



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 17 май 2018 година¹

Дело C-239/17

Gert Teglgard
Fløjstrupgård I/S
срещу
Fødevareministeriets Klagecenter

(Преюдициално запитване, отправено от Østre Landsret
(Източен областен съд, Дания))

„Обща селскостопанска политика — Схеми за подпомагане на земеделски производители — Кръстосано спазване — Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета — Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета — Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията — Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията — Намаления на директните плащания — Нарушения на националното законодателство за транспониране на Директива 91/676/ЕИО на Съвета за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници — Релевантна година за изчисление на намалението на преките плащания“

1. Понастоящем пред Østre Landsret (Източен областен съд, Дания) има 173 висящи дела относно плащането на помощи по схемите за директно подпомагане на земеделските производители и приспаданията от тях за санкциониране на неизпълнението на изискванията за кръстосано спазване. Съдът е помолен да даде насоки относно тълкуването на правилата за определяне на годината, въз основа на която следва да бъдат изчислявани процентните намаления на помощта за санкциониране на такива нарушения. Необходимо е кратко разяснение на начина, по който действат правилата, за да се разбере контекстът, в който са заведени тези дела.
2. От земеделските производители, желаещи да се възползват от схемите за подпомагане чрез директни плащания, се изисква да спазват набор от критерии за допустимост, свързани по-специално с декларираните обработвани площи и тяхното използване. Нередностите, свързани с критериите за допустимост, се санкционират, като се намалява или не се предоставя помощта, която в противен случай земеделските производители биха имали право да получат.
3. В допълнение към критериите за допустимост, които са условия за придобиване на *правото* да бъде получена въпросната помощ, за земеделските производители, получаващи помощ по схемите за помощ чрез директни плащания, се прилагат *изисквания за кръстосано спазване*. Едно такова изискване е свързано с ограниченията за използване на торове. Спазването на подобни изисквания не е условие за придобиване на правото да се получава помощта, но неспазването им се санкционира по същия начин с намаляване на размера на получената от въпросните земеделски производители помощ (или в крайни случаи с отнемане на възможността да се ползва помощта).

¹ Език на оригиналния текст: английски.

4. Изискванията за кръстосано спазване и налаганите за неспазване санкции имат за цел да насърчат земеделските производители да съблюдават действащото законодателство на Съюза, засягащо техните дейности.

Правото на ЕС

Регламент № 1782/2003

5. Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета² установява общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика. Съображение 2 от този регламент гласи:

„Пълното изплащане на директни помощи трябва да е свързано със спазване на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности. [...] Ако тези основни стандарти не са спазени, държавите членки трябва да оттеглят директните помощи изцяло или частично на базата на критерии, които са пропорционални, обективни и градиращи. Това оттегляне на помощта следва да се извършва[,] без да се засягат санкциите, които са заложили или в бъдеще бъдат определени по силата на други разпоредби на законодателството на Общността или на националното законодателство“.

6. Член 6 е озаглавен „Намаляване на плащания или изключване от право на плащания“. Първоначалната редакция на параграф 1 от него предвижда:

„Когато не са спазени задължителните условия за управление и условията за добро селскостопанско и екологично състояние, в резултат от действие или бездействие, за които е пряко отговорен даден земеделски производител, *общата сума на преките плащания, които следва да се дадат за календарната година, за която неспазването е било установено, и след прилагане на членове 10 и 11, се намалява или не се изплаща*, в съответствие с подробните правила, определени в член 7“ (курсивът е мой).

7. Член 6, параграф 1 е изменен с Регламент (ЕО) № 146/2008 на Съвета³, считано от 1 април 2008 г. След изменението му той предвижда:

„Когато *не са спазени* законоустановените изисквания за управление или условията за добро селскостопанско и екологично състояние *по всяко едно време през дадена календарна година (наричана по-долу „съответната календарна година“)*, и това неспазване е в резултат на действие или бездействие, което се дължи пряко на земеделския производител, подал заявленията за помощ през съответната календарна година, *общата сума на преките плащания, които следва да се отпуснат* на този земеделски производител след прилагане на членове 10 и 11, *се намалява или не се изплаща* в съответствие с подробните правила, определени в член 7.

2 Регламент от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

3 Регламент от 14 февруари 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1782/2003 за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и Регламент (ЕО) № 1698/2005 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 46, 2008 г., стр. 1). Съгласно член 3, буква а) от този регламент изменената редакция на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 се прилага от 1 април 2008 г.

Първата алинея се прилага и когато съответното неспазване е в резултат на действие или бездействие, което се дължи пряко на лицето, на което или от което е прехвърлена земеделската земя.

За целите на прилагането на първата и втората алинея за 2008 г. календарната година съответства на периода от 1 април до 31 декември 2008 г.

[...]“ (курсивът е мой).

8. Член 7 е озаглавен „Подробни правила за намаляване на плащания или изключване от плащания“⁴ и предвижда:

„1. Подробни правила за намаленията и изключването от плащания, посочени в член 6, се приемат в съответствие с процедурата, предвидена в член 144, параграф 2^[5]. В този контекст се вземат предвид сериозността, степента, постоянството и повторемостта на установените неспазвания, както и критериите, посочени в параграфи 2, 3 и 4 на настоящия член.

[...]“.

Регламент № 796/2004 на Комисията

9. Подробни правила за прилагане на Регламент № 1782/2003 са надлежно приети в Регламент № 796/2004 на Комисията⁶. Съображения 55—57 от посочения регламент предвиждат:

„(55) За да се защитят ефективно финансовите интереси на [Съюза], трябва да бъдат приети адекватни мерки за борба с нередностите и измамите [...].

(56) Системата от намаления и изключвания, предвидена в Регламент (ЕО) № 1782/2003 по отношение на задълженията за кръстосано спазване, обаче, има различна цел, а именно да насърчи земеделските производители да спазват вече съществуващото законодателство в различните области на кръстосано спазване.

(57) Намаленията и изключванията трябва да се определят[,] като се има предвид принцип[ът] на пропорционалност [...]. В случаите на задълженията за кръстосано спазване намаленията и изключванията могат да се прилагат, само когато земеделският производител е действал небрежно или умишлено. Намаленията и изключванията се степенуват според важността на допуснатата нередност и трябва да се простират до пълно изключване от една или от няколко схеми за помощи за определен период [...]“.

4 Член 7 също е изменен с Регламент № 146/2008. Въведените в него изменения обаче не са релевантни за целите на настоящото заключение.

5 В член 144, параграф 2 се прави препратка към Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, 1999 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159) и към „процедурата по управление“, предвидена в член 4 от това решение.

6 Регламент от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 141, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210).

