Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

17. prosinca 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Mjere potpore ruralnom razvoju – Agroekološka plaćanja – Uredba (EZ) br. 1122/2009 – Članci 23. i 58. – Uredba (EZ) br. 1698/2005 – Uredba (EZ) br. 1975/2006 – Potpora za uzgoj rijetke biljne vrste – Zahtjev za plaćanje – Sadržaj – Potvrda kao pretpostavka – Kazne u slučaju nepodnošenja“

U predmetu C-330/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Upravni i radni sud u Gyuli, Mađarska), odlukom od 28. svibnja 2014., koju je Sud zaprimio 8. srpnja 2014., u postupku

Gergely Szemerey

protiv

Miniszterelnökséget vezető miniszter, pravni sljednik Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Bay Larsen, predsjednik trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal i K. Jürimäe (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. lipnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za G. Szemereya, I. Boross i M. Honoré, *ügyvédek*,

— za Miniszterelnökséget vezető miniszter, A. Ivanovits i P. Káldy, *ügyvédek*,

— za mađarsku vladu, M. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

— za vladu Helenske Republike, I. Chalkias, O. Tsirkinidou i A. Vasilopoulou, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, G. von Rintelen i A. Sipos, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: mađarski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. rujna 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe 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 (SL L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.), u vezi s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1698/2005 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., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1698/2005), i u vezi s Uredbom Komisije (EZ) 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 (SL L 368, str. 74.) [neslužbeni prijevod], kako je izmijenjena Uredbom Komisije br. 484/2009 od 9. lipnja 2009. (SL L 145, str. 25., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1975/2006).

2 Zahtjev je podnesen u okviru postupka između G. Szemereya i Miniszterelnökséget vezető miniszter, pravnog sljednika Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Ured predsjednika vlade, pravni sljednik Središnjeg ureda za poljoprivredu i ruralni razvoj, u daljnjem tekstu: Ured), u vezi s odlukom potonjeg o odbijanju zahtjeva za potporu koji je s naslova potpora po površini podnio G. Szemerey i o izricanju G. Szemereyu novčane kazne zbog nepoštovanja pretpostavki za podnošenje tog zahtjeva.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1698/2005

3 Uredbom br. 1698/2005 utvrđuju se opća pravila za potporu Zajednice ruralnom razvoju koji financira Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).

4 Potpora ruralnom razvoju predviđena tom uredbom provodi se pomoću četiriju osi koje čine četiri zasebna odjeljka Glave IV. spomenute uredbe. Odjeljak 2. tako je naslovljen „Os 2 – Poboljšanje okoliša i krajobraza“. Člankom 36. točkom (a) podtočkom (iv.) te uredbe, koji se nalazi u tom odjeljku 2., pojašnjeno je da se potpore iz tog odjeljka tiču osobito mjera usmjerenih održivom korištenju poljoprivrednog zemljišta putem agroekoloških plaćanja.

5 Člankom 74. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005 propisano je:

„Države članice osiguravaju da je za svaki program ruralnog razvoja utvrđen relevantan sustav uprave i kontrole koji jamči jasnu raspodjelu i diobu funkcija između upravnog tijela i ostalih tijela. […]“

Uredba br. 1975/2006

6 Uredbom br. 1975/2006 propisane su posebne odredbe u području kontrole i višestruke sukladnosti kad je riječ o mjerama potpore uspostavljenima Uredbom br. 1698/2005.

7 Člankom 4. Uredbe br. 1975/2006, naslovljenim „Zahtjevi za potporu i plaćanja“, propisano je:

„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]

8 Člankom 5. te uredbe, naslovljenim „Opća načela kontrole“, propisano je:

„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]

9 Dio II. spomenute uredbe, naslovljen „Pravila u području upravljanja i kontrole“, sadržava Glavu I., naslovljenu „Potpora ruralnom razvoju za određene mjere koje pripadaju u osi 2 i 4“. Dio te glave čini Poglavlje II., naslovljeno „Kontrole, umanjenja i isključenja“, u kojem se nalazi članak 10. Tom odredbom, naslovljenom „Opća načela“, propisano je:

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

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

[...]

