

**Predmet C-294/19****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

10. travnja 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Curtea de Apel Constanța (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

27. ožujka 2019.

**Žalitelj (tuženik u prvostupanjskom postupku):**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

**Protustranka (tužitelj u prvostupanjskom postupku):**

SC Piscicola Tulcea SA

**Predmet glavnog postupka**

Žalba protiv građanske presude od 1. veljače 2018. koju je donio Tribunalul Tulcea (Viši sud u Tulcei, Rumunjska), a kojom je taj sud prihvatio prvostupanjsku tužbu tužitelja podnesenu radi poništenja odluka o odbijanju zahtjeva i zapisnika kojima se konstatiraju nepravilnosti i utvrđuju dugovanja prema državi, sastavljenih za sezone 2007.-2014., kao i odluka donesenih po podnesenim upravnim žalbama, te odredio poništenje pobijanih akata.

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

Na temelju članka 267. UFEU-a Curtea de Apel Constanța (Žalbeni sud u Constanți, Rumunjska) traži tumačenje članka 2. i članka 34. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. te članka 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009.

## Prethodno pitanje

Treba li odredbe članka 2. [i] članka 34. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003, te odredbe članka 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, u uvjetima kao u glavnom postupku, isključuje iz isplate prava poljoprivrednika zato što objekti za akvakulturu koji se koriste kao obradiva zemljišta ne predstavljaju „poljoprivrednu površinu” u smislu članka 2. Uredbe br. 1120/2009 jer se ne smatraj[u] prihvatljivim zemljištem u smislu članka 34. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 73/2009?

## Mjerodavne odredbe prava Unije

Članak 2. točke (c) i (h) te članak 34. stavak 2. točka (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003

Članak 2. točka (a) Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike

## Mjerodavne nacionalne odredbe

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, 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. 125/2006 o potvrđivanju programâ dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja koji su odobreni za poljoprivredu od 2007. i o izmjeni članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim društvima i drugim oblicima udruživanja u poljoprivrednom sektoru), objavljena u Službenom listu Rumunjske, dio I., br. 1043 od 29. prosinca 2006., s naknadnim izmjenama i dopunama (uključenim

Zakonom br. 139/2007 i Uredbom za zakonskom snagom br. 16/2009), koja se primjenjuje za godine 2007.-2014.).

#### Članak 5.

(1) Program jedinstvenih plaćanja po površini sastoji se u odobravanju nepromijenjenog iznosa po hektaru koji se isplaćuje jednom godišnje i nije povezan s ukupnom proizvodnjom.

(2) Izvor financiranja za plaćanja koja se provode u okviru Programa jedinstvenih plaćanja po površini, osigurava se iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EAGF).

(3) Prihvatljive poljoprivredne površine mogu imati sljedeće kategorije korištenja:

a) obradivo zemljište – zemljište koje se obrađuje radi proizvodnje žitarica za dobivanje zrna, industrijskog bilja, krumpira, šećerne repe, krmnog bilja i kupusnjača, svježeg povrća, dinja i jagoda, cvijeća i ukrasnoga bilja, krmnog bilja, sjemenskog bilja i sadnica za prodaju, drugih biljaka na obradivim zemljištima, uključujući zemljišta za uzgoj u staklenicama i fotonaponskim staklenicama te zemljišta koja su ostavljena na ugaru, ali se održavaju u dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima [...]

#### Članak 7.

(1) Da bi im mogla biti odobrena plaćanja u okviru programâ jedinstvenih plaćanja po površini, podnositelji zahtjeva moraju biti upisani u Registrul fermierilor (Upisnik poljoprivrednika) koji vodi Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi) (APIA), pravodobno podnijeti zahtjev za plaćanja i ispunjavati sljedeće opće uvjete:

a) koristiti poljoprivredno zemljište površine od najmanje 1 ha, a površina poljoprivredne parcele mora iznositi najmanje 0,3 ha [...];

[...]

f) dostaviti potrebnu dokumentaciju kojom se dokazuje pravo korištenja i mogućnost korištenja zemljišta za koji je podnesen zahtjev;

[...]

