

Predmet C-267/24

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

Datum podnošenja:

16. travnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Administrativen sad Varna (Upravni sud u Varni, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. travnja 2024.

Tužitelj:

„Kanevi Komers DS” EOOD

Tuženik:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie”

Predmet glavnog postupka

Tužba protiv odluke kojom je potpora za poljoprivrednike koju je zatražio tužitelj odobrena u smanjenom opsegu u skladu s programom izravnih plaćanja po površini i kojom su tužitelju izrečene kazne jer je nakon kontrole utvrđeno da prijavljene površine ne odgovaraju utvrđenima

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Trebaju li države članice izravno primjenjivati odredbu članka 15. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. ili je za njezinu primjenu potrebno donošenje nacionalnih propisa?

2. Treba li pretpostaviti da se člankom 15. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. određuje da je za korisnikovo pravilno obavješćavanje nadležnog tijela o tome da je zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje netočan ili da je postao netočan od podnošenja dovoljna pisana obavijest dostavljena nadležnom tijelu i da nije propisano podnošenje na određenoj platformi?

3. Treba li ograničenja korisnikova prava sadržana u članku 15. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014., u skladu s kojima on bez sankcije može obavijestiti nadležno tijelo o tome da je zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje netočan ili da je postao netočan od podnošenja samo ako „korisnik nije obaviješten o namjeri nadležnog tijela da izvrši kontrolu na terenu” i „nadležno tijelo korisnika još nije obavijestilo o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje”, tumačiti na način da se njima zahtijeva dokaz o tome da je upravno tijelo obavijestilo korisnika o planiranoj kontroli ili o nesukladnosti u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje? Dopušta li se u skladu s tom odredbom Uredbe korisniku, pod uvjetom da ga nadležno tijelo nije obavijestilo o svojoj namjeri da izvrši kontrolu na terenu ili ga još nije obavijestilo o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje, da povuče zahtjev prije nego što ga, u slučaju već provedene kontrole i utvrđene nesukladnosti, obavijesti upravno tijelo?

[4.] Protivi li se uvodnoj izjavi 17. i članku 15. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. nacionalna odredba u skladu s kojom „podnositelj zahtjeva za potporu ne može povući podneseni zahtjev odnosno jedan program ili više njih koji su njime obuhvaćeni ako je: 1. obaviješten o u njemu utvrđenim preklapanjima u vezi s parcelama s utvrđenim preklapanjima; 2. obaviješten o tome da je odabran za kontrolu na terenu; 3. nad njim provedena kontrola na terenu i obaviješten je o utvrđenim nesukladnostima u vezi s površinom i/ili životinjama za koje su te nesukladnosti utvrđene”, kao i upravna praksa nacionalnog tijela prilikom kontrole na terenu (u okviru koje se korisnika ne obavješćava o kontroli ili njezinim rezultatima) i upravna praksa nacionalnog tijela u skladu s kojom pisanu obavijest o korisnikovu povlačenju zahtjeva treba podnijeti u okviru određenog sustava samo radi jednostavnije obrade zahtjeva?

[5.] Je li članak 49. stavak 1. treća rečenica Povelje Europske unije o temeljnim pravima (SL 2016., C 202, str. 389.) primjenjiv u glavnom postupku na kaznu izrečenu poljoprivredniku u skladu s člankom 19.a Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. *(stavljene izvan snage Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2022/1172 od 4. svibnja 2022. o dopuni Uredbe (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava u zajedničkoj poljoprivrednoj politici te primjene i izračuna administrativnih kazni za uvjetovanost (SL 2022., L 183, str. 12.), odnosno njezinom uvodnom izjavom 16., koja glasi: „Radi jasnoće i pravne sigurnosti Delegiranu uredbu (EU) br. 640/2014 trebalo bi staviti izvan snage. Međutim, ta bi se uredba trebala i dalje primjenjivati na zahtjeve za potporu za izravna plaćanja podnesene prije 1. siječnja 2023., na zahtjeve za*

plaćanje podnesene u vezi s mjerama potpore koje se provode na temelju Uredbe (EU) br. 1305/2013 te na sustav kontrola i administrativne kazne u vezi s pravilima o višestrukoj sukladnosti.”), koja se primjenjivala u tržišnoj godini 2019., a stoga i u trenutku izricanja kazne obaviješću od 5. prosinca 2022. o izdanom odobrenju i plaćenju financijskoj potpori u okviru programâ i mjera izravnih plaćanja po površini u tržišnoj godini 2019., broj dokumenta [...], ako u trenutku u kojem sud ispituje predmet Delegirana uredba Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. u verziji koja je na snazi od 1. siječnja 2023. (dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>) više ne sadržava članak 19.a?