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]

10 Odjeljak I. Poglavlja II. Uredbe br. 1975/2006 naslovljen je „Poštovanje kriterija prihvatljivosti“. Taj odjeljak sadržava, među ostalim, pododjeljak I., naslovljen „Kontrole“, u kojem se nalazi članak 11., naslovljen „Administrativne kontrole“, koji u stavku 1. propisuje:

„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]

11 Pododjeljak II. spomenutog odjeljka I. naslovljen je „Umanjenja i isključenja“. U njemu se nalazi članak 18., naslovljen „Umanjenja i isključenja u slučaju nepoštovanja kriterija prihvatljivosti“, kojim je propisano:

„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]

Uredba br. 1122/2009

12 Uredbom br. 1122/2009 stavljena je izvan snage Uredba Komisije (EZ) br. 796/2004 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL L 141, str. 18.). U skladu sa svojim člankom 87., Uredba br. 1122/2009 primjenjuje se na zahtjeve za potporu koji se odnose na tržišne godine ili premijska razdoblja koji počinju prije 1. siječnja 2010.

13 Uvodne izjave 19., 28. i 29. Uredbe br. 1122/2009 glase:

„(19) Za učinkovito administriranje ključno je pravodobno podnošenje zahtjeva za povećanje vrijednosti ili dodjelu prava za plaćanja u sklopu programa jedinstvenih plaćanja. Prema tome države članice moraju odrediti rok za podnošenje zahtjeva koji ne smije prekoračiti 15. svibnja. Zbog pojednostavljenja postupaka državama članicama treba omogućiti donošenje odluke o tome da se zahtjev može podnijeti zajedno s jedinstvenim zahtjevom. [...].

[...]

(28) Neophodno je poštovanje rokova za podnošenje zahtjeva za potpore, izmjenu zahtjeva za potporu po površini i za sve popratne dokumente, ugovore ili izjave da bi se nacionalnim upravama omogućilo planiranje i, shodno tome, provedba učinkovitih kontrola u vezi s pravilnošću

zahtjeva za potpore. Zbog toga treba odrediti rokove u kojima se prihvaćaju zahtjevi podneseni nakon roka. Nadalje, potrebno je primijeniti umanjenje da bi se poljoprivrednici potakli na poštovanje rokova.

(29) Pravodobno podnošenje zahtjeva poljoprivrednika za prava na plaćanja ključno je zemljama članicama za pravodobno utvrđivanje prava na plaćanja. Stoga podnošenje tih zahtjeva nakon roka treba dopustiti samo unutar istog dodatnog roka koji vrijedi za podnošenje nakon roka svih drugih zahtjeva za potpore. Treba također primijeniti stopu umanjenja koja bi sprečavala kašnjenje, osim ako kašnjenje nije posljedica više sile ili iznimnih okolnosti.“

14 Članak 23. te uredbe, naslovljen „Podnošenje zahtjeva nakon roka“, u stavku 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.“

15 U skladu s člankom 7. Uredbe br. 1975/2006, u vezi s usporednom tablicom iz Priloga II. Uredbi br. 1122/2009, članak 23. potonje uredbe primjenjuje se *mutatis mutandis* na situacije koje uređuje Uredba br. 1975/2006.

16 Člankom 58. Uredbe br. 1122/2009, naslovljenim „Umanjenja i isključenja u slučaju prekoračenja prijava“, propisano je:

„Kada je, što se tiče skupine usjeva, površina prijavljena za potrebe sustava potpore po površini, osim onih za krumpir za proizvodnju škroba i sjeme kako je predviđeno odjeljcima 2. i 5. Poglavlja 1. Glave IV. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 [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.)], 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. Navedeni se iznos poravnava u skladu s člankom 5b. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006 [od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.)]. Ako se iznos ne može u cijelosti poravnati u skladu s navedenim člankom tijekom tri kalendarske godine od kalendarske godine kada je utvrđen, neporavnani saldo se otpisuje.“

17 U skladu s člankom 75. stavkom 1. te uredbe, naslovljenim „Viša sila i iznimne okolnosti“:

„Ako poljoprivrednik ne može ispunjavati svoje obveze zbog više sile ili iznimnih okolnosti, kako se navodi u članku 31. [Uredbe br. 73/2009], 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.“

Mađarsko pravo

18 Člankom 29. stavkom 3. Odluke Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja br. 61/2009 (V.14.) kojom se utvrđuju detaljni uvjeti vezani uz podnošenje zahtjeva za potporu poljoprivredi i upravljanju okolišem podnesenog u okviru EPFRR-a (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet), kako je izmijenjena Odlukom br. 31/10 (u daljnjem tekstu: Odluka br. 61/2009), propisano je:

„Kad je riječ o ciljanim programima iz članka 3. stavka 1. točke (a) podtočaka (aa) do (ac), u slučaju uzgoja rijetkih ugroženih biljaka koje su vrlo važne s genetskog aspekta i aspekta čuvanja usjeva u smislu Priloga 12. ili u slučaju uzgoja povrća u skladu s Prilogom 13., osoba koja ispunjava uvjete za potporu ima pravo na iznos posebne potpore iz Poglavlja II. tijekom godine o kojoj je riječ i za poljoprivredne parcele o kojima je riječ ako Ured za poljoprivredne usluge potvrdi da je predmetna biljna vrsta biljka u smislu Priloga 12. ili 13.“

19 Člankom 43. stavkom 6. te odluke propisano je:

„U slučaju uzgoja rijetke biljne vrste, zahtjevu za plaćanje treba priložiti dokument sastavljen na temelju odredaba članka 29. stavka 3., koje se odnose na rijetke biljne vrste.“

20 Člankom 55. stavkom 4. spomenute odluke propisano je:

„Ako se prilikom kontrole na terenu utvrdi da osoba koja ispunjava uvjete za potporu ne posjeduje potvrdu predviđenu člankom 29. stavkom 3., toj se osobi odbija cjelokupan iznos potpore za jednu tržišnu godinu za parcelu o kojoj je riječ.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Tijekom svibnja 2010. tužitelj glavnog postupka podnio je jedinstveni zahtjev s naslova potpora po površini. Zahtjev se odnosio na isplatu potpore za površinu od 52,9 hektara u okviru programa ekoloških usjeva, od kojih je 29,69 hektara trebalo biti namijenjeno uzgoju rijetkih ugroženih biljaka koje su važne s genetskog aspekta i aspekta čuvanja usjeva.

22 Godinu 2010. obilježile su poplave i druge prirodne nepogode koje su onemogućile sjetvu te vrste. Tužitelj glavnog postupka zbog toga se u lipnju i srpnju 2010. pozvao na višu silu. Slijedom preporuka mađarskih vlasti, tužitelj glavnog postupka izmijenio je oznaku iskorištavanja površine o kojoj je riječ u njegovu zahtjevu za potporu te ju je prijavio kao „površinu ostavljenu na ugaru“.

23 U ožujku 2011. agencija za plaćanja odbila je zahtjev za plaćanje potpore koji je podnio tužitelj glavnog postupka te mu je izrekla novčanu kaznu u iznosu od 2.483.953 mađarske forinte (HUF) (otprilike 7900 eura), u trajanju od tri godine, osim u odnosu na potpore po površini koje je tijekom tih godina mogao normalno tražiti. Tom je odlukom spomenuta agencija također potvrdila postojanje više sile na koju se pozvao G. Szemerey.

24 G. Szemerey podnio je Uredu prigovor protiv te odluke, koji je Ured odbio s obrazloženjem da je prilikom podnošenja zahtjeva za potpore po površini tužitelj glavnog postupka propustio podnijeti potvrdu mađarskog Ureda za poljoprivredne usluge o rijetkoj biljnoj vrsti, koja je jedan od uvjeta za dodjelu tražene potpore (u daljnjem tekstu: potvrda o kojoj je riječ).

25 Iz odluke o upućivanju prethodnog pitanja proizlazi da je mađarski zakonodavac pravila o potvrdama za rijetke biljne vrste predviđene Odlukom br. 61/2009 izmijenio počevši od 30. ožujka 2010. Od stupanja na snagu te izmjene, podnositelj zahtjeva za potporu dužan je tu potvrdu podnijeti istodobno s jedinstvenim zahtjevom za potporu po površini, odnosno u konkretnom slučaju prije 15. svibnja 2010., dok je prije te zakonodavne izmjene potvrdu o kojoj je riječ trebalo podnijeti samo prilikom kontrole na terenu.

