

Predmet C-119/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

28. veljače 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. veljače 2020.

Tužiteljica u prvostupanjskom postupku i žaliteljica u kasacijskom postupku:

Līga Šenfelde

Druga stranka u postupku:

Lauku atbalsta dienests

[omissis]

Administratīvo lietu departaments (Upravni odjel)

Latvijas Republikas Senāts (Vrhovni sud Republike Latvije)

ODLUKA

U Rigi 24. veljače 2020.

[omissis] [sastav suda]

u pisanom je postupku ispitao žalbu u kasacijskom postupku koju je Līga Šenfelde (na zahtjev žaliteljice, njezino ime nije anonimizirano, nego se navodi u cijelosti) podnijela protiv presude Administratīvā apgabaltiese (Okružni upravni sud, Latvija) od 29. rujna 2017., u upravnom sporu povodom tužbe koju je podnijela Līga Šenfelde s ciljem da se Lauku atbalsta dienestsu (Služba za podršku ruralnim područjima, Latvija) naloži da [joj] izda povoljni upravni akt, kojim bi se odobrio projekt [omissis] „ZS „Purenēs’ pārņemšana un attīstība” („stjecanje i razvoj poljoprivrednog gospodarstva „Purenēs”).

Predmet i relevantne činjenice u glavnom postupku

[1] Tužiteljica [u prvostupanjskom postupku i žaliteljica u ovom kasacijskom postupku; u daljnjem tekstu: žaliteljica] podnijela je 5. listopada 2015. zahtjev za odobrenje projekta u okviru podmjere 6.3. mjera za razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti ([pod naslovom] „Potpora za pokretanje poslovanja za razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava”); u daljnjem tekstu: potpora za pokretanje poslovanja). Lauku atbalsta dienests je 15. siječnja 2016. odobrio taj projekt.

Žaliteljica je 27. srpnja 2016. kupila poljoprivredno gospodarstvo „Purenas”.

Žaliteljica je 23. kolovoza 2016. podnijela zahtjev za odobrenje projekta [omissis] „stjecanje i razvoj poljoprivrednog gospodarstva „Purenas” u okviru podmjere 6.1. („Potpora za pokretanje poslovanja mladim poljoprivrednicima”); u daljnjem tekstu: potpora mladim poljoprivrednicima). Tijekom tog razdoblja žaliteljica je nastavila obavljati djelatnosti predviđene podmjerom 6.3.

Odlukom od 6. siječnja 2017. Lauku atbalsta dienests odbio joj je dodijeliti potporu namijenjenu mladim poljoprivrednicima jer je žaliteljici 15. siječnja 2016. odobren projekt u okviru kojeg je dobila potporu za pokretanje poslovanja. Prema mišljenju Lauku atbalsta dienests, Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1305/2013) utvrđuje se da su poljoprivredna gospodarstva kojima se dodjeljuju potpore obuhvaćena različitim kategorijama i da se potpore međusobno isključuju. Prema njegovu mišljenju, taj zaključak također proizlazi iz točke 1. Ministru kabineta 2015. gada 9. jūnija noteikumi Nr. 292 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma „Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība” apakšpasākumā „Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības”” (Uredba br. 292 Vijeća ministara od 9. lipnja 2015. kojom se uređuje postupak dodjele državnih potpora i potpora Europske unije u okviru podmjere „Potpora za pokretanje poslovanja za razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava” unutar mjere „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti”) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 292) i točke 1. Ministru kabineta 2015. gada 16. jūnija noteikumi Nr. 323 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma „Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība” apakšpasākumam „Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai”” (Uredba br. 323 Vijeća ministara od 16. lipnja 2015. kojom se uređuje postupak dodjele državnih potpora i potpora Europske unije u okviru podmjere „Potpora za pokretanje poslovanja mladim poljoprivrednicima” unutar mjere „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti”) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 323), u kojima se predviđa jednokratna isplata potpore mladim poljoprivrednicima i potpore za pokretanje poslovanja. Prema mišljenju Lauku atbalsta dienests, podnositelj zahtjeva u okviru [iste] mjere može dobiti ili potporu za pokretanje poslovanja ili potporu mladim poljoprivrednicima.

