Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 25. studenoga 2020.[1]

Predmet C-361/19

De Ruiter vof
protiv
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Izravna plaćanja – Uredba (EU) br. 1306/2013 – Članak 97. stavak 1. – Članak 99. stavak 1. – Provedbena uredba (EU) br. 809/2014 – Članak 73. stavak 4. točka (a) – Smanjenja i ukidanja u slučaju neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti – Određivanje godine koju treba uzeti u obzir radi izračuna postotnog smanjenja – Izračun smanjenja – Pripisivanje smanjenja – Godina u kojoj je došlo do neispunjavanja – Godina u kojoj je neispunjavanje utvrđeno – Presuda Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)”

I. Uvod

1. Ovaj se predmet nastavlja na presudu Teglgaard i Fløjstrupgård[2].

2. Od Suda se u toj presudi tražilo da utvrdi je li, na temelju propisa koji su tada bili na snazi, smanjenja izravnih plaćanja dugovanih poljoprivrednicima zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti[3] trebalo izračunati na temelju plaćanja koja su dodijeljena u kalendarskoj godini u kojoj je *došlo* do tog neispunjavanja ili na temelju plaćanja koja su dodijeljena u godini u kojoj je navedeno neispunjavanje *utvrđeno*[4]. Sud je presudio da godinu u kojoj je *došlo* do neispunjavanja valja upotrijebiti kao osnovu za izračun[5].

1 Izvorni jezik: francuski

2 Presuda od 25. srpnja 2018. (C-239/17, u daljnjem tekstu: presuda Teglgaard, EU:C:2018:597)

3 Za sustav višestruke sukladnosti, vidjeti točke 39. do 41. ovog mišljenja.

4 Presuda Teglgaard, t. 34.

5 Presuda Teglgaard, t. 59.

3. U trenutku donošenja presude Teglgaard, pravila o kojima je riječ u tom predmetu već su stavljena izvan snage i zamijenjena novim propisom kojim je izmijenjen tekst predmetnih odredbi. Taj novi propis valja protumačiti u ovom predmetu u kojem se postavlja isto pitanje kao u presudi Teglgaard, ali u okviru novog propisa: uzima li se u skladu s tim propisom kao osnova za izračun smanjenja izravnih plaćanja godina u kojoj je *došlo* do neispunjavanja ili godina u kojoj je neispunjavanje *utvrđeno*? Odredbe koje treba protumačiti su članak 97. stavak 1. i članak 99. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013[6], kao i članak 73. stavak 4. točka (a) Provedbene uredbe br. 809/2014[7].

4. Od Suda se stoga u ovom predmetu u biti traži da utvrdi je li zakonodavac novim propisom namjeravao izmijeniti godinu na temelju koje treba izračunati smanjenja kako je predviđena ranijim propisom.

5. Po završetku svojeg izlaganja, predložit ću Sudu da na to pitanje odgovori niječno jer kao osnovu za izračun treba uvijek upotrebljavati godinu u kojoj je *došlo* do neispunjavanja.

6. College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) uputio je zahtjev za prethodnu odluku kojim se postavlja to pitanje u okviru spora između poljoprivrednika i Ministera van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane, Nizozemska, u daljnjem tekstu: ministar) u pogledu smanjenja iznosa izravnih plaćanja dugovanih poljoprivredniku zbog dvaju slučajeva neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti, koje je ministar naložio poljoprivredniku.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije koje se primjenjuje u predmetu Teglgaard (stari pravni okvir)

7. Sustav višestruke sukladnosti uveden je Uredbom (EZ) br. 1782/2003[8], kako je pojašnjeno Provedbenom uredbom (EZ) br. 796/2004[9] (odjeljak 1.). Zatim su te uredbe stavljene izvan snage i zamijenjene Uredbom (EZ) br. 73/2009[10] odnosno Provedbenom uredbom (EZ) br. 1122/2009[11] (odjeljak 2.). Upravo je o tim uredbama riječ u predmetu Teglgaard.

6 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.)

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

8 Uredba Vijeća od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike i o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.)

9 Uredba Komisije od 21. travnja 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL 2004., L 141, str. 18.)

10 Uredba Vijeća od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009., L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.)

11 Uredba Komisije od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina (SL 2009., L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231. i ispravak SL 2013., L 246., str. 3.)

1. Uredba br. 1782/2003 i Provedbena uredba br. 796/2004

8. Člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003, u njezinoj verziji na francuskom jeziku, u biti se predviđalo da se, u slučaju neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti, smanjuje ukupan iznos izravnih plaćanja koja treba dodijeliti u „kalendarskoj godini u kojoj je utvrđeno to neispunjavanje"[12]. Suprotno tomu, u gotovo se svim drugim jezičnim verzijama te odredbe navodi „godina u kojoj je došlo do neispunjavanja"[13].

9. Uredbom (EZ) br. 146/2008[14] članak 6. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 izmijenjen je 2008. godine kako slijedi:

„Ako u bilo kojem trenu u određenoj kalendarskoj godini (dalje u tekstu ‚dotična kalendarska godina') nisu ispunjeni propisani zahtjevi upravljanja ili dobri poljoprivredni i ekološki uvjeti, te je takvo neispunjenje uvjeta posljedica djelovanja ili propusta za koje je izravno odgovoran poljoprivrednik koji je u dotičnoj kalendarskoj godini podnio zahtjev za potporu, ukupni iznos izravnih plaćanja koji bi se […] trebao dodijeliti tom poljoprivredniku umanjuje se ili ukida […]"

10. Člankom 66. stavkom 1. prvim podstavkom Provedbene uredbe br. 796/2004 određivalo se:

„1. […] ako je slučaj utvrđene neusklađenosti posljedica nemara poljoprivrednika, mora se primijeniti smanjenje na ukupan iznos izravnih plaćanja […] koja je poljoprivrednik primio ili treba primiti po osnovi zahtjeva koje je podnio ili će ih podnijeti u kalendarskoj godini utvrđenja. […]" [neslužbeni prijevod]

2. Uredba br. 73/2009 i Provedbena uredba br. 1122/2009

11. Dana 19. siječnja 2009. članak 6. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003, kako je izmijenjena Uredbom br. 146/2008, zamijenjen je člankom 23. stavkom 1. Uredbe br. 73/2009, dok je 30. studenoga 2009. članak 66. stavak 1. Provedbene uredbe br. 796/2004 zamijenjen člankom 70. stavkom 8. točkom (a) Provedbene uredbe br. 1122/2009.