26 Budući da G. Szemerey tu potvrdu nije podnio istodobno sa zahtjevom za potporu po površini, Ured je zaključio da se prilikom određivanja iznosa potpore nisu mogle uzeti u obzir parcele koje se odnose na rijetku vrstu o kojoj je riječ. Naime, Ured je zaključio da iz zahtjeva tužitelja glavnog postupka proizlazi razlika veća od 50% između prijavljene i utvrđene površine. Slijedom toga, Ured je procijenio da je u zahtjevu G. Szemereya za potporu došlo do „prekoračenja u prijavi“ u smislu Uredbe br. 1122/2009 te je odlučio primijeniti kazne predviđene njezinim člankom 58. Usto, Ured je u svojoj odluci zaključio da je, s obzirom na to da se ta rijetka vrsta uobičajeno sadi u proljeće, G. Szemerey u trenutku podnošenja zahtjeva za potporu mogao znati da potvrdu o kojoj je riječ ne može dobiti do 15. svibnja 2010., slijedom čega je od tog trenutka svoj zahtjev mogao izmijeniti za druge biljne vrste koje nisu rijetke.

27 Tužitelj glavnog postupka podnio je protiv te odluke tužbu Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Upravni i radni sud u Gyuli) kojom osporava njezinu zakonitost.

28 U tim je okolnostima Gyulai közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Gyuli) 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 pravnog poretka Unije postali nemogući, pretjerano teški ili nepredvidljivi u 2010. kad je izmijenjeno zakonodavstvo?

3. Protivi li se uvodnoj izjavi 57. Uredbe br. 796/2004, 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?“

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

29 Mađarska vlada tvrdi da su prethodna pitanja nedopuštena jer se ne odnose na normativne odredbe relevantnih propisa Unije, nego samo na uvodne izjave uredbi br. 796/2004 i 1122/2009.

30 U vezi s time valja podsjetiti da je, u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda ustanovljene u članku 267. UFEU-a, dužnost Suda da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor na temelju kojega će moći riješiti spor koji se pred njime vodi. U tom smislu Sud mora, ako je to potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Naime, zadatak je Suda tumačiti sve odredbe prava Unije koje su nacionalnim sudovima potrebne za rješavanje sporova koji se pred njima vode, čak i ako te odredbe nisu izričito navedene u pitanjima koja su ti sudovi uputili Sudu (presuda Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, t. 39. i navedena sudska praksa).

31 Stoga, čak i ako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoja pitanja samo na tumačenje uvodnih izjava uredbi br. 796/2004 i 1122/2009, to ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njime vodi, bez obzira na to je li ih nacionalni sud u tekstu upućenih pitanja spomenuo. Dužnost je Suda iz svih elemenata koje mu je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke o upućivanju prethodnog pitanja, izvući elemente navedenog prava koji zahtijevaju tumačenje uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti po analogiji presudu Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

32 U tom pogledu, nesporno je da je zahtjev za potporu koji je predmet glavnog postupka tužitelj glavnog postupka podnio s naslova agroekoloških plaćanja iz članka 36. točke (a) podtočke (iv.) Uredbe br. 1698/2005, čiji su načini provedbe, osobito kad je riječ o postupcima u području kontrole i višestruke sukladnosti, uređeni Uredbom br. 1975/2006. Usto, iz članka 7. Uredbe br. 1975/2006 proizlazi da se određene odredbe Uredbe br. 796/2004, zamijenjene Uredbom br. 1122/2009, a osobito članak 23. te zadnjenavedene uredbe, primjenjuju *mutatis mutandis* na zahtjeve iste vrste poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku. Usto, nesporno je da je u okolnostima o kojima je riječ u glavnom postupku bio primijenjen članak 58. stavak 3. Uredbe br. 1122/2009.

33 Slijedom toga, treba razumjeti da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti nastoji utvrditi protivi li se pravo Unije, a osobito odredbe tog prava o agroekološkim plaćanjima, o kojima je riječ u prethodnoj točki ove presude, nacionalnom propisu poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji, s jedne strane, kao jednu od pretpostavki dopuštenosti zahtjeva za agroekološku potporu zahtijeva da podnositelj najkasnije istodobno sa svojim zahtjevom za potporu agenciji za plaćanja podnese dokument poput potvrde o kojoj je riječ i, s druge strane, predviđa da, u slučaju nepodnošenja tog dokumenta u za to određenim rokovima, taj podnositelj bude kažnjen odbijanjem njegova cjelokupnog zahtjeva kao i umanjenjem potpora koje se trebaju isplatiti u sljedeće tri godine.

