Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 10. ožujka 2016.[1]

Spojeni predmeti C-333/15 i C-334/15

María Pilar Planes Bresco
protiv
Comunidad Autónoma de Aragón

(zahtjev za prethodnu odluku koji je sastavio Tribunal Supremo (Španjolska))

„Zajednička poljoprivredna politika – Uredba (EZ) br. 1782/2003 – Jedinstveno plaćanje – Prihvatljive površine – Trajni pašnjak – Zloporaba prava“

I – Uvod

1. Pašnjaci su zbog visoke ekološke, ali i estetske vrijednosti važan dio naših poljoprivrednih krajolika. Ispunjavaju bitne funkcije za zaštitu okoliša – očuvanje kojega je, u skladu s člankom 11. u vezi s člankom 191. UFEU-a, jedan od ciljeva politike Unije – te su vrlo važni za biološku raznolikost, kojoj se upravo u novije vrijeme pristupa s povećanom pozornošću[2]. S obzirom na to, može biti iznenađujuće ako se u nekoj državi članici poljoprivrednicima odbijaju plaćanja jer su površine koje su dosad, primjerice, intenzivno obrađivali kao obradivo zemljište izmijenili u pašnjake. Sud će u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku u bitnome trebati razjasniti protivi li se pravo Unije takvom postupanju.

2. Pitanje se postavlja u okviru spora između vlasnice poljoprivrednoga gospodarstva u Španjolskoj Maríje del Pilar Planes Bresco i tijelâ Autonomne zajednice Aragon. Potonja nisu u punom opsegu priznala trajni pašnjak koji je M. Planes Bresco u dvama zahtjevima za izravna plaćanja prijavila kao prihvatljive površine jer je navedena površina u obama slučajevima bila veća od one u referentnom razdoblju nekoliko godina ranije. Na temelju zakonske odredbe Autonomne zajednice, u tim okolnostima trebalo je smatrati da je na tim površinama poljoprivredna aktivnost stvarno potpuno napuštena i da stoga postoji ponašanje kojim se zloupotrebljava pravo. Obje strane sada se pozivaju na pravo Unije kako bi potkrijepile svoja stajališta.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Vidjeti „Strategiju EU-a za biološku raznolikost do 2020.” (Komunikacija od 3. svibnja 2011., COM[2011] 244 *final*) koju je izradila Europska komisija, a podupiru je Vijeće Europske unije i Europski parlament; vidjeti zaključke Vijeća od 21. lipnja 2011. (dokument 11978/11) i od 19. prosinca 2011. (dokument 18862/11) te Rezoluciju Europskog parlamenta od 20. travnja 2012. (SL 2013., C 258 E, str. 99.). U tom kontekstu pozornost zaslužuje i činjenica da su Ujedinjeni narodi razdoblje od 2011. do 2020. proglasili desetljećem biološke raznolikosti.

3. Ovaj je slučaj osobito važan i zato što su nepravilnosti prilikom ocjene prihvatljivosti trajnih pašnjaka u Španjolskoj već godinama na meti kritika Europskog revizorskog suda [3]. Stoga ta država članica brani propis o kojem je ovdje riječ kao dio prikladnih korektivnih mjera za suočavanje s poteškoćama koje su se pojavile. Međutim, time je – kao što će se to pokazati nakon detaljnijeg razmatranja – prijeđena mjera.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

4. Okvir prava Unije u ovom postupku čini Uredba br. 1782/2003 [4], koja je u međuvremenu stavljena izvan snage. Njome je sustav potpora za poljoprivrednike u Uniji temeljito reformiran. Potpore ovisne o proizvodnji u bitnome je zamijenilo „jedinstveno plaćanje", na visinu kojega više ne utječe stvarna proizvodnja poljoprivrednoga gospodarstva [5].

5. Članak 2. Uredbe br. 1782/2003 („Definicije") u točki (c) kao „poljoprivrednu aktivnost" definira „proizvodnju, uzgoj ili sadnju poljoprivrednih proizvoda, uključujući žetvu/berbu, mužnju, uzgoj stoke i držanje stoke radi uzgoja ili održavanje zemljišta u dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima, kako je utvrđeno člankom 5." [neslužbeni prijevod].