12. Člankom 23. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 73/2009 predviđalo se:

„1. Ako zakonom propisani zahtjevi o upravljanju ili dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti nisu ispunjeni u bilo kojem trenutku u određenoj kalendarskoj godini (dalje u tekstu: ‚odnosna kalendarska godina'), te je predmetno neispunjenje uvjeta posljedica djelovanja ili propusta za koje je izravno odgovoran poljoprivrednik koji je u odnosnoj kalendarskoj godini podnio zahtjev za potporu, ukupni se iznos izravnih plaćanja, koja su dodijeljena ili koja se trebaju dodijeliti tom poljoprivredniku […] smanjuje […]"

13. Člankom 70. stavkom 8. točkom (a) Provedbene uredbe br. 1122/2009 određivalo se:

„8. Prilikom primjene umanjenja, postotak umanjenja se primjenjuje:

(a) na ukupni iznos izravnih plaćanja, koji je odobren ili se treba odobriti dotičnom poljoprivredniku, a prema zahtjevima za potpore koje je podnio ili ih treba podnijeti u kalendarskoj godini utvrđivanja prekršaja […]"

12 U skladu s verzijom te odredbe na francuskom jeziku: „[a]ko regulatorni zahtjevi u pogledu upravljanja ili dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti nisu ispunjeni zbog radnje ili propusta za koji je izravno odgovoran odnosni poljoprivrednik, ukupan iznos izravnih plaćanja koja treba dodijeliti za kalendarsku godinu u kojoj je utvrđeno to neispunjavanje smanjuje se" [neslužbeni prijevod].

13 Vidjeti presudu Teglgaard, t. 36.

14 Uredba Vijeća od 14. veljače 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2008., L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 21., str. 196.) (članak 1. točka 1. podtočka (a))

B. Pravo Unije koje se primjenjuje na glavni postupak

14. Dana 17. prosinca 2013. odredbe koje se odnose na ispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti predviđene Uredbom br. 73/2009 i Provedbenom uredbom br. 1122/2009 zamijenjene su odredbama Uredbe br. 1306/2013[15] (odjeljak 1.) dok su 17. srpnja 2014. odredbe Provedbene uredbe br. 1122/2009 zamijenjene odredbama Provedbene uredbe br. 809/2014 (odjeljak 2.). Upravo te uredbe, koje čine dio reforme zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), treba tumačiti u ovom predmetu.

1. Uredba br. 1306/2013

15. Uvodna izjava 53. Uredbe br. 1306/2013 glasi kako slijedi:

„Uredbom [br. 1782/2003], koja je zamijenjena Uredbom [br. 73/2009], utvrđeno je načelo da cjelovito plaćanje korisnicima određenih potpora u okviru ZPP-a mora biti povezano s ispunjenjem pravila koja se odnose na upravljanje zemljištem, poljoprivrednu proizvodnju i poljoprivrednu djelatnost. […]"

16. Uvodnom izjavom 57. te uredbe predviđa se:

„Sustav višestruke sukladnosti podrazumijeva određena administrativna ograničenja i za korisnike i za nacionalne uprave budući da je potrebno osigurati čuvanje podataka, da se moraju provoditi provjere te, kad je nužno, primijeniti kazne. Te kazne trebaju biti proporcionalne, učinkovite i odvraćajuće. Te kazne ne trebaju dovoditi u pitanje druge kazne koje su utvrđene pravom Unije ili nacionalnim pravom. Zbog usklađenosti je prikladno spojiti odgovarajuće odredbe Unije u jedinstveni pravni instrument. […]"

17. Člankom 91. stavkom 1. navedene uredbe određuje se:

„1. Ako se korisnik iz članka 92. ne pridržava pravila o višestrukoj sukladnosti iz članka 93., tom se korisniku nalaže administrativna kazna."

18. Člankom 97. te uredbe, naslovljenim „Primjena administrativnih kazni", u stavku 1. prvom podstavku određuje se:

„1. Administrativna kazna iz članka 91. primjenjuje se ako se ne poštuju pravila o višestrukoj sukladnosti u bilo kojem trenutku u navedenoj kalendarskoj godini (‚dotična kalendarska godina'), a dotično nepoštovanje može se izravno pripisati korisniku koji je podnio zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje u kalendarskoj godini u pitanju."

19. Člankom 99. Uredbe br. 1306/2013, naslovljenim „Izračun administrativnih kazni", u stavku 1. predviđa se:

„1. Administrativna kazna iz članka 91. primjenjuje se putem smanjenja ili ukidanja ukupnog iznosa plaćanja iz članka 92. koji je odobren ili se treba odobriti predmetnom korisniku u odnosu na zahtjeve za potporu koje je podnio ili će podnijeti u tijeku kalendarske godine nalaza.

Pri izračunu tih smanjenja i ukidanja uzima se u obzir ozbiljnost, opseg, trajanje i ponavljanje utvrđenog neispunjavanja obveze, kao i kriteriji iz stavaka 2., 3. i 4."

15 Pojašnjavam da, dok su odredbe koje se odnose na ispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti predviđene Uredbom br. 73/2009 zamijenjene odredbama predviđenim Uredbom br. 1306/2013, odredbe te uredbe službeno su stavljene izvan snage Uredbom (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.).

2. Provedbena uredba br. 809/2014

20. Poglavlje III. glave V. Provedbene uredbe br. 809/2014 naslovljeno je „Izračun i primjena administrativnih kazni". Člankom 73. tog poglavlja, naslovljenim „Opća načela", u stavku 4. točki (a) određuje se:

„4. Administrativna kazna primjenjuje se na ukupni iznos [izravnih] plaćanja […] koja su dodijeljena ili će se dodijeliti tom korisniku:

(a) nakon što su zahtjevi za potporu ili zahtjevi za plaćanje dostavljeni ili će se dostaviti tijekom godine nalaza; […]"

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

21. Tužitelj iz glavnog postupka je poljoprivrednik. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nizozemsko tijelo za sigurnost namirnica i proizvoda, Nizozemska; u daljnjem tekstu: NVWA) je 2016., nakon nadzora nad tužiteljevim gospodarstvom, utvrdio dva slučaja neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti: jedan slučaj u području zdravlja do kojeg je došlo 2015. i jedan slučaj u području dobrobiti životinja do kojeg je došlo 2016.

22. NVWA je 16. veljače 2017., nakon razmjene dopisa s tužiteljem, donio rješenje kojim mu je naložio smanjenje izravnih plaćanja koja mu treba dodijeliti za 2016. od 5 % zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti.

23. Tužitelj je protiv te odluke podnio prigovor, koji je ministar rješenjem od 30. lipnja 2017. odbio kao neosnovan. Tužitelj je zatim protiv navedenog rješenja podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev.

24. Navedeni sud smatra da je ministar opravdano naložio tužitelju smanjenje.

25. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev najprije napominje da se prvi slučaj neispunjavanja dogodio 2015., a drugi 2016. Slučajevi neispunjavanja utvrđeni su 2016. U prvom slučaju neispunjavanja, *godina u kojoj je došlo do neispunjavanja* stoga ne odgovara *godini u kojoj je neispunjavanje utvrđeno*.

