

Zadeva C-343/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

2. junij 2021

Predložitevno sodišče:

Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

19. maj 2021

Vlagatelj kasacijske pritožbe:

PV

Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“
(namestnik izvršnega direktorja državnega kmetijskega sklada)**Predmet postopka v glavni stvari**

Izpodbijanje odločbe o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev pred sodiščem, s katero je bilo odrejeno povračilo delnega zneska subvencije, ki jo je nosilec kmetijskega gospodarstva prejel iz programa, ki ga financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, ker upravičenec ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti in zagotoviti uporabe vseh sprva prijavljenih površin. Če je mogoče zavzeti stališče, da gre za arondacijo kmetijskih gospodarstev, ali gre pri razlogu za to nezmožnost izpolnjevanja prevzetih obveznosti za okoliščino, za katero upravičenec ne odgovarja in zaradi katere ima pravico zavrniti povračilo prejetih sredstev?

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je v skladu z razlago člena 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 mogoče zavzeti stališče, da gre v primeru, kot je obravnavani, za „arondacijo kmetijskega gospodarstva“ ali „ukrepe združevanj zemljišč“, zaradi česar upravičenec ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali zaradi dejstva, da država članica ni sprejela potrebnih ukrepov, ki bi omogočili prilagoditev obveznosti upravičenca novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu, ni mogoče zahtevati povračila sredstev za obdobje, v katerem je obveznost veljala?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, kako je treba ob upoštevanju ugotovljenega dejanskega stanja v postopku v glavni stvari razlagati člen 31 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 in kakšna je narava roka na podlagi člena 75(2) Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009?

Navedene določbe prava Unije

Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), zlasti člen 36(a), točka iv;

Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), zlasti uvodna izjava 37 in člen 45(4);

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, zlasti člen 31;

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, zlasti člen 75;

Uredba Komisije (ES) 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, zlasti členi 5, 6 in 18;

Uredba (ES) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005, zlasti člen 47(3) in (4);

Delegirana uredba Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost, zlasti člena 43 in 44;

Delegirana uredba Komisije (EU) št. 807/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in o uvedbi prehodnih določb, zlasti člen 19.

Navedene nacionalne določbe

Danachno-osiguritelni protsesualen kodeks (zakonik o davčnem postopku in socialnih zavarovanjih), zlasti člen 162(1) in (2), točki 8 in 9;

Zakon za podpomagane na zemedelskote proizvodeli (zakon o podpori nosilcem kmetijskih gospodarstev), zlasti člen 1, člen 20(1), (2) in (4), člen 27(3), (5) in (7), pododstavek 1, točka 1, Dopolnitelni razporedbi (dodatne določbe) k temu zakonu;

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskote zemi (zakon o lastnini in uporabi kmetijskih površin, v nadaljevanju: ZSPZZ), člen 37c;

Naredba N° 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskote rayoni za perioda 2007 – 2013 (uredba št. 11 z dne 6. aprila 2009 o pogojih in postopkih za uporabo ukrepa 214 „kmetijsko-okoljska plačila“ programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013), ki jo je izdal Ministar na zemedelieto i hranite (minister za kmetijstvo in prehrano), zlasti člen 18 in člen 24(1), točka 4, in (2) dopalnitelni razporedbi (dodatne določbe);