6. Članak 5. Uredbe br. 1782/2003 („Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti") u ulomcima glasi:

„1. Države članice dužne su osigurati da se sva poljoprivredna zemljišta, a posebno zemljišta koja se više ne koriste u proizvodne svrhe, održavaju u dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima. Države članice dužne su na nacionalnoj ili regionalnoj razini utvrditi minimalne zahtjeve za dobre poljoprivredne i okolišne uvjete na temelju okvira iz Priloga IV. […]

2. Države članice dužne su osigurati da se zemljišta koja su se koristila kao trajni pašnjaci na dan naznačen na zahtjevu za potporu po površini za 2003. i dalje koriste kao trajni pašnjaci.

[...]" [neslužbeni prijevod]

7. Članak 29. Uredbe br. 1782/2003 („Ograničenje plaćanja") određuje:

„Ne dovodeći u pitanje bilo koju posebnu odredbu pojedinih programa potpore, potpora se ne isplaćuje korisnicima za koje se utvrdi da su na umjetan način stvorili uvjete potrebne za ostvarenje prava na ta plaćanja s ciljem stjecanja prednosti protivno ciljevima tog programa potpore." [neslužbeni prijevod]

8. Članak 36. Uredbe br. 1782/2003 („Plaćanja") u stavku 1. propisuje da se potpore u okviru programa jedinstvenog plaćanja isplaćuju na temelju prava na plaćanje.

3 — Vidjeti godišnje izvješće Revizorskog suda za proračunsku godinu 2014. (SL 2015., C 373, str. 1.), odlomak 7.21. i okvir 7.8.; za proračunsku godinu 2012. (SL 2013., C 331, str. 1.), okvir 3.1.; za proračunsku godinu 2011. (SL 2012., C 344, str. 1.), odlomak 3.20. i prilog 3.2.; za proračunsku godinu 2010. (SL 2011., C 326, str. 1.), odlomak 3.31 i prilog 3.2.; za proračunsku godinu 2009. (SL 2010., C 303, str. 1.), odlomak 3.38. i prilog 3.2. te za proračunsku godinu 2008. (SL 2009., C 269, str. 1.), odlomak 5.36. i prilog 5.1.

4 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike […] (SL L 270, str. 1.), stavljena izvan snage Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. […] (SL L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.). Potonja uredba ukinuta je Uredbom (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. […] (SL L 347, str. 608.).

5 — Radi razumijevanja načina funkcioniranja sustava plaćanja vidjeti i točke 23. do 25. mojeg mišljenja u predmetu Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Članak 43. Uredbe br. 1782/2003 („Određivanje prava na plaćanje”) uređuje kako su se prava na plaćanje prvotno trebala utvrditi. Za to je trebalo prije svega izračunati referentni iznos, koji, u skladu s člankom 37. te uredbe, odgovara prosjeku plaćanja koja je poljoprivrednik primio u okviru starog sustava poticaja tijekom triju posljednjih godina prije prelaska, to jest od 2000. do 2002. Navedeni referentni iznos potom bi se raspodijelio na prosječno obrađivanu površinu u dotičnom razdoblju. Poljoprivrednik je slijedom toga na tom temelju dobivao određeni broj prava na plaćanje koja su odgovarala broju hektara navedene površine s određenom pojedinačnom vrijednošću.

10. Članak 44. Uredbe br. 1782/2003 („Korištenje prava na plaćanje”), u verziji koja je ovdje relevantna, u ulomcima glasi:

„1. Svako pravo na plaćanje u vezi s prihvatljivim hektarom daje pravo na isplatu iznosa utvrđenog pravom na plaćanje.

2. ‚Prihvatljivi hektar’ znači bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu koja se koristi kao obradivo zemljište i trajni travnjak, osim trajnih nasada i šuma ili onih koje se koriste za nepoljoprivrednu aktivnost.[6]

3. Poljoprivrednik prijavljuje parcele koje odgovaraju prihvatljivim površinama povezanima s bilo kojim pravom na plaćanje. [...]

