Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 16. rujna 2015.[1]

Predmet C-330/14

Gergely Szemerey
protiv
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Zajednička poljoprivredna politika – Programi izravne potpore – Integrirani administrativni i kontrolni sustav – Umanjenje ili isključenje iz plaćanja u slučaju neusklađenosti s pravilima o prihvatljivosti i višestrukoj sukladnosti – Neusklađenost poljoprivrednika sa zahtjevom da podnese potvrdu za rijetke biljne vrste – Proporcionalnost – Upravna praksa – Viša sila“

1. U predmetu pred sudom koji je uputio zahtjev poljoprivrednik je svojem zahtjevu za plaćanje agrookolišne potpore propustio priložiti potvrdu o rijetkoj biljnoj vrsti koja je propisana nacionalnim zakonodavstvom. Ova je potvrda potrebna kako bi se potkrijepio zahtjev za povećanu potporu zbog uzgajanja rijetkih biljnih vrsta. Nadležna tijela su poslije priznala slučaj više sile s obzirom na to da su teški vremenski uvjeti onemogućili da se te biljne vrste zasiju. Unatoč tomu, zahtjev za plaćanje odbijen je u cijelosti i poljoprivredniku je naloženo da plati upravnu kaznu koja je trebala biti prebijena tijekom sljedeće tri godine. Razlog za to je bio u biti taj da poljoprivrednik nije pravodobno priložio potvrdu.

2. U tom je kontekstu Sud upitan da pojasni dva pitanja. Prvo se odnosi na odgovarajući stupanj manevarskog prostora koji država članica mora uživati kod uspostavljanja mehanizama kojima se osigurava učinkovit nadzor nad programima poljoprivrednih potpora. Drugo pitanje, kao logičan nastavak prvog, tiče se usklađenosti izricanja kazne koja se odnosi na cijeli zahtjev, s relevantnim pravilima zakonodavstva Unije o poljoprivredi.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Uredba (EZ) br. 1698/2005[2]

3. U skladu sa svojim člankom 1. Uredbom br. 1968/2005 utvrđuju se, među ostalim, opća pravila za potporu Unije ruralnom razvoju koji financira Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Uredba Vijeća od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 473/2009 od 25. svibnja 2009. (SL L 144, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 54., str. 174.).

4. Ciljevi te uredbe provode se pomoću četiriju osi definiranih u njezinoj glavi IV. Os 2 sastoji se od mjera namijenjenih poboljšanju okoliša i krajobraza. U tom okviru članak 36. točka (a) podtočka iv. predviđa da se potpore iz te osi tiču mjera usmjerenih održivom korištenju poljoprivrednog zemljišta putem (među ostalim) agroekoloških plaćanja.

5. Članak 39. te uredbe odnosi se na agrookolišna plaćanja. Njegovim stavcima 2. i 3. predviđeno je da države članice odobravaju takva plaćanja poljoprivrednicima koji dragovoljno prihvate agrookolišne obveze. Ta plaćanja obuhvaćaju samo one obveze preko relevantnih propisanih standarda utvrđenih u zakonodavstvu Unije kao i minimalne zahtjeve za gnojivom i korištenjem proizvoda za zaštitu bilja i ostale relevantne obvezujuće zahtjeve utvrđene nacionalnim zakonodavstvom.

6. U članku 74. stavku 1. Uredbe br. 1698/2005. navodi se da države članice usvajaju sve zakonodavne, statutarne i administrativne odredbe kako bi osigurale uspješnu zaštitu financijskih interesa Unije.

2. Uredba (EZ) br. 1975/2006 [3]

7. U skladu sa svojim člankom 1. Uredba br. 1975/2006 uređuje načine provedbe postupaka u području kontrole i višestruke sukladnosti u pogledu sufinanciranih mjera potpore ruralnom razvoju uspostavljenih u skladu s Uredbom br. 1698/2005.

8. Članak 4. tiče se zahtjeva za potporu i plaćanja. On predviđa:

„1. Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe ove uredbe, države članice predviđaju prikladne postupke podnošenja zahtjeva za potporu.

[…]

3. Zahtjeve za potporu i zahtjeve za plaćanja može se, u slučaju očite pogreške koju utvrdi nadležno tijelo, prilagoditi u svakom trenutku nakon njihova podnošenja.“ [neslužbeni prijevod]

9. Člankom 5. utvrđena su opća načela kontrole. U njemu se navodi:

„1. Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe ove uredbe, države članice osiguravaju da se svi kriteriji prihvatljivosti utvrđeni nacionalnim zakonodavstvom, zakonodavstvom Zajednice ili programima ruralnog razvoja mogu kontrolirati pomoću skupine provjerljivih čimbenika koje utvrđuju države članice.

[…]

3. Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe, plaćanja se neće izvršiti osobama za koje je utvrđeno da su stvorile lažne uvjete potrebne za ostvarivanje prava na ta plaćanja, kako bi ostvarile prednost koja nije u skladu s ciljevima režima potpore.“ [neslužbeni prijevod]

10. Članak 10. dio je poglavlja II. „Kontrole, umanjenja i isključenja“. Pod naslovom „Opća načela“ taj članak propisuje:

„1. Zahtjevi za potporu i zahtjevi za plaćanja kontroliraju se na način koji jamči učinkovitu provjeru poštovanja uvjeta dodjele potpore.