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba N°11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskote rayoni za perioda 2007 – 2013 (uredba o spremembi in dopolnitvi uredbe št. 11 iz leta 2009 o pogojih in postopkih za uporabo ukrepa 214 „kmetijsko-okoljska plačila“ programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 (objavljena v Darzhaven vestnik (uradni list, v nadaljevanju: DV) št. 29 iz leta 2009, s spremembami in dopolnitvami), člen 5 prehodni i zaklyuchitelni razporedbi (prehodne in končne določbe).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Vlagatelj kasacijske pritožbe je nosilec kmetijskega gospodarstva in je leta 2013 vložil prošnjo za pomoč v okviru ukrepa 214 „kmetijsko-okoljska plačila“ iz programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013.
- 2 Prošnji je bilo ugodeno in vlagatelj kasacijske pritožbe je v okviru navedenega ukrepa prevzel petletno kmetijsko-okoljsko obveznost. Eden od pogojev, k izpolnitvi katerih se je zavezal prosilec, je, da dejavnosti, navedene v prošnji, pet zaporednih let opravlja na isti kmetijski površini. Ta površina znaša 857 ha kmetijske površine in jo oseba PV uporablja na podlagi sporazumov iz leta 2012. Na podlagi bolgarske zakonodaje (člen 37c ZSPZZ) je sklenitev takih sporazumov kompleksno dejansko stanje. Kratko povedano se za vsako poslovno leto taki sporazumi sklenejo med lastniki in/ali uporabniki bližnjih kmetijskih površin in se z njimi ureja uporaba zemljišč v posamezni katastrski občini, ki niso prijavljena za upravljanje. Na podlagi teh sporazumov se oblikujejo sklopi površin, za uporabo katerih je mogoče zaprositi za pomoči. Sporazum o oblikovanju sklopov uporabnih površin ali njihova razdelitev se kot pravna podlaga za pomoči šteje v korist nosilcev kmetijskih gospodarstev, ki jih uporabljajo. Vlagatelj kasacijske pritožbe je pri tako oblikovanih sklopih površin udeležen z zemljišči, ki jih ima v zakupu. Sporazumi, pri katerih je bil udeležen vlagatelj kasacijske pritožbe, so bili sklenjeni tudi za naslednja tri poslovna leta.
- 3 V teh letih so bili pri vlagatelju kasacijske pritožbe opravljeni vsi obvezni upravni pregledi in pregledi na kraju samem, na podlagi njegovih zahtevkov za plačilo pa so bili v okviru ukrepa 214 plačani zneski „kmetijsko-okoljskih plačil“ v skupni višini 1.063.317,54 leva (BGN).
- 4 Sporazum o uporabi vseh površin, ki jih je prijavila oseba PV, za poslovno leto 2016/2017 ni bil sklenjen. Vlagatelj kasacijske pritožbe je 29. maja 2017 in s tem skoraj deset mesecev po tem, ko je izvedel, da v poslovnem letu 2016/2017 ne bo upravičen do uporabe dela zemljišč, s katerimi je bil udeležen pri ukrepu, in osem mesecev po ugasnitvi pravice do njihove uporabe (to je osem mesecev po izteku veljavnosti zadnjega sporazuma) z dopisom uradno obvestil območni oddelek bolgarske plačilne agencije (Darzhaven fond „Zemedelie“ v mestu Targovishte) o prenehanju njegove kmetijsko-okoljske obveznosti. Vlagatelj kasacijske pritožbe je bil z dopisom z dne 6. avgusta 2018, ki je individualni upravni akt, obveščen o prenehanju njegove kmetijsko-okoljske obveznosti v okviru zadevnega ukrepa. Odločba o prenehanju večletne obveznosti v okviru zadevnega ukrepa zaradi neizpolnitve veljavnih pogojev je bila vročena 17. avgusta 2018. Vlagatelj kasacijske pritožbe je ni izpodbijal in je 14 dni po njeni vročitvi postala dokončna.
- 5 Posledično je zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (namestnik izvršnega direktorja državnega kmetijskega sklada) začel postopek za izdajo odločbe o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane, v nadaljevanju: odločba o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev ali odločba), s katero se je od

vlagatelja kasacijske pritožbe zahtevalo povračilo 20 % izplačanega skupnega zneska (1.063.317,54 leva (BGN)), to je 212.663,51 leva (BGN).

- 6 Z izdano odločbo o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev je bila ugotovljena terjatev države iz naslova javnih sredstev v višini 212.663,51 leva (BGN), ki znaša 20 % subvencije za kampanje v obdobju 2013–2016, plačane v okviru posameznega ukrepa, skupaj z zakonskimi obrestmi za obdobje od (izteka) navedenega roka za povračilo (50 dni od obvestila) do plačila upravičenca ali pobota plačilne agencije.
- 7 Prvostopenjsko upravno sodišče je odločilo, da je bila odobrena pomoč zakonito znižana in da v obravnavanem primeru ne gre za višjo silo v smislu člena 31 Uredbe (ES) št. 73/2009. Zato je to sodišče tožbo osebe PV zoper odločbo o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev zavrnilo.
- 8 Oseba PV je prvostopenjsko sodbo izpodbijala v postopku s kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču. Predložitveno sodišče meni, da je za rešitev spora potrebna razlaga prava Unije. Zaradi tega Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija, v nadaljevanju: VAS) vlaga ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 9 Vlagatelj kasacijske pritožbe v upravnem postopku, v katerem se je izpodbijala sporna odločba o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev, v glavnem navaja, da je kmetijske površine, ki jih je prijavil, štiri leta uporabljal na podlagi sporazuma iz člena 37c ZSPZZ. Trdi, da so zaradi sprememb zakonodaje oktobra leta 2015 številni nosilci kmetijskih gospodarstev svoje kmetijsko-okoljske obveznosti leta 2015 prenehali izpolnjevati in da so se nekateri nosilci, ki so bili stranke predhodnih sporazumov na podlagi člena 37c ZSPZZ, odpovedali sklenitvi novega sporazuma za poslovno leto 2016/2017. Po mnenju vlagatelja kasacijske pritožbe so vse to okoliščine, ki jih ob vložitvi prošnje za pomoč ni mogel predvideti. Zato naj bi jih bilo treba šteti za višjo silo v smislu nacionalne zakonodaje.
- 10 Upravni organ se sklicuje na številne določbe nacionalnega prava in prava Unije ter ne priznava ugovorov osebe PV.
- 11 Sodišče prve stopnje zastopa stališče, da ne gre za višjo silo v smislu opredelitve iz člena 31 Uredbe (ES) št. 73/2009. Sodišče v obrazložitvi navaja, da upravičenec, ki je prejel pomoč, ni mogel legitimno pričakovati, da bodo lastniki kmetijskih površin, s katerimi je sklenil sporazume na podlagi člena 37c ZSPZZ, te sporazume po izteku njihove enoletne veljavnosti podaljšali. To, da so te osebe za poslovno leto 2016/2017 zavrnilo sklenitev takih sporazumov, naj ne bi bila okoliščina, ki je bila ob prevzemu obveznosti nepredvidljiva. Vlagatelj kasacijske pritožbe naj bi se s tem, ko je v zadevnem programu sodeloval s tujimi površinami, sam izpostavil tveganju, da ne bo mogel izpolniti svojih kmetijsko-

