

**Predmet C-225/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

29. svibnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Curtea de Apel Constanța (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

7. svibnja 2020.

**Žalitelj:**

Euro Delta Danube SRL

**Druga stranka u žalbenom postupku:**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

**Predmet glavnog postupka**

Žalba protiv presude u građanskom postupku od 28. lipnja 2019. koju je donio Tribunalul Tulcea (Viši sud u Tulcei, Rumunjska) i kojom se odbija žaliteljev zahtjev za djelomično poništenje tuženikove odluke u vezi s jedinstvenim zahtjevom za plaćanje za 2017.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Na temelju članka 267. UFEU-a, Curtea de Apel Constanța (Žalbeni sud u Constanți, Rumunjska) zahtijeva tumačenje članka 2. točke 23. i članka 19. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014.

**Prethodno pitanje**

Protivi li se odredbama članka 2. točke 23. i članka 19. Delegirane uredbe br. 6[4]0/2014 o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i

Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost, nacionalni propis kojim se, u okolnostima kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, na poljoprivrednika primjenjuju prekršajne sankcije zbog prekoračenja prijave zato što ne ispunjava uvjete prihvatljivosti za površinu u pogledu koje se smatra da je došlo do prekoračenja prijave, jer obrađuje površinu zemljišta s ribogojilištima koju posjeduje na temelju ugovora o koncesiji, a nije pružio dokaz o tome da ima suglasnost davatelja koncesije za uporabu zemljišta u poljoprivredne svrhe?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Članak 2. točka 23. i članak 19. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost.

### **Navedene nacionalne odredbe**

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (Uredba ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja br. 476 od 7. travnja 2016. o sustavu sankcija koji se primjenjuje na programe izravnih plaćanja i na prijelazne državne potpore u poljoprivrednom i zootehničkom sektoru, vezano za jedinstvene zahtjeve za plaćanje koji su podneseni Agenciji de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi, Rumunjska) od godine podnošenja zahtjeva 2015.; u daljnjem tekstu: OMADR br. 476/2016)*

- članak 2. stavak 2. točka (ș): „prekoračenje prijave znači razlika između površine za koju je podnesen zahtjev za plaćanje i površine utvrđene za plaćanje”;
- članak 6. točka (e): „Ako površina prijavljena za plaćanje prelazi utvrđenu površinu za postotak veći od 50 % utvrđene površine, poljoprivrednik nema pravo na plaćanja za dotičnu platnu grupu te mu se, osim toga, izriče dodatna kazna u visini iznosa pomoći ili potpore koji odgovara razlici između prijavljene i utvrđene površine. Ako se iznos koji je izračunan kao dodatna kazna ne može u cijelosti poravnati tijekom tri kalendarske godine od kalendarske godine kada je utvrđen, preostali iznos se otpisuje”.

*Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru*

*modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Uredba sa zakonskom snagom br. 3/2015 o odobrenju programa plaćanja koji se primjenjuju na poljoprivredu u razdoblju 2015. – 2020. i izmjeni članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim poduzećima i drugim oblicima udruživanja u poljoprivredi; u daljnjem tekstu: OUG br. 3/2015)*

## Članak 2.

„(1) Za potrebe ove uredbe sa zakonskom snagom:

[...]

(e) ‚poljoprivredno gospodarstvo‘ znači sve proizvodne jedinice koje se upotrebljavaju za poljoprivredne djelatnosti i kojima upravlja poljoprivrednik, a nalaze se na području Rumunjske;

(f) ‚poljoprivrednik‘ znači fizička ili pravna osoba ili udruženje fizičkih ili pravnih osoba, bez obzira na njegov pravni status, čije se poljoprivredno gospodarstvo nalazi na području Rumunjske i koji obavlja poljoprivrednu djelatnost;

[...]

(n) ‚poljoprivredna površina‘ znači bilo koja površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajna livada i pašnjak ili trajni nasad;

(o) ‚obradivo‘ zemljište znači zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju ili površina pogodna za poljoprivrednu proizvodnju, ali neobrađena, neovisno o tome je li to zemljište ispod staklenika, solarnog staklenika ili drugog fiksnog ili pomičnog mehanizma zaštite;

[...]

