Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 17. decembra 2015*

„Predhodno odločanje — Skupna kmetijska politika — Ukrepi podpore za razvoj podeželja — Kmetijsko okoljska plačila — Uredba (ES) št. 1122/2009 — Člena 23 in 58 — Uredba (ES) št. 1698/2005 — Uredba (ES) št. 1975/2006 — Pomoč za gojenje redke rastlinske vrste — Zahtevek za plačilo — Vsebina — Zahteva po potrdilu — Kazni v primerih nepredložitve“

V zadevi C-330/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (upravno in delovno sodišče v Gyuli, Madžarska) z odločbo z dne 28. maja 2014, ki je prispela na Sodišče 8. julija 2014, v postopku

Gergely Szemerey

proti

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

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik tretjega senata v funkciji predsednika četrtega senata, J. Malenovský, M. Safjan, sodnika, ter A. Prechal in K. Jürimäe (poročevalka), sodnici,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. junija 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za G. Szemerey I. Boross in M. Honoré, odvetnik,

— za Miniszterelnökséget vezető miniszter A. Ivanovits in P. Káldy, odvetnika,

— za madžarsko vlado M. Fehér in G. Koós, agenta,

— za grško vlado I. Chalkias, O. Tsirkinidou in A. Vasilopoulou, agenti,

— za Evropsko komisijo G. von Rintelen in A. Sipos, agenta,

* Jezik postopka: madžarščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. septembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe 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 (UL L 316, str. 65) v povezavi z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 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, v nadaljevanju: Uredba št. 1698/2005), in Uredbo 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 (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, v nadaljevanju: Uredba št. 1975/2006).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med G. Szemereyem in Miniszterelnökséget vezető miniszter, pravnim naslednikom Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (urad predsednika vlade, pravni naslednik centralnega urada za kmetijstvo in razvoj podeželja, v nadaljevanju: urad) glede odločbe zadnjenavedenega, s katero je bil zavrnjen zahtevek za pomoč, ki ga je G. Szemerey vložil iz naslova pomoči na površino, in s katero mu je bila zaradi nespoštovanja pogojev za predložitev tega zahtevka naložena denarna kazen.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1698/2005

3 Uredba št. 1698/2005 določa splošna pravila, ki urejajo podporo Skupnosti za razvoj podeželja, ki jo financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

4 Podpora razvoju podeželja, določena s to uredbo, se izvaja prek štirih osi, ki so predmet prav toliko oddelkov, umeščenih pod naslov IV navedene uredbe. Oddelek 2 je tako naslovljen „Os 2 – Izboljšanje okolja in podeželja“. Člen 36(a)(iv) te uredbe, ki je v tem oddelku 2, določa, da se podpora iz tega oddelka med drugim nanaša na ukrepe, ki so namenjeni trajnostni rabi kmetijskih zemljišč in vključujejo kmetijsko okoljska plačila.

5 Člen 74(3) Uredbe št. 1698/2005 določa:

„Države članice za vsak program razvoja podeželja zagotovijo uvedbo ustreznega sistema upravljanja in nadzora, ki zagotavlja jasno dodelitev in ločitev nalog med organom upravljanja in ostalimi organi. […]“

Uredba št. 1975/2006

6 Uredba št. 1975/2006 vsebuje posebne določbe s področja kontrole in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore, uvedenimi na podlagi Uredbe št. 1698/2005.

7 Člen 4 Uredbe št. 1975/2006, naslovljen „Zahtevki 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.“

8 Člen 5 te uredbe, naslovljen „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.“

9 Del II navedene uredbe pod naslovom „Administrativna in kontrolna pravila“ vsebuje naslov I „Podpora za razvoj podeželja za nekatere ukrepe iz osi 2 in osi 4“. Poglavje II te uredbe, ki je pod tem naslovom in je naslovljeno „Kontrole, znižanja in izključitve“, vsebuje člen 10 te uredbe. Ta člen, naslovljen „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.

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

[…]

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.

