Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 16 septembrie 2015[1]

Cauza C-330/14

Gergely Szemerey
împotriva
Miniszterelnökséget vezető miniszter

[cerere de decizie preliminară formulată de Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungaria)]

„Cerere de decizie preliminară — Admisibilitate — Politică agricolă comună — Scheme de ajutor direct — Sistem integrat de gestionare și control — Reducerea sau excluderea plății în cazul nerespectării normelor privind eligibilitatea și ecocondiționalitatea — Nerespectarea de către un agricultor a cerinței de a prezenta un certificat pentru soiul de plante rar — Proporționalitate — Practică administrativă — Forță majoră”

1. În cauza aflată înaintea instanței de trimitere, un agricultor a omis să anexeze, la cererea sa de plată a ajutorului pentru agromediu, un certificat prevăzut de legislația națională privind soiul de plante rar. Certificatul este necesar pentru justificarea cererii de majorare a ajutorului acordat datorită cultivării unei specii de plante rare. Autoritățile competente au recunoscut ulterior existența unui caz de forță majoră, întrucât condițiile meteorologice dificile au făcut imposibilă însămânțarea respectivelor soiuri de plante. Totuși, cererea de plată a fost refuzată în totalitate, iar agricultorul a fost obligat totodată la plata unei amenzi administrative care urma să fie recuperată în cursul următorilor trei ani. În esență, motivul a fost că agricultorul nu a depus certificatul în timp util.

2. În acest context, se solicită Curții să clarifice două aspecte. Primul privește marja adecvată de manevră de care trebuie să beneficieze statele membre la crearea unor mecanisme care să asigure un control eficient al sistemelor de ajutor agricol. Al doilea aspect, ca o continuare logică a celui dintâi, se referă în principal la compatibilitatea cu normele aplicabile din legislația agricolă a Uniunii Europene a sancțiunii aplicate pentru întreaga cerere.

1 — Limba originală: engleza.

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

1. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 [2]

3. Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 1698/2005, acesta stabilește printre altele normele generale pentru sprijinul Uniunii în favoarea dezvoltării rurale finanțat de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

4. Obiectivele regulamentului trebuie să fie puse în aplicare prin intermediul celor patru axe definite în titlul IV din acesta. Axa 2 cuprinde măsuri destinate să amelioreze mediul și spațiul rural. În acest context, articolul 36 litera (a) punctul (iv) prevede că ajutorul acordat prin axa menționată se referă la măsurile axate pe utilizarea durabilă a terenurilor agricole, grație plăților pentru agromediu (printre altele).

5. Articolul 39 din regulament privește plățile pentru agromediu. Alineatele (2) și (3) prevăd că statele membre trebuie să acorde asemenea plăți agricultorilor care își asumă voluntar angajamente în favoarea agromediului. Sunt vizate doar angajamentele care depășesc standardele obligatorii prevăzute în legislația Uniunii Europene și cerințele minime pentru îngrășăminte și produse fitosanitare și celelalte cerințe obligatorii corespunzătoare stabilite în legislația națională.

6. Potrivit articolului 74 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1698/2005, statele membre trebuie să adopte toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura o protecție eficientă a intereselor financiare ale Uniunii Europene.

2. Regulamentul (CE) nr. 1975/2006 [3]

7. Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 1975/2006, acesta stabilește normele de aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în ceea ce privește măsurile cofinanțate de sprijin pentru dezvoltarea rurală stabilite în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1698/2005.

8. Articolul 4 privește cererile de ajutor și cererile de plată. Acesta prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor speciale ale prezentului regulament, statele membre prevăd proceduri adecvate pentru depunerea cererilor de ajutor.

[…]

(3) Cererile de ajutor și cererile de plată pot fi adaptate în orice moment după depunerea acestora în caz de erori evidente recunoscute de autoritatea competentă.”

2 — Regulamentul Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101), astfel cum a fost modificat de Regulamentul (CE) nr. 473/2009 al Consiliului din 25 mai 2009 (JO L 144, p. 3).

3 — Regulamentul Comisiei din 7 decembrie 2006 privind normele de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în ceea ce privește măsurile de sprijin pentru dezvoltarea rurală (JO L 368, p. 74, Ediție specială, 03/vol. 80, p. 192), astfel cum a fost modificat de Regulamentul (CE) nr. 484/2009 al Comisiei din 9 iunie 2009 (JO L 145, p. 25).

9. Articolul 5 stabilește principiile generale de control. Acesta are următorul conținut:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor speciale ale prezentului regulament, statele membre se asigură că toate criteriile de eligibilitate prevăzute de legislația comunitară sau națională ori de programele de dezvoltare rurală pot fi controlate prin intermediul unui set de indicatori verificabili care urmează să fie stabiliți de către statele membre.

[…]

(3) Fără a aduce atingere dispozițiilor speciale, nu se efectuează nicio plată către persoane în cazul cărora s-a stabilit că au creat în mod artificial condițiile necesare pentru a beneficia de aceste de plăți și a obține astfel un avantaj care contravine obiectivelor schemei de sprijin.”

10. Articolul 10 face parte din capitolul II, care poartă titlul „Controale, reduceri și excluderi”. Acesta este intitulat „Principii generale” și prevede următoarele:

„(1) Cererile de ajutor și cererile de plată se verifică astfel încât să se asigure verificarea eficientă a respectării condițiilor de acordare a ajutorului.