(r) ‚uporaba zemljišta‘ znači uporaba poljoprivredne površine za poljoprivredne djelatnosti u okviru poljoprivrednog gospodarstva koja je na raspolaganju poljoprivredniku u trenutku podnošenja zahtjeva, u godini podnošenja zahtjeva.

[...]”

## Članak 8.

„(1) Kako bi ostvarili pravo na izravna plaćanja iz članka 1. stavka 2., poljoprivrednici moraju:

[...]

(n) prilikom podnošenja jedinstvenog zahtjeva za plaćanje ili njegovih izmjena podnijeti potrebne dokumente koji dokazuju da raspolažu poljoprivrednim

zemljištima [...] ili, ako je potrebno, presliku priloga br. 24 koju je izdao registarski ured područnih upravnih jedinica. Dokumente koji dokazuju da poljoprivrednik raspolaže poljoprivrednim zemljištima treba potpisati prije podnošenja jedinstvenog zahtjeva za plaćanje te oni trebaju biti valjani na dan podnošenja zahtjeva.

[...]"

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Uredba ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja br. 619/2015 o odobrenju kriterija prihvatljivosti, posebnih uvjeta i načina provedbe programa plaćanja iz članka 1. stavaka 2. i 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 3/2015 o odobrenju programa plaćanja koji se primjenjuju na poljoprivredu u razdoblju 2015. – 2020. i izmjeni članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim poduzećima i drugim oblicima udruživanja u poljoprivredi, te o posebnim uvjetima za provedbu kompenzacijskih mjera za ruralni razvoj koji se primjenjuju na poljoprivredna zemljišta u okviru Nacionalnoga programa ruralnog razvoja 2014. – 2020.; u daljnjem tekstu: OMADR br. 619/2015).*

Članak 2. točka (u): „utvrđena površina’ znači, kod programa potpora po površini, površina kod koje su ispunjeni svi kriteriji prihvatljivosti ili druge obveze u pogledu uvjeta za dodjelu potpore; ili, kod mjera potpore po površini, površina čestica ili parcela utvrđena u postupku upravnog nadzora ili kontrole na terenu”.

Članak 5.

„(2) Od godine podnošenja zahtjeva 2015. dokumenti koji dokazuju zakonitu uporabu zemljišta i koji su podneseni Agenciji za plaćanja i intervencije u poljoprivredi u skladu s odredbama članka 8. stavka 1. točke (n) Uredbe sa zakonskom snagom, odnose se na:

(a) poljoprivredno gospodarstvo u okviru kojeg se odvija poljoprivredna djelatnost: potvrda mora biti ispunjena u skladu s obrascem [...] i mora joj se priložiti ovjerena preslika izvornika iz arhiva u kojoj su sadržani podaci [...] iz Upisnika poljoprivrednih gospodarstava 2015. – 2019., u skladu s obrascem [...] i

(b) poljoprivredno zemljište koje je na raspolaganju poljoprivredniku: ovjerene preslike izvornika vlasničkog lista ili drugih dokumenata koji dokazuju pravo vlasništva zemljišta ili drugih dokumenata [...];

(c) neupitno određenje poljoprivrednih čestica koje se upotrebljavaju [...]"

Članak 10.

„(5) Sljedeće površine nemaju pravo na subvencije:

[...]

(o) površine s ribogojilištima, kako su određene u članku 23. stavku 20. Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (Tehnički propisi o popunjavanju Upisnika poljoprivrednih gospodarstava za razdoblje 2015.–2019.), potvrđene Ordinulom ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (Uredba ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja, ministra regionalnog razvoja i javne uprave, ministra financija i predsjednika Državnog zavoda za statistiku br. 734/480/1.003/3.727/2015)".

*Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (Zakon br. 283/2015 o izmjeni Zakona br. 82/1993 o uspostavi rezervata biosfere „Delta Dunava”)*

Članak I.

„1. Na čitavom području rezervata promjena namjene poljoprivrednih zemljišta koja se upotrebljavaju kao poljoprivredna zemljišta za proizvodnju ili kao ribogojilišta, provodi se uz suglasnost upravitelja i samo na temelju stručnih tehničkih studija.”

