

**Predmet C-116/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

28. veljače 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Curtea de Apel Timișoara (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

6. veljače 2020.

**Žalitelj:**

S. C. Avio Lucos SRL

**Druge stranke u žalbenom postupku:**

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

**Predmet glavnog postupka**

Žalba protiv presude Tribunalula Dolj (Viši sud u Dolju, Rumunjska) od 25. veljače 2019. kojom je odbijena tužba za poništenje zapisnika kojim je Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi – Okružni centar u Dolju, Rumunjska; u daljnjem tekstu: APIA) u skladu s člankom 73. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 796/2004 na teret žalitelja utvrdila dugovanja prema državi

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

U skladu s člankom 267. UFEU-a, Curtea de Apel Timișoara (Žalbeni sud u Temišvaru, Rumunjska) traži tumačenje članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. i utvrđivanje usklađenosti određenih nacionalnih odredbi s pravom Unije, konkretno s Uredbom br. 73/2009 i s Uredbom [Komisije] (EZ)

br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009

### **Prethodna pitanja**

1. Protivi li se pravu [Unije] koje se primjenjuje na financijsku potporu za poljoprivrednu godinu 2014., konkretno Uredbi (EZ) br. 73/2009 i Uredbi br. 1122/2009, uvođenje, na temelju nacionalnog prava, obveze dostavljanja dokaza o pravu uporabe zemljišta radi dobivanja financijske potpore u okviru programa potpora po površini?
2. Ako se prethodno navedenom pravu [Unije] ne protivi nacionalni propis koji je naveden u prvom pitanju, protivi li se pravu [Unije] (uključujući načelo proporcionalnosti), u konkretnom slučaju u kojem je korisnik pravo iskorištavanja poljoprivredne površine dokazao predloženjem ugovora o koncesiji za pašnjak (ugovor na temelju kojeg je podnositelj zahtjeva stekao pravo iskorištavanja pašnjaka na svoju odgovornost i u svoju korist, uz plaćanje naknade), nacionalni propis kojim se kao uvjet za valjanost sklapanja takvog ugovora o koncesiji određuje da budući koncesionar mora biti isključivo uzgajivač ili vlasnik životinja?
3. Obuhvaća li definicija poljoprivredne aktivnosti iz članka 2. Uredbe (EZ) br. 73/2009 aktivnost korisnika programa potpore po površini koji nakon sklapanja ugovora o koncesiji za pašnjak radi stjecanja prava na iskorištavanje te površine i ostvarivanja prava na potporu u poljoprivrednoj godini 2014., s uzgajivačima sklapa ugovor o suradnji koji omogućuje besplatnu uporabu dodijeljenog zemljišta radi ispaše životinja, pri čemu korisnik zadržava pravo uporabe zemljišta, ali se obvezuje da neće ometati aktivnost ispaše i da će obavljati aktivnosti čišćenja pašnjaka?
4. Protivi li se pravu [Unije] tumačenje nacionalnog propisa poput članka 431. stavka 2. Zakonika o građanskom postupku koji se odnosi na pravomoćnost sudske odluke, u skladu s kojim je utvrđena nedopuštenost zahtjeva za plaćanje s obzirom na to da se nije poštovalo nacionalno pravo koje uređuje zahtjev zakonitosti pravnog temelja iskorištavanja/uporabe zemljišta za koje je zatražena potpora po površini u poljoprivrednoj godini 2014. (u okviru spora u kojem je zatraženo poništenje odluke o primjeni višegodišnjih sankcija), i kojim se onemogućuje provjera usklađenosti tog nacionalnog zahtjeva s pravom [Unije] koje se primjenjivalo u poljoprivrednoj godini 2014. u novom sporu u kojem se ispituje zakonitost akta o povratu neopravdano isplaćenih iznosa podnositelju zahtjeva za istu poljoprivrednu godinu 2014., akta koji se temelji na istom činjeničnom stanju i na istim nacionalnim propisima koji su bili predmet ispitivanja prethodne pravomoćne sudske odluke?

