Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 9. ožujka 2023. [1]

Predmet C-169/22

Fractal Insolvență SPRL, kao stečajni upravitelj društva Groenland Poultry SRL
protiv
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dâmbovița

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel Bucureşti (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) – Mjere potpore ruralnom razvoju – Plaćanja za dobrobit životinja – Uredba (EZ) br. 1974/2006 – Članak 44. stavak 2. točka (a) – Članak 47. stavak 1. – Prijenos poljoprivrednog gospodarstva na novog korisnika – Naknadni prestanak obavljanja poljoprivrednih djelatnosti tog korisnika – Slučaj više sile ili izvanrednih okolnosti – Obveza djelomičnog ili potpunog povrata primljene potpore – Načelo proporcionalnosti”

I. Uvod

1. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 44. stavka 1. i članka 44. stavka 2. točke (a) te članka 47. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1974/2006 [2] o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR).

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Fractal Insolvență SPRL, kao stečajnog upravitelja društva Groenland Poultry SRL (u daljnjem tekstu: Groenland Poultry) i Agenție de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dâmbovița (Agencija za plaćanja i intervencije u poljoprivredi – Područni ured u Dâmboviți, Rumunjska, u daljnjem tekstu: APIA) u vezi s APIA-inim odlukama kojima se društvu Groenland Poultry nalaže, zbog prestanka obavljanja poljoprivrednih djelatnosti, potpuni povrat potpora za dobrobit životinja koje su dodijeljene tijekom razdoblja trajanja petogodišnje obveze.

3. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje usredotočiti na analizu drugog i trećeg prethodnog pitanja. Ta se pitanja u bitnome odnose na to treba li i u kojoj mjeri članak 44. stavak 1. i članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1974/2006 tumačiti na način da je

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Uredba Komisije od 15. prosinca 2006. (SL 2006., L 368, str. 15.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 679/2011 od 14. srpnja 2011. (SL 2011., L 185, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 54., str. 211.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1974/2006)

preuzimatelj poljoprivrednog gospodarstva, koji je također preuzeo i višegodišnju obvezu u okviru potpore za dobrobit životinja koja se financira iz EPFRR-a, dužan vratiti, ako konačno prestane obavljati djelatnosti prije završetka razdoblja trajanja obveze, sva plaćanja koja su dodijeljena tijekom tog razdoblja, uključujući ona koja su odobrena prethodnim korisnicima.

4. Iako je Sud već imao priliku tumačiti određene odredbe Uredbe (EZ) br. 1698/2005 [3], ovo je prvi put da se od njega traži da odluči o tumačenju članka 44. Uredbe br. 1974/2006 [4].

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 1698/2005

5. Uredba Vijeća br. 1698/2005 [5], stavljena je izvan snage Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. [6]

6. Članak 36. točka (a) podtočka v. Uredbe br. 1698/2005 određivao je da se potpora koja je predviđena za unaprjeđenje okoliša i ruralnih područja odnosi na mjere usmjerene održivom korištenju poljoprivrednih zemljišta putem plaćanja za dobrobit životinja.

7. Članak 40. te uredbe određivao je:

„1. Plaćanja za dobrobit životinja navedena u članku 36. točki (a) podtočki v. odobravaju se poljoprivrednicima koji dragovoljno prihvate obveze u vezi s dobrobiti životinja.

2. Plaćanja za dobrobit životinja pokrivaju samo one obveze koje prelaze relevantne obvezne standarde […] i ostale relevantne propisane zahtjeve utvrđene nacionalnim zakonodavstvom i prepoznate u programu.

Ove se obveze u pravilu preuzimaju za razdoblje između pet i sedam godina. […]

3. Plaćanja se odobravaju godišnje i pokrivaju dodatne troškove i izgubljeni prihod nastao preuzimanjem obveze. Ako je nužno, mogu pokrivati i trošak transakcije.

Potpora je ograničena maksimalnim iznosom utvrđenim u Prilogu[I.]”

[3] Uredba Vijeća od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju [iz] 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.). Vidjeti presude od 12. rujna 2013., Slančeva sila (C-434/12, EU:C:2013:546), i od 7. srpnja 2016., Občina Gorje (C-111/15, EU:C:2016:532).

[4] Vidjeti, međutim, presudu od 16. veljače 2023., Zamestnik izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie” (C-343/21, EU:C:2023:111) i mišljenje nezavisne odvjetnice L. Medine u tom istom predmetu (EU:C:2022:696)o tumačenju članka 45. stavka 3. Uredbe br. 1974/2006.

[5] Kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 74/2009 od 19. siječnja 2009. (SL 2009., L 30, str. 100.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 100.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1698/2005).

[6] Uredba o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL 2013., L 347, str. 487. i ispravak SL 2016., L 130, str. 1.)

8. U skladu s člankom 74. stavkom 1. navedene uredbe:

„Države članice usvajaju sve zakonodavne, statutarne i administrativne odredbe […] kako bi osigurale uspješnu zaštitu financijskih interesa [Unije].”

2. Uredba br. 1974/2006

9. Uredba br. 1974/2006 stavljena je izvan snage Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 807/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i uvođenju prijelaznih odredbi[7]. Međutim, Uredba br. 1974/2006 nastavila se primjenjivati na aktivnosti koje se provode u skladu s programima koje je Europska komisija odobrila na temelju Uredbe br. 1698/2005 prije 1. siječnja 2014.

10. U skladu s člankom 1. Uredbe br. 1974/2006:

„Ovom se Uredbom utvrđuju pravila za primjenu Uredbe [br. 1698/2005] vezano uz načela i opća pravila za potporu ruralnom razvoju, posebne i zajedničke odredbe za mjere ruralnog razvoja te kriterije prihvatljivosti i upravne odredbe, izuzimajući odredbe o nadzoru.”

11. Člankom 44. te uredbe određivalo se:

„1. Ako se cijelo gospodarstvo korisnika ili dio njegovoga gospodarstva prenese na drugu osobu u razdoblju izvršavanja obveze koja je preuzeta kao uvjet za dodjelu pomoći, ta druga osoba može na sebe preuzeti obvezu za preostali dio razdoblja. Ako se obveza ne preuzme, korisnik mora vratiti dodijeljenu pomoć.

2. Države članice mogu odlučiti da neće zahtijevati vraćanje sredstava iz stavka 1. u sljedećim slučajevima:

(a) ako se korisnik koji je već ispunio značajan dio dotične obveze konačno prestane baviti poljoprivrednom djelatnošću, a preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu;

(b) ako do prijenosa dijela gospodarstva korisnika dođe u razdoblju produženja obveze u skladu s drugim podstavkom članka 27. stavka 12. i ako se ne prenosi više od 50 % površine koju je obveza obuhvaćala prije produženja[;]

(c) ako se poljoprivredno gospodarstvo [korisnika] […] u potpunosti ili djelomično prenese na organizaciju čiji glavni cilj je upravljanje okolišem s ciljem zaštite okoline, pod uvjetom da je svrha prijenosa trajna promjena uporabe zemljišta u zaštićeno područje i da je to povezano sa značajnom koristi za okolinu.