Propisi i sudska praksa Unije

Delegirana uredba Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (u daljnjem tekstu: Delegirana uredba br. 640/2014), uvodna izjava 17. te članci 15., 18., 19. i 19.a

Delegirana uredba Komisije (EU) 2022/1172 od 4. svibnja 2022. o dopuni Uredbe (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava u zajedničkoj poljoprivrednoj politici te primjene i izračuna administrativnih kazni za uvjetovanost (u daljnjem tekstu: Delegirana uredba 2022/1172), uvodna izjava 16. i članak 13.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 49. stavak 1.

Presuda od 2. listopada 2014., Vlaams Gewest, C-525/13, ECLI:EU:C:2014:2254

Presuda od 29. travnja 2021., Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea, C-294/19 i C-304/19, ECLI:EU:C:2021:340

Presuda od 7. travnja 2022., SC Avio Lucos SRL, C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273

Nacionalni propisi

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvođiteli (Zakon o potpori poljoprivrednicima, u daljnjem tekstu: ZPZP), članci 41. i 43.

Naredba Nr. 5. ot 27.02.2009 za uslovijata i reda za podavane na zajavlenija po shemi i merki za direktni plaštanija (Uredba br. 5 od 27. veljače 2009. o uvjetima i postupku podnošenja zahtjeva u okviru programâ i mjera izravnih plaćanja), članci 1., 2., 4., 11., 12. i 14.

U skladu s člankom 14. stavkom 1. te uredbe podnositelj zahtjeva za potporu može povući zahtjev odnosno jedan program ili mjeru ili više njih koji su njime obuhvaćeni do trenutka plaćanja na temelju tog programa ili mjere. Povlačenje se provodi upućivanjem pisanog zahtjeva odgovarajućoj Oblastnoj direkciji na Daržaven fond „Zemedelie” (Regionalna direkcija Državnog fonda za poljoprivredu, Bugarska).

Članak 14. stavak 6. Uredbe glasi: „Podnositelj zahtjeva za potporu ne može povući podneseni zahtjev odnosno jedan program ili mjeru ili više njih koji su njime obuhvaćeni ako je: 1. obaviješten o u njemu utvrđenim preklapanjima u vezi s parcelama s utvrđenim preklapanjima;

2. obaviješten o tome da je odabran za kontrolu na terenu;

3. nad njim provedena kontrola na terenu i obaviješten je o utvrđenim nesukladnostima u vezi s površinom i/ili životinjama za koje su te nesukladnosti utvrđene”.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj je podnio zahtjev za potporu u okviru nekoliko programa i mjera izravnih plaćanja po površini za tržišnu godinu 2019. Sredstva za potporu osiguravaju se iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i državnog proračuna Republike Bugarske.
- 2 Na temelju zahtjeva provedene su administrativne kontrole i jedna kontrola na terenu. Prema tužiteljevim navodima u tužbi podnesenoj sudu koji je uputio zahtjev Državni fond za poljoprivredu proveo je kontrolu površina prijavljenih u zahtjevu od 8. do 28. kolovoza 2019. Površine koje je društvo prijavilo prilikom te kontrole ocijenjene su kao potpuno prihvatljive u skladu s nekoliko programa. Nacionalni sud na upit je dobio informaciju da je od 22. do 25. listopada 2019. provedena kontrola, pri čemu nema informacija o tome da je korisnik obaviješten o rezultatima kontrole ili o tome da će se kontrola provesti. Nije obaviješten ni o broju ni o datumu naloga za provedbu kontrole.
- 3 Obaviješću od 4. studenoga 2019., koja je u pisarnici Regionalne direkcije Državnog fonda za poljoprivredu u Trgovištu upisana pod brojem dokumenta 02-250-2600/3865, društvo tužitelj povuklo je zahtjev za potporu za konkretno navedene površine.
- 4 U tom kontekstu Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie” (zamjenik izvršnog direktora Državnog fonda za poljoprivredu) donio je, na temelju tužiteljeva zahtjeva za potporu pod jedinstvenim identifikacijskim brojem 25/240419/09561 za tržišnu godinu 2019., obavijest pod jedinstvenim registracijskim brojem 662032 od 5. prosinca 2022., broj dokumenta 01-2600/6992, o izdanom odobrenju i plaćenju financijskoj potpori u okviru programâ i mjera izravnih plaćanja po površini.

