

Predmet C-731/22

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

Datum podnošenja:

25. studenoga 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. studenoga 2022.

Žalitelji:

IJ und PO GesbR

IJ

Tuženo tijelo:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Predmet glavnog postupka

Pravila o državnim potporama – Poljoprivredna površina – Uvjeti za dodjelu
potpore – Tumačenje pojma poljoprivrednog gospodarstva

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Uredbe (EU) br. 1307/2013; članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li članak 4. stavak 1. točke (b) i (c) u vezi s člankom 33. stavkom 1. Uredbe 1307/2013 tumačiti na način da se smatra da poljoprivrednik upravlja površinom i da mu je ona na raspolaganju ako se ta površina, iako je u poljoprivrednikovu posjedu te poljoprivrednik početno obrađuje tlo, sije i redovno navodnjava usjeve, podijeli na parcele različitih veličina te prije početka sezone u travnju odnosno

početkom svibnja do kraja sezone prenese radi održavanja i berbe različitim korisnicima za fiksnu naknadu, a poljoprivrednik nema izravan udio u pobranom urodu?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (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: članci 4., 32. i 33.;

Delegirana uredba Komisije (EU) br. 639/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike te o izmjeni Priloga X. toj [u]redbi: članak 15.

Navedene nacionalne odredbe

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung) (Uredba saveznog ministra poljoprivrede, šumarstva, okoliša i vodnog gospodarstva koja sadržava horizontalna pravila u području zajedničke poljoprivredne politike, u daljnjem tekstu: Horizontalna uredba o zajedničkoj poljoprivrednoj politici), BGBl. II br. 100/2015: članci 20. i 23.

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014-2020 (Posebna direktiva saveznog ministra poljoprivrede, šumarstva, regija i vodnog gospodarstva o provedbi projektnih aktivnosti u okviru austrijskog programa ruralnog razvoja u razdoblju 2014. – 2020.): točka 17.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Žalitelji, to jest do 2020. društvo građanskog prava, a od 2021. samostalna poduzetnica, podnijeli su u razdoblju od 2019. do 2021. jedinstveni zahtjev (takozvano „višestruko potraživanje za određene površine”) u kojem su zatražili da se određeno polje smatra poljoprivrednom površinom i da se u tu svrhu dodijele potpore.
- 2 Međutim, nadležno tijelo utvrdilo je prilikom terenske provjere da je to polje neprihvatljiv „rekreativan teren”. Novim rješenjima, koja se osporavaju u ovom

predmetu, za godine podnošenja zahtjeva 2019. – 2021. nisu dodijeljena izravna plaćanja za to polje te su izrečene sankcije i naložen povrat potpora.