34 Iz navedenog proizlazi da su prethodna pitanja dopuštena.

Prvo i drugo pitanje

35 Sud koji je uputio zahtjev prvim i drugim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, u biti pita protivi li se članak 23. Uredbe br. 1122/2009, u vezi s uredbama br. 1698/2005 i 1975/2006, nacionalnom propisu poput onoga iz glavnog postupka, koji zahtijeva da podnositelj zahtjeva za agroekološku potporu agenciji za plaćanja istodobno sa zahtjevom za potporu podnese potvrdu o rijetkoj biljnoj vrsti koja mu daje pravo na plaćanje te potpore.

36 Prije svega valja istaknuti da nijedna od uredaba iz prethodne točke ne propisuje izričito odredbu koja se protivi takvom nacionalnom uređenju.

37 Kad je riječ o programima ruralnog razvoja, člankom 74. Uredbe br. 1698/2005 predviđeno je da države članice za svaki od tih programa uspostavljaju sustav koji omogućava učinkovitu kontrolu tih programa.

38 Preciznije, člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 1975/2006 predviđeno je da 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. U skladu sa stavkom 3. tog članka, ti čimbenici trebaju osobito omogućiti da se provjeri da nitko ne može zloupotrijebiti pravo na plaćanja i tako ostvariti prednost koja nije u skladu s ciljevima režima potpore.

39 U tom pogledu, opća načela koja uređuju kontrole vezane uz zahtjeve za potporu i za plaćanje, o kojima je riječ u članku 10. Uredbe br. 1975/2006, ostavljaju državama članicama slobodu da utvrde prikladne metode i sredstva za provjeru uvjeta dodjele potpore za svaku mjeru potpore. Stavkom 4. tog članka predviđeno je da se kriteriji prihvatljivosti provjeravaju administrativnim kontrolama i kontrolama na terenu. U području administrativnih kontrola, člankom 11. Uredbe br. 1975/2006 predviđeno je da se one izvršavaju za sve zahtjeve za potporu i sve zahtjeve za plaćanje i odnose na sve elemente koje je moguće i svrsishodno kontrolirati administrativnim sredstvima.

40 U konkretnom slučaju Ured i mađarska vlada ističu, što sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti, da je podnošenje potvrde o kojoj je riječ pretpostavka prihvatljivosti određena nacionalnim pravom koja ima za cilj omogućiti nadležnim tijelima da izvrše *ex ante* provjeru ispunjava li podnositelj uvjete za određeni režim potpore s ciljem povećanja učinkovitosti kontrole. U vezi s time, zahtijevanje da takva potvrda bude podnesena zajedno sa zahtjevom za potporu osigurava da se plaćanja ne izvršavaju prije okončanja kontrola i time, u skladu s namjerom zakonodavca Unije izraženom u uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 1975/2006, osigurava preventivan učinak tih kontrola.

41 Iz toga proizlazi da nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku – koji na ime jedne od pretpostavki prihvatljivosti zahtjeva za agroekološku potporu zahtijeva da podnositelj zahtjeva za te potpore agenciji za plaćanja najkasnije istodobno s tim zahtjevom podnese potvrdu poput one o kojoj je riječ – ulazi u marginu prosudbe koju države članice imaju na temelju članaka 5., 10. i 11. Uredbe br. 1975/2006 i doprinosi ostvarenju cilja koji se tim odredbama nastoji postići, a to je jamčiti učinkovitost kontrola.

42 Međutim, mjere koje države članice poduzimaju u okviru svoje margine prosudbe ne smiju ugroziti koristan učinak odredaba uredbi br. 1698/2005, 1975/2006 i 1122/2009 kao ni opća načela prava Unije, osobito načelo proporcionalnosti (vidjeti po analogiji presudu Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, t. 40.) i pravne sigurnosti (vidjeti po analogiji rješenje Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, t. 31. i 32.).

43 Kao prvo, tužitelj glavnog postupka u svojim pisanim očitovanjima ističe da je taj propis neproporcionalan, s obzirom na to da predviđa rok nakon čijeg isteka nije moguće nikakvo otklanjanje nedostataka zahtjeva za potporu ako potvrda o kojoj je riječ nije mogla biti priložena u tom roku.

44 U tom pogledu valja istaknuti da je, kao što to navode i uvodne izjave 19. i 28. Uredbe br. 1122/2009, za ostvarenje cilja upravljanja i učinkovite kontrole koji Unija nastoji postići u području poljoprivrednih potpora, neophodno da države članice odrede rokove za podnošenje zahtjeva za potporu i popratnih dokumenata u prilog tim zahtjevima.