- 5 Tom obaviješću odobrena je financijska potpora društvu tužitelju, ali su iznosi koje je zatražilo smanjeni (uglavnom zbog utvrđenog prekoračenja u prijavi površina) na sljedeći način:

za 13 631,34 bugarskih leva za podmjeru 13.1. Naknade za planinska područja; za 2275,96 bugarskih leva za podmjeru 13.2. Naknade za druga područja sa znatnim prirodnim ograničenjima; za 46 475,43 bugarska leva u okviru programa jedinstvenih plaćanja po površini; za 58,98 bugarskih leva u okviru programa preraspodjele plaćanja; za 22 779,74 bugarska leva u okviru programa proizvodno vezane potpore za voće (glavna skupina); za 20 082,53 bugarska leva u okviru programa proizvodno vezane potpore za voće (šljive i stolno grožđe); za 17 632,87 bugarskih leva u okviru programa plaćanja za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš – zelena izravna plaćanja; za 1436,87 bugarskih leva u okviru programa proizvodno vezane potpore za povrće (rajčica, krastavci, kornišoni i patlidžan); za 12 801,05 bugarskih leva u okviru programa proizvodno vezane potpore za povrće (paprika) i za 1556,39 bugarskih leva u okviru programa proizvodno vezane potpore za povrće (krumpir, luk i češnjak).

U skladu s člancima 19. i 19.a Uredbe br. 640/2014 utvrđene su sljedeće kazne koje treba primijeniti prilikom budućih plaćanja:

u okviru programa jedinstvenih plaćanja po površini: 22 712,35 bugarskih leva; za podmjeru 13.1. (Naknade za planinska područja): 6920,23 bugarska leva; za podmjeru 13.2. (Naknade za druga područja sa znatnim prirodnim ograničenjima): 1533,15 bugarskih leva; u okviru programa proizvodno vezane potpore za voće (glavna skupina): 22 779,74 bugarska leva.

- 6 Kad je riječ o povlačenju parcela, tuženik je pred sudom koji je uputio zahtjev naveo da nije točna tužiteljeva tvrdnja o tome da je povlačenje površina provedeno obaviješću od 4. studenoga 2019., broj dokumenta 02-250-2600/3865. Povlačenje vrijedi samo ako se provede u integriranom administrativnom i kontrolnom sustavu na način i u okviru postupka koji omogućuju praćenje obrade zahtjeva. Integrirani administrativni i kontrolni sustav sadržava funkciju kojom se prilikom podnošenja zahtjeva za potpuno ili djelomično povlačenje površina izvršava provjera dopuštenosti s obzirom na potvrdu ili odbijanje povlačenja. Nijedan drugi oblik povlačenja koji ne omogućuje objektivnu provjeru njegove dopuštenosti ne ulaže se u spis postupka podnošenja zahtjeva i ne smatra se zahtjevom za povlačenje. U tom je kontekstu direktor društva tužitelja dopisom od 18. prosinca 2019., broj dokumenta 02-2600/6724#1, obaviješten o tome da ne može provesti povlačenje parcela na način koji se protivi zahtjevima članka 14. stavka 6. Uredbe br. 5 od 27. veljače 2009.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 „Kanevi Komers DS” EOOD smatra da Uredba 2021/2115 nije primjenjiva jer se odnosi na razdoblje od 2023. do 2027. Na glavni postupak primjenjuju se odredbe Uredbe br. 1306/2013 i Uredbe br. 640/2014. Tužitelj navodi da je pravodobno

