Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 16 септември 2015 година [1]

Дело C-330/14

Gergely Szemerey
срещу
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(Преюдициално запитване, отправено от Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Унгария)

„Преюдициално запитване — Допустимост — Обща селскостопанска политика — Схеми за директно подпомагане — Интегрирана система за администриране и контрол — Намаления на плащанията и изключвания при неспазени правила за допустимост и кръстосано спазване — Неспазване от страна на земеделски производител на изискване да представи сертификат за рядък растителен вид — Пропорционалност — Административна практика — Непреодолима сила“

1. По делото пред запитващата юрисдикция земеделски производител не е представил предвиден в националното законодателство сертификат за рядък растителен вид едновременно със заявлението си за изплащане на агроекологична помощ. Сертификатът се изисква като доказателство, което да бъде приложено към заявлението за увеличен заради отглеждане на рядък растителен вид размер на помощта. Впоследствие компетентните органи признават положение на непреодолима сила, тъй като наличието на трудни метеорологични условия прави невъзможно засяването на тези растителни видове. Независимо от това заявлението за изплащане е изцяло отхвърлено, а на земеделския производител е наложена и административна санкция, която следва да се прихваща през следващите три години. Причината се свежда до това, че земеделският производител не представя сертификат в срок.

2. В този контекст от Съда е поискано да изясни два въпроса. Първият е свързан със степента на свобода на действие, призната на държавите членки при въвеждането на механизми за осигуряване на ефективен контрол на схемите за агроекологична помощ. Вторият въпрос, произтичащ логично от първия, е дали налагането на санкция, свързана с цялото заявление, е съвместимо с относимите правила в законодателството на ЕС в областта на селското стопанство.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

I – **Правна уредба**

A – *Право на ЕС*

1. Регламент (ЕО) № 1698/2005 [2]

3. В съответствие с член 1 Регламент № 1698/2005 по-специално определя общите правила, уреждащи подпомагането от ЕС на развитието на селските райони, финансирано от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

4. Целите на регламента се изпълняват с помощта на мерки, предвидени по четирите оси, определени в дял IV от него. Ос 2 включва мерки за подобряване на околната среда и ландшафта. В този контекст член 36, буква а), подточка iv) предвижда, че помощите по тази ос се отнасят до мерки, целящи устойчиво използване на земеделски земи (по-специално) чрез плащания за агроекология.

5. Член 39 от регламента урежда плащанията за агроекология. Параграфи 2 и 3 от него предвиждат, че държавите членки отпускат такива плащания на земеделски производители, които поемат доброволно агроекологични задължения. Задълженията обхващат само такива, които са извън съответните задължителни стандарти, установени в законодателството на ЕС, и минималните изисквания за употреба на торове и препарати за растителна защита, както и други задължителни изисквания, установени от националното законодателство.

6. Член 74, параграф 1 от Регламент 1698/2005 предвижда, че държавите членки приемат всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими за осигуряване на ефективна защита на финансовите интереси на Европейския съюз.

2. Регламент (ЕО) № 1975/2006 [3]

7. В съответствие с член 1 Регламент № 1975/2006 определя подробни правила за прилагането на процедурите за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за съфинансиране за подпомагане на развитието на селските райони, установени в Регламент (ЕО) № 1698/2005.

8. Член 4 урежда заявленията за подпомагане и исканията за плащане. Той предвижда:

„1. Без да се засягат специфичните разпоредби на настоящия регламент, държавите членки осигуряват подходящи процедури за подаване на заявленията за подпомагане.

[…]

3. Заявления за подпомагане и исканията за плащане могат да се коригират по всяко време след подаването им, когато съдържат очевидни грешки, установени от компетентните органи“.

2 — Регламент на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101), изменен с Регламент (ЕО) № 473/2009 на Съвета от 25 май 2009 г. (ОВ L 144, 2009 г., стр. 3).

3 — Регламент на Комисията от 7 декември 2006 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 368, 2006 г., стр. 74; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 80, стр. 192), изменен с Регламент (ЕО) № 484/2009 на Комисията от 9 юни 2009 г. (ОВ L 145, 2009 г., стр. 25).

9. Член 5 урежда общите принципи на контрол. Той гласи:

„1. Без да се засягат специфичните разпоредби на настоящия регламент, държавите членки осигуряват всички критерии за допустимост, установени съгласно общностното или националното законодателство или на програмите за развитие на селските райони, да могат да се контролират според набор от проверими показатели, които се определят от държавите членки.

[…]

3. Без да се засягат специфичните разпоредби, за бенефициери, за които бъде установено, че изкуствено са създали условията, необходими за получаване на плащане с оглед получаването на предимство в противоречие с целите на схемата за подпомагане, не се извършва плащане“.