10. Съгласно съображение 70:

„Специални и подробни разпоредби трябва да бъдат определени, за да се гарантира справедливо прилагане на различните намаления, които трябва да бъдат приложени по отношение на една или няколко молби за помощи от един и същ земеделски производител. Намаленията и изключенията, предвидени съгласно настоящия регламент, се прилагат[,] без да се засягат допълнителните санкции съгласно всички други разпоредби от законодателството на [Съюза] или националните законодателства“.

11. Глава II от дял IV на част II включва членове 65—67 и е озаглавена „Констатации по отношение на кръстосаното спазване“. Член 65 е озаглавен „Общи принципи и дефиниция“ и гласи, доколкото е релевантно за настоящото заключение:

„[...]

2. За целите на прилагането на член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 дадено действие или бездействие се приписва директно на отделния земеделски производител, който е допуснал неспазването и който по време на определянето на въпросното неспазване е отговорен за въпросното стопанство, парцел, производствена единица или животно. [...]

[...]

4. Неспазванията се считат за „определени“, ако са констатирани като последица от всякакъв вид проверка, извършена в съответствие с настоящия регламент или след като са били доведени до вниманието на компетентния контролен орган по някакъв друг начин“.

12. Член 66 е озаглавен „Прилагане на намаления в случай на небрежност“. Той гласи:

„1. [...] когато определено неспазване произтича от небрежност на земеделския производител, тогава се прилага намаление на общата сума на преките плащания, определени в член 2, буква г) от Регламент (ЕО) № 1782/2003, които са били или трябва да бъдат отпуснати на въпросния земеделски производител по силата на молби за помощ, които той е подал или ще подаде в течение на календарната година на констатацията. Това намаление по принцип съставлява 3 % от общата сума.

[...]“ (курсивът е мой).

13. Член 67 е озаглавен „Прилагане на намаления и изключения в случаи на умишлено неспазване“ и предвижда следното:

„1. [...] когато установеното неспазване е допуснато умишлено от земеделския производител, намалението за прилагане към общата сума, посочено в първа алинея на член 66, параграф 1, съставлява по принцип 20 % от общата сума.

[...]“.

14. Съгласно член 81 от Регламент № 796/2004 той влиза в сила на 7 май 2004 г.

Регламент № 73/2009

15. Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета⁷ отменя и заменя Регламент № 1782/2003, считано, доколкото е релевантно за настоящото заключение, от 1 януари 2009 г.⁸. Съгласно съображение 3:

„Регламент (ЕО) № 1782/2003 установи принципа, че земеделски стопани, които не спазват някои изисквания в областите на общественото здраве, здравето на животните и растенията, околната среда и хуманното отношение към животните, подлежат на намаления или изключване от директното подпомагане. Тази система за „кръстосано спазване“ съставлява неделима част от подкрепата на Общността в рамките на директните плащания и затова следва да се запази. [...]“.

16. Съображение 53 гласи:

„[...] настоящият регламент следва да се прилага от 1 януари 2009 г. Въпреки това разпоредбите, които могат да ограничат правата на земеделските стопани или да създадат нови задължения, включително задълженията за кръстосано спазване, които земеделските стопани следва да изпълняват целогодишно, следва да се прилагат едва от 2010 г. [...]“.

17. Член 23 е озаглавен „Намаления или изключване от плащания в случай на неспазване на правилата за кръстосано спазване“. Параграф 1 предвижда:

„Когато *не са спазени* законоустановените изисквания за администриране или условието за добро земеделско и екологично състояние *в който и да е момент през дадена календарна година (наричана по-нататък „съответната календарна година“)*, и това неспазване е резултат на действие или бездействие, за което пряка отговорност носи земеделският стопанин, подал заявлението за подпомагане през съответната календарна година, *общата сума на директните плащания, които са предоставени или следва да бъдат предоставени на този земеделски стопанин [...], се намалява или не се изплаща* в съответствие с подробните правила, определени в член 24.

[...]“ (курсивът е мой).

18. Член 24, параграф 1 предвижда подробни правила относно намаленията и изключването, посочени в член 23, които да се установят в отделен регламент за прилагане. В този контекст следва да се вземат предвид по-специално тежестта, степента, продължителността и системността на констатираното неспазване.

⁷ Регламент от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16).

⁸ Съгласно съображение 2 от Регламент № 73/2009 това се прави „в интерес на постигането на по-голяма яснота“, след като Регламент № 1782/2003 е значително изменян няколко пъти. Самият Регламент № 73/2009 е отменен, считано от 1 януари 2015 г., с Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608).

Регламент № 1122/2009 на Комисията

19. Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията⁹ отменя и заменя Регламент № 796/2004 на Комисията, считано от 1 януари 2010 г.¹⁰ Член 70 е озаглавен „Общи принципи и определение“ и предвижда, доколкото е релевантно за настоящото заключение:

„[...]

4. Неспазванията се считат за „определени“, ако са констатирани като последица от някакъв вид проверка, извършена в съответствие с настоящия регламент, или след като по какъвто и да е друг начин са били доведени до вниманието на компетентния контролен орган или, когато е приложимо, разплащателната агенция.

[...]

8. За прилагането на намаленията процентът на намалението се прилага по отношение на цялата сума от:

а) общата сума на преките плащания, която е била или ще бъде отпусната на въпросния земеделски производител по силата на заявления за помощ, които той е подал или ще подаде в течение на *календарната година на констатацията*

[...]“ (курсивът е мой).

20. Член 71 е озаглавен „Прилагане на намаления в случай на небрежност“ и параграф 1 от него предвижда:

„[...] когато определено неспазване произтича от небрежност на земеделския производител, тогава се прилага намаление. Това намаление по правило представлява 3 % от общата сума, посочена в член 70, параграф 8.

Въпреки това разплащателната агенция може въз основа на оценка, направена от компетентния контролен орган в оценъчната част на доклада за проверката в съответствие с член 54, параграф 1, буква в)^[11], да вземе решение или да намали този процент до 1 % или да го увеличи до 5 % от общата сума или в случаите, посочени в член 54, параграф 1, алинея втора, буква в), да не налага изобщо никакви намаления“.

21. Член 72 е озаглавен „Прилагане на намаления и изключения в случаи на умишлено неспазване“. Член 72, параграф 1 предвижда, че „когато установеното неспазване е допуснато умишлено от земеделския производител, намалението, което следва да бъде приложено към общата сума, посочена в член 70, параграф 8, по правило съставлява 20 % от тази обща сума“.

9 Регламент от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, 2009 г., стр. 65).

10 Самият Регламент № 1122/2009 на Комисията е отменен, считано от 1 януари 2015 г., с Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие (ОВ L 181, 2014 г., стр. 48).

11 Посоченият в член 54 „доклад за проверките“ се изисква, за да се оцени значението на неспазването по отношение на всеки акт и/или стандарт въз основа на критериите „тежест“, „степен“, „продължителност“ и „системност“ в съответствие с член 24, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 73/2009 с посочване на всички фактори, водещи до увеличение или понижение на намалението, което трябва да се приложи (член 54, параграф 1, буква в).

