

Zadeva C-267/24**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

16. april 2024

Predložitveno sodišče:

Administrativen sad Varna (Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

4. april 2024

Tožeča stranka:

„Kanevi Komers DS“ EOOD

Tožena stranka:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba zoper odločbo, s katero je bil odobren nižji znesek pomoči za kmete v okviru sheme neposrednih plačil na površino, za katero je zaprosila tožeča stranka, in s katero so bile tožeči stranki naložene sankcije, ker je bilo po pregledu ugotovljeno, da prijavljene površine ne ustrezajo ugotovljenim površinam.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali države članice določbo člena 15 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 uporabljajo neposredno ali pa je za njeno uporabo treba sprejeti nacionalne predpise?

2. Ali je treba šteti, da člen 15 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 določa, da za to, da upravičenec ustrezno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, zadostuje pisno obvestilo, ki ga prejme pristojni organ, in da vložitev prek posebne platforme ni potrebna?

3. Ali je treba omejitve pravice upravičenca iz člena 15 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014, v skladu s katerimi lahko upravičenec brez sankcij obvesti pristojni organ o tem, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, le, če „upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo“, razlagati tako, da je treba dokazati, da je upravni organ upravičenca obvestil o nameravanem pregledu ali o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo? V zvezi s tem, če pristojni organ upravičenca ni obvestil o nameri, da bo opravil pregled na kraju samem, oziroma ga še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, ali lahko upravičenec na podlagi te določbe Uredbe umakne površine, preden od upravnega organa prejme obvestilo, v primeru da je bil pregled že opravljen in je bila ugotovljena neskladnost?

[4]. Ali uvodna izjava 17 in člen 15 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 nasprotujeta nacionalni določbi, v skladu s katero „prošilec za podporo ne sme umakniti vložene vloge v celoti ali v zvezi z eno ali več shemami, če: 1. je bil obveščen o tam ugotovljenih prekrivanjih v zvezi s parcelami z ugotovljenimi prekrivanji; 2. je bil obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem; 3. je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je bil obveščen o ugotovljenih kršitvah v zvezi s površinami in/ali živalmi, za katere je bila ugotovljena kršitev“, ter upravni praksi nacionalnega organa pri pregledu na kraju samem (pri čemer upravičenec ni obveščen o pregledu ali njegovem izidu) in upravni praksi nacionalnega organa, v skladu s katero se zahteva, da upravičenec prek posebnega sistema predloži pisno obvestilo o umiku površin izključno zaradi poenostavitve obravnave vloge?

[5]. Ali se člen 49(1), tretji stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7.6.2016, str. 389) uporablja v postopku v glavni stvari za sankcijo, ki je bila kmetu naložena na podlagi člena 19a Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 (*razveljavljene z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2022/1172 z dne 4. maja 2022 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema skupne kmetijske politike ter uporabe in izračuna upravnih sankcij v zvezi s pogojenostjo (UL L 183/12, 8.7.2022)*) v skladu z njeno uvodno izjavo 16, v kateri je navedeno: „Zaradi jasnosti in pravne varnosti bi bilo treba razveljaviti Delegirano uredbo (EU) št. 640/2014. Vendar bi bilo treba navedeno uredbo še naprej uporabljati v zvezi z vlogami za pomoč za neposredna plačila, vloženimi pred 1. januarjem 2023, zahtevki za plačilo v zvezi s podpornimi ukrepi, ki se izvajajo na podlagi Uredbe (EU) št. 1305/2013, ter kontrolnim sistemom in

upravnimi sankcijami v zvezi s pravili o navzkrižni skladnosti.“), ki se je uporabljala v tržnem letu 2019 in torej v času izreka sankcije z uradnim obvestilom z dne 5. decembra 2022 o odobritvi in izplačilu finančne podpore v okviru shem in ukrepov neposrednih plačil na površino v tržnem letu 2019, št. zadeve [...], če v času, ko sodišče obravnava zadevo, Delegirana uredba Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 v različici, ki se uporablja od 1. januarja 2023 (dostopno na spletni strani <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>), ne vsebuje več člena 19a?