10. Член 10, „Общи принципи“, който е част от глава II, „Контрол, намаления и изключвания“, гласи:

„1. Заявленията за подпомагане и последващите искания за плащане се проверяват по начин, който гарантира ефективно удостоверяване на спазването на условията за предоставяне на подпомагането.

2. Държавите членки определят подходящи методи и средства за удостоверяване на спазването на условията за предоставяне на подпомагането съгласно всяка отделна мярка.

3. Държавите членки следва да ползват интегрираната система за администриране и контрол, предвидена в глава 4 от дял II от Регламент (ЕО) № 1782/2003 (наричана по-нататък „ИСАК“).

4. Удостоверяването на критериите за допустимост се осъществява чрез административни проверки и проверки на място.

5. Съблюдаването на изискванията за кръстосано спазване се удостоверява чрез проверки на място, а когато е уместно и чрез административни проверки.

[…]“.

11. Член 11 урежда административните проверки. Параграф 1 гласи:

„Административните проверки се извършват за всички заявления за подпомагане и искания за плащане и следва да обхващат всички елементи, които е възможно и целесъобразно да бъдат контролирани с административни средства. Процедурите следва да гарантират документиране на извършените контролни дейности, резултатите от проверките и […] предприетите мерки по отношение на нередностите“.

12. Под заглавие „Намаления и изключвания при неспазени критерии за допустимост“ член 18 предвижда:

„1. В случай на неспазване на някои от ангажиментите, свързани с предоставянето на помощта, различни от тези, които засягат декларирания размер на площите или брой на животните, исканата помощ се намалява или отказва.

2. Държавата членка определя размера на намалението на помощта, по-специално въз основа на тежестта, степента и времетраенето на установеното нарушение.

Тежестта на нарушението зависи, по-специално, от значимостта на последствията от нарушението, като се отчитат целите, към които са ориентирани нарушените критерии.

Степента на нарушението зависи, по-специално, от ефекта от нарушението върху операцията като цяло.

Времетраенето на нарушението зависи, по-специално, от продължителността от време, през която трае ефектът, или от възможността този ефект да бъде прекратен с разумни средства.

3. Когато неспазването на критериите за допустимост е в резултат на умишлено допуснати нередности, бенефициерът се изключва от въпросната мярка както за съответната календарна година, така и за следващата календарна година“.

3. Регламент (ЕО) № 1122/2009 [4]

13. Регламент № 1122/2009 установява подробните правила, необходими за прилагането на кръстосаното спазване, модулацията и интегрираната система за администриране и контрол, установени в глава 4 на дял II от Регламент (ЕО) № 73/2009 [5], и за прилагането на кръстосаното спазване в съответствие с членове 85у и 103щ от Регламент (ЕО) № 1234/2007 [6]. В съответствие с член 87 от него той се прилага за заявленията за помощи относно пазарните години и премийни периоди с начало 1 януари 2010 г.

14. Регламент № 1122/2009 заменя Регламент (ЕО) № 796/2004 [7]. В съответствие с членове 7 и 8 от Регламент № 1975/2006 във връзка с таблицата на съответствието в приложение II към Регламент № 1122/2009, членове 14, 23 и 75 от Регламент № 1122/2009 следва да се прилагат съответно към положенията, уредени от Регламент № 1975/2006.

15. Член 14 от Регламент № 1122/2009 се отнася до измененията на единното заявление. Параграф 1 от него гласи:

„След изтичане на срока за представяне на единното заявление, отделни земеделски парцели или отделни права на плащане могат да се добавят в единното заявление, при условие че са спазени изискванията по съответните схеми за помощи.

Промените относно употребата или схемите за помощ за отделни земеделски парцели или относно правата на плащане, които са били декларирани в единното заявление, могат да се направят при същите условия.

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

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

6 — Регламент на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (Общ регламент за ООП) (ОВ L 299, 2007 г., стр. 1).

7 — Регламент на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в регламенти (ЕО) № 1782/2003 и (ЕО) № 73/2009 на Съвета, както и за прилагане на кръстосаното спазване, предвидено в Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета (ОВ L 141, 2004 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210), съответно изменен.

Когато измененията, посочени в първа и втора алинеи, са свързани с представянето на някакви подкрепящи документи или договори, съответните изменения на тези документи или договори също трябва да бъдат разрешени“.

16. Член 23 от регламента урежда случаите на късно представяне. Параграф 1 предвижда:

„Освен при непреодолима сила и извънредни обстоятелства, посочени в член 75, представянето на заявление за помощи в съответствие с настоящия регламент след съответния срок води до 1 % намаление за всеки работен ден на размера, на който земеделският производител би имал право, ако заявлението е било представено в срок.

