GENERALINIO ADVOKATO
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE IŠVADA,
pateikta 2020 m. lapkričio 25 d.[1]

Byla C-361/19

De Ruiter vof
prieš
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(*College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Administracinis apeliacinis ekonominių bylų teismas, Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Bendra žemės ūkio politika – Tiesioginės išmokos – Reglamentas (ES) Nr. 1306/2013 – 97 straipsnio 1 dalis – 99 straipsnio 1 dalis – Įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 809/2014 – 73 straipsnio 4 dalies a punktas – Sumažinimas ir neskyrimas pažeidus kompleksinės paramos taisykles – Metų, į kuriuos reikia atsižvelgti apskaičiuojant sumažinimo procentinį dydį, nustatymas – Sumažinimo apskaičiavimas – Sumažinimo taikymas – Pažeidimo padarymo metai – Pažeidimo nustatymo metai – Sprendimas *Teglgaard ir Fløjstrupgård* (C-239/17, EU:C:2018:597)“

I. Įvadas

1. Nagrinėjant šią bylą papildoma Sprendime *Teglgaard ir Fløjstrupgård*[2] atlikta analizė.

2. Tame sprendime Teisingumo Teismas turėjo nustatyti, ar pagal tuomet aptariamus teisės aktus ūkininkams mokėtinų tiesioginių išmokų sumažinimas dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo[3] turi būti apskaičiuojamas remiantis išmokomis, skirtomis už kalendorinius metus, kuriais pažeidimas *padarytas*, ar išmokomis, skirtomis už metus, kuriais pažeidimas *nustatytas*[4]. Teisingumo Teismas nustatė, kad apskaičiuojant numažinimą reikia atsižvelgti į pažeidimo *padarymo* metus[5].

3. Tuo metu, kai buvo priimtas Sprendimas *Teglgaard*, toje byloje aptariamos taisyklės jau buvo panaikintos ir pakeistos naujais teisės aktais, kuriais buvo iš dalies pakeistos atitinkamos nuostatos. Šiuos naujus teisės aktus ir reikia išaiškinti šioje byloje, kurioje iškilęs klausimas yra toks pat, kaip ir nagrinėtas Sprendime *Teglgaard*, bet jį reikia spręsti atsižvelgiant į naujuosius teisės aktus: ar juose

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 2018 m. liepos 25 d. sprendimas (C-239/17, EU:C:2018:597), toliau – Sprendimas *Teglgaard*.

3 Dėl kompleksinės paramos sistemos žr. šios išvados 39–41 punktus.

4 Sprendimas *Teglgaard*, 34 punktas.

5 Sprendimas *Teglgaard*, 59 punktas.

kaip tiesioginių išmokų sumažinimo apskaičiavimo pagrindas yra nurodyti pažeidimo *padarymo* metai, ar jo *nustatymo* metai? Išaiškintinos nuostatos – tai Reglamento (ES) Nr. 1306/2013[6] 97 straipsnio 1 dalis ir 99 straipsnio 1 dalis, taip pat Įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 809/2014[7] 73 straipsnio 4 dalies a punktas.

4. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismas iš esmės turi nustatyti, ar priimdamas naujuosius teisės aktus jų leidėjas siekė pakeisti metus, į kuriuos atsižvelgiant reikia apskaičiuoti sumažinimą pagal ankstesnius teisės aktus.

5. Atlikęs analizę siūlysiu Teisingumo Teismui į šį klausimą atsakyti neigiamai – kad apskaičiuojant sumažinimą visada reikia atsižvelgti į pažeidimo *padarymo* metus.

6. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą, kuriame užduotas šis klausimas, pateikė *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Administracinis apeliacinis ekonominių bylų teismas, Nyderlandai), nagrinėdamas vienos ūkininkės ir *Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (Žemės ūkio, gamtos ir maisto kokybės ministerija, toliau – ministerija) ginčą dėl ministerijos nurodymo sumažinti šiai ūkininkei mokėtinų tiesioginių išmokų sumą dėl du kartus pažeistų kompleksinės paramos taisyklių.

II. Teisinis pagrindas

A. Byloje Teglgaard taikyta Sąjungos teisė (ankstesnis teisinis pagrindas)

7. Kompleksinės paramos sistema buvo nustatyta Reglamente (EB) Nr. 1782/2003[8] ir patikslinta Įgyvendinimo reglamente (EB) Nr. 796/2004[9] (1 skirsnis). Vėliau šie reglamentai buvo panaikinti ir pakeisti atitinkamai Reglamentu (EB) Nr. 73/2009[10] ir Įgyvendinimo reglamentu (EB) Nr. 1122/2009[11] (2 skirsnis). Būtent šie reglamentai buvo aptariami Sprendime *Teglgaard*.

6 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008 (OL L 347, 2013, p. 549; klaidų ištaisymai: OL L 130, 2016 5 19, p. 9, ir OL L 327, 2017 12 9, p. 83).

7 2014 m. liepos 17 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatų dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos, kaimo plėtros priemonių ir kompleksinės paramos taikymo taisyklės (OL L 227, 2014, p. 69).

8 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams bei iš dalies keičiantis [r]eglamentus (EEB) Nr. 2019/93, (EB) Nr. 1452/2001, (EB) Nr. 1453/2001, (EB) Nr. 1454/2001, (EB) Nr. 1868/94, (EB) Nr. 1251/1999, (EB) Nr. 1254/1999, (EB) Nr. 1673/2000, (EEB) Nr. 2358/71 ir (EB) Nr. 2529/2001 (OL L 270, 2003, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 4 t., p. 269).

9 2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamentas, nustatantis išsamias kompleksinio paramos susiejimo, moduliavimo ir integruotos administravimo ir kontrolės sistemos, numatytų Tarybos reglamente (EB) Nr. 1782/2003, nustatančiame bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrąją žemės ūkio politiką taisykles ir nustatančiame tam tikra paramos schemas ūkininkams, įgyvendinimo taisykles (OL L 141, 2004, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 44 t., p. 243).

10 2009 m. sausio 19 d. Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų ūkininkams pagal bendrą žemės ūkio politika taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams, iš dalies keičiantis [r]eglamentus (EB) Nr. 1290/2005, (EB) Nr. 247/2006, (EB) Nr. 378/2007 ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 (OL L 30, 2009, p. 16; klaidų ištaisymai: OL L 43, 2010 2 18, p. 7, ir OL L 130, 2013 5 15, p. 60).

11 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentas, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu, moduliavimu ir integruota administravimo ir kontrolės sistema pagal tame reglamente numatytas ūkininkams skirtas tiesioginės paramos schemas, ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu pagal vyno sektoriui numatytą paramos schemą (OL L 316, 2009, p. 65; klaidų ištaisymai: OL L 327, 2012 11 27, p. 58, ir OL L 246, 2013 9 17, p. 3).

1. Reglamentas Nr. 1782/2003 ir Įgyvendinimo reglamentas Nr. 796/2004

8. Iš esmės Reglamento Nr. 1782/2003 6 straipsnio 1 dalyje versijoje prancūzų kalba buvo nustatyta, kad pažeidus kompleksinės paramos taisykles bendra tiesioginių išmokų, kurios turi būti skiriamos už „kalendorinius metus, kuriais nustatomas toks reikalavimų nesilaikymas“, suma sumažinama [12]. Tačiau beveik visose kitose šios nuostatos kalbinėse versijose kalbama apie „metus, kuriais nesilaikyta reikalavimų“ [13].

