Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

23. studenoga 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), komponenta‚Jamstva' – Program potpora Zajednice za mjere šumarstva u poljoprivredi – Uredba (EEZ) br. 2080/92 – Članak 3. prvi stavak točke (b) i (c) – Program potpora – Premije za održavanje i premije za pokriće gubitka prihoda – Uvjeti za dodjelu – Nacionalni propis koji predviđa zahtjev minimalne gustoće sastojine parcela – Neispunjavanje zahtjeva zbog razloga koji se ne može pripisati korisniku – Obveza vraćanja potpore – Viša sila – Načelo proporcionalnosti"

U predmetu C-213/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), odlukom od 24. veljače 2022., koju je Sud zaprimio 22. ožujka 2022., u postupku

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP

protiv

CS,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu CS, J. Teles Branco, *advogado*,

– za portugalsku vladu, H. Almeida, P. Barros da Costa, P. Direitinho i A. Pimenta, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: portugalski

– za vladu Helenske Republike, E. Leftheriotou, M. Tassopoulou i A.-E. Vasilopoulou, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, B. Rechena i A. Sauka, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. točaka (b) i (c) Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2080/92 od 30. lipnja 1992. o uspostavljanju programa potpore Zajednice za mjere šumarstva u poljoprivredi (SL 1992., L 215, str. 96.) te načela proporcionalnosti.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe CS i Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (Institut za financiranje poljoprivrede i ribarstva, IP, Portugal) (u daljnjem tekstu: IFAP) u vezi sa zakonitošću njegove odluke kojom se nalaže povrat premija koje je osoba CS primila na ime potpore za pošumljavanje poljoprivrednih površina uvedene Uredbom br. 2080/92.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uredba br. 2080/92 stavljena je izvan snage Uredbom Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL 1999., L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 93.), s učinkom od 2. srpnja 1999. Međutim, uzimajući u obzir članak 55. stavak 3. potonje uredbe, Uredba br. 2080/92 i dalje se primjenjivala na mjere koje je Komisija odobrila na temelju te uredbe prije 1. siječnja 2000., tako da se na glavni postupak i dalje primjenjuju odredbe navedene uredbe.

4 U prvoj, drugoj, trećoj i petoj uvodnoj izjavi Uredbe br. 2080/92 navodi se:

„[B]udući da je pošumljavanje poljoprivrednih površina posebno važno s gledišta uporabe tla i okoliša i kao doprinos smanjenju deficita šumskih resursa u Zajednici te kao nadopuna politici Zajednice s ciljem kontrole poljoprivredne proizvodnje;

budući da iskustvo u području pošumljavanja poljoprivrednog zemljišta koje provode poljoprivrednici pokazuje da su postojeći programi potpora za promicanje pošumljavanja nedostatni i da su se aktivnosti pošumljavanja poljoprivrednih površina povučenih iz poljoprivredne proizvodnje posljednjih godina pokazale nezadovoljavajućima;

budući da je stoga mjere iz glave VIII. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2328/91 od 15. srpnja 1991. o poboljšanju učinkovitosti poljoprivrednih struktura [(SL 1991., L 218, str. 1.),] svrsishodno zamijeniti mjerama kojima se bolje odgovara na potrebu za učinkovitim poticanjem pošumljavanja poljoprivrednih površina.

[…]

budući da degresivna premija za prvih pet godina, čiji je cilj doprinijeti troškovima održavanja novih pošumljavanja, može biti važan element za poticanje pošumljavanja.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 1. te uredbe, naslovljenim „Cilj programa potpora”, određuje se:

„Uspostavlja se program potpora u Zajednici, koje sufinancira Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), komponenta‚Jamstva’, kako bi se:

– poduprle promjene predviđene u kontekstu zajedničke organizacije tržišta,

– pridonijelo dugoročnom poboljšanju šumskih resursa,

– pridonijelo upravljanju prirodnim područjem koje je usklađenije s ravnotežom okoliša

– borilo protiv stakleničkih plinova i apsorbiralo ugljični dioksid,

Cilj tog programa potpora u Zajednici jest:

(a) alternativno korištenje poljoprivrednog zemljišta pošumljavanjem;

(b) razvoj šumarskih djelatnosti na poljoprivrednim gospodarstvima”. [neslužbeni prijevod]

6 Člankom 2. stavkom 1. navedene uredbe, naslovljenim „Program potpora”, određuje se:

„Program potpora može uključivati:

(a) potpore za pokrivanje troškova pošumljavanja;

(b) godišnju premiju po pošumljenom hektaru da bi se pokrili troškovi održavanja pošumljenih površina tijekom prvih pet godina,

(c) godišnju premiju po hektaru kako bi se nadoknadili gubici prihoda koji proizlaze iz pošumljavanja poljoprivrednih površina;

(d) investicijske potpore za poboljšanje šumovitih površina kao što su uređenje vjetrobrana, protupožarnih pojaseva, vodoopskrbnih točaka i šumskih puteva te poboljšanje površina pošumljenih hrastom plutnjakom.” [neslužbeni prijevod]

7 Članak 3. iste uredbe, naslovljen „Iznos potpora”, u prvom stavku točkama (b) i (c) navodi:

„Najviši prihvatljivi iznosi potpora iz članka 2. utvrđuju se:

[…]

(b) u pogledu troškova održavanja na:

– 250 [eura] po hektaru godišnje tijekom prve dvije godine te 150 [eura] po hektaru godišnje u sljedećim godinama u slučaju crnogoričnih nasada,

– 500 [eura] po hektaru godišnje tijekom prve dvije godine te 300 [eura] po hektaru godišnje u sljedećim godinama u slučaju bjelogoričnih nasada ili mješovitih nasada s najmanje 75 % bjelogoričnih.

[…]

(c) što se tiče premije za nadoknadu gubitka prihoda na:

– 600 [eura] po hektaru godišnje ako pošumljavanje provodi poljoprivrednik ili skupina poljoprivrednika koji su iskorištavali zemljište prije pošumljavanja,

– 150 [eura] po hektaru godišnje ako pošumljavanje provodi drugi korisnik iz članka 2. stavka 2. točke (b),

u trajanju od najviše 20 godina od početnog pošumljavanja.” [neslužbeni prijevod]

8 Članak 4. Uredbe br. 2080/92, naslovljen „Programi potpora”, određuje:

„1. Države članice provode program potpora iz članka 2. putem višegodišnjih nacionalnih ili regionalnih programa koji se odnose na ciljeve iz članka 1. i u kojima se posebno utvrđuju:

– iznosi i trajanje potpora iz članka 2. ovisno o stvarnim troškovima pošumljavanja i održavanja vrsta ili tipova drveća korištenog za pošumljavanje ili ovisno o gubitku prihoda;

– uvjeti za dodjelu potpora, osobito oni koji se odnose na pošumljavanje;

– […]

2. Države članice mogu provoditi i prostorne planove pošumljavanja koji odražavaju različita stanja okoliša, prirodne uvjete i poljoprivredne strukture.

Prostorni planovi za pošumljavanje osobito se odnose na:

– utvrđivanje cilja pošumljavanja,

– uvjete koji se odnose na lokalizaciju i grupiranje područja koja se mogu pošumiti,

– šumarske prakse kojih se treba pridržavati,

– odabir vrsta drveća prilagođenih lokalnim uvjetima.” [neslužbeni prijevod]

Portugalsko pravo

9 Članak 5. Portarie 199/94 do Ministério da Agricultura (Odluka Ministarstva poljoprivrede br. 199/94), od 6. travnja 1994. (*Diário da República*, 1. serija, br. 80 od 6. travnja 1994.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Ministarska odluka br. 199/94), naslovljen „Godišnje premije”, određuje:

„Ne dovodeći u pitanje sljedeći stavak, korisnici potpore za pošumljavanje poljoprivrednih površina iz prethodnog stavka imaju pravo na dvije godišnje premije po pošumljenom hektaru namijenjene:

(a) pokrivanju troškova održavanja pošumljenih površina obuhvaćenih projektom ulaganja tijekom prvih pet godina;

(b) nadoknadi gubitka prihoda koji proizlaze iz pošumljavanja poljoprivrednih površina.”