Без да се засягат специалните мерки, които държавите членки вземат по отношение на необходимостта от представяне на каквито и да било подкрепящи документи своевременно, за да се позволи да се планират и извършат ефективни проверки, първа алинея се прилага също така относно документи, договори или декларации, които се представят на компетентните органи в съответствие с членове 12 и 13, когато тези документи, договори или декларации са съществени за допустимостта за въпросната помощ. В този случай намалението се прилага върху сумата, платима за въпросната помощ.

Ако закъснението възлиза на повече от 25 календарни дни, заявлението се счита за недопустимо“.

17. Член 58 от Регламент № 1122/2009 съдържа правила, които се прилагат в случай на свръхдекларира не. Той гласи:

„Ако по отношение на група култури площта, декларирана за целите на някакви схеми за помощи, свързани с площи, […] превишава площта, определена в съответствие с член 57 от настоящия регламент, помощта се изчислява на основата на определената площ, намалена с два пъти установената разлика, ако тази разлика е повече от или 3 % или два хектара, но не повече от 20 % от определената площ.

Ако разликата е по-голяма от 20 % от определената площ, не се отпуска помощ, свързана с площи, за въпросната група култури.

Ако разликата е по-голяма от 50 %, земеделският производител бива изключен отново от получаване на помощ до сума, равна на сумата, отговаряща на разликата между декларираната площ и площта, определена в съответствие с член 57 от настоящия регламент. […] Ако сумата не може да бъде изцяло прихваната […] в течение на три календарни години след календарната година на констатацията, оставащата неиздължена сума се анулира“.

18. Член 75 се отнася за непреодолимата сила и извънредните обстоятелства. Той предвижда:

„1. Ако даден земеделски производител не е в състояние да спази задълженията си в резултат на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, […] той запазва правото си на помощ по отношение на площта или животните, допустими към момента на възникване на непреодолима сила или извънредни обстоятелства. Освен това когато неспазване, произтичащо от тази непреодолима сила или извънредни обстоятелства, засяга кръстосано спазване, съответното намаляване не се прилага.

2. Случаи на непреодолима сила и извънредни обстоятелства […] биват съобщени в писмен вид на компетентния орган, със съответни доказателства, които удовлетворяват компетентния орган, до десет работни дни от датата, на която земеделският производител е в състояние да направи това“.

Б – *Унгарската правна уредба*

19. Член 29, параграф 3 от Постановление № 61/2009 от 14 май 2009 г.[8] предвижда, че когато редки растителни видове са от особено историческо, културно или генетично значение по смисъла на приложения 12 и 13 към него, лицето, което отговаря на изискванията за предоставяне на помощ, има право на помощ в увеличен размер, ако компетентният орган удостовери, че въпросният сорт растение принадлежи към посочен в споменатите приложения растителен вид.

20. Член 55, параграф 4 от Постановление № 61/2009 уточнява също, че ако при проверка на място се установи, че лицето, което отговаря на изискванията за предоставяне на помощ, не притежава посочения в член 29, параграф 3 сертификат, помощта за една пазарна година за съответния парцел му се отказва изцяло.

21. На основание член 16, параграф 2 от Постановление № 31/2010[9] в член 43 от Постановление № 61/2009 е въведен нов параграф 6. В съответствие с тази разпоредба при отглеждане на редки растителни видове към заявлението за плащане трябва да се приложи сертификатът за рядък растителен вид, упоменат в член 29, параграф 3 от Постановление № 61/2009. Новата разпоредба влиза в сила на 31 март 2010 г.

II – **Факти по делото, ход на производството и отправени въпроси**

22. От акта за преюдициално запитване се извеждат следните фактически обстоятелства.

23. На 26 юли 2009 г. г-н Szemerey подава заявление за земеделска помощ. Заявлението му е одобрено от компетентния орган на 21 януари 2010 г. След това на 16 май 2010 г. г-н Szemerey подава заявление за единно плащане на площ в рамките на програма за екологично земеделие и обработваеми земи.

24. По-конкретно, след като променя заявлението си на 31 май 2010 г., г-н Szemerey подава заявление за плащане на агроекологична помощ на стойност, съответстваща на 52,9 хектара. При същите обстоятелства той подава и заявление за приоритетна помощ, която се изразява в увеличение на дължимата помощ, на стойност, съответстваща на 29,69 хектара (от общо 52.9 хектара) за отглеждането на редки и застрашени растителни видове, на които поради исторически, културни или генетични съображения се отдава предимство. За целта г-н Szemerey е закупил семена от бяла комунига (Melilotus alba Medik) и шведска детелина (Trifolium hybridum L.).