obavijestio upravno tijelo o povlačenju prijavljenih površina i poštovao pisani oblik predviđen člankom 15. Uredbe br. 640/2014. U nalogu za kontrolu na terenu nisu navedene nikakve parcele, zbog čega upravno tijelo nema nikakav dokaz o tome da je provedba kontrole na terenu naložena upravo za povučene površine. U skladu s člankom 15. Uredbe br. 640/2014 administrativne kazne predviđene u tom poglavlju ne primjenjuju se u pogledu dijela zahtjeva za potporu ili zahtjeva za plaćanje za koje korisnik pisanim putem obavještuje nadležno tijelo da je zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje netočan ili da je postao netočan od podnošenja, uz uvjet da korisnik nije obaviješten o namjeri nadležnog tijela da izvrši kontrolu na terenu te da nadležno tijelo korisnika još nije obavijestilo o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje. Informacije iz stavka 1. koje je dostavio korisnik imaju učinak prilagodbe zahtjeva za potporu ili zahtjeva za plaćanje stvarnom stanju. Izravna primjena odredbe prava Unije dovodi do toga da su u članku 14. stavku 6. Uredbe br. 5 također opisana dva slučaja u kojima povlačenje nije dopušteno: slučaj [opisan] u točki 1., u kojem je podnositelj zahtjeva prije podnošenja zahtjeva za povlačenje obaviješten o nesukladnostima utvrđenima u njegovu zahtjevu, i drugi slučaj, u kojem se objedinjuju točke 2. i 3. i u kojem je podnositelj zahtjeva prije podnošenja zahtjeva za povlačenje obaviješten o tome da je odabran za kontrolu na terenu, koja je provedena i kojom su utvrđene nesukladnosti. Međutim, u ovom slučaju ne postoji nijedna od dviju navedenih prepreka za povlačenje.

- 8 Zamjenik izvršnog direktora Državnog fonda za poljoprivredu smatra da nije potreban zahtjev za prethodnu odluku. Ne postoji proturječnost između nacionalnog prava i prava Unije. Odredba o kaznama članka 19.a Uredbe br. 640/2014 pravilno je primijenjena jer je [upravni] akt donesen prije 1. siječnja 2023.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

U sporu je riječ o valjanosti postupka povlačenja parcela koje provodi društvo tužitelj, a osobito o tome je li društvo imalo pravo parcele za koje je zatražilo potporu umjesto u integriranom administrativnom i kontrolnom sustavu povući na način opisan u članku 15. Delegirane uredbe br. 640/2014 i članku 14. Uredbe br. 5 od 27. veljače 2009., odnosno pisanim zahtjevom Regionalnoj direkciji Državnog fonda za poljoprivredu i pod uvjetom da još nije obaviješteno o namjeri nadležnog tijela da provede kontrolu na terenu ili o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje.

Spor o primjenjivosti nacionalne odredbe treba ispitati s obzirom na uvodnu izjavu 17. te članke 15. i 19.a Delegirane uredbe br. 640/2014, kao i s obzirom na okolnost da je ta uredba stavljena izvan snage Delegiranom uredbom 2022/1172, te s obzirom na članak 49. stavak 1. treću rečenicu Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

U pogledu tih spornih pitanja ne postoji tumačenje Suda Europske unije koje bi nacionalni sud mogao primijeniti.

Prilikom formuliranja prethodnih pitanja sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se člankom 15. Delegirane uredbe br. 640/2014 određuje sljedeće: „Administrativne kazne predviđene u ovom poglavlju ne primjenjuju se u pogledu dijela zahtjeva za potporu ili zahtjeva za plaćanje za koje korisnik pisanim putem obavješćuje nadležno tijelo da je zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje netočan ili da je postao netočan od podnošenja, uz uvjet da korisnik nije obaviješten o namjeri nadležnog tijela da izvrši kontrolu na terenu te da nadležno tijelo korisnika još nije obavijestilo o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje”.

S obzirom na glavni postupak postavljaju se sljedeća pitanja o primjeni navedene odredbe:

kao prvo, kako treba tumačiti odredbu u dijelu „korisnik pisanim putem obavješćuje nadležno tijelo da je zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje netočan ili da je postao netočan od podnošenja” i proizlazi li iz njezina tumačenja da je za poštovanje te odredbe dovoljno da je informacija podnesena pisanim putem i dostavljena nadležnom tijelu ili informaciju (isto kao prema nacionalnoj praksi) treba dostaviti u konkretnom obliku i na konkretnoj platformi iako takvi zahtjevi nisu navedeni u Uredbi i nije izričito predviđena nadležnost država članica za utvrđivanje dodatnih pravila o primjeni Uredbe.