10 Člankom 6. te ministarske odluke, naslovljenim „Korisnici”, navodi se:

„1 – Potpore predviđene ovom odlukom mogu koristiti:

(a) potpore za pošumljavanje poljoprivrednih površina: sve fizičke i pravne osobe;

(b) potpore za poboljšanje pošumljenih površina: poljoprivrednici i njihove udruge;

(c) premija za pokriće troškova održavanja pošumljenih površina: svi korisnici potpora za pošumljavanje poljoprivrednih površina;

(d) premija namijenjena nadoknadi gubitka prihoda: sve fizičke ili pravne osobe privatnog prava koje primaju potpore za pošumljavanje, osim onih koje prestaju s djelatnošću u skladu s Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2070/92 od 30. lipnja 1992. [o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 3493/90 o utvrđivanju općih pravila za dodjelu premije proizvođačima ovčjeg mesa (SL 1992., L 215, str. 63.)].

2 – U slučaju brzorastućih vrsta koje se koriste u rotaciji manjoj od šesnaest godina, potpore se dodjeljuju samo za pošumljavanje poljoprivrednih površina i samo poljoprivrednicima čija je glavna djelatnost poljoprivreda.”

11 Članak 7. navedene ministarske odluke, naslovljen „Obveze korisnika”, predviđa:

„Za potrebe dodjele potpora predviđenih u ovoj ministarskoj odluci, korisnici se moraju osobito obvezati, odnosno:

(a) poštovati prakse uzgoja iz orijentacijskog plana upravljanja povezanog s projektom ulaganja;

(b) zajamčiti da će, u godini koja slijedi godini u kojoj su zamijenjene neuspjele sadnice, posađeni šumski nasadi biti najmanje gustoće iz Priloga C;

(c) održavati i štititi posađene ili poboljšane šumske nasade, kao i infrastrukturu koja se u njima nalazi, najmanje deset godina ili, u slučaju plaćanja premije za gubitak prihoda, sve dok je odobrena.

[…]”

12 Člankom 26. te ministarske odluke, naslovljenim „Djelomična isplata premija”, određuje se:

„Kad dio nasada strada iz razloga koji se ne mogu staviti na teret korisniku, premije predviđene u ovoj ministarskoj odluci isplaćuju se proporcionalno površini koja se održala u dobrim vegetativnim uvjetima.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 IFAP i osoba CS sklopili su 4. ožujka 1997. ugovor kojim je dogovoreno da potonja koristi potpore za pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta obuhvaćene Uredbom br. 2080/92. Taj ugovor, koji se odnosio na pet parcela, predviđao je isplatu početne potpore namijenjene pokrivanju troškova pošumljavanja, godišnjih premija za održavanje i godišnjih premija za pokriće gubitka prihoda.

14 U skladu s točkom C.7. Općih uvjeta ugovora, u kojoj su preuzete odredbe članka 7. točke (b) Ministarske odluke br. 199/94, osoba CS bila je dužna „zajamčiti da će u godini koja slijedi godini u kojoj su zamijenjene neuspjele sadnice, zasađeni šumski nasadi biti najmanje one gustoće koja je predviđena zakonom” (u daljnjem tekstu: zahtjev minimalne gustoće sastojine).

15 Usto, dio E tih istih općih uvjeta, naslovljen „Jednostrani raskid i izmjena ugovora”, glasio je:

„E.1. IFAP može jednostrano raskinuti ili izmijeniti ovaj ugovor ako korisnik ne ispuni bilo koju od svojih obveza ili ako prestane postojati ili se prestane primjenjivati bilo koji od uvjeta za dodjelu potpora koje treba ispuniti.

E.2. IFAP također može jednostrano izmijeniti ovaj ugovor u pogledu iznosa potpora ako se određene okolnosti i uvjeti koji to opravdavaju utvrde u okviru izvršavanja investicije ili uvjeta održavanja šume.

E.3. Konkretno, premije za održavanje i za pokriće gubitka prihoda umanjuju se, u slučaju djelomičnog uništenja šume, proporcionalno površini koja je stradala, uz uvjet da je do stradanja došlo iz razloga koji se ne može staviti na teret korisniku.”

16 IFAP je tijekom 2006. utvrdio da tri od pet parcela na koje se odnosi ugovor iz prethodne točke ne ispunjavaju zahtjev minimalne gustoće sastojine. Slijedom toga je IFAP odlukom od 11. rujna 2006., u skladu s odredbom E.2. općih uvjeta, naložio jednostranu izmjenu ugovora i zahtijevao povrat iznosa iz glavnog postupka u iznosu od 3992,08 eura, uvećanog za zakonske kamate i kamate na temelju drugih propisa, koji odgovara razlici između, s jedne strane, premija za održavanje i za pokriće gubitka prihoda koje su nepravilno isplaćene na ime tih triju parcela za 1998. i 1999. godinu i, s druge strane, premija za održavanje i za pokriće gubitka prihoda koje se trebaju isplatiti za druge dvije parcele za razdoblje od 2003. do 2005. Nasuprot tomu, IFAP nije doveo u pitanje početnu potporu namijenjenu pokrivanju troškova pošumljavanja koja je isplaćena uzimajući u obzir napore koje je osoba CS uložila u pošumljavanje navedenih parcela.

