

Zadeva C-708/22

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

Datum vložitve:

16. november 2022

Predložitveno sodišče:

Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija)

Datum predložitvene odločbe:

21. oktober 2022

Tožeča stranka:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne
(ASOPROVAC)

Tožena stranka:

Administración General del Estado

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek za ugotovitev ničnosti – Kraljeva uredba 41/2021 – Prva končna določba, peti odstavek – Kraljeva uredba 1075/2014 – Člen 11(2) in (3) – Kmetijska dejavnost – Trajni pašniki – Proizvodnja – Paša z živalmi z lastnega kmetijskega gospodarstva – Vzdrževanje kmetijskih površin

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago – Člen 267 PDEU – Skupna kmetijska politika (SKP) – Pomoči – Združljivost nacionalne določbe s pravom Unije – Uredba (EU) št. 1307/2013 – Člena 4 in 32(2) – Uredba (EU) št. 1306/2013 – Člen 60 – Umetno ustvarjanje pogojev za pridobitev pomoči – Listina o temeljnih pravicah – Člena 20 in 21 – Kršitev načel primarnosti prava Unije, hierarhije predpisov, varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člena 4 in 32(2) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 ter člen 60 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnemu predpisu, kot je kraljeva uredba št. 41/2021, ki zato, da bi preprečila ustvarjanje umetnih pogojev pri dodelitvi trajnih skupnih pašnikov v javni lasti, ki so v skupni rabi, upravičencem, ki jih ne uporabljajo, določa, da je paša dovoljena le, če se izvaja z živalmi z lastnega kmetijskega gospodarstva?
2. Ali je treba v zvezi z ustvarjanjem umetnih pogojev za pridobitev pomoči člen 60 Uredbe (EU) št. 1306/2013 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu predpisu, kot je kraljeva uredba 41/2021, ki določa domnevo umetnega ustvarjanja pogojev za dostop do pomoči v primerih, v katerih se kmetijska dejavnost paše na trajnih pašnikih v javni lasti in skupni rabi izvaja z živalmi, ki niso del kmetijskega gospodarstva prosilca za pomoč?
3. Ali je treba člen 4(1)(c) Uredbe (EU) št. 1307/2013 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu predpisu, kot je kraljeva uredba 1075/2014 z dne 19. decembra 2014, ki določa, da paše na kmetijskih površinah ni mogoče opredeliti kot dejavnost vzdrževanja teh površin v stanju, primernem za pašo?
4. Ali je treba člen 4(1)(c) Uredbe (EU) št. 1307/2013 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu predpisu, kot je kraljeva uredba 1075/2014 z dne 19. decembra 2014, ki določa, da osebe, ki so zgolj imetniki neizključne pravice do paše na zemljiščih, ki niso v njihovi lasti, in ki to pravico prenesejo na tretjo osebo, da bi ta lahko uporabljala pašnik za krmljenje svoje živine, ne opravljajo kmetijske dejavnosti v smislu točke (i) navedenega člena 4(1)(c)?
5. Ali je treba odstavka 1(b) in 1(c) zgoraj navedenega člena 4 Uredbe (EU) št. 1307/2013 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnemu predpisu, kot je kraljeva uredba 1075/2014 z dne 19. decembra 2014, ki določa, da teh oseb, ki so zgolj imetniki neizključne pravice do paše na zemljiščih v skupni rabi, ki niso v njihovi lasti, ni mogoče šteti za upravljavce pašnikov, na katerih je predvidena ta pravica do paše, za namene izvajanja dejavnosti vzdrževanja teh kmetijskih površin v stanju, primernem za pašo?

