

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-365/19 – 1

Predmet C-365/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

8. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Schwerin (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. travnja 2019.

Tužitelj:

FD

Tuženik:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

[omissis]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN (Upravni sud u Schwerinu, Njemačka)

ODLUKA

U upravnom sporu

FD,

[omissis] Langenhagen [omissis]

[omissis]

- tužitelj -

protiv

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg,

[omissis] Rostock

- tuženika -

radi

subvencija, pomoći za prilagodbu, plaćanja za ostavljanje zemlje na ugaru
[orig. str. 2.]

četvrto vijeće Verwaltungsgerichta Schwerinu (Upravni sud u Schwerinu)

16. travnja 2019.

[omissis]

[omissis] (sastav suda) [omissis] donosi odluku:

Postupak se prekida te se Sudu EU u skladu s člankom 267. UFEU-a upućuje sljedeće prethodno pitanje:

Daje li članak 30. stavak 6. Uredbe (EU) 1307/2013 – prema potrebi u vezi s člankom 28. stavkom 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014 – pravo na dodjelu prava na plaćanje za godinu potraživanja 2016. mladom poljoprivredniku čak i ako su mu na temelju članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013 već iz nacionalne gornje granice za 2015. bespovratno dodijeljena prava na plaćanje s obzirom na tadašnju veličinu njegovih površina?

Razlozi:

I.

1. Tužitelj tužbom zahtijeva, s jedne strane, dodjelu prava na plaćanje za godinu potraživanja 2016., i s druge strane, dodjelu (daljnjih) izravnih plaćanja za godinu potraživanja 2016. uz uzimanje u obzir tih prava na plaćanje.
2. Tužitelj upravlja poljoprivrednim gospodarstvom. Mladi je poljoprivrednik u smislu članka 50. stavka 2. Uredbe (EU) 1307/2013. Na svoj zahtjev od tuženika je za godinu potraživanja 2015., uzimajući u obzir njegove tadašnje [orig. str. 3.] površine, s regionalne gornje granice bespovratno primio 32,17 prava na plaćanje na temelju članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013.
3. Dana 12. svibnja 2016. zatražio je, uz napomenu da njegovo gospodarstvo u međuvremenu raspolaže površinom od 62,777 ha, dodjelu daljnjih 30,32 prava na plaćanje kao mladom poljoprivredniku. Tuženik je to odbio odlukom od 26. siječnja 2017.

2

Anonimizirana verzija

4. Na zahtjev za dodjelu izravnih plaćanja za godinu potraživanja 2016. koji je također podnesen 12. svibnja 2016. kao i na zahtjev za povrat u vezi s „financijskom disciplinom” tuženik mu je odlukom od 31. siječnja 2017. odobrio potporu u visini od 11.390,16 eura. Iz odluke se može zaključiti da tužitelj doduše raspolaže utvrđenom površinom od 62,4893 ha, ali da su, zbog postojećih 32,17 prava na plaćanje iz dodjele iz 2015., prava na plaćanje ograničavajući čimbenik za dodjelu.
5. Tužiteljeve prigovore koji su podneseni protiv odluka od 26. siječnja 2017. i 31. siječnja 2017. tuženik je odbio odlukom o prigovoru od 24. studenoga 2017. Unatoč statusu mladog poljoprivrednika ne mogu mu se na temelju članka 30. stavka 6. Uredbe (EU) 1307/2013 dodijeliti daljnja prava na plaćanje jer je tužitelj već 2015. bespovratno primio prava na plaćanje s gornje granice. Prava na plaćanje mogu se u skladu s navedenom odredbom prava Unije u vezi s člankom 16.a (nacionalne) Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (Uredba o provedbi izravnih plaćanja, DirektZahl-DurchfV) poljoprivredniku dodijeliti samo jednom. Ponovna dodjela prava na plaćanje iz rezerve mladim poljoprivrednicima koji su već u godini potraživanja 2015. primili prava na plaćanje s regionalne gornje granice, stavljalo bi ih u povoljniji položaj u odnosu na poljoprivrednike koji su 2015. na temelju „uobičajenog slučaja” iz članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013 primili prava na plaćanje s regionalne gornje granice te za koje takva mogućnost bespovratne dodjele daljnjih prava na plaćanje ne postoji. Dodatno, mladi poljoprivrednici kao tužitelj inače su u povoljnijem položaju od mladih poljoprivrednika koji tek kasnije [orig. str. 4.] započinju poljoprivrednu djelatnost koji također samo jednom mogu primiti prava na plaćanje (članak 16a DirektZahlDurchfV). S obzirom na to da tužitelj nema daljnjih prava na plaćanje isključena je dodjela daljnjih potpora za godinu potraživanja 2016.
6. Tužitelj je 22. prosinca 2017. pokrenuo postupak pred Verwaltungsgerichtom (Upravni sud). Ima pravo na dodjelu daljnjih 30,32 prava na plaćanje kao mladi poljoprivrednik. To proizlazi iz, ako ne već iz članka 30. stavaka 4. i 6. Uredbe (EU) 1307/2013, tada u svakom slučaju iz članka 28. stavka 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014. U skladu s tom odredbom mladi poljoprivrednik koji već posjeduje prava na plaćanja ima pravo na dodjelu onog broja prava na plaćanje iz nacionalne rezerve koji mu nedostaje da za sve svoje prihvatljive hektare iz 2016. raspolaže dovoljnim pravima na plaćanje. Europski zakonodavac ne predviđa da isplata prava na plaćanje na temelju članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013 dovodi do poništenja prava iz članka 30. stavka 6. Uredbe (EU) 1307/2013 u vezi s člankom 28. stavkom 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014. U mjeri u kojoj se tužitelj poziva na nacionalnu odredbu članka 16.a DirektZahlDurchfV-a, ta odredba samo isključuje da se mladim poljoprivrednicima ponovno – drugi put – dodijele prava na plaćanja iz nacionalne rezerve. Međutim, to nije relevantno u tužiteljevu slučaju jer dodjela za 2015. na temelju članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013 nije iz nacionalne rezerve.
7. Uzimajući u obzir daljnja 30,32 prava na plaćanje koja mu pripadaju, proizlazi da postoji daljnje istaknuto pravo na potporu u iznosu od 9645,01 eura.

