Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

30. ožujka 2017.[1]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Financiranje iz EPFRR-a – Potpora ruralnom razvoju – Plaćanja u okviru Nature 2000 – Potpora namijenjena samo privatnim osobama – Šumsko područje u djelomičnom državnom vlasništvu“

U predmetu C-315/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Kúria (Vrhovni sud, Mađarska), odlukom od 19. travnja 2016., koju je Sud zaprimio 2. lipnja 2016., u postupku

József Lingurár

protiv

Miniszterelnökséget vezető miniszter,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: M. Berger, predsjednica vijeća, A. Borg Barthet i E. Levits (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za mađarsku vladu, E. E. Sebestyén kao i M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, J. Aquilina i A. Tokár, u svojstvu agenata,

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

donosi sljedeću

1 — Jezik postupka: mađarski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 42. i 46. 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.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Józsefa Lingurára i Miniszterelnökséget vezető miniszter (ministar zadužen za upravljanje kabinetom predsjednika vlade, Mađarska) povodom odluke kojom mu je odbijena isplata potpore u okviru Nature 2000 za šumsko područje koje mu pripada.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s člankom 7. Uredbe br. 1698/2005:

„Sukladno ovoj Uredbi države članice odgovorne su za provedbu programa ruralnog razvoja na odgovarajućoj teritorijalnoj razini u skladu s njihovim institucionalnim uređenjem.”

4 Članak 36. točka (b) podtočka iv. te uredbe određuje da se potpore predviđene za poboljšanje okoliša i krajolika tiču mjera usmjerenih održivom korištenju šumskog zemljišta putem plaćanja vezana uz mrežu Natura 2000.

5 Članak 42. navedene uredbe, koji se odnosi na opće uvjete koji se odnose na mjere usmjerene održivom korištenju šumskog zemljišta, u stavku 1. propisuje:

„Potpora po ovom pododjeljku odobrava se samo za šume i šumovita područja u vlasništvu privatnih vlasnika ili njihovih udruženja ili lokalnih tijela ili njihovih udruženja. […]

Ovo se ograničenje ne primjenjuje na potporu navedenu u članku 36. točki (b) podtočkama i., iii., vi. i vii.”

6 Članak 46. iste uredbe glasi:

„Potpora navedena u članku 36. točki (b) podtočki iv. odobrava se godišnje i po hektaru šume privatnim vlasnicima šuma ili njihovim udruženjima kako bi nadoknadila nastale troškove i izgubljen prihod nastale ograničenjima korištenja šuma i ostalih šumovitih područja zbog provedbe direktiva 79/409/EEZ [Vijeća, od 2. travnja 1979., o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.)] i 92/43/EEZ [Vijeća, od 21. svibnja 1992., o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)] u područjima na koja se odnose. Potpora će se odrediti između minimalnih i maksimalnih iznosa određenih u Prilogu.”

7 Članak 50. stavak 1. Uredbe br. 1698/2005 predviđa:

„Države članice određuju područja koja su prihvatljiva za plaćanja navedena u […] članku 36. točki (b) podtočkama i., iii., iv. i vi., uzimajući u obzir stavke 2. do 5. ovog članka.”

8 Članak 30. stavak 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1698/2005 (SL 2006., L 368, str. 15.) precizira:

„Sljedeće šume i šumska područja ne spadaju u područje primjene prve rečenice članka 42. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1698/2005:

(a) šume i ostala šumska područja u vlasništvu države, regije ili poduzeća koje je u javnom vlasništvu;

(b) šume i ostala šumska područja u vlasništvu kraljevske kuće;

(c) šume u vlasništvu pravnih osoba kod kojih je najmanje 50% kapitala u vlasništvu jedne od institucija iz točaka (a) i (b).”

Mađarsko pravo

9 Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 erdőterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 41/2012. (IV. 27.) VM rendelet [dekret 41/2012 ministra ruralnog razvoja (IV. 27.) o načinu primjene kompenzacijske pomoći Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj dodijeljene u korist poljoprivrednog gospodarstva šumskih područja Natura 2000, *Magyar Közlöny* 2012/51. (IV. 27.)] propisuje u članku 4.:

„[…]

(4) Šumske parcele koje udovoljavaju uvjetima stavka 1. a koje su u vlasništvu države ili općine ne mogu dobiti potporu.