Navedene sodna praksa in določbe prava Unije

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: člena 4 in 32(2)

Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in

razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008: člen 60

Delegirana uredba Komisije (EU) št. 639/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe št. 1307/2013 ter o spremembi Priloge X k navedeni uredbi: člen 4

Uredba (EU) 2020/127 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. januarja 2020 o spremembi Uredbe (EU) št. 1306/2013 glede finančne discipline od proračunskega leta 2021 naprej in Uredbe (EU) št. 1307/2013 glede prožnosti med stebri za koledarsko leto 2020

Uredba (EU) 2020/2220 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o določitvi nekaterih prehodnih določb za podporo iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) v letih 2021 in 2022 ter o spremembi uredb (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013 in (EU) št. 1307/2013 glede sredstev in uporabe v letih 2021 in 2022 ter Uredbe (EU) št. 1308/2013 glede sredstev in razdelitve take podpore v letih 2021 in 2022

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člena 20 (enakost pred zakonom) in 21 (prepoved diskriminacije)

Sodba z dne 7. aprila 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

Sodba z dne 7. aprila 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)

Sklep z dne 26. novembra 2021, Agrárminiszter (C-273/21, neobjavljen, EU:C:2021:967)

Sodba z dne 12. septembra 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546)

Navedene določbe nacionalnega prava

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (kraljeva uredba 41/2021 z dne 26. januarja o posebnih določbah za uporabo kraljevih uredb 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 in 1078/2014 z dne 19. decembra, izdanih za izvajanje skupne kmetijske politike v Španiji, v letih 2021 in 2022 (v nadaljevanju: kraljeva uredba 41/2021): prva končna določba, peti odstavek

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (kraljeva uredba 1075/2014 z dne 19. decembra o izvajanju neposrednih plačil za kmetijstvo in živinorejo ter drugih shem podpore od leta

2015 ter o upravljanju in nadzoru neposrednih plačil in plačil za razvoj podeželja (v nadaljevanju: kraljeva uredba 1075/2014): člen 11(2) in (3)

Constitución Española (španska ustava): člen 14 (enakost)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (špansko združenje proizvajalcev govejega mesa (ASOPROVAC)) je 1. marca 2021 vložilo tožbo v upravnem sporu zoper kraljevo uredbo 41/2021 in predlagalo ugotovitev ničnosti prve končne določbe, petega odstavka, te kraljeve uredbe (v nadaljevanju: sporna določba), ki spreminja člen 11(2) in (3) kraljeve uredbe 1075/2014.
- 2 V skladu s prvotno različico tega člena je moral prosilec za pomoč za vsako parcelo navesti, ali bo namenjena obdelovanju ali vzdrževanju. V primeru vzdrževanja in če je šlo za pašnike, je bilo treba navesti, ali se bo vzdrževanje izvajalo s pašo ali z drugimi postopki. Seznam vzdrževalnih dejavnosti je na voljo v prilogi IV h kraljevi uredbi 1075/2014.
- 3 Po tem, ko je kraljeva uredba 41/2021 spremenila člena 11(2) in (3) kraljeve uredbe 1075/2014, ta določba med drugim določa, da je treba navesti, ali se bo na pašnikih izvajala proizvodna dejavnost s pašo, in da je v primeru trajnih pašnikov v javni lasti, namenjenih skupni rabi, dovoljena le proizvodnja na podlagi paše z živalmi z lastnega kmetijskega gospodarstva prosilca za pomoč ter da ni sprejemljiva nobena od vzdrževalnih dejavnosti iz priloge IV h kraljevi uredbi 1075/2014.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Tožeča stranka trdi, da je sporna določba nična po samem zakonu iz naslednjih razlogov:
 - Kršitev členov 4 in 32 Uredbe št. 1307/2013 in člena 4 Delegirane uredbe št. 639/2014 ter kršitev sodne prakse Sodišča glede upravičenosti trajnih pašnikov do plačila neposredne pomoči: španska država ne more določiti pogojev za upravičenost pašnikov, ki jih zakonodaja Unije ne zahteva in so v nasprotju z njo, kot je nova zahteva, da se morajo na pašnikih dejansko pasti živali, te živali pa morajo biti poleg tega s kmetijskega gospodarstva prosilca za pomoč (to pomeni, da se ukvarja z vzrejo živine prosilca), če gre za pašnike v javni lasti in v skupni rabi, kot da bi šlo za vezano podporo.
 - Kršitev člena 60 Uredbe št. 1306/2013 in kršitev sodne prakse Sodišča o umetnem ustvarjanju pogojev za dostop do pomoči: s sporno določbo je bila uvedena domneva goljufije *iuris et de iure*, katere namen je govedorejce, ki se ukvarjajo z intenzivno rejo, izključiti iz sistema pomoči, pri čemer je osnovna ideja, da si ne zaslužijo neposredne pomoči na površino, čeprav jo prejema že

od leta 2000 in se od njih nikoli ni zahtevalo, da pasejo svoje živali na trajnih pašnikih, ki so del njihovega kmetijskega gospodarstva.

