bila odobrena nobena neposredna plačila, prav tako pa niso bile naložene nobene sankcije in terjatve vračila.
- 3 V vsakem primeru je zadevno polje orna površina, na kateri se izvajajo izključno kmetijske dejavnosti (gojenje poljščin). Gre za „površino za lastno spravilo pridelka“ v lasti pritožnice, ki obdeluje zemljo, načrtuje pridelovanje in goji kmetijske rastline, da bi polje, razdeljeno na različno velike parcele, na začetku sezone (odvisno od vremena konec aprila/začetek maja) predala v vzdrževanje različnim uporabnikom.
- 4 Po plačilu „sezonskega prispevka“ ter predaji parcele v vzdrževanje in spravilo pridelka ima pravico in dolžnost vzdrževanja parcele izključno

uporabnik/uporabnica. Pritožnica uporabnikom za splošno uporabo zagotovi nekaj vrtnarskega orodja. Uporabniki morajo upoštevati direktive o ekološkem kmetovanju. V skladu s sporazumom o uporabi uporabniki „prevzamejo odgovornost“ od začetka do konca sezone (najkasneje do 26. oktobra). To vključuje redno odstranjevanje plevela, ki naj bi ostal na parceli kot plast mulča. V primeru daljše odsotnosti mora površino vzdrževati nadomestni uporabnik, ki je zadolžen tudi za spravilo pridelka.

- 5 Površina je tako na presečni datum iz člena 33(1) Uredbe (EU) št. 1307/2013, ki je bil v Avstriji določen za 9. junij (člen 23(1) horizontalne uredbe o skupni kmetijski politiki), v oskrbi uporabnikov.
- 6 V času, ko polje uporabljajo stranke pritožnice, je slednja še naprej odgovorna za redno namakanje celotnega polja po lastni presoji. Pritožnica si prav tako pridržuje pravico, da proti povračilu stroškov pokosi močno zapleveljene parcele, če uporabnik/uporabnica ne izvaja ustreznega vzdrževanja. Za spravilo pridelka poskrbijo uporabniki sami, vendar pritožnica „zaradi nepredvidljivih naravnih razmer“ ne daje nobenega jamstva za pridelek.
- 7 Na podlagi trenutnega sporazuma z uporabniki se zelenjava, ki je slednji ne poberejo, nameni dobrodelnim organizacijam. Gre za 200–300 kg zelenjave, predvsem korenovk.
- 8 Pritožnica sama na zadevnem polju upravlja parcelo, na kateri je v več letih pridelala več kot 200 kg zelenjave. Ta parcela je srednje velika (4 x 8 m) in naj bi novim strankam služila kot primer, kaj je standard.
- 9 Kmetijsko gospodarstvo je za zadevno polje, za katerega so bila zaprosena neposredna plačila, prejelo tudi podporo za projekt v skladu s točko 17 („diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti“) Posebne direktive zveznega ministra za kmetijstvo, gozdarstvo, regije in upravljanje voda za izvajanje projektnih dejavnosti v okviru avstrijskega programa razvoja podeželja 2014–2020. Cilja te podpore za projekt sta „krepitev kmetijskih gospodarstev z nekmetijskimi dodatnimi dohodki od prodaje proizvodov in storitev v skladu s tržnimi zahtevami“ in „ustvarjanje nekmetijskih dohodkov z razvojem gospodarskih dejavnosti na podeželju z uporabo kmetijskih proizvodnih vložkov“. Konkretno se je s tem spodbujalo naprave za pridelavo drobne zelenjave, in sicer za obdelavo tal, setev in za namakalni sistem.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Pritožnica trdi, da so ji bile površine na voljo 9. junija vsakega leta vloge (= na presečni datum, določen v Avstriji v skladu s členom 33(1) Uredbe (EU) št. 1307/2013). Prenos *dejansko* enega samega ukrepa vzdrževanja kmetijskih rastlin (to je odstranjevanje plevela) na uporabnika naj bi bil že po svoji naravi ukrep trženja, katerega neizvedba bi lahko povzročila slabše rezultate pri spravilu pridelka ali slabšo kakovost. V obravnavani zadevi je torej šlo za kup nade. V

vsakem primeru je imela pritožnica še vedno pravico do razpolaganja s površinami.