9. Nuo 2008 m. Reglamentu (EB) Nr. 146/2008 [14] Reglamento Nr. 1782/2003 6 straipsnio 1 dalis buvo iš dalies pakeista taip:

„Jei bet kuriuo metu konkrečiais kalendoriniais metais (toliau – atitinkami kalendoriniai metai) ūkininkas nesilaikė teisės aktais nustatytų valdymo ar geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų, ir toks reikalavimų nesilaikymas yra tiesiogiai pagalbos paraišką atitinkamais kalendoriniais metais pateikusiam ūkininkui priskirtinų veiksmų ar neveikimo rezultatas, visa šiam ūkininkui jau numatyta išmokėti tiesioginių išmokų suma <…> sumažinama arba panaikinama <…>“

10. Įgyvendinimo reglamento Nr. 796/2004 66 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje buvo nurodyta:

„1. <…> jei nustatoma, kad pažeidimai padaryti dėl ūkininko aplaidumo, sumažinimas taikomas visai sumai tiesioginių išmokų <…>, skirtų arba skirtinų pagal pagalbos paraiškas, kurias ūkininkas yra pateikęs ar pateiks tais kalendoriniais metais, kuriais nustatomos šios išvados [nustatyti šie pažeidimai]. <…>“

2. Reglamentas Nr. 73/2009 ir Įgyvendinimo reglamentas Nr. 1122/2009

11. Nuo 2009 m. sausio 19 d. Reglamento Nr. 1782/2003, iš dalies pakeisto Reglamentu Nr. 146/2008, 6 straipsnio 1 dalis buvo pakeista Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalimi, o nuo 2009 m. lapkričio 30 d. Įgyvendinimo reglamento Nr. 796/2004 66 straipsnio 1 dalis buvo pakeista Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 70 straipsnio 8 dalies a punktu.

12. Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje buvo nustatyta:

„1. Jei bet kuriuo metu atitinkamais kalendoriniais metais (toliau — „atitinkami kalendoriniai metai“) nesilaikoma teisės aktais nustatytų valdymo arba geros žemės ūkio bei aplinkosaugos būklės reikalavimų, ir reikalavimų buvo nesilaikoma dėl veiksmų arba neveikimo, kurie tiesiogiai priskiriami ūkininkui, pateikusiam paraišką paramai gauti atitinkamais kalendoriniais metais, visa tam ūkininkui skirtų ar skirtinų tiesioginių išmokų suma <…> yra sumažinama <…>“

13. Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 70 straipsnio 8 dalies a punkte buvo nurodyta:

„8. Mažinimo procentinis dydis taikomas bendrai šių dėmenų sumai:

a) visos tiesioginių išmokų sumos, kuri išmokėta arba turi būti išmokėta ūkininkui, kai jis pateikia paraišką ar ją pateiks tais kalendoriniais metais, kuriais nustatytas pažeidimas <…>“

12 Ši nuostata prancūzų kalba suformuluota taip: „Lorsque 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 [...]“ („Jei dėl konkrečiam ūkininkui tiesiogiai priskiriamo veikimo ar neveikimo nesilaikoma teisės aktais nustatytų valdymo ar geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų, visa tiesioginių išmokų, kurios turi būti skiriamos už kalendorinius metus, kuriais nustatoma, kad nesilaikyta reikalavimų, suma sumažinama <…>“).

13 Žr. Sprendimo *Teglgaard* 36 punktą.

14 2008 m. vasario 14 d. Tarybos reglamento, iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 (OL L 46, 2008, p. 1), 1 straipsnio 1 punkto a papunktis.

B. Pagrindinėje byloje taikoma Sąjungos teisė

14. Nuo 2013 m. gruodžio 17 d. nuostatos, susijusios su kompleksinės paramos taisyklių, nustatytų Reglamente Nr. 73/2009, laikymusi, buvo pakeistos Reglamento Nr. 1306/2013[15] (1 skirsnis) nuostatomis, o nuo 2014 m. liepos 17 d. Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 nuostatos buvo pakeistos Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 (2 skirsnis) nuostatomis. Būtent šiuos reglamentus, kurie yra bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) reformos dalis, reikia išaiškinti šioje byloje.

1. Reglamentas Nr. 1306/2013

15. Reglamento Nr. 1306/2013 53 konstatuojamoji dalis suformuluota taip:

„[Reglamentu Nr. 1782/2003], kuris buvo pakeistas Reglamentu [Nr. 73/2009], nustatytas principas, pagal kurį visas tam tikros BŽŪP numatytos paramos išmokėjimas gavėjui turėtų būti siejamas su taisyklių, taikomų žemės ūkio valdymui, žemės ūkio gamybai ir veiklai, laikymusi. <…>“

16. Šio reglamento 57 konstatuojamojoje dalyje pažymima:

„Kompleksinės paramos sistema numatyti tam tikri administraciniai reikalavimai tiek paramos gavėjams, tiek nacionalinėms administracijoms, nes turi būti užtikrinamas duomenų registravimas, atliekamos patikros ir prireikus taikomos sankcijos. Tos sankcijos turėtų būti proporcingos, veiksmingos ir atgrasomos. Jomis neturėtų būti daromas poveikis kitoms kitomis Sąjungos arba nacionalinės teisės nuostatomis numatytoms sankcijoms. Siekiant nuoseklumo tikslinga atitinkamas Sąjungos nuostatas sujungti į vieną teisinį dokumentą <…>“

17. Minėto reglamento 91 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„1. Kai 92 straipsnyje nurodytas paramos gavėjas nesilaiko 93 straipsnyje nustatytų kompleksinės paramos taisyklių, tam paramos gavėjui skiriama administracinė nuobauda.“

18. Minėto reglamento 97 straipsnio „Administracinių nuobaudų taikymas“ 1 dalies pirmoje pastraipoje nurodyta:

„1. 91 straipsnyje numatyta administracinė nuobauda taikoma tais atvejais, kai kuriuo nors atitinkamų vienų kalendorinių metų (toliau – atitinkami kalendoriniai metai) laiku nesilaikoma kompleksinės paramos taisyklių ir dėl šio nesilaikymo yra tiesiogiai atsakingas paramos gavėjas, atitinkamais kalendoriniais metais pateikęs paramos paraišką arba mokėjimo prašymą.“

19. Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio „Administracinės nuobaudos dydžio apskaičiavimas“ 1 dalyje įtvirtinta:

„1. 91 straipsnyje numatyta administracinė nuobauda yra 92 straipsnyje išvardytų išmokų, kurios atitinkamais kalendoriniais metais arba atitinkamais metais skiriamos arba numatytos skirti atitinkamam paramos gavėjui paramos paraiškų, kurias jis pateikė arba pateiks kalendoriniais metais, kuriais reikalavimų nesilaikymas nustatytas, sumažinimas arba visos sumos neskyrimas.

Apskaičiuojant to sumažinimo ir neskyrimo dydį atsižvelgiama į nustatyto reikalavimų nesilaikymo sunkumą, mastą, pastovumą ir pasikartojimą, taip pat į 2, 3 ir 4 dalyse išdėstytus kriterijus.“

15 Patikslintina, kad nors nuostatos, susijusios su kompleksinės paramos taisyklių, nustatytų Reglamente Nr. 73/2009, laikymusi, buvo pakeistos Reglamento Nr. 1306/2013 nuostatomis, Reglamento Nr. 73/2009 nuostatos formaliai buvo panaikintos 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1307/2013, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos sistemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės ir panaikinami Tarybos reglamentas (EB) Nr. 637/2008 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009 (OL L 347, 2013, p. 608, ir klaidų ištaisymas OL L 130, 2016 5 19, p. 13).

2. Įgyvendinimo reglamentas Nr. 809/2014

20. Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 V antraštinės dalies III skyrius pavadintas „Administracinių nuobaudų apskaičiavimas ir taikymas“. Šiame skyriuje esančio 73 straipsnio „Bendrieji principai“ 4 dalies a punkte nustatyta:

„4. Administracinė nuobauda taikoma bendrai sumai [tiesioginių] išmokų, skirtų arba skirsimų tam gavėjui pagal:

a) pažeidimo nustatymo metais jo pateiktas ar pateiksimas pagalbos paraiškas arba mokėjimo prašymus <…>“

III. Pagrindinė byla, prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme

21. Ieškovė pagrindinėje byloje yra ūkininkė. 2016 m. *Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit* (Nyderlandų maisto ir vartojimo produktų saugos tarnyba, toliau – NVWA) ieškovės įmonėje atlikus patikrinimą buvo nustatyti du kompleksinės paramos taisyklių pažeidimai: vienas – sveikatos srityje, padarytas 2015 m., kitas – gyvūnų gerovės srityje, padarytas 2016 m.