- Kršitev členov 20 in 21 Listine in člena 14 španske ustave, ki zagotavljajo enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije v zadevah, ki so v pristojnosti Evropske unije: vzpostavljeno je bilo diskriminatorno obravnavanje španskih in evropskih rejcev pitanega goveda ter tudi samih španskih rejcev, saj se je paša z živalmi z lastnega kmetijskega gospodarstva zahtevala le na pašnikih v javni lasti in skupni rabi, ne pa tudi na pašnikih v zasebni lasti.
- Kršitev načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti: sporna določba je bila sprejeta po šestih letih uporabe zakonodaje Unije, ko je Evropska komisija državam članicam naložila, naj v letih 2021 in 2022 zagotovijo kontinuiteto pomoči, ki so jo živinorejci prejeli, ne da se spremenijo pogoji upravičenosti do teh pomoči za obdobje 2014-2020, saj bo reforma SKP odložena in so se v zvezi s tem zgolj sprejeli ukrepi prilagoditve proračuna na podlagi Uredbe 2020/127. Španska država teh zahtev ni izpolnila brez pravne podlage in ne da bi obstajali razlogi nujnosti ali potrebnosti.
- Kršitev načel pridrška zakona, prenosa pristojnosti, hierarhije predpisov in primarnosti prava Unije: španska država, ki je pristojna le za izvajanje zakonodaje Unije, je kršila ta načela, saj je s kraljevo uredbo 41/2021 omejila možnost prijave pašnikov glede na njihovo lastništvo (javno ali zasebno) in rabo (zasebno ali skupno).

5 Državna uprava, tožena stranka, v bistvu trdi naslednje:

- Evropske uredbe se uporabljajo neposredno, lahko pa se od držav članic zahteva, da določijo pravila za njihovo izvajanje (glej Uredbo št. 1307/2013 (člen 4(1)(c)(ii) in (iii) ter (h) in (2)) ter Uredbo št. 1306/2013 (členi 4(1), 5, 7(1) ter 58(1) in (2)). V skladu s to dolžnostjo je španska uprava med drugim objavila kraljevo uredbo 1075/2014 in uvedla spremembe te uredbe, potrebne za zagotovitev pravnega izvajanja SKP. V tem smislu je kraljeva uredba 41/2021 posledica sprejetja Uredbe 2020/2220.
- Podaljšanje izvajanja sedanje SKP ne omejuje pristojnosti vlade, da sprejme potrebne spremembe kraljeve uredbe 1075/2014. Poleg tega mora Kraljevina Španija kot država članica Evropske unije take spremembe uvesti na podlagi člena 58(1) Uredbe št. 1306/2013.
- Člen 11(2) kraljeve uredbe 1075/2014 je po spremembi, uvedeni s kraljevo uredbo 41/2021, skladen z evropsko zakonodajo, ko med drugim določa, da se kmetijska dejavnost proizvodnje iz člena 4(1)(c)(i) Uredbe št. 1307/2013 lahko izvaja le na pašnikih v javni lasti, ki so v skupni rabi in na katerih se pasejo živali, ki pripadajo kmetijskemu gospodarstvu kmeta.
- Kar zadeva umetno ustvarjanje pogojev za dostop do pomoči v skladu s točko 29 sodbe Sodišča v zadevi C-434/12, v obravnavani zadevi ne gre za domnevo

iuris et de iure, da rejci pitanega goveda umetno ustvarjajo pogoje za pridobitev pomoči SKP, temveč za ugotovitev tega dejstva, ki je priznано v sami tožbi.

