Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 16. septembra 2015 [1]

Zadeva C-330/14

Gergely Szemerey
proti
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Madžarska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Dopustnost — Skupna kmetijska politika — Shema neposrednih podpor — Integriran administrativni in kontrolni sistem — Znižanje plačil ali izključitev iz plačil v primeru nespoštovanja pravil o upravičenosti in navzkrižni skladnosti — Kmetovo nespoštovanje zahteve po predložitvi potrdila o redki rastlinski vrsti — Sorazmernost — Upravna praksa — Višja sila“

1. V postopku v glavni stvari kmet k zahtevku za plačilo kmetijsko-okoljske pomoči ni priložil potrdila o redki rastlinski vrsti, ki se zahteva z nacionalno zakonodajo. Potrdilo se zahteva, da se utemelji zahtevek za zvišan znesek pomoči zaradi gojenja redkih rastlinskih vrst. Pristojni organi so naknadno priznali primer višje sile, saj je bila zaradi težavnih vremenskih razmer onemogočena setev navedenih rastlinskih vrst. Kljub temu je bil zahtevek za plačilo v celoti zavrnjen, kmetu pa je bilo naloženo plačilo nadaljnje upravne kazni, ki naj bi bila izravnana v naslednjih treh letih. Razlog zanjo je bilo v bistvu dejstvo, da kmet ni pravočasno predložil potrdila.

2. V tem okviru je Sodišče naprošeno, naj pojasni dve vprašanji. Prvo se nanaša na ustrezni manevrski prostor, ki ga imajo države članice pri uveljavljanju mehanizmov za zagotavljanje učinkovitega nadzora nad shemami kmetijske pomoči. Drugo vprašanje kot logično nadaljevanje prvega obravnava skladnost z upoštevnimi pravili kmetijske zakonodaje Unije v primeru, ko se naloži kazen v zvezi s celotnim zahtevkom.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Uredba (ES) št. 1698/2005 [2]

3. Uredba št. 1698/2005 v skladu s členom 1 med drugim določa splošna pravila, ki urejajo podporo EU za razvoj podeželja, ki jo financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba Sveta z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 473/2009 z dne 25. maja 2009 (UL L 144, str. 3).

4. Cilji Uredbe se izvajajo z ukrepi v okviru štirih osi, ki so opredeljene v njenem naslovu IV. Os 2 vključuje ukrepe, ki so namenjeni izboljšanju okolja in podeželja. Člen 36(a)(iv) v tem okviru določa, da se podpora iz te osi nanaša na ukrepe, ki so namenjeni trajnostni rabi kmetijskih zemljišč in (med drugim) vključujejo kmetijsko-okoljska plačila.

5. Člen 39 Uredbe se nanaša na kmetijsko-okoljska plačila. Njegova odstavka 2 in 3 določata, da države članice taka plačila dodelijo kmetom, ki prostovoljno prevzamejo izpolnjevanje kmetijsko-okoljskih obveznosti. Zaveze se nanašajo samo na tiste obveznosti, ki presegajo ustrezne obvezne standarde, določene v zakonodaji EU, kakor tudi minimalne zahteve za uporabo gnojil in sredstev za varstvo rastlin ter drugih ustreznih obveznih zahtev, ki so določene v nacionalni zakonodaji.

6. Člen 74(1) Uredbe št. 1698/2005 določa, da države članice sprejmejo vse zakonodajne, zakonske in administrativne ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov Evropske unije.

2. Uredba (ES) št. 1975/2006 [3]

7. Uredba št. 1975/2006 v skladu s členom 1 določa podrobna pravila za izvajanje kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi s sofinanciranimi ukrepi podpore za razvoj podeželja, uvedenih na podlagi Uredbe (ES) št. 1698/2005.

8. Člen 4 se nanaša na zahtevke za podporo in plačila. Določa:

„1. Države članice ne glede na posebne določbe v tej uredbi zagotovijo ustrezne postopke za vložitev zahtevkov za podporo.

[…]

3. Zahtevke za podporo in plačilo je v primerih, ko pristojni organ ugotovi očitne napake, mogoče kadar koli po vložitvi popraviti.“

9. Člen 5 določa splošna načela kontrole. Določa:

„1. Države članice ne glede na posebne določbe v tej uredbi zagotovijo, da je mogoče vsa merila o izpolnjevanju pogojev, določena z zakonodajo Skupnosti ali nacionalno zakonodajo ali s programi razvoja podeželja, nadzorovati s skupino preverljivih kazalnikov, ki jih določijo države.

[…]

3. Ne glede na kakršne koli posebne določbe se plačilo ne izplača upravičencem, za katere se ugotovi, da so ustvarili lažne pogoje, potrebne za pridobitev takih plačil, da bi pridobili korist v nasprotju s cilji sheme podpore.“

10. Člen 10 je del poglavja II „Kontrole, znižanja in izključitve“. Pod naslovom „Splošna načela“ določa:

„1. Zahtevki za podpore in naknadni zahtevki za plačilo se preverijo na način, ki omogoča učinkovito preverjanje skladnosti s pogoji za dodelitev podpore.

3 — Uredba Komisije z dne 7. decembra 2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 368, str. 74), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 484/2009 z dne 9. junija 2009 (UL L 145, str. 25).

