

Predmet C-343/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

2. lipnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vrhoven administrativen sad (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. svibnja 2021.

Žalitelj u kasacijskom postupku:

PV

Druga stranka u kasacijskom postupku:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie”

Predmet glavnog postupka

Sudsko pobijanje odluke o utvrđivanju javne državne potpore kojom se nalaže povrat dijela iznosa subvencije koju je poljoprivrednik primio u okviru programa koji se financira iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj jer korisnik ne može više ispunjavati preuzete obveze i osigurati korištenje svim prvotno prijavljenim zemljištima. Ako se može pretpostaviti da je riječ o arondaciji, je li razlog te korisnikove nemogućnosti okolnost za koju on nije odgovoran i na temelju koje ima pravo odbiti povrat primljenih sredstava?

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Može li se na temelju tumačenja članka 45. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 1974/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ)

br. 1698/2005 pretpostaviti da je u slučaju kao što je ovaj riječ o „arondaciji” ili „okrupnjavanju zemljišta” zbog kojeg korisnik ne može ispunjavati preuzete obveze?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, opravdava li činjenica da država članica nije poduzela potrebne mjere kako bi omogućila prilagođavanje korisnikovih obveza novonastalom stanju gospodarstva to da se ne zahtijeva povrat sredstava za razdoblje u kojemu je obveza bila na snazi?

3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, na koji način treba tumačiti članak 31. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. ako se uzmu u obzir činjenice utvrđene u glavnom postupku i kakve je prirode rok iz članka 75. stavka 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), osobito članak 36. točka (a) podtočka iv.

Uredba Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), osobito uvodna izjava 37. i članak 45. stavak 4.

Uredba 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 uredbi (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003, osobito članak 31.

Uredba Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina, osobito članak 75.

Uredba Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja, osobito članci 5., 6. i 18.

Uredba (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005, osobito članak 47. stavci 3. i 4.

Delegirana uredba Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Evropskog 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, osobito članci 43. i 44.

Delegirana uredba Komisije (EU) br. 807/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća o potpori ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i uvođenju prijelaznih odredbi, osobito članak 19.

Navedene nacionalne odredbe

Danačno-osiguritelni procesualni kodeks (Zakon o poreznim postupcima i postupcima u području socijalnog osiguranja), osobito članak 162. stavak 1. i članak 162. stavak 2. točke 8. i 9.

Zakon za podpomaganje na zemeljske proizvođače (Zakon o potpori poljoprivrednicima), osobito članak 1., članak 20. stavci 1., 2. i 4., članak 27. stavci 3. i 5. te članak 7. stavak 1. točka 1. dopunitelni rasporedbi (dodatne odredbe) tog zakona

Zakon za svojstvo i poljivanje na zemeljske zemlje (Zakon o vlasništvu i korištenju poljoprivrednim zemljištima, u daljnjem tekstu: ZSPZZ), članak 37.c

Naredba N° 11 od 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na mjarka 214 „Agroekološki plaćanja” od Programata za razvitie na selskete rajoni za perioda 2007 – 2013 (Uredba br. 11 od 6. travnja 2009. o uvjetima i načinima primjene mjere 214 „Agroekološki plaćanja” iz programa za ruralni razvoj koji obuhvaća razdoblje od 2007. do 2013.), koju je donio Ministar na zemedelieto i hranite (ministar poljoprivrede i prehrane, Bugarska), osobito članak 18. i članak 24. stavak 1. točka 4. te članak 24. stavak 2. dopunitelni rasporedbi (dodatne odredbe)

Naredba za izmjenenie i dopalnenie na Naredba N°11 od 2009 za usloviata i reda za prilagane na mjarka 214 „Agroekološki plaćanja” od Programata za razvitie na selskete rajoni za perioda 2007 – 2013 (Uredba o izmjeni i dopuni Uredbe br. 11 iz 2009. o uvjetima i načinima primjene mjere „Agroekološki plaćanja” iz programa za ruralni razvoj koji obuhvaća razdoblje od 2007. do 2013. (objavljena u Daržaven vestniku (Službeni list Republike Bugarske, u daljnjem tekstu: DV) br. 29 iz 2009., uz izmjene i dopune), članak 5. prehodni i zaključitelni rasporedbi (prijelazne i završne odredbe)