(2) Statele membre stabilesc metodele și mijloace adecvate de verificare a condițiilor de acordare a ajutorului, pentru fiecare măsură de ajutor.

(3) Statele membre utilizează sistemul integrat de gestionare și control (denumit în continuare «SIGC») prevăzut la titlul II capitolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003.

(4) Criteriile de eligibilitate se verifică prin controale administrative și prin controale la fața locului.

(5) Respectarea ecocondiționalității se verifică prin controale la fața locului și, după caz, prin controale administrative.

[…]”

11. Articolul 11 se referă la controale administrative. Alineatul (1) prevede:

„Controalele administrative se efectuează pentru toate cererile de ajutor și pentru toate cererile de plată și cuprind toate elementele al căror control prin mijloace administrative este posibil și necesar. Procedurile asigură înregistrarea activităților de control, a rezultatelor verificărilor și a măsurilor luate privind neconcordanțele constatate.”

12. Articolul 18, intitulat „Reduceri și excluderi în cazul nerespectării criteriilor de eligibilitate”, prevede:

„(1) În cazul nerespectării oricărui angajament legat de acordarea de ajutor, cu excepția angajamentelor privind mărimea suprafeței sau numărul de animale declarate, ajutorul solicitat se reduce sau se refuză.

(2) Statul membru stabilește cuantumul reducerii ajutorului, în special în funcție de gravitatea, de amploarea și de persistența neregulii constatate.

Gravitatea nerespectării depinde în special de importanța consecințelor pe care aceasta le antrenează având în vedere obiectivele urmărite prin criteriile care nu au fost respectate.

Amploarea nerespectării depinde în special de efectul nerespectării asupra ansamblului operațiunii.

Caracterul persistent al unui caz de neconformitate depinde în special de durata în care se fac simțite efectele acestuia sau de posibilitățile de anulare a efectelor respective prin mobilizarea unor mijloace rezonabile.

(3) În cazul în care nerespectarea are caracter intenționat, beneficiarul este exclus de la măsura respectivă pe durata anului FEADR respectiv și a anului următor.

[…]”

3. Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 [4]

13. Regulamentul nr. 1122/2009 stabilește normele necesare pentru aplicarea ecocondiționalității, a modulării și a sistemului integrat de administrare și control, prevăzute în capitolul 4 din titlul II din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 [5], și pentru aplicarea ecocondiționalității în conformitate cu articolele 85 *unvicies* și 103 *septvicies* din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 [6]. Potrivit articolului 87 din cuprinsul său, regulamentul trebuie să se aplice cererilor de ajutor introduse pe parcursul anilor de comercializare sau al perioadelor de referință pentru prime care încep de la 1 ianuarie 2010.

14. Regulamentul nr. 1122/2009 a înlocuit Regulamentul (CE) nr. 796/2004 [7]. În conformitate cu articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1975/2006 coroborate cu tabelul de corespondență din anexa II la Regulamentul nr. 1122/2009, articolele 14, 23 și 75 din Regulamentul nr. 1122/2009 trebuie să fie aplicate *mutatis mutandis* în situațiile în care este aplicabil Regulamentul nr. 1975/2006.

15. Articolul 14 din Regulamentul nr. 1122/2009 privește modificările aduse cererii unice. Acesta prevede la alineatul (1):

„După expirarea termenului de depunere a cererii unice pot fi adăugate parcele agricole individuale sau drepturi la plată individuale, cu condiția să fie respectate cerințele prevăzute de schemele de ajutoare respective.

În aceleași condiții, pot fi aduse modificări referitoare la utilizare sau la schema de ajutoare privind parcelele agricole sau drepturile la plată deja declarate în cererea unică.

În cazul în care modificările menționate în primul și al doilea paragraf au incidență asupra documentelor justificative sau asupra contractelor care trebuie prezentate, se autorizează, de asemenea, modificarea documentelor sau contractelor respective.”

4 — Regulamentul Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol (JO L 316, p. 65).

5 — Regulamentul Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 (JO L 30, p. 16, rectificare în JO L 43, 18.2.2010, p. 7).

6 — Regulamentul Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole („Regulamentul unic OCP”) (JO L 299, p. 1).

7 — Regulamentul Comisiei din 21 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a ecocondiționării, a modulării și a sistemului integrat de gestionare și control, prevăzute de Regulamentele (CE) nr. 1782/2003 și (CE) nr. 73/2009 ale Consiliului, precum și de stabilire a normelor de aplicare a ecocondiționării prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 479/2008 al Consiliului (JO L 141, p. 18, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 210), cu modificările ulterioare.

16. Articolul 23 din regulament se referă la depunerile cu întârziere. Alineatul (1) prevede:

„Cu excepția cazurilor de forță majoră și a circumstanțelor excepționale menționate la articolul 75, depunerea unei cereri de ajutor în temeiul prezentului regulament după data limită stabilită determină o reducere de 1 % pe zi lucrătoare a sumelor la care ar fi avut dreptul agricultorul în cazul în care cererea ar fi fost depusă în termenul stabilit.