3 — Uredba Komisije od 7. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 u pogledu provedbe postupaka kontrole i višestruke sukladnosti za mjere potpore ruralnom razvoju (SL L 368, str. 74.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 484/2009 od 9. lipnja 2009. (SL L 145, str. 25.) [neslužbeni prijevod].

2. Države članice utvrđuju prikladne metode i sredstva za provjeru uvjeta dodjele potpore za svaku mjeru potpore.

3. Države članice koriste integrirani administrativni i kontrolni sustav propisan poglavljem 4. glave II. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (u daljnjem tekstu: IACS).

4. Kriteriji prihvatljivosti provjeravaju se administrativnim kontrolama i kontrolama na terenu.

5. Poštovanje višestruke sukladnosti provjerava se kontrolama na terenu i, prema potrebi, administrativnim kontrolama.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

11. Članak 11. odnosi se na administrativne kontrole. Njegov stavak 1. glasi:

„Administrativne kontrole izvršavaju se za sve zahtjeve za potporu i sve zahtjeve za plaćanje i odnose na sve elemente koje je moguće i svrsishodno kontrolirati administrativnim sredstvima. Postupci jamče registriranje kontrolnih aktivnosti, rezultata provjera i mjera donesenih u vezi s utvrđenim nepravilnostima.“ [neslužbeni prijevod]

12. Dio članka 18. pod naslovom „Umanjenja i isključenja u slučaju nepoštovanja kriterija prihvatljivosti“ predviđa:

„1. U slučaju nepoštovanja bilo koje obveze vezane uz dodjelu potpore, osim obveza vezanih uz veličinu površine ili broj prijavljenih životinja, tražena potpora umanjit će se ili odbiti.

2. Država članica određuje iznos umanjenja potpore, osobito s obzirom na težinu, opseg i stalnost utvrđene povrede.

Težina nepoštovanja ovisi osobito o opsegu posljedica nepoštovanja s obzirom na svrhu kriterija koji nisu poštovani.

Opseg nepoštovanja ovisi osobito o njegovu učinku na cjelokupnu operaciju.

Stalnost neusklađenosti ovisi osobito o razdoblju trajanja njezinih učinaka ili mogućnostima otklanjanja tih učinaka na razuman način.

3. Ako je nepoštovanje posljedica namjerno počinjenih nepravilnosti, korisnik se isključuje iz predmetne mjere za godinu o kojoj je riječ i sljedeću godinu.“ [neslužbeni prijevod]

3. Uredba (EZ) br. 1122/2009 [4]

13. Uredbom br. 1122/2009 utvrđuju se detaljna pravila za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, uspostavljenog poglavljem 4. glave II. Uredbe (EZ) br. 73/2009 [5], i za provedbu višestruke sukladnosti propisane člancima 85.t i 103.z Uredbe (EZ) br. 1234/2007 [6]. U skladu s njezinim člankom 87. ta se uredba primjenjuje na zahtjeve za potporu koji se odnose na tržišne godine ili premijska razdoblja koja počinju [od] 1. siječnja 2010.

14. Uredba br. 1122/2009 zamijenila je Uredbu (EZ) br. 796/2004 [7]. U skladu s člancima 7. i 8. Uredbe br. 1975/2006, u vezi s korelacijskom tablicom iz Priloga II. Uredbi br. 1122/2009, članci 14., 23. i 75. Uredbe br. 1122/2009 primjenjuju se *mutatis mutandis* na situacije uređene Uredbom br. 1975/2006.

15. Članak 14. Uredbe br. 1122/2009 odnosi se na izmjene jedinstvenog zahtjeva. Njegov stavak 1. glasi:

„Po isteku roka za podnošenje jedinstvenog zahtjeva, u jedinstveni se zahtjev mogu dodati pojedinačne poljoprivredne parcele ili pojedinačna prava na plaćanja pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi u sklopu dotičnih programa potpore.

Izmjene uporabe ili programa potpore u vezi s pojedinačnim poljoprivrednim parcelama ili pravima na plaćanja, koji su već prijavljeni u jedinstvenom zahtjevu, mogu se izvršiti pod jednakim uvjetima.

Kada su izmjene iz prvog i drugog podstavka značajne za popratne dokumente ili ugovore koje treba dostaviti, također su dopuštene izmjene povezane s tim dokumentima ili ugovorima.“

16. Članak 23. te uredbe odnosi se na podnošenje zahtjeva nakon roka. Stavak 1. predviđa:

„Osim u slučajevima više sile i iznimnim okolnostima navedenim u članku 75., podnošenje zahtjeva za potporu u skladu s odredbama ove Uredbe nakon propisanog roka ima za posljedicu umanjenje od 1% iznosa po radnom danu na koji poljoprivrednik inače ima pravo ako je zahtjev podnio u roku.

Ne dovodeći u pitanje posebne mjere koje donose države članice za osiguranje pravodobnog podnošenja popratnih dokumenata za planiranje i provedbu učinkovitih kontrola, prvi se podstavak također primjenjuje za dokumente, ugovore ili izjave koji se dostavljaju nadležnom tijelu u skladu s člancima 12. i 13. kad su takvi dokumenti, ugovori ili izjave bitni za prihvatljivost za dotičnu potporu. U tom slučaju umanjenje se primjenjuje na iznos koji se isplaćuje za dotičnu potporu.

