Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 25 ноември 2020 година [1]

Дело C-361/19

De Ruiter vof
срещу
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(Преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Обща селскостопанска политика — Преки плащания — Регламент (ЕС) № 1306/2013 — Член 97, параграф 1 — Член 99, параграф 1 — Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 — Член 73, параграф 4, буква а) — Намаления и изключвания в случай на неспазване на правилата за кръстосано съответствие — Определяне на годината, която да бъде взета предвид при изчисляване на процента на намалението — Изчисляване на намалението — Прилагане на намалението — Година, в която не са спазени правилата — Година, в която е констатирано неспазването — Решение Teglgaard и Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)“

I. Въведение

1. Настоящото дело е продължение на решение Teglgaard и Fløjstrupgård [2].

2. В това решение Съдът е трябвало да определи дали по силата на разглежданата по делото правна уредба намаленията на дължимите на земеделските производители преки плащания поради нарушение на правилата за кръстосано съответствие [3] е трябвало да бъдат изчислявани въз основа на плащанията, които са извършени за календарната година, в която това нарушение е *извършено*, или въз основа на плащанията за годината, в която посоченото нарушение е *констатирано* [4]. Съдът приема, че като основа за изчисленията следва да бъде взета предвид годината, в която нарушението е *извършено* [5].

3. При постановяване на решение Teglgaard разглежданите в това дело правила вече са били отменени и заменени с нова правна уредба, която променя текста на съответните разпоредби. Именно тази нова правна уредба е необходимо да бъде тълкувана в настоящото дело, във връзка с което се поставя същият въпрос като разгледания в решение Teglgaard, но вече при действието на новата правна уредба: дали тя има предвид годината, в която правилата *не са*

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 Решение от 25 юли 2018 г. (C-239/17, наричано по-нататък „решение Teglgaard“, EU:C:2018:597).

3 За системата за кръстосано съответствие вж. точки 39—41 от настоящото заключение.

4 Решение Teglgaard, точка 34.

5 Решение Teglgaard, точка 59.

спазени, или годината, в която неспазването е к*онстатирано*, като основа при изчисляване на намаленията на преките плащания? Разпоредбите, които следва да бъдат тълкувани, са член 97, параграф 1 и член 99, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013[6], както и член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014[7].

4. Следователно в настоящото дело Съдът по същество трябва да определи дали в новата правна уредба законодателят е искал да промени предвидената в предходната правна уредба година, с оглед на която се изчисляват намаленията.

5. В края на моето изложение ще предложа на Съда да отговори на този въпрос отрицателно, в смисъл че като основа при изчисляването винаги следва да се използва годината на *неспазването*.

6. Преюдициалното запитване, в което се поставя този въпрос, е отправено от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия), в рамките на спор между земеделски производител и minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (министър на земеделието, околната среда и качеството на храните, наричан по-нататък „министърът“) по повод на наложено от министъра на земеделския производител намаление на размера на дължимите на земеделския производител преки плащания заради два случая на неспазване на правилата за кръстосано съответствие.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза, приложимо по дело Teglgaard (предходната правна уредба)

7. Системата за кръстосано съответствие е въведена с Регламент (ЕО) № 1782/2003[8], уточнен с Регламент за прилагане (ЕО) № 796/2004[9] (раздел 1). Впоследствие тези регламенти са отменени и заменени съответно от Регламент (ЕО) № 73/2009[10] и Регламент за прилагане (ЕО) № 1122/2009[11] (раздел 2). Това са регламентите, които са разгледани в решение Teglgaard.

6 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549).

7 Регламент за изпълнение на Комисията от 17 юли 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол, мерките за развитие на селските райони и кръстосаното съответствие (ОВ L 227, 2014 г., стр. 69).

8 Регламент на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

9 Регламент на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 141, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210).

10 Регламент на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16).

11 Регламент на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната схема за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, 2009 г., стр. 65).

1. Регламент № 1782/2003 и Регламент за прилагане № 796/2004

8. По същество френският текст на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 е гласял, че когато не са изпълнени условията за кръстосано съответствие, общата сума на преките плащания, които следва да се отпуснат за „календарната година, за която неспазването е било установено“, се намалява [12]. За разлика от него, в текстовете на почти всички останали езици е посочена „годината, в която не са спазени правилата“ [13].

9. От 2008 г. с Регламент (ЕО) № 146/2008 [14] текстът на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 е бил изменен, както следва:

„Когато не са спазени законоустановените изисквания за управление или условията за добро селскостопанско и екологично състояние по всяко едно време през дадена календарна година (наричана по-долу „съответната календарна година“), и това неспазване е в резултат на действие или бездействие, което се дължи пряко на земеделския производител, подал заявленията за помощ през съответната календарна година, общата сума на преките плащания, които следва да се отпуснат на този земеделски производител […], се намалява или не се изплаща […]“.

10. Член 66, параграф 1, първа алинея от Регламент за прилагане № 796/2004 е бил със следния текст:

„1. […] когато определено неспазване произтича от небрежност на земеделския производител, тогава се прилага намаление на общата сума на преките плащания, […] които са били или трябва да бъдат отпуснати на въпросния земеделски производител по силата на молби за помощ, които той е подал или ще подаде в течение на календарната година на констатацията. […]“.

2. Регламент № 73/2009 и Регламент за прилагане № 1122/2009

11. От 19 януари 2009 г. член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, изменен с Регламент № 146/2009, е заменен с член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009, а от 30 ноември 2009 г. член 66, параграф 1 от Регламент за прилагане № 796/2004 е заменен с член 70, параграф 8, буква а) от Регламент за прилагане № 1122/2009.

12. Член 23, параграф 1, първа алинея от Регламент № 73/2009 е предвиждал:

„1. Когато не са спазени законоустановените изисквания за администриране или условието за добро земеделско и екологично състояние в който и да е момент през дадена календарна година (наричана по-нататък „съответната календарна година“), и това неспазване е резултат на действие или бездействие, за което пряка отговорност носи земеделският стопанин, подал заявлението за подпомагане през съответната календарна година, общата сума на преките плащания, които са предоставени или следва да бъдат предоставени на този земеделски стопанин […] се намалява […]“.