- 11 V zelenjadarstvu, sadjarstvu (npr. nasadi jagod za lastno obiranje) in lesni industriji so bile takšne pogodbe že od nekdaj običajne. Ta model je že od leta 1812 določen z Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (splošni civilni zakonik). V skladu z ustaljeno sodno prakso in sporazumom o uporabi se prenos lastninske pravice na pridelku izvede z njegovim pravilom, tudi če je parcela predhodno „odstopljena“ v uporabo. Ker so parcele za lastno spravilo pridelka v primerjavi s preprosto prodajo sadja na trgu inovativen prodajni koncept z neposredno prodajo končnemu kupcu, je bilo kmetijsko gospodarstvo v letu 2015/16 upravičeno tudi do podpore za diverzifikacijo s strani organizacije AMA. Takrat so koncept preučili in ocenili, da ga je vredno podpreti, organizacija AMA pa ga je preverila tudi na kraju samem. Parcele za lastno spravilo pridelka združujejo te tradicionalne pravne oblike z vključevanjem zainteresiranih strani, ki ga zahteva pravo Unije (glej člen 52 in naslednje Uredbe (EU) št. 1305/2013).
- 12 Tudi pri običajnem poljedelstvu pridelke večinoma pobirajo pogodbeni izvajalci kmetijskih storitev. Pritožnica skrbi za obdelavo tal, pripravo setvišča, setev, dvojno okopavanje, namakanje in mulčenje po pravilu pridelka. Vsa semena in sadike prav tako zagotavlja izključno pritožnica. V nasprotnem primeru bi bilo pri kontroli težko zagotoviti ekološki status. Pritožnica vse leto izvaja strokovno namakanje. Na kupce pridelka se prenesejo le nekatera vzdrževalna dela. Iz pravnega vidika je to enako kot oddaja naročila pogodbenemu izvajalcu storitev.
- 13 V zvezi s trditvijo organa, da gre za čisto prostočasno dejavnost (glej spodaj), pritožnica navaja, da v Franciji obstajajo številni primeri permakulture, pri katerih so v tesni povezavi različnih sort zelenjadnic doseženi znatni donosi, ki včasih presegajo donose pri običajni pridelavi zelenjave. Zato ni nujno, da so pri ročni pridelavi zelenjave v majhnem obsegu doseženi manjši donosi kot pri strojni pridelavi v velikem obsegu. Med njenimi strankami naj bi bili tako vrtci kot šole, ki se z obdelavo polja niso ukvarjali v svojem „prostem času“. Prav tako so bile parcele brezplačno dane v najem štirim begunskim družinam iz Ukrajine; te družine so imele za obdelavo svoje parcele na voljo ves dan, saj niso opravljale nobene pridobitne dejavnosti. Za veliko ljudi je to pravzaprav pridelava lastne hrane in ne le smiselna prostočasna dejavnost.
- 14 Z uporabljenim konceptom se doseže, da pridelana ekološka zelenjava ne konča v maloprodaji živilskih proizvodov prek posrednikov, temveč neposredno pri stranki prek lastnega pravila pridelka. Višji dohodek, ustvarjen z odpravo posredniške trgovine in alternativnim trženjem primarne kmetijske pridelave, je namenjen ohranjanju dohodka in gospodarskega zdravja kmetijskih gospodarstev.
- 15 Toženi organ trdi, da pravica do pomoči obstaja, če so bile ustrezne površine kmetu na voljo 9. junija zadevnega leta vloge (glej člen 23(1) horizontalne uredbe o skupni kmetijski politiki, člen 33(1) Uredbe (EU) št. 1305/2013). V skladu s sodno prakso Sodišča bi bile površine na voljo kmetu, če bi obstajal dokaz o

dejanski uporabi teh površin ter zadostna samostojnost kmeta pri opravljanju kmetijske dejavnosti. Kmet bi tako moral imeti možnost, da v zvezi z uporabo zadevne površine sprejema odločitve, tako da lahko na tej površini opravlja kmetijsko dejavnost (glej sodbe z dne 7. aprila 2022, Avio Lucos, C- 116/20, EU:C:2022:273, z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, in z dne 24. junija 2010, Pontini in drugi, C-375/08, EU:C:2010:365). Vendar zadevno polje 9. junija ni bilo na voljo pritožnici, saj je ta „parcele za lastno spravilo pridelka“ po predaji prepustila v uporabo strankam. Od dneva predaje pritožnica ni več dejansko uporabljala polja, temveč so zadevne parcele uporabljale stranke.