(3) Programi izravnih plaćanja po površini predviđeni u članku 2. točkama (a), (b), (d) i (e) primjenjuju se na površine upisane u Sistemul de identificare a parcelor agricole (Sustav identifikacije poljoprivrednih parcela) koji predstavlja osnovu za provođenje kontrole i odobravanje plaćanja.

(4) Zahtjev za izmjenu površina registriranih u identifikacijskom sustavu poljoprivrednih parcela poljoprivrednik može predati [APIA-i] u roku propisanom

za podnošenje zahtjeva za plaćanja. Zahtjevi podneseni nakon toga dana razmatrat će se tijekom sljedeće godine. Razmatranje zatraženih promjena provodi se tek nakon njihove provjere koju provodi [APIA].

(5) Dokumentacija kojom se dokazuje pravo korištenja i dokumentacija iz koje je vidljivo korištenje poljoprivrednog zemljišta određuju se odlukom ministra poljoprivrede, šumarstva i razvoja, a na zahtjev se dostavljaju predstavnicima Agencije za plaćanja i intervencije u poljoprivredi.

[...]

Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar (Zakon br. 18/1991 – Zakon o zemljišnom vlasništvu), ponovno objavljen u Službenom listu Rumunjske, dio I., br. 1 od 5. siječnja 1998. s naknadnim izmjenama i dopunama) (tekst koji je bio na snazi 15. svibnja 2014., odnosno na dan kad je tužitelj u prvostupanjskom postupku podnio zahtjev za plaćanja za sezonu 2014.):

Članak 2.

Ovisno o namjeni, zemljišta su:

a) zemljišta za poljoprivrednu namjenu, to jest: proizvodna poljoprivredna zemljišta – obradiva zemljišta, vinogradi, voćnjaci, rasadnici vinove loze i drveća, nasadi hmelja i duda, pašnjaci, travnjaci, staklenici, fotonaponski staklenici, sjetvene površine i tome slično, zemljišta s vegetacijom kratke ophodnje ako nisu dio aktivnosti selvikulture (poduzeća za uzgoj šuma), pošumljeni pašnjaci, zemljišta na kojima se nalaze građevinski objekti, poljoprivredni zootehnički objekti, objekti za akvakulturu i objekti za poboljšanje kvalitete tla, ceste u okviru ruralne cestovne infrastrukture – poljski/poljoprivredni putovi i putovi koji povezuju posjede (*drumuri tehnologice și de exploatare agricolă*), platforme i skladišni prostori koje služe za poljoprivrednu proizvodnju, te neplodna zemljišta koja se mogu prenamijeniti i koristiti za poljoprivrednu proizvodnju;

[...]

c) trajno potopljena zemljišta, odnosno: korita vodenih tokova, bazeni jezera na maksimalnoj razini vodostaja, dno unutarnjih morskih voda i teritorijalno mora;

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (Tehnički standardi za uvođenje općeg katastra), potvrđeni rješenjem ministra javne uprave br. 534/2001, objavljeno u Službenom listu Rumunjske, dio I., br. 744 od 21. studenoga 2001.

7. Kriteriji za podjelu zemljišta prema namjeni

[...]

7.2. Zemljišta za poljoprivrednu namjenu

7.2.1. U kategoriju zemljišta za poljoprivrednu namjenu spadaju: obradiva zemljišta, vinogradi, voćnjaci, rasadnici vinove loze i drveća, nasadi hmelja i duda, pašnjaci, travnjaci, staklenici, fotonaponski staklenici, sjetvene površine, zemljišta s vegetacijom kratke ophodnje ako nisu dio aktivnosti selvikulture (poduzeća za uzgoj šuma), pošumljeni pašnjaci, zemljišta na kojima se nalaze poljoprivredni zootehnički objekti i objekti za poboljšanje kvalitete tla, objekti za akvakulturu, ceste u okviru ruralne cestovne infrastrukture – poljski/poljoprivredni i dostavni putovi.

[...]