17 Osoba CS osporavala je tu odluku pred Tribunalom Administrativo de Círculo de Lisboa (Okružni upravni sud u Lisabonu, Portugal), pri čemu je objašnjavala da je poduzela sve kako bi se sadnjom postigla zakonom zahtijevana gustoća i da do povrede tog zahtjeva nije došlo zbog njezine pogreške, nego zbog nepovoljnih klimatskih uvjeta.

18 Taj je sud presudom od 26. svibnja 2017. poništio odluku od 11. rujna 2006., nakon što je utvrdio da osoba CS nije nepravilno stekla premije za pokriće gubitka prihoda za godine 1998. i 1999. Navedeni je sud IFAP-u naložio plaćanje premija za pokriće gubitka prihoda za razdoblje od 2003. do 2005. i premija za održavanje za 2003. i 2004. godinu.

19 IFAP je protiv te presude podnio žalbu Tribunalu Central Administrativo do Sul (Središnji upravni sud za Jug, Portugal). Presudom od 9. svibnja 2019. taj je sud odbio žalbu presudivši da zahtjev minimalne gustoće sastojine predstavlja obvezu u pogledu sredstava, a ne obvezu postizanja rezultata i da je slijedom toga IFAP, kako bi mogao zahtijevati povrat premija, dužan dokazati postojanje greške koju je počinila osoba CS u pogledu upotrijebljenih sredstava.

20 IFAP je podnio žalbu Supremo Tribunalu Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), sudu koji je uputio zahtjev.

21 Taj sud gaji sumnje u pogledu usklađenosti članka 7. točke (b) Ministarske odluke br. 199/94 s općim pravilima i načelima Unije.

22 Kao prvo, pita se treba li zahtjev minimalne gustoće sastojine, koji je predviđen tom odredbom, analizirati kao obvezu u pogledu sredstva ili kao obvezu postizanja rezultata. U tom pogledu, dvoji u pogledu tumačenja žalbenog suda prema kojem se plaćanje premija za održavanje i za pokriće gubitka prihoda duguje i kada je korisnik pošumio zemljište i uložio sve napore kako bi ispunio taj zahtjev.

23 Kao drugo, pod pretpostavkom da navedeni zahtjev čini obvezu postizanja rezultata, Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud) nastoji doznati je li program koji je uspostavio portugalski zakonodavac u skladu s načelom proporcionalnosti. Točnije, taj sud želi doznati protivi li se načelu proporcionalnosti tumačenje članaka 7. i 26. Ministarske odluke br. 199/94 u skladu s kojim djelomično uništenje sastojine zbog nastanka nepovoljnih klimatskih uvjeta tijekom godina koje slijede nakon godine u kojoj je provedena ocjena zamjene neuspjelih sadnica dovodi do djelomičnog plaćanja premija (za parcele koje ispunjavaju zahtjev minimalne gustoće), dok nastanak sličnih klimatskih uvjeta tijekom same godine ocjene, a koji proizvode iste učinke, dovodi do potpunog gubitka prava na premije.

24 Kao treće i posljednje, sud koji je uputio zahtjev navodi činjenicu da je sustav koji je prvotno uspostavljen Ministarskom odlukom br. 199/94 izmijenjen tijekom 2012., što može dovesti u sumnju proporcionalnost prvotnog sustava. Te se izmjene, naime, sastoje od snižavanja praga minimalne gustoće sastojine koja se zahtijeva u Prilogu C, kao i izmjene sustava „sve ili ništa” koji je do tada postojao za dodjelu premija ovisno o broju sadnica u godini nakon godine zamjene neuspjelih sadnica. Poštovanje minimalnih gustoća sastojine sada se ocjenjuje tijekom godine koja slijedi nakon završetka ulaganja i tijekom dodjele premije za održavanje. Usto, u slučaju uništenja sadnica zbog razloga koji se ne mogu pripisati korisniku, tim novim propisima predviđa se da se premije i dalje isplaćuju za dio koji se odnosi na parcelu koja se održi u dobrim vegetativnim uvjetima.