Lauku atbalsta dienests smatra da država članica, u skladu s Programom ruralnog razvoja koji je odobrila Europska komisija, može odbiti na poljoprivrednika primijeniti zbrajanje potpora ako se nije poštovao način kombiniranja potpora utvrđen u Programu ruralnog razvoja. Iz očitovanja navedene službe proizlazi da se ne može najprije podnijeti zahtjev za potporu za pokretanje poslovanja a potom i zahtjev za potporu mladim poljoprivrednicima jer time uvjet prvog pokretanja ili stjecanja poljoprivrednog gospodarstva nije ispunjen.

[2] Budući da se nije slagala s odlukom, žaliteljica je pokrenula postupak pred sudovima. Administratīvā rajona tiesa (Općinski upravni sud, Latvija) i Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) odbili su njezine zahtjeve.

Sudovi su se složili s mišljenjem Lauku atbalsta dienests i isto tako zaključili da iz ciljeva navedenih u projektima proizlazi da se drugi projekt nadovezuje na postizanje cilja koji se želi ostvariti prvim projektom. Stoga se nije moglo smatrati da je ispunjen cilj potpore mladim poljoprivrednicima koji je potpora mladima koji prvi put pokreću poljoprivredno gospodarstvo. Dodjelom potpore mladim poljoprivrednicima bilo bi povrijeđeno pravilo jednokratne isplate. Iz zajedničkog tumačenja odredbi Uredbe br. 292, Uredbe br. 323 i Uredbe br. 1305/2013 ne proizlazi da je cilj zakonodavca dodjela dviju potpora istom podnositelju zahtjeva. U skladu s točkom 22. Uredbe br. 323, Lauku atbalsta dienests ocjenjuje kvalitetu poslovnog plana, usklađenost ulaganja s ciljevima koji se žele postići i proporcionalnost ciljeva u odnosu na ukupni iznos potpore te provjerava je li potpora dodijeljena na najučinkovitiji način. Dodjela dviju potpora za isti cilj ne može se smatrati proporcionalnom primjenom sredstava u odnosu na druge podnositelje zahtjeva. Kako bi dobio potporu mladim poljoprivrednicima, podnositelj zahtjeva treba, u skladu s odredbama Uredbe br. 323, najprije pokrenuti poljoprivredno gospodarstvo (steći ga ili naslijediti) i njime upravljati. Suprotno tomu, u skladu s odredbama Uredbe br. 292, potpora za pokretanje poslovanja dodjeljuje se u svrhu razvoja već postojećih poljoprivrednih gospodarstava. Nadalje, u skladu s točkama 1. obiju Uredbi dodijeljene potpore isplaćuju se jednokratno. To znači da se potpora tijekom gospodarske aktivnosti može dodijeliti samo jednom, s obzirom na to da su oblici potpora osmišljeni kao jedinstven poticaj za promicanje razvoja malih poljoprivrednih gospodarstava.

[3] Žaliteljica je podnijela žalbu u kasacijskom postupku u kojoj tvrdi da su sudovi pogrešno protumačili, među ostalim, odredbe Uredbe br. 1305/2013. Prema njezinu shvaćanju, dobivanje potpore u okviru svake podmjere uređuje se različitim pravnim pravilima pa se ograničenje, u skladu s kojim se potpora ne može dobiti više puta, odnosi isključivo na svaku posebnu podmjeru. Prema mišljenju žaliteljice, primatelji potpore za pokretanje poslovanja mogu zatražiti potporu mladim poljoprivrednicima jer je logično i u skladu s ciljevima razvoja poslovanja to da mali poduzetnik izraste u većeg poduzetnika.

[4] Stoga se u ovom slučaju raspravlja može li žaliteljica dobiti samo jednu potporu ili obje.

Relevantni propisi nacionalnog prava i prava Europske unije

[5] Propisi Europske unije:

[5.1] Članak 19. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005:

[„]1. Potpora obuhvaćena ovom mjerom uključuje:

(a) početnu pomoć za pokretanje poslovanja za:

i. mlade poljoprivrednike;

[...]

iii. razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava.