[...]” [neslužbeni prijevod]

11. Osim toga ovdje su važne i uredbe br. 795/2004[7] i br. 796/2004[8], koje su donesene za provedbu Uredbe br. 1782/2003, a u međuvremenu su također stavljene izvan snage.

12. Člankom 2. točkom (a) Uredbe br. 795/2004 kao „poljoprivredno zemljište” određuje se „ukupna površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni pašnjak i trajni nasad” [neslužbeni prijevod].

13. Članak 2. točka (e) Uredbe br. 795/2004 pojam „trajni pašnjak” definira upućivanjem na članak 2. točku 2. Uredbe br. 796/2004.

14. U skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe br. 796/2004, „trajni pašnjak” je zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog zeljastog krmnog bilja, prirodnog (samoniklog) ili uzgojenog (zasijanog), koje nije uključeno u plodored na gospodarstvu pet ili više godina [...]” [neslužbeni prijevod].

6 — Prilikom uključivanja vinskog sektora u program jedinstvenih plaćanja Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2008 od 29. travnja 2008. o zajedničkom uređenju tržišta vina […] (SL L 148, str. 1.) tekst članka 44. stavka 2. Uredbe br. 1782/2003 izmijenjen je člankom 123. točkom 5. ove uredbe kako slijedi: „‚Prihvatljivi hektar’ je bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu, osim šuma ili onih koje se koriste za nepoljoprivrednu aktivnost”. Ova izmjena, u skladu s člankom 129. točkom (c) Uredbe br. 479/2008, vrijedi od 1. siječnja 2009. i nije relevantna u ovom slučaju.

7 — Uredba Komisije (EZ) br. 795/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima primjene programa jedinstvenog načina plaćanja predviđenog Uredbom (EZ) br. 1782/2003 […] (SL L 141, str. 1., ispravak SL L 291, str. 18.), stavljena izvan snage Uredbom Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 167.)

8 — Uredba Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava […] (SL L 141, str. 18.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 239/2005 od 11. veljače 2005. o izmjeni i ispravku Uredbe (EZ) br. 796/2004 (SL L 42, str. 3.), stavljena izvan snage Uredbom Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe (EZ) br. 73/2009 (SL L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.)

B – *Španjolsko pravo*

15. U 13. odjeljku Uredbe Ministarstva za poljoprivredu i hranu Autonomne zajednice Aragon od 24. siječnja 2007.[9] uređeno je:

„Trajni pašnjak je [...] prihvatljiv jedino kod gospodarstava kod kojih je površina pod krmnim biljem uzeta u obzir za dodjelu prava na plaćanje, i to jedino do površine koja ne prelazi prosječnu vrijednost površina pod krmnim biljem koje su uzete u obzir prilikom utvrđivanja plaćanja. Prijavljeni trajni pašnjak koji prelazi navedeno u ovom stavku nije prihvatljiv jer se, u skladu s člankom 29. Uredbe (EZ) br. 1782/2003, smatra da je korisnik na umjetan način stvorio uvjete potrebne za ostvarenje prava na ta plaćanja."

16. Tekst 16. odjeljka Uredbe Ministarstva za poljoprivredu i hranu Autonomne zajednice Aragon od 24. siječnja 2008.[10] u bitnome odgovara onom prethodno navedene odredbe te osim toga propisuje:

„Prethodni stavak ne primjenjuje se ako poljoprivrednik dokaže da je na dan postavljanja zahtjeva vlasnik gospodarstva za uzgoj stoke i da navedeni trajni pašnjak koristi za prehranu stoke toga gospodarstva."

III – Glavni postupak i postupak pred Sudom

17. M. Planes Bresco postavila je 2007. odnosno 2008. zahtjev za izravna plaćanja po površini u skladu s Uredbom br. 1782/2003.

18. Nadležno tijelo Autonomne zajednice Aragon smanjilo je površine navedene u tim zahtjevima u mjeri u kojoj je površina prijavljena kao prihvatljivi trajni pašnjak prelazila prosječnu vrijednost površine pod krmnim biljem, a koja je ranije uzeta u obzir prilikom utvrđivanja prava na plaćanja. U skladu s pravom Autonomne zajednice, u takvom slučaju treba smatrati da su u pogledu površina koje to prelaze uvjeti potrebni za ostvarenje prava na ta plaćanja stvoreni na umjetan način.