## Navedene odredbe prava Unije

Članak 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; uvodna izjava 61. i članak 71. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)

Članak 80. stavak 1. 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

## Upućivanje na nacionalne odredbe

Ordonanța 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, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 1.043 din 29 decembrie 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 139/2007, cu modificările și completările ulterioare (Uredba sa zakonskom snagom br. 125/2006 o odobrenju programâ izravnih plaćanja i dodatnih izravnih nacionalnih plaćanja koja se dodjeljuju za poljoprivredu od 2007. i izmjeni članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim društvima i drugim oblicima udruživanja u području poljoprivrede, objavljena u Službenom listu Rumunjske, Dio I., br. 1043 od 29. prosinca 2006., donesena izmjenama i dopunama Zakona br. 139/2007, s naknadnim izmjenama i dopunama), članak 7. stavak 1. točka (f) u skladu s kojim:

„(1) Kako bi mogli imati pravo na dodjelu plaćanja u okviru programa jedinstvenih plaćanja po površini, podnositelji zahtjeva trebaju biti upisani u Registar fermierilor (Registar poljoprivrednika) kojim upravlja Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi, podnijeti zahtjev za plaćanja u roku i ispuniti sljedeće opće uvjete:

[...]

f) podnijeti dokumente koji dokazuju zakonitu uporabu zemljišta za koje je podnesen zahtjev”;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii

fondului funciar nr. 18/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 86/2014 (Uredba sa zakonskom snagom br. 34/2013 o uređenju, upravljanju i iskorištavanju trajnih pašnjaka i izmjeni i dopuni Zakona br. 18/1991 o vlasništvu nad zemljištem, objavljena u Službenom listu Rumunjske, Dio I., br. 267 od 13. svibnja 2013., donesena izmjenama i dopunama Zakona br. 86/2014), članak 2. točka (d) u skladu s kojim:

„Za potrebe ove uredbe sa zakonskom snagom:

[...]

d) korisnik pašnjaka i travnjaka – uzgajivač, fizička/pravna osoba upisana u Registrul național al exploatațiilor (Nacionalni registar gospodarstava; u daljnjem tekstu: RNE), koji obavlja posebne poljoprivredne aktivnosti u kategoriji uporabe pašnjaka i travnjaka u skladu sa statističkom klasifikacijom gospodarskih djelatnosti u Europskoj uniji za proizvodnju biljaka i životinja, koji zakonito posjeduje pravo na uporabu poljoprivredne površine i koji iskorištava pašnjak putem ispaše stada životinja u njegovu vlasništvu ili kosi pašnjak najmanje jednom godišnje”;

Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010 (Zakonik o građanskom postupku donesen Zakonom br. 134/2010), članak 431. stavak 2. u skladu s kojim:

„Svaka stranka može se pozvati na pravomoćnost koja je prethodno nastupila u drugom sporu ako je povezana s rješavanjem potonjeg spora”

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

- 1 Žalitelj, društvo S. C. Avio Lucos SRL, podnio je jedinstveni zahtjev za plaćanja po površini za 2014. za ukupnu površinu od 341,70 hektara, koji je zaprimila APIA – Okružni centar u Dolju. Kako bi dokazao pravo na uporabu zemljišta, podnio je ugovor o koncesiji sklopljen 28. siječnja 2013. s Consiliulom Local al Comunei Podari (Općinsko vijeće Općine Podari, Rumunjska) na temelju Uredbe sa zakonskom snagom br. 34/2013, kojim je dobio koncesiju za površinu od 341,70 hektara, zemljište općine Podari, privatno vlasništvo jedinice lokalne samouprave.
- 2 Na temelju ugovora o koncesiji, društvo S. C. Avio Lucos SRL ima pravo na izravno iskorištavanje, na vlastiti rizik i na vlastitu odgovornost, dobara dobivenih u koncesiju, pravo uporabe i stjecanja plodova od dobara koja su predmet koncesije u skladu s prirodom tih dobara i u skladu s ciljevima utvrđenima ugovorom o koncesiji. To društvo dužno je osigurati iskorištavanje u vidu pašnjaka, a zemljište koje je predmet koncesije ne može dati u potkoncesiju ili iznajmiti.