[…]“

10 Oddelek I poglavja II Uredbe št. 1975/2006 je naslovljen „Spoštovanje meril o izpolnjevanju pogojev“. Ta oddelek med drugim vsebuje pododdelek I z naslovom „Kontrole“, v katerem je člen 11, ki je naslovljen „Administrativni pregledi“ in 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 nadzornega dela, rezultatov preverjanja in sprejetih ukrepov v zvezi z neskladji.“

11 Pododdelek II navedenega oddelka I je naslovljen „Znižanja in izključitve“. Ta pododdelek vsebuje člen 18, ki 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.“

Uredba št. 1122/2009

12 Uredba št. 1122/2009 je razveljavila Uredbo Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243). V skladu z njenim členom 87 se Uredba št. 1122/2009 uporablja za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja z začetkom 1. januarja 2010.

13 V uvodnih izjavah 19, 28 in 29 Uredbe št. 1122/2009 je navedeno:

„(19) Za učinkovito administracijo je bistvena pravočasna vložitev zahtevka za povečanje vrednosti ali dodelitev pravic do plačila v okviru sheme enotnega plačila. Države članice morajo torej določiti rok za vložitev zahtevka, ki ne sme biti poznejši od 15. maja. Da bi poenostavili postopke, je treba državam članicam omogočiti odločitev, da se zahtevek lahko predloži hkrati z enotnim zahtevkom. […]

[…]

(28) Upoštevanje rokov za predložitev zahtevkov za pomoč, za spremembo zahtevkov za pomoč na površino in za vse spremne dokumente, pogodbe ali izjave je nepogrešljivo, da se nacionalnim upravam omogoči načrtovanje in posledično izvajanje učinkovite kontrole pravilnosti zahtevkov za pomoč. Zato je treba določiti roke, v katerih se še sprejmejo zapozneli zahtevki. Da bi spodbudili kmete k upoštevanju rokov, je treba uporabiti znižanje.

(29) Za države članice je bistveno, da kmetje pravočasno predložijo zahtevke za pravice do plačila, kar omogoča pravočasno določitev pravic do plačila. Za zapoznelo predložitev teh zahtevkov je treba zato dovoliti le enak podaljšan rok kot za zapoznelo predložitev katerih koli zahtevkov za pomoč. Treba je uporabiti tudi odvračilno stopnjo znižanja, razen če zamuda ni posledica višje sile ali izrednih okoliščin.“

14 Člen 23 te uredbe, naslovljen „Pozna predložitev“, v odstavku 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 [nedopusten].“

15 V skladu s členom 7 Uredbe št. 1975/2006 v povezavi s korelacijsko tabelo v Prilogi II k Uredbi št. 1122/2009 se člen 23 zadnjenavedene uredbe smiselno uporablja za položaje, ki jih ureja Uredba št. 1975/2006.

16 Člen 58 Uredbe št. 1122/2009, naslovljen „Znižanja in izključitve pri čezmernih prijavah“, določa:

„Če je v zvezi s skupino posevkov površina, prijavljena za namene shem pomoči na površino, razen tistih za škrobni krompir in semena, kakor je določeno v oddelkih 2 in 5 poglavja 1 naslova IV Uredbe [Sveta] (ES) št. 73/2009 [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, p. 16)], večja od površine, ugotovljene v skladu s členom 57 te uredbe, 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. Navedeni znesek se izravna v skladu s členom 5b Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 [z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 171, str. 90)]. Če zneska v skladu z navedenim členom v treh koledarskih letih po koledarskem letu ugotovitve ni mogoče izravnati v celoti, se neporavnani saldo odpiše.“

17 Člen 75(1) te uredbe, naslovljen „Višja sila in izjemne okoliščine“, določa:

„Če kmet ne more izpolnjevati svojih obveznosti zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, kakor je navedeno v členu 31 Uredbe […] št. 73/2009, 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.“

Madžarsko pravo

18 Člen 29(3) uredbe ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja št. 61/2009 (V.14.) o določitvi zahtev v zvezi z zahtevkom za kmetijsko-okoljske pomoči iz EKSRP (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrárkörnyezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet), kakor je bila spremenjena z uredbo št. 31/2010 (v nadaljevanju: uredba št. 61/2009), določa:

„Glede ciljnih programov, opredeljenih v členu 3(1)(a), točke od (aa) do (ac), velja, da ima upravičenec do pomoči v primeru gojenja redkih ogroženih rastlinskih vrst, ki imajo poseben pomen z genetskega vidika in za ohranitev kultur v smislu priloge 12, ali v primeru gojenja zelenjave na podlagi priloge 13, v zadevnem letu in za zadevne enote rabe ali poljine pravico do zvišanega zneska posebne pomoči, na katero se nanaša poglavje II, če kmetijski organ potrdi, da je zadevna rastlinska sorta rastlina v smislu priloge 12 ali 13.“

19 Člen 43(6) te uredbe določa:

„V primerih gojenja redkih rastlinskih vrst je treba zahtevku za plačilo priložiti potrdilo o redki rastlinski vrsti, sestavljeno na podlagi določb člena 29(3).“

20 Člen 55(4) navedene uredbe določa:

„Če se pri pregledu na kraju samem ugotovi, da upravičenec do pomoči nima potrdila iz člena 29(3), se celotni znesek pomoči v zvezi z zadevno enoto rabe ali poljino za eno tržno leto zavrne.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

21 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je maja 2010 vložila enotni zahtevek za pomoč na površino. Ta zahtevek se je nanašal na plačilo pomoči za površino 52,9 hektarja v okviru programa ekološkega kmetovanja, pri čemer je moralo biti 29,69 hektarja površine namenjene gojenju redke in ogrožene rastlinske vrste, ki je pomembna z genetskega vidika in za ohranitev kultur.

22 Leto 2010 so zaznamovale poplave in drugi naravni pojavi, ki so onemogočili sejanje te rastlinske vrste. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari se je zato sklicevala na primer višje sile za junij 2010 in naknadno za julij 2010. Po priporočilih madžarskih organov je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari spremenila šifro rabe površine, na katero se nanaša zahtevek za pomoč, in jo prijavila kot „zemljišče v prahi“.

23 Plačilna agencija je marca 2011 zavrnila zahtevek za plačilo pomoči, ki ga je vložila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, in ji naložila denarno kazen v višini 2.483.953 madžarskih forintov (HUF) (približno 7 900 EUR), ki naj bi se za naslednja tri leta odtegnila od pomoči na površino, za katero bi sicer lahko v tem obdobju zaprosila. Navedena agencija je s to odločbo prav tako potrdila obstoj višje sile, na katero se je skliceval G. Szemerey.

24 G. Szemerey se je zoper to odločbo pritožil pri uradu, ki je z odločbo z dne 13. januarja 2012 to pritožbo zavrnil z utemeljitvijo, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari pri vložitvi zahtevka za pomoč na površino ni predložila potrdila o redki rastlinski vrsti, ki bi ga izdal madžarski kmetijski urad in ki se zahteva za upravičenost do zaprošene pomoči (v nadaljevanju: zadevno potrdilo).

25 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da je madžarski zakonodajalec pravila glede potrdil za redke rastlinske vrste, določena z uredbo št. 61/2009, spremenil od 30. marca 2010. Od uveljavitve te spremembe mora vlagatelj zahtevka za pomoč potrdilo predložiti sočasno z vložitvijo enotnega zahtevka za plačilo na površino, torej v obravnavanem primeru pred 15. majem 2010, medtem ko je bilo treba pred to zakonodajno spremembo potrdilo predložiti le pri pregledu na kraju samem.

26 Ker G. Szemerey zadevnega potrdila ni predložil sočasno z zahtevkom za plačilo na površino, je urad menil, da zadevnih enot rabe ali poljin, na katere se nanaša zadevna redka rastlinska vrsta, ni mogoče upoštevati pri določitvi zneska pomoči. Urad je namreč menil, da je zahtevek tožeče stranke iz postopka v glavni stvari izkazoval več kot 50-odstotno razliko med prijavljeno in ugotovljeno površino. Zato je urad ocenil, da gre pri zahtevku G. Szemereya za „čezmerno prijavo“ v smislu Uredbe št. 1122/2009, in se je odločil uporabiti sankcije iz člena 58 te uredbe. Poleg tega je urad v svoji odločbi navedel, da bi G. Szemerey glede na to, da se ta redka vrsta običajno seje spomladi, ob vložitvi zahtevka za pomoč lahko vedel, da zadevnega potrdila ne more pridobiti do 15. maja 2010, tako da bi lahko od tega datuma svoj zahtevek spremenil glede drugih rastlinskih vrst, ki niso redke.