22. 2017 m. vasario 16 d. po kurį laiką trukusio susirašinėjimo su ieškove NVWA priėmė sprendimą, kuriuo ieškovei dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo buvo 5 % sumažintos tiesioginės išmokos, skirtinos už 2016 m.

23. Ieškovė pateikė skundą dėl šio sprendimo, kurį ministerija 2017 m. birželio 30 d. sprendimu atmetė kaip nepagrįstą. Tada ieškovė apskundė šį sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

24. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad ministerija pagrįstai nustatė ieškovei sumažinimą.

25. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas visų pirma pažymi, kad vienas pažeidimas buvo padarytas 2015 m., o kitas – 2016 m. Abu pažeidimai buvo nustatyti 2016 m. Taigi pirmojo pažeidimo atveju *pažeidimo padarymo metai* nesutampa su jo *nustatymo metais*.

26. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat konstatuoja, kad už kiekvieną iš šių dviejų pažeidimų NVWA pagal Deleguotojo reglamento (ES) Nr. 640/2014[16] 39 straipsnio 1 dalį 3 % sumažino paramos sumą. Kadangi abu pažeidimai buvo nustatyti tais pačiais metais (2016 m.) ir buvo susiję su skirtingomis kompleksinės paramos sritimis, NVWA susumavo abu sumažinimus ir pagal Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 74 straipsnį nustatė didžiausią galimą 5 % sumažinimo dydį. Taigi NVWA apskaičiavo tiesioginių išmokų sumažinimą atsižvelgdama į metus, kuriais buvo *nustatyti* abu pažeidimai (2016 m.), o ne į metus, kuriais šie pažeidimai buvo *padaryti* (atitinkamai 2015 m. ir 2016 m.).

27. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad šis sumažinimo apskaičiavimo metodas atitinka Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalį ir Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktą. Iš tikrųjų, jo nuomone, iš šių nuostatų aiškiai matyti, kad tiesioginių išmokų sumažinimas dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo turi būti apskaičiuojamas atsižvelgiant į tiesiogines išmokas, skiriamas už *metus, kuriais nustatomas* šis pažeidimas.

16 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotasis reglamentas, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatos dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos ir dėl išmokų neskyrimo arba atšaukimo sąlygų bei administracinių nuobaudų, taikomų tiesioginėms išmokoms, paramai kaimo plėtrai ir kompleksinei paramai (OL L 181, 2014, p. 48).

28. Tačiau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar minėtos nuostatos suderinamos su tam tikrais bendraisiais Sąjungos teisės principais, jei tuo atveju, kai kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo padarymo metai nesutampa su pažeidimo nustatymo metais, sumažinimas apskaičiuojamas remiantis pažeidimo *nustatymo metais*. Konkrečiau kalbant, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar, atsižvelgiant į Sprendimo *Teglgaard* motyvus, minėtos Sąjungos teisės nuostatos laikytinos pažeidžiančiomis vienodo požiūrio, proporcingumo ir teisinio saugumo principus.

29. Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas 2019 m. balandžio 23 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2019 m. gegužės 3 d., nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar [Reglamento Nr. 1306/2013] 99 straipsnio 1 dalis bei [Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014] 73 straipsnio 4 dalies a punktas, kuriuose numatyta, kad siekiant nustatyti metus, kuriais apskaičiuojamas kompleksinės paramos sumažinimas, remiamasi metais, kuriais nustatomas kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas, galioja tais atvejais, kai pažeidimo metai nesutampa su pažeidimo nustatymo metais?“

30. Rašytines pastabas pateikė Nyderlandų, Danijos ir Vokietijos vyriausybės, Europos Parlamentas, Europos Sąjungos Taryba ir Europos Komisija. Be to, šios suinteresuotosios šalys, taip pat Švedijos vyriausybė, atsakė į Teisingumo Teismo 2020 m. balandžio 27 d. pateiktus rašytinius klausimus.

IV. Analizė

A. Pirminės pastabos dėl prejudicinio klausimo

31. Prejudiciniu klausimu, kaip jis suformuluotas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia, *ar galioja* Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalis ir Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktas, o ne prašo *išaiškinti* šias nuostatas. Iš tikrųjų jis mano, kad iš šių nuostatų aiškiai matyti, jog išmokų sumažinimas turi būti apskaičiuojamas remiantis išmokomis, skiriamomis už *metus, kuriais nustatytas* kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas [17].

32. Nepritariu prielaidai, kuri susijusi su Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies ir Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punkto išaiškinimu ir kuria grindžiamas prejudicinis klausimas.

33. Mano manymu, šios nuostatos neleidžia iš pirmo žvilgsnio aiškiai nustatyti, ar šiuose teisės aktuose kaip sumažinimo apskaičiavimo pagrindas nurodyti *pažeidimo padarymo metai*, ar *pažeidimo nustatymo metai*. Taigi nagrinėjant šią bylą visų pirma reikia atsakyti į šį klausimą.

34. Šiuo tikslu būtina išaiškinti ne tik prejudiciniame klausime nurodytas nuostatas, bet ir – pirmiausia – Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalį. Iš tikrųjų reikia atsakyti į klausimą, ar sumažinimo apskaičiavimą veikiau reglamentuoja Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalis, o ne šio reglamento 99 straipsnio 1 dalis ir Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktas.

17 Žr. šios išvados 27 punktą.

35. Atsižvelgdamas į šiuos patikslinimus manau, kad, kaip bus paaiškinta toliau, atitinkamos nuostatos yra susijusios su *pažeidimo padarymo metais*, kuriais remiantis turi būti apskaičiuojamas sumažinimas, o tai reiškia, kad nuostatų galiojimo klausimas, kurį pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nekyla.

36. Todėl vienintelis klausimas, į kurį reikia atsakyti nagrinėjant šią bylą, – tai klausimas, susijęs su atitinkamų nuostatų išaiškinimu siekiant nustatyti, kuriais metais reikia remtis apskaičiuojant tiesioginių išmokų sumažinimą.

37. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ir siekiant naudingai atsakyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, prejudicinį kausimą reikia performuluoti taip[18]: ar Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalis ir 99 straipsnio 1 dalis bei Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktas turi būti aiškinami taip, kad tiesioginių išmokų sumažinimas dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo apskaičiuotinas remiantis išmokomis, skiriamomis už kalendorinius metus, kuriais šis pažeidimas *padarytas*, ar išmokomis, skiriamomis už metus, kuriais šis pažeidimas *nustatytas*?

38. Siekiant atsakyti į šį klausimą, mano manymu, tikslinga pirmiausia glaustai priminti išmokų sumažinimo kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo atveju sistemą (B dalis). Paskui – priminti Sprendime *Teglgaard* padarytas išvadas (C dalis) ir išaiškinti pagrindinėje byloje taikytinas nuostatas (D dalis).

B. Dėl išmokų sumažinimo kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo atveju sistemos

39. BŽŪP srityje ūkininkai, siekdami gauti teisę į tiesiogines išmokas, turi atitikti paramos skyrimo sąlygas. Gaudami šią paramą jie taip pat turi laikytis kompleksinės paramos taisyklių[19], kurių nesilaikant tam tikra procentine dalimi sumažinama visa paramos suma.

40. Tiesioginių išmokų sumažinimas dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo vyksta dviem etapais: *apskaičiuojant* sumažinimą, o paskui jį *taikant*.