Ako je kašnjenje duže od 25 kalendarskih dana, podnošenje zahtjeva smatra se nedopuštenim.“

4 — 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 L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.).

5 — 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 L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.).

6 — Uredba Vijeća od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.).

7 — Uredba Komisije od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 i Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009, te za provedbu višestruke sukladnosti predviđene Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2008 (SL L 141, str. 8.), kako je izmijenjena.

17. Članak 58. Uredbe br. 1122/2009 utvrđuje pravila koja se trebaju primjenjivati u slučaju prekoračenja u prijavi. Taj članak glasi:

„Kada je, što se tiče skupine usjeva, površina prijavljena za potrebe sustava potpore po površini […] veća od površine utvrđene u skladu s člankom 57. ove Uredbe, potpora se izračunava na temelju utvrđene površine umanjene za dvostruku otkrivenu razliku ako je ta razlika veća od 3% ili dva hektara, ali ne više od 20% utvrđene površine.

Ako je razlika veća od 20% utvrđene površine, ne dodjeljuje se nikakva potpora po površini za dotičnu skupinu usjeva.

Ako je razlika veća od 50%, poljoprivrednik se ponovno isključuje iz primanja potpore do iznosa koji odgovara razlici između prijavljene površine i površine utvrđene u skladu s člankom 57. ove Uredbe. […] Ako se iznos ne može u cijelosti poravnati […] tijekom tri kalendarske godine od kalendarske godine kada je utvrđen, neporavnani saldo se otpisuje.“

18. Članak 75. odnosi se na višu silu i iznimne okolnosti. Taj članak predviđa:

„1. Ako poljoprivrednik ne može ispunjavati svoje obveze zbog više sile ili iznimnih okolnosti […] on zadržava pravo na potporu u vezi s površinom ili životinjama koje su prihvatljive u trenutku djelovanja više sile ili nastanka iznimnih okolnosti. Osim toga, kad neusklađenost kao posljedica više sile ili iznimnih okolnosti utječe na višestruku sukladnost, ne primjenjuje se odgovarajuće umanjenje.

2. O slučajevima više sile i iznimnim okolnostima […] pisanim putem obavješćuje se nadležno tijelo, s odgovarajućim dokazima sukladno zahtjevima nadležnog tijela, u roku od deset radnih dana od datuma kad poljoprivrednik to može učiniti.“

B – *Mađarsko pravo*

19. U članku 29. stavku 3. Odluke br. 61/2009[8] navodi se da kada se rijetke ugrožene biljke smatraju vrlo važnima s genetskog aspekta i aspekta čuvanja usjeva u smislu njezina Priloga 12. i 13., osoba koja ispunjava uvjete za potporu ima pravo na povećani iznos potpore ako nadležno tijelo potvrdi da je predmetna biljna vrsta biljka navedena u prethodno navedenim prilozima.

20. Člankom 55. stavkom 4. Odluke br. 61/2009 dalje je utvrđeno da se, kad se prilikom kontrole na terenu utvrdi da osoba koja ispunjava uvjete za potporu ne posjeduje potvrdu iz članka 29. stavka 3., odbija cjelokupan iznos potpore za jednu tržišnu godinu za parcelu o kojoj je riječ.

21. Na temelju članka 16. stavka 2. Odluke br. 31/2010[9] novi stavak 6. umetnut je u članak 43. Odluke br. 61/2009. U skladu s tom odredbom, u slučaju uzgoja rijetke biljne vrste, zahtjevu za plaćanje treba priložiti potvrdu iz članka 29. stavka 3. Odluke br. 61/2009 koja se odnosi na rijetke biljne vrste Nova odredba stupila je na snagu 31. ožujka 2010.

8 — Odluka Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja od 14. svibnja 2009. kojom se utvrđuju detaljni uvjeti vezani uz podnošenje zahtjeva za potporu poljoprivredi i upravljanju okolišem podnesenog u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

9 — Odluka Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja od 30. ožujka 2010. o izmjeni Odluke br. 61/2009 kojom se utvrđuju detaljni uvjeti vezani uz podnošenje zahtjeva za potporu poljoprivredi i upravljanju okolišem podnesenog u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (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).

II – **Činjenice iz kojih proizlazi spor i prethodna pitanja**

22. Sljedeće činjenice proizlaze iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje.

23. G. Szemerey podnio je 26. srpnja 2009. zahtjev za poljoprivrednu potporu. Nadležno tijelo odobrilo je njegov zahtjev 21. siječnja 2010. Nato je G. Szemerey 16. svibnja 2010. podnio zahtjev za jedinstveno plaćanje po površini u okviru programa ekoloških usjeva.

24. Konkretno, nakon što je G. Szemerey 31. svibnja 2010. izmijenio svoj zahtjev, zatražio je potporu za poljoprivredu i upravljanje okolišem za iznos koji odgovara 52,9 hektara. U tom je kontekstu također podnio zahtjev za prioritetnu potporu, koja daje pravo na povećanje potpore koja se inače treba isplatiti, i to u odnosu na iznos koji odgovara 29,69 hektara (od ukupno 52,9 hektara), radi uzgoja rijetkih ugroženih biljaka koje su važne zbog povijesnih, kulturnih ili genetskih razloga. U tu je svrhu G. Szemerey kupio sjeme bijelog kokotca (*Melilotus alba Medik*) i švedske djeteline (*Trifolium hybridum L.*).