(5) Općine, proračunska tijela i poduzeća u kojima mađarska država ima udio prava vlasništva od barem 50% ne mogu tražiti potporu.

[…]”

10 Članak 16. stavak 6. erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény [Zakon XXXVII iz 2009. o šumama, zaštiti šuma i šumarskom gospodarstvu, *Magyar Közlöny* 2009/71. (V.25.)] predviđa:

„Na općinskoj šumskoj površini šumsko zemljište je osnovna jedinica šumarske djelatnosti, upravljanja šumama i registra šumâ koja fizički ima jednog posjednika i koja se može smatrati homogenom cjelinom na osnovi značajki ekosustava koje na njima postoje kao i na osnovi djelatnosti održivog upravljanja šumama koja se u njima obavlja.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Tužitelj u glavnom postupku je 13. svibnja 2013. podnio Uredu za poljoprivredu i ruralni razvoj zahtjev za isplatu kompenzacijske naknade za šume klasificirane kao Natura 2000 za 29 šumskih zemljišta veličine 82 hektara. Taj je zahtjev odbijen jer je Mađarska država imala u vlasništvu dio tih zemljišta, i to 0,182% ukupne površine.

12 Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu protiv odluke tog Ureda pred Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska), koji je tu tužbu odbio.

13 Sud koji je uputio zahtjev, kojemu je bila podnesena žalba protiv prvostupanjske odluke, izražava sumnje o sukladnosti tumačenja prvostupanjskog suda glede nacionalnih odredbi kojima se prenosi članak 46. Uredbe br. 1698/2005 s ciljem te odredbe.

14 U tim je okolnostima Kúria (Vrhovni sud, Mađarska) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 42. stavak 1. Uredbe br. 1698/2005 – uzimajući u obzir i članak 46. – tumačiti na način da ne isključuje od potpora za održivo korištenje šumskih površina u cijelosti pojedince ako je zemljište dijelom u državnom vlasništvu?

2. Ako ta potpora nije u cijelosti isključena, može li se članak 46. Uredbe br. 1698/2005 tumačiti na način da posjednik koji upravlja šumom ili privatni vlasnik šume ima, u odnosu na predmetno zemljište koje je dijelom u državnom vlasništvu, pravo na potporu razmjerno svojem vlasničkom udjelu?”

O prethodnim pitanjima

15 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 42. stavak 1. prvu rečenicu Uredbe br. 1698/2005 tumačiti na način da mu se protivi isključenje cijelog šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000 iz korištenja potpore predviđene člankom 36. točkom (b) podtočkom iv. te uredbe iz razloga što je mali dio tog područja u državnom vlasništvu, neovisno o odnosu omjera između površine tog područja u državnom vlasništvu i područja u vlasništvu pojedinca.

16 Budući da mađarska vlada tvrdi da je odredbe navedene u prethodnoj točki ovlašćuju za donošenje mjera koje se tiču procjene iznosa potpore Natura 2000, tako da može, među ostalim, odrediti posljedice u slučaju mješovitog, privatnog i državnog, vlasništva šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000, najprije valja provjeriti stvarno postojanje takve ovlasti.

17 U tom pogledu valja podsjetiti da, iako zbog svoje naravi i funkcije u sustavu izvorâ prava Unije, odredbe iz uredaba imaju u nacionalnim pravnim sustavima načelno izravan učinak bez potrebe da nacionalna tijela poduzimaju mjere primjene, neke njihove odredbe mogu za svoju provedbu ipak zahtijevati od država članica donošenje mjera primjene (presuda od 25. listopada 2012., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, t. 35.; od 15. svibnja 2014., Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, t. 54., i od 7. srpnja 2016., Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, t. 34.).

18 Nadalje, nesporno je da države članice mogu donositi mjere za provedbu uredbe ako se njima ne priječi njezina izravna primjenjivost, ne prikriva njezina narav pravnog akta Unije i ako se njima precizira provođenje diskrecijske ovlasti koja im je dodijeljena tom uredbom, ostajući istodobno u okvirima njezinih odredaba (presude od 25. listopada 2012., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, t. 36.; od 15. svibnja 2014., Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, t. 55., i od 7. srpnja 2016., Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, t. 35.).