3. U slučaju manjih promjena stanja na gospodarstvu, države članice mogu poduzeti posebne mjere kako bi osigurale da zbog primjene stavka 1. ne dođe do neprimjerenih rezultata u pogledu preuzete obveze.

Smanjenje površine gospodarstva do 10 % površine iz obveze će se smatrati za manju izmjenu u smislu prvog podstavka.”

[7] SL 2014., L 227, str. 1.

12. U članku 45. stavku 4. navedene uredbe navodilo se:

„Ako korisnik ne može više ispunjavati preuzete obveze jer je njegovo gospodarstvo obuhvaćeno arondacijom ili […] mjerama okrupnjavanja zemljišta koje su [donijela ili] odobrila nadležna državna tijela, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi omogućile prilagođavanje obveza novonastalom stanju gospodarstva. Ako se pokaže da takvo prilagođavanje nije moguće, obveza prestaje i ne zahtijeva se povrat sredstava za razdoblje u kojemu je obveza bila na snazi."

13. Člankom 47. iste uredbe predviđalo se:

„1. Države članice mogu naročito priznati sljedeće kategorije više sile ili izvanrednih okolnosti u kojima neće zahtijevati djelomični ili potpuni povrat pomoći koju je primio korisnik:

(a) smrt korisnika;

(b) dugotrajna radna nesposobnost korisnika;

(c) izvlaštenje velikog dijela gospodarstva, pod uvjetom da se to nije moglo predvidjeti u trenutku preuzimanja obveze;

(d) velika prirodna nepogoda kojom je teško pogođeno zemljište na gospodarstvu;

(e) uništenje stočarskih objekata na gospodarstvu zbog nesreće;

(f) epizootija koja je zahvatila svu korisnikovu stoku ili dio njegove stoke.

2. Korisnik ili njegov ovlaštenik pismenim putem obavješćuju nadležno tijelo o slučajevima više sile ili izvanrednih okolnosti, dostavljajući odgovarajuće dokaze koji su zadovoljavajući za nadležno tijelo, i to u roku od 10 radnih dana od dana kada je korisnik ili njegov ovlaštenik to u mogućnosti učiniti."

B. Rumunjsko pravo

14. Člankom 17. Ordonanțe de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora[8] (Hitna vladina uredba br. 66/2011 o sprečavanju, utvrđivanju i kažnjavanju nepravilnosti prilikom stjecanja i korištenja europskih sredstava i/ili odgovarajućih nacionalnih javnih sredstava, predviđa se:

„Svaka radnja koja se poduzima kako bi se utvrdila nepravilnost kao i potraživanja iz proračuna koja proizlaze iz takve nepravilnosti, provodi se u skladu s načelom proporcionalnosti, pri čemu se uzimaju u obzir priroda i težina utvrđene nepravilnosti kao i njezin opseg te njezine financijske posljedice."

15. Člankom 30. stavkom 1. Ordonanțe de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură[9] (Hitna

[8] Monitorul Oficial al României, dio I., br. 461 od 30. lipnja 2011., u verziji koja se primjenjuje u sporu iz glavnog postupka

[9] Monitorul Oficial al României, dio I., br. 191 od 23. ožujka 2015., u verziji koja se primjenjuje u sporu iz glavnog postupka

vladina uredba br. 3/2015 o odobrenju programa plaćanja koji se primjenjuju u području poljoprivrede u razdoblju 2015. – 2020. i o izmjeni članka 2. Zakona br. 36/1991 o poljoprivrednim društvima i drugim oblicima udruživanja u području poljoprivrede, određuje se:

„Za potrebe financiranja i praćenja zajedničke poljoprivredne politike te upravljanja njome ‚viša sila' ili ‚izvanredne okolnosti' osobito se priznaju u sljedećim slučajevima:

[…]

f) izvlaštenje cijelog ili velikog dijela gospodarstva ako se to izvlaštenje nije moglo predvidjeti na dan podnošenja zahtjeva."

16. U skladu s člankom 31. te uredbe:

„1. O slučajevima više sile i izvanrednim okolnostima APIA se obavješćuje pismenim putem, uz podnošenje dokaza o nastanku situacija iz članka 30. stavka 1., u roku od 15 radnih dana od dana kad je korisnik ili njegov ovlaštenik to u mogućnosti učiniti.

2. Ako korisnik ili njegov ovlaštenik prekorače rok predviđen u stavku 1., obavijest se neće uzeti u obzir."

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

17. Zahtjevom za potporu koji je podnijelo APIA-i 18. siječnja 2013., društvo Avicola Crevedia SA, koje upravlja klaonicom za perad, dragovoljno je preuzelo obvezu djelovanja za dobrobit životinja u trajanju od pet godina, na temelju članka 40. Uredbe br. 1698/2005.

18. Tijekom razdoblja trajanja petogodišnje obveze gospodarstvo je najprije u potpunosti preneseno na društvo Abator Avicola Crevedia SRL, koje je preuzelo tu obvezu 15. studenoga 2013., a zatim na društvo Groenland Poultry, koje je također preuzelo navedenu obvezu i upisalo je pri APIA-i 2. travnja 2015.

19. U tu je svrhu Groenland Poultry 30. ožujka 2015. sklopio dva ugovora:

– ugovor o prijenosu poljoprivrednog gospodarstva i preuzimanju obveza s društvom Abator Avicola Crevedia, koje je prestalo primati potporu koju je 13. studenoga 2014. zatražilo od APIA-e, dok se društvo Groenland Poultry, na koje je preneseno pravo potraživanja isplate te potpore, obvezalo da će poštovati obveze koje je prenositelj potpisao u obrascu zahtjeva za potporu, te dokazati da su bili poštovani uvjeti prihvatljivosti; i

– ugovor o zakupu prostorâ i proizvodnih postrojenja tog gospodarstva s društvom Agroli Group SRL (u daljnjem tekstu: Agroli Group) koje je bilo vlasnik te imovine, ali ne ni posjednik ni upravitelj, protiv kojeg je 6. ožujka 2014. pokrenut postupak zbog nesolventnosti; taj je ugovor sadržavao suspenzivan uvjet u korist zakupodavca u skladu s kojim je taj ugovor trebao odobriti odbor vjerovnika tog društva u okviru tog postupka.