okoljskih obveznosti, to tveganje pa naj bi se ob koncu petletnega roka tudi uresničilo.

- 12 To sodišče zastopa stališče, da vlagatelj kasacijske pritožbe, tudi če se zavzame stališče, da je šlo za višjo silo ali izjemne okoliščine, ni spoštoval prekluzivnega roka za uradno obvestitev upravnega organa o teh okoliščinah. Na podlagi nacionalne zakonodaje naj bi bilo treba sporazume na podlagi člena 37c ZSPZZ vsako leto skleniti najpozneje do 30. avgusta. Poleg tega bi morala tožeča stranka plačilno agencijo najpozneje do 9. septembra 2016 obvestiti, da obstaja okoliščina, zaradi katere objektivno ne more več izpolnjevati obveznosti, ki jih je prevzela za poslovno leto 2016/2017. Vendar naj bi to storila šele 29. maja 2017.
- 13 Oseba PV v postopku s kasacijsko pritožbo zatrjuje, da je sodišče prve stopnje napačno presodilo, da v obravnavanem primeru ne gre za višjo silo ali izjemne okoliščine, ki bi upravičevale njeno oprostitev obveznosti povračila dela prejetih plačil v okviru ustreznega ukrepa. Poleg tega naj bi sodišče napačno ugotovilo, da rok za uradno obvestitev ni bil spoštovan in da gre pri tem roku za prekluzivni rok.
- 14 Vlagatelj kasacijske pritožbe trdi, da so bili z uredbo o spremembi in dopolnitvi uredbe št. 11 z dne 6. aprila 2009 (ki velja od 20. oktobra 2015) v okviru ukrepa 214 sprejeti novi, strožji pogoji, ki jih je težje izpolniti, zaradi katerih so bili nekateri upravičenci ukrepa prisiljeni odpovedati se sklenitvi prostovoljnih sporazumov na podlagi člena 37c ZSPZZ. Hkrati naj sprememba ZSPZZ, povezana s tem, ne bi prispevala k ureditvi položaja. Vlagatelj kasacijske pritožbe meni, da gre pri tem za izjemne okoliščine, zaradi katerih je oproščen obveznosti povračila dela prejete pomoči. Dodatno se sklicuje tudi na člen 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006, ki je skladen s členom 47(3) in (4) Uredbe (EU) št. 1305/2013.
- 15 Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo meni, da je sodba sodišča prve stopnje pravilna.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 16 Člen 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006 določa: če upravičenec ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti, ker se kmetijsko gospodarstvo arondira ali je predmet podobnih javnih ukrepov združevanj zemljišč, ki jih odobrijo pristojni javni organi, države članice sprejmejo potrebne ukrepe, ki omogočijo prilagoditev obveznosti novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu. Če se izkaže, da takšna prilagoditev ni mogoča, obveznost preneha in država članica ne zahteva povračila za obdobje, v katerem je obveznost veljala.
- 17 Predložitveno sodišče meni, da ta določba ureja tri položaje: kmetijsko gospodarstvo se arondira; upravičenec je udeležen pri javnih ukrepih združevanj zemljišč, ki jih odobrijo pristojni javni organi.