8. Kriteriji za razvrstavanje i određivanje kategorija korištenja zemljišta i građevinskih objekata

8.1. Opće odredbe

8.1.1. Kategorija korištenja zemljišta, koja se pojedinačno označava šifrom, jedno je od obilježja parcele. Navođenje kategorije korištenja u tehničkom dijelu općeg katastra, zajedno s drugim značajkama, potrebno je da kako za vođenje katastra tako i za utvrđivanje poreznih obveza kojima podliježu nekretnine. U općem se katastru ne upisuje podkategorija korištenja.

8.1.2. Svaka od navedenih pet namjena zemljišta može imati dominantne kategorije korištenja koje zauzimaju najveći dio površine, te kategorije korištenja koje obuhvaćaju manji dio. [...]

8.2. Kriteriji za određivanje kategorija korištenja zemljišta

8.2.1. Obradivo zemljište (A). U ovu kategoriju spadaju zemljišta koja se oru svake godine ili svakih nekoliko godina (2-6 godina) i na kojima se uzgajaju jednogodišnje ili trajne biljke kao na primjer: žitarice, mahunarke, uljarice, biljke za proizvodnju vlakana i industrijske biljke, ljekovito i aromatično bilje, krmno bilje, svježe povrće itd. U kategoriju korištenja „obradivo zemljište” uključeni su: obradiva zemljišta u užem smislu, uzgojeni travnjaci, povrtnjaci, rižina polja, staklenici, fotonaponski staklenici i sjetvene površine, nasadi jagoda, drugi trajni nasadi.

[...]

8.2.7. Zemljišta s vodom i voda s vegetacijom trske. U ovu kategoriju spadaju trajno poplavljena zemljišta kao i zemljišta koja su privremeno poplavljena, a nakon povlačenja vode ne mogu imati drugu namjenu.

### **Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Tužitelj u prvostupanjskom postupku pravna je osoba osnovana prema rumunjskom pravu čiji je glavni predmet poslovanja u razdoblju 2007.-2014. bila

slatkovodna akvakultura, a sekundarne djelatnosti uključivale su i uzgoj žitarica (isključivo riža), mahunarki i biljaka koje proizvode uljane sjemenke. Od 2014. glavna mu je djelatnost uzgoj žitarica (isključivo riža) i biljaka koje proizvode uljane sjemenke, a sekundarne djelatnosti uključivale su i slatkovodni ribolov, morsku akvakulturu, obradu i konzerviranje ribe, rakova i mekušaca.

- 2 Na temelju pet ugovora o koncesiji sklopljenih 2004., 2005. i 2010. s Consiliul Județean Tulcea (Pokrajinsko vijeće Tulcee), tužitelj u prvostupanjskom postupku koristi površinu od ukupno 1888 ha, zemljišta koja se nalaze u Rezervația Biosferei Delta Dunării – Amenajările piscicole Rusca și Litcov (Rezervat biosfere Delta Dunava – objekti za akvakulturu Rusca i Litcov).
- 3 U ugovorima o koncesiji navodilo se da je predmet ugovora pravo koncesionara na korištenje zemljišta „za potrebe akvakulture”, ali su dodacima ugovora iz 2004. i 2005. stranke odlučile izmijeniti prvotnu cijenu koncesije, što se obrazlagalo činjenicom da se „u okviru programâ rotacije i izmjene poljoprivrednih nasada koje nalaže tehnologija akvakulture ili izvan tih programa, zemljišta unutar objekta za akvakulturu koriste kao poljoprivredna zemljišta”. Slično, dodatkom ugovora iz 2010. stranke su odredile da „u svrhu realizacije predmeta ugovora o koncesiji koncesionar obavlja aktivnost rotacije i izmjene nasada akvakulture radi mineralizacije tla i druge propisane aktivnosti, u skladu s tehnološkim standardima akvakulture, na površini od 570 ha”.
- 4 S Dispoziția (akt) od 22. ožujka 2005. i odobrenjem predsjednika Consiliul Județean Tulcea od 22. ožujka 2005., tužitelju u prvostupanjskom postupku dopušteno je obavljati djelatnost poljoprivrednog uzgoja u postrojenju Rusca.
- 5 Zapisnici o kontroli koje je 2008.-2009. sastavio Consiliul Județean Tulcea potvrđuju da se zemljišta koja su predmet koncesije, u mjeri u kojoj su neplodna ili su neiskoristiva zbog prevelike vlažnosti, koriste isključivo u poljoprivredne svrhe i da ne postoje površine koje se koriste za akvakulturu.
- 6 U sezonama 2007.-2014. tužitelj u prvostupanjskom postupku podnio je zahtjeve za plaćanja iz programa potpore po površini za navedene godine, vezano za površine koje se kreću između 899,12 i 1500,49 ha, tražeći potporu u okviru programa SAPS (Schema de plată unică pe suprafață – Program jedinstvenih plaćanja po površini) i PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară – Program dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja) (nasadi na obradivim zemljištima) u 2007., te SAPS, PNDC1 (nasadi na obradivim zemljištima) i ZSD (Zonă semnificativ defavorizată – Posebno siromašno područje) u 2008.-2014.
- 7 U prilog svakom od zahtjeva podnesenih za godine 2007.-2014. bila je pridodana dokumentacija kojom se dokazivalo pravo korištenja/uporabe površina za koje je zatražena potpora, odnosno ugovori o koncesiji i dodaci ugovora, kao i potvrda koju je izdala općina upravno-teritorijalne jedinice na čijem se području nalaze zemljišta, a u kojoj se navodi da su zemljišta upisana u Registrul agricol (Upisnik poljoprivrednika) Općine kao poljoprivredno zemljište, te, dodatno, za sezonu