- 3 Predmetno polje u svakom je slučaju poljoprivredna površina na kojoj se obavljaju isključivo poljoprivredne djelatnosti (uzgoj poljskog povrća). Riječ je o „površini za samostalnu berbu” u posjedu žaliteljice, koja obrađuje tlo, planira uzgoj i sije usjeve kako bi početkom sezone (krajem travnja odnosno početkom svibnja, ovisno o vremenskim prilikama) polje koje je podijeljeno na parcele različitih veličina prenijela različitim korisnicima radi održavanja.
- 4 Nakon plaćanja „sezonskog doprinosa” i prijenosa parcele radi održavanja i berbe isključivo korisnik ima pravo i obvezu održavanja parcele. Žaliteljica korisnicima stavlja na raspolaganje određenu opremu za vrtlarstvo radi uobičajene uporabe. Korisnici su dužni poštovati smjernice za ekološki uzgoj. Na temelju sporazuma o uporabi korisnici preuzimaju „odgovornost” od početka do kraja sezone (najkasnije 26. listopada). To podrazumijeva redovito uklanjanje korova, koji se radi malčiranja zadržava na parceli. U slučaju dulje odsutnosti zamjenski korisnik mora održavati i obrati površinu.
- 5 Prema tome, površina je na referentni datum predviđen člankom 33. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1307/2013, to jest 9. lipnja, kako je utvrđen u Austriji (članak 23. stavak 1. Horizontalne uredbe o zajedničkoj poljoprivrednoj politici), pod nadzorom korisnika.
- 6 Žaliteljica je i dalje dužna, na način koji smatra primjerenim, redovito navodnjavati cjelokupno polje tijekom razdoblja u kojem ga njezini klijenti upotrebljavaju. Također zadržava pravo na košnju parcela koje su vrlo obrasle korovom, zajedno s pravom na naknadu troškova u slučaju korisnikova neodgovarajućeg održavanja. O berbi odlučuju sâmi korisnici, međutim „zbog nepredvidljivih prirodnih uvjeta” žaliteljica ne daje jamstvo u pogledu berbe.
- 7 Neubrano povrće se na temelju važećeg sporazuma s korisnicima predaje dobrotvornim organizacijama. Riječ je o 200 do 300 kg povrća, uglavnom korjenastog povrća.
- 8 Žaliteljica samostalno upravlja parcelom na predmetnom polju na kojoj je tijekom nekoliko godina ubrano više od 200 kg povrća. Ta je parcela srednje veličine (4 x 8 m), a novim klijentima služi kao primjer standarda.
- 9 Poljoprivrednom gospodarstvu je na temelju točke 17. Posebne direktive saveznog ministra poljoprivrede, šumarstva, regija i vodnog gospodarstva o provedbi projektnih aktivnosti u okviru austrijskog programa ruralnog razvoja u razdoblju 2014. – 2020., naslovljene „Proširenje na nepoljoprivredne djelatnosti”, također dodijeljena projektna potpora za predmetno polje. Ciljevi su te projektne potpore „osnaživanje poljoprivrednih gospodarstava dodatnim nepoljoprivrednim prihodima koji proizlaze iz prodaje proizvoda i usluga u skladu sa zahtjevima tržišta” i „ostvarivanje nepoljoprivrednih izvora prihoda razvojem gospodarskih aktivnosti u ruralnim područjima primjenom čimbenika poljoprivredne

proizvodnje”. Konkretno, njome su se financirali uređaji za uzgoj finog povrća koji su namijenjeni obradi tla i sjetvi kao i sustav navodnjavanja.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 10 Žaliteljica tvrdi da su joj zemljišta na raspolaganju na datum 9. lipnja svake godine podnošenja zahtjeva (to jest referentni datum koji je u Austriji utvrđen u skladu s člankom 33. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1307/2013). Ističe da je prijenos *de facto* samo jednog postupka održavanja usjeva (odnosno uklanjanje korova) na korisnika zapravo marketinška mjera, čije nepoštovanje može dovesti do lošijih berba ili kvaliteta. Navodi da je u predmetnom slučaju, dakle, riječ o kupnji budućih stvari. Napominje da poljoprivrednik u svakom slučaju zadržava ovlast raspolaganja zemljištima.
- 11 Tvrdi da su takvi ugovori oduvijek uobičajeni u uzgoju poljskog povrća i voća (na primjer, oprema za samostalnu berbu jagoda) te drvnoj industriji. Navodi da je taj model već od 1812. utvrđen u Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Opći građanski zakonik). Ističe da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom i sporazumom o uporabi vlasništvo nad urodom prenosi istodobno s berbom, čak i ako se parcela prethodno „prenosi” radi uporabe. Smatra da je u godini 2015./2016. poljoprivredno gospodarstvo bilo prihvatljivo i za potporu agencije AMA za diversifikaciju s obzirom na to da parcele za samostalnu berbu, u usporedbi s običnom prodajom usjeva na tržištu, predstavljaju inovativni način stavljanja na tržište s izravnom prodajom krajnjem kupcu. Navodi da je tada taj pristup ispitan, da se smatrao prihvatljivim te da ga je agencija AMA također terenski provjeravala. Parcele za samostalnu berbu prema njezinu mišljenju povezuju te tradicionalne pravne oblike s uključivanjem dionika, koje se propisuje zakonodavstvom Europske unije (vidjeti članak 52. i sljedeće članke Uredbe [EU] br. 1305/2013).
- 12 Pojašnjava da, čak i u okviru uobičajenog uzgoja nasada, berbu uglavnom provode ugovorni izvođači poljoprivrednih radova. Žaliteljica ističe da obrađuje tlo, priprema tlo za sjetvu, sije, okopava tlo u dvije faze te ga navodnjava i malčira nakon berbe. Osim toga, tvrdi da isključivo ona stavlja na raspolaganje cjelokupno sjeme i sadni materijal. Napominje da je na drugi način također teško osigurati ekološki status u slučaju nadzora. Navodi da profesionalno navodnjava tlo tijekom cijele godine. Ističe da se samo određeni poslovi održavanja povjeravaju kupcima uroda. Smatra da je to u pravno izjednačeno s angažiranjem pružatelja usluga.
- 13 Što se tiče argumenta nadležnog tijela prema kojem je riječ isključivo o aktivnosti u slobodno vrijeme (vidjeti u daljnjem tekstu ovog zahtjeva), žaliteljica navodi da u Francuskoj postoje brojni primjeri permakultura, kojima se, pažljivo kombinirajući različite sorte povrća, ostvaruju znatni prinosi, koji su ponekad veći od onih ostvarenih tradicionalnim uzgojem povrća. Napominje da se uzgojem povrća na malim poljoprivrednim površinama, stoga, nužno ne ostvaruju manji prinosi nego strojnim uzgojem na velikim poljoprivrednim površinama.