19. Tužbe koje su podnesene protiv tih odluka dosad nisu bile uspješne.

20. Tribunal Supremo (Vrhovni sud Španjolske), koji se sada bavi sporom, u tom kontekstu ima dvojbe o tumačenju Uredbe br. 1782/2003 te se našem Sudu obratio sa sljedećim dvama pitanjima:

1) Treba li članke 43. i 44. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. tumačiti na način da se protive nacionalnom propisu koji iz kategorije prihvatljivih površina isključuje sve površine trajnih pašnjaka koje je poljoprivrednik prijavio preko površine koja je ranije uzeta u obzir radi utvrđivanja odgovarajućih uobičajenih prava, podređujući na taj način uzimanje u obzir tih trajnih pašnjaka i stoga zamjenu obradivih zemljišta pašnjacima uvjetu da se ti pašnjaci stvarno koriste za uzgoj stoke u konkretnoj proračunskoj godini za koju taj poljoprivrednik želi ostvariti pravo na potporu?

2) U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje:

Treba li članak 29. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. – koji isključuje plaćanja na temelju sustava potpore kad „je utvrđeno [da su korisnici] umjetno stvorili uvjete potrebne za ostvarivanje takvih plaćanja radi ostvarivanja prednosti koja nije u skladu s ciljevima sustava predmetne

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* br. 13 od 31. siječnja 2007., str. 1310.)

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* br. 12 od 30. siječnja 2008., str. 956.)

potpore” – tumačiti na način da ne dopušta državama članicama da donesu opće odredbe koje smanjuju broj „prihvatljivih površina” (trajnih pašnjaka) objektivnim utvrđivanjem općih slučajeva u kojima se pretpostavlja da je korisnik umjetno stvorio uvjete za dobivanje plaćanja a da nije potrebno konkretno dokazati kojim se djelatnostima bavi niti kako se ponaša određeni poljoprivrednik?

21. U postupku pred Sudom Europska komisija i Kraljevina Španjolska podnijele su pisane podneske.

IV – Pravna ocjena

A – *Prvo prethodno pitanje*

22. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome želi znati protivi li se Uredba br. 1782/2003 nacionalnom propisu prema kojem se u okviru zahtjeva za plaćanja iz programa jedinstvenih plaćanja sve površine trajnog pašnjaka koje je poljoprivrednik prijavio, a prelaze površine pod krmnim biljem koje su ranije kod njega uzete u obzir za utvrđivanje prava na plaćanje, smatraju prihvatljivim površinama jedino ako se te površine stvarno koriste za uzgoj stoke.

23. Za odgovor na to pitanje treba ispitati može li prihvatljivost trajnog pašnjaka biti uvjetovana time da su površine pašnjaka u odgovarajućem opsegu postojale već u trenutku utvrđenja poljoprivrednikovih prava na plaćanje ili time da se površine inače stvarno koriste za uzgoj stoke, primjerice kao površine pod krmnim biljem.

24. Točno je da se pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi i na članak 43. Uredbe br. 1782/2003 i na njezin članak 44. Za ocjenu prihvatljivosti neke površine mjerodavna je, međutim, jedino potonja odredba jer članak 43. uređuje samo prvotno utvrđivanje prava na plaćanje.

25. U skladu s člankom 44. stavkom 2. Uredbe br. 1782/2003, u verziji koja je ovdje relevantna, kao „prihvatljivi hektar” dolazi u obzir bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu koja se koristi kao obradivo zemljište i trajni travnjak, osim trajnih nasada i šuma ili površina korištenih za nepoljoprivrednu aktivnost. Slijedom toga, da bi se površina mogla smatrati prihvatljivom u smislu te odredbe, moraju biti ispunjena tri uvjeta: mora biti riječ o *poljoprivrednoj površini* koja je dio *gospodarstva* i koja je korištena za *poljoprivredne aktivnosti*[11] .

26. Kao prvo, mora postojati *poljoprivredna površina*. Člankom 2. točkom (a) Uredbe br. 795/2004 taj pojam definira se kao „ukupna površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni pašnjak i trajni nasad”.