19 Upućujući upravo na relevantne odredbe predmetne uredbe, tumačene s obzirom na njezine ciljeve, valja odrediti zabranjuju li one, nameću ili omogućuju državama članicama da obustave određene mjere primjene te je li, osobito u posljednjem slučaju, predmetna mjera unutar okvira diskrecijske ovlasti koja je priznata svakoj državi članici (presuda od 25. listopada 2012., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, t. 37., i od 7. srpnja 2016., Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, t. 36.).

20 U ovom slučaju, odredbe Uredbe br. 1698/2005 i br. 1974/2006 ne utvrđuju načine plaćanja potpore predviđene člankom 36. točkom (b) podtočkom iv. Uredbe br. 1698/2005 kada je šumsko područje klasificirano kao Natura 2000 istodobno u vlasništvu države i pojedinaca. Naime, članak 42. stavak 1.

te uredbe uvodi načelo dodjele potpore proizišle iz plaćanja u okviru Nature 2000 za šume i šumovita područja u vlasništvu privatnih vlasnika ili njihovih udruženja ili lokalnih tijela ili njihovih udruženja. Uredba br. 1974/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1698/2005 utvrđuje, u članku 30. stavku 4. točki (a), ograničenja tog načela s obzirom na to da je tamo precizirano da su iz područja primjene tog članka 42. stavka 1. isključene šume i ostala šumska područja u vlasništvu države, regije ili poduzeća koje je u javnom vlasništvu.

21 S obzirom na okolnost, s jedne strane, da na temelju članka 7. Uredbe br. 1698/2005 provedba programa ruralnog razvoja spada u odgovornost država članica i, s druge strane, da, sukladno članku 50. stavcima 1. i 7. te uredbe, države članice u skladu s direktivama 79/409 i 92/43 određuju šumska područja Natura 2000 koja imaju pravo na potporu predviđenu člankom 36. točkom (b) podtočkom iv. navedene uredbe, valja utvrditi određuje li predmetno nacionalno zakonodavstvo u glavnom postupku samo načine utvrđivanja iznosa potpore predviđene u toj odredbi, kao što to tvrdi mađarska vlada.

22 U ovom slučaju, tumačenje članka 42. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 1698/2005 koje proizlazi iz nacionalnog zakonodavstva prouzročuje, osobito u okolnostima iz glavnog postupka, obrnuti odnos između pravila propisanog tom odredbom i iznimke koja proizlazi iz članka 30. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 1974/2006. Naime, načelo iz članka 42. stavka 1. Uredbe br. 1698/2005 je isplata potpore Natura 2000 pojedincima i njihovim udruženjima. No u okolnostima poput onih iz glavnog postupka, kada je samo jedan zanemarivi dio šumskog područja u državnom vlasništvu, odbijanje isplate potpore u cijelosti pojedincu koji je većinski vlasnik tog područja ima za posljedicu to da iznimka postaje pravilo.

23 Zato bi tumačenje tih odredbi koje bi vodilo do potpunog isključenja iz sustava potpore Natura 2000 šumskog područja iz razloga što je dio tog područja u državnom vlasništvu bilo protivno samom sadržaju članka 42. stavka 1. Uredbe br. 1698/2005 koji određuje načelo dodjele potpore za šume i šumovita područja koje su u vlasništvu pojedinaca ili njihovih udruženja.

24 Uostalom, kao što proizlazi iz članka 30. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 1974/2006, šume i ostala šumska područja koja su, među ostalim, u državnom vlasništvu isključena su iz područja primjene članka 42. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 1698/2005. Međutim, kada primjena nacionalnog zakonodavstva koje omogućava provedbu tog članka 30. stavka 4. točke (a) vodi do isključenja iz područja primjena tog članka 42. stavka 1. prve rečenice cijelog šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000, iako gotovo cijelo to područje ulazi u to područje primjene, takvim tumačenjem dovodi se u pitanje sama definicija područja primjene.

25 Budući da tako radikalna posljedica mješovite naravi šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000 nije izričito predviđena odredbama uredbi br. 1698/2005 i br. 1974/2006, takva mjera ne može ulaziti u okvir margine prosudbe koja se priznaje svakoj državi članici pri provedbi isplata Natura 2000.