[...]

2. Potpora iz stavka 1. točke (a) podtočke i. dodjeljuje se mladim poljoprivrednicima.

[...]

Potpota iz stavka 1. točke (a) podtočke iii. dodjeljuje se malim poljoprivrednim gospodarstvima kako utvrđuju države članice.

4. [...]

Za mlade poljoprivrednike koji primaju potporu na temelju stavka 1. točke (a) podtočke i. poslovni plan mora predviđati da je mladi poljoprivrednik usklađen s člankom 9. Uredbe (EU) br. 1307/2013, u pogledu aktivnih poljoprivrednika unutar 18 mjeseci od datuma uspostavljanja.

Države članice utvrđuju gornji i donji prag za omogućavanje pristupa potpori poljoprivrednim gospodarstvima u smislu stavka 1. točke (a) podtočke i. i točke (a) podtočke iii. Donji prag za potporu iz stavka 1. točke (a) podtočke i. viši je od gornjeg praga za potporu iz stavka 1. točke (a) podtočke iii. Potpora se ograničava na gospodarstva koja spadaju pod definiciju mikropoduzeća i malih poduzeća.

[...][“”]

[5.2] U točki [35. podtočki 29.] [odjeljka 2.4. („Definicije”)] Smjernica Europske unije o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima za razdoblje 2014.–2020. utvrđuje se da „mladi poljoprivrednik” znači osoba koja nije starija od 40 godina u trenutku predaje zahtjeva za potporu, koja

posjeduje odgovarajuće stručne vještine i znanja te po prvi put na jednom poljoprivrednom gospodarstvu preuzima dužnost upravitelja tog poljoprivrednog gospodarstva.

[6] Nacionalni propisi:

[6.1] Uredba br. 292 Vijeća ministara od 9. lipnja 2015. kojom se uređuje postupak dodjele državnih potpora i potpora Europske unije u okviru podmjere „Potpora za pokretanje poslovanja za razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava” unutar mjere „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti”.

Točka 1.: [„]Ovim se odredbama utvrđuje postupak dodjele državnih potpora i potpora Europske unije u okviru podmjere „Potpora za pokretanje poslovanja za razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava” unutar mjere „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti”, u obliku jednokratne isplate.[”]

Točka 20.: [„]Tijekom programskog razdoblja, podnositelj zahtjeva za potporu može samo jednom dobiti potporu navedenu u ovim odredbama.[”]

[6.2] Uredba br. 323 Vijeća ministara od 16. lipnja 2015. kojom se uređuje postupak dodjele državnih potpora i potpora Europske unije u okviru podmjere „Potpora za pokretanje poslovanja mladim poljoprivrednicima” unutar mjere „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti”.

Točka 1.: [„]Ovim se odredbama utvrđuje postupak dodjele državnih potpora i potpora Europske unije u okviru podmjere „Potpora za pokretanje poslovanja mladim poljoprivrednicima” unutar mjere „Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovne djelatnosti”, u obliku jednokratne isplate.[”]

Razlozi zbog kojih sud koji je uputio zahtjev dvoji o tumačenju prava Unije

[7] Iz objašnjenja Lauku atbalsta dienests, s kojima se slažu i sudovi nižeg stupnja, proizlazi da poljoprivrednik ne može ostvariti status „mladog poljoprivrednika” samo zato što je dvije godine ranije dobio potporu za razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava iz članka 19. stavka 1. točke (a) podtočke iii. Uredbe.

Senāts (Vrhovni sud, Latvija) dvoji u pogledu toga li se tom okolnošću može opravdati gubitak navedenog statusa.

[8] Člankom 11. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 808/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila primjene Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 808/2014) predviđa se kombinacija mjera iako se tom odredbom izričito ne predviđa kombinacija mjera na koju se odnosi članak 19. stavak 1. Uredbe br. 1305/2013, niti se utvrđuje eventualna diskrecijska ovlast države članice za određivanje

mogućih ograničenja prilikom dodjele potpora kad se odnose na samo jednu mjeru.