12 Според текста на тази разпоредба на френски език: „[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit […]“.

13 Вж. решение Teglgaard, точка 36.

14 Регламент на Съвета от 14 февруари 2008 година за изменение на Регламент № 1782/2003 (ОВ L 46, 2008 г., стр. 1) [член 1, точка 1, буква а)].

13. Член 70, параграф 8, буква а) от Регламент за прилагане № 1122/2009 е гласял:

„8. За прилагането на намаленията, процентът на намалението се прилага по отношение на цялата сума от:

а) общата сума на преките плащания, която е била или ще бъде отпусната на въпросния земеделски производител по силата на заявления за помощ, които той е подал или ще подаде в течение на календарната година на констатацията […]“.

Б. Правото на Съюза, приложимо към спора в главното производство

14. От 17 декември 2013 г. разпоредбите във връзка с правилата за кръстосано съответствие, предвидени в Регламент № 73/2009, са заменени от разпоредбите на Регламент № 1306/2013 [15] (раздел 1), а от 17 юли 2014 г. разпоредбите, предвидени в Регламент за прилагане № 1122/2009, са заменени от разпоредбите, предвидени в Регламент за изпълнение № 809/2014 (раздел 2). Именно тези регламенти, които са част от реформата на общата селскостопанска политика (ОСП), следва да бъдат тълкувани в настоящото дело.

1. Регламент № 1306/2013

15. Съображение 53 от Регламент № 1306/2013 гласи:

„С Регламент [№ 1782/2003], който беше заменен от Регламент [№ 73/2009], беше установен принципът, че пълното изплащане на бенефициерите на някои видове подпомагане по ОСП следва да бъде обвързано със спазването на правила за управлението на земите, селскостопанската продукция и селскостопанските дейности. […]“.

16. Съображение 57 от този регламент предвижда:

„Системата за кръстосано съответствие предполага някои административни ограничения както за бенефициерите, така и за националните администрации, тъй като воденето на документация трябва да се гарантира, трябва да се провеждат проверки и да се прилагат санкции, където е необходимо. Тези санкции следва да са пропорционални, ефективни и възпиращи. Тези санкции не следва да влияят върху други санкции, предвидени в правото на Съюза или в националното право. В името на последователността е уместно да се обединят съответните разпоредби на Съюза в един правен инструмент. […]“.

17. Член 91, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„1. Когато бенефициер, посочен в член 92, не изпълнява правилата за кръстосано съответствие, посочени в член 93, на него му се налага административна санкция“.

15 Уточнявам, че макар разпоредбите във връзка с правилата за кръстосано съответствие, предвидени в Регламент № 73/2009, да са били заменени от тези на Регламент № 1306/2013, разпоредбите на Регламент № 73/2009 официално са отменени с Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608).

18. Член 97 от същия регламент, озаглавен „Прилагане на административната санкция“, гласи в параграф 1, първа алинея:

„1. Административната санкция, предвидена в член 91, се налага, когато правилата за кръстосано съответствие не се изпълняват през цялата календарна година („съответната календарна година“) и това неспазване пряко се дължи на бенефициера, подал заявлението за помощ или искане за плащане през съответната календарна година“.

19. Член 99 от Регламент № 1306/2013, озаглавен „Изчисляване на административната санкция“, гласи в параграф 1:

„1. Административната санкция, посочена в член 91, се прилага посредством намаляване или изключване на цялата сума на плащанията, посочени в член 92, които са предоставени или предстои да се предоставят на съответния бенефициер във връзка със заявленията за помощ, които е подал или ще подаде в хода на календарната година, в която е констатирано неспазването.

При изчисляването на намаляванията и изключванията се вземат предвид тежестта, степента, продължителността и повтаряемостта на констатираното неспазване, както и критериите, посочени в параграфи 2, 3 и 4“.

2. Регламент за изпълнение № 809/2014

20. Глава III, дял V от Регламент за изпълнение № 809/2014 е озаглавена „Изчисляване и прилагане на административни санкции“. Член 73 от тази глава, озаглавен „Общи принципи“, гласи в параграф 4, буква а):

„4. Административната санкция се прилага към общата сума на [преките] плащания[…], които са предоставени или предстои да се предоставят на съответния бенефициер:

а) в резултат на заявления за помощ или искания за плащане, които той е подал или ще подаде в течение на годината на констатацията; […]“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

21. Жалбоподателят в главното производство е земеделски производител. През 2016 г. след извършена проверка в стопанството на жалбоподателя Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (нидерландски орган за безопасност на храните и продуктите, наричан по-нататък „NVWA“) констатира два случая на неспазване на правилата за кръстосано съответствие: един случай в областта на здравето от 2015 г. и един случай в областта на хуманното отношение към животните от 2016 г.

22. На 16 февруари 2017 г. след размяна на кореспонденция с жалбоподателя NVWA издава решение, с което налага на жалбоподателя намаление в размер на 5 % от преките плащания, които следва да му бъдат предоставени за 2016 г. заради неспазването на правилата за кръстосано съответствие.

23. Жалбоподателят подава жалба срещу това решение, която министърът отхвърля като неоснователна с решение от 30 юни 2017 г. Впоследствие жалбоподателят обжалва посоченото решение пред запитващата юрисдикция.

24. Запитващата юрисдикция смята, че министърът има основание да наложи намалението на жалбоподателя.

25. Във връзка с това запитващата юрисдикция най-напред отбелязва, че първият случай на неспазване е от 2015 г., а вторият е от 2016 г. Констатирането на случаите на неспазване е станало през 2016 г. Следователно за първия случай на неспазване *годината на неспазването* не съответства на *годината на констатирането*.