2. Države članice opredelijo ustrezne metode in sredstva, namenjena preverjanju pogojev za dodelitev podpore za vsak ukrep podpore.

3. Države članice uporabijo integrirani administrativni in kontrolni sistem iz poglavja 4 naslova II Uredbe (ES) št. 1782/2003 (v nadaljnjem besedilu: ‚IAKS').

4. Preverjanje meril o izpolnjevanju pogojev je sestavljeno iz administrativnih pregledov in pregledov na kraju samem.

5. Spoštovanje navzkrižne skladnosti se preveri s pregledi na kraju samem, in kadar je to primerno, z administrativnimi pregledi.

[…]"

11. Člen 11 obravnava administrativne preglede. V odstavku 1 določa:

„Opravijo se administrativni pregledi vseh zahtevkov za podporo in plačilo; zajemajo vse sestavne dele, ki jih je mogoče in primerno nadzorovati na administrativen način. S postopki se zagotovi evidentiranje opravljenega kontrolnega dela, rezultatov preverjanja in sprejetih ukrepov v zvezi z neskladji."

12. Člen 18 pod naslovom „Znižanja in izključitve ob nespoštovanju meril o izpolnjevanju pogojev" določa:

„1. Pri nespoštovanju kakršnih koli obveznosti, povezanih z dodelitvijo pomoči, razen obveznosti v zvezi z velikostjo prijavljene površine ali prijavljenim številom živali, se zahtevana pomoč zniža ali zavrne.

2. Država članica določi znesek znižanja pomoči zlasti na podlagi resnosti, obsega in stalnosti ugotovljenega nespoštovanja.

Resnost nespoštovanja je odvisna zlasti od pomena posledic nespoštovanja, ob upoštevanju ciljev meril, ki niso bila spoštovana.

Obseg nespoštovanja je odvisen zlasti od učinka nespoštovanja na ukrep kot celoto.

Ali je neskladnost stalna, je odvisno zlasti od trajanja učinka ali možnosti za odpravo teh učinkov na primeren način.

3. Če je nespoštovanje posledica namernih nepravilnosti, se upravičenec izključi iz zadevnega ukrepa za zadevno in tudi za naslednje koledarsko leto."

3. Uredba (ES) št. 1122/2009 [4]

13. Uredba št. 1122/2009 določa podrobna pravila za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije ter integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, določena v poglavju 4 naslova II Uredbe (ES) št. 73/2009, [5] ter za izvajanje navzkrižne skladnosti v skladu s členoma 85t in 103z Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007. [6] Navedena uredba se v skladu z njenim členom 87 uporablja za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja z začetkom 1. januarja 2010.

14. Uredba št. 1122/2009 je nadomestila Uredbo (ES) št. 796/2004. [7] V skladu s členoma 7 in 8 Uredbe št. 1975/2006, branima v povezavi s korelacijsko tabelo v Prilogi II k Uredbi št. 1122/2009, je treba člene 14, 23 in 75 Uredbe št. 1122/2009 smiselno uporabljati za položaje, ki se urejajo z Uredbo št. 1975/2006.

15. Člen 14 Uredbe št. 1122/2009 se nanaša na spremembe enotnega zahtevka. V odstavku 1 tega člena je določeno:

„Po izteku roka za predložitev enotnega zahtevka se lahko posamezne enote rabe ali poljine ali posamezne pravice do plačila dodajo v enotni zahtevek, če se upoštevajo zahteve v okviru zadevnih shem pomoči.

Spremembe rabe ali sheme pomoči v zvezi s posameznimi enotami rabe ali poljinami ali pravicami do plačila, ki so že prijavljene v enotnem zahtevku, se lahko opravijo pod enakimi pogoji.

Kadar so spremembe iz prvega in drugega pododstavka pomembne za spremne dokumente ali pogodbe, ki jih je treba predložiti, se dovolijo tudi s tem povezane spremembe takih dokumentov ali pogodb.“

16. V členu 23 Uredbe so obravnavane pozne predložitve. Odstavek 1 določa:

„Razen v primerih višje sile in izjemnih okoliščinah, navedenih v členu 75, ima predložitev zahtevka za pomoč na podlagi te uredbe po ustreznem roku za posledico 1 % znižanje zneskov na delovni dan, do katerih bi bil kmet upravičen, če bi predložil zahtevek v roku.

Brez poseganja v katere koli posebne ukrepe, ki jih sprejmejo države članice glede na potrebo po pravočasni predložitvi spremnih dokumentov zaradi načrtovanja in izvajanja učinkovitih kontrol, se prvi pododstavek uporablja tudi za dokumente, pogodbe ali izjave, ki se predložijo pristojnemu organu v skladu s členoma 12 in 13, kadar so taki dokumenti, pogodbe ali izjave bistveni za upravičenost do zadevne pomoči. V tem primeru se znižanje uporablja za znesek, ki se izplača za zadevno pomoč.

Če je zamuda daljša od 25 koledarskih dni, se šteje, da je zahtevek nesprejemljiv.“

4 — Uredba Komisije z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih z navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL L 316, str. 65).

5 — Uredba Sveta z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, str. 16).

