Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

17. prosinca 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Uredba (EU) br. 1307/2013 – Pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore – Program osnovnih plaćanja – Članak 24. stavak 2. prva rečenica – Pojam ‚prihvatljivi hektar na raspolaganju poljoprivredniku' – Nezakonito obrađivanje predmetne površine od strane treće osobe – Članak 32. stavak 2. točka (b) podtočka ii. – Zahtjev za aktiviranje prava na plaćanje za pošumljenu površinu – Pojam ‚površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje' – Program jedinstvenih plaćanja ili program jedinstvenih plaćanja po površini"

U predmetu C-216/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka), odlukom od 28. veljače 2019., koju je Sud zaprimio 11. ožujka 2019., u postupku

WQ

protiv

Land Berlin,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Toader i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. lipnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu WQ, ona sama,

– za njemačku vladu, J. Möller i D. Klebs, u svojstvu agenata,

– za španjolsku vladu, S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez i A. Rubio González, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, C. Mosser, u svojstvu agenta,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, J. Langer i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

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

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (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 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe WQ i Land Berlin (savezna zemlja Berlin, Njemačka) o pravilima koja se primjenjuju u slučaju dvostrukog zahtjeva za dodjelu prava na plaćanje za istu površinu prihvatljivu za poljoprivrednu potporu, koja je predviđena u programu potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i pravilima koja se primjenjuju na pojam „prihvatljivi hektar” za potrebe dodjele prava na plaćanje za pošumljenu površinu.

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 1257/1999

3 Člankom 31. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju (SL 1999., L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 93.), u njegovu stavku 1. prvom podstavku, određivalo se:

„Potpora se odobrava za pošumljivanje poljoprivrednog zemljišta, ako je takvo sađenje prilagođeno lokalnim uvjetima i u skladu s okolišem.”

Uredba (EZ) br. 1782/2003

4 Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima, o izmjeni i dopuni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2008 od 29. travnja 2008. (SL 2008., L 148, str. 1.), u članku 2. točki (a) određivalo se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

‚poljoprivrednik’ znači fizička ili pravna osoba ili skupina fizičkih ili pravnih osoba, bez obzira na pravni status dodijeljen skupini i njezinim članovima na temelju nacionalnog prava, čije se poljoprivredno gospodarstvo nalazi na području [Europske] [z]ajednice kako je utvrđeno u članku [299. UEZ-a] i koja obavlja poljoprivrednu djelatnost.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 22. te uredbe, naslovljenim „Zahtjevi za potporu”, koji se nalazi u njezinoj glavi II., koja je pak naslovljena „Opće odredbe”, propisivalo se:

„1. Svake godine poljoprivrednik podnosi zahtjev za izravna plaćanja na koja se primjenjuje integrirani sustav, u kojem je, ovisno o slučaju, dužan navesti sljedeće:

– sve poljoprivredne parcele na poljoprivrednom gospodarstvu,

[…]

– broj i iznos prava na plaćanje,

– sve ostale podatke propisane ovom uredbom ili koje utvrdi predmetna država članica.

2. Država članica može odlučiti da zahtjev za potporu treba sadržavati jedino promjene u odnosu na zahtjev za potporu podnesen prethodne godine. Država članica distribuira unaprijed pripremljene obrasce na osnovu površina utvrđenih u prethodnoj godini te grafički materijal u kojem je naznačena lokacija tih površina i, prema potrebi, lokacija stabala maslina.

[…]” [neslužbeni prijevod]

6 Člankom 23. navedene uredbe, naslovljenim „Provjera uvjeta prihvatljivosti zahtjeva za potporu”, u stavcima 1. i 2. propisivalo se:

„1. Države članice provode administrativne kontrole zahtjeva za potporu, provjeravajući, među ostalim, površinu prihvatljivu za potporu i odgovarajuća prava na plaćanje.

2. Administrativne kontrole dopunjavaju se sustavom provjera na licu mjesta, kojima se utvrđuje ispunjava li poljoprivrednik uvjete za potporu. […]” [neslužbeni prijevod]

7 Člankom 25. iste uredbe, naslovljenim „Područje primjene”, u stavku 1. propisivalo se:

„Države članice obavljaju provjere na licu mjesta kako bi utvrdile ispunjava li poljoprivrednik obveze iz poglavlja 1.” [neslužbeni prijevod]

8 U članku 33. Uredbe br. 1782/2003, naslovljenom „Prihvatljivost za potporu”, koji se nalazio u poglavlju 1. glave III. u stavku 1. navodilo se:

„1. Poljoprivrednici imaju pristup programu jedinstvenih plaćanja:

(a) ako im je dodijeljeno plaćanje tijekom referentnog razdoblja iz članka 38. u barem jednom od programa potpore iz Priloga VI., […],

(b) ako su poljoprivredno gospodarstvo ili dio gospodarstva stekli na temelju stvarnog ili očekivanog nasljeđivanja, od poljoprivrednika koji je ispunjavao uvjete iz točke (a) ili

(c) ako su pravo na plaćanje stekli na temelju nacionalne rezerve ili prijenosa.” [neslužbeni prijevod]

9 Člankom 34. te uredbe, naslovljenim „Zahtjev”, u stavku 3. određivalo se:

„Osim u slučaju više sile ili u iznimnim okolnostima utvrđenima u članku 40. stavku 4., nikakvo pravo ne dodjeljuje se poljoprivrednicima iz članka 33. stavka 1. točaka (a) i (b) ni poljoprivrednicima koji stječu prava na plaćanje na temelju nacionalne rezerve, ako nisu podnijeli svoj zahtjev za sudjelovanje u programu jedinstvenih plaćanja najkasnije 15. svibnja prve godine primjene tog programa.

[…]” [neslužbeni prijevod]

10 Članak 44. navedene uredbe, naslovljen „Korištenje pravima na plaćanje”, glasio je:

„1. Na temelju svakog prava na plaćanje u vezi s prihvatljivim hektarom stječe se pravo na plaćanje iznosa utvrđenog pravom na plaćanje.

2. ‚Prihvatljivi hektar’ znači bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu osim trajnih nasada i šuma ili onih koje se koriste za nepoljoprivrednu aktivnost.

3. Poljoprivrednik prijavljuje parcele koje odgovaraju prihvatljivim površinama povezanim s bilo kojim pravom na plaćanje. Osim u slučaju više sile ili iznimnih okolnosti, te parcele su na raspolaganju poljoprivredniku na datum koji utvrđuje država članica, a koji ne može biti kasniji od datuma za izmjenu zahtjeva za potporu koji je utvrđen u toj državi članici.

[…]” [neslužbeni prijevod]

11 Člankom 54. te uredbe, naslovljenim „Korištenje prava ostavljanja tla na ugaru”, propisivalo se:

„1. Na temelju svakog prava ostavljanja tla na ugaru u vezi s hektarom prihvatljivim za potporu za ostavljanje tla na ugaru stječe se pravo na plaćanje iznosa utvrđenog pravom ostavljanja tla na ugaru.

2. Odstupanjem od članka 44. stavka 2. ‚prihvatljivi hektar za potporu za ostavljanje tla na ugaru’ znači bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu koja se koristi kao obradivo zemljište, osim površina koje su na datum predviđen za zahtjeve za potporu po površini u 2003. bile površine s trajnim nasadima, šumama ili površine koje se koriste za nepoljoprivredne aktivnosti ili kao trajni pašnjaci. […]

Međutim, sljedeće površine mogu se ubrajati u površine ostavljene na ugaru na temelju zahtjeva postavljenog nakon 28. lipnja 1995.:

[…]

– površine pošumljene na temelju članka 31. Uredbe [br. 1257/1999].

[…]” [neslužbeni prijevod]

Uredba (EU) br. 1306/2013

12 U članku 58. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1200/2005 i br. 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.), u njegovu stavku 2. propisuje se:

„Države članice uvode učinkoviti sustav upravljanja i kontrole kako bi se osigurala usklađenost s propisima koji upravljaju programima potpore Unije kako bi se opasnost od financijske štete za [Europsku] [u]niju smanjila na najmanju moguću mjeru.”

13 Članak 59. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Ako nije drukčije predviđeno, sustav koji uspostavljaju države članice sukladno članku 58. stavku 2. uključuje sustavne administrativne kontrole svih zahtjeva za potporu i zahtjeva za plaćanje. Taj se sustav nadopunjuje provjerama na licu mjesta.”

14 U skladu s člankom 63. stavkom 1. navedene uredbe:

„Ako se utvrdi da korisnik ne ispunjava kriterije prihvatljivosti, preuzete obveze ili druge obveze u vezi s uvjetima za dodjelu potpore ili pomoći prema sektorskom poljoprivrednom zakonodavstvu, potpora neće biti isplaćena ili se ukida u potpunosti ili djelomično, a, ovisno o slučaju, odgovarajuća prava na isplatu, kao što je navedeno u članku 21. Uredbe [br. 1307/2013], ne dodjeljuju se ili se ukidaju.”

Uredba br. 1307/2013

15 Uvodna izjava 2. Uredbe br. 1307/2013 glasi:

„Jedan od glavnih ciljeva i jedan od ključnih zahtjeva reforme ZPP-a jest smanjenje administrativnog opterećenja. To je potrebno posebno uzeti u obzir pri izradi relevantnih odredaba za programe izravne potpore.”