25. U proljeće i rano ljeto 2010. sjetva tih rijetkih biljnih vrsta bila je onemogućena ponajprije zbog poplava. Zbog toga je G. Szemerey podnio dvije izjave o slučaju više sile: prvu 29. lipnja 2010. i zatim 28. srpnja 2010. Slijedeći upute mađarskih tijela, G. Szemerey je također zamijenio oznaku iskorištavanja površine o kojoj je riječ s oznakom „površine ostavljene na ugaru“. Nadležna tijela prihvatila su 30. rujna 2010. izjavu o slučaju više sile.

26. Nadležno tijelo je 19. ožujka 2011., iako priznavši slučaj više sile, u cijelosti odbilo zahtjev G. Szemereya za plaćanje te je izreklo upravnu kaznu od 2 483 953 mađarske forinte (HUF) koja se trebala prebiti od zahtjeva za potpore po površini tijekom sljedeće tri godine. G. Szemerey podnio je žalbu protiv te odluke u odnosu na izrečenu kaznu.

27. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Središnji ured za poljoprivredu i ruralni razvoj, u daljnjem tekstu: Ured) potvrdio je 13. siječnja 2012. tu odluku s obrazloženjem da G. Szemerey nije podnio potvrdu koja se odnosi na rijetke biljne vrste i koja je trebala biti podnesena 15. svibnja 2010. (to jest kada je podnesen zahtjev za plaćanje), ili najkasnije 9. lipnja 2010. U tom kontekstu Ured je dalje primijetio da se nepodnošenje dokumenata koji potkrepljuju informacije u zahtjevu ne može ispraviti. Zbog toga je taj ured zaključio da G. Szemerey nije imao pravo na posebnu potporu za rijetke biljne vrste te se stoga smatralo da u svrhu utvrđivanja prava na plaćanje područje koje se trebalo koristiti za te vrste iznosi 0 hektara. Budući da je prekoračenje u prijavi iznosilo više od 50% utvrđene površine, Ured se pozvao na članak 58. Uredbe br. 1122/2009 radi izricanja kazne.

28. Protiv te odluke G. Szemerey je podnio tužbu Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Gyuli). Izražavajući sumnje u vezi sa spojivosti relevantnog nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije, taj je sud odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li načelo fleksibilnosti i mogućnosti izmjene u smislu [uvodne izjave 20. Uredbe br. 796/2004] i [uvodne izjave 27.] iste uredbe ili u smislu [uvodnih izjava 18., 23. i 26. Uredbe br. 1122/2009] tumačiti u smislu da im je protivan propis države članice u skladu s kojim, u slučaju uzgoja rijetke biljne vrste, zahtjevu za plaćanje treba priložiti potvrdu o rijetkoj biljci, imajući u vidu upravnu praksu u skladu s kojom se potvrda može zahtijevati samo prije podnošenja zahtjeva za plaćanje, i to između 2. i 15. travnja, i u skladu s kojom se ona može priložiti samo istodobno s podnošenjem jedinstvenog zahtjeva i imajući u vidu da taj propis ne dopušta ispravak pogreške u zahtjevu koja proizlazi iz nepostojanja te potvrde?

2. [Je li taj propis] spojiv s obvezom država članica da ne ugrožavaju ciljeve zajedničke poljoprivredne politike ili se može zaključiti da su zahtjevi uzgajivača rijetkih biljaka za potporu na temelju prava Europske unije postali nemogući, pretjerano teški ili nepredvidivi u 2010. kad je izmijenjeno zakonodavstvo (izmjena članka 43. stavka 6. [Odluke br. 61/2009] putem [Odluke br. 31/2010])?

3. Protivi li se [uvodnoj izjavi 57. Uredbe br. 796/2004] ili [uvodnoj izjavi 75. Uredbe br. 1122/2009] i, osobito, načelu proporcionalnosti upravna praksa koja se sastoji u izricanju, u slučaju nepodnošenja potvrde o rijetkoj biljci, kazne za cjelokupan zahtjev zbog ‚prekoračenja u prijavi', bez ocjenjivanja namjere, nepažnje i okolnosti slučaja, iako zahtjev za plaćanje udovoljava uvjetima za potporu za čitavu parcelu i poljoprivrednik prijavljenu biljku uzgaja na prijavljenoj površini?

4. Primjenjuju li se osnove za izuzeće predviđene [uvodnom izjavom 67. ili 71. Uredbe br. 796/2004] ili [uvodnom izjavom 75. Uredbe br. 1122/2009] ako poljoprivrednik tvrdi da proturječna ili neprikladna upravna praksa predstavlja iznimnu okolnost i nastoji dokazati da je uzrok njegove pogreške u potpunosti ili djelomično bila praksa upravnog tijela?

5. Može li se prihvaćena izjava poljoprivrednika o slučaju više sile u vezi s gubitkom cjelokupnog uzgoja (sjetve) smatrati točnim podacima iz [uvodne izjave 67. Uredbe br. 796/2004] ili [uvodne izjave 93. Uredbe br. 1122/2009], koji oslobađaju poljoprivrednika obveze prilaganja potvrde o uzgoju rijetke biljke, slijedom čega je oslobođen kazni za cjelokupan zahtjev?"