41. Siekiant apskaičiuoti sumažinimą *pažeidimo padarymo metų* arba *pažeidimo nustatymo metų* kaip apskaičiavimo pagrindo pasirinkimas gali turėti labai didelę reikšmę sumažinimo dydžiui. Iš tikrųjų faktinės aplinkybės, kaip antai dirbamų hektarų skaičius, į kurias atsižvelgiant skiriamos tiesioginės išmokos, kiekvienais metais gali labai skirtis. Todėl, jei kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas buvo nustatytas ne tais pačiais metais, kai jis buvo padarytas, apskaičiavimo pagrindu laikant *pažeidimo nustatymo metus* išmokų suma, kuriai taikomas sumažinimas, gali būti didesnė nei suma, skirta pažeidimo padarymo metais, jei hektarų skaičius padidėjo, arba, priešingai, mažesnė, jei hektarų skaičius sumažėjo[20].

18 Primintina, kad pagal nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimo procedūrą, įtvirtintą SESV 267 straipsnyje, šis teismas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui turi pateikti naudingą atsakymą, leidžiantį priimti sprendimą jo nagrinėjamoje byloje. Į tai atsižvelgdamas Teisingumo Teismas turi performuluoti jam pateiktus prejudicinius klausimus arba nustatyti, ar klausimas, susijęs su Sąjungos teisės nuostatos galiojimu, yra grindžiamas teisingu atitinkamo teksto aiškinimu. Žr. 1997 m. liepos 17 d. Sprendimą *Krüger* (C-334/95, EU:C:1997:378, 22 ir 23 punktai).

19 Pagal kompleksinės paramos taisykles visos tiesioginės paramos išmokėjimas siejamas su taisyklių, taikomų žemės ūkio paskirties žemei, žemės ūkio gamybai ir veiklai, kuriomis siekiama į bendro rinkos organizavimo formas įtraukti pagrindinius aplinkos, maisto saugos, gyvūnų sveikatos ir gerovės, geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartus, laikymusi. Jei šių standartų nesilaikoma, valstybės narės iš dalies arba visai nutraukia tiesioginės paramos mokėjimą. Taigi pagal kompleksinės paramos taisykles ūkininkas turi kiekvienais veiklos metais laikytis teisės aktais nustatytų valdymo reikalavimų bei geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės sąlygų, kurie sudaro kompleksinės paramos taisykles (žr. Sprendimą *Teglgaard*, 40–42 punktai).

20 Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimą *Teglgaard*, 48 ir 53 punktai. Dėl konkretaus pavyzdžio žr. šios išvados 72–76 punktus. Kita vertus, jei pažeidimo padarymo metai sutampa su jo nustatymo metais, nėra reikalo pasirinkti tarp pažeidimo padarymo ir nustatymo metų.

42. Būtent toks atvejis, kai tiesioginių išmokų sumos pažeidimo padarymo metais ir jo nustatymo metais skiriasi, buvo aptariamas Sprendime *Teglgaard*[21].

C. Sprendime Teglgaard padarytos išvados

43. Šioje byloje Sprendimas *Teglgaard* reikšmingas dviem atžvilgiais.

44. *Pirma*, Teisingumo Teismas susidūrė su išaiškinimo klausimu, analogišku šioje byloje iškilusiam klausimui, t. y. su atsižvelgimu į *pažeidimo padarymo metus* ar *pažeidimo nustatymo metus* apskaičiuojant tiesioginių išmokų sumažinimą.

45. Konkrečiau kalbant, reikėjo išaiškinti Reglamento Nr. 1782/2003 6 straipsnio 1 dalį. Šios nuostatos formuluotė nebuvo aiški dėl skirtumų įvairiose kalbinėse jos versijose. Iš esmės šios nuostatos versijoje prancūzų kalba buvo nurodyta, kad išmokų sumažinimui reikšmingi metai yra *pažeidimo nustatymo* metai. Tačiau beveik visose kitose šios nuostatos kalbinėse versijose buvo nustatyta, kad šiam sumažinimui reikšmingi metai yra *pažeidimo padarymo metai*[22].

46. Esant šioms dviem aiškinimo galimybėms Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokiais metais laikytini pažeidimo padarymo metai. Savo nuomonę jis pirmiausia grindė, viena vertus, kompleksinės paramos taisyklėmis siekiamu tikslu ir, kita vertus, proporcingumo, vienodo požiūrio ir teisinio saugumo principais.

47. Taigi Teisingumo Teismas visų pirma pažymėjo, kad tik atsižvelgiant į pažeidimo padarymo metus galima visais atvejais užtikrinti, kad bus įgyvendintas kompleksinės paramos taisyklėmis siekiamas tikslas.

48. Šiuo klausimu jis nurodė, kad Reglamento Nr. 1782/2003 tikslas, kiek tai susiję su kompleksinės paramos taisyklių laikymusi, – *susieti* tiesioginės paramos išmokėjimą su teisės aktuose nustatytų reikalavimų, susijusių su valdymu bei geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės sąlygomis, kurie sudaro kompleksinės paramos taisykles, laikymusi. Jei šių reikalavimų nesilaikoma, valstybės narės turi sumažinti tiesioginių išmokų sumą. Teisingumo Teismo teigimu, šių reikalavimų laikymasis turi prasmę tik tuo atveju, jei už jų nesilaikymą taikoma nuobauda sumažinant kalendoriniais metais, kuriais nesilaikyta šių reikalavimų, numatytas skirti tiesiogines išmokas. Iš tikrųjų tik dėl šios atitikties gali būti išlaikytas ūkininko elgesio, už kurį taikoma nuobauda, ir šios nuobaudos *ryšys*, nes faktinės aplinkybės, į kurias atsižvelgiant skiriamos tiesioginės išmokos, įvairiais metais gali skirtis[23].

49. Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, kad tik atsižvelgiant į pažeidimo padarymo metus kaip į apskaičiavimo pagrindą galima visais atvejais užtikrinti proporcingumo principo laikymąsi. Iš tikrųjų atsižvelgiant į kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo nustatymo metus siekiant apskaičiuoti tiesioginių išmokų sumažinimą negalima išlaikyti ryšio tarp ūkininko elgesio, lėmusio tokį sumažinimą, ir šio sumažinimo. Kita vertus, proporcingumo principo laikymasis visada buvo užtikrinamas, jei tiesioginių išmokų sumažinimas buvo skaičiuojamas nuo tiesioginių išmokų, skirtų arba numatytų skirti už kalendorinius metus, kuriais pažeistos kompleksinės paramos taisyklės, sumos, nes toks ryšys išlaikomas[24].

21 Šioje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepatikslina, ar faktinės aplinkybės, apibūdinančios atitinkamos ūkininkės padėtį, pažeidimo padarymo metais (2015) pasikeitė, palyginti su jo nustatymo metais (2016), kiek tai susiję su kompleksinės paramos taisyklių nesilaikymu sveikatos srityje.

22 Sprendimas *Teglgaard*, 36 punktas.

23 Sprendimas *Teglgaard*, 40–43 punktai.

24 Sprendimas *Teglgaard*, 40–43 ir 49–51 punktai.

50. Galiausiai atsižvelgiant į pažeidimo padarymo metus galima užtikrinti vienodo požiūrio ir teisinio saugumo principų laikymąsi. Iš tikrųjų šių metų pasirinkimas apskaičiavimo pagrindu leidžia išvengti pavojaus, kad išmokų suma, kuriai taikomas sumažinimas, būtų didesnė arba mažesnė nei išmokų suma, skiriama kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo nustatymo metais, o tai, viena vertus, padeda užtikrinti vienodą požiūrį į ūkininkus ir, kita vertus, atitinkamam ūkininkui sudaro galimybę numatyti finansines pasekmes, kurių jis turės patirti, jei pažeis kompleksinės paramos taisykles [25].