16 U članku 24. Uredbe br. 1307/2013, naslovljenom „Prva dodjela prava na plaćanje”, u stavcima 1. i 2. navodi se:

„1. Prava na plaćanje dodjeljuju se poljoprivrednicima koji imaju pravo na izravna plaćanja u skladu s člankom 9. ove Uredbe pod uvjetom da:

(a) podnesu zahtjev za dodjelu prava na plaćanje u okviru programa osnovnih plaćanja do krajnjeg datuma za podnošenje prijava u 2015. koji treba odrediti u skladu s člankom 78. [prvim podstavkom] točkom (b) Uredbe [br. 1306/2013], osim u slučaju više sile ili izvanrednih okolnosti; i

[…]

2. Osim u slučaju više sile ili izvanrednih okolnosti, broj prava na plaćanje dodijeljenih po poljoprivredniku u 2015. jednak je broju prihvatljivih hektara koje poljoprivrednik prijavi u svom zahtjevu za dodjelu potpore u skladu s člankom 72. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (a) Uredbe [br. 1306/2013] za 2015. i koji su mu na raspolaganju na datum koji je utvrdila država članica. Taj datum ne smije biti kasniji od roka za izmjenu takvog zahtjeva utvrđenog u toj državi članici.”

17 Člankom 32. Uredbe br. 1307/2013, naslovljenim „Aktiviranje prava na plaćanje”, u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Potpora u okviru programa osnovnih plaćanja dodjeljuje se poljoprivrednicima, putem prijave u skladu s člankom 33. stavkom 1., nakon aktiviranja prava na plaćanje po prihvatljivom hektaru u državi članici u kojoj su dodijeljena. Aktiviranjem se prava na plaćanje ostvaruje pravo na isplatu utvrđenih iznosa […]

2. Za potrebe ove glave ‚prihvatljivi hektar’ znači:

[…]

(b) bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe [br. 1782/2003], a koja:

[…]

ii. je tijekom trajanja relevantne obveze pojedinog poljoprivrednika pošumljena u skladu s člankom 31. Uredbe [br. 1257/1999] […]"

Delegirana uredba (EU) br. 639/2014

18 Uvodna izjava 16. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 639/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe br. 1307/2013 te o izmjeni Priloga X. toj Uredbi (SL 2014., L 181, str. 1.) glasi:

„U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije [proizašlom iz presude od 14. listopada 2010., Landkreis Bad Dürkheim, (C-61/09, EU:C:2010:606, t. 50. i sljedeće točke)], prava na plaćanja trebaju se dodijeliti osobi koja ima ovlasti za donošenje odluka, dobitke i financijske rizike povezane s poljoprivrednom djelatnošću na zemljištu za koje je dodjela zahtijevana. Primjereno je pojasniti da se to načelo posebice primjenjuje ako je prihvatljivi hektar predmet zahtjeva za dodjelu prava na plaćanja jednog ili više poljoprivrednika."

19 Člankom 15. te delegirane uredbe, naslovljenim „Utvrđivanje prihvatljivih hektara u smislu članka 24. stavka 2. i članka 39. stavka 2. Uredbe [br. 1307/2013]", u stavku 2. propisuje se:

„Ako je prihvatljivi hektar naveden u stavku 1. predmet zahtjeva za dodjelu prava na plaćanja više od jednog podnositelja zahtjeva, odluka o tome kome će se dodijeliti pravo na plaćanja temelji se na kriteriju tko ima ovlasti za donošenje odluka povezanih s poljoprivrednim djelatnostima koje se obavljaju na tom hektaru i tko ima dobitke i snosi financijske rizike povezane s tim djelatnostima."

Glavni postupak i prethodna pitanja

20 Amt für Landwirtschaft und Forsten (Ured za poljoprivredu i šumarstvo, Njemačka) dodijelio je tijekom 2006. godine osobi WQ izravna plaćanja na temelju glave III. Uredbe br. 1782/2003. Međutim, za potrebe aktivacije prava na plaćanje nije uzeo u obzir pošumljene površine zainteresirane osobe jer su se potonje smatrale površinama ostavljenima na ugaru.

21 Osoba WQ, u okviru svojih kasnije podnesenih zahtjeva na temelju Uredbe br. 1782/2003, osobito zahtjeva podnesenog 2008. godine, više nije prijavljivala te pošumljene površine jer ju je uprava, prema njezinim riječima, 2007. godine obavijestila da pošumljene površine nisu prihvatljive za predmetnu potporu.