Zakonodaja in sodna praksa Unije

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 ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (v nadaljevanju: Delegirana uredba št. 640/2014), uvodna izjava 17, členi 15, 18, 19 in 19a

Delegirana uredba Komisije (EU) 2022/1172 z dne 4. maja 2022 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema skupne kmetijske politike ter uporabe in izračuna upravnih sankcij v zvezi s pogojenostjo (v nadaljevanju: Delegirana uredba 2022/1172), uvodna izjava 16 in člen 13

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 49(1)

Sodba z dne 2. oktobra 2014, Vlaams Gewest, C-525/13, ECLI:EU:C:2014:2254

Sodba z dne 29. aprila 2021, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea, C-294/19 in C-304/19, ECLI:EU:C:2021:340

Sodba z dne 7. aprila 2022, SC Avio Lucos SRL, C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273

Nacionalna zakonodaja

Zakon za podpomagane na zemedelskote proizvodelti (zakon o podpori imetnikov kmetijskih gospodarstev, v nadaljevanju: ZPZP), člena 41 in 43

Naredba Nr. 5 ot 27.02.2009 za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (uredba št. 5 o pogojih in postopku vložitve zahtevkov v okviru shem in ukrepov neposrednih plačil), členi 1, 2, 4, 11, 12 in 14

V skladu s členom 14(1) te uredbe lahko prosilec za podporo umakne vlogo v celoti ali v zvezi z eno ali več shemami ali ukrepi do datuma plačila za zadevno shemo ali ukrep. Umik površin se izvede s pisno vlogo, naslovljeno na pristojni Oblastna direktsia na Darhzaven fond „Zemedelie“ (regionalni direktorat državnega kmetijskega sklada, Bolgarija).

Člen 14(6) te uredbe določa: „Prosilec za podporo ne sme umakniti vložene vloge v celoti ali v zvezi z eno ali več shemami ali ukrepi, če: 1. je bil obveščen o tam ugotovljenih prekrivanjih v zvezi s parcelami z ugotovljenimi prekrivanji;

2. je bil obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem;

3. je bil pri njem opravljen pregled na kraju samem in je bil obveščen o ugotovljenih kršitvah v zvezi s površinami in/ali živalmi, za katere je bila ugotovljena kršitev.“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožeča stranka je za tržno leto 2019 vložila vlogo za podporo v okviru več shem in ukrepov neposrednih plačil na površino. Sredstva za podporo zagotavljajo Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in državni proračun Republike Bolgarije.
- 2 Na podlagi vloge so bili opravljeni upravni pregledi in pregled na kraju samem. Po podatkih, ki jih je tožeča stranka predložila v tožbi, vloženi pri predložitvenem sodišču, je državni kmetijski sklad v obdobju od 8. do 28. avgusta 2019 opravil pregled površin, prijavljenih v vlogi. Površine, ki jih je prijavila družba, naj bi bile med tem pregledom ocenjene kot v celoti upravičene v skladu z več shemami. Nacionalno sodišče je na zahtevo prejelo informacije, da je bil med 22. in 25. oktobrom 2019 opravljen pregled, v zvezi s čimer pa ni bilo navedeno, da bi bil upravičenec obveščen o rezultatih pregleda ali da bi bil obveščen, da bo opravljen pregled. Sporočena nista bila niti številka niti datum odredbe o izvedbi pregleda.
- 3 Z obvestilom z dne 4. novembra 2019, vpisanim v tajništvo regionalnega direktorata državnega kmetijskega sklada – Targovishte pod št. zadeve 02-250-2600/3865, je tožeča družba umaknila vlogo za podporo za posebej navedene površine.
- 4 V teh okoliščinah je Zamestnik izpalnitelen direktor (namestnik izvršnega direktorja) državnega kmetijskega sklada kot odgovor na vlogo tožeče stranke za podporo z individualno identifikacijsko številko 25/240419/09561 za tržno leto 2019 izdal uradno obvestilo z individualno evidenčno številko 662032 z dne 5. decembra 2022, št. zadeve 01-2600/6992, o odobritvi in izplačilu finančne podpore v okviru shem in ukrepov neposrednih plačil na površino.
- 5 Z uradnim obvestilom je bila tožeči družbi dodeljena finančna podpora, vendar so bili zneski, ki jih je zahtevala, znižani (predvsem zaradi ugotovljene čezmerne prijave površin) tako:

za 13.631,34 leva (BGN) za podukrep 13.1. Nadomestila za gorska območja; za 2275,96 leva (BGN) za podukrep 13.2. Nadomestila za druga območja, ki imajo pomembne naravne omejitve; za 46.475,43 BGN v okviru sheme enotnega plačila

na površino; za 58,98 BGN v okviru sheme prerazporeditvenega plačila; za 22.779,74 BGN v okviru sheme vezane podpore za sadje (glavna skupina); za 20.082,53 BGN v okviru sheme vezane podpore za sadje (slive in namizno grozdje); za 17.632,87 BGN v okviru sheme plačil za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje – zelena neposredna plačila; za 1436,87 BGN v okviru sheme vezane podpore za zelenjavo (paradižnik, kumare, kumarice za vlaganje in jajčevci); za 12.801,05 BGN v okviru sheme vezane podpore za zelenjavo (paprika) in za 1556,39 BGN v okviru sheme vezane podpore za zelenjavo (krompir, čebula in česen).

V skladu s členoma 19 in 19a Uredbe št. 640/2014 so bile sankcije, ki jih je bilo treba zadržati od prihodnjih plačil, določene tako:

V okviru sheme enotnega plačila na površino: 22.712,35 BGN; za podukrep 13.1 (Nadomestila za gorska območja): 6920,23 BGN; za podukrep 13.2 (Nadomestila za druga območja, ki imajo pomembne naravne omejitve): 1533,15 BGN; v okviru sheme vezane podpore za sadje (glavna skupina): 22.779,74 BGN.

- 6 Tožena stranka je v zvezi z umikom parcel pred predložitvenim sodiščem navedla, da trditve tožeče stranke, da je bil na podlagi uradnega obvestila z dne 4. novembra 2019, št. zadeve 02-250-2600/3865, izveden umik površin, ni utemeljena. Umik površin naj bi bil veljaven le, če je izveden prek integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS) na način in po postopku, ki omogočata spremljanje obravnave vloge. V IVKS naj bi bila vključena funkcija, ki ob vložitvi vloge za popoln ali delni umik površin opravi preverjanje dopustnosti potrditve ali zavrnitve umika. Druge vrste umika površin, ki ne omogočajo objektivne presoje njegove dopustnosti, naj ne bi bile vključene v spis postopka z vlogo in naj ne bi bile obravnavane kot vloga za umik površin. V zvezi s tem naj bi bil poslovodja tožeče družbe z dopisom z dne 18. decembra 2019, št. zadeve 02-2600/6724#1, obveščen, da ne sme izvesti umika parcel na način, ki bi bil v nasprotju z zahtevami člena 14(6) uredbe št. 5 z dne 27. februarja 2009.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 7 Družba „Kanevi Komers DS“ EOOD meni, da se Uredba 2021/2115 ne uporablja, saj naj bi se nanašala na obdobje od leta 2023 do 2027. Za spor o glavni stvari naj bi se uporabljale določbe Uredbe št. 1306/2013 in Uredbe št. 640/2014. Tožeča stranka trdi, da je upravni organ pravočasno obvestila o umiku prijavljenih površin in da je spoštovala pisno obliko iz člena 15 Uredbe št. 640/2014. V odredbi o pregledu na kraju samem naj ne bi bila navedena nobena parcela, tako da naj upravni organ ne bi imel nobenega dokaza, da je bila izvedba pregleda na kraju samem odrejena prav za površine, ki so bile umaknjene. V skladu s členom 15 Uredbe št. 640/2014 naj se upravne sankcije iz tega poglavja ne bi uporabile za del vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, za katerega upravičenec pisno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o

nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo. Na podlagi informacij, ki jih predloži upravičenec v smislu odstavka 1, naj bi se vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo popravil tako, da odraža dejanske okoliščine. Neposredna uporaba določbe prava Unije naj bi vodila do tega, da sta primera iz člena 14(6) uredbe št. 5, v katerih umik površin ni dovoljen, ravno tako dva: primer iz točke 1, v katerem naj bi bil vložnik pred vložitvijo vloge za umik površin obveščen o kršitvah, ugotovljenih v njegovi vlogi, in drugi primer – kombinacija točk 2 in 3 – v katerem naj bi bil vložnik pred vložitvijo vloge za umik površin obveščen, da je bil izbran za pregled na kraju samem, ki naj bi bil opravljen in med katerim naj bi bile ugotovljene kršitve. V obravnavani zadevi naj ne bi obstajal nobeden od dveh razlogov za preprečitev umika površin.

- 8 Namestnik izvršnega direktorja državnega kmetijskega sklada meni, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni potreben. Med nacionalnim pravom in pravom Unije naj ne bi bilo protislovja. Določba o sankcijah iz člena 19a Uredbe št. 640/2014 naj bi bila pravilno uporabljena, saj naj bi bil [upravni] akt sprejet pred 1. januarjem 2023.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

Spor se nanaša na veljavnost postopka umika parcel s strani tožeče družbe in zlasti na to, ali je bila družba upravičena umakniti parcele, za katere je zaprosila za podporo, ne prek IAKS, temveč na način iz člena 15 Delegirane uredbe št. 640/2014 in člena 14 uredbe št. 5 z dne 27. februarja 2009, in sicer s pisno vlogo, ki jo je naslovila na regionalni direktorat državnega kmetijskega sklada, in pod pogojem, da še ni bila obveščena o nameri pristojnega organa, da opravi pregled na kraju samem, ali o neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.

Spor glede uporabe nacionalne ureditve je treba preučiti v luči uvodne izjave 17 ter členov 15 in 19a Delegirane uredbe št. 640/2014 ter ob upoštevanju dejstva, da je bila slednja razveljavljena z Delegirano uredbo št. 2022/1172, in člena 49(1), tretji stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Ti sporni vprašanji nista bili predmet razlage Sodišča Evropske unije, ki bi jo nacionalno sodišče lahko uporabilo.

Predložitevno sodišče pri oblikovanju vprašanj za prehodno odločanje ugotavlja, da člen 15 Delegirane uredbe št. 640/2014 določa: „Upravne kazni iz tega poglavja se ne uporabijo za del vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo, za katerega upravičenec pisno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi, pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo.“

V zvezi s sporom o glavni stvari se v zvezi z uporabo zgoraj navedene določbe postavljata ti vprašanji:

Prvič, kako je treba razumeti določbo v delu „upravičenec pisno obvesti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi“, in ali iz njene razlage izhaja, da za spoštovanje te določbe zadostuje, da so bile informacije predložene v pisni obliki in da jih je pristojni organ prejel, ali pa morajo biti informacije predložene (kot v nacionalni praksi) v določeni obliki in prek določene platforme, čeprav Uredba takih zahtev ne vsebuje in pristojnost držav članic, da določijo dodatna pravila za uporabo te uredbe, ni izrecno določena.