26. По-нататък запитващата юрисдикция посочва, че за всеки от двата случая на неспазване NVWA е наложил намаление в размер на 3 % от сумата на помощта на основание член 39, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014[16]. Тъй като двата случая на неспазване са констатирани през една и съща година, а именно през 2016 г., и се отнасят до различни области на кръстосаното съответствие, NVWA е сумирал намаленията и е определил общо намаление в максималния размер от 5 % в съответствие с член 74 от Регламент № 809/2014. Така NVWA е изчислил намалението на преките плащания въз основа на годината, в която са били *констатирани* случаите на несъответствие (2016 г.), а не на годините, в които са *настъпили* двата случая на несъответствие (съответно 2015 г. и 2016 г.).

27. Запитващата юрисдикция смята, че този метод за изчисляване на намалението е в съответствие с член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и с член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014. Всъщност тя смята, че от тези разпоредби ясно се установява, че намалението на преките плащания поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие трябва да се изчислява въз основа на преките плащания, предоставени за *годината, в която е констатирано* неспазването.

28. Запитващата юрисдикция обаче има съмнения относно съответствието на посочените разпоредби с някои общи принципи на правото на Съюза, доколкото, когато годината, в която не са спазени правилата за кръстосано съответствие, и годината, в която е констатирано неспазването на правилата, не съвпадат, намалението се изчислява въз основа на *годината на констатирането*. В частност запитващата юрисдикция поставя въпроса дали в светлината на мотивите на решение Teglgaard трябва да се приеме, че посочените разпоредби от правото на Съюза противоречат на принципите на равно третиране, на пропорционалност и на правна сигурност.

29. В този контекст с решение от 23 април 2019 г., постъпило в Съда на 3 май 2019 г., запитващата юрисдикция спира производството и отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Валидни ли са член 99, параграф 1 от Регламент [№ 1306/2013] и член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент [за изпълнение № 809/2014], доколкото според тях при определянето на годината, за която е изчислено намаляване поради неспазване на правилата за кръстосаното съответствие, следва да се изходи от годината, в хода на която е констатирано неспазването на правилата за кръстосано съответствие, когато годината на неспазването не съвпада с годината, в която е констатирано неспазването?“.

30. Писмени становища представят нидерландското, датското и германското правителство, Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия. Освен това тези заинтересовани страни и шведското правителство са отговорили на писмените въпроси на Съда от 27 април 2020 г.

16 Делегиран регламент на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие (ОВ L 181, 2014 г., стр. 48).

IV. Анализ

A. Предварителни бележки по преюдициалния въпрос

31. С така формулирания преюдициален въпрос запитващата юрисдикция пита Съда *валидни* ли са член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и на член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014, а не иска от него да даде *тълкуване* на тези разпоредби. Всъщност тя смята, че от тези разпоредби ясно се установява, че намалението на плащанията трябва да се изчислява въз основа на плащанията, предоставени през *годината, в която е констатирано* неспазването на правилата за кръстосано съответствие [17].

32. Аз обаче не споделям предпоставката, свързана с тълкуването на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и на член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014, на което се основава преюдициалният въпрос.

33. Според мен тези разпоредби не позволяват ясно, от пръв поглед да се определи дали тази правна уредба има предвид *годината на неспазването* или *годината на констатирането* като основа за изчисляване на намаленията. Следователно в рамките на настоящото дело е необходимо най-напред да се даде отговор на този въпрос.

34. За тази цел е необходимо да бъдат тълкувани не само разпоредбите, посочени в преюдициалния въпрос, но най-вече член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. Всъщност трябва да бъде поставен въпросът дали изчисляването на намалението не е регламентирано по-скоро в член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, а не в член 99, параграф 1 от този регламент и в член 73, параграф 4 initio и буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014.

35. След това уточнение аз всъщност смятам, както ще обясня по-нататък, че разглежданите разпоредби имат предвид *годината на неспазването* като основа за изчисляване на намаленията, което означава, че не стои въпросът валидни ли са разпоредбите, който е поставен от запитващата юрисдикция.

36. Ето защо единственият въпрос, на който следва да се даде отговор в настоящото дело, следователно е въпросът за тълкуването на съответните разпоредби, за да се определи коя е годината, която трябва да бъде избрана като основа при изчисляване на намалението на преките плащания.

37. Предвид гореизложеното, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, е необходимо преюдициалният въпрос да бъде преформулиран по следния начин [18]: трябва ли член 97, параграф 1, член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014 да бъдат тълкувани в смисъл, че намаленията на преките плащания поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие трябва да се изчисляват въз основа на плащанията, предоставени за календарната година, в която *не са спазени* правилата, или се изчисляват въз основа на плащанията, предоставени за годината, в която посоченото неспазване е *констатирано*?

17 Вж. точка 27 от настоящото заключение.

18 Припомням, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда последният трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, с които е сезиран, или да провери дали въпрос относно валидността на разпоредба от правото на Съюза се основава на правилно тълкуване на разглеждания текст. Вж. решение от 17 юли 1997 г., Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, т. 22 и 23).

38. За да се отговори на този въпрос, смятам за полезно да припомня най-напред някои аспекти на системата за намаление в случаите на неспазване на правилата за кръстосано съответствие (част Б). След това ще припомня поуките от решение Teglgaard (част В), преди да пристъпя към тълкуване на приложимите в главното производство разпоредби (част Г).

Б. За системата на намаление в случаите на неспазване на правилата за кръстосано съответствие

39. В областта на ОСП, за да имат право на преки плащания, земеделските производители трябва да отговарят на условията за допустимост. Докато получават това подпомагане, те се подчиняват и на правилата за кръстосано съответствие[19], чието неспазване се санкционира с определен процент намаление на общия размер на помощта.

40. Намалението на преките плащания поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие се извършва на два етапа: *изчисляване* на намалението и след това *прилагане* на намалението.

41. При изчисляване на намалението изборът между *годината на неспазването* и *годината на констатирането* като основа за изчисляване може да окаже съществено влияние върху размера на намалението. Всъщност фактическите обстоятелства, като брой обработвани хектари, с оглед на които се предоставят преките плащания, могат да варират значително от година на година. Поради това, когато неспазването на правилата за кръстосано съответствие не е констатирано през същата година, в която е извършено неспазването, като се използва *годината на констатирането* като основа за изчисляването, размерът на плащанията, към който се прилага намалението, може да е по-висок от размера в годината на неспазването в случай на увеличение на броя хектари, или обратно, да бъде по-малък в случай на намаление на броя хектари[20].