26. Sud koji je uputio zahtjev zatim utvrđuje da je NVWA, za svaki od dvaju slučajeva neispunjavanja, naložio smanjenje iznosa potpore od 3 % na temelju članka 39. stavka 1. Delegirane uredbe (EU) br. 640/2014[16]. Budući da su oba slučaja neispunjavanja utvrđena iste godine, odnosno 2016., i da proizlaze iz različitih područja višestruke sukladnosti, NVWA je zbrojio smanjenja te ih je zajedno utvrdio na najviše 5 %, u skladu s člankom 74. Provedbene uredbe br. 809/2014. NVWA je tako izračunao smanjenje izravnih plaćanja na temelju godine u kojoj su slučajevi nesukladnosti *utvrđeni* (2016.), a ne na godinama u kojima su se oba slučaja nesukladnosti *dogodila* (2015. odnosno 2016.).

27. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je ta metoda izračuna smanjenja u skladu s člankom 99. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 i člankom 73. stavkom 4. točkom (a) Provedbene uredbe br. 809/2014. Naime, smatra da iz tih odredbi jasno proizlazi da se smanjenje izravnih plaćanja zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti mora izračunati na temelju izravnih plaćanja koja su dodijeljena za *godinu u kojoj je utvrđeno* to neispunjavanje.

16 Delegirana uredba Komisije od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (SL 2014., L 181, str. 48.)

28. Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti navedenih odredbi s određenim općim načelima prava Unije s obzirom na to da se, ako se godina u kojoj je došlo do neispunjavanja i godina u kojoj je neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti utvrđeno ne podudaraju, smanjenje izračunava na temelju *godine u kojoj je to neispunjavanje utvrđeno*. Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje treba li, s obzirom na obrazloženje presude Teglgaard, navedene odredbe prava Unije smatrati protivnima načelima jednakog postupanja, proporcionalnosti i pravne sigurnosti.

29. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlukom od 23. travnja 2019., koju je Sud zaprimio 3. svibnja 2019., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Jesu li članak 99. stavak 1. Uredbe [br. 1306/2013] i članak 73. stavak 4. točka (a) [Provedbene uredbe br. 809/2014] valjani u dijelu u kojem predviđaju da radi određivanja godine za koju se izračunava smanjenje u vezi s višestrukom sukladnosti treba uzeti u obzir godinu utvrđenja povrede odredaba o višestrukoj sukladnosti ako se godina povrede ne poklapa s godinom njezina utvrđenja?”

30. Nizozemska, danska i njemačka vlada, Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Osim toga, te zainteresirane stranke i švedska vlada odgovorile su na pisana pitanja Suda od 27. travnja 2020.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene o prethodnom pitanju

31. Svojim prethodnim pitanjem, kako je sastavljeno, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o *valjanosti* članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i članka 73. stavka 4. točke (a) Provedbene uredbe br. 809/2014, a ne o *tumačenju* tih odredbi. Naime, smatra da iz tih odredbi jasno proizlazi da se smanjenje plaćanja mora izračunati na temelju plaćanja koja su dodijeljena za *godinu u kojoj je utvrđeno* neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti [17].

32. Međutim, ne slažem se s pretpostavkom koja se odnosi na tumačenje članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i članka 73. stavka 4. točke (a) Provedbene uredbe br. 809/2014, na kojoj se temelji prethodno pitanje.

33. Prema mojem mišljenju, na temelju tih odredbi nije moguće na prvi pogled jasno utvrditi uzima li se u skladu s tim propisom kao osnova za izračun smanjenja *godina u kojoj je došlo do neispunjavanja* ili *godina u kojoj je neispunjavanje utvrđeno*. Stoga prije svega valja odgovoriti na to pitanje u okviru ovog predmeta.

34. U tu je svrhu važno protumačiti ne samo odredbe iz prethodnog pitanja, nego prije svega članak 97. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013. Naime, valja postaviti pitanje ne uređuje li se izračun smanjenja člankom 97. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013, a ne člankom 99. stavkom 1. te uredbe i člankom 73. stavkom 4. točkom (a) Provedbene uredbe br. 809/2014.

35. S obzirom na to pojašnjenje, zapravo smatram, kao što ću to objasniti u nastavku, da se predmetne odredbe odnose na *godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja*, što znači da pitanje valjanosti odredbi suda koji je uputio zahtjev nije potrebno postaviti.

36. Stoga u ovom predmetu treba odgovoriti samo na pitanje koje se odnosi na tumačenje predmetnih odredbi kako bi se utvrdilo koju godinu treba odabrati kao osnovu za izračun smanjenja izravnih plaćanja.

17 Vidjeti točku 27. ovog mišljenja.

37. S obzirom na prethodno navedeno, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio koristan odgovor, prethodno pitanje treba preoblikovati na sljedeći način [18]: treba li članak 97. stavak 1. i članak 99. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013, kao i članak 73. stavak 4. točku (a) Provedbene uredbe br. 809/2014 tumačiti na način da smanjenja izravnih plaćanja zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti valja izračunati na temelju plaćanja koja su dodijeljena u kalendarskoj godini u kojoj je *došlo* do tog neispunjavanja ili na temelju plaćanja koja su dodijeljena u godini u kojoj je to neispunjavanje *utvrđeno*?

38. Kako bih odgovorio na to pitanje, smatram da je korisno da najprije istaknem nekoliko napomena u pogledu sustava smanjenja u slučaju neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti (dio B). Zatim ću podsjetiti na zaključke iz presude Teglgaard (dio C) prije nego što protumačim odredbe koje se primjenjuju u glavnom predmetu (dio D).

B. Sustav smanjenja u slučaju neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti

39. U području ZPP-a, kako bi imali pravo na izravna plaćanja, poljoprivrednici moraju ispuniti uvjete prihvatljivosti. Dokle god primaju tu potporu, na njih se također primjenjuju pravila o višestrukoj sukladnosti [19], čije se neispunjavanje kažnjava postotnim smanjenjima ukupnog iznosa potpore.

40. Izravna plaćanja zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti smanjuju se u dvije faze: *izračun* smanjenja, a zatim *pripisivanje* smanjenja.

41. U svrhu izračuna smanjenja, odabir između *godine u kojoj je došlo do neispunjavanja* i *godine u kojoj je neispunjavanje utvrđeno* kao osnove za izračun može znatno utjecati na opseg smanjenja. Naime, materijalne okolnosti, poput broja obrađenih hektara, s obzirom na koji su izravna plaćanja dodijeljena, mogu se uvelike razlikovati od godine do godine. Stoga, ako neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti nije utvrđeno iste godine kad je do njega došlo, primjenom *godine u kojoj je neispunjavanje utvrđeno* kao osnove za izračun, iznos plaćanja na koji se primjenjuje smanjenje može biti viši od onoga za godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja u slučaju povećanja broja hektara ili, suprotno tomu, može biti manji u slučaju smanjenja broja hektara [20].