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Žalitelj u kasacijskom postupku je poljoprivrednik koji je 2013. podnio zahtjev za potporu u okviru mjere 214 „Agrookolišna plaćanja” iz programa za ruralni razvoj koji obuhvaća razdoblje od 2007. do 2013.
- 2 Zahtjev je odobren i žalitelj u kasacijskom postupku preuzeo je petogodišnju agrookolišnu obvezu u okviru navedene mjere. Jedan od uvjeta koji je podnositelj zahtjeva bio obvezan ispuniti odnosi se na to da će aktivnosti navedene u zahtjevu provoditi tijekom pet uzastopnih godina na istom poljoprivrednom zemljištu. Ta površina iznosi 857 hektara poljoprivrednog zemljišta i njime se osoba PV koristi na temelju sporazuma sklopljenih 2012. U skladu s bugarskim pravom (članak 37.c ZSPZZ-a), sklapanje takvih sporazuma upućuje na to da je riječ o složenom činjeničnom stanju. Ukratko, te sporazume svake poslovne godine sklapaju vlasnici i/ili korisnici obližnjih poljoprivrednih zemljišta i njima se uređuje korištenje zemljištima u određenom području koja nisu prijavljena kao zemljišta namijenjena upravljanju. Na temelju tih sporazuma stvaraju se objedinjena zemljišta za čije se korištenje mogu tražiti potpore. Sporazum o stvaranju iskoristivih objedinjenih zemljišta ili njihova podjela smatra se pravnom osnovom za potpore u korist poljoprivrednika koji se koriste tim zemljištima. Žalitelj u kasacijskom postupku uključen je u tako stvorena objedinjena zemljišta na temelju zemljišta koja je zakupio. Sporazumi u koje je uključen žalitelj u kasacijskom postupku sklopljeni su i za naredne tri poslovne godine.
- 3 Tijekom tog razdoblja u pogledu žalitelja u kasacijskom postupku provedene su obvezne administrativne kontrole i kontrole na terenu te su povodom njegovih zahtjeva za plaćanje u okviru mjere 214 „Agrookolišna plaćanja” isplaćeni iznosi od ukupno 1 063 317,54 leva.
- 4 Za poslovnu godinu 2016./2017. nije sklopljen nijedan sporazum o korištenju svim zemljištima koje je prijavila osoba PV. Dopisom od 29. svibnja 2017. i stoga gotovo 10 mjeseci nakon što je bio upoznat s činjenicom da u poslovnoj godini 2016./2017. neće imati pravo na korištenje jednim dijelom zemljišta na temelju kojih je bio uključen u mjeru i osam mjeseci nakon prestanka prava na korištenje tim zemljištima (odnosno osam mjeseci nakon isteka posljednjeg sporazuma) žalitelj u kasacijskom postupku obavijestio je lokalnu ispostavu bugarske agencije za plaćanje (Daržaven fond „Zemedelie” u Trgovištu) o prestanku svoje agrookolišne obveze. Dopisom od 6. kolovoza 2018., koji je pojedinačni upravni akt, žalitelj u kasacijskom postupku obaviješten je o prestanku svoje agrookolišne obveze u okviru mjere. Odluka o prestanku višegodišnje obveze u okviru mjere koja je donesena zbog toga što nisu ispunjeni primjenjivi uvjeti dostavljena je 17. kolovoza 2018. Žalitelj u kasacijskom postupku nije pobijao tu odluku i ona je postala pravomoćna 14 dana nakon što je dostavljena.
- 5 Slijedom toga, zamjestnik izpalnitelen direktora na Daržaven fond „Zemedelie” (zamjenik izvršnog direktora Nacionalnog fonda za poljoprivredu, Bugarska) pokrenuo je postupak za donošenje odluke o utvrđivanju javne državne potpore

(Akt za Ustanovjavane na Publicno Daržavno Vsemane, u daljnem tekstu; AUPDV ili odluka) na temelju koje se od žalitelja u kasacijskom postupku potraživao povrat od 20 % ukupno isplaćenog iznosa (1 063 317,54 leva), odnosno 212 663,51 leva.

