

Predmet C-304/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

12. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Curtea de Apel Constanța (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. ožujka 2019.

Tužitelj i žalitelj:

Ira Invest SRL

Tuženik i 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 27. veljače 2018. koju je donio Tribunalul Tulcea (Sud u Tulcei, Rumunjska) kojim je odbijen zahtjev za poništenje tuženikove odbijajuće odluke u vezi s jedinstvenim zahtjevom za plaćanje za 2016.

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 4. stavka 1. točaka (b), (c), (e) i (f), članka 21. stavka 1. i članka 32. stavaka 1. do 5. Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

Prethodno pitanje

Treba li članak 4. stavak 1. točke (b), (c), (e) i (f), članak 10., članak 21. stavak 1. i članak 32. stavke 1. do 5. Uredbe (EU) br. 1307/2013 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, poljoprivredniku isključuje pravo na plaćanje oslanjajući se na to da zemljišta s na kojima se nalaze ribogojilišta koja se upotrebljavaju kao obradiva zemljišta nisu „poljoprivredna površina” u smislu članka 4. navedene uredbe?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 4. stavak 1. točke (b), (c), (e) i (f), članak 10., članak 21. stavak 1. i članak 32. stavci 1. do 5. Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009

Navedene odredbe nacionalnog prava

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 asocieri în agricultură (Hitna vladina uredba 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 udruga u poljoprivredi)

Članak 2.

„(1) Za potrebe ove hitne uredbe:

[...]

(e) poljoprivredno gospodarstvo znači sve proizvodne jedinice koje se upotrebljavaju za poljoprivredne djelatnosti i kojima upravlja poljoprivrednik, a koje se nalaze 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, trajni travnjak i trajni pašnjak ili trajni nasad;

(o) obradivo zemljište znači zemljište zasijano za poljoprivrednu proizvodnju usjeva ili površine pogodne za proizvodnju, ali neobrađene, neovisno o tome je li to zemljište ispod staklenika ili drugog fiksnog ili pomičnog krova;

[...]

(r) uporaba zemljišta znači uporaba poljoprivredne površine za poljoprivredne djelatnosti u okviru iskorištavanja koja je na raspolaganju poljoprivredniku na dan 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 ured teritorijalnih upravnih jedinica. Dokumenti koji dokazuju da poljoprivrednik raspolaže poljoprivrednim zemljištima trebaju biti potpisani prije podnošenja zahtjeva za jedinstveno plaćanje i trebaju biti valjani na dan podnošenja zahtjeva.”

Ordinul Ministerului 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 (Naredba Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja br. 619/2015 o odobrenju kriterija za odobrenje kriterija za obuhvaćenost, posebnih uvjeta i načina provedbe programa plaćanja iz članka 1. stavaka 2. i 3. Hitne vladine uredbe 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 udruga 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 5.

„(2) Od godine podnošenja zahtjeva 2015. dokumenti koji dokazuju zakonitu uporabu zemljišta i koji su podneseni Agenciji de Plăți și Intervenție pentru

Agricultură (Agencija de plaćanja i intervencije u poljoprivredi), u skladu s odredbama članka 8. stavka 1. točke (n) Hitne vladine uredbe odnose se na:

- (a) iskorištavanje u okviru kojeg se odvija poljoprivredna djelatnost: potvrda mora biti ispunjena u skladu s obrascem [...] i mora joj biti priložena 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: preslike izvornika vlasničkog lista ili drugih dokumenata koji dokazuju pravo vlasništva zemljišta ili drugih dokumenata [...];
- (c) neupitno određenje poljoprivrednih površina 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 s Ordinul 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 (Naredba Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva regionalnog razvoja i javne uprave, Ministarstva gospodarstva 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 uporabe poljoprivrednih zemljišta koja se upotrebljavaju kao poljoprivredna zemljišta za proizvodnju ili ribogojilišta provodi uz suglasnost upravitelja i samo na temelju stručnih tehničkih studija.”

Članak II

„(1) U roku od 12 mjeseci od početka stupanja na snagu ovog zakona vlasnici, zakupnici ili koncesionari zemljišta koja se upotrebljavaju kao poljoprivredni obrti ili ribogojilišta i čija je uporaba promijenjena moraju uz suglasnost upravitelja provesti stručne tehničke studije koje potvrđuju način uporabe predmetnih poljoprivrednih obrta ili ribogojilišta.