26 Kao drugo, kada je riječ o posljedicama koje treba izvesti iz mješovite naravi šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000, valja podsjetiti najprije da se, sukladno članku 46. Uredbe br. 1698/2005, potporom Natura 2000 želi naknaditi troškove i gubitke prihoda pretrpljene zbog ograničenja korištenja šuma i ostalih šumovitih područja koja proizlaze iz provedbe direktiva 79/409 i 92/43.

27 No okolnost da dio zemljišta jednog šumskoga gospodarstva klasificiranog kao Natura 2000 nije obuhvaćen područjem primjene potpore Natura 2000 jer je u državnom vlasništvu, ne dovodi do nestanka potrebe nadoknade ograničenja korištenja zemljišta tih gospodarstava koja pripadaju pojedincu zbog provedbe zahtjeva predviđenih tim direktivama.

28 Stoga bi potpuno isključenje iz područja primjene članka 42. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 1698/2005 jednog šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000 koje je istodobno u vlasništvu države i pojedinca uklonilo nužno kompenzacijsku namjenu sustava plaćanja Natura 2000.

29 Drugo, nacionalne odredbe donesene u okviru vršenja ovlasti države članice u pogledu provedbe propisa Unije moraju poštovati opća načela prava Unije, osobito načela proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu, što se tiče borbe protiv prijevara, presudu od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr., C-367/09, EU:C:2010:648, t. 40.).

30 Iako predviđanjem isključenja od korištenja potpore Natura 2000 površina koje su u državnom vlasništvu predmetno nacionalno zakonodavstvo i njegovo tumačenje učinkovito provode iznimku predviđenu člankom 30. stavkom 4. točkom (a) Uredbe br. 1974/2006, potpuno isključenje šumskog područja iz korištenja potpore Natura 2000 zbog postojanja, neovisno o njezinu opsegu, površine koja pripada državi, ne odražava proporcionalno stvarne vlasničke omjere.

31 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je, iako 99,818% šumskog područja koje je predmet glavnog postupka ulazi u područje primjene članka 42. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 1698/2005, cijelo to područje lišeno plaćanja u okviru Nature 2000 zato što 0,182% tog područja ne ulazi u navedeno područje.

32 U tom pogledu mađarska vlada iznosi nedjeljivost šumskog područja klasificiranog kao Natura 2000 kako bi opravdala takvu posljedicu.

33 No članak 46. Uredbe br. 1698/2005 predviđa da se plaćanja Natura 2000 izvršavaju godišnje i po hektaru šumske površine.

34 Uostalom, članak 16. stavak 6. Zakona XXXVII iz 2009. uvodi šumska zemljišta kao osnovne jedinice upravljanja šumom.

35 Posljedično, ograničenje isključenja od korištenja kompenzacijske naknade potpore Natura 2000 šumskog područja za koje se može dodijeliti takva potpora na samo jedno zemljište ili samo jedan hektar kojega je dio u državnom vlasništvu, ili čak potpuni nedostatak ograničenja kada je taj dio zanemariv, bilo bi sukladno načelu proporcionalnosti, suprotno od ograničenja cijelog tog područja, neovisno o omjeru između površine navedenog područja u državnom vlasništvu i površine u vlasništvu pojedinca.

36 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na postavljena pitanja treba odgovoriti da članak 42. stavak 1. prvu rečenicu Uredbe br. 1698/2005 treba tumačiti na način da, kada je šumsko područje za koje se može dodijeliti potpora Natura 2000 djelomično u vlasništvu države a djelomično u vlasništvu pojedinca, treba uzeti u obzir omjer između površine tog područja u državnom vlasništvu i površine u vlasništvu pojedinca kako bi se izračunao iznos potpore koji treba isplatiti potonjem.

Troškovi

37 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 (deseto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 42. stavak 1. prvu rečenicu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), treba tumačiti na način da, kada je šumsko područje za koje se može dodijeliti potpora**

Natura 2000 djelomično u vlasništvu države a djelomično u vlasništvu pojedinca, treba uzeti u obzir omjer između površine tog područja u državnom vlasništvu i površine u vlasništvu pojedinca kako bi se izračunao iznos potpore koji treba isplatiti potonjem.

Potpisi