22 Osoba WQ je 6. svibnja 2014. stekla dva zemljišta u Gräningenu (Njemačka). U kupoprodajnom ugovoru bilo je navedeno da ta zemljišta nisu bila dana u zakup. Pravo vlasništva na navedenim zemljištima upisano je u zemljišnim knjigama u korist osobe WQ 19. prosinca 2014.

23 Osoba WQ podnijela je 8. svibnja 2015. zahtjev za potporu za 2015. godinu. Taj zahtjev obuhvaćao je, među ostalim, parcele u Gräningenu te jedan dio parcele u katastarskom području Bernaua (Njemačka). U pogledu tih parcela kao namjenu je navela „obradivo zemljište koje se ne upotrebljava za proizvodnju".

24 U pogledu parcela u Gräningenu na dan 10. srpnja 2015. utvrđeno je da je predmetna zemljišta obrađivala treća osoba. Ta treća osoba također je podnijela zahtjev za potporu za 2015. godinu, koji je odbijen. Odluka o odbijanju nije osporena. U pogledu parcele u katastarskom području Bernaua, za dio koje je treća osoba također podnijela zahtjev, pripadajuća prava na plaćanje dodijeljena su toj trećoj osobi.

25 Land Berlin (savezna zemlja Berlin) je odlukom Landesamta für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (Državni ured za ruralni razvoj, poljoprivredu i restrukturiranje poljoprivrednog zemljišta, Njemačka) od 17. prosinca 2015. dodijelio osobi WQ prava na plaćanja za 2015. godinu u obliku osnovnih plaćanja iz članka 24. Uredbe br. 1307/2013. Međutim, odbio je dodijeliti takva prava za parcele za koje su podneseni dvostruki zahtjevi i koje su obrađivale treće osobe koje su se nalazile u katastarskim područjima Gräningena i Bernaua te za pošumljene površine jer su se potonje smatrale površinama ostavljenima na ugaru.

26 Osoba WQ podnijela je žalbu protiv te odluke i zahtijevala dodjelu dodatnih prava na plaćanje. Prema njezinu mišljenju, pogrešno joj nije dodijeljeno nikakvo pravo na plaćanje za parcele u Gräningenu i Bernauu te za pošumljene površine u njezinu vlasništvu.

27 Land Berlin (savezna zemlja Berlin) odlukom Državnog ureda za ruralni razvoj, poljoprivredu i restrukturiranje poljoprivrednog zemljišta od 15. rujna 2016. odbio je tu žalbu s obrazloženjem da je neosnovana te je u pogledu parcela u Gräningenu i Bernauu naveo da je prijavljene predmetne poljoprivredne površine obrađivala treća osoba, koja je također zatražila dodjelu prava na plaćanje. Stoga te parcele u konačnici nisu bile „na raspolaganju" osobi WQ u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe br. 1307/2013. Kako bi joj navedene parcele bile „na raspolaganju" u smislu te odredbe, osoba WQ morala ih je stvarno koristiti. U pogledu pošumljenih površina Land Berlin (savezna zemlja Berlin) utvrdio je da zainteresirana osoba nije podnijela zahtjev za 2008. godinu, kao što se to zahtijeva propisima.

28 Osoba WQ podnijela je 11. listopada 2016. tužbu protiv te odluke pred Verwaltungsgerichtom Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka). U svojoj tužbi u pogledu poljoprivrednih parcela u Gräningenu i Bernauu istaknula je da treće osobe te parcele nezakonito obrađuju i da su navedene parcele slijedom toga bile „na njezinu raspolaganju" u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe br. 1307/2013. U pogledu pošumljenih površina navela je da se člankom 32. stavkom 2. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe br. 1307/2013 zahtijeva jedino to da su površine prihvatljive za potporu te da su podnošenje zahtjeva i dobivanje potpore u prošlosti u tom pogledu nebitni.

29 Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu) tvrdi, s jedne strane, da na temelju, među ostalim, članka 17. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, vlasništvo nikome ne može biti oduzeto samo zbog toga što treća osoba neosnovano ističe prava na tom vlasništvu. Osobito dvoji o tome da se za poljoprivredna zemljišta može smatrati da nisu na raspolaganju svojemu vlasniku kada ih treća osoba koristi bez pravnog naslova koji je na to ovlašćuje. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da bi bilo drukčije ako bi treća osoba valjano isticala pravo uporabe.

30 Taj sud smatra, s jedne strane, da je prihvatljivost površine za potporu u skladu s člankom 32. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 1307/2013 uvjetovana pravodobnim zahtjevom u skladu s Uredbom (EZ) br. 1782/2003. U tom pogledu dvoji je li dovoljno, kao što to tvrdi tužitelj, da se površina smatrala prihvatljivom u 2007. godini neovisno o podnošenju ikakvog zahtjeva.