20. Odlukom o plaćanju od 4. prosinca 2015. APIA je na temelju zahtjeva društva Abator Avicola Crevedia od 13. studenoga 2014., društvu Groenland Poultry uplatila iznos od 1 506 915,86 rumunjskih leua (RON) (337 100 eura)[10]. Nakon što je društvo Groenland Poultry 13. studenoga 2015. i 15. lipnja 2016. podnijelo i izmijenilo zahtjeve za plaćanje, APIA mu je odlukom od 5. listopada 2016. također isplatila iznos od 850 673,62 rumunjskih leua (190 635 eura)[11], uz iznos od 375 941,35 rumunjskih leua (82 520 eura)[12] na temelju odluke o prijevremenoj isplati od 29. ožujka 2017.

21. Budući da društvo Groenland Poultry nije podnijelo zahtjev za plaćanje za petu godinu trajanja obveze (odnosno 2017.), APIA mu je poslala podsjetnik o nepodnošenju zahtjeva. Fractal Insolvență, kao stečajni upravitelj društva Grenland Poultry, je 18. travnja 2017. priopćila da je nad tim društvom otvoren stečajni postupak.

22. APIA je 21. travnja 2017. dostavila četiri zapisnika o utvrđivanju nepravilnosti i potraživanja iz proračuna (br. 3067 do 3070) na temelju članka 8. Provedbene uredbe (EU) br. 809/2014[13], kojima se društvu Groenland Poultry nalaže da vrati iznose od, redom, 6 940 168,72 rumunjskih leua (1 527 531 eura), 4562 717,78rumunjskih leua (1 004 254 eura), 1 506 915,86 rumunjskih leua (331 672 eura) i 850 673,62 rumunjskih leua (187 233 eura)[14] za prvu, drugu, treću i četvrtu godinu trajanja obveze, zbog toga što društvo nad kojim se vodi stečajni postupak više ne obavlja poslovanje i ne može dokazati nastavak petogodišnje obveze[15]. Ukupan iznos koji društvo Groenland Poultry treba isplatiti je 14 236 417,32 rumunjskih leua (3 133 435 eura), što uključuje iznos od 11 502 886,50 rumunjskih leua (2 531 785 eura) koji nije bio isplaćen društvu Groenland Poultry nego prethodnim upraviteljima, dok je društvo Groenland Poultry stvarno primilo samo iznos od 2 733 530,83 rumunjskih leua (601 650 eura) od iznosa koji on treba isplatiti (odnosno zbroj iznosa navedenih u točki 20. ovog mišljenja)[16].

23. Budući da je APIA odlukama br. 214 do 217 od 19. lipnja 2017. odbila prigovore društva Groenland Poultry protiv tih zapisnika, to je društvo podnijelo tužbu za poništenje tih odluka o odbijanju Tribunalulu Bucureşti (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska), pri čemu je osobito istaknulo:

– nepostojanje obveze povrata primljenih iznosa jer društvo Groenland Poultry nije moglo nastaviti s ispunjavanjem obveze tijekom 2017. zbog „izvlaštenja" u smislu članka 47. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 1974/2006 ili slične okolnosti, odnosno obavijesti koju je zakupodavac poslao 26. srpnja 2016. o neispunjavanju suspenzivnog uvjeta ugovora o zakupu uz koju se navodio zahtjev za napuštanje prostora u roku od 15 dana[17], kao posljedica pokretanja stečajnog postupka protiv društva Agroli Group 9. svibnja 2016., o čemu je obavijestio APIA-u i time poštovao obvezu obavješćivanja predviđenu u članku 47. stavku 2. te uredbe;

– primjenu članka 44. stavka 2. točke (a) navedene uredbe, kojim se predviđa da države članice mogu odlučiti da neće zahtijevati vraćanje sredstava ako korisnik koji je već ispunio znatan dio

[10] Prema referentnom tečaju Europske središnje banke na dan 4. prosinca 2015. (1 RON – 0,2237 EUR)

[11] Prema referentnom tečaju Europske središnje banke na dan 5. listopada 2016. (1 RON – 0,2241 EUR)

[12] Prema referentnom tečaju Europske središnje banke na dan 29. ožujka 2017. (1 RON – 0,2195 EUR)

[13] Provedbena uredba Komisije od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti (SL 2014., L 227, str. 69. i ispravak SL 2019., L 68, str. 16.)

[14] Prema referentnom tečaju Europske središnje banke na dan 21. travnja 2017. (1 RON – 0,2201 EUR)

[15] U pogledu svih tih iznosa, doprinos iz sredstava Unije odnosno EPFRR-a iznosio je 95 %, a doprinos iz nacionalnog proračuna 5 %.

[16] Prema referentnom tečaju Europske središnje banke na dan 21. travnja 2017. (1 RON – 0,2201 EUR)

[17] Osim u slučaju sklapanja novog ugovora o zakupu u trajanju od najviše tri mjeseca, pri čemu je takvo trajanje u svakom slučaju nedovoljno da bi se poštovala obveza koja je preuzeta za 2017.

obveze konačno prestane obavljati poljoprivrednu djelatnost, a preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu, s obzirom na to da je odbor vjerovnika društva Agroli Group odobrio sklapanje novog ugovora o zakupu s društvom Vitali SRL (u daljnjem tekstu: Vitali), ali to društvo – s kojim je društvo Groenland Poultry namjeravalo sklopiti sporazum kako bi društvo Vitali nastavilo obavljati njegove djelatnosti – od uprave za zdravlje životinja i sigurnost hrane u Dâmboviți (Rumunjska) nije moglo dobiti potrebne zdravstvene dozvole; i

– povredu načela proporcionalnosti, s obzirom na način na koji su upravna tijela primijenila članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1974/2006, jer mu je bila naložena obveza povrata iznosa od 14 236 417,32 rumunjskih leua (3 133 435 eura) za prvu, drugu, treću i četvrtu godinu trajanja obveze, iako je ta obveza od pet godina bila poštovana tijekom četiri godine te iako je utvrđeni iznos uključivao i iznos od 11 155 878,064 rumunjskih leua (2 455 409 eura) za prvu i drugu godinu trajanja obveze, koji nije bio isplaćen društvu Groenland Poultry nego prethodnim upraviteljima, dok je to društvo stvarno primilo samo iznos od 2 357 589 rumunjskih leua (518 905 eura) [18] za treću i četvrtu godinu trajanja obveze od iznosa koji on treba vratiti, premda mu se nije moglo pripisati nepoštovanje obveze jer neproduljivanje ugovora o zakupu sa zakupodavcem Agroli Group nije ovisilo o volji društva Groenland Poultry i premda mu se, osim toga, nije moglo pripisati ni nesklapanje ugovora o prijenosu gospodarstva s društvom Vitali jer potonje društvo nije dobilo potrebne veterinarske zdravstvene dozvole za prostore u kojima se djelatnost obavljala.