Fără a aduce atingere vreunei măsuri speciale care urmează a fi adoptată de statele membre în vederea asigurării depunerii în timp util a tuturor documentelor care însoțesc cererea, pentru a permite organizarea și efectuarea controalelor, primul paragraf se aplică, de asemenea, documentelor, contractelor sau declarațiilor care trebuie transmise autorității competente în temeiul articolelor 12 și 13, în cazul în care aceste documente, contracte sau declarații sunt relevante în ceea ce privește eligibilitatea pentru ajutorul respectiv. În acest caz, reducerea se aplică sumei care urmează a fi plătită în cadrul schemei respective.

În cazul în care întârzierea depășește 25 de zile calendaristice, cererea este considerată inadmisibilă.”

17. Articolul 58 din Regulamentul nr. 1122/2009 cuprinde norme care trebuie să se aplice în caz de supradeclarare. Acesta prevede următoarele:

„În ceea ce privește o grupă de culturi, dacă suprafața declarată în cadrul uneia dintre schemele de ajutor pe suprafață […] este mai mare decât suprafața determinată în conformitate cu articolul 57 din prezentul regulament, ajutorul se calculează pe baza suprafeței determinate, din care se scade dublul diferenței constatate, dacă aceasta depășește 3 % sau două hectare, fără a depăși însă 20 % din suprafața determinată.

În cazul în care diferența constatată este mai mare de 20 % din suprafața determinată, nu se acordă niciun ajutor pe suprafață pentru grupa de culturi în cauză.

În cazul în care diferența este mai mare de 50 %, agricultorul este, de asemenea, exclus de la primirea unei sume egale cu suma corespunzătoare diferenței dintre suprafața declarată și suprafața determinată în conformitate cu articolul 57 din prezentul regulament. […] Dacă suma nu poate fi recuperată în întregime […] în decursul celor trei ani calendaristici care urmează anului calendaristic al constatării, soldul se anulează.”

18. Articolul 75 se referă la cazul de forță majoră și la circumstanțele excepționale. Acesta prevede:

„(1) Dacă nu a fost în măsură să își respecte angajamentele din cauza unui caz de forță majoră sau a unor circumstanțe excepționale […], agricultorul are în continuare dreptul la ajutor pentru suprafața eligibilă sau pentru animalele eligibile în momentul producerii cazului de forță majoră sau a circumstanțelor excepționale. În plus, dacă neconformitatea reprezintă urmarea unui caz de forță majoră sau a unor circumstanțe excepționale în materie de eco-condiționalitate, reducerea corespunzătoare nu se aplică.

(2) Cazurile de forță majoră sau circumstanțele excepționale […] trebuie să-i fie notificate în scris autorității competente în termen de zece zile lucrătoare de la data la care agricultorul este în măsură să trimită respectiva notificare.”

B – *Dreptul maghiar*

19. Articolul 29 alineatul (3) din Regulamentul nr. 61/2009[8] prevede că, atunci când se consideră că soiurile de plante rare au o importanță deosebită din punct de vedere istorico-cultural sau genetic în sensul anexei 12 sau 13 la acesta, persoana eligibilă pentru ajutor are dreptul la suma majorată aferentă ajutorului, cu condiția ca autoritatea competentă să certifice faptul că soiul de plante în cauză este menționat în anexele respective.

20. Articolul 55 alineatul (4) din Regulamentul nr. 61/2009 mai precizează că, atunci când un control la fața locului arată că persoana eligibilă pentru ajutor nu este în posesia certificatului menționat la articolul 29 alineatul (3), întreaga valoare a ajutorului este refuzată pentru un an de comercializare în cazul parcelei respective.

21. În temeiul articolului 16 alineatul (2) din Regulamentul nr. 31/2010[9], a fost introdus articolul 43 alineatul (6) în acest din urmă regulament. În conformitate cu această dispoziție, atunci când se cultivă un soi de plante rar, certificatul privind soiuri de plante rare la care se face referire la articolul 29 alineatul (3) din Regulamentul nr. 61/2009 trebuie să fie anexat la cererea de plată. Noua dispoziție a intrat în vigoare la 31 martie 2010.

II – **Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare**

22. Următoarele împrejurări de fapt pot fi deduse din decizia de trimitere.

23. La data de 26 iulie 2009, domnul Szemerey a formulat o cerere pentru ajutor agricol. Cererea i-a fost aprobată de autoritatea competentă la 21 ianuarie 2010. Apoi, la data de 16 mai 2010, domnul Szemerey a depus o cerere de plată unică pe suprafață în cadrul programului privind agricultura ecologică și terenurile cultivabile.

24. Mai concret, după modificarea cererii sale la 31 mai 2010, domnul Szemerey a solicitat plata ajutorului pentru agromediu aferent suprafeței de 52,9 hectare. În acest context, el a depus și o cerere de ajutor prioritar – care conferă dreptul la creșterea valorii ajutorului care se plătește în caz contrar – aferent suprafeței de 29,69 hectare (din suprafața totală de 52,9 hectare) în vederea cultivării unor soiuri de plante rare pe cale de dispariție, prioritare din punct de vedere istorico-cultural sau genetic. În acest scop, domnul Szemerey a achiziționat semințele de sulfină cu flori albe (*Melilotus alba Medik*) și de trifoi suedez (*Trifolium hybridum L.*).