51. *Antra*, Sprendime *Teglgaard* Teisingumo Teismas išaiškino visas nuostatas, susijusias su sumažinimo apskaičiavimu, galiojusias iki šioje byloje aptariamų teisės aktų priėmimo. Nors šių ankstesnių nuostatų formuluotės laikui bėgant iš dalies pasikeitė [26], Teisingumo Teismas jas išaiškino vienodai. Šiuo klausimu pažymėtina, kad Teisingumo Teismas aiškiai atskyrė sumažinimo *apskaičiavimą* ir *taikymą*. Teisingumo Teismo teigimu, visas ankstesnes nuostatas reikia aiškinti taip, kad tiesioginių išmokų sumažinimas dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo turi būti *apskaičiuojamas* remiantis išmokomis, skirtomis arba numatytomis skirti už metus, kuriais *pažeistos* šios taisyklės, o taip apskaičiuotas tiesioginių išmokų sumažinimas turi būti *taikomas* išmokoms, kurios sumokėtos arba turi būti sumokėtos už kalendorinius metus, kuriais *nustatytas* kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas [27].

52. Kaip minėta šios išvados įvade, šioje byloje iškilęs klausimas – tai klausimas, ar toks aiškinimas taikytinas ir naujiems teisės aktams, ar teisės aktų leidėjas siekė pakeisti metus, į kuriuos atsižvelgiant apskaičiuotinas sumažinimas.

53. Siekiant atsakyti į šį klausimą, mano manymu, tikslinga pradėti nuo pagrindinio reglamento nuostatų, t. y. Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalies ir 99 straipsnio 1 dalies, išaiškinimo (D skirsnis), o paskui išaiškinti Įgyvendinimo reglamentą Nr. 809/2014 (E skirsnis). Iš tikrųjų kaip įgyvendinimo reglamentas, priimtas pagal teisę suteikiančią Reglamento Nr. 1306/2013 nuostatą, Įgyvendinimo reglamentas Nr. 809/2014 turi būti aiškinamas pagal Reglamentą Nr. 1306/2013 ir negali nukrypti nuo šio reglamento nuostatų, kurias jis privalo atitikti [28].

D. Dėl Reglamento Nr. 1306/2013 išaiškinimo

54. Aiškinant Reglamentą Nr. 1306/2013, Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalis yra ypač svarbi, nes būtent šią pagrindinio reglamento, galiojusio iki Reglamento Nr. 1306/2013 priėmimo, nuostatą Teisingumo Teismas išaiškino kaip susijusią su *pažeidimo padarymo metais*, į kuriuos atsižvelgtina apskaičiuojant sumažinimą [29]. Taigi kyla klausimas, kokia Reglamento Nr. 1306/2013 nuostata buvo pakeista Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalis.

55. Šiuo klausimu visų pirma konstatuotina, kad Reglamente Nr. 1306/2013 yra ne viena nuostata, identiška Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 daliai, o dvi nuostatos, būtent 97 straipsnio 1 dalis ir 99 straipsnio 1 dalis, kurių abiejų formuluotės iš pirmo žvilgsnio atrodo panašios į Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalies formuluotę [30].

25 Sprendimas *Teglgaard*, 48, 52 ir 53 punktai.

26 Kalbama, viena vertus, apie Reglamento Nr. 1782/2003 6 straipsnio 1 dalį, apie šio reglamento 6 straipsnio 1 dalį, iš dalies pakeistą Reglamentu Nr. 146/2008, taip pat apie Įgyvendinimo reglamento Nr. 796/2004 66 straipsnio 1 dalį ir, kita vertus, apie Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalį ir Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 70 straipsnio 4 dalį ir 8 dalies a punktą. Šios nuostatos cituojamos šios išvados II.A skirsnyje.

27 Žr. Sprendimą *Teglgaard*, 34–59 punktai.

28 Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Teglgaard*, 45 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

29 Žr. Sprendimą *Teglgaard*, 55 ir 56 punktai.

30 Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalies pradžia suformuluota panašiai kaip Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalis, o pabaiga – panašiai kaip Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalis.

56. Be to, pažymėtina, kad abiejose šiose nuostatose daroma nuoroda į konkrečius, bet skirtingus metus: Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalyje – į *pažeidimo nustatymo metus*, o šio reglamento 97 straipsnio 1 dalyje – į kalendorinius metus, kuriais paramos gavėjas turi laikytis kompleksinės paramos taisyklių, – tai atitinka *pažeidimo padarymo metus* [31]. Taigi kyla klausimas, kuri iš šių nuostatų susijusi su sumažinimo apskaičiavimu ir, apskritai, ar teisės aktų leidėjas siekė pakeisti atsižvelgimą į *pažeidimo padarymo metus*, kaip apskaičiavimo pagrindą, nustatytą ankstesniuose teisės aktuose.

57. Suinteresuotosios šalys iš esmės pateikia dvi skirtingas nuomones šiuo klausimu.

58. Viena vertus, Nyderlandų ir Vokietijos vyriausybės bei Komisija mano, kad šiais naujais teisės aktais jų leidėjas siekė pakeisti metus, į kuriuos atsižvelgiant reikia apskaičiuoti sumažinimą. Jų nuomone, Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalis, susijusi su apskaičiavimu, buvo pakeista Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalimi. Kadangi pastarojoje nuostatoje daroma nuoroda į *pažeidimo nustatymo metus*, sumažinimą reikia apskaičiuoti atsižvelgiant į šiuos metus.

59. Kita vertus, Danijos vyriausybė, Parlamentas ir Taryba laikosi nuomonės, kad naujieji teisės aktai iš esmės yra identiški ankstesniems teisės aktams ir kad jų leidėjas nesiekė pakeisti sumažinimo apskaičiavimui reikšmingų metų. Jie iš esmės mano, kad Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalis reglamentuoja ne sumažinimo *apskaičiavimą*, o jo *taikymą*. Taigi iš šios nuostatos, kurioje daroma nuoroda į *pažeidimo nustatymo metus*, matyti, kad sumažinimas turi būti *taikomas* šiais metais skirtoms išmokoms. Kita vertus, dėl sumažinimo *apskaičiavimo* Danijos vyriausybė mano, kad būtent Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalimi buvo pakeista Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalis, taigi sumažinimą reikia apskaičiuoti atsižvelgiant į *pažeidimo padarymo metus*, kaip nurodyta pirmojoje nuostatoje [32].

60. Dėl toliau nurodytų priežasčių pritariu pastarajam aiškinimui. Pirma, iš atitikties lentelės matyti, kad iš tikrųjų būtent Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalimi buvo pakeista Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalis (1 skirsnis). Antra, vien atsižvelgiant į *pažeidimo padarymo metus* kaip į sumažinimo apskaičiavimo pagrindą, visais atvejais galima užtikrinti Reglamentu Nr. 1306/2013 siekiamo tikslo kompleksinės paramos taisyklių srityje įgyvendinimą ir proporcingumo principo laikymąsi (2 skirsnis). Trečia, mano manymu, iš Reglamento Nr. 1306/2013 genezės nematyti, kad teisės aktų leidėjas *siekė* šiuo atžvilgiu pakeisti ankstesnes taisykles; galbūt netgi priešingai (3 skirsnis).

1. Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalies ir 99 straipsnio 1 dalies formuluotės ir šių nuostatų kontekstas, palyginti su ankstesniu reglamentu

61. Pirmiausia pažymėtina, kad, atsižvelgiant į formuluotes, ir Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalį, ir šio reglamento 99 straipsnio 1 dalį iš esmės galima suprasti kaip susijusias su sumažinimo apskaičiavimu, taigi ir laikyti nuostatomis, kuriomis pakeista Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnio 1 dalis. Iš tikrųjų nė vienoje iš jų nėra aiškiai minimi metai, į kuriuos atsižvelgiant reikia *apskaičiuoti* sumažinimą. Kita vertus, jose abiejose vartojamas plačios reikšmės veiksmažodis „taikyti“ sumažinimą, o tai gali reikšti ir „apskaičiuoti“, ir „priskirti“ [33].

31 Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimoi *Teglgaard* 55 punktą, susijusį su žodžių junginiu „kalendoriniai metai“. Mano žiniomis, šios nuostatos šiuo atžvilgiu vienodos įvairiose kalbinėse versijose, taigi šiuo aspektu jos yra aiškios.