Drugič, kako jo je treba razlagati v delu „pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem, in da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo“, saj je potrebna razlaga [vprašanja], do katerega trenutka v zvezi z vložitvijo vloge upravičenca za umik površin negativna pogoja „pod pogojem, da upravičenec ni bil obveščen o nameri pristojnega organa, da izvede pregled na kraju samem“ in „[pod pogojem] da organ upravičenca še ni obvestil o kakršni koli neskladnosti vloge za pomoč ali zahtevka za plačilo“ ne smeta biti podana, in [postavlja se vprašanje], ali je treba glede na besedilo navedene določbe to razlagati tako, da ima upravičenec, če ni bil obveščen, da organ namerava opraviti pregled na kraju samem in/ali ni bil obveščen o neskladnosti njegove vloge, do trenutka, ko je obveščen o obstoju negativnih pogojev za predložitev informacij, pravico pisno obvestiti pristojni organ, da je vloga za pomoč ali zahtevek za plačilo nepravilen ali da je postal nepravilen po vložitvi.

Člen 19a Delegirane uredbe št. 640/2014 določa sankcije, ki so bile naložene družbi, to je tožeči stranki v postopku v glavni stvari.

Predložitveno sodišče ugotavlja, da je člen 19a z zgoraj navedenim besedilom vsebovan v različici Delegirane uredbe št. 640/2014 (dostop 3. aprila 2024 na spletni strani <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0640-20210903>).

V naslednji različici Delegirane uredbe št. 640/2014 (dostop 3. aprila 2024 na spletni strani <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>) pa člena 19a ni.

Predložitveno sodišče navaja, da je v uvodni izjavi 16 Delegirane uredbe 2022/1172 navedeno: „Zaradi jasnosti in pravne varnosti bi bilo treba razveljaviti Delegirano uredbo (EU) št. 640/2014. Vendar bi bilo treba navedeno uredbo še naprej uporabljati v zvezi z vlogami za pomoč za neposredna plačila, vloženi pred 1. januarjem 2023, zahtevki za plačilo v zvezi s podpornimi ukrepi, ki se izvajajo na podlagi Uredbe (EU) št. 1305/2013, ter kontrolnim sistemom in upravnimi sankcijami v zvezi s pravili o navzkrižni skladnosti.“ Člen 13 („Razveljavitev“) določa: „Delegirana uredba (EU) št. 640/2014 se razveljavi z

učinkom od 1. januarja 2023. Vendar se še naprej uporablja za: (a) vloge za pomoč za neposredna plačila, predložene pred 1. januarjem 2023; (b) zahteve za plačilo v zvezi s podpornimi ukrepi, ki se izvajajo na podlagi Uredbe (EU) št. 1305/2013; (c) kontrolni sistem in upravne sankcije v zvezi s pravili o navzkrižni skladnosti.“

Postavlja se vprašanje veljavnosti prenehanja veljavnosti člena 19a Delegirane uredbe št. 640/2014 v zadnji različici (različici, ki velja od 1. januarja 2023 in v času obravnavanja zadeve).

Če je odgovor na vprašanje o prenehanju veljavnosti določbe o sankcijah iz člena 19a zadnje različice Delegirane uredbe št. 640/2014 potrjen in glede na to, da je bil upravni akt, s katerim je bila naložena sankcija na podlagi te (zdaj manjkajoče) pravne podlage, sprejet 5. decembra 2022, torej pred začetkom veljavnosti zadnje različice Delegirane uredbe št. 640/2014, nato pa je bil izpodbijan in predložitveno sodišče o zakonitosti upravnega akta odloča po prenehanju veljavnosti člena 19a te uredbe, se postavlja vprašanje o uporabi člena 49(1), tretji stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v zvezi z naloženo sankcijo.

Predložitveno sodišče glede na dejansko stanje v sporu o glavni stvari, zakonodajo Evropske unije, nacionalno zakonodajo in doktrino meni, da je treba Sodišču Evropske unije predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, da bi lahko izpolnilo svojo obveznost razlage nacionalne zakonodaje v skladu s pravom Unije.