27 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je pri Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (upravno in delovno sodišče v Gyuli) vložila tožbo zoper to odločbo urada, s katero je izpodbijala zakonitost te odločbe.

28 V teh okoliščinah je Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (upravno in delovno sodišče v Gyuli) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba načeli prožnosti in možnosti spremembe v smislu uvodnih izjav 20 in 27 Uredbe št. 796/2004 ter uvodnih izjav 18, 23 in 26 Uredbe št. 1122/2009 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero je treba v primeru gojenja redke rastlinske vrste zahtevku za plačilo 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 bil dopusten popravek napake v zahtevku, ki temelji na nepredložitvi navedenega 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 postalo nemogoče ali pretirano težavno in nepredvidljivo?

3. Ali uvodna izjava 57 Uredbe št. 796/2004 ali uvodna izjava 75 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 Uredbe št. 796/2004 ali uvodne izjave 75 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 iz uvodne izjave 67 Uredbe št. 796/2004 in uvodne izjave 93 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?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

29 Madžarska vlada se sklicuje na nedopustnost vprašanj za predhodno odločanje, ker naj se ta ne bi nanašala na normativne določbe, vsebovane v upoštevni ureditvi prava Unije, temveč zgolj na uvodne izjave uredb št. 796/2004 in 1122/2009.

30 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, naloga Sodišča nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. V ta namen mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih postavijo ta sodišča (sodba Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, točka 39 in navedena sodna praksa).

31 Čeprav je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo samo na razlago uvodnih izjav uredb št. 796/2004 in 1122/2009, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču poda vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje sklicevalo v predstavitvi svojih vprašanj ali ne. Sodišče mora iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente navedenega prava, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej po analogiji sodbo Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, točka 40 in navedena sodna praksa).

32 V zvezi s tem ni sporno, da je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari zahtevek za pomoč, ki je predmet spora o glavni stvari, vložila iz naslova kmetijsko okoljskih plačil, na katera se nanaša člen 36(a)(iv) Uredbe št. 1698/2005, za katere izvajanje določa podrobna pravila Uredba št. 1975/2006, zlasti glede postopkov s področja kontrole in navzkrižne skladnosti. Poleg tega je iz člena 7 Uredbe št. 1975/2006 razvidno, da se nekatere določbe Uredbe št. 796/2004, ki je bila nadomeščena z Uredbo št. 1122/2009, in zlasti člen 23 zadnjenavedene uredbe, *mutatis mutandis* uporabljajo za zahtevke za pomoči take vrste, kot so te iz postopka v glavni stvari. Poleg tega ni sporno, da se je člen 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009 uporabil v okoliščinah iz postopka v glavni stvari.

33 Tako je treba razumeti, da želi predložitveno sodišče s svojimi vprašanji v bistvu ugotoviti, ali pravo Unije in zlasti določbe tega prava glede kmetijsko okoljskih plačil iz prejšnje točke te sodbe, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki na eni strani z enim od pogojev dopustnosti zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč zahteva, da vlagatelj zahtevka plačilni agenciji najpozneje hkrati z vložitvijo zahtevka za pomoč predloži dokument, kot je zadevno potrdilo, in ki na drugi določa, da se ta vlagatelj zahtevka v primeru nepredložitve tega dokumenta v predpisanem roku sankcionira z zavrnitvijo zahtevka v celoti ter z zmanjšanjem pomoči, ki naj bi se izplačale v naslednjih treh letih.