22. Съгласно член 86, параграф 1:

„Регламент (ЕО) № 796/2004 се отменя, считано от 1 януари 2010 г.

Въпреки това той продължава да се прилага по отношение на заявления за помощи относно пазарните години или премийни периоди, с начало преди 1 януари 2010 г.“

Директива 91/676

23. Сред законодателството, предмет на кръстосано спазване към момента на настъпване на фактите, е Директива 91/676/ЕИО на Съвета¹². Член 1 гласи, че Директивата има за цел да намали и предотврати замърсяването на водите, предизвикано или породено от нитрати от селскостопански източници.

Национално право

24. Директива 91/676 е транспонирана в Дания, доколкото е релевантно в случая, с Gødningsanvendelsesloven (датския Закон за използване на торове).

25. Правилата на ЕС относно кръстосаното спазване са транспонирани в Дания с редица национални наредби. Според запитващата юрисдикция всички редакции на тези наредби, в сила към момента на настъпване на фактите, са формулирани в смисъл, че намаленията на платимата помощ се изчисляват въз основа на календарната година, в която е извършена констатацията за неспазването (наричана по-нататък „годината на констатацията“)¹³.

Факти, производство и преюдициални въпроси

26. Двете пилотни за настоящото запитване дела се отнасят до земеделски производители, за които е установено, че са нарушили изискванията за кръстосано спазване, като са извършили прекомерно наторяване на площите си съответно през периодите 2006—2007 г. и 2007—2008 г. (г-н Gert Teglggaard), и 2006—2007 г. и 2008—2009 г. (Fløjstrupgård I/S).

27. Нарушенията на г-н Teglggaard и Fløjstrupgård са разкрити, след като полицията претърсва помещенията и изземва документите на вносител на торове, продал тор на голям брой земеделски производители, без да уведоми Plantedirektoratet (Дирекция за контрол на растителните продукти). Въпросният тор не е бил записан в отчетите на земеделските производители за торенето. Претърсването и изземването са извършени през ноември 2009 г.

28. На 4 януари 2011 г. Plantedirektoratet изпраща искания за предоставяне на информация. Датските органи разглеждат този момент като датата на „констатацията“ за неспазването.

29. Първоначално органът, отговарящ за земеделските плащания (към релевантния период — NaturErhvervsstyrelsen (Агенция за опазване на околната среда, известна на английски език като „AgriFish Agency“), взема решения през 2011 г. и 2012 г. за намаляване на помощите за въпросните земеделски производители, в това число за г-н Teglggaard и Fløjstrupgård.

¹² Директива от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81).

¹³ В акта за преюдициално запитване се цитират някои разпоредби от датското законодателство, приети през 2010 г., които изглежда се отнасят до годината, „в която е получено заявлението за помощ или искането за плащане и в която е констатирано нарушението“ (курсивът е мой). Макар да не изразявам становище по тълкуването на датското право, от акта за преюдициално запитване изглежда следва, че датските разпоредби, поне що се отнася до приетата през 2010 г. редакция, се основават на презумпцията, че тези две години съвпадат.

Наложените с тези първоначални решения намаления на помощите се основават на размера на помощите, дължими за всяка от годините, в които земеделските производители в действителност са нарушили задълженията си за кръстосано спазване (наричана по-нататък „годината на нарушението“), като за г-н Teglggaard това са 2007 г. и 2008 г., а за Fløjstrupgård — 2007 г. и 2009 г.¹⁴.

30. През 2012 г. Агенцията за опазване на околната среда узнава за следното изявление на Комисията до Сметната палата, в което се изразява становище по „обхвата и подхода на одита“ на тази институция по отношение на одита на пазарите и директните помощи за земеделието в Годишния доклад за финансовата 2011 година¹⁵:

„Земеделските производители, които не спазват изискванията [относно кръстосаното спазване], имат право да получат своите плащания, но се санкционират на база на това, колко тежко е установеното неспазване, каква е степента му, колко продължително е то и колко често се повтаря, както и въз основа на небрежността или умисъла на съответния земеделски производител. Това се вижда и от факта, че плащания могат да се извършват преди приключване на проверките на кръстосаното спазване и че *санкции не се прилагат по отношение на плащанията, извършени за календарната година, през която земеделският производител не е изпълнил изискванията, а по отношение на плащанията, извършени за календарната година, през която са направени констатациите на националните органи*“ (курсивът е мой).

31. В последваща кореспонденция между компетентните датски органи и Комисията последната официално посочва в писмо от 7 февруари 2013 г., че намаленията на помощите, с които се санкционират нарушения на изискванията за кръстосано спазване, следва да се изчисляват въз основа на общата помощ, платима за годината на констатацията.

32. Тогава Агенцията за опазване на околната среда възобновява преписките относно намаленията на помощта и през 2013 г. приема нови решения (наричани по-нататък „решенията от 2013 г.“), в които основава намаленията на помощта на размера на помощта за годината на констатацията, а именно 2011 г.

33. За някои от земеделските производители, в това число г-н Teglggaard и Fløjstrupgård, които са увеличили обработваемите площи между годината или годините на нарушението и годината на констатацията, решенията от 2013 г. водят до по-големи намаления на помощта. В случая на г-н Teglggaard новото решение води до намаление на помощта, чийто размер е по-висок с 1 908 483,02 DKK (датски крони) (приблизително 256 157 EUR) от този на намалението, което следва да се приложи съгласно първоначалното решение. За Fløjstrupgård новото решение води до намаление на помощта, чийто размер е по-висок с 105 396,53 DKK (приблизително 14 146 EUR) от този съгласно първоначалното решение.

34. Г-н Teglggaard и Fløjstrupgård обжалват решенията от 2013 г. пред Fødevareministeriets Klagescenter (отдел „Жалби“ на Министерство на околната среда и храните), който с решения съответно от 22 юни 2015 г. и 12 декември 2014 г. потвърждава решенията на Агенцията за опазване на околната среда от 2013 г.

14 В член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 преди изменението се използва изразът „общата сума на преките плащания, които следва да се дадат за календарната година, за която неспазването е било установено“. В изменената редакция на тази разпоредба се посочва „общата сума на преките плащания, които следва да се отпуснат“; същото се посочва и в член 23 от Регламент № 73/2009 (като се добавя „или следва да бъдат предоставени“). В регламентите на Комисията формулировката също варира. Разбирам тези четири регламента в смисъл, че в тях се посочва „общата платима директна помощ“.

15 Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2011 година, придружен от отговорите на институциите (ОВ С 344, 2012 г., стр. 1, на стр. 75, т. 3.9).