29. Pisana očitovanja podnijeli su G. Szemerey, Ured, mađarska i grčka vlada kao i Europska komisija, od kojih su svi, uz iznimku grčke vlade, iznijeli usmena očitovanja na raspravi održanoj 24. lipnja 2015.

III – **Analiza**

A – *Uvodna razmatranja*

30. Prije svega, valja imati na umu da je sud koji je uputio zahtjev dostavio Sudu više pitanja, od kojih se sva odnose na *uvodne izjave* Uredbe br. 796/2004 i Uredbe br. 1122/2009, a ne na pravno obvezujuće odredbe tih instrumenata. Štoviše, u prethodnim pitanjima ne spominju se Uredba br. 1698/2005 i Uredba br. 1975/2006 u vezi s EPFRR-om, koje uspostavljaju pravni okvir za rješavanje problema na kojima se temelji odluka kojom se upućuje prethodno pitanje. A osim toga, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne daje odgovore na određena ključna pitanja koja se odnose na nacionalni pravni i činjenični kontekst.

31. Iako je zasigurno po mnogočemu vrijedna žaljenja, ta činjenica nije dostatna da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku proglasi nedopuštenim[10]. Ovaj zaključak proizlazi iz duha suradnje svojstvenog postupku propisanom člankom 267. UFEU-a. Kako je sam Sud više puta primijetio, u tom je pogledu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvede elemente prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet spora[11].

10 — U vezi s granicama dopuštenosti vidjeti moje mišljenje u predmetu Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, osobito t. 20.

11 — Vidjeti nedavnu presudu Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 26. i navedenu sudsku praksu. Vidjeti također, među mnogim drugim, presudu Fuss, C-243/09, EU:C:2010:609, t. 40. i navedenu sudsku praksu.

32. S obzirom na navedeno, koristim se prilikom da naglasim važnost iznošenja jasno utvrđenog okvira analize (i na pravnoj i činjeničnoj razini) u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje. To nije samo zato da se olakša zadaća Suda nego i zato da se osigura da svi oni koji žele iznijeti očitovanja to mogu i učiniti [12]. Naime, kako to očitovanja podnesena u ovom predmetu jasno pokazuju, propust da se to učini može dovesti ne samo do zbrke u vezi s primjenjivim pravnim okvirom, nego i u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje.

33. Smatram da činjenica da sud koji je uputio zahtjev nije pozvao na relevantne odredbe prava Unije ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mu mogu biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se pred njim vodi, kako to zahtijeva sudska praksa [13]. Unatoč već opisanim nedostacima odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, iz nje se u ovom predmetu mogu relativno lako utvrditi pitanja u vezi s kojima sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenje.

34. Po mojem shvaćanju, postoje dva pitanja u vezi s kojima sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenje. Prvo se odnosi na manevarski prostor, ili prije na njegove granice, koji država članice uživaju kod stvaranja mehanizama kontrole nad režimima potpora. Drugo se odnosi na primjerene posljedice nepotpunog zahtjeva za plaćanje s naslova posebnog režima potpora.

35. Ova ću pitanja obraditi jedno za drugim. Kao što sam drugdje naveo [14], ne treba zaboraviti da poljoprivreda predstavlja profesionalnu aktivnost. Tu činjenicu valja imati na umu kod tumačenja i primjene zakonodavstva Unije o poljoprivredi.

B – *Obveza da se osigura učinkovita kontrola režima potpora*

36. Prvo i drugo prethodno pitanje koje ću zajedno razmotriti odnose se na spojivost s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva kojim se od poljoprivrednika zahtijeva da u trenutku podnošenja zahtjeva za plaćanje podnese potvrdu o rijetkoj biljnoj vrsti na kojoj se temelji zahtjev (za plaćanje prioritetne potpore). U tom su pogledu Ured i mađarska vlada tvrdili na raspravi da se potvrda može zatražiti neovisno o sjetvi sjemena predmetnih biljaka. Oni su nadalje tvrdili da je potvrda namijenjena identifikaciji rijetke biljne vrste zbog koje se dobiva posebna potpora i time olakšava zadaća tijelima da utvrde prihvatljivost za tu posebnu potporu.

37. Uvodno treba utvrditi da nema sumnje da je na državama članicama da osiguraju učinkovitu kontrolu režima potpora. One su to zapravo obvezne učiniti. To jasno proizlazi iz članka 74. Uredbe br. 1698/2005 i članka 5. stavka 1. Uredbe br. 1975/2006. Iz tih odredaba proizlazi da države članice moraju, s jedne strane, usvojiti sve zakonodavne, statutarne i administrativne odredbe kako bi osigurale uspješnu zaštitu financijskih interesa Europske unije. Iz tih odredaba proizlazi da države članice moraju osigurati, s druge strane, da se kriteriji prihvatljivosti koji se odnose na različite vrste potpora mogu kontrolirati pomoću skupine provjerljivih čimbenika koje utvrđuju države članice. Ovo je potrebno za izbjegavanje zlouporaba.

38. Međutim države članice imaju diskrecijsku ovlast kod odluke o konkretnom provođenju administrativnih kontrola i kontrola na terenu kojima se treba jamčiti učinkovita provjera poštovanja uvjeta dodjele potpore. Ovo proizlazi iz članka 10. Uredbe br. 1975/2006.