8 — Постановление на Министерство на земеделието и развитието на селските райони за установяване на изискванията за заявленията за агроекологични помощи, отпуснати от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и министерските постановления относно помощите, отпуснати от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

9 — Постановление от 30 март 2010 г. на Министерство на земеделието и развитието на селските райони, с което се изменя Постановление № 61/2009 за установяване на изискванията за заявленията за агроекологични помощи, отпуснати от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и министерските постановления относно помощите, отпуснати от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módositásáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet.

25. През пролетта и началото на лятото на 2010 г. засяването на посочените редки растителни видове е невъзможно, по-специално поради повишеното съдържание на влага в почвата. Поради това г-н Szemerey подава две декларации относно наличието на положение на непреодолима сила: първо на 29 юни 2010 г., а впоследствие на 28 юли 2010 г. В съответствие с указанията на унгарските власти г-н Szemerey заменя и кода за използването на засегнатата площ със „земи, оставени под угар“. На 30 септември 2010 г. компетентните органи приемат декларацията за положение на непреодолима сила.

26. На 19 март 2011 г., въпреки че признава положение на непреодолима сила, компетентният орган отхвърля изцяло заявлението за плащане на г-н Szemerey и му налага административна санкция в размер на 2 483 953 HUF, която следва да се приспадне от заявленията за площ за следващите три години. Г-н Szemerey обжалва решението в частта относно наложената санкция.

27. На 13 януари 2012 г. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Централна служба за земеделие и селскостопанско развитие, наричана по-нататък „Службата“) потвърждава решението, поради това че г-н Szemerey не е представил сертификат за редките растителни видове, а е трябвало да го направи на 15 май 2010 г. (т.е. при подаване на заявлението за плащане) или най-късно на 9 юни 2010 г. При тези обстоятелства Службата отбелязва допълнително, че няма възможност за саниране на непредставянето на документите, които служат за доказване на данните в заявлението. По тази причина тя приема, че г-н Szemerey няма право на приоритетна помощ за редки растителни видове и при определянето на правото на помощ площта на земите, предназначена за редки растителни видове, трябва да се счита за 0 хектара. Тъй като произтичащото от това свръхдекларирание надвишава 50 % от определената площ, Службата се позовава на член 58 от Регламент № 1122/2009 във връзка с налагането на санкция.

28. Г-н Szemerey обжалва посоченото решение пред Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд на Дюла). Тъй като се съмнява в съвместимостта на относимата национална уредба с правото на ЕС, тази юрисдикция решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли принципът на гъвкавост и на възможността за изменение по [съображение] 20 от Регламент [№ 796/2004], [съображение] 27 от същия и [съображения] 18, 23 и 26 от Регламент [№ 1122/2009] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, според която при отглеждане на рядък растителен вид към заявлението за плащане трябва да се приложи сертификат за рядък растителен вид, като се има предвид административната практика, съгласно която е било възможно да се поиска издаване на сертификата само преди подаване на заявлението за плащане между 2 и 15 април 2010 г., този сертификат е можел да се приложи само едновременно с представянето на единното заявление и тази правна уредба не позволява санирането на порока на заявлението, изразяващ се в липсата на сертификат?

2) Съвместим ли е този режим със задължението на държавата членка да не пречи на целите на Общата селскостопанска политика, или може да се приеме, че ефективното упражняване на правото на помощ от отглеждащите редки растения земеделски производители въз основа на правото на Съюза е станало невъзможно или прекомерно трудно и непредвидимо през 2010 г., когато е изменено законодателството (изменение на член 43, параграф 6 от [Постановление № 61/2009], въведено с [Постановление № 31/2010]?

3) Противоречи ли на [съображение] 57 от Регламент [№ 796/2004] или на съображение 75 от Регламент [№ 1122/2009], и по-конкретно на принципа на пропорционалност, административна практика, която в случай на липса на сертификат за рядко растение, без се да се отчита дали са налице умисъл, небрежност, нито какви са конкретните

обстоятелства, налага санкция за свръхдекларирane по отношение на цялото заявление, въпреки че по отношение на цялата площ заявлението за плащане отговаря в останалата си част на изискванията за отпускане на помощта и земеделският производител отглежда декларираното растение на декларираната площ?

4) Приложими ли са основанията за освобождаване, посочени в [съображения] 67 или 71 от Регламент [№ 796/2004] или в [съображение] 75 от Регламент [№ 1122/2009], когато земеделският производител изтъква неправомерна или неадекватна административна практика като изключително обстоятелство и се стреми да докаже, че практиката на административния орган е била изцяло или отчасти причината за неговия пропуск?