31 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Jesu li vlasniku ‚prihvatljivih hektara' ti hektari u smislu prve rečenice članka 24. stavka 2. Uredbe br. 1307/2013 na raspolaganju kada nijedna treća osoba nema pravo uporabe, osobito ne pravo uporabe izvedeno od vlasnika, ili je površina na raspolaganju trećoj osobi odnosno nije na raspolaganju nikome kada je treća osoba bez prava uporabe stvarno koristi za poljoprivredne djelatnosti?

2. Treba li izraz ‚bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe [br. 1782/2003]' iz članka 32. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 1307/2013 tumačiti na način da je površina u 2008. morala ispunjavati uvjete koje glava III. odnosno glava IV.A Uredbe [br. 1782/2003] zahtijevaju za pravo na plaćanja u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini?

3. U slučaju negativnog odgovora na drugo pitanje: treba li izraz ‚bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe [br. 1782/2003]' iz članka 32. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 1307/2013 tumačiti na način da je, kako bi se površina, koja je pošumljena u skladu s člankom 31. Uredbe [br. 1257/1999], smatrala prihvatljivim hektarima u smislu članka 32. stavka 2. točke (b) podtočke ii. Uredbe [br. 1307/2013], potrebno da se u pogledu površine primjenjuje pravo ostavljanja tla na ugaru ili drugo pravo na plaćanje iz članka 44. stavka 1. ili članka 54. stavka 1. Uredbe [br. 1782/2003]?

4. U slučaju negativnog odgovora na treće pitanje: treba li izraz ‚bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe br. [1782/2003]' iz članka 32. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 1307/2013 tumačiti na način da je, kako bi se površina, koja je pošumljena u skladu s člankom 31. Uredbe [br. 1257/1999], smatrala prihvatljivim hektarima u smislu članka 32. stavka 2. točke (b) podtočke ii. Uredbe [br. 1307/2013], potrebno da je poljoprivrednik za 2008. podnio zahtjev u skladu s člankom 22. stavkom 1. i/ili člankom 34. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003 i da su ispunjeni drugi uvjeti za izravna plaćanja u skladu s glavama III. ili IV.A?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

32 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita jesu li u slučaju kada zahtjev za potporu podnesu istodobno vlasnik poljoprivrednih površina i treća osoba koja ih stvarno koristi, a da pritom ne posjeduje nikakvo pravo uporabe, prihvatljivi hektari koji odgovaraju tim površinama „na raspolaganju" u smislu članka 24. stavka 2. prve rečenice Uredbe br. 1307/2013 jednom od ta dva podnositelja zahtjeva ili nisu na raspolaganju nikome.

33 U tom pogledu člankom 24. stavkom 2. prvom rečenicom Uredbe br. 1307/2013 određuje se da je, osim u slučaju više sile ili izvanrednih okolnosti, broj prava na plaćanje dodijeljenih po poljoprivredniku u 2015. jednak broju prihvatljivih hektara koje poljoprivrednik prijavi u svojem zahtjevu za dodjelu potpore za 2015. i koji su mu na raspolaganju na datum koji je utvrdila država članica.

34 Unatoč tomu što izraz „na raspolaganju” nije definiran u toj odredbi, valja istaknuti da se ni člankom 24. Uredbe br. 1307/2013 ni ijednom drugom odredbom zakonodavstva Unije ne zahtijeva podnošenje ikakve isprave o vlasništvu niti ikakvog dokaza prava uporabe u potporu zahtjevu za dodjelu prava na plaćanje kako bi se dokazalo da su prihvatljivi hektari na raspolaganju podnositelju zahtjeva.

35 Sud je u tom pogledu već presudio da države članice raspolažu marginom prosudbe u pogledu isprava i dokaza koje treba zahtijevati od podnositelja zahtjeva za potporu za površine za koje je podnio svoj zahtjev. Međutim, prilikom korištenja margine prosudbe o dokazima koje treba dostaviti u potporu zahtjevu za potporu, osobito u pogledu mogućnosti obvezivanja podnositelja zahtjeva da podnese valjanu pravnu ispravu kojom dokazuje svoje pravo uporabe površina za koje podnosi svoj zahtjev, države članice moraju poštovati zadane ciljeve predmetnog zakonodavstva Unije i opća načela prava Unije, osobito načelo proporcionalnosti (presuda od 24. lipnja 2010., Pontini i dr., C-375/08, EU:C:2010:365, t. 82. i 86.).