39. Čini se da u ovom predmetu baš ne i postoji sumnja da je zahtjev nacionalnog zakonodavstva u vezi s dostavom potvrde u vrijeme podnošenja zahtjeva za plaćanje namijenjen tome da se nadležnim tijelima omogući da provjere *ex ante* da su ispunjeni uvjeti za dodjelu potpore u kontekstu posebnog režima potpora. U tom smislu taj zahtjev doprinosi učinkovitosti administrativnih kontrola i provjeri

12 — Vidjeti, na primjer, rješenje Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, t. 14. i navedenu sudsku praksu.

13 — Vidjeti, na primjer, presudu Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 37. i navedenu sudsku praksu.

14 — Vidjeti točku 71. mojeg mišljenja u predmetu Demmer, C-684/13, EU:C:2015:131.

da korisnik ispunjava uvjete za predmetnu agrookolišnu potporu. Stoga se čini da je uvjet za dostavu potvrde za rijetke biljne vrste u vrijeme podnošenja zahtjeva u cijelosti u skladu s pravom Unije. Ovo posebno stoga što je on namijenjen tome da se osigura učinkovitost kontrola nadležnih tijela kako se to zahtijeva člankom 74. Uredbe br. 1698/2005.

40. Štoviše, iz spisa i tvrdnji Ureda i mađarske vlade na raspravi proizlazi da nacionalno zakonodavstvo zapravo dopušta korisnicima da podnesu predmetnu potvrdu do 25 kalendarskih dana nakon roka za podnošenje zahtjeva za plaćanje za odnosnu godinu potpore (to jest 9. lipnja). To se doima u potpunosti u skladu s člankom 23. Uredbe br. 1122/2009, koji korisniku dopušta da podnese zahtjev nakon isteka roka za to ili da dopuni zahtjev nakon njegova podnošenja. Umanjenje koje se primjenjuje u skladu s člankom 23. stavkom 1. Uredbe br. 1122/2009 je 1% iznosa po radnom danu, na koji poljoprivrednik inače ima pravo ako je zahtjev i popratne dokumente podnio u roku. U tom slučaju umanjenje se primjenjuje na iznos koji se isplaćuje za dotičnu potporu. Ako je kašnjenje duže od 25 kalendarskih dana, podnošenje zahtjeva smatra se nedopuštenim.

41. Čini mi se da je ta odredba koja propisuje određeno razdoblje odgode kod podnošenja zahtjeva za plaćanje (u skladu s člankom 14. Uredbe br. 1122/2009) primjer fleksibilnosti koju također spominje sud koji je uputio zahtjev. S obzirom na to, ne vidim zašto bi relevantne nacionalne odredbe o podnošenju predmetne potvrde bile nespojive s pravom Unije.

42. Međutim, valja obraditi još dva pitanja.

43. Prvo je pitanje je li 2010. bilo moguće pribaviti potvrdu i time posebnu potporu. S obzirom na strogi pristup koji je Sud zauzeo u vezi s obvezama država članica da osiguraju učinkovitost kontrole režima potpore [15], samo se iznimno za mjeru koja je namijenjena tome da se osigura učinkovita kontrola može smatrati da krši načelo proporcionalnosti. To bi bilo tako samo ako je gotovo nemoguće ili u najboljem slučaju pretjerano teško ishoditi potporu.

44. U tom pogledu G. Szemerey tvrdi da se potvrdu može pribaviti samo za zasađene biljke i da se stoga zahtjev za pribavljanje predmetne potvrde mora podnijeti najkasnije 15. travnja. On tvrdi da kumulativni učinak tih okolnosti poljoprivredniku onemogućava ili barem pretjerano otežava da ishodi posebnu potporu, osobito za biljne vrste koje se mogu zasijati kasnije od ožujka [16]. Pod pretpostavkom da je to točno, smatram da detaljna pravila za primjenu mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva u pogledu 2010. ne mogu proći ispitivanje s obzirom na načelo proporcionalnosti.

45. Međutim, čini mi se da bi bilo pogrešno izvesti takav zaključak pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev može provjeriti da su točni sljedeći elementi koje su Ured i mađarska vlada iznijeli na raspravi.

46. Zapravo, na temelju objašnjenja koje su dale te stranke na raspravi, čini se da se predmetnu potvrdu može zapravo pribaviti prije sjetve sjemenja (jer se njome samo potvrđuje rijetkost predmetne biljne vrste u smislu mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva). Osim toga, nacionalnim pravom nije propisan rok za podnošenje zahtjeva za potvrdu, pri čemu je jedini zahtjev taj da potvrdu poljoprivrednik mora priložiti zahtjevu za plaćanje (datum 15. travnja je samo indikativan). Ako je tomu tako, ne vidim razlog za zaključak da se zahtjevi koji se odnose na podnošenje potvrde o rijetkim biljnim vrstama mogu smatrati neproporcionalnima cilju koji se želi postići, to jest osiguranju učinkovite kontrole *ex ante*. Međutim, i dalje je zadaća suda koji je uputio zahtjev da provjeri je li tomu tako.

15 — U tom pogledu su obveze država članica usko protumačene u sudskoj praksi koja zahtijeva učinkovite i prikladne kontrole. Vidjeti, po analogiji, presudu Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, t. 21. do 23. i navedenu sudsku praksu.