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

Legea fondului funciar nr. 18/1991 (Zakon o zemljišnim posjedima br. 18/1991) – članak 2 koji zemljišta razvrstava s obzirom na namjenu i vrstu „zemljišta namijenjenih poljoprivredi” uključuje, među ostalim, „poljoprivredna zemljišta za proizvodnju” i „ribogojilišta”

Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (Hitna uredba br. 23o ribarstvu i akvakulturi) od 5. ožujka 2008. – članak 2. stavak 2., koji definira „ribogojilišta”

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Tužitelj, SC Ira Invest SRL, pravna je osoba osnovana u skladu rumunjskim pravom, čija je glavna djelatnost akvakultura, a sekundarna djelatnost, među ostalim, uzgoj žitarica, grahorica i uljarica, uzgoj riže i povrća te pomoćne djelatnosti za biljnu proizvodnju.
- 2 Tužitelj je kao koncesionar sklopio ugovor o koncesiji br. 30/18.03.2002 s Consiliul Județean Tulcea (Vijeće okruga Tulcea) kao davateljem koncesije čiji je predmet upotreba zemljišta ukupne površine 1 344 hektara za ribogojstvo. Stranke su se aneksom u ugovoru o koncesiji br. 5/15.05.2014 sporazumjele o tome da koncesionar radi ispunjenja gore navedenog predmeta ugovora o koncesiji obavlja djelatnost rotacije ribogojskih kultura radi mineralizacije tla i druge djelatnosti određene u skladu s pravilima tehnologije ribogojstva, na površini od 950 hektara ribogojskog zemljišta. Rotacija ribogojskih kultura sastavni je dio tehnologije koja se periodično upotrebljava u ribogojilištima i sastoji se u privremenom prestanku ribogojstva u ribogojilištu ili dijelu ribogojilišta kako bi se osigurala regeneracija tla uzgojem žita i industrijskog raslinja.
- 3 Tužitelj je Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) — Centrul Județean Tulcea (Agencija de plaćanja i intervencije u poljoprivredi — Regionalni centar u Tulcei) podnio zahtjev za jedinstveno plaćanje br. TL 9639/30.05.2016, radi dobivanja novčane potpore za zatražene programe/mjere potpore. U svojem zahtjevu društvo je prijavilo ukupnu poljoprivrednu površinu za dodjelu potpore od 757,07 hektara i ukupnu upotrebenu poljoprivrednu površinu od 757,07 hektara.
- 4 Nakon upravne provjere zahtjeva za jedinstveno plaćanje koji je podnio SC Ira Invest SRL, APIA Tulcea je istaknula više nedostataka u Odluci br. 1622/27.03.2017, među kojima je nepostojanje potvrde u skladu s Upisnikom poljoprivrednih gospodarstava i nepoštovanje članka 5. stavka 2. točke (a) OMADR-a br. 619/2015, članka 6. Hitne vladine uredbe br. 3/2015 i članka I. stavka 1 Zakona br. 283/2015.

- 5 SC Ira Invest SRL podnio je prethodnu žalbu protiv ove upravne odluke koja je odbijena Odlukom br. 5011/08.05.2017.
- 6 Svojom prvostupanjskom tužbom podnesenom Tribunalulu Tulcea — Secția Contencios Administrativ și Fiscal, tužitelj je zahtijevao poništenje Odluke br. 5011/08.05.2017 i posljedično poništenje Odluke br. 1622/27.03.2017, koja se odnosi na zahtjev za jedinstveno plaćanje za 2016, koju je odnijela APIA Tulcea.
- 7 Presudom u građanskom postupku br. 324/27.02.2018 Tribunalul Tulcea odbio je tužbu za poništenje upravnih akata kao neosnovanu. Naveo je da su razlozi za donošenje odbijajuće odluke bili nepostojanje potvrde skladu s Upisnikom poljoprivrednih gospodarstava i nepostojanje dokaza o svojstvu aktivnog poljoprivrednika.
- 8 Tužitelj SC Ira Invest SRL je 29. ožujka 2018. protiv presude u građanskom postupku Tribunalula Tulcea podnio žalbu Curtei de Apel Constanța — Secția a II a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, kojom je zahtijevao ukidanje navedene presude i prihvaćanje njegove tužbe.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 9 Tužitelj je tvrdio da je Odluka br. 5011/08.05.2017 nezakonita i neosnovana jer Uredba br. 1307/2013 koja zahtijeva potvrdu u skladu s Upisnikom poljoprivrednih gospodarstava u svojem članku 4. točki (f) sadržava definiciju „obrađivog zemljišta” koja se odnosi na površine za koje poljoprivrednici mogu zatražiti financijsku potporu: „zemljište zasijano za proizvodnju usjeva”. Stoga ova potvrda nije potrebna ili u svakom slučaju ne mora biti u strogom skladu s Upisnikom poljoprivrednih gospodarstava, s obzirom na to da, kao u slučaju društva podnositelja zahtjeva, mogu postojati obradiva zemljišta u smislu navedene uredbe koja nisu upisana u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava. To je tim više tako zato što iz definicije obradivih zemljišta sadržanoj u Hitnoj vladinoj uredbi br. 3/2015 neupitno proizlazi da ona čine zemljišta zasijana za proizvodnju usjeva (a da pritom u zakonodavnom aktu ne postoji nijedna iznimka).
- 10 Tužitelj tvrdi da je cilj Zakona br. 18/1991 i Upisnika poljoprivrednih gospodarstava jamčiti ujednačenost u upisnicima kad je riječ o, među ostalim, vrstama uporabe zemljišta, dok u Uredba br. 1307/2013 i Hitna vladina uredba br. 3/2015 imaju drugačiju klasifikaciju vrsta zemljišta za koja se mogu dodijeliti potpore.
- 11 Tužitelj je dodao da primjena Hitne vladine uredbe br. 3/2015 i ostalih internih pravnih pravila koji uređuju dodjelu financijske potpore — u kojima se upotrebljavaju pojmovi koji su istovjetni onima iz Uredbe br. 1307/2013 — čini irelevantnim to što je obradivo zemljište namijenjeno ribogojstvu ili drugoj vrsti uporabe, ako ne postoji nikakva sumnja o tome da su zemljišta zasijana za