5) Може ли приетата декларация за непреодолима сила, представена от земеделския производител във връзка с пълната загуба на културата (посева) да се счита за точна информация, на която се позовават [съображения] 67 от Регламент [№ 796/2004] и 93 от Регламент [№ 1122/2009], която освобождава земеделския производител с оглед на непредставянето на сертификата за рядко растение и като последица от това води до освобождаването от санкциите във връзка с цялото заявление?“.

29. Писмени становища представят г-н Szemerey, унгарското и гръцкото правителство, както и Европейската комисия, като всички, с изключение на гръцкото правителство, представят устни становища в заседанието на 24 юни 2015 г.

III – **Анализ**

A – *Предварителни бележки*

30. Най-напред трябва да се има предвид, че запитващата юрисдикция е отправила няколко въпроса до Съда, които се отнасят до съображенията на регламенти № 796/2004 и № 1122/2009, а не до правнообвързващите разпоредби на тези актове. Освен това отправените въпроси не упоменават регламенти № 1698/2005 и № 1975/2006, отнасящи се до ЕЗФРСР и съдържащи правната уредба на проблемите в основата на преюдициалното запитване. Допълнително в преюдициалното запитване без отговор са оставени някои съществени въпроси, отнасящи се до националния правен и фактически контекст.

31. Макар в редица отношения този факт да буди съжаление, той не е достатъчен, за да може настоящото преюдициално запитване да бъде обявено за недопустимо[10]. Този извод следва от духа на сътрудничество, присъщ на производството по член 267 ДФЕС. Както самият Съдът е отбелязвал многократно, в това отношение Съдът трябва да извлече от предоставените от националната юрисдикция данни, по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора[11].

10 — Относно пределите на допустимостта вж. моето заключение, представено по дело Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, и по-специално т. 20).

11 — Неотдавна решение Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa — Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, т. 26 и цитираната съдебна практика). Вж. също, сред много, други решение Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, т. 40 и цитираната съдебна практика).

32. Въпреки това се възползвам от възможността да подчертая значението в преюдициалното запитване да се представя ясно определена рамка за анализ (както в правно, така и във фактическо отношение). С това не само се улеснява задачата на Съда, но и се гарантира, че всички желаещи са в състояние да представят становища [12]. Действително от представените становища по делото се вижда ясно, че ако това не е направено, може да се стигне до объркване не само относно приложимата правна уредба, но по отношение на приетите за установени фактически обстоятелства.

33. Непосочването на релевантните разпоредби от правото на ЕС от страна на запитващата юрисдикция според мен не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана, както изисква съдебната практика [13]. По настоящото дело въпреки описаните по-горе недостатъци на преюдициалното запитване проблемите, по които запитващата юрисдикция иска указания, могат относително лесно да се изведат от него.

34. Според мен всъщност запитващата юрисдикция иска указания по два въпроса. Първият е свързан със свободата на действие или по-скоро с нейните предели, предоставена на държавите членки при определяне на механизмите за контрол на схемите за помощ. Вторият въпрос се отнася до надлежните последици от непълно заявление за плащане по конкретна схема за помощ.

35. Ще разгледам двата въпроса последователно. Както съм посочил и на друго място [14], не трябва да се забравя, че селскостопанската дейност представлява професионална дейност. Това обстоятелство трябва да се вземе под внимание при тълкуване и прилагане на законодателството на ЕС в областта на селското стопанство.

Б – *Задължението за осигуряване на ефективен контрол на схемите за помощ*

36. Първият и вторият от отправените въпроси, които ще разгледам заедно, се отнасят до съвместимостта с правото на ЕС на национално законодателство, което задължава земеделския производител в момента на подаване на заявление за плащане да представи сертификат за рядък растителен вид, който представлява основание за заявлението (за изплащане на приоритетна помощ). В това отношение Службата и унгарското правителство твърдят по време на заседанието, че сертификатът може да бъде поискан независимо от засяването на семената на въпросните растения. Освен това те поддържат, че целта на сертификата е да идентифицира редките растителни видове, които пораждат право на приоритетна помощ, с което да се улесни задачата на органите да установят съответствието с изискванията конкретно за този вид помощ.

37. Предварително уточнявам, че без съмнение държавите членки следва да осигурят ефективен контрол на схемите за помощ. Всъщност те имат такова задължение. Това следва ясно от член 74 от Регламент № 1698/2005 и от член 5, параграф 1 на Регламент № 1975/2006. В тези разпоредби се предвижда, че държавите членки следва, от една страна, да приемат всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими за осигуряване на ефективна защита на финансовите интереси на Европейския съюз. В това отношение, от друга страна, държавите членки следва да осигурят всички критерии за допустимост, свързани с различните видове помощ, да могат да се контролират според набор от проверими показатели, които се определят от държавите членки. Това е необходимо, за да се предотвратят злоупотребите.