Pojašnjava da su njezini klijenti i dječji vrtići i škole, koji ne obrađuju polja u „slobodno vrijeme”. Ističe da su parcele isto tako besplatno zakupile četiri izbjegličke obitelji podrijetlom iz Ukrajine te da te obitelji mogu tijekom cijelog dana obrađivati svoje parcele s obzirom na to da njihovi članovi nisu zaposleni. Tvrdi da to za mnoge pojedince zapravo predstavlja način proizvodnje vlastite hrane, a ne samo korisnu aktivnost u slobodno vrijeme.

- 14 Navodi da zbog primjene tog pristupa ekološki proizvedeno povrće nije dostupno u maloprodaji prehrambenih proizvoda posredstvom posrednika, nego izravno kupcima putem samostalne berbe. Smatra da se većim prihodima ostvarenima isključivanjem posredovanja u trgovini i alternativnim stavljanjem primarnih poljoprivrednih proizvoda na tržište osiguravaju prihodi i gospodarska dobrobit poljoprivrednih gospodarstava.
- 15 Tuženo tijelo tvrdi da pravo na potpore postoji ako su odgovarajuće površine na raspolaganju poljoprivredniku 9. lipnja svake godine podnošenja zahtjeva (vidjeti članak 23. stavak 1. Horizontalne uredbe o zajedničkoj poljoprivrednoj politici i članak 33. stavak 1. Uredbe [EU] br. 1305/2013). Pojašnjava da su prema sudskoj praksi Suda zemljišta na raspolaganju poljoprivredniku ako postoje dokazi o stvarnoj uporabi tih površina i o tome da poljoprivrednik dovoljno samostalan prilikom obavljanja svoje poljoprivredne aktivnosti. Navodi da poljoprivrednik stoga mora moći izvršavati određenu diskrecijsku ovlast u okviru uporabe predmetne površine kako bi mogao obavljati svoju poljoprivrednu aktivnost na toj površini (vidjeti presude od 7. travnja 2022., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, od 14. listopada 2010., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, te od 24. lipnja 2010., Pontini i dr., C-375/08, EU: C:2010:365). Međutim, ističe da 9. lipnja predmetno polje nije bilo na raspolaganju žaliteljici jer potonja korisnicima prenosi „parcele za samostalnu berbu” nakon njihove predaje radi uporabe. Napominje da nakon datuma predaje žaliteljica stvarno više ne upotrebljava polje, nego dotični kupac stvarno upotrebljava određenu parcelu.
- 16 Tvrdi da nakon datuma predaje žaliteljica nema dovoljnu samostalnost prilikom obavljanja poljoprivredne aktivnosti jer se istodobno s prijenosom parcele za samostalnu berbu, i to u svakom slučaju krajem travnja odnosno početkom svibnja, prenosi odgovornost na klijenta. Pojašnjava da klijent odlučuje hoće li održavati parcelu, o uklanjanju odnosno košnjoj korova i hoće li odrediti „zamjenskog korisnika”. Stoga smatra da je isključivo na klijentu da odluči hoće li i na koji način održavati parcelu te, slijedom toga, hoće li odnosno kakve će ostvariti prinose.
- 17 Ističe da korisnici obavljaju berbu i održavanje tijekom svojeg slobodnog vremena te da je prema tome riječ o rekreativnom terenu u skladu s člankom 20. stavkom 3. Horizontalne uredbe o zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Ako poljoprivredna proizvodnja u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) ponajprije služi za opskrbu stanovništva poljoprivrednim proizvodima, riječ je prema njegovu mišljenju o aktivnosti u slobodno vrijeme, poput zamjene za vlastiti vrt, kojom se prema korisnikovu nahodanju proizvode poljoprivredni proizvodi u većoj ili