2013., obavijest koju je izdala Direcția pentru Agricultură Tulcea (Uprava za poljoprivredu u Tulcei) o mišljenju u pogledu privremene promjene kategorije korištenja za 570 ha Amenajarea Piscicolă Litcov (objekti za akvakulturu u Litcovu) iz objekta za akvakulturu u obradivo zemljište, koje tužitelj u prvostupanjskom postupku koristi na temelju ugovora br. 400/07.12.2010, te zahtjev upućen tuženiku u prvostupanjskom postupku kojim se traži promjena kategorije korištenja za zemljište Amenajărea Piscicole Litcov u obradivo zemljište, i, za sezonu 2014., obavijest Consiliul Județean Tulcea u kojoj je dotični naveo da u područje njegove upravne nadležnosti ne ulaze zemljišta na kojima se nalaze objekti za akvakulturu čija je namjena promijenjena i da su postrojenja za akvakulturu uključivala samo rotaciju i izmjenu poljoprivrednih nasada u skladu sa specifičnom tehnologijom svakog postrojenja.

- 8 Za svaku od sezona u razdoblju 2007.-2014. tuženik u prvostupanjskom postupku u sljedećoj je godini izdao odluke o odobravanju plaćanja u okviru programa po površini.
- 9 Godine 2009. izvršena je terenska kontrola koju je proveo tuženik u prvostupanjskom postupku, a utvrđene nepravilnosti ticale su se pogrešne prijave iz 2007. za neobradivu parcelu zanemarive površine (80,56 ha). Za sezone u razdoblju 2010.-2014. provedena je vizualna kontrola prije odobravanja zahtjevâ za plaćanja te je njome utvrđeno da je zahtjev valjan i potpun.
- 10 Za sezonu 2015. tuženik u prvostupanjskom postupku odbio je zahtjev za plaćanja jer je nacionalni zakon (članak III. Zakona br. 122/2014) predviđao da se „od 15. rujna 2014. više neće odobravati poljoprivredne subvencije za zemljišta koja uključuju bivše objekte za akvakulturu smještene na području Rezervația Biosferei Delta Dunării”.
- 11 Tribunalul je odbio zahtjev tužitelja u prvostupanjskom postupku da se poništi odluka o odbijanju odobravanja izravnih plaćanja za godinu 2015., ali je Curtea de Apel Constanța (Žalbeni sud u Constanți) konačnom odlukom od 31. listopada 2016. prihvatila zahtjev tužitelja u prvostupanjskom postupku te je tuženiku u prvostupanjskom postupku naložila da donese odluku kojom se odobravaju plaćanja u okviru programa potpora po površini – sezona 2015., navodeći među ostalim i definicije pojmova „poljoprivredna djelatnost”, „poljoprivredni proizvodi” i „obradivo zemljište” iz Uredbe br. 1307/2013.
- 12 U razdoblju od 27. listopada 2015. do 13. travnja 2016. APIA – Direcția Antifraudă și Control Intern (Uprava za suzbijanje prijevare i unutarnju kontrolu) kod tuženika u prvostupanjskom postupku je provela kontrolu dokumentacije, vezano za načine dodjele financijske potpore po površini tužitelju u prvostupanjskom postupku za sezone 2007.-2014., slijedom zahtjeva koji je podnijela Direcția Națională Anticorupție (Državna uprava za suzbijanje korupcije). Nadzorno tijelo zaključilo je da tužitelj u prvostupanjskom postupku ne ispunjava uvjete za dopuštenost izravnih plaćanja jer dostavljena dokumentacija pokazuje da se zemljište koristi u poljoprivredne svrhe, ali ne i