U svojim očitovanjima o žalbi u kasacijskom postupku, Lauku atbalsta dienests ističe da je, u skladu s obvezom predviđenom u članku 10. Uredbe br. 1305/2013, Latvija s Europskom komisijom dogovorila programski dokument (Program ruralnog razvoja u Latviji) za razdoblje 2014.–2020. (dostupan na internetskoj stranici ministarstva poljoprivrede: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Prema njezinu mišljenju, na temelju sadržaja tog dokumenta valja zaključiti da Latvija nije odlučila dopustiti da se podmjere 6.1. i 6.3. međusobno kombiniraju. Lauku atbalsta dienests ističe točke 8.2.5.3.1.11. (uvjet za kombinaciju mjera koji se navodi na str. 276. predmetnog dokumenta) i 8.2.5.3.2.11. (uvjet za kombinaciju mjera koji se navodi na str. 283. predmetnog dokumenta) navedenog programa. Prilikom izrade programa za razdoblje 2014.–2020. slijedilo se načelo prema kojem su prihvatljive samo aktivnosti navedene u tom dokumentu, tako da one koje u njemu nisu navedene nisu prihvatljive aktivnosti.

Prema mišljenju Senātsa, nije jasno dopušta li se zakonodavstvom Europske unije državi članici da utvrdi pravila na temelju kojih se poljoprivredniku neće isplatiti potpora iz članka 19. stavka 1. točke (a) podtočke i. Uredbe ako mu je prethodno dodijeljena potpora iz podtočke iii. iste odredbe. Postoje stoga dvojbe u pogledu pravilnog tumačenja relevantnih propisa Europske unije.

[9] Senāts također ističe da iz očitovanja Lauku atbalsta dienests proizlazi da činjenica da je u trenutku podnošenja zahtjeva ukupan iznos zatražene potpore i prethodno primljene potpore veći od gornjeg praga (40 000 eura) ne može sama po sebi opravdati odbijanje potpore. Ako države članice ne mogu zabraniti kumulativnu isplatu potpora, onda je Lauku atbalsta dienests, uzimajući u obzir načelo dobre uprave, nakon što je zaprimio zahtjev žaliteljice za dodjelu druge potpore i nakon što je zaključio da je zatraženi iznos, zajedno s iznosom već dodijeljene potpore, veći od gornjeg praga, mogao žaliteljici priopćiti da zatraženi iznos treba ispraviti i smanjiti za najmanje 15 000 eura s obzirom na to da je veći od gornjeg praga.

[10] Kako bi se pojasnilo tumačenje odredbi Uredbe br. 1305/2013 i njezine Provedbene uredbe br. 808/2014, Senāts smatra da je potrebno obratiti se Sudu Europske unije.

Izreka

U skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, [omissis] [upućivanje na nacionalna postupovna pravila] Senāts (Vrhovni sud):

odlučuje

Sudu Europske unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

Treba li članak 19. stavak 1. točku (a) Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005, u vezi s drugim odredbama navedene uredbe i odredbama Smjernica Europske unije o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima za razdoblje 2014.–2020., tumačiti na način da:

1. poljoprivrednik ne ispunjava uvjet „mladog poljoprivrednika” samo zato što je dvije godine ranije dobio potporu za razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava predviđenu u članku 19. stavku 1. točki (a) podtočki iii. Uredbe;
2. navedenim se pravilima državama članicama dopušta da utvrde propis u skladu s kojim se poljoprivredniku neće isplatiti potpora, iz članka 19. stavka 1. točke (a) podtočke i. Uredbe, ako mu se već dodijelila potpora iz podtočke iii. iste odredbe;
3. država članica može odbiti poljoprivredniku dodijeliti više potpora ako se nije poštovao način kombiniranja potpora utvrđen u Programu ruralnog razvoja koji je odobrila Europska komisija.

Postupak se prekida do odluke Suda Europske unije.

Protiv ove odluke nije dopušten pravni lijek.

[omissis] [potpisi i formalnosti]