24. Presudom od 26. listopada 2018. Tribunalul Bucureşti (Viši sud u Bukureštu) odbio je tu tužbu kao neosnovanu, pri čemu je osobito smatrao da:

– obveze nisu bile poštovane tijekom minimalnog razdoblja od pet godina i da je društvo Groenland Poultry, s obzirom na članak 44. Uredbe br. 1974/2006 i članak 8. Provedbene uredbe br. 809/2014, nakon što mu je gospodarstvo preneseno, steklo prava i preuzelo obveze prenositelja, a prešutno i posljedice nepoštovanja uvjeta prihvatljivosti;

– članak 47. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 1974/2006 nije bio primjenjiv jer okolnosti na koje se pozivalo društvo Groenland Poultry nisu imale obilježja izvlaštenja koje u nacionalnom pravu ima značenje oduzimanja imovine koje država provodi u javnom interesu, nisu se mogle izjednačiti s takvim izvlaštenjem i nisu bile nepredvidive u trenutku kad je obveza preuzeta, odnosno u trenutku sklapanja ugovora o zakupu s društvom Agroli Group, a društvo Groenland Poultry je u tom trenutku znalo da je 6. ožujka 2014. pokrenut postupak zbog nesolventnosti protiv tog društva i da se na ugovor primjenjivao suspenzivni uvjet koji je određivao da odbor vjerovnika treba odobriti ugovor, kao i plan oporavka zakupodavca kojim se predviđao zakup pokretne i nepokretne imovine, s obzirom na to da je društvo Groenland Poultry preuzelo rizik u tom pogledu. Osim toga, prema mišljenju tog suda, okolnosti vezane uz društvo Vitali nastupile su nakon trenutka u kojem je to društvo preuzelo obvezu, pa stoga ne mogu biti uzete u obzir. Naposljetku, obavijest o tim okolnostima nije dostavljena u roku utvrđenom u članku 47. stavku 2. Uredbe br. 1974/2006, odnosno u roku od deset radnih dana od dana kad je to društvo bilo u mogućnosti to učiniti, to jest 26. srpnja 2016., dana kad je društvo Groenland Poultry obaviješteno o raskidu ugovora o zakupu;

– su načelo proporcionalnosti i članak 44. stavak 2. točka (a) Uredbe br. 1974/2006 bili poštovani jer na temelju članka 8. Provedbene uredbe br. 809/2014 primatelj snosi posljedice vlastitog nepoštovanja obveze tijekom cijelog trajanja obveze, uključujući i tijekom razdoblja u kojem je

[18] Iznosi preračunati prema referentnom tečaju Europske središnje banke na dan 21. travnja 2017. (1 RON – 0,2201 EUR)

gospodarstvo bilo u rukama prenositelja, tako da se ne može isključiti povrat od društva Groenland Poultry iznosa za razdoblje koje je prethodilo trenutku preuzimanja obveze. Usto, taj isti sud je istaknuo da uvjet koji se odnosi na nemogućnost preuzimanja obveze nije dokazan i da je APIA djelovala u okviru margine prosudbe koja se državama članicama dodjeljuje člankom 44. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1974/2006.

25. Sud koji je uputio zahtjev, Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), kojem je društvo Groenland Poultry podnijelo žalbu protiv te presude i koji odlučuje u zadnjem stupnju, ističe da se suočava s trima problemima u tumačenju.

26. Kao prvo, postavlja se pitanje obuhvaća li pojam „viša sila ili izvanredne okolnosti" iz članka 47. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 situaciju u kojoj korisnik potpore gubi pravo korištenja zakupljene imovine uslijed raskida ugovora o zakupu zbog nesolventnosti vlasnika zakupljene imovine, pri čemu napominje da APIA u ovom slučaju nije smatrala da je riječ o prepreci prijenosu gospodarstva i isplati potpore društvu Groenland Poultry. U tom pogledu, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, poteškoća u tumačenju nastaje zbog činjenice da, iako iz doslovnog tumačenja te odredbe proizlazi da popis slučajeva „više sile ili izvanrednih okolnosti" iz te odredbe nije taksativan, s jedne strane, taj pojam nije definiran u toj uredbi i, s druge strane, s obzirom na to da se ne upućuje na nacionalno pravo, taj se pojam ne može definirati ni upućivanjem na nacionalno pravo a da se pritom ne ugrozi jedinstvo prava Unije.

27. Kao drugo, taj se sud pita kako tumačiti članak 44. stavak 1. i članak 44. stavak 2. točku (a) navedene uredbe s obzirom na načelo proporcionalnosti, i to u specifičnom kontekstu, kao što je to u ovom predmetu, u kojem je APIA naložila društvu Groenland Poultry obvezu povrata ukupnog iznosa od 14 236 417,32 rumunjskih leua (3 133 435 eura), iako je, s jedne strane, to društvo stvarno primilo samo iznos od 2 733 530,83 rumunjskih leua [19] (601 650 eura) i razlika je isplaćena prethodnim korisnicima za prve dvije godine trajanja obveze i iako se, s druge strane, ta petogodišnja obveza poštovala tijekom četiri godine, a društvo Groenland Poultry se prestalo baviti svojom djelatnošću u posljednjoj godini zbog razloga neovisnih o njegovoj volji.

28. Kao treće, sud koji je uputio zahtjev ističe da se uvjetom da „preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu" iz članka 44. stavka 2. točke (a) iste uredbe, po svemu sudeći zahtijeva da korisnici koji tvrde da su u takvoj situaciji moraju podnijeti dokaze u tom smislu, a ne apstraktni dokaz o nepostojanju bilo kakvog preuzimatelja zainteresiranog za preuzimanje obveze, koji je možda nemoguće podnijeti. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je društvo Groenland Poultry podnijelo dokaze koji upućuju na to da je društvo Vitali bilo zainteresirano za preuzimanje njegove obveze, ali da nije dobilo veterinarske i zdravstvene dozvole koje su potrebne u tu svrhu, unatoč tomu što je odbor vjerovnika društva Agroli Group odobrio zakup prostorâ.

29. U tom je kontekstu Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 47. stavak 1. Uredbe [br. 1974/2006] tumačiti na način da je slučajevima ‚više sile ili izvanrednih okolnosti' obuhvaćena i situacija kad korisnik potpore izgubi pravo korištenja zakupljene imovine uslijed raskida ugovora o zakupu zbog nesolventnosti vlasnika zakupljene imovine (zakupodavca)?

[19] Napominjem da se u točki 14. zahtjeva za prethodnu odluku navodi da je tužitelj od ukupno određenog iznosa primio samo 2 658 185,04 RON. Međutim, zbroj triju iznosa navedenih u istoj točki tog zahtjeva, odnosno 1 506 915,86 RON, 850 673,62 RON i 375 941,35 RON, daje ukupan iznos od 2 733 530,83 RON.

2. Treba li, s obzirom na načelo proporcionalnosti, članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1974/2006 tumačiti na način da, ako tijekom ispunjenja obveze preuzete kao uvjet za dodjelu potpore, druga osoba u cijelosti ili djelomično preuzme gospodarstvo korisnika te ako taj drugi korisnik, iako je već ispunio znatan dio obveze, konačno prestane obavljati poljoprivrednu djelatnost, a preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu, drugi korisnik [potpore] mora vratiti potporu koju je primio (za razdoblje u kojem je bio korisnik te potpore) ili mora vratiti i potporu koju je primio njezin prvi korisnik?