34 Vprašanja za predhodno odločanje so zato dopustna.

Prvo in drugo vprašanje

35 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali člen 23 Uredbe št. 1122/2009 v povezavi z uredbama št. 1698/2005 in 1975/2006 nasprotuje temu, da nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, zahteva, da vlagatelj zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč plačilni agenciji hkrati z vložitvijo zahtevka za pomoč predloži potrdilo o redki rastlinski vrsti, na podlagi katerega postane upravičen do plačila te pomoči.

36 Na začetku je treba poudariti, da nobena od uredb iz prejšnje točke te sodbe ne vsebuje izrecne določbe, ki bi nasprotovala taki nacionalni ureditvi.

37 Glede programov razvoja podeželja člen 74 Uredbe št. 1698/2005 določa, da države članice za vsak program uvedejo sistem, ki omogoča učinkovit nadzor nad navedenimi programi.

38 Natančneje, člen 5(1) Uredbe št. 1975/2006 določa, da države članice 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. Glede na odstavek 3 tega člena morajo ti kazalniki zlasti omogočiti preverjanje, da nihče ne pridobi plačil z zlorabo in tako pridobi korist v nasprotju s cilji sheme podpore.

39 V zvezi s tem splošna načela, ki veljajo za kontrole glede zahtevkov za podpore in plačila, na katera se nanaša člen 10 Uredbe št. 1975/2006, državam članicam puščajo svobodo pri opredelitvi ustreznih metod in sredstev, namenjenih preverjanju pogojev za dodelitev podpore za vsak ukrep podpore. Odstavek 4 tega člena določa, da je preverjanje meril o izpolnjevanju pogojev sestavljeno iz administrativnih pregledov in pregledov na kraju samem. Glede administrativnih pregledov člen 11 Uredbe št. 1975/2006 določa, da se ti opravijo glede vseh zahtevkov za podporo in plačilo ter zajemajo vse sestavne dele, ki jih je mogoče in primerno nadzorovati na administrativen način.

40 V obravnavani zadevi urad in madžarska vlada navajata – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da je predložitev zadevnega potrdila pogoj za upravičenost zahtevka za pomoč, postavljen z nacionalnim pravom, katerega namen je, da pristojnim organom omogoča *ex ante* preveritev upravičenosti vlagatelja zahtevka v okviru posebne sheme pomoči, z namenom okrepitve učinkovitosti kontrole. V zvezi s tem zahteva, da se tako potrdilo predloži z zahtevkom za pomoč, zagotavlja, da se plačila ne izvedejo pred koncem pregledov in s tem v skladu z namenom zakonodajalca Unije, izraženim v uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1975/2006, zagotavlja odvračalni učinek teh pregledov.

41 Iz tega sledi, da nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki z enim od pogojev za upravičenost zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč zahteva, da vlagatelj zahtevka za to pomoč plačilnemu organu najpozneje hkrati z vložitvijo tega zahtevka predloži potrdilo, kakršno je zadevno, spada v okvir polja proste presoje, ki ga imajo države članice na podlagi členov 5, 10 in 11 Uredbe št. 1975/2006, in prispeva k uresničevanju cilja, ki mu sledijo te določbe, to je zagotavljanje učinkovitosti kontrole.

42 Vendar ukrepi, ki jih države članice sprejmejo v okviru njihovega polja proste presoje, ne smejo ogrožati polnega učinka določb uredb št. 1698/2005, 1975/2006 in 1122/2009 ter splošnih načel prava Unije, zlasti načel sorazmernosti (glej po analogiji sodbo Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, točka 40) in pravne varnosti (glej po analogiji sklep Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, točki 31 in 32).

43 Prvič, tožeča stranka iz postopka v glavni stvari v pisnih stališčih navaja, da ta ureditev ni sorazmerna, ker določa rok, po izteku katerega ni mogoča več nobena dopolnitev zahtevka za pomoč, če zadevno potrdilo ni moglo biti priloženo v tem roku.

44 V zvezi s tem je treba poudariti, da kot je navedeno v uvodnih izjavah 19 in 28 Uredbe št. 1122/2009, je to, da države članice določijo roke za predložitev zahtevkov za pomoč in spremnih dokumentov, ki jih utemeljujejo, nujno za uresničitev cilja učinkovite administracije in kontrole, ki mu na področju kmetijskih pomoči sledi pravo Unije.