Članak II.

„(1) U roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona vlasnici, zakupnici ili koncesionari zemljišta koja se upotrebljavaju kao poljoprivredna gospodarstva ili ribogojilišta i čija je namjena promijenjena, moraju uz suglasnost upravitelja provesti stručne tehničke studije koje će potvrditi način uporabe predmetnih poljoprivrednih gospodarstava ili ribogojilišta.

(2) U roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovoga zakona vlasnici/koncesionari zemljišta čija je namjena promijenjena moraju ta zemljišta vratiti u prvobitno stanje ako provedene stručne studije ne opravdavaju promjene [...].”

*Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (Uredba sa zakonskom snagom br. 23 o ribarstvu i akvakulturi) od 5. ožujka 2008. – članak 2. točka 2., koji definira „ribogojilišta”*

**Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Društvo Euro Delta Danube SRL rumunjska je pravna osoba čija je djelatnost akvakultura i uzgoj žitarica. To je društvo 1. listopada 2002. s Consiliulom Local Maliuc (Vijeće Općine Maliuc, Rumunjska) sklopilo ugovor o koncesiji na 49 godina, koji se odnosio na površinu od 137 hektara koju je trebalo upotrebljavati za akvakulturu. U skladu s aneksom ugovoru o koncesiji, površina je izmijenjena sa 137 hektara na 142,2632 hektara. Vijeće Općine Maliuc donijelo je 13. svibnja 2016. Odluku br. 118 kojom je odobrilo obavljanje poljoprivrednih djelatnosti na zemljištu površine 142,2632 hektara koje je dano u koncesiju na razdoblje od pet godina.
- 2 Isto tako, to je društvo 16. veljače 2006. s Consiliulom Județean Tulcea (Vijeće Okruga Tulcea, Rumunjska) sklopilo ugovor o koncesiji na razdoblje od 44 godine, koji se odnosio na površinu od 315 hektara koju je trebalo upotrebljavati za akvakulturu.
- 3 U skladu s aneksom ugovoru br. 2, sklopljenim 20. svibnja 2014., određeno je da će se radi ispunjenja predmeta ugovora o koncesiji od 16. veljače 2006., obavljati rotacija i izmjena uzgoja i akvakulture radi mineralizacije tla i druge aktivnosti određene u skladu s pravilima tehnologije akvakulture za površinu od 200 hektara od ukupno 315 hektara; te su aktivnosti uključivale privremeni prestanak akvakulture u ribogojilištu ili dijelu ribogojilišta u razdoblju od šest mjeseci do tri godine kako bi se osigurala regeneracija tla uzgojem žita. Zemljište se zatim ponovno trebalo upotrebljavati u svrhu akvakulture.
- 4 Društvo Euro Delta Danube SRL je 2017. djelomično upotrebljavalo dva zemljišta pod koncesijom u poljoprivredne svrhe, pa je na temelju OUG-a br. 3/2015 podnijelo jedinstveni zahtjev za plaćanje od 15. svibnja 2017. za površinu od 288,37 hektara (100,58 hektara koje je posjedovalo na temelju ugovora o koncesiji sklopljenog s Vijećem Općine Maliuc i 187,79 hektara koje je posjedovalo na temelju ugovora o koncesiji sklopljenog s Vijećem Okruga Tulcea).
- 5 Druga stranka u žalbenom postupku donijela je 25. rujna 2018. odluku o plaćanju iz koje proizlazi da je na temelju analize dokumenata priloženih zahtjevu utvrđena površina iznosila 100,58 hektara od ukupno prijavljene površine od 288,37 hektara. Slijedom toga, utvrđen je ukupan iznos za uplatu od 30 360,89 rumunjskih leua u odnosu na utvrđenu površinu od 100,58 hektara, kao i dodatne kazne u iznosu od 364 943,27 rumunjskih leua za prekoračenje prijave, u skladu s člankom 19. Uredbe (EU) br. 640/2014. Odbijena je prethodna žalba protiv te odluke.
- 6 Društvo Euro Delta Danube SRL podnijelo je 10. siječnja 2019. Tribunalulu Tulcea (Viši sud u Tulcei) tužbu u kojoj je zahtijevalo poništenje odluke o žalbi i djelomično poništenje odluke o plaćanju koju je donijela Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Centrul Județean Tulcea (Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi (APIA) – Područni ured u Tulcei,

Rumunjska), konkretno odredbi koje se odnose na primjenu kazni u iznosu od 364 943,27 rumunjskih leua kao posljedice prekoračenja prijave površine, te da se drugoj stranci u žalbenom postupku naloži plaćanje razlike koja predstavlja potporu.