promjenu kategorije korištenja iz objekata za akvakulturu u proizvodno/obradivo poljoprivredno zemljište (uz iznimku privremenog mišljenja za sezonu 2013. za objekt za akvakulturu u Litcovu). Zemljišta uključena u kategoriju „objekti za akvakulturu” nisu prihvatljiva za plaćanja po površini s obzirom na to da prema nacionalnom propisu ne spadaju u kategoriju „proizvodna poljoprivredna zemljišta”.

- 13 Nakon te kontrole, tuženik u prvostupanjskom postupku ponovno je analizirao zahtjeve za plaćanja podnesene za sezone 2007.-2014. te je 20. svibnja 2016. izdao odluke o odbijanju zahtjevâ za odobravanje plaćanja za programe potpore po površini za svaku od tih sezona, a u kojima su utvrđeni dugovani iznosi plaćanja. Dana 23. prosinca 2016. za svaku od sezona u razdoblju 2007.-2014. izdani su zapisnici u kojima se konstatiraju nepravilnosti i utvrđuju dugovanja prema državi, te se zaključuje da je u tim sezonama tužitelj u prvostupanjskom postupku primio nepripadajuće iznose i utvrđuje se visina dugovanja prema državi.
- 14 Upravne žalbe koje je tužitelj u prvostupanjskom postupku podnio protiv odluka o odbijanju zahtjeva i zapisnika kojima se konstatiraju nepravilnosti i utvrđuju dugovanja prema državi, bile su odbijene.
- 15 U zahtjevu zaprimljenom 15. ožujka 2017. u prvostupanjskom postupku pred Tribunalul Tulcea (Viši sud u Tulcei), tužitelj u prvostupanjskom postupku zahtijevao je poništenje odluka o odbijanju zahtjeva i zapisnika kojima se konstatiraju nepravilnosti i utvrđuju dugovanja prema državi, izdane za sezone u razdoblju 2007.-2014., kao i odluka donesenih po podnesenim upravnim žalbama.
- 16 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj u prvostupanjskom postupku pozvao se na tri tužbena razloga temeljena na: (i) odredbama članka 80. stavka 3. Uredbe br. 1122/2009 na osnovu kojih tužitelj u prvostupanjskom postupku ne može imati obvezu izvršiti povrat plaćanja kada je grešku počinilo nadležno tijelo, (ii) zastari prava zahtijevati povrat u smislu odredaba članka 80. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1122/2009, s obzirom na to da su odluke kojima se određivao povrat donesene više od 12 mjeseci nakon što je izvršeno plaćanje, i (iii) ispunjavanju svih uvjeta prihvatljivosti predviđenih Uredbom sa zakonskom snagom br. 125/2006 te izravnoj primjeni prava Unije u ovom pitanju.
- 17 Vezano za ovaj potonji tužbeni razlog, tužitelj u prvostupanjskom postupku naveo je da ispunjava uvjet korištenja poljoprivrednog zemljišta predviđen člankom 7. stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 125/2006 i da zbog činjenice da se navedeno zemljište koristi u svrhu dobivanja poljoprivrednih proizvoda ono spada u kategoriju obradivih zemljišta definiranu u članku 5. stavku 3. točki (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 125/2006.
- 18 U kontekstu tog tužbenog razloga tužitelj u prvostupanjskom postupku navodi da je ovom sporu treba izravno i prioritarno primijeniti pravo Unije, konkretno članak 34. stavak 2. točku (a) Uredbe (EZ) br. 73/2009, te utvrditi činjenicu da po toj