- Trditev tožeče stranke, da je tožena stranka zlorabila svoja pooblastila s sprejetjem kraljeve uredbe 41/2021, s katero po mnenju tožeče stranke ni želela zagotoviti pravilne uporabe zakonodaje Unije, temveč vnaprej izvesti strateški načrt, ki naj bi ga španska uprava pripravila za takrat, ko bo sprejeta nova SKP, da bi sektor govedoreje izključila iz sheme pomoči SKP, je popolnoma neutemeljena.
- Kraljeva uredba 41/2021 ne določa diskriminatorne obravnave v nasprotju s členoma 20 in 21 Listine in členom 14 španske ustave, saj zahteva le pašo z živalmi s kmetijskega gospodarstva na pašnikih v javni lasti in skupni rabi, ne pa na pašnikih v zasebni lasti. V zvezi s tem je treba opozoriti, da paša nikakor ni dopustna kot kmetijska dejavnost vzdrževanja kmetijske površine v stanju, primernem za pašo, ne glede na to, ali gre za javni ali zasebni pašnik, ki je v lasti prosilca za pomoč ali tretje osebe. Zato ni diskriminacije med rejci pitanega goveda, ki so imetniki pravic do paše na javnih pašnikih v skupni rabi, in imetniki pravic do paše na zasebnih pašnikih: nihče od njih ne more prijaviti, da opravlja dejavnost vzdrževanja navedenih pašnikov s pašo na njih. Res je, da v primeru pašnikov v zasebni lasti predpis ne zahteva, da se kmetijska dejavnost proizvodnje nujno izvaja z živalmi s samega kmetijskega gospodarstva, niti ne izključuje možnosti, da se na teh pašnikih izvajajo vzdrževalna dela iz priloge IV h kraljevi uredbi 1075/2014, vendar je to posledica različne pravne ureditve, ki velja za obe vrsti pašnikov. Diskriminacije ni, saj mora prosilec za pomoč v vsakem primeru dejansko opravljati kmetijsko dejavnost na pašnikih v skupni rabi.
- Sklicevanje v tožbi na kršitev načel hierarhije predpisov in primarnosti prava Unije temelji na napačni predpostavki, da je španska zakonodaja v nasprotju z evropsko zakonodajo. Ker takšnega protislovja ni, ni kršitve načela hierarhije predpisov niti načela primarnosti prava Unije.
- V zvezi s kršitvijo načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj tožeča stranka ponovno izhaja iz napačne predpostavke, in sicer da kraljeva uredba 41/2021 določa pogoje za pridobitev pomoči SKP, ki se razlikujejo od pogojev, ki jih zahteva zakonodaja Unije, in da gre za dodatne pogoje. Vendar pa je namen sprememb, ki so bile s kraljevo uredbo 41/2001 uvedene v kraljevo uredbo 1075/2014, dejansko ta, da se razloži ali pojasni Uredba št. 1307/2013; izrecno je bilo navedeno, da pravilna razlaga evropske zakonodaje imetnikom pravic do paše na pašnikih v javni lasti in v skupni rabi ne dopušča prijave kakršne koli proizvodne dejavnosti razen paše z lastnimi živalmi in da na teh površinah ne morejo prijaviti dejavnosti vzdrževanja kmetijskih površin.
- Nesprejemljivo je, da bi se oseba (ne glede na to, ali je živinorejec ali rejec pitanega goveda), ki so ji dodeljene pravice do paše na pašnikih, ki so v javni

lasti in v skupni rabi, in ki te pravice do paše zgolj prenese na tretjo osebo, da bi ta lahko uporabljala pašnike za krmljenje svoje živine, lahko upravičeno pričakovala, da s tem izvaja kmetijsko dejavnost, ki ji daje pravico do pridobitve pomoči SKP. Na kratko, način delovanja rejcev pitanega goveda, opisan v tožbi, je bil vedno v nasprotju z zakonodajo Unije. In če se je dejansko izvajal, bi morale pristojne javne uprave začeti ustrezne postopke za preučitev storjenih nepravilnosti.