27. U ovom je slučaju sporna prihvatljivost površina koje su prijavljene kao trajni pašnjak. Trajni pašnjak u smislu članka 2. točke (e) Uredbe br. 795/2004, u vezi s člankom 2. točkom 2. Uredbe br. 796/2004, jest zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog zeljastog krmnog bilja, prirodnog (samoniklog) ili uzgojenog (zasijanog), koje nije uključeno u plodored na gospodarstvu pet ili više godina. Ispunjavaju li površine o kojima je riječ doista te zahtjeve nije sporno u glavnom postupku te bi to, osim toga, trebala ispitati nacionalna tijela.

11 — Vidjeti presudu Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, t. 54.).

28. Kao drugo, kako bi bila prihvatljiva u smislu članka 44. stavka 2. Uredbe br. 1782/2003, površina mora biti dio *gospodarstva* dotičnog poljoprivrednika [12]. Prema sudskoj praksi, za to je dovoljno da poljoprivrednik u pogledu te površine raspolaže dovoljnom autonomijom u svrhu obavljanja svoje poljoprivredne aktivnosti [13]. Ni o tome nema spora u glavnom postupku.

29. Kao treće, prihvatljivost poljoprivredne površine naposljetku pretpostavlja da je korištena za *poljoprivrednu aktivnost* [14]. Proizvodnju, uzgoj odnosno sadnju poljoprivrednih proizvoda bilo bi logično smatrati takvom aktivnošću. Te su aktivnosti stoga sadržane i u definiciji članka 2. točke (c) Uredbe br. 1782/2003. Međutim, ta odredba u pojam poljoprivredne aktivnosti osim toga uključuje i održavanje zemljišta u dobrim poljoprivrednim i *okolišnim* uvjetima u skladu s člankom 5. Uredbe.

30. Za razliku o onoga što se čini da zahtijeva pravo Autonomne zajednice Aragon [15], *poljoprivredna aktivnost* time ne pretpostavlja da se trajni pašnjak koristi za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda. Naime, prema definiciji pojma poljoprivredne aktivnosti iz članka 2. točke (c) Uredbe br. 1782/2003, i sâmo održavanje zemljišta u dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima već se smatra takvom djelatnošću. Osim toga, u skladu s člankom 5. Uredbe, to je usmjereno upravo na površine koje se više ne koriste za proizvodnju. Kao što je to Sud u tom kontekstu već presudio, prihvatljivom stoga treba smatrati i površinu korištenje koje u velikom dijelu služi postizanju ciljeva očuvanja prirode i okoliša [16].

31. Slijedom toga, ako površine koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu za potporu ispunjavaju ta tri uvjeta, one predstavljaju „prihvatljive hektare" u smislu članka 44. stavka 2. Uredbe br. 1782/2003. Svaki hektar te površine ovlašćuje – zajedno sa svakim pravom na plaćanje kojim poljoprivrednik raspolaže – na plaćanje iznosa utvrđenog pravom na plaćanje. Nasuprot tome, Uredba državama članicama ne daje nikakav manevarski prostor za dodatno uvjetovanje prikladnosti.

32. Osim toga, zato je nevažno jesu li površine koje su prijavljene kao trajni pašnjak postojale već u trenutku utvrđivanja prava na plaćanje kao takvih, primjerice kao površine pod krmnim biljem, ili su tek naknadno izmijenjene, primjerice iz obradivog zemljišta u trajni pašnjak. Naprotiv, uobičajena prava na plaćanje ne podliježu nikakvom vezivanju na posebne površine jer se u okviru programa jedinstvenih plaćanja dodjeljuju izravne potpore dohotku koje su neovisne o proizvodnji [17].

33. Ovaj zaključak potkrijepljen je sustavnim razmatranjima. Tako se, s jedne strane, člankom 46. stavkom 2. Uredbe br. 1782/2003 potvrđuje da načelno ne postoji nikakva obveza aktiviranja prava na plaćanje upravo onim površinama za koje su jednom dodijeljena. Naime, prema toj odredbi, prava na plaćanje mogu se prenijeti prodajom ili bilo kojim drugim konačnim prijenosom sa zemljištem ili bez njega.