42. Именно това положение, при което размерът на преките плащания е различен в годината на неспазването и в годината на констатирането, е разгледано в решение Teglgaard[21].

В. Поуките от решение Teglgaard

43. Решение Teglgaard е релевантно за настоящото дело по-специално в две отношения.

44. *Първо*, Съдът е бил изправен пред въпрос за тълкуване, аналогичен на този в настоящото дело, а именно, изборът между използването на *годината, в която е извършено нарушението на правилата*, и *годината, в която нарушението е констатирано*, като основа при изчисляване на намалението на преките плащания.

19 Правилата за кръстосано съответствие обвързват пълното изплащане на преките помощи със спазването на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности, като с тези правила се цели в общата селскостопанска политика да се включат основни стандарти за околната среда, сигурността на храните, здравето на животните, хуманното отношение към животните и добро селскостопанско и екологично състояние. Ако тези основни стандарти не са спазени, държавите членки трябва да отнемат преките помощи изцяло или частично. Следователно правилата за кръстосано съответствие задължават земеделските производители през всяка стопанска година да спазват законоустановените изисквания за управление и условията за добро селскостопанско и екологично състояние, от които са съставени правилата за кръстосано съответствие (вж. решение Teglgaard, т. 40—42).

20 Вж. в този смисъл решение Teglgaard, точки 48 и 53. Конкретен пример вж. в точки 72—76 от настоящото заключение. За разлика от това, когато годината на извършване на нарушението е същата като годината на неговото констатиране, не се налага да се прави избор между годината на неспазването и годината на констатирането.

21 В настоящото дело запитващата юрисдикция не уточнява дали фактическите обстоятелства, с които се характеризира положението на засегнатия земеделски производител, са се променили от годината на неспазването (а именно 2015 г.) до годината на констатирането (а именно 2016 г.) по отношение на неспазването на правилата за кръстосано съответствие в областта на здравето.

45. По-специално, тълкуването се е отнасяло до член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003. Текстът на тази разпоредба не е бил ясен поради разминавания в текстовете на отделните езици. По същество френският текст на тази разпоредба е предвиждал релевантната за намалението на плащанията година да бъде *годината, в която е констатирано* нарушението. За разлика от това, текстът на тази разпоредба на почти всички останали езици е предвиждал релевантна за това намаление година да бъде *годината, в която е извършено*[22].

46. Изправен пред тези две възможни тълкувания, Съдът избира годината, в която е извършено нарушението. За тази цел той се основава по-конкретно, от една страна, на целта на правилата за кръстосано съответствие, и от друга страна, с принципите на пропорционалност, равно третиране и правна сигурност.

47. Така той най-напред приема, че само използването на годината, в която е извършено нарушението, като основа при изчисляването, е в състояние да гарантира при всички случаи постигането на целта на правилата за кръстосано съответствие.

48. В това отношение Съдът посочва, че целта на Регламент № 1782/2003 във връзка с изпълнението на правилата за кръстосано съответствие е плащането на преките помощи да бъде *обвързано* със спазването на законоустановените изисквания за управление и за добро земеделско и екологично състояние, от които са съставени правилата за кръстосано съответствие. Ако тези изисквания не са спазени, държавите членки трябва да наложат намаления на размера на преките плащания. Според Съда обаче изпълнението на тези изисквания придобива пълен смисъл само ако санкцията за нарушението им се изразява в намаляване на размера на преките плащания, които трябва да бъдат извършени за календарната година, в която е извършено нарушението. Всъщност единствено при наличие на подобно съответствие може да се запази *връзката* между санкцията и поведението на земеделския производител, за което тя е наложена, доколкото фактическите обстоятелства, въз основа на които се извършват преките плащания, могат да варират значително от година на година[23].

49. По-нататък той приема, че само използването на годината, в която е извършено нарушението, като основа за изчисляването е в състояние да гарантира във всички случаи спазването на принципа на пропорционалност. Всъщност вземането предвид на годината, в която е констатирано нарушението на правилата за кръстосано съответствие, при изчисляване на намалението на преките плащания, не би могло да гарантира връзката между намалението и поведението на земеделския производител, довело до това намаление. За сметка на това, принципът на пропорционалност винаги ще бъде спазен, ако намалението на преките плащания се изчислява въз основа на размера на преките плащания, които са или трябва да бъдат извършени за календарната година, в която са нарушени правилата за кръстосано съответствие, тъй като се запазва тази връзка[24].

50. Накрая, използването на годината, в която нарушението е извършено, е в състояние да гарантира принципите на равно третиране и правна сигурност. Всъщност изборът на тази година като основа за изчисляването позволява да се избегне рискът размерът на плащанията, за който се прилага намалението, да е по-висок или по-нисък от този за годината, в която е констатирано нарушението на правилата за кръстосано съответствие, което може, от една страна, да гарантира равното третиране на земеделските производители, и от друга страна, да направи предвидими за съответния земеделски производител финансовите последици, които той ще трябва да понесе поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие[25].

22 Решение Teglgaard, точка 36.

23 Решение Teglgaard, точки 40—43.

24 Решение Teglgaard, точки 40—43 и 49—51.

25 Решение Teglgaard, точки 48, 52 и 53.

51. *Второ*, в решение Teglgaard Съдът тълкува всички разпоредби относно изчисляването на намаленията, които са предхождали разглежданата в настоящото дело правна уредба. Макар текстът на тези по-ранни разпоредби да се е променял в течение на времето [26], Съдът им е дал идентично тълкуване. В това отношение Съдът прави ясно разграничение между *изчисляване* и *прилагане* на намаленията. Според Съда всички по-ранни разпоредби следва да се тълкуват в смисъл, че намаленията трябва да се *изчисляват* въз основа на плащанията, които са извършени или трябва да се извършат за годината, през която е *извършено* нарушението, докато така изчислените намаления на преките плащания трябва да бъдат *приложени* към плащанията, които са или трябва да бъдат извършени за календарната година, в която е *констатирано* нарушението на правилата за кръстосано спазване [27].