- 6 Donesenim AUPDV-om utvrđena je javna državna potpora u iznosu od 212 663,51 leva, koja čini 20 % subvencije plaćene u okviru mjere za kampanje od 2013. do 2016. i uvećane za zakonske kamate za razdoblje od [isteka] navedenog roka za povrat (50 dana od obavijesti) do trenutka u kojem je korisnik izvršio plaćanje ili u kojem je agencija za plaćanje izvršila prijeboj.
- 7 Prvostupanjski upravni sud smatrao je da je odobrena potpora zakonito umanjena i da u ovom slučaju ne postoji viša sila u smislu članka 31. Uredbe (EZ) br. 73/2009. Stoga je taj sud odbio tužbu koju je osoba PV podnijela protiv AUPDV-a.
- 8 Osoba PV pobijala je prvostupanjsku presudu u kasacijskom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev. Taj sud smatra da je za rješenje spora potrebno tumačenje prava Unije. Stoga je Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) uputio ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 9 U upravnom postupku, u kojem se pobijao sporni AUPDV, žalitelj u kasacijskom postupku naveo je u biti da se poljoprivrednim zemljištima koja je prijavio koristio četiri godine na temelju sporazuma koji je sklopljen u skladu s člankom 37.c ZSPZZ-a. Ističe da su zbog izmjena pravnih odredbi u listopadu 2015. brojni poljoprivrednici te godine odustali od svojih agrookolišnih obveza i da je dio korisnika koji su sklopili prethodne sporazume u skladu s člankom 37.c ZSPZZ-a odustao od sklapanja novog sporazuma za poslovnu godinu 2016./2017. Žalitelj u kasacijskom postupku smatra da su to sve okolnosti koje nije mogao predvidjeti u trenutku podnošenja zahtjeva za potporu. Stoga ih treba smatrati višom silom u smislu nacionalnog prava.
- 10 Upravno tijelo poziva se na brojne odredbe nacionalnog prava i prava Unije te ne prihvaća prigovore osobe PV.
- 11 Prvostupanjski sud polazi od toga da ne postoji viša sila u smislu definicije iz članka 31. Uredbe (EZ) br. 73/2009. Taj sud to obrazlaže time da korisnik potpore nije mogao imati nikakvo legitimno očekivanje u pogledu toga da će poljoprivrednici, s kojima je sklopio sporazume u skladu s člankom 37.c ZSPZZ-a, produljiti te sporazume nakon isteka njihova trajanja od jedne godine. Okolnost da su osobe odbile sklopiti takve sporazume za poslovnu godinu 2016./2017. nije okolnost koja nije bila predvidiva u trenutku preuzimanja obveze. Uključivanjem u program s tuđim zemljištima žalitelj u kasacijskom postupku sam se izložio opasnosti da neće moći ispuniti svoju agrookolišnu obvezu i ta se opasnost ostvarila završetkom petogodišnjeg roka.

- 12 Taj sud smatra da žalitelj u kasacijskom postupku nije poštovao prekluzivni rok za obavještanje upravnog tijela o tim okolnostima, čak ni u slučaju da se pretpostavi da je postojala viša sila ili iznimne okolnosti. U skladu s nacionalnim pravom, sporazume na temelju članka 37.c ZSPZZ-a treba sklopiti najkasnije do 30. kolovoza svake godine. Osim toga, tužitelj je najkasnije do 9. rujna 2016. trebao obavijestiti agenciju za plaćanje da postoji okolnost koja ga objektivno sprečava da ispuní obvezu koju je trebao preuzeti za poslovnu godinu 2016./2017. Međutim, ta je obavijest dostavljena tek 29. svibnja 2017.
- 13 Osoba PV u kasacijskom postupku ističe da je prvostupanjski sud pogrešno pretpostavio da u ovom slučaju ne postoji viša sila ili iznimne okolnosti kojima se može opravdati njezino izuzimanje od obveze povrata dijela plaćanja primljenih u okviru odgovarajuće mjere. Prvostupanjski sud također je pogrešno utvrdio da se nije poštovao rok za obavještanje i da je u tom pogledu riječ o prekluzivnom roku.
- 14 Žalitelj u kasacijskom postupku ističe da su Uredbom o izmjeni i dopuni Uredbe br. 11 od 6. travnja 2009. (koja je na snazi od 20. listopada 2015.) u okviru mjere 214 određeni novi stroži uvjeti koje je teže ispuniti i koji su dio korisnika mjere prisilili da odustanu od sklapanja dobrovoljnih sporazuma u skladu s člankom 37.c ZSPZZ-a. Istodobno izmjena ZSPZZ-a koja je s time bila povezana nije doprinijela regulaciji situacije. Prema mišljenju žalitelja u kasacijskom postupku, u tom je pogledu riječ o izvanrednim okolnostima u skladu s kojima ga se izuzima od obveze povrata dijela primljene subvencije. Žalitelj u kasacijskom postupku podredno se poziva i na članak 45. stavak 4. Uredbe (EZ) br. 1974/2006, koji odgovara članku 47. stavcima 3. i 4. Uredbe (EU) br. 1305/2013.
- 15 Druga stranka u kasacijskom postupku slaže se s prvostupanjskom presudom.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 16 Člankom 45. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1974/2006 predviđa se: ako korisnik ne može više ispunjavati preuzete obveze jer je njegovo gospodarstvo obuhvaćeno arondacijom ili državnim mjerama okrupnjavanja zemljišta ili mjerama okrupnjavanja zemljišta koje su odobrila nadležna državna tijela, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi omogućile prilagođavanje obveza novonastalom stanju gospodarstva. Ako se pokaže da takvo prilagođavanje nije moguće, obveza prestaje i ne zahtijeva se povrat sredstava za razdoblje u kojemu je obveza bila na snazi.
- 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odredbom se uređuju tri slučaja: arondacija, slučaj u kojem je korisnik obuhvaćen državnim mjerama okrupnjavanja zemljišta ili mjerama okrupnjavanja zemljišta koje su odobrila nadležna državna tijela.
- 18 Taj sud smatra da se u skladu s gramatičkim tumačenjem pojma „arondacija” (s obzirom na englesku i francusku verziju odredbe – „the holding is reparcelled”;