35. Тогава г-н Teglgaard и Fløjstrupgård подават жалби за отмяна на решенията от 2013 г. пред запитващата юрисдикция, която спира производството и поставя на Съда следните преюдициални въпроси съгласно член 267 ДФЕС:

„1. Когато земеделски производител не спазва законоустановените изисквания за управление или условията за добро земеделско и екологично състояние през дадена календарна година и поради това размерът на получаваните от него преки плащания трябва да бъде намален (вж. член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 [...] във връзка с член 66, параграф 1 от Регламент № 796/2004 на Комисията), как следва да се изчислява намалението на помощите:

- а) въз основа на получаваните от земеделския производител преки плащания за календарната година, в която не са спазени изискванията, или
- б) въз основа на тези плащания за календарната година, за която (впоследствие) е констатирано неспазването?

2. Същият ли ще е резултатът и съгласно приетите по-късно разпоредби на член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 [...] във връзка с член 70, параграф 4 и параграф 8, буква а) от Регламент № 1122/2009 на Комисията?

3. Ако земеделски производител не е спазил законоустановените изисквания за управление или условията за добро земеделско и екологично състояние през 2007 г. и 2008 г., но неспазването е констатирано за пръв път през 2011 г., намалението на помощта с оглед на Регламент № 1782/2003 [...] във връзка с Регламент № 796/2004 на Комисията ли се изчислява или с оглед на Регламент № 73/2009 [...] във връзка с Регламент № 1122/2009 на Комисията?“.

36. Писмени становища представят г-н Teglgaard и Fløjstrupgård, австрийското и датското правителство, както и Европейската комисия. Всички те, с изключение на австрийското правителство, участват в съдебното заседание на 15 март 2018 г., на което представят устни становища.

Анализ

По третия въпрос

37. С третия въпрос, който ще разгледам най-напред, запитващата юрисдикция иска насоки за това кои разпоредби следва да бъдат приложени, когато земеделски производител не е спазил изискванията за кръстосано спазване през 2007 г. и 2008 г., а неспазването е констатирано през 2011 г.: i) Регламент № 1782/2003 във връзка с Регламент № 796/2004 на Комисията или ii) Регламент № 73/2009 във връзка с Регламент № 1122/2009 на Комисията.

38. Що се отнася до двата регламента на Съвета, първоначалната редакция на член 6 от Регламент № 1782/2003 се прилага от 1 януари 2005 г., а изменената редакция на член 6 — от 1 април 2008 г.¹⁶ Регламент № 1782/2003 е отменен с Регламент № 73/2009, който се прилага от 1 януари 2009 г., що се отнася до релевантните разпоредби. В член 23 от този регламент по същество се възпроизвежда изменената редакция на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.

¹⁶ Вж. член 3, буква а) от Регламент № 146/2008.

39. Съгласно член 2, буква д) от Регламент № 1782/2003 и член 2, буква д) от Регламент № 73/2009 (който са формулирани по почти идентичен начин и при всички случаи имат еднакъв смисъл на единадесетте първоначални езика) „плащания през дадена календарна година“ са „предоставените плащания или плащанията, които трябва да бъдат предоставени за съответната година или съответните години, включително всички плащания за други периоди, които започват през тази календарна година или тези календарни години“.

40. В изменената редакция на член 6, параграф 1, трета алинея от Регламент № 1782/2003 се предвижда, че що се отнася до двете предходни алинеи от член 6, параграф 1, за 2008 г. календарната година съответства на периода от 1 април до 31 декември 2008 г.

41. Следователно първоначалната редакция на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 е приложима за плащанията, отпускани за календарната 2007 г., включително плащанията за други периоди, започващи през тази година.

42. За календарната 2008 г. първоначалната редакция на член 6, параграф 1 се прилага за помощта, отпускана за периода от 1 януари до 31 март 2008 г., в това число плащанията за други периоди, започнали през този тримесечен период, който следва да се тълкува като представляващ специален период или отделна „календарна година“¹⁷.

43. За плащанията, отпускани за периода от 1 април до 31 декември 2008 г., в това число плащанията за други периоди, започващи в този деветмесечен период, приложима е изменената редакция на член 6, параграф 1.

44. Що се отнася до регламентите на Комисията, съгласно член 81 от Регламент № 796/2004 последният се прилага за „молбите за помощи относно пазарните години и премийни периоди, стартиращи от 1 януари 2005 г.“ Регламент № 1122/2009 отменя Регламент № 796/2004. Член 86 от Регламент № 1122/2009 по-специално гласи:

„1. Регламент (ЕО) № 796/2004 се отменя, считано от 1 януари 2010 г.

Въпреки това той продължава да се прилага по отношение на заявления за помощи относно пазарните години или премийни периоди, с начало преди 1 януари 2010 г.“

45. Съгласно член 2, параграф 25 от Регламент № 1122/2009 на Комисията „премиен период“ означава „периодът, за който се отнасят заявленията за помощ, независимо от момента на представянето им“.

46. Така съгласно формулировката на релевантните разпоредби намаления на помощта, разглеждани в главните производства, свързани с пазарните години или премийните периоди, започващи след 1 януари 2005 г. и преди 1 януари 2010 г., се уреждат от Регламент № 796/2004 на Комисията.

¹⁷ Това произтича от факта, че изменената редакция на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 се прилага от 1 април 2008 г. в съответствие с член 3, буква а) от Регламент № 146/2008, вж. бележка под линия 3 по-горе.

По първия въпрос

47. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска разяснения относно правилното тълкуване на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и разпоредбите на Регламент № 796/2004 на Комисията за прилагане на тази разпоредба. По-конкретно, тя иска да се установи дали член 6, параграф 1 следва да се тълкува в смисъл, че намаленията на помощта, с които се санкционират нарушенията на изискванията за кръстосано спазване, трябва да се изчисляват въз основа на общата директна помощ, платима за годината на нарушението, или на тази за годината на констатацията на нарушението.

48. Най-напред ще разгледам първоначалната редакция на Регламент № 1782/2003. След това ще анализирам дали положението е променено с изменението на член 6, параграф 1 от този регламент, въведено с Регламент № 146/2008, след което ще продължа с подробните правила за прилагане, приети от Комисията (Регламент № 796/2004). Тази последователност на анализа спазва йерархичната взаимовръзка между регламента на Съвета и регламента на Комисията за прилагане.

Регламент № 1782/2003

49. От текста, преди изменението, на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 на десет от единадесетте първоначални езика¹⁸ ясно личи, че намалението на помощта в случай на неспазване следва да се приложи за годината на нарушението. Така например текстът на английски език предвижда намалението да се приложи за „the total amount of direct payments to be granted in the calendar year in which the non-compliance occurs“. Текстовете на датски, нидерландски, фински, гръцки, италиански, португалски, испански и шведски език изрично предвиждат същото¹⁹, като това следва също така, макар и по-малко експлицитно, от текста на немски език (логично „betreffenden Kalenderjahr“ се свързва с времето, когато дадено действие или бездействие води до въпросното неспазване)²⁰.