52. Както посочих във въведението на настоящото заключение, въпросът, който се поставя в настоящото дело, е дали това тълкуване важи и за новата правна уредба, или законодателят е възнамерявал да промени годината, въз основа на която следва да бъдат изчислявани намаленията.

53. За да отговоря на този въпрос, смятам за полезно да започна с тълкуването на разпоредбите на основния регламент, а именно член 97, параграф 1 и член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 (раздел Г), след което ще пристъпя към тълкуване на Регламент за изпълнение № 809/2014 (раздел Д). Всъщност като регламент за прилагане, приет по силата на оправомощаване, съдържащо се в Регламент № 1306/2013, Регламент № 809/2014 трябва да бъде тълкуван в съответствие с Регламент № 1306/2013 и не може да дерогира разпоредбите на този регламент, спрямо който той е производен [28].

Г. За тълкуването на Регламент № 1306/2013

54. При тълкуването на Регламент № 1306/2013 особен интерес представлява член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009, тъй като според даденото от Съда тълкуване на тази разпоредба от основния регламент, предхождащ Регламент № 1306/2013, в нея се има предвид *годината на извършване на нарушението* като основа за изчисляване на намалението [29]. Следователно се поставя въпросът коя разпоредба от Регламент № 1306/2013 е заменила член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009.

55. В това отношение отбелязвам най-напред, че Регламент № 1306/2013 съдържа не една разпоредба, идентична с член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009, а две разпоредби, по-конкретно член 97, параграф 1 и член 99, параграф 1, и на пръв поглед и двете имат текст, подобен на текста на член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 [30].

56. По-нататък отбелязвам, че всяка от тези две разпоредби се позовава на конкретна, но различна година: в член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 е посочена *годината, в която е констатирано неспазването*, докато в член 97, параграф 1 от същия регламент е посочена календарната година, през която бенефициерът трябва да изпълнява правилата за кръстосано съответствие, което съответства на *годината, в която не са спазени правилата* [31].

26 Става въпрос, от една страна, за член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, за член 6, параграф 1 от този регламент, изменен с Регламент № 146/2008, както и за член 66, параграф 1 от Регламент за прилагане № 796/2004, и от друга страна, за член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 и за член 70, параграф 4 и параграф 8, буква а) от Регламент за прилагане № 1122/2009. Тези разпоредби са цитирани в част II.А от настоящото заключение.

27 Вж. решение Teglgaard, точки 34—59.

28 Вж. в този смисъл решение Teglgaard, точка 45 и цитираната съдебна практика.

29 Вж. решение Teglgaard, точки 55 и 56.

30 Докато първата част от текста на член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 е близка до текста на член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, втората част от първата посочена разпоредба е близка до втората част на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.

31 Вж. в този смисъл отново решение Teglgaard, точка 55, която се отнася до израза „календарната година“. Доколкото ми е известно, разпоредбите на всички езици са идентични и следователно са ясни в това отношение.

Следователно възниква въпросът *коя* от тези разпоредби се отнася до изчисляването на намаленията, и по-общо, дали законодателят е имал намерение да промени използването на *годината на неспазването* като основа при изчисляването, така както е било предвидено в предходната правна уредба.

57. Заинтересованите страни излагат по същество две различни становища по този въпрос.

58. От една страна, нидерландското и германското правителство, както и Комисията смятат, че с новата правна уредба законодателят е възнамерявал да промени годината, въз основа на която следва да се изчисляват намаленията. Те смятат, че старият член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 относно изчисляването е заменен от член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. Доколкото в тази последна разпоредба се посочва *годината, в която е констатирано неспазването*, съответно намалението според тях трябва да се изчислява въз основа на тази година.

59. От друга страна, датското правителство, Парламентът и Съветът са на мнение, че в съществената си част новата правна уредба е идентична с предходната правна уредба и че законодателят не е имал намерение да променя годината, която е релевантна при изчисляване на намаленията. По същество те смятат, че член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 не регламентира *изчисляването* на намалението, а неговото *прилагане*. Ето защо от тази разпоредба, която се позовава на *годината, в която е констатирано нарушението*, следва според тях, че намалението трябва да бъде *приложено* към плащанията, които са предоставени през тази година. За разлика от това, що се отнася до *изчисляването* на намалението, датското правителство смята, че член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 е заменил стария член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 и следователно е необходимо намалението да бъде изчислявано въз основа на *годината на неспазването*, както е предвидено в тази първа разпоредба [32].

60. Аз споделям това последно тълкуване, по-конкретно по следните съображения. Първо, от таблица на съответствието се установява, че всъщност член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 е заменил член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 (раздел 1). Второ, само използването на *годината на неспазването* като основа при изчисляването е в състояние да гарантира във всички случаи постигането на целта на Регламент № 1306/2013 в областта на спазването на правилата за кръстосано съответствие, както и принципа на пропорционалност (раздел 2). Трето, според мен от генезиса на Регламент № 1306/2013 не може да се направи извод, че законодателят *е имал намерение* да променя по-ранните разпоредби по този въпрос; може би точно обратното (раздел 3).

32 Парламентът и Съветът също са на мнение, че изчисляването на намалението трябва да се основава на плащанията, предоставени за годината на неспазването. Те обаче не уточняват на коя разпоредба или разпоредби се позовават във връзка с това.

1. Текстът на член 97, параграф 1 и на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, както и контекстът, в който се вписват тези разпоредби, сравнени с предходния регламент

61. Преди всичко отбелязвам, че предвид техния текст както за член 97, параграф 1, така и за член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 по принцип би могло да се приеме, че се отнасят до изчисляването на намаленията, и следователно — че заменят член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009. Всъщност нито един от тях не споменава изрично годината, въз основа на която следва да се *изчисляват* намаленията. За разлика от това и двата използват дума с широко значение — „*прилагане*“ на намаленията, което може да означава „*изчисляване*“, но и „*налагане*“ [33].