proizvodnju usjeva u smislu članka 4. navedene uredbe i članka 2. Hitne vladine uredbe br. 3/2015.

- 12 Tužitelj je naglasio da je ono što je bitno za dobivanje financijske potpore obrada poljoprivrednog zemljišta radi dobivanja poljoprivrednog proizvoda, a ne njegova pripadnost ovoj ili onoj vrsti poljoprivrednih zemljišta koja su definirana drugim nacionalnim aktom.
- 13 Tužitelj je tvrdio da Hitna vladina uredba br. 3/2015 nije neusklađena s pravom Unije, nego da naprotiv prenosi te propise u unutarnje pravo. Ni iz jedne odredbe prava Unije ni unutarnjeg zakonodavstva ne proizlazi da su cilj financijske potpore u obliku izravnih plaćanja ribogojilišta ili ribogojstvo.
- 14 Iz teksta članka 2. stavka 1. i članka 10. stavka 1. Hitne vladine uredbe br. 3/2015 i članka 10. stavka 5. točke (o) OMADR-a br. 619/2015 proizlazi da ribogojilišta nisu obuhvaćena vrstom obradivog zemljišta za proizvodnju, pa im se ne može dodijeliti potpora.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 15 Protiv odluke Curtea de Apel (Žalbeni sud) u ovom predmetu nema mogućnosti podnošenja pravnog lijeka pa taj sud smatra da, s obzirom na činjenične okolnosti slučaja, treba postaviti prethodno pitanje Sudu Europske unije.
- 16 Konkretno okolnosti predmeta, u skladu s kojima podnositelj zahtjeva upotrebljava za poljoprivrednu proizvodnju zemljišta upisana u upravne upisnike pod drugom vrstom uporabe — ribogojilišta — i stoga izričito isključena na temelju nacionalnog zakonodavstva od dodjele financijske potpore, konkretno dovode u pitanje tumačenje članka 32. stavka 2. Uredbe br. 1307/2013.
- 17 Curtea de Apel (Žalbeni sud) navodi raniju sudsku praksu Suda (presude u predmetima C-422/13, Wree, i C-684/13, Demmer), u skladu s kojima je relevantna stvarna namjena predmetnog zemljišta kako bi se površinama mogla dodijeliti potpora. Međutim, u ovom se slučaju zemljišta upotrebljavaju kao obradiva zemljišta, a upisana su kao ribogojilišta. U okviru ovog programa su ribogojilišta na temelju relevantnih nacionalnih odredbi isključena iz dodjele potpore.
- 18 Slijedom toga, budući da Curtea de Apel (Žalbeni sud) dvoji o izravnoj primjenjivosti tih dviju presuda na ovaj slučaj, uzimajući u obzir posebne okolnosti koje se sastoje u tome da su zemljišta upisana pod vrstom koja je, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, isključena od plaćanja, ona smatra da odgovor na prethodno pitanje jasno ne proizlazi iz sudske prakse Suda Europske unije, nego da postoje razumne sumnje.