25 U tim je okolnostima Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Mogu li se dugovati troškovi održavanja i premije za pokriće gubitaka prihoda predviđeni u članku 3. prvom stavku točkama (b) i (c) Uredbe [br. 2080/92] ako korisnik dokaže da nisu bili ispunjeni uvjeti pošumljavanja koji se zahtijevaju u okviru nacionalnog programa potpora zbog čimbenika neovisnih o njegovoj volji i ako je učinio sve u svojoj moći kako bi ih ispunio?

2. Je li u skladu s pravilima prava Unije rješenje koje proizlazi iz tumačenja odredbi članka 7. točke (b) [Ministarske odluke br. 199/94], u vezi s odredbama njezina članka 26., u skladu s kojom postojanje klimatskih nepogoda tijekom godina koje slijede godini ocjene (odnosno godine koja slijedi godini u kojoj su zamijenjene neuspjele sadnice) ima za posljedicu djelomičnu isplatu premija, dok ostvarenje istih rezultata kao posljedice istih klimatskih nepogoda tijekom godine koja slijedi godini u kojoj su zamijenjene neuspjele sadnice podrazumijeva potpuni gubitak prava na premije?

3. Treba li smatrati da je rješenje, predviđeno [u članku 7. točki (b)] Ministarske odluke br. 199/94, iz kojeg proizlazi potpuni gubitak korisnikovih prava na premije za održavanje i premije za pokriće gubitka prihoda, u slučajevima u kojima nije postignuta gustoća šumskih nasada iz Priloga C, a da pritom ne postoji mogućnost proporcionalnog umanjenja isplate navedenih premija u slučajevima u kojima se rezultat može pripisati vanjskim razlozima poput klime, protivno načelu proporcionalnosti kao općem načelu Unije, kao što to, čini se, proizlazi (*ab contrario sensu*) iz presude od 30. ožujka 2017., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, t. 29. i 35.)?”

O prethodnim pitanjima

26 Svojim trima pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. prvi stavak točke (b) i (c) Uredbe br. 2080/92 te načelo proporcionalnosti tumačiti na način da im se protivi to da se korisnika premija za održavanje i premija za pokriće gubitka prihoda, isplaćenih na temelju višegodišnje obveze za pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta koju je preuzeo, obveže da vrati te premije ako uvjet za dodjelu, koji je određen nacionalnim propisom i odnosi se na postojanje minimalne gustoće šumske sastojine, nije ispunjen tijekom izvršavanja navedene obveze zbog nastanka nepovoljnih klimatskih uvjeta.

27 Uvodno valja primijetiti da je, kao što to proizlazi iz članka 1. Uredbe br. 2080/92, u vezi s njezinom prvom, drugom i trećom uvodnom izjavom, njome uspostavljen program potpora za pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta, čiji je cilj, među ostalim, promicanje alternativnog korištenja poljoprivrednog zemljišta pošumljavanjem, uz istodobno omogućavanje razvoja šumarskih djelatnosti na poljoprivrednim gospodarstvima, pridonošenje upravljanju prirodnim područjem koje je usklađenije s ravnotežom okoliša, borba protiv stakleničkih plinova, apsorpcija ugljičnog dioksida i dugoročno pridonošenje poboljšanju šumskih resursa.

28 Dakle, navedenom se uredbom nastoje ostvariti ciljevi poljoprivredne politike koji se odnose na potporu sektoru šumarstva kao i cilj zaštite okoliša, koji po svojoj prirodi imaju višegodišnju dimenziju i zahtijevaju postizanje učinkovitog i održivog pošumljavanja poljoprivrednog zemljišta.

29 U tom okviru, kao prvo, iz članka 2. stavka 1. točaka (b) i (c) te uredbe proizlazi da program potpora za pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta, koji je njome uspostavljen, može uključivati, među ostalim, godišnju premiju namijenjenu pokrivanju troškova održavanja pošumljenih površina tijekom prvih pet godina i godišnju premiju namijenjenu naknadi gubitka prihoda koji proizlazi iz pošumljavanja poljoprivrednih površina, pri čemu se te premije isplaćuju „po pošumljenom hektaru”.