3. Koje uvjete nacionalni sud mora uzeti u obzir prilikom tumačenja članka 44. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 1974/2006 kako bi ocijenio da ‚preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu'?"

30. Društvo Groenland Poultry, APIA, rumunjska i grčka vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

31. Najprije valja pojasniti da je Uredba br. 1698/2005 bila osnovna uredba kojom se utvrđuju opća pravila o potpori Unije za ruralni razvoj koju je uveo EPFRR za programsko razdoblje 2007. – 2013., što je razdoblje na koje se odnose činjenice iz glavnog postupka[20]. Ta je uredba dopunjena detaljnim pravilima za primjenu predviđenima Uredbom br. 1974/2006, na čiji se članak 44. stavak 2. odnose drugo i treće prethodno pitanje te analiza u okviru ovog mišljenja.

32. U uredbi br. 1698/2005, na temelju njezina članka 36. točke (a) podtočke v., među mjerama potpore predviđenima za unaprjeđenje okoliša i ruralnog prostora[21] navodile su se i mjere namijenjene poticanju održivog korištenja poljoprivrednih zemljišta, među ostalim putem plaćanja za dobrobit životinja. U skladu s odredbama članka 40. Uredbe br. 1698/2005, ta su se plaćanja odobravala poljoprivrednicima koji dobrovoljno prihvate obveze u vezi s dobrobiti životinja (stavak 1.). Te su se obveze u pravilu preuzimale za razdoblje između pet i sedam godina (stavak 2.) i odobravale godišnje, pri čemu su pokrivale dodatne troškove i izgubljeni prihod nastao preuzimanjem obveze te eventualno troškove transakcije (stavak 3.).

33. U ovom je slučaju društvo Groenland Poultry treći korisnik mjere potpore koja je dodijeljena tijekom 2013. godine, uz obvezu od pet godina preuzetu na temelju članka 40. Uredbe br. 1698/2005, koja je dovela do godišnjih plaćanja. To je društvo tijekom 2015. godine preuzelo gospodarstvo i tu obvezu kao zakupoprimac prostorâ, ali je tijekom 2016. godine moralo prestati obavljati svoju djelatnost jer više nije moglo upravljati tim prostorima nakon što je zakupodavac raskinuo ugovor o zakupu. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena žalba protiv presude kojom se potvrđuju APIA-ine odluke kojom se društvu Groenland Poultry nalaže potpuni povrat potpora isplaćenih po toj osnovi u iznosu od otprilike 3 133 400 eura, konkretno dvoji u pogledu usklađenosti tih odluka s načelom proporcionalnosti, pri čemu ističe da je društvo Groenland Poultry primilo samo iznos od otprilike 585 000 eura i da se navedena obveza poštovala tijekom četiri od pet godina, koliko je bilo predviđeno njezino trajanje.

[20] Iako je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 1305/2013, Uredba br. 1698/2005 i dalje se primjenjuje na aktivnosti koje se provode u skladu s programima odobrenima na temelju te uredbe prije 1. siječnja 2014. (vidjeti članak 88. Uredbe br. 1305/2013).

[21] Vidjeti odjeljak 2. Uredbe br. 1698/2005.

B. Drugo prethodno pitanje

34. Drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita zahtijeva li se člankom 44. stavkom 1. i člankom 44. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1974/2006, s obzirom na načelo proporcionalnosti, da je posljednji korisnik potpore dodijeljene za dobrobit životinja po osnovi unaprjeđenja okoliša i ruralnog prostora, koji je prisiljen konačno prestati obavljati poljoprivrednu djelatnost prije završetka razdoblja višegodišnje obveze, iako je već ispunio znatan dio te obveze, a ona se ne može preuzeti, dužan u potpunosti vratiti tu potporu, uključujući i onu koja je isplaćena njegovim prethodnicima, ili djelomično, u iznosu potpore koju je stvarno primio.

1. Dopuštenost

35. APIA i Rumunjska vlada smatraju da drugo pitanje, kao i treće, treba proglasiti nedopuštenim jer se odnosi na tumačenje članka 44. stavka 2. Uredbe br. 1974/2006, a ono pritom nije korisno za rješenje spora iz glavnog postupka. Konkretno, te stranke tvrde da, s obzirom na to da se tom odredbom predviđa da države članice „*mogu odlučiti*"[22] da neće zahtijevati vraćanje sredstava iz stavka 1. tog članka i da je rumunjski zakonodavac odlučio da neće preuzeti tu mogućnost u nacionalno pravo, primjena navedene odredbe ne može utjecati na rješenje spora iz glavnog postupka, s obzirom na to da je korisnik potpore dakle dužan vratiti potporu na temelju članka 44. stavka 1. te uredbe.

36. U tom pogledu podsjećam na to da je u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, s jedne strane, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, s obzirom na posebnosti predmeta, ocijeni kako nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje određenog pravnog pravila iz prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku. Usto, odbijanje odlučivanja o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud moguće je samo kad je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakav odnos sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, kad je problem hipotetske prirode ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena[23]. S druge strane, u okviru iste te suradnje, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će, po potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. Osim toga, Sud može uzeti u obzir pravna pravila iz prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u tekstu svojeg pitanja[24].

37. U ovom slučaju, iako se drugo prethodno pitanje, na način na koji je sastavljeno, izričito odnosi samo na članak 44. stavak 2. Uredbe br. 1974/2006, dakle odredbu koja je fakultativna za države članice te nije preuzeta u rumunjsko pravo, ističem, kao prvo, da je sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju spomenuo i načelo proporcionalnosti, koje je opće načelo prava Unije[25]; kao drugo, da iz obrazloženja njegova zahtjeva za prethodnu odluku implicitno proizlazi da taj sud

[22] Moje isticanje

[23] Vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2022., VD i SR (C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, t. 56. i 57. te navedena sudska praksa).

[24] Vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, t. 31. i navedena sudska praksa).

[25] Vidjeti presudu od 18. prosinca 2007., Cementbouw Handel & Industrie/Komisija (C-202/06 P, EU:C:2007:814, t. 52. i navedena sudska praksa).

također dvoji o povezanosti te odredbe sa stavkom 1. tog članka; i kao treće, da je Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) izuzeo iz primjene stavak 2. navedenog članka 44. jer je smatrao da nisu ispunjeni materijalni uvjeti, a ne zato što ne postoji „mjera za prenošenje” [26].

38. S obzirom na sva prethodna razmatranja i na sudsku praksu navedenu u točki 36. ovog mišljenja, predlažem da se utvrdi da je drugo postavljeno pitanje dopušteno te da ga se pritom preoblikuje na način da se u bitnome odnosi na zajedničko tumačenje članka 44. stavka 1. i članka 44. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 1974/2006.