62. Все пак отбелязвам обаче, че от таблицата на съответствията, съдържаща се в приложение XI към Регламент № 1307/2013, се установява, че член 97 от Регламент № 1306/2013 заменя член 23 от Регламент № 73/2009 [34].

63. Припомням, че правилата във връзка с кръстосаното съответствие, предвидени в Регламент № 73/2009, официално са отменени с Регламент № 1307/2013 и са заменени от разпоредбите на Регламент № 1306/2013 [35]. Така Регламенти № 1306/2013 и № 1307/2013, които са част от реформата на ОСП, са тясно свързани [36]. В този смисъл таблица, в която са посочени съответствията между разпоредбите на Регламент № 1306/2013 и отменените разпоредби на Регламент № 73/2009, е приложена към Регламент № 1307/2013 [37].

64. В съответствие с тази таблица аз изхождам от принципа, че именно член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 определя годината, въз основа на която следва да се изчисляват намаленията на плащанията, което ме кара да поставя следния въпрос: какъв е тогава предметът на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013?

65. Подобно на датското правителство, Съвета и Парламента аз смятам, че тази разпоредба се отнася до *прилагането* на намаленията.

66. Всъщност, що се отнася до текста, най-напред установявам голямата прилика между тази разпоредба и по-ранната разпоредба, отнасяща се до *прилагането* на намаленията, а именно, член 70, параграф 8, буква а) от Регламент за прилагане № 1122/2009. Ето защо изглежда, че последната разпоредба е била въведена от законодателя в основния Регламент № 1306/2013 под формата на член 99, параграф 1, първа алинея.

67. По-нататък, това тълкуване се подкрепя от посочената по-горе таблица на съответствието. Всъщност от тази таблица се установява, че член 99 от Регламент № 1306/2013 съответства на член 24 от стария Регламент № 73/2009. Във връзка с това отбелязвам, че последният член съдържа параграфи, подобни на член 99, параграф 1, втора алинея и параграфи 2—4 от Регламент № 1306/2013. Той обаче не съдържа разпоредба, еквивалентна на член 99, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1306/2013, което подсилва убеждението, че тази разпоредба съответства на член 70, параграф 8, буква а) от Регламент за прилагане № 1122/2009.

33 Вж. в този смисъл решение Teglgaard, точки 44 и 45 и заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Teglgaard и Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, т. 76). В текста на член 97, параграф 1 и на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 на други езици е използвана дума със също толкова широко значение като „прилагане“: „imposed“ и „applied“ на английски, „opgelegd“ на нидерландски и „pålægges“ и „anvendes“ на датски.

34 В това отношение от член 72, параграф 2 от Регламент № 1307/2013, озаглавен „Отмяна“, се установява, че позоваванията на Регламент № 73/2009 се считат за позовавания на Регламент № 1306/2013 и се четат съгласно таблицата на съответствието, поместена в приложение XI към Регламент № 1307/2013.

35 Вж. бележка под линия 15 от настоящото заключение.

36 В частност Регламент № 1306/2013 и приетите съгласно него разпоредби се прилагат по отношение на мерките, предвидени в Регламент № 1307/2013 (вж. съображение 4 от последния регламент).

37 Вж. приложение XI към Регламент № 1307/2013.

68. Предвид гореизложеното изтъкнатият от нидерландското и германското правителство, а също и от Комисията довод, отнасящ се до заглавието на член 99 — „Изчисляване на административната санкция“ — каквото липсва в предходните регламенти, следва да се отхвърли. Действително, това заглавие би могло да показва, че член 99, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1306/2013 се отнася до изчисляването на намаленията и следователно посочва годината, въз основа на която следва да бъдат изчислявани намаленията. Въпреки това следва да се отбележи, от една страна, че изложените по-горе доводи не подкрепят това тълкуване. От друга страна, както изтъква Съветът, заглавието на член 99 може да се обясни с факта, че почти целият член 99, а именно параграф 1, втора алинея, както и параграфи 2—4 от този член действително се отнасят до изчисляването на намаленията, по-специално до елементите, които трябва да бъдат взети предвид при изчисляването, като тежестта, степента, продължителността и повторяемостта на констатираното неспазване.

2. За целите на системата на кръстосано съответствие

69. В решение Teglgaard Съдът постановява, че целта на Регламент № 1782/2003 относно изпълнението на правилата за кръстосано съответствие е изплащането на преките помощи да бъде *обвързано* със спазването на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности [38].

70. Безспорно тази цел е запазена в Регламент № 1306/2013, както сочи съображение 53. Така това съображение припомня, че със старите основни регламенти — Регламент № 1782/2003 и Регламент № 73/2009 — е установен принципът, според който пълното изплащане на бенефициерите трябва да бъде *обвързано* със спазването на правила за управлението на земите, селскостопанската продукция и селскостопанските дейности.

71. По мое мнение, и както Съдът постановява в решение Teglgaard, от тази цел може да бъде направен изводът, че именно *годината, в която не са спазени правилата*, посочена в член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, трябва да бъде използвана като основа при изчисляване на намаленията. Всъщност само тази година е в състояние да гарантира във всички случаи връзката между поведението на земеделския производител и санкцията [39]. За разлика от това, вземането предвид при изчисляване на намалението на *годината, в която неспазването е констатирано*, по принцип не позволява да се гарантира системното запазване на тази връзка. Същото се отнася и до принципа на пропорционалност [40]. Нещо повече, използването на *годината на неспазването* съответства в по-голяма степен на принципите на правна сигурност и на равно третиране [41].

72. За да илюстрирам изложеното от мен с пример, смятам, че примерът, използван от генералния адвокат Sharpston в заключението ѝ по дело Teglgaard, е релевантен [42]: да се предположи, че земеделски производители A, Б и В стопанисват идентични стопанства и че всеки има право да получи 10 000 EUR директна помощ за година 1. Всеки от тях извършва едно и също нарушение на изискванията за кръстосано съответствие през година 1, но нарушенията остават неразкрити през тази година.