6 — Uredba Sveta z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (uredba o enotni SUT) (UL L 299, str. 1).

7 — Uredba Komisije z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije ter integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 in Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009, ter za izvajanje navzkrižne skladnosti, predvidene v Uredbi Sveta (ES) št. 479/2008 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243), kakor je bila spremenjena.

17. Člen 58 Uredbe št. 1122/2009 določa pravila, ki se uporabljajo v primeru čezmerne prijave. Določa:

„Če je v zvezi s skupino posevkov površina, prijavljena za namene shem pomoči na površino, večja od površine, ugotovljene v skladu s členom 57, se pomoč izračuna na podlagi ugotovljene površine, znižane za dvakratno ugotovljeno razliko, če je ta razlika več kakor 3 % ali dva hektarja, vendar ne več kakor 20 % ugotovljene površine.

Če je razlika več kakor 20 % ugotovljene površine, se ne dodeli nobena pomoč na površino za zadevno skupino posevkov.

Če je razlika več kakor 50 %, se kmet ponovno izključi iz prejemanja pomoči do višine zneska, enakega znesku, ki ustreza razliki med prijavljeno površino in ugotovljeno površino v skladu s členom 57 te uredbe. […] Če zneska […] v treh koledarskih letih po koledarskem letu ugotovitve ni mogoče izravnati v celoti, se neporavnani saldo odpiše.“

18. V členu 75 so obravnavane višja sila in izjemne okoliščine. Določa:

„1. Če kmet ne more izpolnjevati svojih obveznosti zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, […] obdrži pravico do pomoči v zvezi s površino ali živalmi, upravičenimi v času primera višje sile ali izjemnih okoliščin. Kadar poleg tega neskladnost kot posledica višje sile ali izjemnih okoliščin zadeva navzkrižno skladnost, se ustrezno znižanje ne uporabi.

2. O primerih višje sile in izjemnih okoliščinah […] se pisno uradno obvesti pristojni organ, z ustreznimi dokazi v skladu z zahtevami pristojnega organa, v desetih delovnih dneh od datuma, ko kmet lahko to stori.“

B – *Madžarsko pravo*

19. V členu 29(3) uredbe št. 61/2009[8] je določeno, da kadar za redke rastlinske vrste velja, da imajo poseben zgodovinski, kulturni ali genetski pomen v smislu priloge 12 ali priloge 13 k navedeni uredbi, ima upravičenec do pomoči pravico do zvišanega zneska pomoči, če pristojni organ potrdi, da je zadevna rastlinska sorta rastlina, vključena v zgoraj navedenih prilogah.

20. Člen 55(4) uredbe št. 61/2009 dalje določa, da se v primeru, ko se pri pregledu na kraju samem ugotovi, da upravičenec do pomoči nima potrdila iz člena 29(3), celotni znesek pomoči v zvezi z zadevno enoto rabe ali poljino za eno tržno leto zavrne.

21. Na podlagi člena 16(2) uredbe št. 31/2010[9] je bil v uredbo št. 61/2009 vključen nov člen 43(6). V skladu z navedeno določbo je treba v primeru gojenja redke rastlinske vrste zahtevku za plačilo priložiti potrdilo o redki rastlinski vrsti, navedeno v členu 29(3) uredbe št. 61/2009. Nova določba je začela veljati 31. marca 2010.

8 — Uredba ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 14. maja 2009 o določitvi zahtev v zvezi z zahtevkom za kmetijsko-okoljske pomoči iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

9 — Uredba ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 30. marca 2010 o spremembi uredbe št. 61/2009 o določitvi zahtev v zvezi z zahtevkom za kmetijsko-okoljske pomoči iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in ministrskimi uredbami o pomoči, ki se zagotovi prek Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (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 módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet).

II – **Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja za predhodno odločanje**

22. Iz predložitvene odločbe je mogoče razbrati naslednje dejanske okoliščine.

23. G. Szemerey je 26. julija 2009 zaprosil za kmetijsko pomoč. Pristojni organ je 21. januarja 2010 ugodil njegovemu zahtevku. Nato je G. Szemerey 16. maja 2010 vložil zahtevek za enotno plačilo na površino v okviru programa ekološkega kmetovanja na ornih zemljiščih.

24. Podrobneje, potem ko je G. Szemerey 31. maja 2010 dopolnil svoj zahtevek, je zaprosil za plačilo kmetijsko-okoljske pomoči za 52,9 hektarja. V tem okviru je za 29,69 hektarja (od skupaj 52,9 hektarja) vložil tudi zahtevek za prednostno pomoč – ki daje pravico do zvišanja pomoči, ki bi bila sicer izplačana – za gojenje redkih in ogroženih rastlinskih vrst, ki se zaradi zgodovinskih, kulturnih ali genetskih razlogov štejejo za prednostne. V ta namen je kupil semena bele medene detelje (*Melilotus alba Medik*) in hibridne švedske detelje (*Trifolium hybridum L.*).