45 Ob tem člen 23 Uredbe št. 1122/2009 izrecno določa, da je treba v okviru postopkov za predložitev teh zahtevkov in spremnih dokumentov poleg roka, ki ga določijo države članice, določiti dodaten 25-dnevni rok, da bi se dopustila pozna predložitev navedenih zahtevkov in dokumentov, sicer se uporabi sankcija iz te določbe.

46 Urad pa je na obravnavi pred Sodiščem potrdil, da nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari v skladu s členom 23(1) Uredbe št. 1122/2009 določa dodatni rok 25 dni za pozno predložitev zadevnega potrdila, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

47 Drugič, glede domnevne kršitve načela pravne varnosti, ki jo zatrjuje tožeča stranka iz postopka v glavni stvari in ki izhaja iz spremembe načina predložitve dokumentov, kot je zadevno potrdilo, iz leta 2010, je treba opozoriti, da to načelo zahteva, da so pravila, ki nimajo ugodnih posledic za posameznike, jasna in natančna in da je njihova uporaba predvidljiva za vse upravičence (sklep Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, točka 32 in navedena sodna praksa).

48 Sodišče je že presodilo, da se posameznik ne more zanašati na popoln neobstoj zakonskih sprememb, ampak lahko le izpodbija podrobna pravila uporabe take spremembe. V zvezi s tem načelo pravne varnosti zahteva, da zakonodajalec upošteva posebne okoliščine gospodarskih subjektov in glede na posebnosti primera predvidi prilagoditev uporabe novih pravnih predpisov (sklep Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, točka 33 in navedena sodna praksa).

49 V obravnavanem primeru mora predložitveno sodišče presoditi, ali je način uveljavitve nove nacionalne zakonodaje iz postopka v glavni stvari zadevnim gospodarskim subjektom omogočil, da v razumnih pogojih izpolnijo zahteve iz te direktive, in zlasti, ali je tožeči stranki iz postopka v glavni stvari omogočil, da za zadevno potrdilo zaprosi, ga pridobi in predloži v roku, določenem s to nacionalno zakonodajo, kakor je bila spremenjena.

50 V zvezi s tem mora predložitveno sodišče preveriti, ali – kot navaja urad – zahteva po potrdilu za redke rastlinske vrste ni nova in ali nova ureditev ne določa zavezujočega roka za zaprosilo za potrdilo pri pristojnih organih ter te elemente po potrebi upoštevati pri presoji.

51 Glede na zgornje razmisleke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 23 Uredbe št. 1122/2009 v povezavi z uredbama št. 1698/2005 in 1975/2006 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, zahteva, da vlagatelj zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč plačilni agenciji hkrati z vložitvijo zahtevka za pomoč predloži potrdilo o redki rastlinski vrsti, na podlagi katerega postane upravičen do plačila te pomoči, če je ta zakonodaja zadevnim gospodarskim subjektom omogočila, da v razumnih pogojih izpolnijo zahteve iz te zakonodaje, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Tretje, četrto in peto vprašanje

52 Predložitveno sodišče s tretjim, četrtim in petim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009 razlagati tako, da se sankcija iz te določbe uporabi za vlagatelja zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč, ki svojemu zahtevku za pomoč ne priloži dokumenta, kot je zadevno potrdilo.

53 Na začetku je treba poudariti, da se stranki iz postopka v glavni stvari ne strinjata glede razlogov, iz katerih tožeča stranka iz postopka v glavni stvari zadevnega potrdila ni predložila v roku, določenem z nacionalno zakonodajo. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari meni, da je ta položaj nastal zaradi višje sile, ki mu je onemogočila posejanje zadevne rastlinske vrste in s tem pravočasno pridobitev potrdila. Urad pa meni, da bi bilo potrdilo mogoče pridobiti pred posejanjem te vrste in ga torej predložiti v roku.