38 Вж. решение Teglgaard, точки 40—43, посочени в точки 47 и 48 от настоящото заключение.

39 Решение Teglgaard, точки 40—43.

40 Вж. решение Teglgaard, точки 49—51.

41 Вж. решение Teglgaard, точки 48, 52 и 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, т. 90—94.

73. През година 2 земеделски производител A преустановява своята стопанска дейност и прехвърля стопанството си на друг земеделски производител. Земеделски производител Б продължава да стопанисва същото стопанство и да подава заявление за директна помощ в същия размер (10 000 EUR). Земеделски производител В започва да увеличава размера на стопанството си и съответно да подава заявление за по-голяма директна помощ.

74. Нарушенията се установяват през година 3. Компетентните национални органи надлежно правят „констатации“ за неспазването на изискванията и издават решения за намаляване на директната помощ за всеки земеделски производител с 3 %, изчислени въз основа на директната помощ, на която има право всеки земеделски производител за година 3.

75. В резултат на това намаляването на размера на помощите за земеделски производител A (който не е подал заявление за директна помощ за година 3 поради прекратяване на селскостопанската си дейност) трябва да бъде 3 %, умножени по нула. Следователно не трябва да му се налага никаква санкция. Намаляването на размера на помощите за земеделски производител Б, който продължава да обработва същите площи както през година 1 и има право на преки плащания в размер на 10 000 EUR за година 3, трябва да е 3 %, умножени по 10 000 EUR, тоест с 300 EUR. Наложената му санкция е същата като тази, която би била наложена, ако годината на нарушението бе послужила за основа при изчисляване на трипроцентното намаление на помощта. Земеделски производител В действително е увеличил съществено стопанството си и има право да получава преки плащания в размер на 100 000 EUR за година 3. Вследствие на това санкцията за неспазване на задълженията му през година 1 е намаление от 3 000 EUR, приложено към директното плащане за година 3.

76. Става ясно, че в резултат от прилагането на метода, който се основава на *годината на констатирането*, се налагат много различни санкции на тримата земеделски производители A, Б и В (съответно 0 EUR, 300 EUR и 3000 EUR) за *съвсем същото нарушение на изискванията за кръстосано съответствие* за година 1. Подобен резултат обаче е несъвместим както с целта на Регламент № 1306/2013, така и с принципа на пропорционалност [43].

77. Предвид гореизложеното следва, от една страна, да бъде отхвърлен доводът на Комисията относно целта на Регламент № 1306/2013. Действително е вярно, че административните санкции под формата на намаление на плащанията трябва да бъдат възпиращи и ефективни, както следва от съображение 57 от Регламент № 1306/2013. Предвид дадените по-горе от мен пояснения обаче тази обща цел не може да оправдае използването на годината на констатирането при изчисляване на намаленията. От друга страна, що се отнася до довода, изтъкнат от нидерландското, германското и шведското правителство във връзка с факта, че на практика било по-трудно да се използва годината на *неспазването* като основа за изчисляване, отколкото годината на *констатирането*, дори да се предположи, че този довод е правилен, се налага изводът, че такива затруднения от административен или практически характер не могат да бъдат изтъквани в подкрепа на тълкуване, което е в противоречие с целта на разглежданите разпоредби [44].

43 Вж. решение Teglgaard, точки 43 и 49—51.

44 Вж. в този смисъл решение от 21 февруари 1991 г., Германия/Комисия (C-28/89, EU:C:1991:67, т. 18) и заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Teglgaard и Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, т. 60, 82 и 83).

3. За генезиса на съответните разпоредби

78. Тъй като Регламент № 1306/2013 е приет *преди* постановяването на решение Teglgaard, законодателят не е имал повод да посочи изрично дали възнамерява да запази или да промени годината, въз основа на която е необходимо да се изчисляват намаленията на преките плащания, предвидена в старата правна уредба, така както е тълкувана в решение Teglgaard. Предвид това, няма никакви данни, свързани с генезиса на член 97, параграф 1 и на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, които да позволяват според мен да се приеме, че законодателят е възнамерявал да измени правната уредба по този въпрос.

79. Всъщност, що се отнася, първо, до съображенията на Регламент № 1306/2013, отбелязвам, че в тях не е посочен методът за изчисляване на намаленията. Следователно в съображенията на Регламент № 1306/2013 няма нищо, което да ни позволи да приемем, че законодателят е искал да измени предходните правила по този въпрос. Напротив, и аз като датското правителство и Парламента смятам, че съображение 57 от Регламент № 1306/2013 показва, че законодателят *не е смятал* да променя предходната правна уредба. Така от това съображение, отнасящо се до системата за кръстосано съответствие, става ясно, че Регламент № 1306/2013 има за цел, „[в] името на последователността […] *да се обединят* съответните разпоредби на Съюза в един правен инструмент“ [45], от което се разбира, че законодателят не е искал да променя системата за намаление в случай на неспазване на правилата за кръстосано съответствие.

80. Второ, що се отнася до подготвителните работи на Регламент № 1306/2013, отбелязвам, че дори ако от тях се установяваше волята на законодателя да промени метода за изчисляване на намаленията, подобно намерение според мен не би могло да е определящо при тълкуването на съответните разпоредби, доколкото то по никакъв начин не е изразено в самата правна уредба, по-конкретно в разпоредбите, в съображенията на Регламент № 1306/2013 или в целите на съответните правила [46].

81. Като се има предвид това, във всеки случай аз не смятам, за разлика от Комисията, че от подготвителните работи на член 99 от Регламент № 1306/2013 може да се направи извод, че законодателят е възнамерявал да промени метода за изчисляване на намаленията. Припомням, че според Комисията тази разпоредба, а не член 97, параграф 1 от този регламент, определя годината, въз основа на която е необходимо да се изчисляват намаленията на преките плащания.