25. În primăvara anului 2010 și la începutul verii aceluiași an, însămânțarea soiurilor de plante rare menționate anterior a fost compromisă, în special ca urmare a inundațiilor. Din acest motiv, domnul Szemerey a depus două declarații privind situația de forță majoră: prima, la 29 iunie 2010, iar cea de a doua, la 28 iulie 2010. Urmând instrucțiunile autorităților maghiare, domnul Szemerey a înlocuit totodată codul privind utilizarea suprafeței afectate cu codul privind „terenurile retrase din circuitul agricol”. La data de 30 septembrie 2010, declarația privind cazul de forță majoră a fost acceptată de autoritățile competente.

8 — Regulamentul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale din 14 mai 2009 privind cerințele aplicabile cererilor de sprijin pentru agromediu depuse prin intermediul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet].

9 — Regulamentul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale din 30 martie 2010 de modificare a Ordinului nr. 61/2009 privind cerințele aplicabile cererilor de sprijin pentru agromediu depuse prin intermediul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală și regulamentele emise de ministere privind ajutoarele solicitate prin intermediul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală [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].

26. La data de 19 martie 2011, deși a recunoscut existența unui caz de forță majoră, autoritatea competentă i-a refuzat domnului Szemerey cererea de plată în totalitate și i-a aplicat o sancțiune administrativă de 2 483 953 HUF care urma să fie dedusă din valoarea ajutorului pentru următorii trei ani aferent suprafeței de teren. Domnul Szemerey a atacat decizia respectivă în ceea ce privește sancțiunea aplicată.

27. La data de 13 ianuarie 2012, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Oficiul Central pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, denumit în continuare „Oficiul”) a confirmat decizia, motivând că domnul Szemerey nu a anexat certificatul privind soiul de plante rar care ar fi trebuit prezentat la 15 mai 2010 (și anume la momentul depunerii cererii de plată) sau cel târziu la 9 iunie 2010. În acest context, Oficiul a observat în continuare că nu se poate remedia faptul că nu au fost depuse documentele justificative privind informațiile pe care se întemeiază cererea. Pentru acest motiv, a considerat că domnul Szemerey nu are dreptul la un ajutor prioritar pentru soiuri de plante rare și, prin urmare, suprafața de teren destinată soiurilor respective luată în considerare pentru stabilirea dreptului la plată este considerată a fi de zero hectare. Întrucât supradeclararea care a rezultat a fost mai mare de 50 % din suprafața determinată, Oficiul a aplicat o sancțiune în temeiul articolului 58 din Regulamentul nr. 1122/2009.

28. Domnul Szemerey a atacat decizia menționată la Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Gyula). Având îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementărilor naționale aplicabile, instanța de trimitere a decis să suspende procedura și să adreseze următoarele întrebări preliminare:

„1) Principiul flexibilității și principiul posibilității de modificare în sensul [considerentelui] (20) al Regulamentului [nr. 796/2004], al [considerentului] (27) al aceluiași regulament sau al [considerentelor] (18), (23) și (26) ale Regulamentului [nr. 1122/2009] trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale potrivit căreia, în cazul cultivării unui soi de plante rar, trebuie să se anexeze la cererea de plată certificatul privind soiul de plante rar, având în vedere practica administrativă potrivit căreia certificatul poate fi solicitat doar anterior cererii de plată, între 2 și 15 aprilie 2010, și potrivit căreia acesta trebuie anexat concomitent cu depunerea cererii unice, iar această legislație nu permite remedierea neregularității cererii constând în lipsa certificatului?

2) Este compatibilă această dispoziție cu obligația unui stat membru de a nu compromite obiectivele politicii agricole comune sau se poate aprecia că exercitarea efectivă a dreptului la ajutor de către agricultorii care cultivă plante rare, prevăzut de dreptul Uniunii, a devenit imposibilă sau excesiv de dificilă ori imprevizibilă în anul 2010, odată cu modificarea legislativă (modificarea introdusă prin articolul 43 alineatul (6) din [Regulamentul nr. 61/2009], pus în aplicare prin [Regulamentul nr. 31/2010])?

3) Este contrară considerentului (57) al Regulamentului [nr. 796/2004] sau [considerentului] (75) al Regulamentului [nr. 1122/2009] și, în special, principiului proporționalității practica administrativă potrivit căreia, în cazul lipsei certificatului privind soiul de plante rar și fără a aprecia intenția, neglijența sau circumstanțele, se impune o sancțiune pentru supradeclarare care vizează întreaga cerere chiar dacă, altminteri, cererea de plată îndeplinește cerințele pentru acordarea ajutorului, raportat la întreaga suprafață a terenului, iar agricultorul cultivă planta declarată pe suprafața declarată?

4) Sunt aplicabile cauzele de excludere prevăzute la [considerentele] (67) sau (71) ale Regulamentului [nr. 796/2004] și la considerentul (75) al Regulamentului [nr. 1122/2009], în cazul în care agricultorul invocă o practică administrativă contradictorie sau neconformă drept circumstanță excepțională și susține că eroarea sa a fost cauzată, în tot sau în parte, de practica organismului administrativ?

5) Notificarea acceptată a unui caz de forță majoră privind pierderea totală a culturii de către agricultor (însămânțarea) poate fi considerată drept o informație corectă în sensul [considerentului] (67) al Regulamentului [nr. 796/2004] și al [considerentului] (93) al Regulamentului [nr. 1122/2009], care scutește agricultorul de obligația de prezentare a certificatului privind soiul de plante rar și, prin urmare, conduce la neaplicarea sancțiunilor dispuse în raport cu întreaga cerere?”