osnovi zemljišta koja tužitelj koristi odgovaraju definiciji „prihvatljivog hektara” predviđenoj navedenom uredbom.

- 19 Tuženik u prvostupanjskom postupku zahtijeva da se tužba odbije, pri čemu u prvom redu tvrdi da je osnova za plaćanja bio zahtjev tužitelja u prvostupanjskom postupku, a ne greška samog tuženika. Drugo, tuženik u prvostupanjskom postupku navodi da isprave koje je tužitelj u prvostupanjskom postupku podnio dokazuju korištenje poljoprivrednog zemljišta, no ne i promjenu kategorije korištenja tog zemljišta koje i dalje ostaje objekt za akvakulturu, slijedom čega sporne površine nisu dopuštene u smislu Uredbe sa zakonskom snagom br. 125/2006 i ne mogu ostvarivati izravna plaćanja.
- 20 Presudom od 1. veljače 2018. Tribunalul Tulcea (Viši sud u Tulcei) prihvatio je podnesenu tužbu i odredio je poništenje pobijanih akata.
- 21 Tribunalul je analizirao isključivo primjenjivost članka 80. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1122/2009, smatrajući da se u ovom predmetu primjenjuju odredbe prava Unije koje od povrata isključuju plaćanja izvršena krivnjom tijela.
- 22 Tribunalul navodi da je nesporno da su uz sve zahtjeve za plaćanja koje je tužitelj u prvostupanjskom postupku podnio bili priloženi ugovori o koncesiji i potvrda koju je izdala općina upravno-teritorijalne jedinice na čijem su se području nalazila zemljišta koja su predmet koncesije, vezano za upis poljoprivrednika u Registrul Agricol općine s površinama koje su predmet koncesije, te da se u ugovorima o koncesiji izričito navodilo da zemljište koje je predmet koncesije (za koje se traži potpora) obuhvaća objekt za akvakulturu i da je tužitelj u prvostupanjskom postupku bio dužan taj objekt koristiti u svrhu akvakulture.
- 23 U tom kontekstu, neusklađenost zbog koje je određen povrat sredstava odobrenih tužitelju u prvostupanjskom postupku, nije rezultat njegove nepažnje ili namjernog postupanja. S druge strane, u dokumentaciji priloženoj uz zahtjeve za plaćanja izneseni su konkretni i dostatni činjenični podaci u svrhu provjere uvjeta prihvatljivosti za odobravanje potpore te su, pored toga, za sezone 2008. i 2009. nakon upravnih provedene i terenske kontrole, a zaključci su išli u smislu ispunjavanja uvjeta prihvatljivosti. Ako se prihvati argument da objekt za akvakulturu ne može spadati u kategoriju korištenja „obrađiva zemljišta”, kako to navodi tuženik u prvostupanjskom postupku, nema sumnje da su plaćanja koja su odobrena tužitelju u prvostupanjskom postupku rezultat greške koju su počinili zaposlenici tuženika u prvostupanjskom postupku.
- 24 Ne može se smatrati da je tužitelj u prvostupanjskom postupku trebao znati za činjenicu da ne može ostvarivati izravna plaćanja za sporno zemljište jer je tuženik u prvostupanjskom postupku, koji je tijelo nadležno za provođenje kontrola u pogledu ispunjavanja uvjeta prihvatljivosti, sedam godina smatrao da tužitelj u prvostupanjskom postupku ima pravo na izravna plaćanja po površini za zemljište koje je predmet koncesije.