42. U presudi Teglgaard riječ je bila upravo o toj situaciji, u kojoj se iznos izravnih plaćanja razlikuje ovisno o tome je li riječ o godini u kojoj je došlo do neispunjavanja ili godini u kojoj je neispunjavanje utvrđeno [21].

C. Zaključci iz presude Teglgaard

43. Presuda Teglgaard relevantna je za ovaj predmet osobito s dvaju aspekata.

18 Podsjećam da je u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, predviđenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu da sudu koji je uputio zahtjev pruži koristan odgovor na temelju kojeg će moći riješiti predmet u kojem vodi postupak. U tom pogledu, Sud treba preoblikovati pitanja koja su mu upućena ili ispitati temelji li se pitanje koje se odnosi na valjanost neke odredbe prava Unije na pravilnom tumačenju predmetnog teksta. Vidjeti presudu od 17. srpnja 1997., Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, t. 22. i 23.).

19 Pravila o višestrukoj sukladnosti cjelovitu isplatu izravnih potpora uvjetuju ispunjenjem pravila o poljoprivrednim zemljištima, poljoprivrednoj proizvodnji i poljoprivrednoj djelatnosti, pri čemu ta pravila imaju za cilj da se u zajedničku organizaciju tržišta uključe temeljni standardi u pogledu zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta. U slučaju nepridržavanja tih standarda, države članice moraju dijelom ili u cijelosti obustaviti navedene potpore. Stoga se pravilima o višestrukoj sukladnosti poljoprivrednicima nalaže da se u svakoj godini poslovanja pridržavaju regulatornih zahtjeva u pogledu upravljanja i dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta, koji čine pravila o višestrukoj sukladnosti (vidjeti presudu Teglgaard, točke 40. do 42.).

20 Vidjeti u tom smislu i presudu Teglgaard, t. 48. i 53. Za konkretan primjer vidjeti točke 72. do 76. ovog mišljenja. Suprotno tomu, ako su godina počinjenja povrede i godina njezina utvrđenja iste, nije nužan odabir između godine u kojoj je došlo do neispunjavanja i godine utvrđenja.

21 U ovom se predmetu, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne pojašnjava mijenjaju li se materijalne okolnosti koje obilježavaju situaciju dotičnog poljoprivrednika ovisno o tome je li riječ o godini u kojoj je došlo do neispunjavanja (2015.) ili godini u kojoj je neispunjavanje utvrđeno (2016.), kad je riječ o slučaju nepoštovanja pravila o višestrukoj sukladnosti u području zdravlja.

44. *Kao prvo*, Sud je bio suočen sa sličnim pitanjem tumačenja kao u ovom predmetu, odnosno s odabirom između *godine u kojoj je došlo do neispunjavanja* i *godine u kojoj je neispunjavanje utvrđeno* kao osnove za izračun smanjenjâ izravnih plaćanja.

45. Konkretnije, bila je riječ o tumačenju članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003. Tekst te odredbe nije bio jasan zbog odstupanja između njegovih različitih jezičnih verzija. U biti, u verziji te odredbe na francuskom jeziku predviđalo se da je relevantna godina za smanjenje plaćanja *godina* u kojoj je neispunjavanje *utvrđeno*. Suprotno tomu, u gotovo svim drugim jezičnim verzijama te odredbe predviđalo se da je relevantna godina za to smanjenje *godina u kojoj je došlo do neispunjavanja* [22].

46. Suočen s tim dvama mogućim tumačenjima, Sud je odabrao *godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja*. Kako bi to učinio, osobito se temeljio na, s jedne strane, svrsi pravila o višestrukoj sukladnosti i, s druge strane, načelima proporcionalnosti, jednakog postupanja i pravne sigurnosti.

47. Stoga je prije svega smatrao da je sama primjena godine u kojoj je došlo do neispunjavanja kao osnove za izračun prikladna da se osigura ostvarivanje cilja iz pravila o višestrukoj sukladnosti u svim slučajevima.

48. U tom je pogledu naveo da je svrha Uredbe br. 1782/2003 u području ispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti *povezati* plaćanje izravnih potpora s ispunjavanjem regulatornih zahtjeva u pogledu upravljanja i dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta, koji čine pravila o višestrukoj sukladnosti. U slučaju nepridržavanja tih zahtjeva, države članice morale su primijeniti smanjenja na iznos izravnih plaćanja. Međutim, prema mišljenju Suda, pridržavanje tih zahtjeva imalo je svoj puni smisao samo ako je sankcija za njihovo nepridržavanje podrazumijevala smanjenje izravnih plaćanja koja trebaju biti odobrena u kalendarskoj godini u kojoj je došlo do tog nepridržavanja. Naime, samo je takav međuodnos mogao zadržati *vezu* između djelovanja poljoprivrednika koje je razlog sankcije i same te sankcije jer su se materijalne okolnosti s obzirom na koje su izravna plaćanja dodijeljena mogle razlikovati od godine do godine [23].

49. Zatim je presudio da je sama primjena godine u kojoj je došlo do neispunjavanja kao osnove za izračun prikladna da se u svim slučajevima osigura poštovanje načela proporcionalnosti. Naime, uzimanje u obzir godine u kojoj je utvrđeno neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti za izračun smanjenja izravnih plaćanja ne može osigurati vezu između djelovanja poljoprivrednika koje je razlog takvog smanjenja i samog tog smanjenja. Naprotiv, pridržavanje načela proporcionalnosti uvijek je osigurano kad se smanjenje izravnih plaćanja izračunava prema iznosu izravnih plaćanja koja su odobrena ili trebaju biti odobrena za kalendarsku godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti zato što je takva veza sačuvana [24].

50. Naposljetku, primjenom godine u kojoj je došlo do neispunjavanja mogla su se zajamčiti načela jednakog postupanja i pravne sigurnosti. Naime, odabirom te godine kao osnove za izračun omogućilo se da se isključi mogućnost da iznos plaćanja na koji se primjenjivalo smanjenje bude viši ili manji od onoga za godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti, čime se moglo, s jedne strane, osigurati jednakost postupanja među poljoprivrednicima i, s druge strane, za dotičnog poljoprivrednika učiniti predvidivim financijske posljedice koje će morati snositi zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti [25].

22 Presuda Teglgaard, t. 36.

23 Presuda Teglgaard, t. 40. do 43.

24 Presuda Teglgaard, t. 40. do 43. i 49. do 51.

25 Presuda Teglgaard, t. 48., 52. i 53.

51. *Kao drugo*, Sud je u presudi Teglgaard protumačio sve odredbe koje se odnose na izračun smanjenjâ i koje su prethodile propisu o kojem je riječ u ovom predmetu. Iako se tekst tih ranijih odredbi s vremenom mijenjao [26], Sud ga je jednako tumačio. Sud je u tom pogledu uveo jasnu razliku između *izračuna* i *pripisivanja* smanjenjâ. Prema mišljenju Suda, sve ranije odredbe treba tumačiti na način da smanjenja treba *izračunati* na temelju plaćanja koja su dodijeljena ili koja treba dodijeliti za godinu u kojoj je *došlo* do tog neispunjavanja, dok tako izračunana smanjenja izravnih plaćanja treba *pripisati* plaćanjima koja su dodijeljena ili koja treba dodijeliti za kalendarsku godinu u kojoj je neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti *utvrđeno* [27].