- 3 Nakon sklapanja ugovora o koncesiji, društvo S. C. Avio Lucos SRL sklopilo je 30. siječnja 2013. ugovor o zajedničkom korištenju s četirima fizičkim osobama, vlasnicima životinja.
- 4 U skladu s tim ugovorom, stranke se udružuju radi iskorištavanja ispašom na općinskom zemljištu koje obuhvaća površinu od 341,70 hektara u privatnom vlasništvu Općine Podari, kao što je to navedeno u ugovoru o koncesiji. Stvarno iskorištavanje provodi se na način da partneri, koji su fizičke osobe, društvu S. C. Avio Lucos SRL stavljaju na raspolaganje životinje (krave, ovce, koze, itd.) koje posjeduju i čiji broj je naveden u ugovoru, u svrhu kontinuirane ispaše na navedenom zemljištu. Stavljanje životinja na raspolaganje ne ovisi o prijenosu prava vlasništva nad životinjama na društvo S. C. Avio Lucos SRL i fizičke osobe ostaju zakoniti vlasnici životinja.
- 5 Društvo S. C. Avio Lucos SRL pak za slobodnu, trajnu i bezuvjetnu ispašu stavlja na raspolaganje općinsko zemljište površine od 341,70 hektara, s obzirom na to da je pristup pašnjaku slobodan, trajan i nije uvjetovan nikakvim plaćanjem ili nekom drugom koristi kao protučinidbom. Isto tako, društvo će godišnje, o vlastitom trošku, obavljati aktivnosti čišćenja pašnjaka, iskorjenjivanja otrovnih biljaka i uklanjanja viška vode sa zemljišta, osiguravajući optimalne uvjete za obnovu pašnjaka.
- 6 Nakon podnošenja zahtjeva, APIA – Okružni centar u Dolju dodijelila je ukupnu financijsku potporu za 2014. godinu za površinu od 341,70 hektara u iznosu od 529 340,24 rumunjskih leua. Nakon što je žalitelj primio taj iznos, APIA – Okružni centar u Dolju preispitala je zahtjeve za potporu i utvrdila da u trenutku sklapanja ugovora o koncesiji žalitelj nije bio ovlašten za davanje općinskih javnih ili privatnih travnjaka u koncesiju, s obzirom na to da nije bio uzgajivač, kao što to proizlazi iz ugovora o zajedničkom korištenju. Stoga je APIA – Okružni centar u Dolju donijela:
  - (a) **odluku od 28. prosinca 2015.** kojom su na teret žalitelja utvrđene višegodišnje sankcije u iznosu od 555 729,59 rumunjskih leua na temelju članka 58. trećeg stavka Uredbe (EZ) br. 1122/2009, za prekoračenje prijave površina za koje je zatražio financijsku potporu u okviru programa jedinstvenih plaćanja po površini i poljoprivredno-okolišnih plaćanja.
  - (b) **zapisnik od 31. siječnja 2017.** koji se osporava u ovom predmetu i kojim su na temelju članka 73. stavka 1. pročišćene verzije Uredbe (EZ) br. 796/2004 na teret žalitelja utvrđena dugovanja prema državi u iznosu od 529 340,24 rumunjskih leua.
- 7 Žalitelj je osporavao zapisnik od 31. siječnja 2017. pred Tribunalulom Dolj (Viši sud u Dolju), koji je 12. prosinca 2017. odbio tužbu. Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi, Rumunjska) prihvatila je žalbu podnesenu protiv te presude i predmet je vraćen na ponovno odlučivanje istom sudu koji odlučuje o meritumu. Presudom u građanskom postupku od 25. veljače 2018., Tribunalul

Dolj (Viši sud u Dolju) odbio je zahtjev, pri čemu je u biti smatrao da uz jedinstveni zahtjev za plaćanje nije bila podnesena preslika identifikacijskog dokumenta poljoprivrednog gospodarstva i da žalitelj nije podnio dokaz da ima status uzgajivača i da se zemljište upotrebljava. Žalitelj je podnio žalbu i protiv te presude u građanskom postupku, predmet je upisan pri Curtei de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) i naknadno prosljeđen Curtei de Apel Timișoara (Žalbeni sud u Temišvaru).

### Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 8 Žalitelj u biti zahtijeva od žalbenog suda da utvrdi da je presuda prvostupanjskog suda nezakonita i neosnovana, pri čemu navodi da sud koji odlučuje o meritumu: i. nije utvrdio uvjete prihvatljivosti koji nisu bili ispunjeni i koje su odredbe primjenjive na te zahtjeve; ii. nije izvršio ispitivanje predmeta sa stajališta prava Europske unije, unatoč tomu što je podnesen izričit zahtjev u tom smislu i iii. nije izvršio ispitivanje uvjeta prihvatljivosti u skladu s definicijama iz uredbi Unije koje su navedene u odluci koja je bila predmet postupka, nego s obzirom na određene pojmove iz nacionalnog prava koji nisu u skladu s propisima Unije.
- 9 Isto tako, u žalbi su navedeni argumenti koji se odnose na: i. ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti koji su utvrđeni sudskom praksom Suda Europske unije u predmetu C-375/08 (o prednosti načela stvarne uporabe površina), u predmetu C-61/09 (o mogućnosti uporabe površina na temelju nestandardnih ugovora ako površina koja se iskorištava zadržava prirodu prihvatljive površine), u spojenim predmetima C-333/15 i C-334/15 (u pogledu nepostojanja uvjeta prihvatljivosti koji se odnosi na to da podnositelj zahtjeva koji obavlja aktivnosti uzgoja životinja ima svojstvo uzgajivača, pri čemu se u istoj presudi utvrđuju koji su stvarni uvjeti prihvatljivosti) i u pravnim pravilima Unije (članak 2. Uredbe br. 73/2009) koja sadržavaju definicije pojmova relevantnih za rješavanje predmeta, kao i ii. neusklađenost nacionalnih odredbi s odredbama sadržanima u instrumentima Europske unije.
- 10 Druga stranka u žalbenom postupku pozvala se, među ostalim, na pravomoćnost odluke Curtee de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) od 29. listopada 2018. kojom je odbijena žaliteljeva žalba protiv presude Tribunalula Dolj (Viši sud u Dolju) od 24. travnja 2018. kojom je odbijena tužba za poništenje odluke od 28. prosinca 2015. koju je donijela APIA – Okružni centar u Dolju (odluka kojom su na teret žalitelja utvrđene višegodišnje sankcije). Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) presudila je da je sud koji odlučuje o meritumu točno smatrao da društvo S.C. Avio Lucos SRL nije podnijelo dokaz o prihvatljivosti, kao što se to izričito predviđa zakonodavstvom, jer nije uzgajivač, ne posjeduje životinje registrirane u RNE-u, nije mogao podnijeti dokaz o iskorištavanju i uporabi površine i stoga je izvršio prekoračenje prijave zemljišta.

### Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je potreban odgovor Suda na pitanje protivi li se pravu Unije nacionalni propis koji propisuje zahtjev podnošenja dokaza o pravu uporabe ili iskorištavanja zemljišta radi dobivanja financijske potpore u okviru programa potpora po površini. Upućivanjem na drugi propis, Uredbu Vijeća (EZ) br. 1254/1999, sud koji je uputio zahtjev ističe da je Sud presudio da „zakonodavstvo Zajednice, konkretno Uredba br. 1254/1999, ne uvjetuje prihvatljivost zahtjeva za posebne premije za mušku telad i za plaćanja za ekstenzifikaciju, podnošenjem valjanog pravnog temelja kojim se dokazuje pravo podnositelja zahtjeva da upotrebljava površine pod krmnim biljem koje su predmet tog zahtjeva za potporu. Međutim, zakonodavstvo Zajednice ne sprečava države članice da u svojim nacionalnim propisima predvide obvezu podnošenja takvog pravnog temelja, pod uvjetom da se poštuju ciljevi koji se nastoje ostvariti zakonodavstvom Zajednice i opća načela prava Unije, osobito načelo proporcionalnosti” (presuda od 24. lipnja 2010., Pontini i dr., C-375/08, t. 90.).
- 12 Osim toga, nacionalni sud smatra da je potrebno utvrditi je li u skladu s pravom Unije zahtjev da korisnik programa potpore po površini treba biti uzgajivač ili vlasnik životinja u svrhu dobivanja koncesije za pašnjak, u situaciji u kojoj žalitelj osporava usklađenost takvog zahtjeva s pravom Unije, a druga stranka u žalbenom postupku nije navela nijedan propis Unije koji opravdava taj zahtjev.
- 13 Osim toga, u okviru upućivanja na definiciju poljoprivredne aktivnosti iz članka 2. Uredbe (EZ) br. 73/2009, potrebno je utvrditi obuhvaća li navedena definicija konkretnu aktivnost koju obavlja žalitelj.
- 14 Naposljetku, u pogledu pravomoćnosti na koju se poziva druga stranka u žalbenom postupku, njome se podrazumijeva zabrana odlučivanja o zahtjevu o kojem je već odlučeno na temelju pravomoćne sudske odluke za koju se pretpostavlja da je istinita. Stoga osoba ne može više od jedanput podnijeti zahtjev sudu, a nakon što je donesena pravomoćna odluka u određenom slučaju, svaki prigovor stranke u pogledu konačnog rješenja može se riješiti samo na temelju podnošenja pravnih lijekova protiv konačnih presuda, ali ne podnošenjem sličnih zahtjeva u sudskom postupku.
- 15 Naglašavanjem da će se osnovanost prigovora pravomoćnosti utvrditi nakon što dobije odgovor Suda o navedenim pitanjima, Curtea de Apel Timișoara (Žalbeni sud u Temišvaru) pretpostavlja da bi eventualna osnovanost prigovora pravomoćnosti na koji se žalitelj poziva dovela do utvrđenja da su aspekti povezani s pravnim učincima ugovora o koncesiji koji je sklopio žalitelj i s posljedicom toga da žalitelj nema svojstvo uzgajivača u pogledu zahtjeva za plaćanja koja se odnose na programe potpore po površini, bili predmet pravomoćnih sudskih odluka, pri čemu se pojašnjava da je u ovom predmetu zatraženo poništenje drugog akta, donesenog za poljoprivrednu godinu 2014., u odnosu na akt koji se osporava u predmetu u kojem je Curtea de Apel Craiova (Žalbeni sud u Craiovi) donijela pravomoćnu odluku.