12 — Вж. например определение Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, т. 14 и цитираната съдебна практика).

13 — Вж. например решение Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, т. 37 и цитираната съдебна практика).

14 — Вж. моето заключение, представено по дело Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, т. 71).

38. Въпреки това държавите членки имат право на преценка, когато вземат решения във връзка с конкретното провеждане както на административни проверки, така и на проверки на място, с които следва да се гарантира ефективно удостоверяване на спазването на условията за предоставяне на подпомагане. Това е предвидено в член 10 от Регламент № 1975/2006.

39. По настоящото дело почти няма съмнение, че предвиденото в националното законодателство изискване за представяне на сертификат в момента на подаване на заявлението за плащане има за цел да позволи на компетентните органи да се уверят предварително, че са спазени условията за предоставяне на подпомагане в контекста на конкретна схема за помощ. В този смисъл изискването способства за ефективността на административните мерки за контрол, както и за удостоверяване, че получателят отговаря на критериите за допустимост на въпросната агроекологична помощ. Поради това изискването за представяне на сертификат за редки растителни видове в момента на подаване на заявлението се оказва напълно съвместимо с правото на ЕС. Причината за това е по-специално, че то има за цел да гарантира ефективността на мерките за контрол на компетентните органи, както се изисква от член 74 на Регламент № 1698/2005.

40. Освен това от доказателствата по делото и от становищата на Службата и унгарското правителство по време на заседанието се установява, че всъщност националното законодателство допуска получателите да представят въпросния сертификат до 25 календарни дни след крайния срок за подаване на заявление за плащане за определен годишен период за отчитане на помощите (а именно 9 юни). Това се оказва в пълно съответствие с член 23 от Регламент № 1122/2009, който допуска получателят или да представи заявлението след изтичането на определения за целта срок, или да го окомплектова след неговото представяне. Намалението, което се прилага в съответствие с член 23, параграф 1 от Регламент № 1122/2009, е 1 % за всеки работен ден на размера, на който земеделският производител би имал право, ако заявлението (заедно с подкрепящите документи) е било представено в срок. В този случай намалението се прилага върху сумата, платима за въпросната помощ. Ако закъснението възлиза на повече от 25 календарни дни, заявлението се счита за недопустимо.

41. Според мен тази разпоредба, която предвижда известен гратисен период при подаването на заявление за плащане (в съответствие с член 14 от Регламент № 1122/2009), закрепва гъвкавостта, посочена и от запитващата юрисдикция. С оглед на това не виждам причина, поради която относимите национални разпоредби за представянето на въпросния сертификат да са несъвместими с правото на ЕС.

42. Остават обаче още два въпроса, които следва да се разгледат.

43. Първият е дали през 2010 г. е било възможно да се получи сертификат и съответно — приоритетна помощ. Като се има предвид стриктният подход, възприет от Съда във връзка със задълженията на държавите членки да осигурят ефективен контрол на схемите за помощ [15], само по изключение би могло да се счита, че мярка, чиято цел е да гарантира ефективна проверка, нарушава принципа на пропорционалност. Това би могло да стане само ако буквално е невъзможно — или най-малкото прекомерно трудно — да се получи помощ.

44. В това отношение г-н Szemerey сочи, че сертификатът може да се получи само за засети семена, както и че за неговото получаване заявление трябва да се подаде най-късно до 15 април. Той твърди, че кумулативният ефект от тези обстоятелства прави невъзможно или най-малкото прекомерно трудно земеделският производител да получи приоритетна помощ,

15 — Във връзка с това задълженията на държавите членки са предмет на стриктно тълкуване в съдебната практика, която изисква наличието на ефективни и достатъчни проверки. Вж. по аналогия решение Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389, т. 21—23 и цитираната съдебна практика).

най-вече за растителните видове, които могат да бъдат засети след месец март [16]. Ако се допусне, че това е вярно, според мен подробните правила за прилагане на относимата национална правна уредба за 2010 г. не биха могли да преминат проверката с оглед на принципа на пропорционалност.

45. Според мен обаче би било неправилно да се направи такъв извод, ако запитващата юрисдикция е в състояние да потвърди, че следните обстоятелства, посочени от Службата и унгарското правителство по време на заседанието, са налице.