29. Au depus observații scrise domnul Szemerey, Oficiul, guvernele maghiar și elen, precum și Comisia Europeană, iar toate aceste părți, cu excepția guvernului elen, au prezentat observații orale la ședința din 24 iunie 2015.

III – **Analiză**

A – *Considerații introductive*

30. În primul rând, trebuie avut în vedere că instanța de trimitere a adresat Curții mai multe întrebări care fac referire la considerentele Regulamentului nr. 796/2004 și ale Regulamentului nr. 1122/2009, iar nu la dispozițiile cu forță juridică obligatorie ale acestor instrumente. Mai mult, întrebările preliminare nu conțin nicio referire la Regulamentul nr. 1698/2005 și la Regulamentul nr. 1975/2006 privind FEADR, care oferă cadrul juridic pentru abordarea problemelor care stau la baza deciziei de trimitere. În plus, decizia de trimitere lasă nelămurite anumite aspecte esențiale ale contextului național de fapt și de drept.

31. Deși este, cu siguranță, regretabil din multe puncte de vedere, acest fapt nu este suficient pentru a declara drept inadmisibilă prezenta cerere de decizie preliminară [10]. Această concluzie este impusă de spiritul de cooperare inerent procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE. După cum Curtea însăși a observat în numeroase rânduri, în această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și mai ales din motivarea deciziei de trimitere elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului [11].

32. În consecință, profităm de acest prilej pentru a sublinia importanța furnizării unui cadru de analiză clar definit (atât pe plan juridic, cât și factual) în decizia de trimitere. Scopul nu este doar ușurarea sarcinii Curții, ci și garantarea faptului că toate persoanele care doresc să prezinte observații sunt în măsură să facă acest lucru [12]. Astfel, după cum reiese în mod clar din observațiile depuse în prezenta cauză, lipsa unui asemenea cadru poate genera confuzie nu doar în privința cadrului legislativ aplicabil, ci și a situației de fapt constatate în trimiterea preliminară.

33. În opinia noastră, faptul că instanța de trimitere nu a făcut referire la dispozițiile aplicabile din dreptul Uniunii nu oprește Curtea să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care pot să contribuie la soluționarea cauzei aflate pe rolul său, astfel cum impune jurisprudența [13]. În prezenta cauză, în pofida deficiențelor deciziei de trimitere care au fost precizate deja, din cuprinsul acesteia pot fi deduse relativ ușor aspectele în privința cărora instanța de trimitere solicită clarificări.

10 — Cu privire la limitele admisibilității, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Gullotta și Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, în special punctul 20).

11 — Recent, Hotărârea Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa - Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 26 și jurisprudența citată). A se vedea printre altele și Hotărârea Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punctul 40 și jurisprudența citată).

12 — A se vedea de exemplu Ordonanța Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, punctul 14 și jurisprudența citată).

13 — A se vedea de exemplu Hotărârea Centre public d’action sociale d’Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctul 37 și jurisprudența citată).

34. Considerăm că instanța de trimitere solicită de fapt clarificări referitoare la două aspecte. Primul se referă la marja de manevră sau, mai curând, la limitele marjei de manevră de care dispun statele membre pentru stabilirea mecanismelor de control al schemelor de ajutor. Al doilea aspect privește definirea consecințelor corespunzătoare ale unei cereri de plată incomplete care a fost formulată în cadrul unei anumite scheme de ajutor.

35. Vom aborda pe rând ambele aspecte. După cum am arătat în alte concluzii [14], nu trebuie uitat că agricultura constituie o activitate profesională. De acest fapt ar trebui să se țină cont atunci când se interpretează și se aplică legislația Uniunii din domeniul agricol.

B – *Obligația de a asigura un control eficient al schemelor de ajutor*

36. Prima și a doua întrebare preliminară, pe care le vom analiza împreună, se referă la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei legislații naționale care prevede că un agricultor este obligat să furnizeze, la momentul depunerii cererii de plată, un certificat privind soiurile de plante rare care constituie temeiul cererii (pentru plata ajutorului prioritar). În acest sens, Oficiul și guvernul maghiar au susținut în ședință că eliberarea certificatului poate fi solicitată indiferent de însămânțarea respectivelor semințe de plante. Părțile menționate au mai afirmat că certificatul este destinat să precizeze soiurile de plante rare pentru care se acordă ajutorul prioritar și să faciliteze astfel sarcina autorităților de a stabili eligibilitatea pentru acest tip special de ajutor.

37. Ca observație preliminară, nu există nicio îndoială că revine statelor membre sarcina să asigure un control eficient al schemelor de ajutor. De fapt, ele sunt obligate să asigure un asemenea control. Aceasta rezultă în mod clar din articolul 74 din Regulamentul nr. 1698/2005 și din articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1975/2006. Din dispozițiile menționate reiese că statele membre trebuie, pe de o parte, să adopte toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se asigura că interesele financiare ale Uniunii Europene sunt protejate în mod eficient. Acestea trebuie, pe de altă parte, să se asigure că pot fi controlate criteriile de eligibilitate aferente diferitor tipuri de ajutor prin intermediul unui set de indicatori verificabili care urmează a fi stabiliți de statele membre. Acest lucru este necesar pentru a evita abuzurile.