2. Meritum

39. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, tumačenje tih odredbi s obzirom na načelo proporcionalnosti nužno je s obzirom na dvije okolnosti:

– s jedne strane, činjenicu da je APIA naložila društvu Groenland Poultry obvezu povrata ukupnog iznosa primljene potpore, uključujući potpore za prvu i drugu godinu trajanja obveze, koje nisu bile isplaćene društvu Groenland Poultry nego prethodnim upraviteljima (odnosno društvima Avicola Crevedia i Abator Avicola Crevedia), dok je društvo Groenland Poultry stvarno primilo iznose samo za treću i četvrtu godinu trajanja obveze, a ti iznosi čine manje od 20 % ukupnog iznosa koji treba vratiti [27]; i,

– s druge strane, činjenicu da se obveza poštovala tijekom četiri od pet godina trajanja obveze, kao i činjenicu da je do prestanka obavljanja djelatnosti, odnosno toga da se djelatnost ne nastavi u petoj godini trajanja obveze, vjerojatno došlo zbog razloga neovisnog o volji društva Groenland Poultry, odnosno zbog raskida ugovora o zakupu prostorâ za koji to društvo nije bilo odgovorno.

40. Stoga se postavlja pitanje treba li, na temelju načela proporcionalnosti, odredbe članka 44. Uredbe br. 1974/2006 tumačiti na takav način da je APIA trebala tražiti, kao što to tvrdi društvo Groenland Poultry, samo djelomičan povrat iznosa primljenih za obvezu te, konkretno, samo iznosa koje je primilo to društvo.

41. U tom pogledu, kao prvo, *kada je riječ o tekstu članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006*, valja podsjetiti na to da prema toj odredbi, „[a]ko se […] gospodarstvo korisnika […] prenese na drugu osobu u razdoblju izvršavanja obveze koja je preuzeta kao uvjet za dodjelu pomoći, ta druga osoba *može* na sebe preuzeti obvezu za preostali dio razdoblja. *Ako se obveza ne preuzme, korisnik mora vratiti dodijeljenu pomoć*” [28].

42. Tom se odredbom, dakle, kao opće pravilo utvrđuje da osoba koja preuzme gospodarstvo korisnika potpore i koja odluči preuzeti i njegovu obvezu, zamjenjuje tog korisnika u svim obvezama i potraživanjima za preostali dio razdoblja. Stoga, suprotno onomu što tvrdi društvo Groenland Poultry, prema mojem se mišljenju tom odredbom jasno i precizno uređuju pravni učinci koji se odnose na obvezu povrata i koji proizlaze iz prijenosa gospodarstva, pri čemu se utvrđuje načelo prema kojem je primatelj takvog prijenosa koji dobrovoljno preuzima i

[26] Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

[27] Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

[28] Moje isticanje

višegodišnju obvezu dužan, u svojstvu „korisnika”[29], vratiti primljenu potporu u slučaju novog prijenosa gospodarstva nekoj drugoj osobi tijekom razdoblja trajanja obveze, osim ako ta osoba ponovno ne preuzme tu obvezu za preostali dio razdoblja.

43. Kao što to ističe Komisija, u skladu s logikom članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, u slučaju prijenosa gospodarstva, prenositelj može prenijeti i svoje višegodišnje obveze. Prema tome, ako prenositelj odluči da to neće učiniti ili ako „ne može” pronaći primatelja (u smislu članka 44. stavka 2. točke (a) te uredbe[30]), dužan je u potpunosti vratiti dodijeljenu potporu, čime se oslobađa obveza. Isto tako, prenositelj je izuzet od obveza ako primatelj ponovno preuzme višegodišnje obveze, a u tom slučaju primatelj postaje korisnik potpore do isteka tih obveza, sa svim prednostima i odgovornostima koje iz toga proizlaze[31].

44. Kao drugo, *kad je riječ o kontekstu članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006*, valja utvrditi da, iako se tom odredbom utvrđuje načelo prema kojem se, u okviru prijenosa gospodarstva, osoba koja zadržava obvezu smatra korisnikom i stoga je dužna vratiti primljenu potporu, u stavcima 2. i 3. tog članka predviđaju se iznimke od tog načela, čime se državama članicama daje mogućnost da ne zahtijevaju povrat. Konkretno, u stavku 2. točki (a), koji je u ovom slučaju relevantan, utvrđuje se iznimka od obveze povrata ako se „korisnik koji je već ispunio značajan dio dotične obveze konačno prestane baviti poljoprivrednom djelatnošću, a preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu”. Kad je riječ o iznimci od korisnikove opće obveze povrata potpore koja je uvedena stavkom 1., slučajeve iz stavaka 2. i 3. treba tumačiti usko[32].

45. Međutim, u ovom slučaju nije sporno da ta mogućnost koja je previđena u navedenom članku 44. stavku 2. te uredbe nije bila preuzeta u rumunjsko pravo, tako da je u svim slučajevima nepreuzimanja obveze prilikom prijenosa gospodarstva tijekom razdoblja trajanja višegodišnje obveze, korisnik na temelju članka 44. stavka 1. iste uredbe i dalje dužan u potpunosti vratiti primljenu potporu i, slijedom toga, na temelju načela korisnog učinka, rumunjska tijela dužna su zatražiti povrat te potpore, s obzirom na to da ne postoji nikakva pravna osnova kojom se opravdava neizvršenje povrata. Prema tome, s obzirom na činjenice u glavnom postupku koje su opisane u zahtjevu za prethodnu odluku, smatram da se društvo Groenland Poultry ne može pozivati na tu iznimku kako bi izbjeglo potpuni povrat primljenih potpora, uključujući i potpore koje su isplaćene prethodnim korisnicima.

46. Kao treće, *imajući u vidu svrhu članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006*, važno je naglasiti da prethodno navedeno tekstualno tumačenje te odredbe omogućuje i da se ostvari prvotni cilj za koji je potpora primljena, odnosno promicanje dobrobiti životinja. Najprije, kao što to tvrdi Komisija, kako bi se ostvario taj cilj, ključno je da se višegodišnja obveza zadrži u cijelosti, s obzirom na to da samo dulje razdoblje jamči ostvarivanje cilja te potpore[33]. Stoga je važno da se, ako se obveza prenese na nekog drugog korisnika, sve odgovornosti i dugovi prenesu na korisnika koji je preuzeo obvezu. Obvezu treba poštovati tijekom cijelog razdoblja, inače se ona udaljava od svojeg cilja i gubi povoljni učinak koji ima za životinje.

[29] U skladu s člankom 2. točkom (h) Uredbe br. 1698/2005, „korisnik” znači svaki „subjekt, tijelo ili poduzeće, javno ili privatno, odgovorni za provedbu aktivnosti ili primanje potpore”.