52. Kao što sam to naveo u uvodu ovog mišljenja, u okviru ovog predmeta postavlja se pitanje vrijedi li to tumačenje i za novi propis ili je li zakonodavac namjeravao izmijeniti godinu na temelju koje izračunati smanjenja.

53. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, smatram da je korisno najprije protumačiti odredbe predviđene osnovnom uredbom, odnosno člankom 97. stavkom 1. i člankom 99. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 (odjeljak D), prije tumačenja Provedbene uredbe br. 809/2014 (odjeljak E). Naime, potonju uredbu, donesenu na temelju ovlasti sadržanih u Uredbi br. 1306/2013, treba tumačiti u skladu s tom uredbom i ona ne smije odstupati od njezinih odredbi, iz kojih je izvedena [28].

D. Tumačenje Uredbe br. 1306/2013

54. Za tumačenje Uredbe br. 1306/2013, članak 23. stavak 1. Uredbe br. 73/2009 posebno je važan jer je tu odredbu osnovne uredbe koja prethodi Uredbi br. 1306/2013 Sud protumačio na način da se u skladu s njom kao osnova za izračun smanjenja uzima *godina u kojoj je došlo do neispunjavanja* [29]. Stoga se postavlja pitanje kojom je odredbom Uredbe br. 1306/2013 zamijenjen članak 23. stavak 1. Uredbe br. 73/2009.

55. U tom pogledu, prije svega utvrđujem da Uredba br. 1306/2013 ne sadržava jednu odredbu koja je istovjetna odredbi članka 23. stavka 1. Uredbe br. 73/2009, nego dvije odredbe, odnosno članak 97. stavak 1. i članak 99. stavak 1. koji na prvi pogled oba imaju tekst sličan tekstu članka 23. stavka 1. Uredbe br. 73/2009 [30].

56. Nadalje, napominjem da se u svakoj od te dvije odredbe upućuje na konkretnu, ali različitu godinu: u članku 99. stavku 1. Uredbe br. 1306/2013 upućuje se na *godinu nalaza*, dok se članak 97. stavak 1. te uredbe odnosi na kalendarsku godinu tijekom koje korisnik mora ispunjavati pravila o višestrukoj sukladnosti, koja odgovara *godini u kojoj je došlo do neispunjavanja* [31]. Stoga se postavlja pitanje *koja* se od tih odredbi odnosi na izračun smanjenjâ i, općenitije, je li zakonodavac namjeravao izmijeniti primjenu *godine u kojoj je došlo do neispunjavanja* kao osnovu za izračun, kao što se to predviđalo ranijim propisima.

57. Zainteresirane stranke o tom pitanju u biti imaju dva različita mišljenja.

26 Riječ je o, s jedne strane, članku 6. stavku 1. Uredbe br. 1782/2003, članku 6. stavku 1. te uredbe kako je izmijenjena Uredbom br. 146/2008, kao i članku 66. stavku 1. Provedbene uredbe br. 796/2004 i, s druge strane, članku 23. stavku 1. Uredbe br. 73/2009 i članku 70. stavku 4. i članku 70. stavku 8. točki (a) Provedbene uredbe br. 1122/2009. Te su odredbe navedene u odjeljku II.A ovog mišljenja.

27 Vidjeti presudu Teglgaard, t. 34. do 59.

28 Vidjeti u tom smislu presudu Teglgaard, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

29 Vidjeti presudu Teglgaard, t. 55. i 56.

30 Dok je prvi dio teksta članka 23. stavka 1. Uredbe br. 73/2009 sličan tekstu članka 97. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, drugi dio prvonavedene odredbe sličan je tekstu članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013.

31 Vidjeti u tom smislu i presudu Teglgaard, t. 55., u pogledu izraza „kalendarska godina”. Prema mojem saznanju, odredbe su u pogledu tog pitanja istovjetne u svojim različitim jezičnim verzijama te su stoga u tom smislu jasne.

58. S jedne strane, nizozemska i njemačka vlada te Komisija smatraju da je zakonodavac novim propisom namjeravao izmijeniti godinu na temelju koje treba izračunati smanjenja. Smatraju da je raniji članak 23. stavak 1. Uredbe br. 73/2009, koji se odnosi na izračun, zamijenjen člankom 99. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013. Budući da se potonja odredba odnosi na *godinu nalaza*, smanjenje prema tome valja izračunati na temelju te godine.

59. S druge strane, danska vlada, Parlament i Vijeće smatraju da je novi propis u bitnome istovjetan ranijim propisima i da zakonodavac nije namjeravao izmijeniti relevantnu godinu za izračun smanjenjâ. U biti smatraju da se člankom 99. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 ne uređuje *izračun* smanjenja, nego njegovo *pripisivanje*. Tako iz te odredbe, koja se odnosi na *godinu nalaza*, proizlazi da smanjenje treba *pripisati* plaćanjima koja su odobrena u tijeku te godine. Suprotno tomu, što se tiče *izračuna* smanjenja, danska vlada smatra da je upravo člankom 97. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 zamijenjen raniji članak 23. stavak 1. Uredbe br. 73/2009 i da stoga smanjenje treba izračunati na temelju *godine u kojoj je došlo do neispunjavanja*, kao što se to predviđa tom prvom odredbom [32].

60. Slažem se s potonjim tumačenjem osobito iz sljedećih razloga. Kao prvo, iz korelacijske tablice proizlazi da je članak 23. stavak 1. Uredbe br. 73/2009 zapravo zamijenjen člankom 97. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 (odjeljak 1.). Kao drugo, sama primjena *godine u kojoj je došlo do neispunjavanja* kao osnove za izračun prikladna je da se u svim slučajevima osigura ostvarivanje cilja Uredbe br. 1306/2013 u području poštovanja pravila o višestrukoj sukladnosti i poštovanje načela proporcionalnosti (odjeljak 2.). Kao treće, prema mojem mišljenju, na temelju nastanka Uredbe br. 1306/2013 ne može se zaključiti da je zakonodavac *namjeravao* izmijeniti ranija pravila u tom pogledu; možda upravo suprotno (odjeljak 3.).