30 Nadalje, člankom 3. prvim stavkom točkama (b) i (c) Uredbe br. 2080/92 samo se utvrđuju najviši prihvatljivi iznosi tih premija ovisno o površini pošumljavanja (u hektarima), kao i najdulje razdoblje tijekom kojeg se te premije mogu isplaćivati. U tom pogledu, dok točka (b) prvog stavka tog članka, u vezi s uvodnom izjavom 5. te uredbe, predviđa da plaćanje premija za održavanje može biti obročno tijekom razdoblja od pet godina pod uvjetom da se osigura održavanje novih nasada, u točki (c) tog stavka navodi se da se premija za gubitak prihoda može dodijeliti za razdoblje od najviše 20 godina od početnog pošumljavanja.

31 Što se tiče članka 4. stavka 1. navedene uredbe, njime se državama članicama prepušta provedba tog programa potpora putem nacionalnih ili regionalnih višegodišnjih programa za koje one utvrđuju detaljna pravila. U tom okviru države članice određuju, među ostalim, iznose i trajanje potpora ovisno o stvarnim troškovima pošumljavanja i održavanja vrsta ili tipova drveća korištenog za pošumljavanje ili ovisno o gubitku prihoda, kao i uvjete za dodjelu potpora u vezi s pošumljavanjem.

32 Iz zajedničkog tumačenja tih odredaba proizlazi da, iako Uredba br. 2080/92 izravno ne utvrđuje uvjete kojima podliježe dodjela različitih premija za pošumljavanje, ona dodjelu tih premija vezuje za efektivno pošumljavanje površina obuhvaćenih obvezom tijekom cijelog njezina trajanja.

33 Prema tome, samo utvrđenje da uvjet za dodjelu premija za održavanje i premija za pokriće gubitka prihoda nije ispunjen dovoljno je da učini neopravdanom i, slijedom toga, liši pravne osnove dodjelu tih premija. Stoga se ne može smatrati da se duguju takve premije koje su se isplaćivale, iako je korisnik uložio sve moguće napore kako bi ispunio zahtjev minimalne gustoće sastojine, kao što je onaj predviđen člankom 7. točkom (b) Ministarske odluke br. 199/94.

34 To tumačenje potkrepljuju ciljevi Uredbe br. 2080/92, kako su navedeni u točkama 27. i 28. ove presude. Naime, potpora sektoru šumarstva i zaštita okoliša, koja je dio općenitije perspektive borbe protiv stakleničkih plinova apsorpcijom ugljikova dioksida, zahtijevaju postizanje učinkovitog pošumljavanja poljoprivrednog zemljišta.

35 Navedeno tumačenje također podupire struktura sustava na kojem se temelji Uredba br. 2080/92. Naime, s jedne strane, time što je državama članicama, u skladu s člankom 4. stavkom 1. te uredbe, povjerio dužnost da u svojim višegodišnjim programima utvrde uvjete za dodjelu potpora za pošumljavanje i, s druge strane, time što je tim državama, na temelju članka 4. stavka 2. navedene uredbe, priznao mogućnost da u okviru prostornih planova pošumljavanja, uzmu u obzir različita stanja okoliša i odaberu vrste drveća prilagođenog lokalnim geografskim i hidrografskim uvjetima, zakonodavac Unije namjeravao je postići da uspjeh operacija pošumljavanja ne ovisi isključivo o dužnoj pažnji korisnika.

36 Iz toga proizlazi da se propisima Unije zahtijeva da uvjeti za dodjelu potpore za pošumljavanje budu ispunjeni tijekom cijelog razdoblja izvršavanja višegodišnje obveze kako bi se premije za održavanje i za pokriće gubitka prihoda uredno isplaćivale, a da pritom korisnik tih premija ne može opravdati povredu jednog od tih uvjeta, kao što je to zahtjev minimalne gustoće sastojine, dokazivanjem samo vlastite dužne pažnje.

37 S obzirom na navedeno, kao drugo, valja istaknuti da Uredba br. 2080/92 ne sadržava nijednu odredbu o posljedicama povrede jednog od uvjeta za dodjelu premija iz članka 2. te uredbe, osobito kada je do te povrede došlo zbog više sile.