8. [omissis] (potraživanje kamata)
9. Tužitelj od suda zahtijeva da:
10. 1. ukine tuženikovu odluku od 26. siječnja 2017. i njegovu odluku o prigovoru od 24. studenoga 2017. u mjeri u kojoj se protive **[orig. str. 5.]** obvezivanju tuženika da mu dodijeli daljnjih 30,32 prava na plaćanje za 2016. i
11. 2. na odgovarajući način ukine tuženikovu odluku od 31. siječnja 2017. i njegovu odluku o prigovoru od 24. studenoga 2017. i tuženiku naloži da tužitelju za 2016. dodijeli daljnja prava na plaćanja u visini od 9645,01 eura uvećano za kamate u visini od 0,5 % za svaki cijeli mjesec trajanja postupka.
12. Tuženik zahtijeva
13. da se tužba odbije.
14. Ustraje u svojem pravnom stajalištu. U mjeri u kojoj tužitelj utvrđuje razliku između nacionalne rezerve i regionalne gornje granice iz koje je 2015. bespovratno primio prava na plaćanje, to je pogrešno. Nacionalna rezerva kao i regionalna gornja granica su u skladu s Direktzahlungen-Durchführungsgesetzom (Zakon o provedbi izravnih plaćanja) dio nacionalne gornje granice programa osnovnih plaćanja u skladu s člankom 22. Uredbe (EU) 1307/2013.
15. Članak 30. Uredbe (EU) 1307/2013 utvrđen je kako bi poljoprivrednici koji u 2015. nisu ispunili uvjet iz članka 24. te uredbe, uključujući uvjete koji se u tom članku odnose na 2013., dobili mogućnost dodjele prava na plaćanja. Bez prava iz članka 30. stavka 6. Uredbe (EU) 1307/2013 mladi poljoprivrednici i poljoprivrednici koji započinju svoju poljoprivrednu djelatnost ovisili bi o dodjeli prava na plaćanje uz otplatu. U skladu s uvodnom izjavom 24. Uredbe (EU) 1307/2013 nacionalna rezerva trebala bi se koristiti, kao prioritetno rješenje, kako bi se mladim poljoprivrednicima i poljoprivrednicima koji započinju svoju poljoprivrednu djelatnost olakšalo sudjelovanje u programu. Međutim, nije potrebno olakšanje u slučaju poljoprivrednika koji su već primili prava na plaćanje iz regionalne gornje granice jer su oni već na najlakši mogući način ostvarili sudjelovanje, naimе bespovratnom dodjelom prava na plaćanje **[orig. str. 6.]**. To olakšanje nije ni stavljanje u povoljniji položaj jer je otvorilo samo mogućnost sudjelovanja kakvu su imali „stari” poljoprivrednici u 2015. s dodjelom prava na plaćanje u skladu s člankom 24. Uredbe (EU) 1307/2013, umjesto da su ih morali stjecati (naplatno). Međutim, u skladu s člankom 24. poljoprivrednik je samo jednom primio prava na plaćanje (u 2015.). Stoga, ako bi mladi poljoprivrednik svake godine ponovno mogao podnijeti zahtjev za dodjelu prava na plaćanje, sve dok ima status mladog poljoprivrednika, to bi bila prednost u odnosu na ostale poljoprivrednike. To se treba isključiti člankom 16.a DirektZahlDurchfV-a.
16. U skladu s člankom 30. stavkom 4. Uredbe (EU) 1307/2013 države članice su obvezne prava na plaćanje iz svojih nacionalnih ili regionalnih rezervi dodjeljivati