1. Tekst članka 97. stavka 1. i članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 te kontekst kojim su obuhvaćene te odredbe u odnosu na raniju uredbu

61. Najprije napominjem da se na temelju njihovih tekstova, članak 97. stavak 1. i članak 99. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 u načelu mogu tumačiti na način da se odnose na izračun smanjenjâ i stoga na način da se njima zamjenjuje članak 23. stavak 1. Uredbe br. 73/2009. Naime, ni u jednom se od tih članaka izričito ne navodi godina na temelju koje treba *izračunati* smanjenja. Suprotno tomu, u oba se članka upotrebljava izraz širokog značenja „primijeniti" smanjenja, što može značiti *izračunati*, ali i *pripisati* [33].

62. S obzirom na navedeno, ipak utvrđujem da iz korelacijske tablice iz Priloga XI. Uredbi br. 1307/2013 proizlazi da je upravo člankom 97. Uredbe br. 1306/2013 zamijenjen članak 23. Uredbe br. 73/2009 [34].

32 Parlament i Vijeće također smatraju da se izračun smanjenja treba temeljiti na plaćanjima koja su dodijeljena u godini u kojoj je došlo do neispunjavanja. Međutim, nisu pojasnili na kojoj odredbi ili odredbama temelje svoje mišljenje.

33 Vidjeti u tom smislu presudu Teglgaard, t. 44. i 45., i mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, t. 76.). U drugim jezičnim verzijama članka 97. stavka 1. i članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 upotrebljava se izraz jednako širokog značenja kao „primijeniti": „imposed" i „applied" na engleskom, „opgelegd" na nizozemskom i „pålægges" i „anvendes" na danskom jeziku.

34 U tom pogledu, iz članka 72. stavka 2. Uredbe br. 1307/2013, naslovljenog „Stavljanje izvan snage" proizlazi da se upućivanja na Uredbu br. 73/2009 smatraju upućivanjima na Uredbu br. 1306/2013 i tumače se u skladu s korelacijskom tablicom u Prilogu XI. Uredbi br. 1307/2013.

63. Podsjećam da su pravila o višestrukoj sukladnosti previđena Uredbom br. 73/2009 formalno stavljena izvan snage Uredbom br. 1307/2013, ali su zamijenjena odredbama predviđenim Uredbom br. 1306/2013 [35]. Uredbe br. 1306/2013 i 1307/2013, koje obje čine dio reforme ZPP-a, na taj su način usko povezane [36]. Upravo je u tom kontekstu tablica u kojoj su utvrđene korelacije između odredbi Uredbe br. 1306/2013 i odredbi Uredbe br. 73/2009 koje su stavljene izvan snage priložena Uredbi br. 1307/2013 [37].

64. Na temelju te tablice, polazim od načela da se upravo člankom 97. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013 određuje godina na temelju koje treba izračunati smanjenja plaćanja, zbog čega postavljam sljedeće pitanje: koji je dakle predmet članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013?

65. Poput danske vlade, Vijeća i Parlamenta, smatram da se ta odredba odnosi na *pripisivanje* smanjenjâ.

66. Naime, što se tiče teksta, najprije utvrđujem veliku sličnost između te odredbe i prethodne odredbe koja se odnosila na *pripisivanje* smanjenjâ, odnosno članka 70. stavka 8. točke (a) Provedbene uredbe br. 1122/2009. Stoga se čini da je potonju odredbu zakonodavac uveo u osnovnu Uredbu br. 1306/2013 u obliku članka 99. stavka 1. prvog podstavka.

67. Nadalje, to je tumačenje potkrijepljeno prethodno navedenom korelacijskom tablicom. Naime, iz te tablice proizlazi da članak 99. Uredbe br. 1306/2013 odgovara članku 24. ranije Uredbe br. 73/2009. U tom pogledu utvrđujem da potonji članak sadržava stavke slične stavku 1. drugom podstavku, stavcima 2., 3. i 4. članka 99. Uredbe br. 1306/2013. Međutim, ne sadržava odredbu istovjetnu članku 99. stavku 1. prvom podstavku Uredbe br. 1306/2013, što ide u prilog ideji da ta odredba odgovara članku 70. stavku 8. točki (a) Provedbene uredbe br. 1122/2009.

68. S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti argument koji su istaknule nizozemska i njemačka vlada te Komisija i koji se odnosi na naslov članka 99. „Izračun administrativnih kazni”, koji nije bio sadržan u ranijim uredbama. Točno je da bi taj naslov mogao upućivati na to da se članak 99. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 1306/2013 odnosi na izračun smanjenjâ i da se stoga odnosi na godinu na temelju koje valja izračunati smanjenja. Ipak valja utvrditi, s jedne strane, da gore navedeni argumenti ne idu u prilog takvom tumačenju. S druge strane, kao što to tvrdi Vijeće, naslov članka 99. može se objasniti činjenicom da se gotovo cjelokupan tekst te odredbe, odnosno njegov stavak 1. drugi podstavak i stavci 2., 3. i 4., zapravo odnosi na izračun smanjenjâ, konkretnije na elemente koje treba uzeti u obzir pri izračunu, poput ozbiljnosti, opsega, trajanja i ponavljanja utvrđenog neispunjavanja.

2. Svrha sustava višestruke sukladnosti

69. Sud je u presudi Teglgaard presudio da je svrha Uredbe br. 1782/2003 u području ispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti *povezati* plaćanje izravnih potpora s ispunjavanjem pravila o poljoprivrednim zemljištima, poljoprivrednoj proizvodnji i poljoprivrednoj djelatnosti [38].

70. Nije sporno da se ta svrha zadržala u Uredbi br. 1306/2013, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 53. Tako se u toj uvodnoj izjavi podsjeća da je ranijim osnovnim uredbama, Uredbom br. 1782/2003 i Uredbom br. 73/2009, utvrđeno načelo da cjelovito plaćanje korisnicima mora biti *povezano* s ispunjenjem pravila koja se odnose na upravljanje zemljištem, poljoprivrednu proizvodnju i poljoprivrednu djelatnost.

35 Vidjeti bilješku 15. ovog mišljenja.

36 Konkretno, Uredba br. 1306/2013 i odredbe donesene u skladu s njom primjenjuju se na mjere predviđene Uredbom br. 1307/2013 (vidjeti uvodnu izjavu 4. potonje uredbe).

37 Vidjeti Prilog XI. Uredbi br. 1307/2013.

38 Vidjeti presudu Teglgaard, točke 40. do 43., navedene u točkama 47. i 48. ovog mišljenja.

71. Prema mojem mišljenju, i kao što je to Sud presudio u presudi Teglgaard, na temelju te svrhe može se zaključiti da upravo *godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja* iz članka 97. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 treba primijeniti kao osnovu za izračun smanjenjâ. Naime, samo se tom godinom u svim slučajevima može zadržati veza između djelovanja poljoprivrednika i sankcije [39]. Suprotno tomu, uzimanje u obzir *godine u kojoj je neispunjavanje utvrđeno* za izračun smanjenja ne omogućuje sustavno osiguravanje te veze. Isto vrijedi i za načelo proporcionalnosti [40]. Štoviše, primjena *godine u kojoj je došlo do neispunjavanja* bolje odgovara načelima pravne sigurnosti i jednakog postupanja [41].