38. Totuși, statele membre au libertatea de a decide cu privire la realizarea concretă a controalelor, atât a celor administrative, cât și a celor la fața locului, care trebuie să asigure verificarea eficientă a respectării condițiilor de acordare a ajutorului. Aceasta rezultă din articolul 10 din Regulamentul nr. 1975/2006.

39. În prezenta cauză, se pare că există puține dubii că cerința prevăzută în legislația națională de a furniza certificatul la momentul depunerii cererii de plată este destinată să permită autorităților competente să verifice, *ex ante*, îndeplinirea condițiilor pentru acordarea sprijinului în cadrul unei anumite scheme de ajutor. În acest sens, cerința respectivă contribuie la eficacitatea controalelor administrative și la verificarea eligibilității beneficiarului în vederea acordării sprijinului pentru agromediu în cauză. Prin urmare, cerința de a prezenta un certificat pentru soiurile de plante rare la momentul depunerii cererii pare să fie pe deplin compatibilă cu dreptul Uniunii. Acest lucru se datorează în special faptului că este destinată să asigure eficiența controalelor efectuate de autoritățile competente, după cum impune articolul 74 din Regulamentul nr. 1698/2005.

40. Mai mult, din dosarul cauzei și din observațiile prezentate de Oficiu și de guvernul maghiar în ședință rezultă că legislația națională permite de fapt beneficiarilor să prezinte certificatul în cauză în cel mult 25 de zile calendaristice de la expirarea termenului de depunere a cererii de plată a ajutorului pentru un anumit an (și anume 9 iunie). Aceasta pare să fie în deplină concordanță cu articolul 23 din Regulamentul nr. 1122/2009, care permite beneficiarului să depună cererea după data limită sau să

14 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, punctul 71).

completeze cererea după depunerea sa. Reducerea care se aplică, în temeiul articolului 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1122/2009, este de 1 % pe zi lucrătoare din sumele la care ar fi avut dreptul agricultorul în cazul în care cererea ar fi fost depusă, împreună cu documentele justificative, în termenul prevăzut. În acest caz, reducerea se aplică sumei care urmează a fi plătită în cadrul schemei respective. Dacă întârzierea depășește 25 de zile calendaristice, cererea este considerată inadmisibilă.

41. Considerăm că dispoziția menționată, care prevede o anumită perioadă de grație pentru depunerea cererii de plată (în conformitate cu articolul 14 din Regulamentul nr. 1122/2009), reflectă flexibilitatea pe care o menționează de asemenea instanța de trimitere. Din această perspectivă, nu vedem motivul pentru care dispozițiile naționale referitoare la prezentarea certificatului în cauză ar fi incompatibile cu dreptul Uniunii.

42. Totuși, există încă două aspecte care trebuie să fie analizate.

43. Primul aspect este dacă în anul 2010 era posibilă obținerea certificatului și, prin extensie, a ajutorului prioritar. Având în vedere abordarea strictă adoptată de Curte în ceea ce privește obligațiile statelor membre de a asigura eficiența controlului schemelor de ajutor [15], doar în mod excepțional s-ar putea considera că o măsură destinată să asigure controale eficiente încalcă principiul proporționalității. Aceasta ar fi situația numai în cazul în care este practic imposibilă – sau cel mult excesiv de dificilă – obținerea ajutorului.

44. În această privință, domnul Szemerey a afirmat că certificatul poate fi obținut numai pentru semințe plantate și că, prin urmare, pentru obținerea certificatului în cauză trebuie să se depună o cerere cel târziu la data de 15 aprilie. Argumentul său este că efectul cumulat al acestor împrejurări face imposibilă sau cel puțin excesiv de dificilă obținerea de către un agricultor a ajutorului prioritar, în special pentru soiurile de plante care pot fi însămânțate după luna martie [16]. Presupunând că aceasta este situația, în opinia noastră, normele de aplicare a legislației naționale relevante privind anul 2010 nu pot rezista la o analiză în lumina principiului proporționalității.

45. Totuși, considerăm că nu ar fi corect să tragem o asemenea concluzie, cu condiția ca instanța de trimitere să poată verifica dacă elementele analizate în continuare, invocate de Oficiu și de guvernul maghiar în ședință, se confirmă.

46. De fapt, având în vedere explicațiile oferite de aceste părți în ședință, se pare că în realitate certificatul în cauză poate fi obținut înainte de însămânțarea semințelor (întrucât acesta atestă doar raritatea soiului de plante respectiv în sensul legislației naționale aplicabile). În plus, legislația națională nu prevede o dată limită pentru depunerea unei cereri de emitere a unui certificat, singura cerință fiind ca agricultorul să anexeze certificatul la cererea de plată (data de 15 aprilie fiind pur orientativă). În aceste condiții, nu există niciun motiv pentru a aprecia că cerințele privind prezentarea unui certificat pentru soiurile de plante rare ar putea fi considerate disproporționate în raport cu scopul urmărit, și anume asigurarea unui control *ex ante* eficient. Totuși, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceasta este situația.