82. Във връзка с това отбелязвам, че действително член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 е бил променен в хода на законодателния процес, тъй като първоначалната редакция на тази разпоредба в предложението на Комисията се е позовавала *на годината на неспазването* [47], докато окончателният вариант на тази разпоредба се позовава на *годината на констатирането*. Противно на твърденията на Комисията, в подготвителните работи няма нищо, от което все пак да се направи извод, че чрез тази промяна, която е била направена по време на тристранните срещи по предложение на Комисията [48], законодателят е искал да промени релевантната за *изчисляване* на намаленията година спрямо старата правна уредба.

45 Курсивът е мой. Припомням, че преди влизането в сила на Регламент № 1306/2013 разпоредбите във връзка със санкциите за нарушение на правилата за кръстосано съответствие са предвидени в Регламент № 73/2009 за директното подпомагане на земеделските производители. При реформата на ОСП някои общи за отделните видове помощи разпоредби са включени в Регламент № 1306/2013 относно финансирането на ОСП, който следователно е т.нар. „хоризонтален“ регламент. В този смисъл законодателят е включил правилата във връзка с кръстосаното съответствие в Регламент № 1306/2013.

46 Вж. също така в този смисъл заключенията на генералния адвокат Bobek по дело BV (C-129/19, EU:C:2020:375, т. 118—123) и по дело Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, т. 61—63).

47 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика (COM(2011)628 окончателен). Член 99, параграф 1 от посоченото предложение се позовава по-специално на „съответната календарна година или години“. Както бе обяснено в точка 56 от настоящото заключение, това позоваване съответства на годината на неспазването.

48 Трите законодатели потвърждават, че промяната е направена по време на тристранните срещи по предложение на Комисията.

83. В подкрепа на своето становище Комисията представя *вътрешни* документи, които позволявали да се приеме, че тя е имала такова намерение, когато е предложила тази промяна: тя е смятала, че изчисляването на намаленията е уредено в член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и че трябва да се използва не годината на *неспазването*, а годината на *констатирането*, с мотива че е твърде трудно да се определи годината, през която е настъпило неспазването на правилата за кръстосано съответствие [49].

84. Налага се обаче констатацията, както правят Парламентът и Съветът, че в подготвителните (публични) работи на Регламент № 1306/2013 няма нито един елемент, който позволява да се приеме, че и двамата законодатели са били информирани за тези т.нар. мотиви и че като са приели предложението, те са се съгласили с тях [50]. От това следва, че посоченият вътрешен документ не може да служи като източник за тълкуване. От друга страна, както изтъкват Парламентът и Съветът, предложената от Комисията промяна би могла да бъде обяснена с нейната воля да гарантира последователност със съдържанието на старата разпоредба относно прилагането, а именно член 70, параграф 8, буква а) от Регламент за прилагане № 1122/2009.

85. Предвид всички гореизложени съображения аз правя извода, че законодателят *не е* имал намерение да променя метода за изчисляване на намаленията в Регламент № 1306/2013.

4. Заключение относно тълкуването на Регламент № 1306/2013

86. От всички изложени по-горе съображения следва, че член 97, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 трябва се тълкува в смисъл, че намаленията на плащанията поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие трябва да бъдат *изчислявани* въз основа на плащанията, които са предоставени или предстои да се предоставят за годината, в която *не са спазени* правилата, докато член 99, параграф 1 от този регламент трябва да се тълкува в смисъл, че така изчислените намаления на преките плащания се *прилагат* към плащанията, които са предоставени или предстои да се предоставят за календарната година, в която е *констатирано* посоченото неспазване.

Д. За тълкуването на Регламент № 809/2014

87. Що се отнася до член 73, параграф 4, буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014, отбелязвам, че текстът на тази разпоредба по същество е идентичен с текста на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. Ето защо, като разпоредба от Регламента за прилагане член 73, параграф 4, буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014 трябва да се тълкува в съответствие с член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. От това следва, че член 73, параграф 4, буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014 също трябва да бъде тълкуван в смисъл, че намаленията на преките плащания се *прилагат* към плащанията, които са получени или трябва да бъдат получени за календарната година, в която е *констатирано* неспазването на правилата за кръстосано съответствие [51].

49 От този вътрешен документ на Комисията от 15 май 2013 г., отнасящ се до член 99, параграф 1 от предложението за регламент, става ясно, че „[..t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding. […]“.

50 Доколкото ми е известно, и както изтъкват Съветът и Парламентът, промяната е спомената само в два публични документа на Съвета. Въпреки това от тях изобщо не може да се направи извод за намерение на законодателя да направи промяна. В първия документ, който носи референция 10204/13 ADD1 и дата 7 юни 2013 г., коментарът относно член 99, параграф 1 гласи: „Open — revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding“. Както обясних в точка 61 от настоящото заключение, терминът „прилагане“ („applied“ на английски) може да означава както изчисляване, така и налагане на намалението. Във втория документ, който носи референция 10204/13 REV и дата 14 юни 2013 г., този коментар е заменен от текста на член 99, параграф 1, така както е приет, което също не позволява да бъдат очертани мотивите на законодателя.

51 Обстоятелството, че при приемането на член 73, параграф 4, буква а) от Регламент за изпълнение № 809/2014 Комисията очевидно е смятала, че член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 се отнася не за прилагането, а за изчисляването на намалението, е обяснение за това, че тази разпоредба единствено възпроизвежда съдържанието на член 99, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.

V. Заключение

88. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област) въпрос по следния начин:

„1) Член 97, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета трябва се тълкува в смисъл, че намаленията на преките плащания поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие трябва да бъдат изчислявани въз основа на плащанията, които са предоставени или предстои да се предоставят за годината, в която не са спазени правилата.

2) Член 99, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета и член 73, параграф 4, initio и буква а) от Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол, мерките за развитие на селските райони и кръстосаното съответствие трябва да се тълкуват в смисъл, че така изчислените намаления на преките плащания се прилагат към плащанията, които са предоставени или предстои да се предоставят за календарната година, в която е констатирано неспазването на правилата за кръстосано съответствие“.