25. Spomladi in zgodaj poleti leta 2010 je bilo sejanje navedenih redkih rastlinskih vrst onemogočeno, predvsem zaradi poplav. Zato je G. Szemerey predložil dve izjavi o primeru višje sile: 29. junija 2010 in naknadno 28. julija 2010. Po navodilih madžarskih organov je G. Szemerey tudi šifro rabe zadevne površine zamenjal s šifro rabe „zemljišča v prahi“. Pristojni organi so 30. septembra 2010 sprejeli izjavo o primeru višje sile.

26. Pristojni organ je 19. marca 2011 sicer priznal primer višje sile, vendar je v celoti zavrnil zahtevek za plačilo, ki ga je vložil G. Szemerey, in mu naložil upravno kazen v višini 2.483.953 HUF, ki naj bi se odtegnila od zahtevkov za pomoč na površino za naslednja tri leta. G. Szemerey se je pritožil zaradi naložene kazni v zadevni odločbi.

27. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (centralni urad za kmetijstvo in razvoj podeželja; v nadaljevanju: urad) je 13. januarja 2012 odločbo potrdil z utemeljitvijo, da G. Szemerey ni predložil potrdila o redkih rastlinskih vrstah, ki bi ga moral predložiti 15. maja 2010 (tj. ko je bil vložen zahtevek za plačilo) ali najpozneje 9. junija 2010. V tem okviru je urad dalje navedel, da napake, ki temelji na nepredložitvi dokumentov za utemeljitev podatkov iz enotnega zahtevka, ni mogoče odpraviti. Zato je menil, da G. Szemerey ni upravičen do prednostne pomoči za redke rastlinske vrste in da je treba šteti, da za določitev upravičenosti do plačil površina zemljišč, namenjena za redke rastlinske vrste, znaša 0 hektarjev. Ker je tako čezmerna prijava presegla 50 % ugotovljene površine, se je urad pri naložitvi kazni skliceval na člen 58 Uredbe št. 1122/2009.

28. G. Szemerey je pri Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in socialno sodišče v Gyuli) vložil pritožbo zoper navedeno odločbo. Ker je imelo navedeno sodišče pomisleke glede skladnosti upoštevne nacionalne zakonodaje s pravom Unije, se je odločilo, da prekine postopek in Sodišču v predhodno odločanje predloži ta vprašanja:

„1. Ali je treba načeli prožnosti in možnosti spremembe iz [uvodnih izjav] 20 in 27 v preambuli Uredbe [št. 796/2004] ter [uvodne izjave] 18, 23 in 26 v preambuli Uredbe [št. 1122/2009] razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, v skladu s katero je v primeru gojenja redke rastlinske vrste zahtevku za plačilo treba priložiti potrdilo o redki rastlini, če se upošteva upravna praksa, v skladu s katero je bila vložitev prošnje za izdajo potrdila mogoča le pred vložitvijo zahtevka za plačilo, in sicer v obdobju od 2. do 15. aprila 2010, in se je prošnja za izdajo potrdila lahko priložila le ob vložitvi enotnega zahtevka in na podlagi zakonodaje ni bila dopustna poprava napake v zahtevku, ki temelji na nepredložitvi potrdila?

2. Ali je ta sistem združljiv z obveznostjo države članice, da ne ogroža ciljev skupne kmetijske politike, ali pa je mogoče ugotoviti, da je za kmete, ki gojijo redke vrste rastlin, učinkovito izvajanje pravice do pomoči, ki izhaja iz prava Unije, leta 2010 ob spremembi zakonodaje (sprememba člena 43(6) uredbe [št. 61/2009], ki je bila v zakonodajo uvedena z uredbo [št. 31/2010]) postalo nemogoče ali pretirano težavno in nepredvidljivo?

3. Ali [uvodna izjava] 57 v preambuli Uredbe [št. 796/2004] ali [uvodna izjava] 75 v preambuli Uredbe [št. 1122/2009] ter zlasti načelo sorazmernosti nasprotujejo upravni praksi, v skladu s katero se v primeru nepredložitve potrdila o redki rastlini, brez upoštevanja namena, malomarnosti ali okoliščin naloži kazen zaradi čezmerne prijave za celoten zahtevek za plačilo, čeprav ta v preostalem delu za vso poljino izpolnjuje zahteve za dodelitev pomoči in kmet prijavljeno rastlino goji na prijavljeni površini?

4. Ali se uporabijo razlogi za oprostitev iz [uvodnih izjav] 67 ali 71 v preambuli Uredbe [št. 796/2004] ali [uvodne izjave] 75 v preambuli Uredbe [št. 1122/2009], če kmet trdi, da pomeni oviralna ali neprimerna upravna praksa izjemne okoliščine, in skuša dokazati, da je bila praksa upravnega organa deloma ali v celoti vzrok za njegovo napako?

5. Ali se sprejeta izjava o primeru višje sile, ki jo kmet predloži v zvezi z izgubo celotnega posevka (setve), lahko šteje za točen podatek za namene iz [uvodne izjave] 67 v preambuli Uredbe [št. 796/2004] in [uvodne izjave] 93 v preambuli Uredbe [št. 1122/2009], na podlagi katerega je kmetovalec oproščen nepredložitve potrdila o redki rastlini in je zato oproščen kazni v zvezi s celotnim zahtevkom?“

29. Pisna stališča so predložili G. Szemerey, urad, madžarska in grška vlada ter tudi Evropska komisija, ki so na obravnavi 24. junija 2015 vsi razen grške vlade podali tudi ustno stališče.