[30] Vidjeti analizu u okviru trećeg prethodnog pitanja.

[31] Naime, u skladu s člankom 8. stavkom 4. točkama (a) i (b) Provedbene uredbe br. 809/2014, nakon što je primatelj obavijestio nadležno tijelo i podnio zahtjev za plaćanje pomoći i/ili potpore, u skladu sa stavkom 3. točkom (a), „sva prava i obveze prenositelja, koji proizlaze iz pravnog odnosa između prenositelja i nadležnog tijela, prenose se na temelju zahtjeva za pomoć, zahtjeva za potporu ili zahtjeva za plaćanje na primatelja” i, u skladu s točkom (b), „sve radnje potrebne za dodjelu pomoći i/ili potpore i sve izjave koje je prenositelj dao prije prijenosa pripisuju se primatelju u skladu s primjenom mjerodavnih pravila Unije”.

[32] Vidjeti po analogiji presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 80. i navedena sudska praksa).

[33] Naime, napominjem da se člankom 40. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 1698/2005 pojašnjava da, „[a]ko je nužno i opravdano, određuje se *dulje razdoblje* u skladu s postupkom opisanim u članku 90. stavku 2. za određene vrste obveza” (moje isticanje).

47. Nadalje, u tom pogledu valja uzeti u obzir i činjenicu da je obveza povezana s uzgojem životinja i njihovom dobrobiti. Naime, primatelj koji preuzima obvezu, kao i njezine dijelove imovine i obveza, preuzima i potpunu obvezu za prethodne godine. Budući da je prenositelj već uložio primljene potpore za dobrobit životinja i u njihovu korist na svojem gospodarstvu, čime je poboljšao stanje tog gospodarstva koje je preneseno na primatelja, taj primatelj kao korisnik neizravno ima koristi od prethodnih ulaganja i prima preostala plaćanja. Međutim, ako taj drugi korisnik ne može poštovati obvezu do njezina isteka, treba snositi i sve nedostatke koje takva obveza uključuje, pri čemu je dužan vratiti primljene potpore za dobrobit životinja, uključujući dio koji je primio prvi korisnik. Tom se obvezom povrata svake primljene potpore u slučaju prestanka ispunjavanja obveze stoga potiče korisnika da poduzme sve mjere kako bi poštovao tu obvezu.

48. Naposljetku, s gledišta učinkovite zaštite financijskih interesa Unije koju trebaju osigurati države članice [34], važno je osigurati da se učinkovito može izvršiti povrat sredstava Unije ako su isplaćena protivno pravu Unije. Naime, u slučaju kao što je ovaj, bilo bi lako izbjeći pravilo navedeno u članku 44. stavku 1. Uredbe br. 1974/2006 ako bi prvi korisnik potpore prenio obvezu na drugog korisnika, a taj bi korisnik odmah odustao od višegodišnje obveze prije njezina završetka, a da pritom nema financijskih posljedica ni za jednog od njih. U tom smislu, obveza povrata cjelokupne potpore primljene za obvezu nalaže se i s obzirom na odredbe Uredbe (EU) br. 1306/2013 [35], čijim se člankom 58. stavkom 1. točkom (e) državama članicama nalaže da poduzmu potrebne mjere za osiguravanje učinkovite zaštite financijskih interesa Unije, posebno za vraćanja neopravdanih plaćanja.

49. Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje eventualnim argumentima koji se temelje na povredi načela pravne sigurnosti ili načela proporcionalnosti.

50. Naime, s jedne strane, *kad je riječ o načelu pravne sigurnosti*, čini mi se da su odredbe članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 u potpunosti u skladu s tim načelom, s obzirom na to da iz tih odredbi jasno proizlazi da je na osobi koja je „korisnik potpore”, u smislu te uredbe, da u trenutku prestanka ispunjavanja obveze u potpunosti vrati potporu, neovisno o tome je li prenositelj ili primatelj obveze. Drugim riječima, prilikom preuzimanja obveze primatelj je svjestan da, nakon što stekne svojstvo „korisnika”, mora vratiti sve primljene iznose ako se obveza više ne poštuje. U takvoj situaciji, novi korisnik, koji je u potpunosti svjestan rizika i financijskih izazova povezanih s preuzimanjem obveze i koji je tu obvezu „monetizirao” prilikom pregovaranja ugovora o prijenosu, stoga može odbiti obvezu ili poduzeti sve što je u njegovoj moći kako bi ispunio tu obvezu ili pokušati prenijeti gospodarstvo i obvezu na novog primatelja, ako smatra da neće moći osigurati nastavak ispunjavanja te obveze.

51. S druge stane, kad je riječ o *načelu proporcionalnosti*, smatram da obveza drugog korisnika da vrati sva primljena plaćanja za dobrobit životinja jest proporcionalna jer su članak 44. stavak 1. Uredbe br. 1974/2006 i logika na kojoj se taj članak temelji, zbog prethodno objašnjenih razloga, dovoljno jasni i bezuvjetni kako bi se primatelju omogućilo da u trenutku sklapanja ugovora zna da će, ako odluči preuzeti obveze, a ne poštuje višegodišnju obvezu nakon preuzimanja gospodarstva, možda morati potpunosti vratiti potporu, uključujući i onu koju je prethodno primio prenositelj. Proporcionalnost pravila proizlazi iz činjenice da prenositelj gospodarstva na temelju tog članka 44. stavka 1. može slobodno odlučiti da neće preuzeti višegodišnje obveze (što proizlazi iz

[34] Vidjeti u tom smislu članak 74. stavak 1. Uredbe br. 1698/2005.

[35] Uredba (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. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549.)

teksta te odredbe: „[…] ta druga osoba *može na sebe preuzeti* obvezu za preostali dio razdoblja […]” (moje isticanje)). Osim toga, i u svakom slučaju, navedenom članku 44. ne protivi se to da se stranke u ugovoru o prijenosu dogovore o međusobnim odgovornostima u slučaju da zadnji korisnik odustane od obveze povezane s dobrobiti životinja, zbog čega primatelj na temelju nacionalnog prava može protiv prenositelja pokrenuti postupak pred nacionalnim sudovima. Međutim, kako bi se zajamčio koristan učinak članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, takve ugovorne odredbe mogu se prihvatiti samo u slučaju subrogacije, nakon što se izvrši potpuni povrat primljene potpore. Naposljetku, budući da obveza povrata proizlazi iz relevantnih odredbi prava Unije, pri čemu se državama članicama ne ostavlja margina prosudbe osim navedenim člankom 44. stavcima 2. i 3., smatram da se načelo proporcionalnosti ne može dovesti u pitanje.