50. Единствено текстът на член 6, параграф 1 на един език, а именно на френски, е формулиран по-противоречиво, като се посочва, че намалението следва да се прилага за годината на констатацията на неспазването²¹.

51. Съгласно постоянната съдебна практика формулировката, използвана в текста на разпоредба от правото на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици, тъй като подобен подход всъщност би бил несъвместим с изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза²².

18 Под „текстове на първоначалните езици“ имам предвид текстовете на официалните езици на Европейския съюз към момента на приемане на Регламент № 1782/2003.

19 На датски език: „det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted“, нидерландски: „het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt“, фински: „sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu“, гръцки: „να κατάβληθούν κατά το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο σημειώθηκε η μη εφαρμογή“, италиански: „nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza“, португалски: „no ano civil em que ocorre tal incumprimento“, испански: „en el año natural en que se produzca el incumplimiento“ и шведски: „det år då överträdelsern inträffar“.

20 Текстът на немски език гласи: „Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem *betreffenden Kalenderjahr* [...] zu gewährenden Direktzahlungen [...] gekürzt oder ausgeschlossen“.

21 Текстът на френски език гласи: „le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ou supprimé“.

22 Вж. решение от 26 април 2012 г., DR и TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, т. 44).

52. В случая е ясно, че текстът на френски език е в несъответствие с текста на всички останали първоначални езици. Поради тази причина не може да бъде използван (както Комисията изглежда твърди в съдебното заседание) като единствена основа за тълкуване на член 6, параграф 1. Все пак, ако се допусне, че текстът на френски език не произтича само от грешка в превода, наличието на този различаващ се текст означава, че изцяло буквалното тълкуване на тази разпоредба въз основа на текста на останалите десет езика не може само по себе си да бъде окончателно. В случай на несъответствия между текстовете на разпоредба от правото на Съюза на различните езици въпросната разпоредба трябва да се тълкува с оглед на общата структура и целите на правната уредба, от която е част²³. Дължимо внимание трябва да се отдаде и на евентуалните ограничения за тълкуването, наложени от необходимостта да бъдат спазени основните принципи на правото на Съюза, по-специално принципът на равенство и принципът на пропорционалност²⁴. Ще разгледам тези съществени ограничения по-нататък в настоящото заключение²⁵.

Цел

53. Съображение 2 от Регламент № 1782/2003 гласи, че „[п]ълното изплащане на директни помощи трябва да е свързано със спазване на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности“ и че „държавите членки трябва да оттеглят директните помощи изцяло или частично на базата на критерии, които са пропорционални, обективни и градиранни“, ако тези стандарти не са спазени. Самият член 6, параграф 1 изисква, за да се приложат намаленията, за неспазването да „е пряко отговорен даден земеделски производител“.

54. Следователно целта на релевантните разпоредби на Регламент № 1782/2003, както са приети първоначално, е била да се установи набор от правила, предвиждащи пряка връзка между неспазването и намаленията на платимата помощ²⁶.

55. Дали за постигането на тази цел е най-подходящо санкцията за неспазване да се изчислява въз основа на помощта, платима за годината на нарушението, или за годината на констатацията му?

56. Използването на определени процентни намаления запазва търсената пряка връзка със санкционираното нарушение само ако те се изчисляват въз основа на размера на помощта, която би била дължима за годината, в която е извършено нарушението. Ако процентното намаление вместо това се прилага за годината на констатацията и тази година е различна от годината на нарушението, санкцията ще продължава да бъде намаление от (например) 3 % от помощта само *ако се случи така*, че размерът на помощта, дължима за годината на констатацията, случайно е идентичен с този на помощта, дължима за годината на нарушението. Не може логично да се твърди, че такава санкция е изчислена „на базата на критерии, които са пропорционални, обективни и градиранни“²⁷.

23 Вж. решение от 26 април 2012 г., DR и TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, т. 45).

24 Вж. например заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Dowling (C-85/90, EU:C:1992:170, т. 10) и заключението на генералния адвокат Mazák по дело Schutzverband der Spirituosen-Industrie (C-457/05, EU:C:2007:345, т. 44).

25 Вж. съответно точки 87—94 и 96—102 по-долу.

26 Изискването за неспазването да „е пряко отговорен“ земеделският производител, първоначално е свързано с предварителното условие за придобиване на правото на помощ, съгласно което земеделският производител трябва да разполага със съответните поземлени парцели за определен период от поне 10 месеца: вж. член 44, параграф 3 от Регламент № 1782/2003. С въведеното с Регламент № 146/2008 изменение този период се намалява на един-единствен ден и се разширява отговорността на кандидата за помощ при неспазване, като се включват в някои случаи декларираните обработвани площи, като например когато земята е била прехвърлена: вж. член 1, параграф 3 и съображения 2 и 3 от Регламент № 146/2008.

27 Разглеждам възможните последици от застъпеното от Комисията тълкуване за отделен земеделски производител и за група от трима земеделски производители, извършили едно и също нарушение на задълженията си за кръстосано спазване, чрез два практически примера: вж. точки 61—63 и 90—93 по-долу.

57. Ако целта на правилата бъде разгледана в по-широк аспект: целта на изискванията за кръстосано спазване и прилаганите за неспазване санкции е да задължи земеделските производители, получаващи помощ по схемите за директни плащания на помощи, да спазват всяка година действащото законодателство относно земеделската земя, производство и дейност²⁸. Струва ми се, че тази цел се постига най-добре чрез прякото и ясно свързване на санкцията с годината на нарушението.

58. В случая е от значение да се установи, че годината на нарушението в известен смисъл е определена произволно. Приемам, че когато се извършват проверки на място, действително нередностите често може да бъдат открити през същата година, която е и годината на нарушението. В този случай, разбира се, резултатът от изчислението на процентното намаление ще бъде един и същ, независимо дали за основа на изчислението се приема директната помощ, платима за годината на нарушението, или тази, платима за годината на констатацията. Двете са идентични. Когато обаче се установи нередност в резултат на различна проверка (както например в делата, във връзка с които е отправено настоящото запитване), годината на констатацията е годината, в която компетентните органи *установяват* извършването на нарушението. Няма логично основание да се поддържа, че с намаление от X % от директната помощ, която в противен случай би била платима за последваща година, нямаща пряка връзка с годината на нарушението, се запазва „пропорционална, обективна и градирана“ връзка между нарушението и санкцията.

59. Комисията се опитва да намекне, че използването на годината на нарушението като основа поражда затруднение, тъй като, когато годината на констатацията е последваща спрямо тази на нарушението, помощта вече е била платена.