manjoj količini. Napominje da ne postoji sustavna proizvodnja proizvoda namijenjenih opskrbi stanovništva.

- 18 Na žaliteljičin argument prema kojem su parcele za samostalnu berbu pravno izjednačene s angažiranjem pružatelja usluga tuženo tijelo odgovara da poljoprivrednik plaća pružatelja usluge za njegovu uslugu te da, slijedom toga, poljoprivrednik samo povjerava izvođenje radova, i to u njegovu ime, za njegov račun i na vlastiti rizik. Ističe da poljoprivrednik pritom zadržava urod. Tvrdi da je u slučaju predmetnog polja situacija suprotna: korisnici (to jest kupci) parcela morali su platiti naknadu kako bi te parcele mogli upotrebljavati, odnosno održavati, plijeviti, obrati itd. Navodi da su kupci zadržali urod. Iz toga prema njegovu mišljenju slijedi da kupci nisu radili u ime, za račun i na rizik žaliteljice.
- 19 Na prigovor prema kojem je prijenos uporabe radi samostalne berbe tradicionalni ugovorni oblik u poljoprivredi nadležno tijelo odgovara da, primjerice, u slučaju opreme za samostalnu berbu jagoda poljoprivrednik upravlja površinom. Napominje da su kupci (to jest berači) samo ovlašteni ubrati jagode, uglavnom po povoljnijoj cijeni. Međutim, ističe da berači nisu odgovorni za opremu za samostalnu berbu jagoda. Pojašnjava da poljoprivrednik koji uzgaja jagode na polju odlučuje o načinu upravljanja opremom za samostalnu berbu jagoda i vremenu berbe.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 20 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na utvrđivanje uvjeta pod kojima je poljoprivredna površina prihvatljiva za potpore.
- 21 U tu svrhu potrebno je osobito protumačiti pojam „poljoprivredno gospodarstvo” u smislu Uredbe (EU) br. 1307/2013. U skladu s tom uredbom, „poljoprivredno gospodarstvo” znači sve jedinice koje se upotrebljavaju za poljoprivredne djelatnosti i kojima upravlja poljoprivrednik, a koje se nalaze na državnom području iste države članice.
- 22 Stoga se jedinica, kao prvo, mora upotrebljavati za „poljoprivrednu djelatnost”. To je osobito slučaj ako se na jedinici uzgajaju poljoprivredni proizvodi. U predmetnom slučaju nema sumnje da se uzgajaju poljoprivredni proizvodi (povrće).
- 23 Kao drugo, poljoprivrednik mora „upravljati” određenom jedinicom. U tom pogledu Sud je već presudio da se poljoprivredne djelatnosti na predmetnim površinama moraju obavljati u ime i za račun poljoprivrednika. U predmetnom slučaju dvojbeno je je li taj uvjet ispunjen.
- 24 U skladu s člankom 32. Uredbe (EU) br. 1307/2013, prihvatljiva je svaka poljoprivredna površina poljoprivrednog gospodarstva koja se barem pretežno koristi za obavljanje poljoprivrednih djelatnosti. To se odnosi na predmetno polje,

koje se upotrebljava kao obradivo zemljište, a ne, primjerice, kao „rekreativni teren“.