- 25 S druge strane, analizirane su odluke nezakonite i s obzirom na činjenicu da je mjeru povrata sredstava koja su odobrena tužitelju u prvostupanjskom postupku, tuženik u prvostupanjskom postupku odredio nakon proteka roka od godine dana od trenutka kad je izvršeno plaćanje predviđeno člankom 80. stavkom 3. Uredbe br. 1122/2009.
- 26 Postupak pred Curtea de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Žalbeni sud u Constanți, drugo građansko vijeće za upravne i porezne sporove) pokrenut je 29. ožujka 2018. žalbom koju je podnio tuženik u prvostupanjskom postupku (žalitelj) u odnosu na tuženika u prvostupanjskom postupku (protustranka) protiv građanske presude od 1. veljače 2018. koju je donio Tribunalul Tulcea (Viši sud u Tulcei), a kojom se tražila kompletna preinaka pobijane presude i odbijanje [prvostupanjske] tužbe.

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

- 27 Tuženik u prvostupanjskom postupku tražio je od naslovnog suda da Sudu uputi gore formulirano prethodno pitanje.

### **Sažetak obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 28 Iako se Tribunalul očitovao samo o primjeni odredaba članka 80. stavka 3. Uredbe br. 1122/2009, žalbeni sud smatra da je potrebno provjeriti je li protustranka (tužitelj u prvostupanjskom postupku) imala pravo koristiti programe potpore po površini za godine 2007.-2014., a samo ako se utvrdi da iznosi nisu bili dugovani jer korištena zemljišta nisu bila prihvatljiva, treba provjeriti i primjenjuje li se članak 80. stavak 3. Uredbe br. 1122/2009.
- 29 Prema nacionalnim odredbama, zemljišta se prema namjeni dijele na pet velikih kategorija: zemljišta za poljoprivrednu namjenu (ZPN): obradiva zemljišta, vinogradi, voćnjaci, rasadnici vinove loze, drveća, nasadi hmelja i duda, pašnjaci, travnjaci, staklenici, fotonaponski staklenici, sjetvene površine, zemljišta s vegetacijom kratke ophodnje ako nisu dio aktivnosti selvikulture (poduzeća za uzgoj šuma), pošumljeni pašnjaci, zemljišta na kojima se nalaze poljoprivredni zootehnički objekti i objekti za poboljšanje kvalitete tla, objekti za akvakulturu, ceste u okviru ruralne cestovne infrastrukture – poljski/poljoprivredni i dostavni putovi; šume (TDF); trajno potopljena zemljišta (TDH); gradska zemljišta (TDI); zemljišta za posebnu namjenu (TDS).
- 30 Svaka od spomenutih pet namjena zemljišta može imati dominantne kategorije korištenja koje zauzimaju najveći dio površine, te kategorije korištenja koje zauzimaju manji udio. Primjerice, u skupini zemljišta poljoprivredne namjene, dominantne kategorije korištenja su: obradiva zemljišta, vinogradi, voćnjaci, travnjaci i pašnjaci, ali manji udio zauzimaju i građevinski objekti, voda itd.