u skladu s objektivnim kriterijima i na način kojim se osigurava jednako postupanje prema poljoprivrednicima te izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja. Relevantna skupina za jednako postupanje su svi poljoprivrednici kojima se mogu dodijeliti prava na plaćanje, ili na temelju članka 24. ili članka 30. stavka 6. Uredbe(EU) 1307/2013.

17. Ako tužitelj smatra da je pravna osnova članak 28. stavak 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014, to je pogrešno. Odredba ne daje pravo, nego je samo odredba za izračun broja i vrijednosti prava na plaćanja koja se dodjeljuju na taj način, kao što proizlazi iz uvodne izjave 29. te uredbe. Protiv tužiteljeva shvaćanja govori i činjenica da Komisija u skladu s osnovom za ovlast donošenja delegirane uredbe iz članka 35. stavka 1. točke (c) nije bila ovlaštena uređivati pravnu osnovu izvan okvira Uredbe (EU) 1307/2013.

II.

18. [omissis] (postupak)
19. Spor postavlja pitanja o tumačenju u pogledu odredaba iz Uredbe (EU) 1307/2013 i Delegirane uredbe (EU) 639/2014 koja su od [orig. str. 7.] presudnog značaja za odluku u parničnom postupku pred Verwaltungsgerichtom Schwerin (Upravni sud u Schwerinu):
20. 1. Sudsko vijeće smatra da se tekst članka 30. stavka 6. Uredbe (EU) 1307/2013 protivi tomu da se odredbom izravno daje pravo na dodjelu prava na plaćanje u korist (među ostalim) mladim poljoprivrednicima. U mjeri u kojoj se tamo utvrđuje da „[d]ržave članice koriste svoje nacionalne ili regionalne rezerve kako bi prioritetno dodijelile prava na plaćanje mladim poljoprivrednicima”, to u odnosu na odredbu članka 24. stavka 1. Uredbe (EU) 1307/2013 („Prava na plaćanje dodjeljuju se poljoprivrednicima koji [...]”) ne upućuje na to da sama odredba već daje pravo, utuživo subjektivno pravo, pojedinačnom mladom poljoprivredniku. Odredba samo poručuje državama članicama za što se prije svega treba koristiti rezervom te u tom pogledu utvrđuje program.
21. To se tumačenje potvrđuje odredbom iz stavka 4. tog članka u kojem se navodi da se rezervom treba koristiti za dodjelu prava na plaćanje „u skladu s objektivnim kriterijima i na način kojim se osigurava jednako postupanje prema poljoprivrednicima te izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja”. Ta odredba pokazuje da se u tom pogledu uređuje samo naputak za nacionalne programe dodjele. Ako članak 30. stavak 6. Uredbe (EU) 1307/2013 već na razini prava Unije konačno daje pravo, kako bi nacionalna država u tom slučaju mogla poštovati i naputke iz stavka 4. tog članka?
22. Također, odredba članka 30. stavka 10. Uredbe (EU) 1307/2013, kojom se državama članicama daje pravo izbora u provedbi ciljeva stavka 6. tog članka (dodjela novih prava ili povećanje jediničnih vrijednosti svih postojećih prava) govori protiv izravnog utemeljenja prava.