60. В случая е от значение да се направи разграничение между *изчисляването* на намалението и неговото *отнасяне* към размера на помощта, която в противен случай би била платена на земеделски производител. Данните за минали периоди за земеделските плащания се съхраняват от компетентните национални органи: понастоящем обикновено на компютъризирани системи. Както Комисията признава в съдебното заседание в отговор на въпроси на Съда, поради това е напълно възможно намалението да бъде *изчислено* въз основа на данните от минал период за заявленията за директна помощ за годината на нарушението, след което това намаление да бъде *отнесено* към следващото висящо заявление за помощ. Един елементарен пример е достатъчен, за да онагледя този аспект и да покаже защо е желателно да се използва този подход.

61. Да предположим, че през година 1 земеделски производител А кандидатства и надлежно получава 10 000 EUR директна помощ. През година 2 той увеличава стопанството си, поради което кандидатства и получава директна помощ от 20 000 EUR. Впоследствие, през година 3, се установява, че поради небрежност той всъщност е нарушил изискване за кръстосано спазване за година 1. Към момента на констатацията земеделски производител А има висящо заявление (за своята директна помощ за година 3) — този път за 30 000 EUR, тъй като отново е увеличил размера на стопанството си.

62. В приетите от Комисията подробни правила за прилагане се посочва намаление от 3 % на дължимата помощ като санкция за извършено по небрежност нарушение на задълженията за кръстосано спазване (член 66 от Регламент № 796/2004 на Комисията). Очевидно тази санкция не може да бъде *отнесена* към директната помощ за година 1, тъй като земеделският производител вече я е получил. Нищо обаче не пречи размерът на санкцията да бъде *изчислен*

²⁸ Вж. съображение 2 от Регламент № 1782/2003.

въз основа на директното плащане, дължимо за година 1 (в резултат на което санкцията е в размер на 300 EUR — тоест 3 % от 10 000 EUR), след което да бъде *отнесен* към размера на директната помощ, която земеделският производител предстои да получи за година 3. Така през година 3 земеделски производител А ще получи 30 000 EUR минус 300 EUR, тоест 29 700 EUR.

63. Чрез този метод правилно се санкционира, с намаление от 3 %, нарушението, извършено по небрежност от земеделски производител А през година 1. Ако санкцията се изчислява въз основа на и се отнася към директната помощ, дължима за година 3, ще се приложи санкция (изчислена като 3 % от 30 000 EUR, тоест 900 EUR), която *не* съответства на 3 % от директната помощ, дължима за годината, в която е извършено по небрежност нарушението на изискването за кръстосано спазване. Вместо това въпросното нарушение по небрежност ще се санкционира при ставка от 9 %.

64. Затова според мен член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, в първоначалната му редакция, следва да се тълкува в смисъл, че намаленията на помощта при неспазване на изискванията за кръстосано спазване трябва да се изчисляват въз основа на директната помощ, платима за календарната година, в която е извършено нарушението.

Регламент № 146/2008

65. Член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 е изменен с Регламент № 146/2008, считано от 1 април 2008 г. След изменението текстът на английски език гласи:

„Where the statutory management requirements or good agricultural and environmental conditions are not complied with at any time in a given calendar year (hereinafter ‘the calendar year concerned’), and the non-compliance in question is the result of an act or omission directly attributable to the farmer who submitted the aid application in the calendar year concerned, the total amount of direct payments to be granted [...] to that farmer, shall be reduced or cancelled [...] [Когато не са спазени законоустановените изисквания за управление или условията за добро селскостопанско и екологично състояние по всяко едно време през дадена календарна година (наричана по-долу „съответната календарна година“), и това неспазване е в резултат на действие или бездействие, което се дължи пряко на земеделския производител, подал заявленията за помощ през съответната календарна година, общата сума на преките плащания, които следва да се отпуснат на този земеделски производител [...], се намалява или не се изплаща [...].“

66. В изменената редакция не се посочва изрично годината на констатацията в нито един от текстовете на единадесетте първоначални езика, като наличните преди изменението езикови несъответствия между текста на френски език и на останалите десет езика изглежда са отстранени.

67. В съображенията на Регламент № 146/2008 (или в тези на Регламент № 73/2009, който впоследствие заменя и отменя изменения Регламент № 1782/2003) не се упоменава, че законодателят иска да въведе промяна по отношение на изчислението на намаленията, които следва да се прилагат за размерите на директните помощи с цел санкциониране на нарушенията на изискванията за кръстосано спазване.

68. Комисията отбелязва този факт²⁹ и изрично изтъква, че поради това член 6 от Регламент № 1782/2003 трябва да се разбира в един и същи смисъл преди и след изменението му с Регламент № 146/2008.

²⁹ В писменото си становище Комисията прилага същия анализ и по отношение на член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009, на който според нея трябва да се придаде същият смисъл както на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.

69. Споделям становището, че на първоначалния и на изменения текст трябва да се придаде един и същи смисъл. Струва ми се, че недвусмисленото тълкуване на изменения текст отново сочи за *пряката връзка*, която следва да съществува между неспазването и произтичащата санкция. Както австрийското правителство правилно отбелязва в писменото си становище по първия преюдициален въпрос, тази пряка връзка може да се осигури единствено чрез изчислението на процентното намаление, което следва да се приложи за директната помощ, която земеделският производител в нарушение би получил, въз основа на помощта, дължима за годината на нарушението. Нито текстът, нито целта насочват към алтернативното тълкуване, застъпено от Комисията.

70. Затова заключавам, че изменената редакция на член 6, параграф 1 следва, подобно на първоначалната, да се тълкува в смисъл, че изисква намаленията на директните плащания за санкциониране на нарушение на изискванията за кръстосано спазване да се изчисляват въз основа на общата директна помощ, платима за годината на нарушението.

71. При тези условия по-нататък ще разгледам релевантните разпоредби на регламента на Комисията за прилагане.

Регламент № 796/2004 на Комисията

72. Текстът на член 66 от Регламент № 796/2004 на Комисията на единадесетте първоначални езика предвижда, че намалението на директните плащания в случай на неспазване по небрежност на изискванията за кръстосано спазване следва да се прилага за годината на констатацията на неспазването.

73. Въз основа на този текст Комисията приканва Съда да тълкува член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 с оглед на формулировката, която е избрала за своя регламент за прилагане, и на волята ѝ при избора на тази формулировка.

74. Съгласно постоянната практика на Съда обаче регламент за прилагане (третично законодателство), приет на основание на оправомощаваща разпоредба в регламент на Съвета (вторично законодателство), не може да дерогира разпоредбите на последния регламент, на който е подчинен³⁰. Релевантните части от Регламент № 796/2004 на Комисията са приети на основание членове 7 и 144 от Регламент № 1782/2003. Следователно Комисията е била обвързана от разпоредбите на Регламент № 1782/2003 — по-специално от залегналия в член 6, параграф 1 от него принцип — когато е приемала подробните правила, за да приведе в действие този принцип. Тя не може законосъобразно да установява правила, които противоречат на Регламент № 1782/2003. Делегираните правомощия, с които разполага, за да упражнява законотворческите си функции, приемайки третичен регламент, са ограничени от посоченото в (от гледна точка на йерархията, с по-висок ранг) вторично законодателство, прието от Съвета.