34. S druge strane, treba uputiti na članak 53. Uredbe br. 1782/2003, koji sadržava posebnu odredbu za utvrđivanje prava na plaćanje ako se poljoprivrednik u reprezentativnom razdoblju, odnosno od 2000. do 2002., obvezao na ostavljanje na ugaru jednog dijela svojih gospodarskih površina. Izričito odstupajući od članka 44. stavka 2., članak 54. stavak 2. u tom kontekstu uređuje da za pravo na plaćanje u slučaju ostavljanja obradivog tla na ugaru načelno dolaze u obzir jedino poljoprivredne

12 — Presuda Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, t. 58.)

13 — Vidjeti presude Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, t. 58. i 62.), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, t. 44.) i Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, t. 58.).

14 — Presuda Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, t. 63.)

15 — Vidjeti točku 16. ovog mišljenja.

16 — Vidjeti presudu Landkreis Bad Dürkheim, (C-61/09, EU:C:2010:606, t. 49.).

17 — Vidjeti uvodnu izjavu 24. Uredbe br. 1782/2003, prema kojoj „potpora za poljoprivrednike u obliku potpora dohotku mora biti potpuno odvojena od proizvodnje" [neslužbeni prijevod].

površine koje se sastoje od obradivog zemljišta. Slijedom toga, ta odredba iznimno vezuje pravo na plaćanje na određenu vrstu prihvatljive površine. Time, *a contrario*, postaje jasno da u pogledu uobičajenih prava na plaćanje okolnosti u trenutku njihova utvrđivanja nemaju nikakva daljnjeg utjecaja na to kojim prihvatljivim površinama prava na plaćanje mogu biti aktivirana kasnije.

35. Naposljetku, i ciljevima Uredbe br. 1782/2003 sukladno je da se trajni pašnjak smatra prihvatljivim neovisno o svojoj drukčijoj tadašnjoj svrsi ili stvarnom korištenju za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda. Tako se u uvodnoj izjavi 4. Uredbe izričito ističu pozitivni učinci trajnih pašnjaka na okoliš [18]. Sukladno tom cilju, članak 5. stavak 2. Uredbe br. 1782/2003 nalaže državama članicama da osiguraju da se površine koje su u trenutku prijelaza sustava potpora 2003. bile korištene kao trajni pašnjak i dalje održe kao trajni pašnjak.

36. Osim toga, članak 4. Uredbe br. 796/2004 u tu svrhu ovlašćuje države članice da poduzmu posebne mjere u slučaju smanjenja ukupne površine trajnih pašnjaka na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Stoga poljoprivrednici koji, primjerice, raspolažu trajnim pašnjakom koji je izmijenjen za korištenje u druge svrhe mogu biti obvezani da odgovarajuće površine ponovno zasiju kao trajni pašnjak [19].

37. Uredba br. 1782/2003 time se ni na koji način ne protivi proširenju trajnih pašnjaka, nego, štoviše, zbog njihova pozitivnog utjecaja na okoliš nastoji osigurati njihovo očuvanje. U svakom slučaju, *smanjenje* površina trajnih pašnjaka ovlašćuje države članice na poduzimanje protumjera.

38. Slijedom toga, na prvo prethodno pitanje treba odgovoriti da Uredbu br. 1782/2003, a osobito njezin članak 44. stavak 2., treba tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu prema kojem se sve površine trajnog pašnjaka koje je pojedini poljoprivrednik prijavio, a prelaze površine pod krmnim biljem koje su prvotno uzete u obzir prilikom određivanja njegovih prava na plaćanje, smatraju prihvatljivim površinama jedino ako se stvarno koriste za uzgoj stoke.

B – *Drugo prethodno pitanje*

39. Drugim pitanjem nastoji se razjasniti protivi li se članak 29. Uredbe br. 1782/2003 nacionalnom propisu poput onoga koji je sporan u glavnom postupku, a koji u slučaju u kojem površine trajnog pašnjaka prijavljene u zahtjevu za isplatu jedinstvenih plaćanja prelaze površine pod krmnim biljem koje su prvotno uzete u obzir prilikom određivanja poljoprivrednikovih prava na plaćanje postavlja zakonsku presumpciju da je on umjetno stvorio uvjete potrebne za ostvarivanje takvih plaćanja.