52. S obzirom na navedeno, predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori da članak 44. stavak 1. i članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1974/2006 treba tumačiti na način da u situaciji kad je u razdoblju izvršavanja obveze koja je preuzeta kako bi se ispunio uvjet za dodjelu potpore, gospodarstvo korisnika u potpunosti ili djelomično preneseno na drugu osobu koja dobrovoljno preuzima tu obvezu i nakon toga konačno prestaje obavljati poljoprivredne djelatnosti, taj drugi korisnik potpore načelno treba vratiti primljenu potporu za cjelokupnu obvezu, uključujući iznose koje su primili prethodni korisnici te potpore, neovisno o činjenici da je već ispunio znatan dio svoje obveze, osim ako je dotična država članica odlučila da neće zahtijevati taj povrat, na temelju iznimki predviđenih, među ostalim, u članku 44. stavku 2. točki (a) te uredbe.

C. Treće prethodno pitanje

53. Trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita koji su relevantni čimbenici koje treba uzeti u obzir kako bi se ocijenilo može li „preuzimatelj […] na sebe preuzeti obvezu” u smislu trećeg uvjeta predviđenog u članku 44. stavku 2. točki (a) Uredbe br. 1974/2006.

1. Dopuštenost

54. Zbog razloga koji su već navedeni u točkama 35. do 38. ovog mišljenja, predlažem da se utvrdi da je treće postavljeno pitanje dopušteno.

2. Meritum

55. Kao što je navedeno u točkama 41. do 43. ovog mišljenja, u članku 44. Uredbe br. 1974/2006 navodi se, u stavku 1., opće pravilo primjenjivo na situaciju kad korisnik prestaje obavljati poljoprivredne djelatnosti, prema kojem, „[a]ko se obveza ne preuzme, korisnik mora vratiti dodijeljenu pomoć”, te u stavku 2. točki (a), jedna od iznimki od tog općeg pravila koja se primjenjuje na posebne situacije kad se poljoprivrednik „konačno prestane baviti poljoprivrednom djelatnošću” zbog drugih razloga osim više sile i izvanrednih okolnosti iz članka 47. te uredbe (što će biti analizirano u okviru prvog prethodnog pitanja).

56. Ta se iznimka primjenjuje ako su ispunjena dva uvjeta, odnosno, s jedne strane, ako je korisnik prenositelj ispunio znatan dio svoje obveze i, s druge strane, ako se pokaže da preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu. Sud koji je uputio zahtjev pita Sud upravo o tumačenju tog drugog uvjeta iz članka 44. stavka 2. točke (a) navedene uredbe.

57. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se tom odredbom po svemu sudeći zahtijeva da korisnici koji tvrde da su u takvoj situaciji moraju podnijeti dokaze u tom smislu, a ne apstraktni dokaz o nepostojanju bilo kakvog preuzimatelja zainteresiranog za preuzimanje obveze, koji je možda nemoguće podnijeti. U tom pogledu taj sud pojašnjava da je društvo Groenland Poultry podnijelo dokaze koji upućuju na to da je društvo Vitali bilo zainteresirano za preuzimanje njegove obveze, ali da nije dobilo veterinarske i zdravstvene dozvole koje su potrebne za preuzimanje poljoprivredne djelatnosti, unatoč tomu što je odbor vjerovnika društva Agroli Group odobrio zakup prostorâ.

58. U tom pogledu valja najprije napomenuti da se u tekstu članka 44. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 1974/2006 upućuje na to da „[*neki*] preuzimatelj […] na sebe preuz[ima] obvezu”, odnosno „bilo koji preuzimatelj”, a ne navodi se jedan konkretan preuzimatelj (moje isticanje). Stoga, ako je zakonodavac Unije želio naglasiti da je nemoguće da određeni preuzimatelj gospodarstva preuzme obvezu, jednostavno bi naveo da *taj* preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu. Prema tome, kako bi se moglo pozivati na tu iznimku, čini mi se da nije dovoljno da preuzimatelj možda ne može na sebe preuzeti obvezu zbog poteškoće svojstvene tom konkretnom preuzimatelju; potrebno je da su objektivne okolnosti spriječile korisnika da „spasi” obvezu, odnosno da objektivno nije bilo moguće prenijeti obvezu.

59. Čini mi se da se to tumačenje može potkrijepiti i kontekstualnom analizom iz točke 44. ovog mišljenja, prema kojoj je pravilo koje je navedeno u članku 44. stavku 2. točki (a) Uredbe br. 1974/2006 iznimka od pravila predviđenog u stavku 1. tog članka 44., te ga stoga treba tumačiti usko.

60. Naposljetku, napominjem da u ovom slučaju – iako je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni jesu li objektivne okolnosti mogle spriječiti prijenos obveze društva Groenland Poultry na društvo Vitali –iz informacija koje je iznio taj sud proizlazi da se obveza po svemu sudeći „može preuzeti”, s obzirom na to da je preuzimatelj namjeravao preuzeti obvezu, ali to preuzimanje nije uspjelo samo zbog nemogućnosti dobivanja upravne dozvole, odnosno zbog konkretne posebne situacije koja je svojstvena tom jednom preuzimatelju.

61. S obzirom na navedeno, predlažem da se na treće prethodno pitanje odgovori da članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1974/2006, u dijelu u kojem se navodi da „preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu”, treba tumačiti na način da se njime upućuje na situaciju kad preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu zbog objektivnih okolnosti koje ne omogućuju nastavak ispunjavanja obveze i koje nisu povezane s konkretnim ili posebnim situacijama svojstvenim tom jednom potencijalnom preuzimatelju.

V. Zaključak

62. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Curtea de Apel Bucureşti (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 44. stavak 1. i članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe Komisije br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 679/2011 od 14. srpnja 2011.,

   treba tumačiti na način da:

u situaciji kad je u razdoblju izvršavanja obveze koja je preuzeta kako bi se ispunio uvjet za dodjelu potpore, gospodarstvo korisnika u potpunosti ili djelomično preneseno na drugu osobu koja dobrovoljno preuzima tu obvezu i nakon toga konačno prestaje obavljati poljoprivredne djelatnosti, taj drugi korisnik potpore načelno treba vratiti primljenu potporu za cjelokupnu obvezu, uključujući iznose koje su primili prethodni korisnici te potpore, neovisno o činjenici da je već ispunio znatan dio svoje obveze osim ako je dotična država članica odlučila da neće zahtijevati taj povrat, na temelju iznimki predviđenih, među ostalim, u članku 44. stavku 2. točki (a) te uredbe.

2. Članak 44. stavak 2. točku (a) Uredbe br. 1974/2006, kako je izmijenjena Provedbenom uredbom br. 679/2011, u dijelu u kojem se navodi da „preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu”,

treba tumačiti na način da:

se njime upućuje na situaciju kad preuzimatelj ne može na sebe preuzeti obvezu zbog objektivnih okolnosti koje ne omogućuju nastavak ispunjavanja obveze i koje nisu povezane s konkretnim ili posebnim situacijama svojstvenim tom jednom potencijalnom preuzimatelju.