75. Вече посочих, че според мен член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 установява годината на нарушението като годината, която трябва да бъде използвана за изчислението на процентното намаление на директната помощ, с което се санкционира това нарушение. Текстът на член 66, параграф 1 от Регламент № 796/2004 на Комисията, ако бъде тълкуван точно, е напълно в състояние да носи смисъл, който е съвместим с това изискване.

³⁰ Вж. решения от 10 март 1971 г., Deutsche Tradax (38/70, EU:C:1971:24, т. 10) и от 2 март 1999 г., Испания/Комисия (C-179/97, EU:C:1999:109, т. 20).

76. В точка 60 по-горе вече обърнах внимание на същественото разграничение между *изчисляване* и *отнасяне*. Съгласно член 66, параграф 1 „се прилага намаляване на общата сума на преките плащания [...], които са били или трябва да бъдат отпуснати на въпросния земеделски производител по силата на молби за помощ, които той е подал или ще подаде в течение на календарната година на констатацията“ (курсивът е мой). Комисията приканва Съда да тълкува глагола „прилага“ като означаващ *както „изчислява“, така и „отнася“*. При все това, доколкото ми е известно, няма езиково основание в подкрепа на такова тълкуване. „Прилага“ е по-скоро абстрактна и обща дума. Тя може (с готовност допускам) да се схваща като означаваща „изчислява“ (като синоним на „се изчислява въз основа на“), като това очевидно е начинът, по който Комисията иска тя да се тълкува. „Прилага“ обаче може да означава също така просто „се отнася към“ (след като вече е извършено „изчисление“ или „пресмятане“ на различно основание). Според мен няма основание да се приеме, че „прилага“ непременно трябва да означава *както „изчислява“, така и „отнася“*, ако това противоречи на търсената с мярката цел (каквото при все това щеше да резултатът, ако този двоен смисъл бе възприет в случая).

77. Вярно е, че в последното изречение от първата алинея на член 66, параграф 1 се говори за „3 % от общата сума“, което изглежда препраща към плащането, дължимо за календарната година на констатацията. С оглед на тълкуването на регламента на Съвета (от гледна точка на йерархията, с по-висок ранг), което считам за правилно, ми се струва, че поставените от мен в курсив думи непременно трябва да отпаднат.

78. Тъй като в хода на съдебното заседание в отговор на въпроси на Съда Комисията категорично поддържа застъпеното от нея тълкуване на законодателството, се налага внимателно да разгледам допълнителната обосновка, която тя изтъква в подкрепа на предложеното от нея тълкуване.

79. Първо, Комисията твърди, че извършваните на място проверки за неспазване са задължителни, докато административният контрол (каквото е упражнен в делата в основата на настоящото запитване) е по избор³¹. Затова годината на нарушението и годината на констатацията обикновено съвпадат.

80. Датското правителство не е съгласно с Комисията по отношение на фактите и представя доказателства в подкрепа на това, че двете години невинаги непременно съвпадат.

81. Очевидно е, че когато годината на нарушението и годината на констатацията съвпадат, не е от значение коя от тях се възприема за основа за изчислението на процентното намаляване от размера на помощта, за да се санкционира нарушението на задълженията за кръстосано спазване. Когато обаче двете години *не* съвпадат, изборът на годината за изчислението може да е от голямо значение³². Следователно доводът на Комисията е несъстоятелен.

82. Второ, Комисията се позовава на административни съображения. По-меко казано, доводът ѝ е, че е най-лесно приспадането да бъде изчислено въз основа на същата година, за която впоследствие трябва да бъде отнесено.

83. В отговор на въпрос, зададен от Съда в съдебното заседание, тя все пак признава, че компетентните органи в държавите членки би следвало да съхраняват данни от минали периоди за плащанията на помощи, вероятно в компютъризирана форма, и че не би било много трудно приспадането да се изчисли с оглед на годината на нарушението, след което да се отнесе към годината на констатацията. Комисията признава също, че когато няма висящо заявление за

31 В случая Комисията цитира член 25, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1782/2003, както и член 22, параграфи 1 и 2 от Регламент № 73/2009.

32 Вж. примерите, дадени в точки 61—63 по-горе и точки 90—93 по-долу.

помощ в годината на констатацията (например, защото лицето, отговорно за нарушението, вече е преустановило селскостопанската си дейност), съвсем възможно е приспадането да се изчисли с оглед на годината на нарушението, след което да се иска възстановяване на надплатената помощ за тази година под формата на дълг към компетентните органи. Струва ми се, че с това се оборва доводът на Комисията, свързан с административни съображения.

84. Трето, Комисията се основава на волята, която е имала при изготвяне на регламента за прилагане като насока за начина, по който следва да се тълкува Регламент № 1782/2003. Вече разгледах и отхвърлих тези съображения³³.

85. Стигам до заключението, че с тези доводи не се привеждат основателни съображения за възприемането на различно становище относно начина на тълкуване на регламента на Съвета (а оттам и на регламента на Комисията за прилагане).

86. Освен това има по-голямо и по-съществено възражение срещу изтъкнатата от Комисията позиция.

По принципа на равенство

87. Член 40, параграф 2, втора алинея ДФЕС предвижда, че общата организация на селскостопанските пазари „изключва дискриминацията между производителите или потребителите в рамките на Съюза“. Тази формулировка ясно забранява дискриминацията между производителите на един и същ продукт. Тя обаче не се отнася по същия ясен начин до изчислението на намаленията на изплащаната на земеделските производители помощ съгласно Регламент № 1782/2003. Въпреки това предвидената в Договора забрана на дискриминацията е просто конкретно провъзгласяване на общия принцип на равенство (или на равно третиране), който е сред основните принципи на правото на Съюза. Той изисква сходни положения да не бъдат третирани различно, освен ако разграничаването не е обективно обосновано³⁴.

88. Тълкуването на Регламент № 1782/2003, изтъкнато от Комисията в Регламент № 796/2004 и в писмените насоки, дадени от нея на Агенцията за опазване на околната среда в писмото от 7 февруари 2013 г., съгласно което се изисква намаленията на помощта да се изчисляват въз основа на размера на помощта за годината на констатацията, в съответствие ли е с принципа на равенство?

89. Според мен отговорът е явно отрицателен. Ще онагледа това със следния пример.

90. Да предположим, че земеделски производители А, Б и В развиват идентични стопанства и че всеки има право да получи 10 000 EUR директна помощ за година 1. Всеки от тях извършва едно и също нарушение на изискванията за кръстосано спазване през година 1, но нарушенията остават неразкрити през тази година.