46. Всъщност от разясненията, дадени от посочените страни в заседанието, се установява, че разглежданият сертификат в действителност може да бъде получен преди засяване на семената (тъй като той просто установява, че въпросният сорт растение е рядък по смисъла на приложимото национално законодателство). Освен това в националното законодателство не е предвиден краен срок за подаване на заявление за сертификат, като единственото изискване е земеделският производител да го приложи към заявлението за плащане (а срокът 15 април е чисто инструктивен). Ако това е така, не виждам основание да се приеме, че изискванията във връзка с представянето на сертификат за редките растителни видове биха могли да се считат за непропорционални с оглед на преследваната цел, а именно да се осигури ефективен предварителен контрол. Запитващата юрисдикция обаче все пак трябва да провери дали действителното положение е такова.

47. Вторият въпрос, който е тясно свързан с първия, се отнася до принципа на правна сигурност. Г-н Szemerey също привежда довода — гледище, което запитващата юрисдикция, изглежда, споделя — че относимата правна уредба е била изменена твърде мълчаливо, оставяйки на получателите период едва от около две седмици (от 21 март 2010 г. до 15 април 2010 г.), за да се съобразят с новите изисквания. Действително съгласно предходните правила сертификатът е можел да бъде представян на по-късен етап, по време на проверките на място (които според Службата са можели да бъдат извършени най-рано на 10 юни).

48. Въпреки че запитващата юрисдикция следва да провери дали законодателните изменения — или по-скоро подробните правила относно влизането в сила за 2010 г. — се отклоняват от изискванията за правна сигурност [17], все пак бих отбелязал следното.

49. Първо, изискването за сертификат за редки растителни видове не е ново: промяна има само относно момента на представянето му пред властите. Второ, вероятно земеделският производител би могъл да получи сертификат, без действително да е засял семената на въпросните редки растения. Трето, няма законово задължение за подаване на заявление за този сертификат най-късно на 15 април [18]. Във връзка с това унгарското правителство уточни по време на съдебното заседание, че ако земеделският производител иска да е сигурен, че разполага с въпросния сертификат към момента на подаване на заявлението за помощ, фактически това е последната възможна дата за подаване на заявление за сертификата (ако земеделският производител желае да избегне всякакво намаление). Това означава, че за 2010 г. срокът за подаване на заявление за сертификат е бил малко (25 дни) по-кратък в сравнение с предходната година. Според мен това положение не повдига проблеми от гледна точка на правната сигурност.

16 — Страните спорят и относно момента, в който растителните видове (и по-специално бялата комунига), които г-н Szemerey е възнамерявал да засее, трябва да бъдат засети в съответствие с професионалните стандарти.

17 — Определение Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, т. 32 и цитираната съдебна практика).

18 — Вж. точка 46 по-горе относно възможността земеделският производител да получи сертификат без засяване и относно необвързващия краен срок 15 април.

50. С оглед на посоченото моят извод е, че регламенти № 1698/2005 и № 1975/2006 във връзка с Регламент № 1122/2009 по принцип допускат национална разпоредба, съгласно която при отглеждане на рядък растителен вид сертификатът за рядкото растение трябва да се приложи към заявлението за плащане.

B – *Неподаване на сертификат и подходящи санкции*

51. Третият, четвъртият и петият отправен въпрос по същество се отнасят до пропорционалността на санкцията, наложена в резултат от неподаването на въпросния сертификат.

52. Страните спорят относно няколко съществени обстоятелства по делото пред запитващата юрисдикция. По очевидни причини тя следва да провери правилността на отправените от тях твърдения.

53. Посочвам отново, че според г-н Szemerey той не е могъл да получи въпросния сертификат, тъй като засяването било невъзможно, като той твърди, че във възможно най-кратък срок е подал заявление за признаване на положение на непреодолима сила. По-нататък посочва, че поради приложимите срокове (в резултат от промяната в законодателството относно необходимостта от подаване на сертификат едновременно със заявлението) е било практически невъзможно да получи сертификат, който да подаде едновременно със заявлението за плащане.

54. От друга страна, службата сочи, че засяването не е предварително условие за получаване на сертификат и че при всички положения, като се има предвид, че едно от въпросните растения (бяла комунига) се засява през пролетта, в момента на подаване на заявлението си г-н Szemerey е трябвало да знае, че няма да може да засее семената на въпросния рядък растителен вид. Въпреки признаването на положение на непреодолима сила, Службата все пак е наложила санкция съгласно член 58 от Регламент № 1122/2009, приложим в случай на свръхдекларирane (свързано с площ).

55. Въз основа на акта за преюдициално запитване и отправените въпроси разбирам, че дори ако се допусне, че г-н Szemerey не е отговарял на изискванията за приоритетна помощ поради неподаване на спорния сертификат, той все пак е имал право да получи помощ в основен размер съгласно въпросната схема за помощ. От тази гледна точка ще направя преценка на пропорционалността на наложената в случая санкция.