III – **Analiza**

A – *Uvodne pripombe*

30. Najprej je treba spomniti, da je predložitveno sodišče Sodišču predložilo več vprašanj, ki se vsa nanašajo na *uvodne izjave* Uredbe št. 796/2004 in Uredbe št. 1122/2009, ne pa na pravno zavezujoče določbe navedenih aktov. Poleg tega v vprašanjih za predhodno odločanje nista omenjeni Uredba št. 1698/2005 in Uredba št. 1975/2006 o EKSRP, ki določata pravni okvir za obravnavanje težav, ki so predmet predložitvene odločbe. Povrhu vsega pa predložitvena odločba pušča neodgovorjena nekatera bistvena vprašanja, ki se nanašajo na nacionalni pravni okvir in dejanske okoliščine.

31. To je sicer vredno obžalovanja s številnih vidikov, vendar ne zadošča, da bi obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasili za nedopusten.[10] Ti sklepni predlogi temeljijo na duhu sodelovanja, ki je sestavni del postopka, določenega v členu 267 PDEU. Kot je Sodišče samo ugotovilo ob številnih priložnostih, mora glede na to iz vseh informacij, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, izluščiti elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora.[11]

10 — Glede meja dopustnosti glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Gullotta in Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, zlasti točka 20).

11 — Glej nedavno sodbo Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, točka 26 in navedena sodna praksa). Glej med številnimi drugimi tudi sodbo Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, točka 40 in navedena sodna praksa).

32. Glede na navedeno bom izkoristil priložnost in poudaril, kako pomembno je v predložitveni odločbi zagotoviti jasno opredeljen okvir analize (pravni in dejanski). To pa ne samo zaradi olajšanja naloge Sodišču, temveč tudi zaradi zagotovitve, da vsi tisti, ki želijo predstaviti stališča, to lahko storijo.[12] V nasprotnem primeru, kot lepo ponazarjajo stališča, predstavljena v tej zadevi, lahko dejansko pride ne samo do zmede glede zakonodajnega okvira, ki se uporablja, temveč tudi glede ugotovljenega dejanskega stanja predložitvene odločbe.

33. Dejstvo, da se predložitveno sodišče ni sklicevalo na upoštevne določbe prava Unije, po mojem mnenju Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču predloži vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o predloženi zadevi, kot zahteva sodna praksa.[13] V obravnavani zadevi je kljub že opisanim pomanjkljivostim predložitvene odločbe iz nje relativno preprosto izluščiti vprašanja, glede katerih želi predložitveno sodišče dobiti usmeritve.

34. Kot razumem, predložitveno sodišče dejansko želi usmeritve glede dveh vprašanj. Prvo se nanaša na manevrski prostor – oziroma njegove omejitve – ki ga imajo države članice pri načrtovanju mehanizmov nadzora nad shemami pomoči. Pri drugem gre za vprašanje o ustreznih posledicah nepopolnega zahtevka za plačilo v okviru posebne sheme pomoči.

35. Vprašanji bom obravnaval po vrsti. Kot sem navedel drugje[14], se ne sme pozabiti, da kmetovanje pomeni poklicno dejavnost. Pri uporabi kmetijske zakonodaje Unije je treba to dejstvo upoštevati.

B – *Obveznost zagotovitve učinkovitega nadzora nad shemami pomoči*

36. Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ju bom obravnaval skupaj, se nanašata na to, kako je s pravom Unije skladna nacionalna zakonodaja, s katero se od kmeta zahteva, naj ob vložitvi zahtevka za plačilo predloži potrdilo o redki rastlinski vrsti, ki pomeni osnovo zahtevka (za plačilo prednostne pomoči). Glede tega sta urad in madžarska vlada na obravnavi trdila, da je za potrdilo mogoče zaprositi neodvisno od setve semen zadevnih rastlin. Dalje sta navedla, da je namen potrdila opredeliti redke rastlinske vrste, zaradi katerih je upravičena prednostna pomoč, in s tem olajšati nalogo organov, da ugotovijo upravičenost do te posebne vrste pomoči.

37. Uvodoma je treba poudariti, da ni sporno, da so države članice tiste, ki zagotavljajo učinkovit nadzor nad shemami pomoči. Dejansko so k temu zavezane. To jasno izhaja iz člena 74 Uredbe št. 1698/2005 in člena 5(1) Uredbe št. 1975/2006. Iz navedenih določb je razvidno, da morajo države članice po eni strani sprejeti vse zakonodajne, zakonske in administrativne ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov Evropske unije. Po drugi strani pa morajo države članice v zvezi s tem zagotoviti, da je mogoče vsa merila o izpolnjevanju pogojev, ki se nanašajo na različne vrste pomoči, nadzorovati s skupino preverljivih kazalnikov, ki jih morajo določiti države članice. To je potrebno, da bi se izognili zlorabam.

38. Vendar imajo države članice diskrecijsko pravico pri odločanju o posebnem izvajanju administrativnih pregledov in pregledov na kraju samem, ki omogočajo učinkovito preverjanje skladnosti s pogoji za dodelitev podpore. To izhaja iz člena 10 Uredbe št. 1975/2006.