32 Parlamentas ir Taryba taip pat yra tos nuomonės, kad sumažinimo apskaičiavimas turi būti grindžiamas išmokomis, skirtomis už pažeidimo padarymo metus. Tačiau jie nepatikslino, kokia nuostata ar nuostatomis tai teigdami remiasi.

33 Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Teglgaard*, 44 ir 45 punktus, taip pat generalinės advokatės E. Sharpston išvadą, pateiktą byloje *Teglgaard ir Fløjstrupgård* (C-239/17, EU:C:2018:328, 76 punktas). Kitose Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalies ir 99 straipsnio 1 dalies kalbinėse versijose taip pat vartojami plačios reikšmės žodžiai, kaip ir žodis „taikyti“: „imposed“ ir „applied“ versijoje anglų kalba, „opgelegd“ versijoje nyderlandų kalba bei „pålægges“ ir „anvendes“ versijoje danų kalba.

62. Tokiomis aplinkybėmis vis dėlto reikia konstatuoti, kad iš atitikties lentelės, pateiktos Reglamento Nr. 1307/2013 XI priede, matyti, jog būtent Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsniu buvo pakeistas Reglamento Nr. 73/2009 23 straipsnis [34].

63. Primintina, kad Reglamente Nr. 73/2009 nustatytos kompleksinės paramos taisyklės formaliai buvo panaikintos Reglamentu Nr. 1307/2013, nors jos buvo pakeistos Reglamento Nr. 1306/2013 nuostatomis [35]. Taigi reglamentai Nr. 1306/2013 ir 1307/2013, kurie abu – BŽŪP dalis, yra glaudžiai susiję [36]. Štai tokiomis aplinkybėmis atitikties tarp Reglamento Nr. 1306/2013 nuostatų ir panaikintų Reglamento Nr. 73/2009 nuostatų lentelė buvo pridėta prie Reglamento Nr. 1307/2013 [37].

64. Atsižvelgdamas į šią lentelę remiuosi principu, kad būtent Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalis lemia metus, pagal kuriuos reikia apskaičiuoti išmokų sumažinimą, taigi kyla klausimas: koks yra Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies tikslas?

65. Kaip ir Danijos vyriausybė, Taryba ir Parlamentas manau, kad ši nuostata susijusi su sumažinimo *taikymu*.

66. Iš tikrųjų kalbant apie formuluotes pirmiausia reikia konstatuoti, kad ši nuostata ir ankstesnė nuostata, kuri buvo susijusi su sumažinimo *taikymu*, t. y. Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 70 straipsnio 8 dalies a punktas, yra labai panašios. Taigi matyti, kad pastarąją nuostatą teisės aktų leidėjas įtraukė į Pagrindinį reglamentą Nr. 1306/2013 kaip 99 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą.

67. Be to, šį aiškinimą patvirtina minėta atitikties lentelė. Iš tikrųjų iš jos matyti, kad Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnis atitinka anksčiau galiojusio
Reglamento Nr. 73/2009 24 straipsnį. Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad pastarajame straipsnyje yra dalių, analogiškų Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies antrai pastraipai ir 2–4 dalims. Vis dėlto jame nėra nuostatos, kuri būtų lygiavertė Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies pirmai pastraipai, o tai patvirtina požiūrį, kad ši nuostata atitinka Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 70 straipsnio 8 dalies a punktą.

68. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia atmesti Nyderlandų ir Vokietijos vyriausybių bei Komisijos pateiktą argumentą, susijusį su 99 straipsnio pavadinimu „Administracinės nuobaudos dydžio apskaičiavimas“, kurio nebuvo ankstesniuose reglamentuose. Tiesa, šis pavadinimas galėtų reikšti nuorodą, kad Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa yra susijusi su sumažinimo apskaičiavimu, taigi ir su metais, į kuriuos atsižvelgiant reikia jį apskaičiuoti. Vis dėlto reikia konstatuoti, viena vertus, kad pirmiau išdėstyti argumentai neleidžia pritarti tokiam aiškinimui. Kita vertus, kaip teigia Taryba, minėto 99 straipsnio pavadinimą galima paaiškinti tuo, kad beveik visas 99 straipsnis, t. y. jo 1 dalies antra pastraipa ir 2–4 dalys, iš tikrųjų yra susijęs su sumažinimo apskaičiavimu, būtent su elementais, į kuriuos reikia atsižvelgti apskaičiuojant sumažinimą, kaip antai nustatyto pažeidimo sunkumu, mastu, pastovumu ir pasikartojimu.

34 Šiuo klausimu pažymėtina, kad iš Reglamento Nr. 1307/2013 72 straipsnio „Panaikinimas“ 2 dalies matyti, jog nuorodos į Reglamentą Nr. 73/2009 laikomos nuorodomis į Reglamentą Nr. 1306/2013 ir aiškinamos pagal Reglamento Nr. 1307/2013 XI priede pateiktą atitikties lentelę.

35 Žr. šios išvados 15 išnašą.

36 Pirmiausia Reglamentas Nr. 1306/2013 ir pagal jį priimtos nuostatos taikomos atsižvelgiant į Reglamente Nr. 1307/2013 nustatytas priemones (žr. pastarojo reglamento 4 konstatuojamąją dalį).

37 Žr. Reglamento Nr. 1307/2013 XI priedą.

2. Dėl kompleksinės paramos sistemos tikslo

69. Sprendime *Teglgaard* Teisingumo Teismas nusprendė, kad Reglamento Nr. 1782/2003 tikslas, kiek tai susiję su kompleksinės paramos taisyklių laikymusi, – tiesioginės paramos išmokėjimą *susieti* su taisyklių, taikomų žemės ūkio paskirties žemei, taip pat žemės ūkio gamybai ir veiklai, laikymusi [38].

70. Neginčijama, kad šis tikslas išlaikytas Reglamente Nr. 1306/2013, kaip matyti iš jo 53 konstatuojamosios dalies. Taigi šioje konstatuojamojoje dalyje primenama, kad anksčiau galiojusiuose pagrindiniuose reglamentuose, t. y. Reglamente Nr. 1782/2003 ir Reglamente Nr. 73/2009, buvo nustatytas principas, pagal kurį visas paramos išmokėjimas gavėjui turėtų būti *siejamas* su taisyklių, taikomų žemės ūkio paskirties žemės valdymui, žemės ūkio gamybai ir veiklai, laikymusi.

71. Mano manymu ir kaip Teisingumo Teismas nusprendė Sprendime *Teglgaard*, atsižvelgiant į šį tikslą galima daryti išvadą, kad būtent *pažeidimo padarymo metai*, nurodyti Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalyje, turi būti laikomi sumažinimo apskaičiavimo pagrindu. Iš tikrųjų tik remiantis šiais metais galima visais atvejais užtikrinti ryšį tarp ūkininko elgesio ir nuobaudos [39]. Kita vertus, atsižvelgimas į *pažeidimo nustatymo metus* siekiant apskaičiuoti sumažinimą neleidžia visada užtikrinti tokio ryšio. Tas pats taikytina ir proporcingumo principui [40]. Be to, atsižvelgimas į *pažeidimo padarymo metus* labiau atitinka teisinio saugumo ir vienodo požiūrio principus [41].

72. Tam iliustruoti, mano manymu, tinka pavyzdys, kurį generalinė advokatė E. Sharpston pateikė savo išvadoje byloje *Teglgaard* [42]: tarkime, kad ūkininkai A, B ir C ūkininkauja identiškuose ūkiuose ir kiekvienas iš jų pirmaisiais metais turi teisę į tiesioginę 10 000 EUR paramą. Pirmaisiais metais jie visi padaro lygiai tokį patį kompleksinės paramos taisyklių pažeidimą, tačiau tais metais šie pažeidimai lieka neišaiškinti.