- 7 Presudom u građanskom postupku od 28. lipnja 2019. Tribunalul Tulcea (Viši sud u Tulcei) odbio je tužbu kao neosnovanu. Društvo Euro Delta Danube SRL podnijelo je 13. kolovoza 2019. žalbu protiv presude suda koji odlučuje o meritumu Curtei de Apel Constanța (Žalbeni sud u Constanți).

### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 8 Žalitelj tvrdi da je prekoračenje prijave situacija u kojoj postoje prekomjerne razlike između površina koje je poljoprivrednik prijavio kao poljoprivredne čestice koje se upotrebljavaju u okviru jednog fizičkog bloka i referentnih površina fizičkih blokova unesenih u Integrirani sustav za upravljanje i nadzor (IACS), koje se stvarno obrađuju. Društvo žalitelj smatra da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio odredbe članka 2. stavka 2. točke (š) OMADR-a br. 476/2016, kojima se definira prekoračenje prijave.
- 9 Zbog toga žalitelj zahtijeva da se utvrdi da se kazna za prekoračenje prijave primjenjuje samo ako poljoprivrednik prijavi površinu koja je, na temelju Delegirane uredbe (EU) br. 640/2014, preko 50 % veća od one koja se stvarno upotrebljava u okviru jednog fizičkog bloka, a koju je APIA utvrdila na temelju upravnog nadzora na terenu, ali ne i u slučaju kada poljoprivrednik ne podnese zahtjev za plaćanje za dio površine u pisanom obliku.
- 10 Ako je APIA smatrala da dokumenti podneseni na datum podnošenja zahtjeva za plaćanje ne dokazuju pravo uporabe zemljišta, službenik zadužen za upravni nadzor zahtjevâ za plaćanje trebao je odbiti registraciju zahtjeva na temelju kriterija neprihvatljivosti. Osim toga, APIA je mogla zatražiti dodatne informacije koje je smatrala potrebnim.
- 11 Žalitelj zahtijeva da se utvrdi da nepoštovanje uvjeta prihvatljivosti za cijelu površinu za koju je zatraženo plaćanje (odnosno nepostojanje dokaza o uporabi zemljišta za poljoprivrednu proizvodnju) nije razlog za primjenu višegodišnjih kazni za prekoračenje prijave površina koje se obrađuju.
- 12 Druga stranka u žalbenom postupku tvrdi da zemljište dano u koncesiju u svrhu akvakulture, ali koje se upotrebljava kao poljoprivredno zemljište, a da pritom nije dobivena suglasnost davatelja koncesije niti su ispunjene zakonske obveze koje se predviđaju za promjenu kategorije uporabe, nema pravo na plaćanje, zbog čega su kazne za prekoračenje prijave bile pravilno primijenjene.

**Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 13 Žalbeni sud dužan je odlučiti o zakonitosti upravnih akata kojima se djelomično odbija žaliteljev zahtjev za dobivanje financijske potpore. Naime, za dio prijavljene površine nisu poštovane odredbe nacionalnog zakonodavstva koje podrazumijevaju plaćanja za zemljišta koja su ribogojilišta i koja se upotrebljavaju kao obradivo zemljište samo u slučaju ispunjavanja određenih formalnosti. Druga stranka u žalbenom postupku ocijenila je situaciju kao „prekoračenje prijave” te su, slijedom toga, izrečene kazne.
- 14 Odredbe nacionalnog zakonodavstva definiraju „prekoračenje prijave” kao razliku između *površine za koju je podnesen zahtjev za plaćanje i površine utvrđene za plaćanje*; međutim, pravo Unije ne sadržava definiciju „prekoračenja prijave” i predviđa samo načine plaćanja i kazne u slučaju „prekoračenja prijave”.
- 15 Površina koju je žalitelj prijavio (površina za koju je zatraženo plaćanje) iznosi 288,37 hektara, kao što to proizlazi iz jedinstvenog zahtjeva za plaćanje za 2017.
- 16 Što se tiče utvrđene površine, rumunjski je zakonodavac utvrdio, u skladu sa zakonodavstvom Zajednice – člankom 2. točkom (u) Uredbe br. 619/2015 i člankom 2. točkom 23. Delegirane uredbe (EU) br. 640/2014 – da ona odgovara, kod programa potpora po površini, površini kod koje su ispunjeni svi kriteriji prihvatljivosti ili druge obveze u pogledu uvjeta za dodjelu potpore, neovisno o broju prava na potporu kojima korisnik raspolaže; ili, kod mjera potpore po površini, površini čestica ili parcela utvrđenoj u postupku upravnog nadzora ili kontrole na terenu.
- 17 Valja napomenuti da i nacionalni zakonodavac i zakonodavac Unije prave razliku između programa potpora po površini i mjera potpore po površini. U slučaju žalitelja, kao što to proizlazi iz donesene odluke o plaćanju, iznos koji treba uplatiti utvrđen je u okviru sustava plaćanja.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev već je Sudu Europske unije podnio zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članka 4. stavka 1. točaka (b), (c), (e) i (f), članka 10., članka 21. stavka 1. i članka 32. stavaka 1. do 5. Uredbe (EU) br. 1307/2013, s obzirom na to da nacionalni propis isključuje pravo na plaćanje za zemljišta na kojima se nalaze ribogojilišta koja se upotrebljavaju kao obradiva zemljišta jer ona nisu „poljoprivredna površina” u smislu članka 4. navedene uredbe (predmet C-304/19, Ira Invest).
- 19 U ovom su predmetu, utvrdivši da se dio prijavljene površine zemljišta danog u koncesiju u svrhu akvakulture upotrebljava u poljoprivredne svrhe, a da nije dobivena suglasnost davatelja koncesije za promjenu kategorije upotrebe, tijela smatrala da je, povrh toga što za taj dio površine ne postoji pravo na plaćanje zato što nije „poljoprivredna površina”, riječ o situaciji „prekoračenja prijave” koja dovodi do plaćanja kazne, izračunane s obzirom na razliku u odnosu na prijavljenu površinu.



- 20 Naime, nacionalno zakonodavstvo omogućuje isključenje iz plaćanja za površinu za koju se smatra da nije prihvatljiva na temelju zakona, ali, istodobno, u jednakim situacijama, za nepoštovanje kriterija prihvatljivosti omogućuje isključenje površine zemljišta iz kategorije „prijavljenog zemljišta” od strane poljoprivrednika, tako da iz toga proizlazi razlika između prijavljenog zemljišta (za koje se traži plaćanje) i zemljišta koje je utvrdilo tijelo (isključivanjem zemljišta koje se smatra neprihvatljivim za plaćanje), što je slučaj u kojem se primjenjuju kazne.
- 21 U tim okolnostima, korisno je utvrditi je li definicija „prekoračenja prijave” iz nacionalnog zakonodavstva usklađena sa zakonodavstvom Zajednice i odgovara li u slučaju prekoračenja prijave „određena površina”, kako su je odredila tijela isključivanjem površine koja se smatra neprihvatljivom, površini koja je utvrđena korištenjem pojma „određena površina” koji postoji u nacionalnom zakonodavstvu i zakonodavstvu Zajednice.
- 22 Stoga, s obzirom na dvojbe u pogledu različite primjene nacionalnog zakonodavstva u jednakim situacijama (odnosno, isključenje iz plaćanja zemljišta koje ne ispunjava uvjete prihvatljivosti i istodobno isključenje iz plaćanja i primjena kazne), sud [koji upućuje zahtjev] smatra da je u okviru postupka korisno uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije.

RADNI DOKUMENT