23. Ništa drukčije ne proizlazi ni iz članka 50. Uredbe (EU) 1307/2013. „Godišnje plaćanje mladim poljoprivrednicima” koje se uređuje u stavku 1. tog članka ne odnosi **[orig. str. 8.]** se na pitanje dodjele prava na plaćanje koje je ovdje sporno. Naprotiv, u skladu sa stavkom 4. tog članka to plaćanje za mlade poljoprivrednike dodjeljuje se na godišnjoj osnovi nakon što poljoprivrednik aktivira (postojeća, priznata) prava na plaćanje za poljoprivredne površine koje su mu na raspolaganju u poslovnoj godini. U slučaju tog godišnjeg plaćanja riječ je o vremenski ograničenom dodatnom plaćanju koje je u njemačkom zakonodavstvu detaljnije uređeno člankom 19. Zakona o provedbi izravnih plaćanja.
24. 2. Suprotno tomu, tekst članka 28. stavka 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014 čini se jasan. U skladu s tom odredbom, ako mladi poljoprivrednik koji već posjeduje prava na plaćanja (kao tužitelj) podnese zahtjev za prava na plaćanja iz nacionalne ili regionalne rezerve, „dobiva prava na plaćanja jednaka broju prihvatljivih hektara koje posjeduje [...] za koje nema prava na plaćanja (u vlasništvu ili zakupu)”.
25. Međutim, čini se da je s tim tekstom spojivo – iako pri izoliranom razmatranju manje očito – i tuženikovo tumačenje da se toj odredbi može pripisati samo ograničenje opsega prava na plaćanje koje je moguće dodijeliti, naime, da aktualna veličina površina određuje gornju granicu dodatne dodjele prava na plaćanja, a ne da u okviru prava Unije daje izravno pravo na dodjelu.
26. Sudsko vijeće smatra da u prilog potonjeg tumačenja govori činjenica da se člankom 35. stavkom 1. točkom (c) Uredbe (EU) 1307/2013 u tom pogledu zakonodavcu Delegirane uredbe (EU) 639/2014 daje ovlast određivanja samo „pravila o utvrđivanju i izračunu vrijednosti i broja prava na plaćanje primljenih iz nacionalne ili regionalnih rezervi”. Ako članak 30. stavak 6. Uredbe (EU) 1307/2013 sam ne daje takvo pravo, što sudsko vijeće smatra pravilnim (vidjeti gore), ta ovlašćujuća odredba postavlja pitanje može li zakonodavac delegirane uredbe uspostaviti takvo pravo, ako zapravo smije **[orig. str. 9.]** djelovati samo u okviru ovlašćujuće uredbe Europskog parlamenta i Vijeća.
27. S obzirom na sve prethodno navedeno sudsko vijeće sklono je smatrati da iz navedenih odredbi prava Unije ne proizlazi „pravna osnova”, „subjektivno pravo” na dodjelu daljnjih prava na plaćanje za mladog poljoprivrednika. Takva bi prava u tom slučaju proizlazila samo iz prakse nacionalne države u pogledu podjele na temelju načela jednakog postupanja i načela prema kojem je uprava vezana vlastitim odlukama ako – kao u Njemačkoj – ne postoji jasno normativno uređenje prava. Ne postoje nikakvi argumenti i naznake da postoji praksa podjele u korist mladih poljoprivrednika koja u tom pogledu šire obvezuje tuženika od načela jednakog postupanja.
28. 3. Ako bi iz članka 30. stavka 6. Uredbe (EU) 1307/2013, po potrebi u vezi s člankom 28. stavkom 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014, izravno proizlazilo konačno pravo mladog poljoprivrednika na dodjelu prava na plaćanja iz nacionalne ili regionalne rezerve, to bi postavilo pitanje kako bi nacionalna država

pri dodjeli prava na plaćanja u tom pogledu trebala osigurati jednako postupanje prema poljoprivrednicima te izbjegnuti narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja kao što joj nalaže članak 30. stavak 4. Uredbe (EU) 1307/2013.

29. U tom se pogledu upućuje na primjere koje navodi tuženik.
30. Mladi bi poljoprivrednik u tom slučaju mogao u skladu s pravom Unije – sve dok ima status mladog poljoprivrednika – u slučaju odgovarajućeg uvećanja njegovih poljoprivrednih površina tijekom više godina zahtijevati višestruke dodjele daljnjih prava na plaćanje iz rezerve. Nacionalna odredba članka 16.a DirektZahlDurchfV-a u tom bi se slučaju protivila pravu Unije te se uopće ne bi mogla – što tuženik smatra pravilnim – primijeniti na slučajeve u kojima je mladi poljoprivrednik, doduše ne na temelju članka 30. stavka 6., nego na temelju članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013, u 2015. primio prava na plaćanje. **[orig.str. 10.]**
31. Iz navedenog na temelju članka 267. UFEU-a proizlazi sljedeći zahtjev za prethodnu odluku koji se upućuje Sudu EU:
32. **Daje li članak 30. stavak 6. Uredbe (EU) 1307/2013 – prema potrebi u vezi s člankom 28. stavkom 2. Delegirane uredbe (EU) 639/2014 – pravo na dodjelu prava na plaćanje za godinu potraživanja 2016. mladom poljoprivredniku čak i ako su mu na temelju članka 24. Uredbe (EU) 1307/2013 već iz nacionalne gornje granice za 2015. bespovratno dodijeljena prava na plaćanje s obzirom na tadašnju veličinu njegovih površina?**
33. [omissis] (postupak)
[omissis]