47. Al doilea aspect, strâns legat de primul, se referă la principiul securității juridice. Domnul Szemerey a invocat de asemenea argumentul – care pare a fi acceptat de instanța de trimitere – că legislația aplicabilă a fost modificată în mod foarte discret, lăsând beneficiarilor doar o perioadă de aproximativ două săptămâni (31 martie 2010-15 aprilie 2010) pentru a se adapta la noile cerințe. Astfel, în conformitate cu normele anterior în vigoare, certificatul putea fi prezentat și într-o etapă ulterioară, în timpul controalelor la fața locului (care, potrivit Oficiului, puteau avea loc cel mai devreme la 10 iunie).

15 — În această privință, obligațiile statelor membre au primit în jurisprudență o interpretare strictă care impune efectuarea unor controale eficiente și adecvate. A se vedea prin analogie Hotărârea Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389, punctele 21-23 și jurisprudența citată).

16 — De asemenea, părțile sunt în dezacord în privința momentului la care ar trebui să fie însămânțate, conform standardelor profesionale, soiurile de plante pe care domnul Szemerey intenționa să le însămânțeze (în special sulfină cu flori albe).

48. Deși revine instanței de trimitere să verifice dacă respectiva modificare legislativă – sau mai degrabă normele referitoare la intrarea ei în vigoare în cazul anului 2010 – se află în contradicție cu cerințele securității juridice [17], observăm totuși cele ce urmează.

49. În primul rând, cerința privind prezentarea unui certificat pentru speciile de plante rare nu este nouă: doar momentul la care trebuia prezentat autorităților competente s-a modificat. În al doilea rând, se pare că agricultorul putea obține certificatul fără însămânțarea efectivă a semințelor de plante rare în cauză. În al treilea rând, nu există o obligație legală de a solicita certificatul cel târziu la 15 aprilie [18]. În această privință, guvernul maghiar a specificat în ședință că, dacă un agricultor dorește să se asigure că este în posesia certificatului menționat în momentul în care trebuie să depună cererea de ajutor, data respectivă este *de facto* data limită pentru depunerea unei cereri de emitere a unui certificat (în măsura în care agricultorul dorește să evite orice formă de deducere). Prin urmare, pentru anul 2010, termenul pentru solicitarea certificatului a devenit puțin mai scurt (25 de zile) decât în anul precedent. În opinia noastră, acest fapt nu este problematic din punctul de vedere al securității juridice.

50. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că Regulamentele nr. 1698/2005 și nr. 1975/2006 coroborate cu Regulamentul nr. 1122/2009 nu se opun, în principiu, unei legislații naționale potrivit căreia, în cazul cultivării unui soi de plante rar, trebuie să se anexeze la cererea de plată certificatul privind soiul de plante rar.

C – *Nedepunerea certificatului și sancțiunile corespunzătoare*

51. A treia, a patra și a cincea întrebare preliminară se referă, în esență, la proporționalitatea sancțiunii aplicate ca urmare a nedepunerii certificatului în cauză.

52. Părțile nu sunt de acord cu privire la mai multe elemente esențiale care stau la baza cauzei pendinte la instanța de trimitere. Pentru motive evidente, sarcina de a verifica corectitudinea afirmațiilor părților revine instanței menționate.

53. Reiterând cele de mai sus, domnul Szemerey susține că nu a putut obține certificatul în cauză întrucât însămânțarea nu a fost posibilă și a formulat o cerere pentru recunoașterea unui caz de forță majoră cât mai curând posibil. El a mai susținut că, din cauza datelor limită aplicabile (din cauza modificării legislației cu privire la necesitatea de a anexa certificatul la momentul depunerii cererii), a fost practic imposibil să obțină certificatul în scopul prezentării sale la data depunerii cererii de plată.

54. Oficiul, pe de altă parte, susține că însămânțarea nu a fost o condiție prealabilă pentru obținerea certificatului și că, în orice caz, dat fiind că una dintre plantele respective (sulfina cu flori albe) se însămânțează primăvara, domnul Szemerey ar fi trebuit să știe în momentul depunerii cererii sale că nu va putea să însămânțeze soiul de plante rar menționat. Chiar dacă notificarea unui caz de forță majoră a fost acceptată, Oficiul a aplicat totuși o sancțiune în temeiul articolului 58 din Regulamentul nr. 1122/2009, care trebuie să fie aplicat în cazul unei supradeclarări (legate de suprafață).

55. În opinia noastră, din decizia de trimitere și din întrebările preliminare rezultă că, chiar presupunând că domnul Szemerey nu era eligibil pentru acordarea ajutorului prioritar ca urmare a nedepunerii certificatului în cauză, el avea totuși dreptul la valoarea de bază a ajutorului potrivit schemei de ajutor în discuție. Pe baza acestui fapt vom analiza proporționalitatea sancțiunii impuse astfel.

17 — Ordonanța Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, UE:C:2014:40, punctul 32 și jurisprudența citată).

18 — A se vedea punctul 46 de mai sus în ceea ce privește posibilitatea agricultorului de a obține un certificat fără însămânțare și pentru data limită fără caracter obligatoriu de 15 aprilie.