54 Kljub temu ni sporno, da je bila opustitev tožeče stranke iz postopka v glavni stvari sankcionirana na podlagi člena 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009, ki se nanaša na znižanja in izključitve pri „čezmernih prijavah“ v zahtevkih za pomoč iz naslova shem pomoči na površino. Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da se neizpolnitev, ki se očita tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, ne

nanaša na zavezo, povezano z velikostjo površine, prijavljene v zahtevku za pomoč, temveč na obveznost pravočasne predložitve zadevnega potrdila, ki potrjuje izpolnjevanje pogojev za upravičenost do pomoči.

55 Zato je treba ugotoviti, da se ta neizpolnitev ne nanaša na člen 58 Uredbe št. 1122/2009, temveč na člen 23(1), drugi in tretji pododstavek, te uredbe, saj – kot je bilo poudarjeno v točki 45 te sodbe – zadnjenavedena določba za take neizpolnitve določa posebne sankcije.

56 V skladu z zadnjenavedeno določbo je posledica predložitve takega dokumenta po ustreznem roku, razen v primerih višje sile in izjemnih okoliščinah, navedenih v členu 75 navedene uredbe, 1-odstotno znižanje zneskov, ki jih je mogoče izplačati iz naslova zaprošene pomoči, na delovni dan. Poleg tega ta določba določa, da če je zamuda daljša od 25 koledarskih dni, se šteje, da zahtevek ni dopusten.

57 Iz tega sledi, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem vlagatelj zahtevka za pomoč ni predložil zadevnega potrdila tako v roku, ki je predpisan za predložitev zahtevka za pomoč, kot v dodatnem roku 25 dni, določenem za pozno predložitev takega zahtevka in spremnih dokumentov k temu zahtevku, člen 23(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 1122/2009 kot edino sankcijo določa to, da se zahtevek za plačilo razglasi za nedopusten.

58 Glede tega, ali je vzrok za neizpolnitev, ki se očita tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, višja sila in ali bi se ta zato lahko izognil sankciji, določeni v členu 23(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 1122/2009, ker gre za presojo dejstev, mora predložitveno sodišče preveriti, ali so vzrok za to neizpolnitev neobičajne in nepredvidljive okoliščine zunaj nadzora gospodarskega subjekta, ki se jim ta ni mogel izogniti kljub vsej izkazani skrbnosti (glej v tem smislu sodbo Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, točka 19 in navedena sodna praksa).

59 Glede na zgornje razmisleke je treba na tretje, četrto in peto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009 razlagati tako, da se sankcija iz te določbe ne uporabi za vlagatelj zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč, ki svojemu zahtevku za pomoč ne priloži dokumenta, kot je zadevno potrdilo. Člen 23(1), tretji pododstavek, te uredbe je treba razlagati tako, da taka opustitev načeloma privede do nedopustnosti zahtevka za plačilo kmetijsko okoljske pomoči.

Stroški

60 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Člen 23 Uredbe 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 v povezavi z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 473/2009 z dne 25. maja 2009, in Uredbo 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 z Uredbo Komisije (ES) št. 484/2009 z dne 9. junija 2009, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, zahteva, da vlagatelj zahtevka**

za kmetijsko okoljsko pomoč plačilni agenciji hkrati z vložitvijo zahtevka za pomoč predloži potrdilo o redki rastlinski vrsti, na podlagi katerega postane upravičen do plačila te pomoči, če je ta zakonodaja zadevnim gospodarskim subjektom omogočila, da v razumnih pogojih izpolnijo zahteve iz te zakonodaje, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

2. **Člen 58, tretji odstavek, Uredbe št. 1122/2009 je treba razlagati tako, da se sankcija iz te določbe ne uporabi za vlagatelja zahtevka za kmetijsko okoljsko pomoč, ki svojemu zahtevku za pomoč ne priloži dokumenta, kot je potrdilo iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega postane upravičen do plačila te pomoči. Člen 23(1), tretji pododstavek, te uredbe je treba razlagati tako, da taka opustitev načeloma privede do nedopustnosti zahtevka za plačilo kmetijsko okoljske pomoči.**

Podpisi