- 16 Pritožnica od dneva predaje ni bila dovolj samostojna pri opravljanju kmetijske dejavnosti, saj je bila s prevzemom parcele za lastno spravilo pridelka, vsekakor pa od konca aprila/začetka maja, odgovornost prenesena na stranko. Stranka se odloči, ali bo vzdrževala parcelo, ali bo poskrbela za odstranitev plevela oziroma košnjo, ali bo imenovala „nadomestnega uporabnika“ ali ne. Zato je izključno stranka odgovorna za to, ali in kako bo izvajala vzdrževanje parcele ter posledično, ali bo dosegla donose in v kakšni kakovosti.
- 17 Uporabniki naj bi spravilo pridelka in vzdrževanje opravljali v svojem prostem času, zato naj bi šlo za prostočasno površino v skladu s členom 20(3) horizontalne uredbe o skupni kmetijski politiki. Če je kmetijska proizvodnja v okviru skupne kmetijske politike (SKP) namenjena predvsem oskrbi prebivalstva s kmetijskimi proizvodi, gre za prostočasno dejavnost – tako rekoč nadomestek lastnega vrta –, pri kateri so kmetijski proizvodi pridelani v večjih ali manjših količinah po presoji uporabnika. Ne gre za sistematično pridelavo proizvodov za oskrbo prebivalstva.
- 18 Glede trditve pritožnice, da so parcele za lastno spravilo pridelka pravno enake oddaji naročila pogodbenemu izvajalcu storitev, toženi organ odgovarja, da kmet pogodbenemu izvajalcu storitev za njegovo storitev plača; kmet posledično le naroči, da se delo opravi v njegovem imenu, za njegov račun in na njegovo odgovornost. Pridelek pri tem obdrži kmet. V primeru zadevnega polja je položaj obraten: uporabniki (= stranke) parcel so morali plačati pristojbino, da so lahko te parcele uporabljali – jih vzdrževali, pleli, pobirali pridelek itd. Pridelek so obdržale stranke. Iz tega izhaja, da stranke niso delale v imenu, za račun in na odgovornost pritožnice.
- 19 Glede ugovora, da je prepustitev uporabe za lastno spravilo pridelka tradicionalna oblika kmetijskih pogodb, organ odgovarja, da je na primer pri nasadih jagod za lastno obiranje zadevni kmet tisti, ki obdeluje površino. Strankam (= obiralcem) je dovoljeno zgolj obiranje jagod – običajno po ugodnih cenah. Obiralci pa niso odgovorni za nasad jagod za lastno obiranje. Kmet, ki prideluje jagode, odloča o tem, kako bo upravljal nasad jagod za lastno obiranje in kdaj bo jagode mogoče obirati.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 20 Namen predloga za sprejetje predhodne odločbe je pojasniti pogoje, pod katerimi je orna površina upravičena do pomoči.
- 21 V ta namen je treba zlasti razložiti pojem „kmetijsko gospodarstvo“ v smislu Uredbe (EU) št. 1307/2013. V skladu s to uredbo „kmetijsko gospodarstvo“ pomeni vse enote, ki se uporabljajo za kmetijske dejavnosti in s katerimi upravlja kmet ter se nahajajo na ozemlju iste države članice.
- 22 Enota se mora torej najprej uporabljati za „kmetijsko dejavnost“. To zlasti velja, če se na enoti pridelujejo kmetijski proizvodi. V obravnavani zadevi ni nobenega dvoma, da se pridelujejo kmetijski proizvodi (zelenjava).
- 23 Drugič, enoto mora „upravljati“ kmet. V zvezi s tem je Sodišče že odločilo, da je treba kmetijske dejavnosti na zadevnih površinah opravljati v imenu in za račun kmeta. V obravnavanem primeru je vprašljivo, ali je ta pogoj izpolnjen.
- 24 V skladu s členom 32 Uredbe (EU) št. 1307/2013 je do pomoči upravičena vsaka kmetijska površina kmetijskega gospodarstva, ki se vsaj pretežno uporablja za kmetijsko dejavnost. To velja za zadevno polje, ki se uporablja kot orno zemljišče – in ne kot „prostočasna površina“.
- 25 Vendar pa je vprašljivo, ali so parcele kmetu na voljo 9. junija vsakega leta vloge, kot to zahteva člen 33 Uredbe (EU) št. 1307/2013 v povezavi s členom 23 horizontalne uredbe o skupni kmetijski politiki.
- 26 Pri analizi sodne prakse, ki se nanaša na vprašanja, na katera je treba odgovoriti, je opaziti, da se nobena od obravnavanih sodb Sodišča ne nanaša na točno ta primer.
- 27 Ugotovitev, da je treba kmetijsko dejavnost na zadevnih površinah opravljati v imenu in za račun kmeta, je bila v sodbi Landkreis Bad Dürkheim navedena predvsem v povezavi z zahtevo, da spornih površin ne sme istočasno za kmetijske namene uporabljati tretja oseba. Da bi preprečili, da bi več kmetov trdilo, da zadevne parcele pripadajo njihovem kmetijskemu gospodarstvu, je bilo treba v tej sodbi poudariti, da teh površin v tem obdobju ni bilo mogoče dodeliti kmetijskim gospodarstvom drugih kmetov v smislu sheme enotnega plačila.
- 28 Zahteva po opravljanju kmetijske dejavnosti v svojem imenu in za svoj račun ni v celoti izpolnjena v obravnavanem primeru „površine za lastno spravilo pridelka“, saj so površine sicer v lasti pritožnice ter jih ta pripravlja, naknadno obdeluje in tudi stalno namaka, a se uporabnikom za to zaračunava le fikсни znesek; vprašanje, ali in v kakšni višini je ustvarjen donos, ne vpliva na poslovni rezultat pritožnice.
- 29 Bolj upoštevana se zdi sodba v zadevi Avio Lucos, v kateri je Sodišče menilo, da je dopustno, da neposredna plačila prejema oseba, ki zadevne travnate površine ne