73. Antraisiais metais ūkininkas A nutraukia ūkininkavimą ir perduoda savo ūkį kitam ūkininkui. Ūkininkas B toliau ūkininkauja tame pačiame ūkyje ir paprašo skirti tokią pačią tiesioginės paramos sumą (10 000 EUR). Ūkininkas C padidina savo ūkio plotą, todėl paprašo didesnės tiesioginės paramos.

74. Pažeidimai išaiškinami trečiaisiais metais. Kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos pagrįstai padaro „išvadas“ dėl reikalavimų nesilaikymo ir priima sprendimus kiekvienam ūkininkui sumažinti tiesioginę paramą 3 %, apskaičiuodamos šį sumažinimą pagal kiekvieno ūkininko turimą teisę į tiesioginės paramos sumą trečiaisiais metais.

75. Taigi ūkininko A (kuris trečiaisiais metais nepateikė prašymo skirti tiesioginę paramą, nes nutraukė ūkininkavimą) tiesioginės išmokos mažinamos 3 % ir dauginamos iš nulio. Vadinasi, jis išvengia atsakomybės. Ūkininko B, kuris ir toliau ūkininkauja tame pačiame plote kaip ir pirmaisiais metais ir trečiaisiais metais turi teisę gauti 10 000 EUR tiesioginių išmokų, tiesioginės išmokos mažinamos 3 % × 10 000 EUR, t. y. 300 EUR. Jam skirta nuobauda yra tokia pati, kaip ir ta, kuri būtų paskirta, jei, apskaičiuojant paramos sumažinimą 3 %, būtų remiamasi pažeidimo padarymo metais. Ūkininkas C labai reikšmingai padidino savo ūkį ir trečiaisiais metais turi teisę gauti 100 000 EUR tiesioginių išmokų. Taigi, baudžiant šį ūkininką už įsipareigojimų nevykdymą pirmaisiais metais, trečiaisiais metais jam skirtos tiesioginės išmokos mažinamos 3 000 EUR.

38 Žr. Sprendimą *Teglgaard*, 40–43 punktai, minėti šios išvados 47 ir 48 punktuose.

39 Sprendimas *Teglgaard*, 40–43 punktai.

40 Žr. Sprendimą *Teglgaard*, 49–51 punktai.

41 Žr. Sprendimą *Teglgaard*, 48, 52 ir 53 punktai.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, 90–94 punktai.

76. Matyti, kad taikant metodą, grindžiamą *pažeidimo nustatymo metais*, trims ūkininkams A, B ir C už *lygiai tokį patį kompleksinės paramos taisyklių pažeidimą*, padarytą pirmaisiais metais, būtų taikomos labai skirtingos nuobaudos (atitinkamai 0 EUR, 300 EUR ir 3 000 EUR). Tačiau toks rezultatas nėra suderinamas nei su Reglamento Nr. 1306/2013 tikslu, nei su proporcingumo principu [43].

77. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia, viena vertus, atmesti Komisijos argumentą dėl Reglamento Nr. 1306/2013 tikslo. Tiesa, administracinės nuobaudos išmokų sumažinimo forma turi būti atgrasomosios ir veiksmingos, kaip matyti iš Reglamento Nr. 1306/2013 57 konstatuojamosios dalies. Vis dėlto, atsižvelgiant į pirmiau išdėstytus paaiškinimus, šiuo bendruoju tikslu negalima pateisinti rėmimosi pažeidimo nustatymo metais siekiant apskaičiuoti sumažinimą. Kita vertus, dėl Nyderlandų, Vokietijos ir Švedijos vyriausybių pateikto argumento, susijusio su tuo, kad praktiškai būtų sunkiau atsižvelgti į pažeidimo *padarymo* metus nei į pažeidimo *nustatymo* metus, net darant prielaidą, kad šis argumentas teisingas, reikia pripažinti, kad tokiais administracinio ar praktinio pobūdžio sunkumais negali būti remiamasi siekiant pagrįsti aiškinimą, prieštaraujantį atitinkamomis nuostatomis siekiamam tikslui [44].

3. Dėl atitinkamų nuostatų genezės

78. Kadangi Reglamentas Nr. 1306/2013 priimtas *prieš tai*, kai buvo priimtas Sprendimas *Teglgaard*, teisės aktų leidėjas neturėjo progos aiškiai nurodyti, ar jis norėjo išlaikyti, ar pakeisti metus, į kuriuos reikia atsižvelgti apskaičiuojant tiesioginių išmokų sumažinimą ir kurie nurodyti anksčiau galiojusiuose teisės aktuose, išaiškintuose Sprendime *Teglgaard*. Atsižvelgiant į tai, jokia aplinkybė, susijusi su Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalies ir 99 straipsnio 1 dalies geneze, mano manymu, neleidžia manyti, kad tesės aktų leidėjas ketino šiuo atžvilgiu pakeisti teisės aktus.

79. Iš tikrųjų, pirma, reikia pripažinti, kad Reglamento Nr. 1306/2013 konstatuojamosiose dalyse nėra nurodytas sumažinimo apskaičiavimo metodas. Taigi iš Reglamento Nr. 1306/2013 konstatuojamųjų dalių nematyti, kad teisės aktų leidėjas būtų norėjęs šiuo atžvilgiu pakeisti ankstesnes taisykles. Priešingai, kaip ir Danijos vyriausybė ir Parlamentas manau, kad Reglamento Nr. 1306/2013 57 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad teisės aktų leidėjas *neketina* keisti ankstesnių teisės aktų. Iš šios konstatuojamosios dalies, susijusios su kompleksinės paramos sistema, matyti, kad Reglamento Nr. 1306/2013 tikslas – „siekiant nuoseklumo <…> atitinkamas Sąjungos nuostatas *sujungti* į vieną teisinį dokumentą“ [45], o tai leidžia manyti, kad teisės aktų leidėjas nenorėjo pakeisti išmokų sumažinimo kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo atveju sistemos.

80. Antra, net jei iš Reglamento Nr. 1306/2013 parengiamųjų dokumentų būtų matyti teisės leidėjo noras pakeisti sumažinimo apskaičiavimo metodą, toks noras, mano manymu, negalėtų turėti lemiamos reikšmės aiškinant atitinkamas nuostatas, nes jis niekaip nematyti iš paties teisės akto, t. y. nei iš Reglamento Nr. 1306/2013 nuostatų, nei iš jo konstatuojamųjų dalių, nei atitinkamų taisyklių tiksle [46].

43 Žr. Sprendimą *Teglgaard*, 43 ir 49–51 punktus.

44 Šiuo klausimu žr. 1991 m. vasario 21 d. Sprendimą *Vokietija / Komisija* (C-28/89, EU:C:1991:67, 18 punktas) ir generalinės advokatės E. Sharpston išvadą, pateiktą byloje *Teglgaard ir Fløjstrupgård* (C-239/17, EU:C:2018:328, 60, 82 ir 83 punktai).

45 Išskirta mano. Primintina, kad prieš įsigaliojant Reglamentui Nr. 1306/2013 nuostatos, susijusios su nuobaudomis už kompleksinės paramos taisyklių pažeidimą, buvo įtvirtintos Reglamente Nr. 73/2009, skirtame tiesioginei paramai ūkininkams. Vykstant BŽŪP reformai tam tikros nuostatos, bendros įvairioms pagalbos rūšims, buvo įtrauktos į Reglamentą Nr. 1306/2013, skirtą BŽUP finansavimui, taigi jis yra vadinamasis „horizontalusis“ reglamentas. Būtent tokiomis aplinkybėmis teisės aktų leidėjas įtraukė kompleksinės paramos taisykles į Reglamentą Nr. 1306/2013.

46 Šiuo klausimu taip pat žr. generalinio advokato M. Bobek išvadas, pateiktas bylose *BV* (C-129/19, EU:C:2020:375, 118–123 punktai) ir *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, 61–63 punktai).