38 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, čak i ako ne postoji izričita odredba u primjenjivim propisima, korisnik premija i dalje se može pozivati na to da je nastupila viša sila (vidjeti u tom smislu presude od 19. travnja 1988., Inter-Kom, 71/87, EU:C:1988:186, t. 10. i 15. te od 7. prosinca 1993., Huygen i dr., C-12/92, EU:C:1993:914, t. 31.).

39 U području poljoprivrednih propisa, iako pojam „viša sila” ne pretpostavlja apsolutnu nemogućnost, njime se ipak zahtijeva da je do neispunjenja uvjeta za dodjelu potpore došlo zbog neuobičajenih i nepredvidivih okolnosti izvan utjecaja dotičnog gospodarskog subjekta, čije se posljedice nisu mogle izbjeći unatoč svoj primijenjenoj dužnoj pažnji (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2015., Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, t. 58.). Usto ga, kao iznimku, treba usko tumačiti.

40 Budući da utvrđivanje postojanja tih okolnosti predstavlja činjeničnu ocjenu, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri ima li predmet o kojem je riječ u glavnom postupku ta obilježja.

41 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi, s jedne strane, da je taj sud općenito utvrdio da su nepovoljni klimatski uvjeti na koje se poziva osoba CS posljedica okolnosti koje su izvan njezina utjecaja i, s druge strane, da ona, unatoč svoj dužnoj pažnji koju je pokazala, nije mogla izbjeći posljedice tih klimatskih uvjeta na sastojinu parcela. Međutim, da bi se to kvalificiralo kao „viša sila” u smislu prava Unije, i dalje je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri jesu li te okolnosti bile neuobičajene i nepredvidive.

42 Također, samo bi događaj koji ima obilježja više sile, to jest neuobičajene i nepredvidljive prirode, mogao osloboditi korisnika njegove obveze da vrati potpore koje je primio zbog povrede zahtjeva o minimalnoj gustoći sastojine.

43 Kao treće, kad je riječ o tome da se, kao što to zahtijeva sud koji je uputio zahtjev, dozna protivi li se načelu proporcionalnosti nacionalni propis kao što je članak 7. točka (b) Ministarske odluke br. 199/94, valja pojasniti da Uredba br. 2080/92 ne sadržava nijednu odredbu na temelju koje bi država članica mogla razmjerno smanjiti plaćanje tih premija ovisno o nastupanju okolnosti koje nisu povezane s korisnikom. Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalne odredbe donesene u okviru izvršavanja nadležnosti države članice u području provedbe propisa Unije moraju poštovati opća načela Unije među kojima je i načelo proporcionalnosti (presuda od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648, t. 40.). Njime se zahtijeva da mjere koje se provode nacionalnom odredbom budu prikladne za ostvarenje postavljenog cilja i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 7. travnja 2022., Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, t. 42.).

44 Međutim, uzimajući u obzir razmatranja iz točaka 33. i 42. ove presude, prema kojima korisnik premija za održavanje i za pokriće gubitka prihoda može opravdati povredu jednog od uvjeta za dodjelu isplate tih premija – kao što je zahtjev minimalne gustoće sastojine – samo dokazivanjem nastupanja događaja više sile, ne može se smatrati da nacionalna praksa kojom se, kao u ovom slučaju, zahtijeva potpuni povrat premija koje odgovaraju površinama na kojima nije ispunjen takav zahtjev, povređuje načelo proporcionalnosti. Naprotiv, tom se praksom samo na odgovarajući i nužan način osigurava da se potporama za pošumljavanje financiraju operacije koje su u skladu s predmetnim programom pošumljavanja.

45 Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je korisnik potpore, u slučaju neispunjavanja nekog od uvjeta za dodjelu te potpore, dužan u cijelosti vratiti već isplaćene iznose koji se odnose na tu potporu, pri čemu načelo proporcionalnosti ne može spriječiti tu obvezu povrata (vidjeti u tom smislu presudu od 26. svibnja 2016., Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, t. 41. do 46. i navedenu sudsku praksu).