36 Tako države članice mogu predmnijevati da su prihvatljivi hektari povezani s podnesenim zahtjevom za dodjelu prava na plaćanje „na raspolaganju”, u smislu te odredbe, poljoprivredniku koji podnosi taj zahtjev.

37 Takav pristup usklađen je s jednim od ključnih zahtjeva reforme ZPP-a provedene Uredbom br. 1307/2013, koji je opisan u uvodnoj izjavi 2. te uredbe i kojim se nastoji smanjiti administrativno opterećenje.

38 Međutim, margina prosudbe država članica u pogledu dokaza koje treba dostaviti u potporu zahtjevu za dodjelu prava na plaćanje izjednačena je, kao što je to nizozemska vlada istaknula u svojim očitovanjima, uspostavom mehanizma sustavne administrativne kontrole svih zahtjeva za potporu i svih zahtjeva za plaćanje od strane država članica, u skladu s člankom 58. stavkom 2. Uredbe br. 1306/2013 u vezi s člankom 59. stavkom 1. te uredbe, kako bi se otkrili zlouporabni zahtjevi. Osim toga, u skladu s člankom 63. stavkom 3. te uredbe, ako su iznosi neopravdano isplaćeni prilikom dodjele potpore, neopravdano isplaćena potpora mora se nadoknaditi.

39 Iako države članice tako mogu predmnijevati da su prihvatljivi hektari povezani sa zahtjevom za dodjelu prava na plaćanje na raspolaganju poljoprivredniku koji podnosi zahtjev, one imaju obvezu uspostaviti sustavnu kontrolu zahtjeva za dodjelu prava na plaćanje i odgovarajućih zahtjeva za plaćanje kako bi spriječile, i po potrebi, ispravile počinjene nepravilnosti i naknadile neopravdano isplaćene iznose.

40 Međutim, u slučaju podnošenja dvaju ili više zahtjeva za dodjelu konkurentskih prava na plaćanje, kao što se to dogodilo u glavnom predmetu, dovedena je u pitanje predmnijeva prema kojoj su prihvatljivi hektari povezani sa zahtjevom za dodjelu prava na plaćanje na raspolaganju poljoprivredniku koji podnosi zahtjev.

41 U takvom slučaju nadležna tijela država članica dužna su provjeriti kojem su od ta dva podnositelja zahtjeva prihvatljivi hektari na raspolaganju.

42 Točno je da se člankom 15. stavkom 2. Delegirane uredbe br. 639/2014 određuje da se, ako je prihvatljivi hektar predmet zahtjeva za dodjelu prava na plaćanja više od jednog podnositelja zahtjeva, odluka o tome kome će se dodijeliti pravo na plaćanja temelji na tome tko ima ovlasti za donošenje odluka povezanih s poljoprivrednim djelatnostima koje se obavljaju na tom hektaru i tko ima dobitke i snosi financijske rizike povezane s tim djelatnostima.

43 Međutim, valja utvrditi da, kao što se to odražava u uvodnoj izjavi 16. te delegirane uredbe, ti kriteriji proizlaze iz točke 50. i sljedećih točki presude od 14. listopada 2010., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Ta presuda donesena je u činjeničnoj situaciji obilježenoj postojanjem pravnih odnosa i veza između različitih osoba koje su mogle tvrditi da imaju različita predmetna zemljišta na svojem raspolaganju.

44 Iz zahtjeva za prethodnu odluku pak proizlazi da se prvo pitanje temelji na situaciji koja se razlikuje od one u kojoj je donesena presuda od 14. listopada 2010., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). U ovom slučaju, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, treće osobe ne ističu nikakvu pravnu osnovu na predmetnim poljoprivrednim površinama. Stoga u takvim okolnostima ne treba primijeniti kriterije utvrđene u članku 15. stavku 2. Delegirane uredbe br. 639/2014.

45 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 24. stavak 2. prvu rečenicu Uredbe br. 1307/2013 treba tumačiti na način da su, u slučaju kada zahtjev za potporu podnesu istodobno vlasnik poljoprivrednih zemljišta i treća osoba koja ih stvarno koristi bez ikakve pravne osnove, prihvatljivi hektari koji odgovaraju tim površinama na raspolaganju, u smislu te odredbe, jedino vlasniku tih površina.

Drugo, treće i četvrto pitanje

46 Svojim drugim, trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, pretpostavlja li se izrazom „bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe [br. 1782/2003]” iz članka 32. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 1307/2013 da predmetna pošumljena površina formalno mora ispunjavati uvjete koji se zahtijevaju u glavama III. i IV.A Uredbe br. 1782/2003, ili je trebalo primijeniti pravo ostavljanja tla na ugaru ili neko drugo pravo na plaćanja za tu površinu, u smislu članka 44. stavka 1. ili članka 54. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003, i/ili je trebao biti podnesen neki drugi zahtjev na temelju članka 22. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 u 2008. godini te jesu li tijekom te godine trebali biti ispunjeni drugi zahtijevani uvjeti za dobivanje izravnog plaćanja na temelju glave III. ili glave IV. A.