40. Sud koji je uputio zahtjev ovo pitanje postavlja samo za slučaj negativnog odgovora na njegovo prvo prethodno pitanje. S obzirom na moja gornja izlaganja, na njega nije potrebno odgovoriti, ali ću ga u nastavku ipak podredno obraditi.

41. U skladu s člankom 29. Uredbe br. 1782/2003, potpora se ne isplaćuje korisnicima za koje se utvrdi da su na umjetan način stvorili uvjete potrebne za ostvarenje prava na ta plaćanja s ciljem stjecanja prednosti protivno ciljevima tog programa potpore.

42. Španjolska smatra da je nacionalni propis o kojem je riječ usklađen s tom odredbom. Ističe da treba spriječiti da se u okviru ostvarenja prava iz programa jedinstvenih plaćanja površine obradivog zemljišta koje su jednom dovele do dodjele prava na plaćanje neopravdano i zloporabom prava zamijene pašnjacima jer zamjena obradivog zemljišta pašnjacima zapravo prikriva napuštanje prave poljoprivredne aktivnosti.

18 — Naime, u skladu s uvodnom izjavom 4. Uredbe br. 1782/2003, „[r]adi pozitivnog učinka trajnih pašnjaka, [...] [treba] poticati očuvanje postojećih trajnih pašnjaka kako bi se spriječilo njihovo sveopće pretvaranje u obradiva zemljišta” [neslužbeni prijevod].

19 — Članak 4. stavak 2. Uredbe br. 796/2004

43. Tekst članka 29. Uredbe br. 1782/2003 u bitnome odgovara članku 4. stavku 3. Uredbe br. 2988/95[20], koji se može smatrati kodifikacijom ustaljene sudske prakse Suda, u skladu s kojom se pojedinci ne mogu s namjerom prijevare ili zloporabe pozivati na pravna pravila Unije[21]. Naime, primjena propisa Unije ne može se proširiti do te mjere da bi se njima pokrilo zloporabe gospodarskih subjekata[22].

44. U skladu sa sudskom praksom Suda, dokaz zloporabe potencijalnog korisnika pretpostavlja, s jedne strane, postojanje skupa objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da se – bez obzira na formalno poštovanje pretpostavki predviđenih propisom Unije – ne postiže cilj tog propisa te, s druge strane, postojanje volje za stjecanjem koristi umjetnim stvaranjem uvjeta potrebnih za to stjecanje[23]. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da to utvrdi. Dokazivanje treba provesti prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj se ne ugrožava djelotvornost prava Unije[24].

45. Za primjenu članka 29. Uredbe br. 1782/2003 stoga mora postojati i objektivan i subjektivan element. Slijedom toga, propis koji općenito i nevezano za ocjenu konkretnih okolnosti postavlja presumpciju da je u pogledu dodatno prijavljenih površina trajnog pašnjaka poljoprivrednik umjetno stvorio uvjete potrebne za ostvarivanje takvih plaćanja uopće ne može biti utemeljen na članku 29. Uredbe br. 1782/2003.

46. Kao što to Komisija točno iznosi, osobito se ne može identificirati nikakav objektivan element moguće radnje zloporabe. Novim sustavom potpora zakonodavac Unije upravo želi postići da se potpore prihodu poljoprivrednika što je više moguće odvoje od proizvodnje[25]. Stoga, ako poljoprivrednik prava na plaćanje aktivira površinama trajnog pašnjaka koje su u skladu sa zahtjevima iz članka 44. stavka 2. Uredbe br. 1782/2003 prikladne površine, onda je to potpuno usklađeno s ciljem odredbe o plaćanju.

47. Osim toga, treba upozoriti na to da Španjolska u vezi sa zloporabom prijavljenih trajnih pašnjaka u svojem očitovanju i sâma govori o „ekstremnim slučajevima” koje su počinili „pojedini korisnici”. S obzirom na to, još je manje povoda da bi se smatralo da se prikazana vrsta zloporaba ne bi mogla djelotvorno suzbiti dosljednom primjenom opsežnih propisa koji su već doneseni na razini Unije radi osiguranja djelotvornog nadzora.