56. Най-напред отбелязвам, че въпреки неясните относно квалифицирането на спорния сертификат (като критерий за допустимост на приоритетната помощ [19] или като удостоверителен документ [20]), най-малко съмнения поражда положението, че непредставянето му в срок (до 9 юни) води до отказ на приоритетната помощ. Според мен запитващата юрисдикция иска отговор на въпроса дали, в допълнение към отказа да предоставят приоритетна помощ, органите на държавите членки могат да налагат и санкции по реда на член 58 от Регламент № 1122/2009 поради свръхдекларирane.

57. Моята позиция е, че налагането на допълнителни санкции води до нарушаване на принципа на пропорционалност.

19 — Квалификацията на сертификата е въпрос на националното право, по който следва да се произнесе запитващата юрисдикция. При все това петият въпрос от запитването посочва съображения, свързани с критериите за допустимост, което подкрепя становището, че самият сертификат представлява такъв критерий. Изходното положение за запитващата юрисдикция, а именно че г-н Szemerey има право да получи помощ в основен размер въпреки късното представяне на сертификата, също указва, че той представлява критерий за допустимост относно приоритетната помощ.

20 — От друга страна, разясненията, дадени от Службата и унгарското правителство по време на заседанието, указват, че сертификатът е удостоверителен документ.

58. Запитващата юрисдикция следва да направи проверка по този въпрос, но това е така, тъй като непредставянето на сертификат в срок не води до пълно изключване на помощта, а само до недопустимост на увеличението на основния ѝ размер, като допълнителната сума се нарича приоритетна помощ. С оглед на това трудно мога да приема, че компетентните унгарски власти са приложили правилно член 58 от Регламент № 1122/2009 към фактическите обстоятелства в настоящия случай. Тази разпоредба се отнася до особения случай на свръхдекларирane (свързано с площ)[21]. Размерът на цялата декларирана площ обаче (52,9 хектара) не е спорен. При това положение налагането на санкция не е особено уместно с оглед на принципа на пропорционалност[22].

59. Що се отнася до подходящото правно основание за определяне на последицата от непредставяне на спорния сертификат, то в крайна сметка зависи от квалифицирането на самия сертификат като критерий за допустимост или удостоверителен документ.

60. От една страна, ако сертификатът представлява критерий за допустимост на помощта — което следва да се провери от запитващата юрисдикция — ще се приложим член 18 от Регламент № 1975/2006. Съгласно посочената разпоредба, когато критериите за допустимост не са спазени, исканата помощ се намалява или отказва. Само при умишлено неспазване на критериите за допустимост е оправдан незабавен отказ на помощта за съответната и следващата календарна година.

61. От друга страна, ако спорният сертификат бъде счетен просто за удостоверителен документ, член 23 от Регламент № 1122/2009, приложим съответно в контекста на ЕЗФРСР, предвижда конкретни правила, които следва да се прилагат за късното представяне на удостоверителни документи. Последиците от непредставянето на окомплектовано заявление се уреждат в същата разпоредба: както бе изяснено в точка 40 по-горе, след 25 календарни дни заявлението се счита за недопустимо и плащане не се извършва.

62. При това положение с оглед на очертаните в акта за запитване обстоятелства принципът на пропорционалност не допуска налагането на санкция за свръхдекларирane, както и в резултат от това на санкции, отнасящи се до цялото заявление по смисъла на член 58 от Регламент № 1122/2009.

63. По съображения за изчерпателност отбелязвам следното по въпроса относно непреодолимата сила. В настоящия контекст непреодолимата сила не би могла да бъде релевантна с оглед изплащането на приоритетна помощ, освен ако твърдението на г-н Szemerey, че сертификатът не е можел да бъде получен след засяване, е вярно, което също следва да се провери от запитващата юрисдикция. В такъв случай обстоятелство, че той не е имал възможност да извърши засяване, би могло при всички положения да освободи земеделския производител от последиците на непредставянето на сертификат, стига да са изпълнени условията по член 75, параграф 2 от Регламент № 1122/2009 относно съобщението, че е налице случай на непреодолима сила.

21 — Вж. също член 16 от Регламент № 1975/2006 относно свръхдекларирането в контекста на ЕЗФРСР.

22 — Вж. например решение Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, т. 39 и цитираната съдебна практика).

IV – **Заключение**

64. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на отправените от Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság въпроси по следния начин:

„1) Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (съответно изменени) във връзка с Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор, по принцип допускат национална разпоредба, съгласно която при отглеждане на рядък растителен вид сертификатът за рядкото растение трябва да се приложи към заявлението за плащане.

2) С оглед на очертаните в акта за преюдициално запитване обстоятелства принципът на пропорционалност не допуска налагането на санкция за свръхдекларирane по смисъла на член 58 от Регламент № 1122/2009“.