39. V obravnavani zadevi se zdi, da je zahteva na podlagi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero se potrdilo predloži ob vložitvi zahtevka za plačilo, nedvomno namenjena temu, da lahko pristojni organi vnaprej preverijo, ali so izpolnjeni pogoji za dodelitev podpore v okviru posebne sheme pomoči. Zahteva v tem smislu prispeva k učinkovitosti administrativnih pregledov in potrjevanju, da

12 — Glej na primer predložitveno odločbo v zadevi Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, točka 14 in navedena sodna praksa).

13 — Glej na primer sodbo Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, točka 37 in navedena sodna praksa).

14 — Glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, točka 71).

upravičenec izpolnjuje pogoje za zadevno kmetijsko-okoljsko pomoč. Zato se zdi, da je zahteva po predložitvi potrdila o redki rastlinski vrsti ob predložitvi zahtevka popolnoma v skladu s pravom Unije. To zlasti velja, ker je namenjena zagotovitvi, da so pregledi, ki jih izvajajo pristojni organi, učinkoviti, kot se zahteva s členom 74 Uredbe št. 1698/2005.

40. Še več, iz spisa in trditev urada in madžarske vlade na obravnavi izhaja, da je v skladu z nacionalno zakonodajo upravičencem dejansko omogočeno, da zadevno potrdilo predložijo do 25 dni po roku za vložitev zahtevka za plačilo za dano leto pomoči (namreč 9. junija). To se zdi popolnoma v skladu s členom 23 Uredbe št. 1122/2009, ki upravičencu dopušča, da bodisi predloži zahtevek po poteku roka za predložitev bodisi dopolni zahtevek po njegovi vložitvi. V skladu s členom 23(1) Uredbe št. 1122/2009 se uporablja 1-odstotno znižanje zneskov na delovni dan, do katerih bi bil kmet upravičen, če bi v roku predložil zahtevek (in spremne dokumente). V tem primeru se znižanje uporablja za znesek, ki se izplača za zadevno pomoč. Če je zamuda daljša od 25 koledarskih dni, se šteje, da je zahtevek nesprejemljiv.

41. Zdi se mi, da navedena določba, v kateri je opredeljeno neko obdobje odloga za predložitev zahtevka za plačilo (v skladu s členom 14 Uredbe št. 1122/2009), izkazuje prožnost, ki jo omenja tudi predložitveno sodišče. S tega vidika ne razumem, zakaj upoštevne nacionalne določbe v zvezi s predložitvijo zadevnega potrdila ne bi bile v skladu s pravom Unije.

42. Vendar je treba obravnavati še dve vprašanji.

43. Prvo je vprašanje, ali je bilo leta 2010 mogoče pridobiti potrdilo in s tem prednostno pomoč. Glede na strog pristop, ki ga je Sodišče zavzelo v zvezi z obveznostmi držav članic, da zagotovijo učinkovitost nadzora nad shemami pomoči,[15] se le izjemoma zgodi, da bi lahko pri ukrepu, namenjenemu zagotovitvi učinkovitih kontrol, šlo za kršitev načela sorazmernosti. Tako bi bilo le, če bi bilo dejansko nemogoče – ali v najboljšem primeru pretirano težavno – pridobiti pomoč.

44. G. Szemerey v zvezi s tem trdi, da je bilo potrdilo mogoče pridobiti le za posejana semena in da je bilo treba za pridobitev zadevnega potrdila zahtevek vložiti najpozneje 15. aprila. Zatrjuje, da kumulativni učinek navedenih okoliščin kmetu onemogoča pridobitev prednostne pomoči ali mu to vsaj pretirano otežuje, zlasti za rastlinske vrste, ki jih je mogoče sejati pozneje kot marca.[16] Če je to res, menim, da podrobna pravila za uporabo ustrezne nacionalne zakonodaje glede leta 2010 ne morejo prestati podrobne preučitve z vidika načela sorazmernosti.

45. Vendar bi bilo po mojem mnenju napačno sklepati o tem, saj lahko predložitveno sodišče preveri, ali so resnični naslednji elementi, ki sta jih na obravnavi posredovala urad in madžarska vlada.

46. Dejansko je na podlagi razlag, ki sta jih na obravnavi podali navedeni stranki, videti, da je zadevno potrdilo zares mogoče pridobiti pred setvijo semen (saj to očitno le potrjuje redkost obravnavane rastlinske vrste v smislu upoštevne nacionalne zakonodaje). Poleg tega v nacionalni zakonodaji ni predpisanega roka za predložitev prošenj za izdajo potrdila; edina zahteva je, da mora kmet potrdilo priložiti k zahtevku za plačilo (datum 15. april je zgolj okviren). Če je to res, ne vidim razloga za mnenje, da bi zahteve glede predložitve potrdila o redkih rastlinskih vrstah lahko veljale za nesorazmerne glede na uresničevani cilj, ki je zagotoviti učinkovit predhodni nadzor. Vendar je predložitveno sodišče tisto, ki mora to preveriti.