- 31 Namjena i kategorija korištenja su značajke zemljišta koje predstavljaju predmet javne evidencije nekretnina kroz upis u katastarski registar u kojem se navodi opis nekretnine i zabilježbe vezane za stvarna prava na nekretnini, osobna prava, akte, činjenice ili pravne odnose povezane s nekretninom. Promjena namjene ili kategorije korištenja zahtijeva poduzimanje određenih mjera i pribavljanje određenih prethodnih mišljenja, kao i unošenje odgovarajućih podataka o poduzetoj promjeni u katastarskom registru nekretnine.
- 32 Tehnički standardi za uvođenje općeg katastra uređuju deset kategorija korištenja zemljišta, i to na sljedeći način: obradiva zemljišta (A), pašnjaci (P), travnjaci (F), vinogradi (V), voćnjaci (L), šume i druga šumska zemljišta, zemljišta s vodom i voda s vegetacijom trske, cestovni komunikacijski putovi (DR) i željeznički putovi (CF), zemljišta na kojima se nalaze građevinski objekti i dvorišta (CC), degradirana i neplodna zemljišta (N).
- 33 Iz tumačenja normi primjećuje se da objekt za akvakulturu, iako se navodi na popisu u kategoriji zemljišta koje ima poljoprivrednu namjenu, nije dodatno označen zasebnom kategorijom korištenja u okviru kategorija nabrojanih i definiranih u točki 8.2 navedenih standarda. Međutim, standardi navode da u kategoriju korištenja „zemljišta s vodom i voda s vegetacijom trske” spadaju trajno poplavljena zemljišta kao i zemljišta koja su privremeno potopljena, a nakon povlačenja vode ne mogu imati drugu namjenu.
- 34 U ovom sporu, međutim, čak ni protustranka (tužitelj u prvostupanjskom postupku) ne tvrdi da su korištena zemljišta upisana u katastarski registar s kategorijom korištenja „obradiva zemljišta” ili nekom drugom kategorijom korištenja koja bi joj u skladu s nacionalnim propisom davala pravo pristupa programima jedinstvenih plaćanja, ili da je poduzela mjere radi promjene kategorije korištenja u obradiva zemljišta. Tužitelj u prvostupanjskom postupku zapravo tvrdi da je relevantno faktično korištenje zemljišta koja su predmet koncesije kao obradivih zemljišta, s obzirom na to da u tom smislu ima odobrenje davatelja koncesije da zemljište koristi u svrhu različitu od one koja je prvotno bila predviđena u ugovorima o koncesiji.
- 35 Treba naglasiti da nacionalni propis (Uredba sa zakonskom snagom br. 125/2006) izričito ne predviđa da poljoprivredna površina mora biti upisana u katastarski registar s kategorijom korištenja koja je kvalificira kao prihvatljivu ili da upis u katastarski registar neke druge kategorije korištenja isključuje prihvatljivost poljoprivredne površine, neovisno o činjenici da se poljoprivredna površina u praksi koristi kao, primjerice, obradivo zemljište ili trajni travnjak. Međutim, to je razlog iz kojeg je tuženik u prvostupanjskom postupku sastavio akte koji se pobijaju u predmetnom postupku.
- 36 Nacionalna sudska praksa prednost daje kategoriji korištenja koja je upisana u katastarskom registru ili aktima kojima se potvrđuje pravo korištenja, a način na koji se zemljišta u praksi koriste smatran je irelevantnim kad se faktično korištenje

ne poklapa s kategorijom korištenja upisanom u katastarskom registru i aktima kojima se potvrđuje pravo korištenja.

- 37 Curtea de apel, kao posljednja je instanca u ovom sporu, u kontekstu spornih činjenica smatra da je dužna Sudu Europske unije uputiti prethodno pitanje o usklađenosti europskih i nacionalnih normi, na način se pojasni treba li uzimati u obzir isključivo faktični način na koji poljoprivrednik koristi površine ili pak naprotiv treba uzeti u obzir značajke površina onako kako su određene u javnim evidencijama nekretnina ili u dokumentaciji kojom poljoprivrednik dokazuje pravo korištenja u pogledu zemljišta za koje je podnesen zahtjev za plaćanja i usklađenost korištenja zemljišta s navedenim značajkama.
- 38 Pozivajući se na presude Suda u predmetima C-422/13, *Wree*, i C-684/13, *Demmer*, prema kojima je za kvalifikaciju površina kao prihvatljivih mjerodavna stvarna namjena predmetnih zemljišta, sud koji je uputio zahtjev ističe da iz navedene dvije presude ne proizlazi da se u tim slučajevima stvarna namjena nije poklapala s namjenom ili kategorijom korištenja upisanom u katastarskom registru, zbog čega taj sud smatra da ne može primijeniti tzv. teoriju „*acte clair*” i da se odgovor na prethodno pitanje ne može jasno izvesti iz sudske prakse Suda i da štoviše o tome ne postoji razumna sumnja.