16 — Stranke se ne slažu ni oko toga u koje je vrijeme biljna vrsta koju je G. Szemerey namjeravao zasijati (osobito bijeli kokotac) trebala biti zasijana u skladu sa standardima struke.

47. Drugo pitanje, koje je u uskoj vezi s prvim, tiče se načela pravne sigurnosti. G. Szemerey također je iznio argument, to jest stajalište koje čini se dijeli sud koji je uputio zahtjev, da je relevantno zakonodavstvo izmijenjeno potajno, ostavljajući korisnicima samo razdoblje od otprilike dva tjedna (31. ožujka 2010. do 15. travnja 2010.) da se prilagode novim uvjetima. Naime, na temelju pravila koja su prethodno bila na snazi, potvrdu se moglo podnijeti i kasnije, tijekom kontrola na terenu (što se, prema Uredu, moglo dogoditi najranije 10. lipnja).

48. Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li ta zakonodavna izmjena, odnosno detaljna pravila za njezino stupanje na snagu u pogledu 2010., u suprotnosti sa zahtjevima pravne sigurnosti [17], ipak bih primijetio sljedeće.

49. Prvo, zahtjev u pogledu potvrde o rijetkim biljnim vrstama nije nov: samo se promijenilo vrijeme u kojem se morao podnijeti tijelima. Drugo, poljoprivrednik očito može pribaviti potvrdu a da zapravo ne zasije sjeme predmetnih rijetkih biljaka. Treće, ne postoji pravna obveza da se podnese zahtjev za potvrdu najkasnije 15. travnja [18]. U tom pogledu mađarska je vlada pojasnila na raspravi da je taj datum, ako poljoprivrednik želi osigurati da bude u posjedu predmetne potvrde u vrijeme kada mora podnijeti svoj zahtjev za potporu, zapravo zadnji mogući datum za podnošenje zahtjeva za potvrdu (ako poljoprivrednik želi izbjeći svaki oblik odbitka). To znači da je za godinu 2010. vrijeme za podnošenje zahtjeva za potvrdu nešto (25 dana) kraće nego u prethodnoj godini. Smatram da to nije problematično s gledišta pravne sigurnosti.

50. S obzirom na gore navedeno, zaključujem da Uredbi br. 1698/2005 i Uredbi br. 1975/2006 u vezi s Uredbom br. 1122/2009 načelno nije protivna nacionalna odredba na temelju koje u slučaju uzgoja rijetke biljne vrste potvrda koja se odnosi na rijetku biljku mora biti priložena zahtjevu za plaćanje.

C – *Nepodnošenje potvrde i primjerene kazne*

51. Treće, četvrte i peto prethodno pitanje odnose se u biti na proporcionalnost izrečene kazne kao posljedice nepodnošenja predmetne potvrde.

52. Stranke se razilaze oko nekoliko ključnih elemenata na kojima se temelji predmet koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Iz očitih razloga zadaća da se provjeri točnost tvrdnji stranaka leži na sudu koji je uputio zahtjev.

53. Ponavljam da G. Szemerey tvrdi da nije mogao pribaviti predmetnu potvrdu jer je sjetva bila nemoguća i da je podnio zahtjev za priznavanje slučaja više sile što je prije bilo moguće. On je dalje tvrdio da je zbog primjenjivih rokova (uzrokovanih izmjenom zakonodavstva u pogledu potrebe za podnošenje potvrde u vrijeme podnošenja zahtjeva) zapravo bilo nemoguće pribaviti potvrdu kako bi je podnio u vrijeme podnošenja zahtjeva za plaćanje.

54. Ured, s druge strane, tvrdi da sjetva nije bila preduvjet za pribavljanje potvrde i da je u svakom slučaju, s obzirom na to da se jedna od predmetnih biljaka (bijeli kokotac) sije u proljeće, morao znati u vrijeme podnošenja zahtjeva da sjeme predmetne rijetke biljne vrste neće moći zasijati. Iako je slučaj više sile bio prihvaćen, Ured je ipak izrekao kaznu u skladu s člankom 58. Uredbe br. 1122/2009 koji se mora primijeniti u slučaju prekoračenja u prijavi (po površini).

55. Na temelju odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i upućenih prethodnih pitanja, čini mi se da je G. Szemerey, čak i pod pretpostavkom da nije ispunjavao uvjete za posebnu potporu zbog nepodnošenja predmetne potvrde, ipak imao pravo na osnovni iznos potpore na temelju predmetnog režima potpore. Na toj ću osnovi ocijeniti proporcionalnost kazne koja je tako izrečena.

17 — Rješenje Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, t. 32. i navedena sudska praksa.

18 — Vidjeti točku 46. ovog mišljenja za mogućnost poljoprivrednika da pribavi potvrdu bez sjetve i za neobvezujući rok od 15. travnja.

56. Počet ću s opažanjem da unatoč nepoznanici koja okružuje kvalifikaciju predmetne potvrde (kriterij prihvatljivosti za posebnu potporu [19] ili popratni dokument [20]), pitanje koje je najmanje nejasno jest to da propust pravodobnog (do 9. lipnja) podnošenja potvrde dovodi do odbijanja dodjeljivanja posebne potpore. Po mojem mišljenju, pitanje na koje sud koji je uputio zahtjev traži odgovor odnosi se na to mogu li, povrh odbijanja dodjeljivanja posebne potpore, države članice izreći daljnje kazne u skladu s člankom 58. Uredbe br. 1122/2009 zbog prekoračenja u prijavi.