45 Usto, člankom 23. Uredbe br. 1122/2009 izričito je predviđeno da je, u okviru postupaka podnošenja tih zahtjeva i popratnih dokumenata, potrebno predvidjeti dodatni rok od 25 dana nakon zadnjeg datuma koji su odredile države članice, kako bi se odobrilo, uz primjenu kazne predviđene tom odredbom, nepravodobno podnošenje tih zahtjeva i tih dokumenata.

46 Ured je na raspravi pred Sudom potvrdio da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dodjeljuje, i to u skladu s člankom 23. stavkom 1. Uredbe br. 1122/2009, dodatni rok od 25 dana za nepravodobno podnošenje potvrde o kojoj je riječ, što sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti.

47 Kao drugo, kad je riječ o navodnoj povredi načela pravne sigurnosti na koju se poziva tužitelj glavnog postupka, koja je rezultat izmjene načinâ podnošenja dokumenata poput potvrde o kojoj je riječ tijekom 2010., valja podsjetiti da to načelo zahtijeva da zakoni koji imaju nepovoljne posljedice za pojedince budu jasni i precizni, a njihova primjena predvidljiva za one na koje se primjenjuju (rješenje Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, t. 32. i navedena sudska praksa).

48 Sud je već presudio da se pojedinac ne može pouzdati u potpuni nedostatak izmjene zakona, već samo dovesti u pitanje načine primjene takve izmjene. U tom pogledu, načelo pravne sigurnosti osobito zahtijeva da zakonodavac uzme u obzir posebne situacije gospodarskih subjekata i prema potrebi predvidi prilagodbe primjeni novih pravnih pravila (rješenje Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, t. 33. i navedena sudska praksa).

49 U konkretnom slučaju sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti jesu li načini stupanja na snagu novog nacionalnog propisa gospodarskim subjektima o kojima je riječ omogućavali da u razumnim uvjetima udovolje zahtjevima tog propisa i osobito jesu li tužitelju glavnog postupka omogućavali da zatraži, dobije i podnese potvrdu o kojoj je riječ u roku koji je za to određen tim nacionalnim propisom, kako je izmijenjen.

50 U vezi s time, sud koji je uputio zahtjev trebat će osobito provjeriti je li, kao što to tvrdi Ured, zahtijevanje potvrde za rijetke biljne vrste novo i predviđa li novi propis zadnji prekluzivni rok za traženje potvrde od nadležnih tijela te, prema potrebi, pri svojoj ocjeni voditi računa o tim elementima.

51 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 23. Uredbe br. 1122/2009, u vezi s uredbama br. 1698/2005 i 1975/2006, treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka, koji zahtijeva da podnositelj zahtjeva za agroekološku potporu agenciji za plaćanja istodobno sa svojim zahtjevom za potporu podnese potvrdu o rijetkoj biljnoj vrsti koja mu daje pravo na plaćanje te potpore, pod uvjetom da taj propis zainteresiranim gospodarskim subjektima omogućava da u razumnim uvjetima udovolje njegovim zahtjevima, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Treće, četvrto i peto pitanje

52 Sud koji je uputio zahtjev trećim i četvrtim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, u biti pita treba li članak 58. stavak 3. Uredbe br. 1122/2009 tumačiti na način da se kazna predviđena tom odredbom primjenjuje na podnositelja zahtjeva za agroekološku potporu koji svojem zahtjevu propusti priložiti dokument poput potvrde o kojoj je riječ.

53 Uvodno treba istaknuti da se stranke glavnog postupka ne slažu o razlozima zbog kojih tužitelj glavnog postupka potvrdu o kojoj je riječ nije podnio u roku određenom nacionalnim propisom. Tužitelj glavnog postupka smatra da je razlog tomu viša sila koja ga je onemogućila da posije rijetku biljnu vrstu o kojoj je riječ i slijedom toga ishodi tu potvrdu na vrijeme. Ured tvrdi da se ta potvrda mogla dobiti prije sjetve te vrste i stoga pravodobno podnijeti.