81. Tokiomis aplinkybėmis bet kuriuo atveju, priešingai nei Komisija, nemanau, jog atsižvelgiant į parengiamuosius dokumentus, susijusius su Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsniu, būtų galima daryti išvadą, kad teisės aktų leidėjas ketino pakeisti sumažinimo apskaičiavimo metodą. Primenu, kad Komisija mano, jog būtent ši nuostata, o ne šio reglamento 97 straipsnio 1 dalis reglamentuoja metus, į kuriuos atsižvelgiant reikia apskaičiuoti tiesioginių išmokų sumažinimą.

82. Šiuo klausimu pažymėtina, kad iš tiesų vykstant teisėkūros procedūrai Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalis buvo iš dalies pakeista, nes pirminėje šios nuostatos redakcijoje, pasiūlytoje Komisijos, buvo daroma nuoroda į *pažeidimo padarymo metus*[47], o galutinėje jos redakcijoje – į *pažeidimo nustatymo metus*. Vis dėlto, priešingai, nei teigia Komisija, iš parengiamųjų dokumentų visai nematyti, kad teisės aktų leidėjas šiuo daliniu pakeitimu, Komisijos pasiūlymu įtrauktu vykstant trišaliams susitikimams[48], norėjo pakeisti sumažinimo *apskaičiavimui* reikšmingus metus, palyginti su tuo, kas buvo nustatyta anksčiau galiojusiais teisės aktais.

83. Grįsdama savo požiūrį Komisija pateikė *vidaus* dokumentus, leidžiančius manyti, kad toks buvo jos ketinimas pateikiant šį pasiūlymą: ji buvo tos nuomonės, kad sumažinimo apskaičiavimui skirta Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalis ir kad reikia atsižvelgti nebe į *pažeidimo padarymo* metus, o į *pažeidimo nustatymo* metus, nes pernelyg sunku nustatyti metus, kuriais padarytas kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas[49].

84. Vis dėlto reikia konstatuoti, kaip tai daro ir Parlamentas su Taryba, jog (viešuose) Reglamento Nr. 1306/2013 parengiamuosiuose dokumentuose nematyti nieko, kas leistų nustatyti, kad šios dvi teisėkūros institucijos buvo informuotos apie šį tariamą pagrindimą ir kad su tuo sutiko, pritardamos daliniam pakeitimui[50]. Tai reiškia, kad minėtu vidaus dokumentu negalima remtis išaiškinimo tikslais. Be to, kaip pažymi Parlamentas ir Taryba, Komisijos pateiktą pasiūlymą dėl dalinio pakeitimo būtų galima paaiškinti jos noru užtikrinti suderinimą su ankstesnės nuostatos, susijusios su sumažinimo taikymu, t. y. Įgyvendinimo reglamento Nr. 1122/2009 70 straipsnio 8 dalies a punkto, turiniu.

85. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad teisės aktų leidėjas *neketino* pakeisti sumažinimo apskaičiavimo metodo pagal Reglamentą Nr. 1306/2013.

47 Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos (COM(2011) 628 *final*). Šio pasiūlymo 99 straipsnio 1 dalyje buvo daroma nuoroda būtent į „atitinkamus kalendorinius metus“. Kaip paaiškinta šios išvados 56 punkte, ši nuoroda atitinka nuorodą į pažeidimo padarymo metus.

48 Visos trys teisėkūros institucijos patvirtino, kad šis dalinis pakeitimas buvo įtrauktas Komisijos pasiūlymu vykstant trišaliams susitikimams.

49 Iš šio 2013 m. gegužės 15 d. Komisijos vidaus dokumento, susijusio su pasiūlymo dėl reglamento 99 straipsnio 1 dalimi, matyti, kad „the 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.“ („dabartinime tekste, susijusiame su sumažinimo apskaičiavimu, daroma nuoroda į pažeidimo padarymą. Tai gali būti sunku nustatyti. Todėl, jei įmanoma, [99 straipsnio 1 dalis] turėtų būti pakeista, įtraukiant nuorodą į pažeidimo nustatymo metus.“)

50 Mano žiniomis ir kaip teigia Taryba ir Parlamentas, dalinis pakeitimas minimas tik dviejuose viešuose Tarybos dokumentuose. Vis dėlto remiantis šiais dokumentais negalima daryti išvados, kad teisės aktų leidėjas ketino įtraukti tokį pakeitimą. Pirmajame dokumente, kuriam suteiktas numeris 10204/13 ADD1 ir kuris parengtas 2013 m. birželio 7 d., pastaboje, susijusioje su 99 straipsnio 1 dalimi, nurodyta: „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.“ (Atviras klausimas – rengiamas peržiūrėtas tekstas. Tame tekste bus nurodyta, kad sumažinimas bus taikomas išmokoms, susijusioms su paraiškomis, pateiktomis kalendoriniais metais, kuriais nustatytas pažeidimas.) Kaip paaiškinta šios išvados 61 punkte, veiksmažodis „taikyti“ (angl. *applied*) gali reikšti ir išmokų sumažinimo apskaičiavimą, ir jų priskyrimą. Antrajame dokumente, kuriam suteiktas numeris 10204/13 REV ir kuris parengtas 2013 m. birželio 14 d., ši pastaba pakeista tokiu 99 straipsnio 1 dalies tekstu, koks jis buvo priimtas, o tai taip pat neleidžia nustatyti teisės aktų leidėjo motyvų.

4. Išvada dėl Reglamento Nr. 1306/2013 išaiškinimo

86. Iš to, kas išdėstyta, matyti, jog Reglamento Nr. 1306/2013 97 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad tiesioginių išmokų sumažinimą dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo reikia *apskaičiuoti* remiantis išmokomis, suteiktomis arba suteiktinomis už metus, kuriais šis pažeidimas *padarytas*, o šio reglamento 99 straipsnio 1 dalis – taip, kad tokiu būdu apskaičiuotą tiesioginių išmokų sumažinimą reikia *taikyti* išmokoms, suteiktoms arba suteiktinoms už kalendorinius metus, kuriais pažeidimas *nustatytas*.

E. Dėl Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 išaiškinimo

87. Dėl Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punkto reikia konstatuoti, kad šios nuostatos formuluotė iš esmės yra identiška Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies formuluotei. Taigi kaip įgyvendinimo reglamento nuostata Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktas turi būti aiškinamas pagal Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalį. Tai reiškia, kad Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktas taip pat turi būti aiškinamas taip, kad tiesioginių išmokų sumažinimą reikia *taikyti* tiesioginėms išmokoms, gautoms arba gautinoms už kalendorinius metus, kuriais *nustatytas* kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas [51].

V. Išvada

88. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Administracinis apeliacinis ekonominių bylų teismas, Nyderlandai) pateiktą klausimą atsakyti taip:

1. 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008, 97 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad tiesioginių išmokų sumažinimą dėl kompleksinės paramos taisyklių pažeidimo reikia apskaičiuoti remiantis išmokomis, suteiktomis arba suteiktinomis už metus, kuriais šis pažeidimas padarytas.

2. 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008, 99 straipsnio 1 dalis ir 2014 m. liepos 17 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 809/2014, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatų dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos, kaimo plėtros priemonių ir kompleksinės paramos taikymo taisyklės, 73 straipsnio 4 dalies a punktas turi būti aiškinami taip, kad tokiu būdu apskaičiuotą tiesioginių išmokų sumažinimą reikia taikyti išmokoms, suteiktoms arba suteiktinoms už kalendorinius metus, kuriais nustatytas kompleksinės paramos taisyklių pažeidimas.

51 Aplinkybe, kad Komisija, priimant Įgyvendinimo reglamento Nr. 809/2014 73 straipsnio 4 dalies a punktą, atrodo, laikėsi nuomonės, kad Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalis susijusi ne su sumažinimo taikymu, o su jo apskaičiavimu, paaiškinama tai, kad šioje nuostatoje tik pakartojamas Reglamento Nr. 1306/2013 99 straipsnio 1 dalies turinys.