- Spor v tej zadevi je, ali je člen 11(2) in (3) kraljeve uredbe 1075/2014, kot je bila spremenjena, v skladu s pravom Unije ali ne. V ta namen bo treba razlagati pojme upravičeni hektar, kmetijska površina, trajni pašniki in kmetijska dejavnost za namene prejemanja neposredne pomoči na površino iz členov 4 in 32 Uredbe št. 1307/2013 ter sklicevanje na prepoved ustvarjanja umetnih pogojev za dostop do pomoči iz člena 60 Uredbe št. 1306/2013.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 6 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) meni, da je predložitev vprašanj za predhodno odločanje neizogibna, ker spodaj obravnavana sodna praksa Sodišča ne daje odgovora na dvome, ki so se pojavili v zvezi z odločitvijo o sporu o glavni stvari.
- 7 Čeprav se je sklep v zadevi C-273/21 nanašal na razlago člena 32(2)(a) in (b) Uredbe (EU) št. 1307/2013, so se zastavljena vprašanja razlikovala od vprašanj v tej zadevi. V navedeni zadevi je šlo za območje, ki je bilo v madžarski zakonodaji opredeljeno kot letališče, vendar se na njem ni izvajala nobena dejavnost, povezana z letališčem. Sodišče je ugotovilo, da je treba kmetijsko površino, ki se uporablja v kmetijske namene, opredeliti kot kmetijsko površino, če se dejansko uporablja kot trajni pašnik za rejo živali.
- 8 V sodbi v zadevi C-116/20 so bila dejstva (glej zlasti točke od 26 do 31 sodbe) nekoliko podobna tem dejstvom. Vendar se je v navedeni zadevi obravnaval poseben primer prosilca za pomoč, ki mu ta pomoč ni bila dodeljena, ker ni izpolnjeval nekaterih pogojev, ki jih je določala romunska nacionalna zakonodaja, medtem ko se v tej zadevi neposredno izpodbija konkretna določba podzakonskega predpisa, ne pa akt, sprejet na podlagi predpisa. Poleg tega so se vprašanja, o katerih je Sodišče odločalo v tej zadevi, nanašala na razlago Uredbe (EU) št. 73/2009, razveljavljene z Uredbo št. 1307/2013, ki se uporablja v tej zadevi. Zato obrazložitev iz navedene sodbe (zlasti točke 75, 76, 85, 86 in 87) ne odpravlja dokončno dvomov Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) glede pravilne razlage členov 4 in 32 Uredbe št. 1307/2013 ter člena 60 Uredbe št. 1306/2013.
- 9 V postopku predhodnega odločanja C-176/20 so tako kot v našem primeru predmet razlage člena 4 in 32 Uredbe št. 1307/2013 ter člen 60 Uredbe št. 1306/2013 (v povezavi z uvodnima izjavama 4 in 16 Delegirane uredbe št. 639/2014). Vendar razlaga teh določb v zadevi C-176/20 temelji na dejstvih, ki se ne ujemajo povsem z dejstvi v tej zadevi. V navedeni zadevi (glej točko 49

navedene sodbe) je bilo vprašanje, ali pojem „aktivni kmet“ zajema pravno osebo, ki je sklenila koncesijsko pogodbo, ki se nanaša na pašno površino, ki je v lasti občine, in ki tam pase živali, ki so ji jih v posodbo dale fizične osebe, ki so njihovi lastniki. V obravnavani zadevi pa se poskuša ugotoviti, ali je mogoče osebe, ki so zgolj imetniki neizključne pravice do paše na zemljiščih v skupni rabi, ki niso v njihovi lasti, šteti za „upravljavce“ pašnikov, na katere se nanaša ta pravica do paše, za namene opravljanja dejavnosti vzdrževanja teh kmetijskih površin v stanju, primernem za pašo, ali ne, in tudi, ali se lahko v takem primeru, ko te osebe prenesejo to pravico na tretjo osebo, da bi ta lahko uporabljala pašnik za krmljenje svoje živine, šteje, da opravljajo kmetijsko dejavnost v smislu člena 4(1)(c)(i) Uredbe št. 1307/2013. Po drugi strani pa se glede razlage člena 60 Uredbe (EU) št. 1306/2013 naša zadeva in zadeva, ki je bila tam obravnavana, tudi bistveno razlikujeta, saj je zadnja – drugače od naše zadeve – kot dejstvo, ki ga je treba upoštevati, omenjala sklenitev koncesijske pogodbe v nasprotju z nacionalnim pravom, ki se uporabi, pa tudi vsebina posodbenih pogodb iz postopka v glavni stvari, zlasti če iz njih izhaja, da paše z izposojenimi živalmi ne izvaja družba Avio Lucos, ampak lastniki teh živali.