47 Prije svega valja podsjetiti na to da drugo, treće i četvrto postavljeno pitanje ulaze u okvir zahtjeva za prvu dodjelu prava na plaćanje za pošumljenu površinu postavljenog na temelju članka 24. stavka 2. Uredbe br. 1307/2013. Tom odredbom propisuje se da je broj prava na plaćanje dodijeljenih po poljoprivredniku u 2015. jednak broju prihvatljivih hektara koje poljoprivrednik prijavi u svojem zahtjevu za dodjelu potpore za 2015.

48 Pojam prihvatljivi hektar definiran je, među ostalim, u članku 32. stavku 2. točki (b) podtočki ii. Uredbe br. 1307/2013, kojim se predviđa da ostaje prihvatljiva bilo koja pošumljena površina u skladu s pravom Unije ili na temelju nacionalnih programa, temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini, pod uvjetom da se ispuni obveza pošumljavanja.

49 U tom pogledu valja proučiti pitanje o tome treba li izraz „temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje” iz te odredbe tumačiti na način da znači da su takva plaćanja „izvršena” ili da znači da su „postojala prava na” takva plaćanja.

50 S obzirom na to da komparativna analiza različitih jezičnih verzija navedene odredbe ne omogućava odluku o tom pitanju tumačenja, valja se temeljiti na odredbama koje su bile na snazi na dan nastanka činjenica u glavnom postupku, osobito u Uredbi br. 1782/2003 kojom se na taj datum uspostavljao program jedinstvenih plaćanja i program jedinstvenih plaćanja po površini.

51 Prije svega valja istaknuti da su, u skladu s člankom 33. Uredbe br. 1782/2003, pristup programu jedinstvenih plaćanja imali jedino poljoprivrednici definirani u članku 2. te uredbe.

52 Nadalje, u skladu s člankom 34. stavkom 3. Uredbe br. 1782/2003 u vezi s člankom 57. te uredbe, poljoprivrednici iz članka 33. stavka 1. točke (a) te uredbe morali su podnijeti zahtjev za sudjelovanje u programu jedinstvenih plaćanja najkasnije 15. svibnja prve godine primjene tog programa jer im se u suprotnom neće dodijeliti nikakvo pravo na plaćanje kao ni pravo ostavljanja tla na ugaru.

53 Tako je dodjela prava na plaćanje ili prava ostavljanja tla na ugaru na temelju programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini uspostavljena Uredbom br. 1782/2003 bila uvjetovana podnošenjem zahtjeva za sudjelovanje u jednom od tih programa osobe koja je poljoprivrednik. Slijedom toga, valja zaključiti da puko postojanje poljoprivredne površine ne može sâmo po sebi, u slučaju nepostojanja zahtjeva za sudjelovanje u jednom od navedenih programa koji je podnio poljoprivrednik, predstavljati osnovu za pravo na plaćanje ili za pravo ostavljanja tla na ugaru u jednom od tih programa.

54 Naposljetku, činjenica da se prava na plaćanje ili prava ostavljanja tla na ugaru dodjeljuju za određenu površinu još ne znači da će se za tu površinu ostvariti prava na plaćanje. Naime, u skladu s člankom 44. stavkom 1. i člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003, ta prava na plaćanje moraju se prvo upotrijebiti kako bi se na temelju njih mogla stvoriti prava na plaćanje iznosa određenog pravom na plaćanje ili pravom ostavljanja tla na ugaru.

55 Što se konkretno tiče prava ostavljanja tla na ugaru koja se odnose na plaćanja za pošumljene površine, prava za koja su bila predviđena određena pravila odstupanja u člancima 53. do 56. Uredbe br. 1782/2003, valja podsjetiti na to da su se u skladu s člankom 54. stavkom 2. drugim podstavkom drugom alinejom Uredbe br. 1782/2003, na temelju zahtjeva podnesenog nakon 28. lipnja 1995., površine pošumljene na temelju članka 31. Uredbe br. 1257/1999 smatrale tlom ostavljenim na ugaru.

56 Valja primijetiti da ni članak 44. ni članak 54. Uredbe br. 1782/2003 ne preciziraju pojam „korištenje” prava na plaćanje ili prava ostavljanja tla na ugaru. Ta dva članka predviđala su jedino, u stavcima 1., da „se stječu” prava na plaćanje ili prava ostavljanja tla na ugaru u vezi s prihvatljivim hektarom odnosno, u ovom slučaju, da ona stvaraju pravo na plaćanje iznosa određenog pravom.