72. Kako bih objasnio svoje navode, smatram da je relevantan primjer koji je nezavisna odvjetnica E. Sharpston upotrijebila u svojem mišljenju u predmetu Teglgaard [42]: Pretpostavimo da poljoprivrednici A, B i C imaju identična gospodarstva i da svaki ima pravo na 10 000 eura izravne potpore za godinu 1. Svaki od njih u godini 1 počini potpuno istu povredu pravila o višestrukoj sukladnosti, ali te se povrede ne otkriju te godine.

73. U godini 2 poljoprivrednik A prestane se baviti poljoprivredom te svoje gospodarstvo prenese drugom poljoprivredniku. Poljoprivrednik B nastavi raditi na istom gospodarstvu i potraživati isti iznos (10 000 eura) izravne potpore. Poljoprivrednik C je proširio svoje gospodarstvo te shodno tomu traži veći iznos izravne potpore.

74. U godini 3 povrede se otkriju. Nadležna tijela „utvrde" te povrede i donesu odluke o smanjenju izravne potpore svakom poljoprivredniku za 3 % od ukupnog iznosa izravne potpore na koji svaki od poljoprivrednika ima pravo u godini 3.

75. Posljedično, poljoprivrednik A (koji ne potražuje izravnu potporu u godini 3 jer se prestao baviti poljoprivredom) podliježe smanjenju izravnog plaćanja od 3 % x nula. Dakle, ne snosi nikakve posljedice. Poljoprivrednik B, koji radi na istom gospodarstvu kao u godini 1 te ima pravo na 10 000 eura izravnih plaćanja za godinu 3, podliježe smanjenju tih plaćanja od 3 % x 10 000 eura, ili 300 eura. Sankcija kojoj je podvrgnut slučajno je ista kao ona kojoj bi bio podvrgnut da se 3 %-tno smanjenje potpore izračunalo na temelju godine počinjenja povrede. Poljoprivrednik C znatno je proširio svoje gospodarstvo te ima pravo na 100 000 eura izravnih plaćanja u godini 3. Sankcija kojoj je podvrgnut zbog povrede u godini 1 stoga se sastoji u smanjenju izravnih plaćanja za godinu 3 u iznosu od 3000 eura.

76. Vidljivo je da primjena *metodologije* koja se temelji na *godini utvrđenja povrede* rezultira nametanjem sankcija koje se znatno međusobno razlikuju ovisno o tome o kojem je od trojice poljoprivrednika riječ (0 eura, 300 eura odnosno 3000 eura), a odnose se na *potpuno identične povrede obveza višestruke sukladnosti* u godini 1. Međutim, takav rezultat nije u skladu ni sa svrhom Uredbe br. 1306/2013 ni s načelom proporcionalnosti [43].

77. S obzirom na prethodno navedeno, treba, s jedne strane, odbiti Komisijin argument koji se odnosi na svrhu Uredbe br. 1306/2013. Doista, točno je da administrativne kazne u obliku smanjenjâ plaćanja trebaju biti učinkovite i odvraćajuće, što proizlazi iz uvodne izjave 57. Uredbe br. 1306/2013. Međutim, tim općim ciljem ne može se, s obzirom na ono što sam upravo objasnio, opravdati da se za izračun smanjenjâ primijeni godina u kojoj je neispunjavanje utvrđeno. S druge strane, što se tiče argumenta koji su istaknule nizozemska, njemačka i švedska vlada a koji se odnosi na činjenicu da je u praksi kao

39 Presuda Teglgaard, t. 40. do 43.

40 Vidjeti presudu Teglgaard, t. 49. do 51.

41 Vidjeti presudu Teglgaard, t. 48., 52. i 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, t. 90. do 94.

43 Vidjeti presudu Teglgaard, t. 43. i 49. do 51.

osnovu za izračun teže primijeniti godinu u kojoj je *došlo* do neispunjavanja, nego godinu u kojoj je neispunjavanje *utvrđeno*, valja zaključiti, čak pod pretpostavkom da je taj argument točan, da se na takve administrativne ili praktične poteškoće ne može pozvati u prilog tumačenju koje je protivno svrsi predmetnih odredbi [44].

3. Nastanak predmetnih odredbi

78. Budući da je Uredba br. 1306/2013 donesena *prije* presude Teglgaard, zakonodavac nije imao priliku izričito navesti želi li zadržati ili izmijeniti godinu na temelju koje valja izračunati smanjenja izravnih plaćanja predviđenu ranijom uredbom, kako je protumačena u presudi Teglgaard. S obzirom na to, na temelju nijednog elementa koji se odnosi na nastanak članka 97. stavka 1. i članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 nije moguće, prema mojem mišljenju, smatrati da je zakonodavac namjeravao izmijeniti propis u tom smislu.

79. Naime, što se tiče, kao prvo, uvodnih izjava Uredbe br. 1306/2013, utvrđujem da se u njima ne upućuje na metodu izračuna smanjenjâ. U okviru tih uvodnih izjava ništa ne upućuje na to da je zakonodavac želio izmijeniti ranija pravila u tom pogledu. Suprotno tomu, poput danske vlade i Parlamenta, smatram da se u uvodnoj izjavi 57. Uredbe br. 1306/2013 upućuje na to da zakonodavac *nije namjeravao* izmijeniti ranije popise. Tako iz te uvodne izjave koja se odnosi na sustav višestruke sukladnosti proizlazi da se Uredbom br. 1306/2013 nastoji „[z]bog usklađenosti […] *spojiti* odgovarajuće odredbe Unije u jedinstveni pravni instrument” [45], što upućuje na to da zakonodavac nije želio izmijeniti sustav smanjenja u slučaju neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti.

80. Što se tiče, kao drugo, pripremnih akata Uredbe br. 1306/2013, ističem da, čak i da se u tim aktima upućivalo na volju zakonodavca da izmijeni metodu izračuna smanjenjâ, takva namjera, prema mojem mišljenju, nije mogla biti odlučujuća za tumačenje predmetnih odredbi, s obzirom na to da uopće nije izražena u samom propisu, odnosno ni u odredbama ni u uvodnim izjavama Uredbe br. 1306/2013 ili svrsi predmetnih pravila [46].

81. S obzirom na to, i u svakom slučaju, smatram, suprotno Komisijinu mišljenju, da se na temelju pripremnih akata članka 99. Uredbe br. 1306/2013 ne može zaključiti da je zakonodavac namjeravao izmijeniti metodu izračuna smanjenjâ. Podsjećam na to da Komisija smatra da se upravo tom odredbom, a ne člankom 97. stavkom 1. navedene uredbe, uređuje godina na temelju koje valja izračunati smanjenjâ izravnih plaćanja.