- 25 Nasuprot tomu, dvojbeno je jesu li parcele na raspolaganju poljoprivredniku 9. lipnja svake godine podnošenja zahtjeva, kao što je to propisano člankom 33. Uredbe (EU) br. 1307/2013 u vezi s člankom 23. Horizontalne uredbe o zajedničkoj poljoprivrednoj politici.
- 26 Iz analize sudske prakse proizlazi da nijedna od razmotrenih presuda Suda Europske unije nije u potpunosti primjenjiva na predmetni slučaj.
- 27 Tvrdnja da se poljoprivredne aktivnosti na predmetnim površinama moraju obavljati u ime i za račun poljoprivrednika navedena je u presudi Landkreis Bad Dürkheim, kao prvo, u vezi sa zahtjevom prema kojem treća osoba ne smije istodobno upotrebljavati sporne površine u poljoprivredne svrhe. Kako bi se spriječilo da više poljoprivrednika tvrdi da su predmetne parcele dio njihova poljoprivrednog gospodarstva, u toj presudi bilo je potrebno istaknuti da se tijekom tog razdoblja te površine ne mogu povezati s poljoprivrednim gospodarstvom drugih poljoprivrednika u smislu programa jedinstvenih plaćanja.
- 28 Zahtjev u pogledu obavljanja poljoprivredne aktivnosti u svoje ime i za svoj račun nije u potpunosti ispunjen u predmetnom slučaju „površine za samostalnu berbu” jer se, iako su površine u žaliteljičinu posjedu te ih ona priprema i naknadno obrađuje kao i redovno navodnjava, korisnicima za to naplaćuje samo fiksni iznos; pitanje hoće li se i u kojoj mjeri ostvariti prinos ne utječe na žaliteljičin poslovni rezultat.
- 29 Čini se da je relevantnija presuda Avio Lucos, u kojoj je Sud smatrao dopuštenima izravna plaćanja koja prima osoba koja predmetnim travnjakom ne upravlja potpuno samostalno, nego ga besplatno predaje stočaru radi ispaše obvezujući se da neće ometati ispašu i da će obavljati aktivnosti održavanja, to jest čišćenja pašnjaka, kao što je uklanjanje otrovnog korova i viška vode. Sud je usto istaknuo da pojam poljoprivredne djelatnosti uključuje i održavanje pašnjaka u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju.
- 30 Taj se pristup također čini primjerenim u predmetnom slučaju, u kojem žaliteljica pripremnim aktivnostima, redovitim navodnjavanjem i, prema potrebi, uklanjanjem korova održava poljoprivrednu površinu u stanju pogodnom za uzgoj usjeva te također samostalno uzgaja usjeve iako ih samostalno ne ubire. U tom slučaju žaliteljica zadržava ovlast raspolaganja i, čini se, dovoljnu samostalnost prilikom obavljanja poljoprivredne aktivnosti s obzirom na to da može samostalno odabrati svoje suugovaratelje te da i tijekom sezone uzgoja utječe na urod. Nasuprot tomu, manje važnom čini se činjenica da prima samo jednokratni iznos i da gospodarski uspjeh nije izravno povezan s veličinom uroda. To je tim više tako jer upravo je cilj odabranog pristupa da se žaliteljici dugoročno gospodarski omogućiti i time uopće održi poljoprivredna proizvodnja na spornoj površini.

- 31 Sa stajališta suda koji je uputio zahtjev stoga postoji više razloga koji govore u prilog tomu da je predmetno polje prihvatljiva površina u okviru žaliteljičina poljoprivrednog gospodarstva.

RADNI DOKUMENT