57 Za korištenje prava na plaćanje ili prava na ostavljanje tla na ugaru u vezi s prihvatljivim hektarom, valja, na temelju članka 44. stavka 3. Uredbe br. 1782/2003, u vezi s člankom 57. te uredbe, prijaviti parcele koje odgovaraju prihvatljivoj površini povezanoj s pravom na plaćanje ili pravom ostavljanja tla na ugaru. Ta prijava izvršava se u okviru zahtjeva za izravna plaćanja podnesenog na temelju članka 22. te uredbe.

58 Međutim, uz pojašnjenje da zahtjevu za potporu trebaju biti priložene informacije, člankom 22. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003 određivalo se i da poljoprivrednik mora svake godine podnijeti zahtjev za izravna plaćanja. U skladu s člankom 23. te uredbe, taj zahtjev mora biti predmet administrativne kontrole prihvatljivosti i, u određenim slučajevima, provjere na licu mjesta, na temelju članka 25. navedene uredbe.

59 U vezi s tim valja podsjetiti na to da je Sud naglasio važnost koju ima podnošenje godišnjeg zahtjeva za plaćanja, osobito kako bi se učinkovito provjerilo jesu li ispunjeni uvjeti koji se zahtijevaju za dodjelu potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 7. veljače 2013., Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, t. 33.).

60 Kako bi se dakle moglo smatrati da je temeljem površine, bila ona pošumljena ili ne, „poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje u okviru programa jedinstvenih plaćanja”, nužno je da je u vezi s tom površinom u 2008. godini bio podnesen zahtjev za izravna plaćanja u skladu s člankom 22. Uredbe br. 1782/2003, što tako dovodi do korištenja prava na plaćanja i prava ostavljanja tla na ugaru

navedenih u člancima 44. i 54. te uredbe. Taj zahtjev je trebao biti predmet administrativne kontrole prihvatljivosti, u skladu s člankom 23. navedene uredbe i, po potrebi, provjere na licu mjesta na temelju članka 25. te uredbe.

61 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo, treće i četvrto postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 32. stavak 2. točku (b) podtočku ii. Uredbe br. 1307/2013, osobito izraz „bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe br. 1782/2003”, treba tumačiti na način da, u okviru zahtjeva za aktiviranje prava ostavljanja tla na ugaru za pošumljenu površinu na temelju te odredbe, predmetna površina mora biti predmet zahtjeva za potporu u skladu s člankom 22. Uredbe br. 1782/2003 u 2008. godini uz administrativnu kontrolu prihvatljivosti u skladu s člankom 23. te uredbe i, po potrebi, provjeru na licu mjesta na temelju članka 25. navedene uredbe. Usto moraju biti ispunjeni svi drugi uvjeti koji se zahtijevaju u glavi III. i glavi IV.A te uredbe kako bi se ostvarilo izravno plaćanje.

Troškovi

62 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 navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 24. stavak 2. prvu rečenicu Uredbe (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 treba tumačiti na način da su, u slučaju kada zahtjev za potporu podnesu istodobno vlasnik poljoprivrednih zemljišta i treća osoba koja ih stvarno koristi bez ikakve pravne osnove, prihvatljivi hektari koji odgovaraju tim površinama na raspolaganju, u smislu te odredbe, jedino vlasniku tih površina.**

2. **Članak 32. stavak 2. točku (b) podtočku ii. Uredbe br. 1307/2013, osobito izraz „bilo koja površina temeljem koje je poljoprivrednik u 2008. imao pravo na plaćanje, ovisno o slučaju, u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini iz glave III. i glave IV.A Uredbe [(EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima, o izmjeni i dopuni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2008 od 29. travnja 2008.]”, treba tumačiti na način da, u okviru zahtjeva za aktiviranje prava ostavljanja tla na ugaru za pošumljenu površinu na temelju te odredbe, predmetna površina mora biti predmet zahtjeva za potporu u skladu s člankom 22. Uredbe br. 1782/2003, kako je izmijenjena Uredbom br. 479/2008, u 2008. godini uz administrativnu kontrolu prihvatljivosti u skladu s člankom 23. te uredbe i, po potrebi, provjeru na licu mjesta na temelju članka 25. navedene uredbe. Usto moraju biti ispunjeni svi drugi uvjeti koji se zahtijevaju u glavi III. i glavi IV.A te uredbe kako bi se ostvarilo izravno plaćanje.**

Potpisi