56. Vom începe prin a observa că, în pofida caracterului neclar al calificării certificatului în cauză (criteriu de eligibilitate pentru ajutorul prioritar [19] sau document justificativ [20]), aspectul în privința căruia există cea mai puțină incertitudine este că neprezentarea certificatului în timp util (până la 9 iunie) conduce la refuzul ajutorului prioritar. În opinia noastră, întrebarea la care instanța de trimitere solicită un răspuns este dacă, pe lângă refuzul de a acorda ajutorul prioritar, autoritățile statului membru pot impune și alte sancțiuni pentru supradeclarare, potrivit articolului 58 din Regulamentul nr. 1122/2009.

57. Considerăm că nu se pot aplica sancțiuni suplimentare fără încălcarea principiului proporționalității.

58. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, justificarea pentru aceasta este că neprezentarea certificatului la timp nu atrage excluderea totală a acordării ajutorului, ci pur și simplu neeligibilitatea pentru creșterea sumei de bază a ajutorului cu suplimentul denumit ajutor prioritar. Având în vedere acest lucru, este greu de acceptat că autoritățile competente maghiare au aplicat în mod corect articolul 58 din Regulamentul nr. 1122/2009 în situația de fapt în speță. Astfel, dispoziția respectivă se aplică în situația specială a supradeclarării (legate de suprafață) [21]. Totuși, în cazul de față, dimensiunea suprafeței totale declarate (52,9 hectare) nu este contestată. În aceste împrejurări, impunerea unei sancțiuni pentru supradeclarare nu este compatibilă cu principiul proporționalității [22].

59. În ceea ce privește temeiul juridic adecvat pentru stabilirea consecințelor nedepunerii certificatului aflat în discuție, acesta depinde, în final, de calificarea certificatului ca fiind un criteriu de eligibilitate *per se* sau un document justificativ.

60. Pe de o parte, dacă certificatul constituie un criteriu de eligibilitate pentru ajutor – fapt care urmează a fi verificat de instanța de trimitere –, trebuie să se aplice articolul 18 din Regulamentul nr. 1975/2006. Potrivit acestei dispoziții, atunci când criteriile de eligibilitate nu sunt respectate, ajutorul solicitat poate fi redus sau refuzat. Numai în cazul nerespectării cu intenție a criteriilor de eligibilitate refuzul total al ajutorului se justifică atât pentru anul calendaristic respectiv, cât și pentru anul următor.

61. Pe de altă parte, dacă certificatul în cauză ar fi considerat un simplu document justificativ, articolul 23 din Regulamentul nr. 1122/2009 – aplicabil *mutatis mutandis* în cadrul FEADR – prevede norme speciale care trebuie să se aplice în cazul depunerii cu întârziere a documentelor justificative. Consecințele nedepunerii unei cereri complete sunt stabilite în aceeași dispoziție: după cum am arătat la punctul 40 de mai sus, după 25 de zile calendaristice, cererea este considerată inadmisibilă și nu se efectuează nicio plată.

62. Prin urmare, în împrejurările care rezultă din decizia de trimitere, principiul proportionalității se opune aplicării unei sancțiuni pentru supradeclarare și, prin extensie, sancțiunilor privind întreaga cerere, în sensul articolului 58 din Regulamentul nr. 1122/2009.

19 — Calificarea certificatului este o chestiune de drept național care trebuie să fie stabilită de instanța de trimitere. Totuși, trimiterea care se face în a cincea întrebare la considerente care privesc criteriile de eligibilitate sprijină punctul de vedere potrivit căruia certificatul constituie un criteriu de eligibilitate în sine. De asemenea, premisa de la care pleacă instanța de trimitere, și anume că domnul Szemerey are dreptul la suma de bază a ajutorului în pofida depunerii cu întârziere a certificatului sugerează că certificatul constituie un criteriu de eligibilitate pentru ajutorul prioritar.

20 — Pe de altă parte, explicațiile furnizate de Oficiu și de guvernul maghiar în ședință tind să sugereze că certificatul este un document justificativ.

21 — A se vedea și articolul 16 din Regulamentul nr. 1975/2006 cu privire la supradeclarare în contextul FEADR.

22 — A se vedea de exemplu Hotărârea Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, punctul 39 și jurisprudența citată).

63. Din motive de exhaustivitate, vom face observația care urmează referitoare la problema forței majore. În prezentul context, forța majoră nu putea fi relevantă pentru plata ajutorului prioritar, cu excepția cazului în care se confirmă susținerea domnului Szemerey potrivit căreia certificatul putea fi obținut doar după însămânțare, care trebuie verificată tot de instanța de trimitere. În acest caz, faptul că nu a putut realiza însămânțarea ar putea în toate cazurile să scutească agricultorul de sancțiunile aplicabile pentru nedepunerea certificatului, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute la articolul 75 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1122/2009 referitoare la notificarea forței majore.

IV – **Concluzie**

64. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság după cum urmează:

„1) Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Regulamentul (CE) nr. 1975/2006 al Comisiei din 7 decembrie 2006 privind normele de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în legătură cu măsurile de sprijin pentru dezvoltarea rurală (cu modificările ulterioare), coroborate cu Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol nu se opun, în principiu, unei legislații naționale potrivit căreia, în cazul cultivării unui soi de plante rar, trebuie să se anexeze la cererea de plată certificatul privind soiul de plante rar.

2) În împrejurările care rezultă din decizia de trimitere, principiul proporționalității se opune aplicării unei sancțiuni pentru supradeclarare, în sensul articolului 58 din Regulamentul nr. 1122/2009.”