Kao drugo, kako je treba tumačiti u dijelu „uz uvjet da korisnik nije obaviješten o namjeri nadležnog tijela da izvrši kontrolu na terenu te da nadležno tijelo korisnika još nije obavijestilo o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje” jer je u tom slučaju potrebno tumačenje [pitanja] o tome do kojeg trenutka u pogledu podnošenja korisnikova zahtjeva za povlačenje površina ne smiju biti ispunjeni negativni uvjeti „uz uvjet da korisnik nije obaviješten o namjeri nadležnog tijela da izvrši kontrolu na terenu” i „[uz uvjet] da nadležno tijelo korisnika još nije obavijestilo o nesukladnostima u zahtjevu za potporu ili zahtjevu za plaćanje” te se [postavlja pitanje] treba li navedenu odredbu s obzirom na njezin tekst tumačiti na način da korisnik, ako nije obaviješten o namjeri tijela da izvrši kontrolu na terenu i/ili o nesukladnosti u njegovu zahtjevu, do trenutka njegova obavješćavanja o tome da su ispunjeni negativni uvjeti za podnošenje informacije ima pravo pisano obavijestiti nadležno tijelo o tome da je zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje netočan ili da je postao netočan od podnošenja.

U članku 19.a Delegirane uredbe br. 640/2014 predviđaju se kazne izrečene društvu koje je tužitelj u glavnom postupku.

Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se članak 19.a s navedenim tekstom nalazi u verziji Delegirane uredbe br. 640/2014 (pristup podacima od 3. travnja 2024. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0640-20210903>).

U sljedećoj verziji Delegirane uredbe br. 640/2014 (pristup podacima od 3. travnja 2024. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>) nedostaje članak 19.a.

Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da uvodna izjava 16. Delegirane uredbe 2022/1172 glasi: „Radi jasnoće i pravne sigurnosti Delegiranu uredbu (EU) br. 640/2014 trebalo bi staviti izvan snage. Međutim, ta bi se uredba trebala i dalje primjenjivati na zahtjeve za potporu za izravna plaćanja podnesene prije 1. siječnja 2023., na zahtjeve za plaćanje podnesene u vezi s mjerama potpore koje se provode na temelju Uredbe (EU) br. 1305/2013 te na sustav kontrola i administrativne kazne u vezi s pravilima o višestrukoj sukladnosti”. Članak 13. („Stavljanje izvan snage”) glasi: „Delegirana Uredba (EU) br. 640/2014 stavlja se izvan snage s učinkom od 1. siječnja 2023. Međutim, i dalje se primjenjuje na: (a) zahtjeve za potporu za izravna plaćanja podnesene prije 1. siječnja 2023.; (b) zahtjeve za plaćanje podnesene u vezi s mjerama potpore koje se provode na temelju Uredbe (EU) br. 1305/2013; (c) sustav kontrola i administrativne kazne u vezi s pravilima o višestrukoj sukladnosti”.

Postavlja se pitanje o valjanosti prestanka primjene članka 19.a Delegirane uredbe br. 640/2014 u njezinoj posljednjoj verziji (koja je na snazi od 1. siječnja 2023. i bila je na snazi u trenutku ispitivanja predmeta).

U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje o prestanku primjene odredbe o kaznama članka 19.a u posljednjoj verziji Delegirane uredbe br. 640/2014 i s obzirom na to da je upravni akt kojim je na temelju te pravne osnove (koja sad nedostaje) izrečena kazna donesen 5. prosinca 2022., odnosno prije stupanja na snagu posljednje verzije Delegirane uredbe br. 640/2014, ali se zatim pobijao i sud koji je uputio zahtjev odlučuje o zakonitosti upravnog akta nakon prestanka primjene članka 19.a Uredbe, postavlja se pitanje o primjenjivosti članka 49. stavka 1. treće rečenice Povelje Europske unije o temeljnim pravima u vezi s izrečenom kaznom.

S obzirom na činjenice u glavnom postupku, propise Europske unije, nacionalne propise i pravnu teoriju sud koji je uputio zahtjev smatra da je Sudu Europske unije potrebno uputiti zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a kako bi mogao ispuniti svoju obvezu tumačenja nacionalnih propisa u skladu s pravom Unije.