54 Međutim, nesporno je da je propuštanje tužitelja glavnog postupka bilo sankcionirano na temelju članka 58. stavka 3. Uredbe br. 1122/2009, koji se odnosi na umanjenja i isključenja u slučaju prekoračenja prijava, izvršenih u okviru zahtjeva za potporu s naslova režima potpora po površini. Međutim, u tom pogledu treba utvrditi da se povreda koja se pripisuje tužitelju glavnog postupka ne odnosi na obvezu povezanu s veličinom površine prijavljene u zahtjevu za potporu, nego na obvezu podnošenja potvrde kojom se potvrđuje ispunjenost pretpostavki za prihvatljivost potpore u za to određenim rokovima.

55 Slijedom navedenoga, valja utvrditi da se ta povreda ne odnosi na članak 58. Uredbe br. 1122/2009, nego na članak 23. stavak 1. podstavke 2. i 3. te uredbe, s obzirom na to da su, kao što je to istaknuto u točki 45. ove presude, potonjom odredbom za takve povrede predviđene posebne kazne.

56 U skladu s formulacijom zadnjenavedene odredbe, osim u slučajevima više sile i iznimnih okolnosti navedenih u članku 75. spomenute uredbe, podnošenje takvog dokumenta nakon zadnjeg predviđenog datuma ima za posljedicu umanjenje od 1% po radnom danu iznosa koje treba platiti s naslova tražene potpore. Usto, tom je odredbom predviđeno i da se, ako je kašnjenje duže od 25 kalendarskih dana, podnošenje zahtjeva smatra nedopuštenim.

57 Iz toga proizlazi da je, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – u kojoj podnositelj zahtjeva za potporu nije podnio potvrdu o kojoj je riječ ni u roku određenom za podnošenje njegova zahtjeva za potporu ni u dodatnom roku od 25 dana predviđenom za nepravodobno podnošenje takvog zahtjeva i popratnih dokumenata u prilog tom zahtjevu – člankom 23. stavkom 1. podstavkom 3. Uredbe br. 1122/2009 kao jedina sankcija predviđeno da zahtjev treba smatrati nedopuštenim.

58 Glede pitanja je li uzrok povrede koja se pripisuje tužitelju glavnog postupka viša sila i je li on stoga mogao izbjeći kaznu predviđenu člankom 23. stavkom 1. podstavkom 3. Uredbe br. 1122/2009, s obzirom na to da je riječ o ocjeni činjenica, sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti jesu li uzrok te povrede uobičajene i nepredvidljive okolnosti izvan utjecaja gospodarskog subjekta čije se posljedice nisu mogle izbjeći unatoč dužnoj pažnji koju je potonji primijenio (vidjeti u tom smislu presudu Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

59 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće, četvrto i peto pitanje valja odgovoriti da članak 58. stavak 3. Uredbe br. 1122/2009 treba tumačiti na način da se kazna predviđena tom odredbom ne primjenjuje na podnositelja zahtjeva za agroekološku potporu koji je svojem zahtjevu za potporu propustio priložiti dokument poput potvrde o kojoj je riječ. Članak 23. stavak 1. podstavak 3. te uredbe treba tumačiti na način da takav propust načelno dovodi do nedopuštenosti zahtjeva za plaćanje agroekološke potpore.

Troškovi

60 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 23. Uredbe 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, u vezi s uredbom Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 473/2009 od 25. svibnja 2009., i u vezi s Uredbom Komisije (EZ) 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 je izmijenjena Uredbom Komisije br. 484/2009 od 9. lipnja 2009., treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka, koji zahtijeva da podnositelj zahtjeva za agroekološku potporu agenciji za plaćanja istodobno sa svojim zahtjevom za potporu podnese potvrdu o rijetkoj biljnoj vrsti koja mu daje pravo na plaćanje te potpore, pod uvjetom da taj propis zainteresiranim gospodarskim subjektima omogućava da u razumnim uvjetima udovolje njegovim zahtjevima, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**

2. **Članak 58. stavak 3. Uredbe br. 1122/2009 treba tumačiti na način da se kazna predviđena tom odredbom ne primjenjuje na podnositelja zahtjeva za agroekološku potporu koji je svojem zahtjevu za potporu propustio priložiti dokument poput potvrde o kojoj je riječ u glavnom postupku koja mu daje pravo na plaćanje te potpore. Članak 23. stavak 1. podstavak 3. te uredbe treba tumačiti na način da takav propust načelno dovodi do nedopuštenosti zahtjeva za plaćanje agroekološke potpore.**

Potpisi