46 Argumentacija koja se temelji na presudi od 30. ožujka 2017., Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244) ne može dovesti u pitanje navedeno tumačenje. Ta je presuda, naime, bila dio drukčijeg pravnog konteksta u kojem je Sud morao tumačiti odredbe Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.). U toj je presudi Sudu bilo postavljeno pitanje može li se isplata kompenzacijskih naknada na temelju mreže Natura 2000 u potpunosti uskratiti pojedincu ako je površina za koju je podnesen zahtjev za potporu vrlo malim dijelom pripadala državi članici i iako se tom uredbom zahtijevalo da se potpora dodijeli samo za površine u vlasništvu pojedinaca. Međutim, nakon što je u točki 29. te presude naveo da nacionalne odredbe donesene u okviru izvršavanja ovlasti te države članice za provedbu propisa Unije moraju poštovati načelo proporcionalnosti, Sud je u točkama 30., 33. i 35. navedene presude utvrdio da nacionalni propis, koji je u potpunosti isključivao neko šumsko područje iz korištenja potpore Natura 2000 zbog postojanja površine koja pripada navedenoj državi, ne odražava na proporcionalan način stvarne vlasničke odnose i povređuje to načelo s obzirom na to da se predmetna plaćanja trebaju izvršiti po hektaru šumske površine.

47 Stoga se načelu proporcionalnosti ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa potpuni gubitak prava na premije za održavanje i za pokriće gubitka prihoda kada jedan od uvjeta za dodjelu tih premija nije ispunjen zbog nastanka okolnosti koje su izvanjske u odnosu na korisnika i koje nemaju značajke slučaja više sile.

48 Kao četvrto i posljednje, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati protivi li se načelu proporcionalnosti tumačenje članaka 7. i 26. Ministarske odluke br. 199/94 prema kojem djelomično uništenje sastojine zbog nastanka nepovoljnih klimatskih uvjeta tijekom godina koje slijede nakon godine u kojoj je provedena ocjena zamjene neuspjelih sadnica dovodi do djelomičnog plaćanja premija (za parcele koje ispunjavaju zahtjev minimalne gustoće), dok nastanak sličnih klimatskih uvjeta tijekom same godine ocjene, a koji proizvode iste učinke, dovodi do potpunog gubitka prava na premije.

49 S obzirom na slobodu kojom raspolažu države članice za provedbu programa potpora, kako je predviđena člankom 4. Uredbe br. 2080/92, nema prepreka tomu da država članica odredi uvjet za dodjelu poput onog iz članka 7. točke (b) Ministarske odluke br. 199/94 i da odredi trenutak u kojem se poštovanje tog uvjeta provjerava tijekom godine koja slijedi nakon godine u kojoj su zamijenjene neuspjele sadnice.

50 Osim toga, nijednoj se odredbi Uredbe br. 2080/92 ne protivi nacionalna odredba poput članka 26. te ministarske odluke u kojoj se navodi da se, kada je jedan dio sastojine uništen zbog razloga koji se ne mogu pripisati korisniku, premije za parcelu koja se održala u dobrim vegetativnim uvjetima i dalje plaćaju, s obzirom na to da se tom odredbom samo povezuje isplata premija s održavanjem usklađenosti sa zahtjevom minimalne gustoće sastojine i nastoji izbjeći potpuni gubitak prava na premije za održavanje i za pokriće gubitka prihoda u slučaju djelomičnog uništenja sastojine.

51 S obzirom na sve navedene razloge, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 3. prvi stavak točke (b) i (c) Uredbe br. 2080/92 te načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se korisnika premija za održavanje i premija za pokriće gubitka prihoda, isplaćenih na temelju višegodišnje obveze za pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta koju je preuzeo, obveže da vrati te premije ako uvjet za dodjelu, koji je određen nacionalnim propisom i odnosi se na postojanje minimalne gustoće šumske sastojine, nije ispunjen tijekom izvršavanja navedene obveze zbog nastanka nepovoljnih klimatskih uvjeta.

Troškovi

52 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 3. prvi stavak točke (b) i (c) Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2080/92 od 30. lipnja 1992. o uspostavljanju programa potpore Zajednice za mjere šumarstva u poljoprivredi i načelo proporcionalnosti

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi to da se korisnika premija za održavanje i premija za pokriće gubitka prihoda, isplaćenih na temelju višegodišnje obveze za pošumljavanje poljoprivrednog zemljišta koju je preuzeo, obveže da vrati te premije ako uvjet za dodjelu, koji je određen nacionalnim propisom i odnosi se na postojanje minimalne gustoće šumske sastojine, nije ispunjen tijekom izvršavanja navedene obveze zbog nastanka nepovoljnih klimatskih uvjeta.

Potpisi