15 — V zvezi s tem so bile v sodni praksi, s katero se zahtevajo učinkovite in ustrezne kontrole, obveznosti držav članic razložene strogo. Glej po analogiji sodbo Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389, točke od 21 do 23 in navedena sodna praksa).

16 — Stranke se tudi ne strinjajo glede vprašanja, kdaj je v skladu s strokovnimi standardi treba posejati rastlinske vrste, ki jih je nameraval posejati G. Szemerey (zlasti belo medeno deteljo).

47. Drugo vprašanje, ki je tesno povezano s prvim, se nanaša na načelo pravne varnosti. G. Szemerey je predstavil tudi argument – mnenje, s katerim se očitno strinja tudi predložitveno sodišče – da je bila upoštevna zakonodaja spremenjena zelo prikrito, tako da sta upravičencem za prilagoditev novim zahtevam ostala le dva tedna (od 31. marca 2010 do 15. aprila 2010). Dejansko je bilo v skladu s prej veljavnimi pravili mogoče potrdilo predložiti tudi pozneje, med pregledi na kraju samem (ki so se po navedbah urada lahko izvajali od 10. junija).

48. Čeprav je predložitveno sodišče tisto, ki mora preveriti, ali je zakonodajna sprememba – oziroma podrobna pravila za njen začetek veljavnosti za leto 2010 – neskladna z zahtevami glede pravne varnosti,[17] vendarle ugotavljam naslednje.

49. Prvič, zahteva po potrdilu za redke rastlinske vrste ni nova: spremenil se je le trenutek, ko mora biti predložena organom. Drugič, kmet je očitno lahko pridobil potrdilo, ne da bi dejansko posejal semena zadevnih redkih rastlin. Tretjič, nobene pravne obveznosti ni, da se za potrdilo zaprosi najpozneje 15. aprila.[18] Glede tega je madžarska vlada na obravnavi razložila, da če želi kmet zagotoviti, da ima zadevno potrdilo, ko mora predložiti zahtevek za pomoč, je navedeni datum dejansko zadnji mogoči datum za predložitev prošnje za izdajo potrdila (če se želi izogniti kakršnemu koli odbitku). To pomeni, da je bilo za leto 2010 časa za predložitev prošnje za izdajo potrdila nekoliko (25 dni) manj kot prejšnje leto. Menim, da to z vidika pravne varnosti ni problematično.

50. Glede na zgoraj navedeno ugotavljam, da Uredba št. 1698/2005 in Uredba št. 1975/2006, brani v povezavi z Uredbo št. 1122/2009, načeloma ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero je v primeru gojenja redke rastlinske vrste k zahtevku za plačilo treba priložiti potrdilo o redki rastlini.

C – *Nepredložitev potrdila in ustrezne kazni*

51. Tretje, četrto in peto vprašanje za predhodno odločanje se v bistvu nanašajo na sorazmernost kazni, naložene zaradi nepredložitve zadevnega potrdila.

52. Mnenja strank se razlikujejo glede več bistvenih elementov, na katerih temelji zadeva pred predložitvenim sodiščem. Iz očitnih razlogov je preverjanje pravilnosti trditev strank naloga predložitvenega sodišča.

53. Naj ponovim, G. Szemerey trdi, da zadevnega potrdila ni mogel pridobiti, ker setev ni bila mogoča, in da je prošnjo za priznanje primera višje sile vložil, takoj ko je bilo mogoče. Dalje zatrjuje, da je bilo zaradi veljavnih rokov (ki so bili posledica spremenjene zakonodaje glede potrebe po predložitvi potrdila skupaj z zahtevkom) praktično nemogoče pridobiti potrdilo, da bi ga predložil skupaj z zahtevkom za plačilo.

54. Urad pa trdi, da setev ni bila temeljni pogoj za pridobitev potrdila in da bi moral G. Szemerey – ker se ena od zadevnih rastlin (bela medena detelja) seje spomladi – ob predložitvi zahtevka vsekakor vedeti, da semen zadevne redke rastlinske vrste ne bo mogel posejati. Čeprav je bil priznan primer višje sile, je urad kljub temu naložil kazen v skladu s členom 58 Uredbe št. 1122/2009, ki se uporablja v primeru čezmerne prijave (povezane s površino).

55. Na podlagi predložitvene odločbe in vprašanj za predhodno odločanje razumem, da je bil G. Szemerey tudi ob predpostavki, da ni izpolnil pogojev za prednostno pomoč, ker ni predložil zadevnega potrdila, upravičen do osnovnega zneska pomoči v skladu z zadevno shemo pomoči. Na tej podlagi bom ocenil sorazmernost kazni, ki je bila tako naložena.

17 — Predložitvena odločba v zadevi Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, točka 32 in navedena sodna praksa).

18 — Glede kmetove možnosti, da pridobi potrdilo brez setve, in glede nezavezujočega roka, ki je 15. april, glej točko 46 zgoraj.

56. Najprej naj navedem, da je kljub nejasnosti v zvezi z opredelitvijo zadevnega potrdila (merilo o izpolnjevanju pogojev za prednostno pomoč [19] ali spremni dokument) [20] najmanj negotovosti glede dejstva, da je prednostna pomoč zavrnjena, če potrdilo ni pravočasno predloženo (do 9. junija). Kot razumem, želi predložitveno sodišče dobiti odgovor na vprašanje, ali lahko organi države članice poleg tega, da zavrnejo dodelitev prednostne pomoči, naložijo nadaljnje kazni v skladu s členom 58 Uredbe št. 1122/2009 zaradi čezmerne prijave.