57. Moje je stajalište da nikakva daljnja kazna ne može biti izrečena bez povrede načela proporcionalnosti.

58. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, to je zato što propust da se potvrda pravovremeno podnese ne dovodi do potpunog isključenja iz potpore, nego samo do neprihvatljivosti za povećanje osnovnog iznosa potpore, a taj dodatak se naziva posebna potpora. Imajući to u vidu teško mi je prihvatiti da su na ovo činjenično stanje nadležna mađarska tijela pravilno primijenila članak 58. Uredbe br. 1122/2009. Naime, ta se odredba primjenjuje na posebne okolnosti prekoračenja u prijavi (po površini) [21]. Međutim, veličina ukupnog prijavljenog područja (52,9 hektara) ovdje nije sporna. U tim okolnostima izricanje kazne za prekoračenje u prijavi nije posve u skladu s načelom proporcionalnosti [22].

59. Što se tiče primjerene pravne osnove za utvrđivanje posljedice nepodnošenja predmetne potvrde, to u konačnoj analizi ovisi o kvalifikaciji potvrde kao kriterija prihvatljivosti *per se* ili kao popratnog dokumenta.

60. S druge strane, ako bi potvrda predstavljala kriterij prihvatljivosti za potporu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, treba primijeniti članak 18. Uredbe br. 1975/2006. Na temelju te odredbe, u slučaju nepoštovanja kriterija prihvatljivosti, tražena potpora može se umanjiti ili odbiti. Samo je u slučaju namjernog propusta da se postupi u skladu s kriterijima prihvatljivosti opravdano u cijelosti odbiti potporu i za dotičnu kalendarsku godinu i za sljedeću godinu.

61. S druge strane, ako bi se predmetnu potvrdu trebalo smatrati samo popratnim dokumentom, članak 23. Uredbe br. 1122/2009, koji je *mutatis mutandis* primjenjiv na kontekst EPFRR-a, propisuje posebna pravila koja se moraju primjenjivati u kontekstu podnošenja popratnih dokumenata nakon isteka roka. Posljedice nepodnošenja potpunog zahtjeva utvrđene su u toj istoj odredbi: kao što je objašnjeno u točki 40. ovog mišljenja, nakon 25 kalendarskih dana podnošenje zahtjeva smatra se nedopuštenim i plaćanje se neće izvršiti.

62. Stoga, u okolnostima koje proizlaze iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, načelu proporcionalnosti protivno je izricanje kazne za prekoračenje u prijavi i time kazni koje se odnose na cjelokupan zahtjev u smislu članka 58. Uredbe br. 1122/2009.

63. Radi potpunosti, iznijet ću sljedeće opažanje o pitanju više sile. U ovom kontekstu, viša sila nije relevantna za potrebe plaćanja posebne potpore, osim ako je točna tvrdnja G. Szemereya da se potvrdu moglo pribaviti samo nakon sjetve, što je opet na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. U tom bi ga slučaju činjenica da nije mogao sijati u svakom slučaju mogla osloboditi posljedica nepodnošenja potvrde ako su ispunjeni uvjeti iz članka 75. stavka 2. Uredbe br. 1122/2009 u pogledu obavijesti o višoj sili.

19 — Kvalifikacija potvrde je pitanje uređeno nacionalnim pravom koje mora razriješiti sud koji je uputio zahtjev. Ipak, upućivanje u petom prethodnom pitanju na uvodne izjave koje se odnose na kriterije prihvatljivosti ide u prilog stajalištu da potvrda sama za sebe predstavlja kriterij prihvatljivosti. I pretpostavka od koje sud koji je uputio zahtjev polazi, to jest da G. Szemerey ima pravo na osnovni iznos potpore unatoč zakašnjelom podnošenju potvrde ukazuje na to da potvrda predstavlja kriterij prihvatljivosti za posebnu potporu.

20 — Nadalje, objašnjenjima koja su na raspravi dali Ured i mađarska vlada ukazuje se na to da je potvrda popratni dokument.

21 — Vidjeti također članak 16. Uredbe br. 1975/2006 o prekoračenju u prijavi u kontekstu EPFRR-a.

22 — Vidjeti, na primjer, presudu Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, EU:C:2012:808, t. 39. i navedenu sudsku praksu.

IV – **Zaključak**

64. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Gyuli) odgovori kako slijedi:

1. Uredbi Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i Uredbi Komisije br. 1975/2006 od 7. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 u pogledu provedbe postupaka kontrole i višestruke sukladnosti za mjere potpore ruralnom razvoju (kako su izmijenjene) u vezi s Uredbom Komisije (EZ) br. 1122/2009 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 predviđene 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, nije u načelu protivna nacionalna odredba na temelju koje u slučaju uzgoja rijetke biljne vrste potvrda koja se odnosi na rijetku biljku mora biti priložena zahtjevu za plaćanje.

2. U okolnostima koje proizlaze iz odluke o upućivanju prethodnih pitanja, načelu proporcionalnosti protivno je izricanje kazne za prekoračenje u prijavi u smislu članka 58. Uredbe br. 1122/2009.