82. U tom pogledu napominjem da je doista točno da je članak 99. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 izmijenjen tijekom zakonodavnog postupka jer se u prvotnoj verziji te odredbe u prijedlogu Komisije upućivalo na *godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja* [47], dok se u konačnoj verziji te odredbe upućuje na *godinu u kojoj je neispunjavanje utvrđeno*. Suprotno onomu što tvrdi Komisija, na temelju pripremnih akata ipak se ni zbog čega ne može zaključiti da je zakonodavac, tom izmjenom koja je uvedena na trijalozima na prijedlog Komisije [48], želio izmijeniti relevantnu godinu za *izračun* smanjenjâ u odnosu na raniji propis.

44 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 1991., Njemačka/Komisija (C-28/89, EU:C:1991:67, t. 18.) i mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, t. 60., 82. i 83.).

45 Moje isticanje. Podsjećam na to da su, prije stupanja na snagu Uredbe br. 1306/2013, odredbe u području kazni za neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti bile predviđene Uredbom br. 73/2009 o izravnim potporama poljoprivrednicima. U okviru reforme ZPP-a, određene odredbe zajedničke različitim vrstama potpora uključene su u Uredbu br. 1306/2013 o financiranju ZPP-a, koja je stoga takozvana „horizontalna” uredba. Upravo je u tom kontekstu zakonodavac uključio pravila o višestrukoj sukladnosti u Uredbu br. 1306/2013.

46 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu BV (C-129/19, EU:C:2020:375, t. 118. do 123.) i u predmetu Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, t. 61. do 63.).

47 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome (COM(2011)628 *final*). Članak 99. stavak 1. navedenog prijedloga konkretnije se odnosio na „dotičnu kalendarsku godinu ili dotične godine”. Kao što je to objašnjeno u točki 56. ovog mišljenja, to upućivanje odgovara godini u kojoj je došlo do neispunjavanja.

48 Sva su tri suzakonodavca potvrdila da je izmjena uvedena na trijalozima na prijedlog Komisije.

83. U prilog svojem stajalištu, Komisija je podnijela *interne* dokumente na temelju kojih se može smatrati da je to bila njezina namjera kad je predložila tu izmjenu: smatrala je da izračun smanjenjâ proizlazi iz članka 99. stavka 1. Uredbe 1306/2013 i da više ne treba primjenjivati godinu u kojoj je *došlo* do neispunjavanja nego godinu u kojoj je neispunjavanje *utvrđeno*, s obzirom na to da je bilo preteško odrediti godinu u kojoj je došlo do neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti [49].

84. Međutim, s Parlamentom i Vijećem treba utvrditi da se ni na temelju jednog elementa u (javnim) pripremnim aktima Uredbe br. 1306/2013 ne može dokazati da su ta dva suzakonodavca bila obaviještena o tom navodnom obrazloženju i da su se s njim slagali prihvaćajući izmjenu [50]. Iz toga slijedi da navedeni interni dokument ne može poslužiti kao izvor tumačenja. Osim toga, kao što to Parlament i Vijeće ističu, izmjena koju predlaže Komisija mogla bi se objasniti njezinom voljom da osigura usklađenost sa sadržajem ranije odredbe koja se odnosi na pripisivanje, odnosno člankom 70. stavkom 8. točkom (a) Provedbene uredbe br. 1122/2009.

85. S obzirom na sva prethodna razmatranja, zaključujem da zakonodavac *nije* namjeravao izmijeniti metodu izračuna smanjenjâ na temelju Uredbe br. 1306/2013.

4. Zaključak o tumačenju Uredbe br. 1306/2013

86. Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da članak 97. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 treba tumačiti na način da smanjenja plaćanja zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj sukladnosti valja *izračunati* na temelju plaćanja koja su dodijeljena ili koja treba dodijeliti za godinu u kojoj je *došlo* do tog neispunjavanja, dok članak 99. stavak 1. te uredbe treba tumačiti na način da se tako izračunana smanjenja izravnih plaćanja *pripisuju* plaćanjima koja su dodijeljena ili koja treba dodijeliti za kalendarsku godinu u kojoj je navedeno neispunjavanje *utvrđeno*.

E. Tumačenje Provedbene uredbe br. 809/2014

87. Što se tiče članka 73. stavka 4. točke (a) Provedbene uredbe br. 809/2014, utvrđujem da je tekst te odredbe u biti istovjetan tekstu članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013. Kao odredbu provedbene uredbe, navedeni članak 73. stavak 4. točku (a) stoga treba tumačiti u skladu s člankom 99. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013. Iz toga slijedi da članak 73. stavak 4. točku (a) Provedbene uredbe br. 809/2014 također treba tumačiti na način da smanjenja izravnih plaćanja valja *pripisati* plaćanjima koja su primljena ili trebaju biti primljena za kalendarsku godinu u kojoj je neispunjavanje pravila o višestrukoj suglasnosti *utvrđeno* [51].

49 Iz internog dokumenta Komisije od 15. svibnja 2013. koji se odnosi na članak 99. stavak 1. Prijedloga uredbe proizlazi da „[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 Prema mojem saznanju, i kao što su to tvrdili Vijeće i Parlament, izmjena se isključivo navodi u dvama javnim dokumentima Vijeća. Međutim, iz njih se ne može izvesti nikakva namjera zakonodavca u pogledu uvođenja izmjene. U prvom dokumentu s referentnom oznakom 10204/13 ADD1 od 7. lipnja 2013., u komentaru koji se odnosi na članak 99. stavak 1. navodi se: „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". Kao što sam to objasnio u točki 61. ovog mišljenja, izraz „primijeniti" („applied" na engleskom jeziku) može značiti izračun i pripisivanje smanjenja. U drugom dokumentu s referentnom oznakom 10204/13 REV od 14. lipnja 2013., taj je komentar zamijenjen tekstom članka 99. stavka 1., kako je donesen, zbog čega se ni na temelju toga ne može utvrditi motivacija zakonodavca.

51 Činjenica da je Komisija prilikom donošenja članka 73. stavka 4. točke (a) Provedbene uredbe br. 809/2014 očito smatrala da se članak 99. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 ne odnosi na pripisivanje, nego na izračun smanjenja objašnjava zašto se tom odredbom samo preuzima sadržaj članka 99. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013.

V. Zaključak

88. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanje koje mu je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) odgovori kako slijedi:

1. Članak 97. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 treba tumačiti na način da smanjenja izravnih plaćanja zbog neispunjavanja pravila o višestrukoj suglasnosti valja izračunati na temelju plaćanja koja su dodijeljena ili koja treba dodijeliti za godinu u kojoj je došlo do tog neispunjavanja.

2. Članak 99. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 i članak 73. stavak 4. točku (a) Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti treba tumačiti na način da se tako izračunana smanjenja izravnih plaćanja pripisuju plaćanjima koja su dodijeljena ili koja treba dodijeliti za kalendarsku godinu u kojoj je neispunjavanje pravila o višestrukoj sukladnosti utvrđeno.