57. Menim, da nadaljnjih kazni ni mogoče naložiti, ne da bi bilo kršeno načelo sorazmernosti.

58. Tako je, kar mora preveriti predložitveno sodišče, ker nepredložitev potrdila v roku ne povzroči popolne izključitve iz pomoči, temveč povzroči le neupravičenost do zvišanja osnovnega zneska pomoči, to je dodatka, ki se imenuje prednostna pomoč. Ob upoštevanju navedenega težko sprejmem, da so pristojni madžarski organi člen 58 Uredbe št. 1122/2009 pravilno uporabili za obravnavane dejanske okoliščine. Navedena določba se dejansko uporablja za posebne okoliščine čezmerne prijave (povezane s površino). [21] Vendar tukaj velikost skupne prijavljene površine (52,9 hektarja) ni sporna. V zadevnih okoliščinah gre je naložitev kazni zaradi čezmerne prijave precej težko združljiva z načelom sorazmernosti. [22]

59. Odgovor na vprašanje glede ustrezne pravne podlage za določanje posledic nepredložitve zadevnega potrdila je v končni analizi odvisen od tega, ali je potrdilo opredeljeno kot merilo o izpolnjevanju pogojev samo po sebi ali kot spremni dokument.

60. Če bi po eni strani potrdilo pomenilo merilo o izpolnjevanju pogojev za pomoč – kar mora preveriti predložitveno sodišče – se uporablja člen 18 Uredbe št. 1975/2006. V skladu z navedeno določbo se v primeru nespoštovanja meril o izpolnjevanju pogojev zaprošena pomoč lahko zniža ali zavrne. Samo če je nespoštovanje meril o izpolnjevanju pogojev namerno, je upravičeno pomoč v celoti zavrniti za zadevno koledarsko leto in tudi naslednje leto.

61. Če bi bilo po drugi strani zadevno potrdilo treba obravnavati zgolj kot spremni dokument, člen 23 Uredbe št. 1122/2009 – ki se smiselno uporablja v okviru EKSRP – določa posebna pravila, ki se uporabljajo v okviru pozne predložitve spremnih dokumentov. Posledice nepredložitve popolnega zahtevka so določene v isti določbi: kot je razloženo v točki 40 zgoraj, se po 25 koledarskih dneh šteje, da je zahtevek nesprejemljiv, plačilo pa se ne izvrši.

62. Zato v okoliščinah, ki izhajajo iz predložitvene odločbe, načelo sorazmernosti nasprotuje naložitvi kazni za čezmerno prijavo in s tem kazni, ki se nanašajo na celotni zahtevek, v smislu člena 58 Uredbe št. 1122/2009.

63. Zaradi celovitosti bom podal ugotovitev glede vprašanja višje sile. Višja sila v obravnavanem kontekstu – za namene plačila prednostne pomoči – ni mogla biti upoštevna, razen če je resnično zatrjevanje G. Szemereya, da je bilo potrdilo mogoče pridobiti šele po setvi, kar mora tudi preveriti predložitveno sodišče. V navedenem primeru bi dejstvo, da setev ni bila mogoča, kmeta vsekakor razbremenilo posledic nepredložitve potrdila, če so izpolnjeni pogoji iz člena 75(2) Uredbe št. 1122/2009 glede uradnega obvestila o primeru višje sile.

19 — Opredelitev potrdila je stvar nacionalnega prava, o čemer bo odločalo predložitveno sodišče. Vendar v petem vprašanju za predhodno odločanje sklicevanje na uvodni izjavi, ki se nanašata na merila o izpolnjevanju pogojev, podpira stališče, da je potrdilo samo po sebi merilo o izpolnjevanju pogojev. Tudi predpostavka, iz katere izhaja predložitveno sodišče, namreč, da je G. Szemerey upravičen do osnovnega zneska pomoči kljub pozni predložitvi potrdila, kaže, da je potrdilo samo po sebi merilo o izpolnjevanju pogojev do prednostne pomoči.

20 — Po drugi strani razlage urada in madžarske vlade na obravnavi kažejo, da je potrdilo spremni dokument.

21 — Glej tudi člen 16 Uredbe št. 1975/2006 glede čezmerne prijave v okviru EKSRP.

22 — Glej na primer sodbo Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, točka 39 in navedena sodna praksa).

IV – **Predlog**

64. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, odgovori:

1. Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in Uredba Komisije (ES) št. 1975/2006 z dne 7. decembra 2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (kakor je bila spremenjena), brani v povezavi z Uredbo Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina, načeloma ne nasprotujeta nacionalni določbi, v skladu s katero je v primeru gojenja redke rastlinske vrste k zahtevku za plačilo treba priložiti potrdilo o redki rastlini.

2. V okoliščinah, ki izhajajo iz predložitvene odločbe, načelo sorazmernosti nasprotuje naložitvi kazni za čezmerno prijavo v smislu člena 58 Uredbe št. 1122/2009.