obdeluje sama v celoti, temveč jo brezplačno odda v pašo živinorejcem, pri čemer se zaveže, da ne bo ovirala paše in da bo izvajala vzdrževalna dela na pašniku, kot je odstranjevanje strupenega plevela in odvečne vode. Vendar je treba pojasniti, da pojem kmetijske dejavnosti vključuje tudi ohranjanje pašnikov v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih.

- 30 Ta pristop se zdi primeren tudi za obravnavani primer, v katerem pritožnica s pripravljalnimi ukrepi, stalnim namakanjem in po potrebi odstranjevanjem plevela vzdržuje polje v stanju, primernem za pridelavo poljščin, ter tudi sama prideluje poljščine, spravilo teh pa prepusti drugim. V tem primeru pritožnica ohrani pravico do razpolaganja in, kot se zdi, tudi zadostno samostojnost pri opravljanju kmetijske dejavnosti, saj lahko sama izbere svoje pogodbene stranke in tudi med rastno sezono vpliva na uspeh pridelka. Nasprotno pa se zdi dejstvo, da prejme le enkratni znesek in da gospodarski uspeh ni neposredno povezan s količino pridelka, drugotnega pomena. To velja še toliko bolj, ker je cilj izbranega koncepta prav to, da bi bila kmetijska proizvodnja na zadevni površini za pritožnico dolgoročno ekonomsko mogoča in da bi se torej sploh ohranila.
- 31 Zato z vidika predložitvenega sodišča najboljši razlogi govorijo v prid temu, da je zadevno polje v obravnavanem primeru upravičena površina v okviru kmetijskega gospodarstva pritožnice.

DELOVNI DOKUMENT