- 18 Po njegovem mnenju je na podlagi jezikovne razlage pojma „kmetijsko gospodarstvo se arondira“ (ob upoštevanju angleške in francoske različice te določbe – „the holding is re parcelled“; „son exploitation fait l’objet d’un remembrement“) mogoče zavzeti stališče, da se prvi položaj nanaša na položaj, kot je ta v obravnavanem postopku. To najprej izhaja iz sistematičnega položaja člena 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006 – in sicer za določbami o razširitvi kmetijsko-okoljskih obveznosti zaradi povečanja kmetijskega gospodarstva – ki je argument za to, da se zadevna ureditev nanaša na položaj zmanjšanja kmetijskega gospodarstva zaradi nove parcelacije njegovih posameznih delov med upravičencem in drugimi osebami (kot se je zgodilo v obravnavanem primeru). Poleg tega v zadevni ureditvi ni bil naveden razlog za novo parcelacijo, na podlagi česar je mogoče sklepati, da razlog ni pomemben in da gre predvsem za objektivni rezultat, ne glede na to, da je upravičenec prej menil, da je ta rezultat možen.
- 19 Drugi in tretji položaj, ki ju ureja člen 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006, pa se nanašata na primere, v katerih za upravičenca ne glede na njegovo voljo začnejo veljati upravni ukrepi, zaradi katerih ne more več izpolnjevati prevzetih obveznosti.
- 20 Če bi zavzeli stališče, da bi bilo mogoče obravnavani primer subsumirati pod enega od položajev, ki jih ureja člen 45(4) Uredbe (ES) št. 1974/2006, obveznost delnega ali celotnega povračila prejete pomoči ne bi spadala med pravne posledice prenehanja kmetijsko-okoljskih obveznosti, če obveznosti ne bi bile prilagojene novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu, čeprav je posamezna država članica sprejela potrebne ukrepe za to.
- 21 To pomeni, da se z zadevno ureditvijo posamezniku podeljujejo pravice in bi se posameznik lahko neposredno skliceval nanjo, da bi se ugotovilo, da zoper njega ne obstoji terjatev, ki je predmet sporne odločbe o ugotovitvi terjatve države iz naslova javnih sredstev. Če je treba obravnavani primer subsumirati pod enega od položajev, ki jih ureja zadevna ureditev, bi bilo treba po drugi strani ugotoviti, ali zaradi dejstva, da Bolgarija ni sprejela potrebnih ukrepov, ki bi omogočili prilagoditev obveznosti upravičenca novim razmeram na kmetijskem gospodarstvu, ni mogoče zahtevati povračila sredstev za obdobje, v katerem je obveznost veljala.
- 22 Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje nikalen, predložitveno sodišče poleg tega sprašuje, kako je treba glede na obravnavani primer razlagati člen 31 Uredbe (ES) št. 73/2009.
- 23 Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) navaja, da potrebuje napotke za razlago, ki mu bodo omogočili prednostno uporabo določbe prava Unije. Po eni strani je upravičenec, kot je ugotovilo tudi sodišče prve stopnje, vedel, da so bili sporazumi o uporabi tujih zemljišč na podlagi člena 37c ZSPZZ vsakič sklenjeni za eno leto in da bi lahko lastniki in uporabniki dela površine, za katero je prejel pomoč, za vsako naslednje poslovno leto zavrnili sklenitev

sporazuma. Po drugi strani vlagatelj kasacijske pritožbe trdi, da so bili z uredbo o spremembi in dopolnitvi uredbe št. 11 z dne 6. aprila 2009 (ki velja od 20. oktobra 2015) v okviru ukrepa 214 sprejeti novi, strožji pogoji, zaradi katerih so bili nekateri upravičenci ukrepa prisiljeni odpovedati se sklenitvi prostovoljnih sporazumov na podlagi člena 37c ZSPZZ. VAS (vrhovno upravno sodišče) potrjuje, da upravičenec ne bi mogel uveljavljati sprejete spremembe ZSPZZ.

- 24 Predložitveno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, meni, da je za rešitev spora pomembno, kako je treba, tudi glede na naravo roka za uradno obvestitev na podlagi člena 75(2) Uredbe (ES) št. 1122/2009, razlagati člen 31 Uredbe (ES) št. 73/2009.
- 25 Predložitveno sodišče zaradi dvomov, ki jih ima v zvezi s pomenom določb prava Unije pri njihovi neposredni uporabi, prosi Sodišče Evropske unije za njihovo razlago, ki je v njegovi pristojnosti.