„son exploitation fait l’objet d’un remembrement”) može pretpostaviti da se prvi slučaj odnosi na situaciju kao što je ona o kojoj je riječ u ovom postupku. To proizlazi najprije iz strukturnog položaja članka 45. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 1974/2006, koji se naime navodi nakon odredbi o proširenju agrookolišne obveze zbog povećanja poljoprivrednog gospodarstva i koji ide u prilog tomu da se sporna odredba odnosi na slučaj smanjivanja poljoprivrednog gospodarstva nakon ponovnog razdjeljivanja na parcele njegovih pojedinačnih dijelova između korisnika i drugih osoba (kao u ovom slučaju). Osim toga, u spornoj odredbi ne navodi se nijedan razlog za ponovno razdjeljivanje na parcele na temelju čega se može zaključiti da razlog nije relevantan i da je prije svega riječ o objektivnoj situaciji, neovisno o tome je li korisnik prethodno polazio od toga da je ta situacija moguća.

- 19 Međutim, drugi i treći slučaj koji se uređuju člankom 45. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1974/2006 odnose se na situacije u kojima se na korisnika, neovisno o njegovoj volji, primjenjuju upravne mjere koje ga sprečavaju da ispuni svoje preuzete obveze.
- 20 U slučaju da se pretpostavi da se ovaj slučaj može obuhvatiti jednim od slučajeva koji se uređuju člankom 45. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1974/2006, obveza djelomičnog ili potpunog povrata primljenih potpora ne bi bila pravna posljedica prestanka agrookolišne obveze ako se obveze ne prilagođavaju novonastalom stanju gospodarstva, iako je dotična država članica poduzela potrebne mjere.
- 21 Iz toga slijedi da se spornom odredbom pojedincu dodjeljuju prava i on se na njih može izravno pozvati kako bi se utvrdilo da u odnosu na njega ne postoji nikakvo potraživanje koje je predmet spornog AUPDV-a. S druge strane, ako bi ovaj slučaj bio obuhvaćen jednim od slučajeva iz sporne odredbe, trebalo bi utvrditi opravdava li činjenica da Bugarska nije poduzela potrebne mjere kako bi se korisnikove obveze prilagodile novonastalom stanju gospodarstva to da se ne zahtijeva povrat sredstava za razdoblje u kojem je obveza stvarno ispunjena.
- 22 U slučaju niječnog odgovora na prvo prethodno pitanje, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o tumačenju članka 31. Uredbe (EZ) br. 73/2009 s obzirom na ovaj slučaj.
- 23 Vrhoven administrativni sud (Vrhovni upravni sud) navodi da su mu potrebne smjernice za tumačenje kako bi odredbi prava Unije dao prednost u primjeni. S jedne strane, korisnik je bio upoznat s time, kao što je to naveo i prvostupanjski sud, da je svaki od sporazuma o korištenju tuđim zemljištima u skladu s člankom 37.c ZSPZZ-a sklopljen u trajanju od jedne godine i da postoji mogućnost da vlasnici i korisnici dijela tog zemljišta, za koje dobiva potporu, odbiju sklopiti sporazum za svaku od sljedećih tržišnih godina. S druge strane, žalitelj u kasacijskom postupku ističe da su Uredbom o izmjeni i dopuni Uredbe br. 11 od 6. travnja 2009. (koja je na snazi od 20. listopada 2015.) u okviru mjere 214 određeni novi stroži uvjeti koji su dio korisnika mjere prisilili da odustanu od sklapanja dobrovoljnih sporazuma u skladu s člankom 37.c ZSPZZ-a. Vrhoven

administrativen sud (Vrhovni upravni sud) potvrđuje da se korisnik nije mogao pozvati na donesenu izmjenu ZSPZZ-a.

- 24 Sud koji je uputio zahtjev, koji odlučuje u posljednjem stupnju, smatra da je za rješenje spora relevantan način na koji treba tumačiti članak 31. Uredbe (EZ) br. 73/2009, također s obzirom na prirodu roka za obavještanje u skladu s člankom 75. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1122/2009.
- 25 Dvojbe u pogledu značenja odredbi prava Unije prilikom njihove izravne primjene razlog su za podnošenje zahtjeva za njihovo tumačenje koje trebati dati Sud Europske unije koji je za to nadležan.

RADNI DOKUMENT