20 — Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.). U nizu daljnjih pravnih akata Unije nalazi se propis koji je formuliran poput ove odredbe, vidjeti, primjerice, članak 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1259/1999 od 17. svibnja 1999. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 160, str. 113.) ili članak 193. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta […] (SL L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), izričito označen kao „klauzula o zaobilaženju”, te članak 4. stavak 8. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 […] (SL L 25, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 52., str. 289.).

21 — U tom smislu i nezavisni odvjetnik Alber u točki 80. svojeg mišljenja u predmetu Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). U vezi s tom sudskom praksom vidjeti presude Kefalas i dr. (C-367/96, EU:C:1998:222, t. 20.), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150), t. 33.), Halifax i dr. (C-255/02, EU:C:2006:121, t. 68.), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, t. 19.) i SICES i dr. (C-155/13, EU:C:2014:145, t. 29.).

22 — Vidjeti presude Cremer (C-125/76, EU:C:1977:148, t. 21.), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, t. 21.), Halifax i dr. (C-255/02, EU:C:2006:121, t. 6.-9.), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, t. 20.), Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, t. 31.) i Christodoulou i dr. (C-116/12, EU:C:2013:825, t. 63.).

23 — Vidjeti presude Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, t. 52. i slj.), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, t. 39.), Halifax i dr. (C-255/02, EU:C:2006:121, t. 74. i slj.), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, t. 64.), Mađarska/Slovačka (C-364/10, EU:C:2012:630, t. 58.), Christodoulou i dr. (C-116/12, EU:C:2013:825, t. 64.) i Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, t. 29.).

24 — Vidjeti presude Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, t. 54.), Christodoulou i dr. (C-116/12, EU:C:2013:825, t. 65.) i Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, t. 30.).

25 — Vidjeti još jednom uvodnu izjavu 24. Uredbe br. 1782/2003.

48. Naposljetku, nisu uvjerljiva ni izlaganja Španjolske kojima se sporna odredba povezuje s prigovorima Revizorskog suda u pogledu nepravilnosti prilikom ocjene prihvatljivosti trajnih pašnjaka [26]. Ta je kritika, naime, usmjerena na isplatu plaćanja za površine koje ne odgovaraju zahtjevima prikladnosti za potporu u skladu s člankom 44. stavkom 2. Uredbe br. 1782/2003. Iz podataka suda koji je uputio zahtjev, međutim, proizlazi da u postupku koji se pred njim vodi među strankama nije sporno postojanje određenih postojećih prikladnih površina koje se u cijelosti sastoje od trajnog pašnjaka.

49. Na drugo prethodno pitanje, slijedom toga, treba odgovoriti na način da se članak 29. Uredbe br. 1782/2003 protivi nacionalnom propisu koji, u slučaju u kojem površine trajnog pašnjaka prijavljene u zahtjevu za isplatu jedinstvenih plaćanja prelaze površine pod krmnim biljem koje su prvotno uzete u obzir prilikom određivanja poljoprivrednikovih prava na plaćanje, postavlja zakonsku presumpciju da je on umjetno stvorio uvjete potrebne za ostvarivanje takvih plaćanja.

V – Zaključak

50. Zaključno stoga predlažem da se na zahtjev za prethodnu odluku Tribunala Supremo odgovori kako slijedi:

Uredbu (EZ) br. 1782/2003, a osobito njezin članak 44. stavak 2. i članak 29., treba tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu prema kojem se sve površine trajnog pašnjaka koje je pojedini poljoprivrednik prijavio, a prelaze površine pod krmnim biljem koje su prvotno uzete u obzir prilikom određivanja njegovih prava na plaćanje, smatraju prihvatljivim površinama jedino ako se stvarno koriste za uzgoj stoke i da se u protivnom presumira da je poljoprivrednik umjetno stvorio uvjete potrebne za ostvarivanje takvih plaćanja.

26 — Vidjeti dokaze u bilješci 3. mišljenja.