91. През година 2 земеделски производител А преустановява тази своя стопанска дейност и прехвърля стопанството си на друг земеделски производител. Земеделски производител Б продължава да развива същото стопанство и да подава заявление за директна помощ в същия размер (10 000 EUR). Земеделски производител В започва да увеличава размера на стопанството си и съответно да подава заявление за по-голяма директна помощ.

³³ Вж. точка 74 по-горе.

³⁴ Решение от 19 октомври 1977 г., Ruckdeschel и др. (117/76 и 16/77, EU:C:1977:160, т. 7).

92. Нарушенията се установяват през година 3. Компетентните национални органи надлежно правят „констатации“ за неспазването и издават решения за намаляване на директната помощ за всеки земеделски производител с 3%, изчислени — както Комисията твърди, че е правилно — въз основа на общия размер на директната помощ, на която има право всеки земеделски производител за година 3.

93. В резултат на това директното плащане за земеделски производител А (който не е подал заявление за директна помощ за година 3 поради прекратяване на селскостопанската си дейност) трябва да бъде намалено с 3%, умножени по нула. Той избягва понасянето на санкция. Директното плащане за земеделски производител Б, който продължава да обработва същите площи както през година 1 и има право на директни плащания в размер на 10 000 EUR за година 3, трябва да бъде намалено с 3%, умножени по 10 000 EUR, тоест с 300 EUR. Наложената му санкция по случайност е същата като тази, която би била наложена, ако годината на нарушението бе послужила за основа при изчисляване на трипроцентното намаление на помощта. (Казвам „по случайност“, тъй като просто се получава така, че размерът на стопанството му и на директната помощ, на която има право, са същите за година 3, както за година 1). Земеделски производител В действително е увеличил съществено стопанството си и има право да получава директни плащания в размер на 100 000 EUR за година 3. Вследствие на това санкцията за неспазване на задълженията му през година 1 е намаление от 3000 EUR, приложено към директното плащане за година 3.

94. Става ясно, че в резултат от прилагането на методологията на Комисията се налагат много различни санкции на тримата земеделски производители А, Б и В (съответно 0 EUR, 300 EUR и 3000 EUR) за *съвсем същото нарушение на изискванията за кръстосано спазване* за година 1. Комисията не изтъква доводи, съвместими с целите на законодателството, които да обосноват подобен резултат. Идентично поведение по-скоро бива санкционирано по съвсем различен начин поради причини, които нямат нищо общо с действителното неспазване и които са също толкова неотнормирани към целите на прилаганото законодателство.

95. Комисията, която е наясно с тези затруднения, изтъква принципа на пропорционалност за решаването на така породилата се несправедливост. Затова по-нататък ще продължа с разглеждането на изтъкнатия от нея довод въз основа на този принцип.

По принципа на пропорционалност

96. Мерките, привеждани в действие с разпоредби на правото на Съюза, следва да са годни да осъществят набелязаната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ³⁵. Както е видно от примера, който дадох непосредствено по-горе, това изискване не е изпълнено, ако прилаганото като санкция процентно намаление се изчислява въз основа на директната помощ, платима за годината на констатацията. Този метод не е „годен да осъществи целите, набелязани“ с Регламент № 796/2004 на Комисията. С него не се санкционира неспазването, когато земеделският производител не е подал заявление за помощ по схемата за директни плащания през следващата година (земеделски производител А в моя пример). За сметка на това с него се санкционират някои случаи на неспазване по-тежко от необходимото (и изглежда по-тежко от очакваното) (земеделски производител В в моя пример). Тази методология запазва търсената пряка връзка между нарушението на правилата за кръстосано спазване и наложената за нарушението санкция само когато годината на нарушението съвпада с годината на констатацията.

³⁵ Вж. по-специално решения от 18 ноември 1987 г., *Maizena и др.* (137/85, EU:C:1987:493, т. 15), от 10 декември 2002 г., *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 122), от 10 юли 2003 г., *Комисия/ЕЦБ* (C-11/00, EU:C:2003:395, т. 156) и от 13 декември 2012 г., *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost* (C-11/12, EU:C:2012:808, т. 39).

97. В писменото си становище Комисията признава, че при такива обстоятелства може да е нарушен принципът на пропорционалност. Като решение тя предлага в тези ограничени случаи вместо това за основа на изчислението да се използват директните плащания за годината на неспазване. Доколкото разбирам, Комисията твърди, че правилната методология е да се използва годината на констатацията като основа за изчисление на санкцията; когато обаче общото правило води до резултат, който е очевидно неправилен, може да се прибегне до принципа на пропорционалност за поправяне на положението.

98. В съдебното заседание Комисията не е в състояние в отговор на зададен въпрос да посочи пример от практиката на Съда, при който последният потвърждава използването на принципа на пропорционалност за поправяне на *структурен порок*, причинен от избора на конкретна методология. На мен също не ми е известно дело, в което се подкрепя това ново предложение.

99. В съдебното заседание датското правителство подчертава — според мен правилно — че методологията за изчисление на санкцията трябва преди всичко да изпълнява два критерия. Тя трябва да е ясна, за да може лесно да се прилага от компетентните национални органи по отношение на много голям брой отделни случаи, и трябва да предоставя правна сигурност както за отделните земеделски производители, така и за националната администрация. Трудно е да си представим по-неблагоприятно за постигането на тези две цели решение от това, при което цялата основа на изчислението се променя по усмотрение на администриращите схемата органи, когато резултатът от прилагането на стандартната методология е „достатъчно“ неприемлив (каквото и точно да означава това).

100. Накрая, следва да припомня също довода на Комисията, че *не* е необходимо да се прибегва до принципа на пропорционалност като коректив, когато е налице умишлено неспазване на правилата, поради принципа „*fraus omnia corrumpit*“. Законодателят на Съюза обаче е предвидил конкретна разпоредба, предвиждаща различен (по-висок) процент за санкционирането на случаи на умишлено неспазване в сравнение със санкцията, приложима за неспазване в случай на небрежност³⁶. При тези условия считам, че доводът на Комисията е трудно разбираем и при всички положения е неубедителен.

101. Затова решително препоръчвам на Съда да не прибегва до това — според мен съмнително — прилагане на принципа на пропорционалност при справяне със затрудненията, които ясно следват от предпочитаната от Комисията методология, а вместо това да възприеме тълкуването на Регламент № 1782/2003 и Регламент № 796/2004 на Комисията, което позволява по начало да се избегнат тези затруднения.

Отговор на първия преюдициален въпрос

102. Поради това заключавам, че член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, както в първоначалната, така и в изменената с Регламент № 146/2008 редакция, следва да се тълкува в смисъл, че процентните намаления на директните помощи с оглед на санкциониране на нарушенията на изискванията за кръстосано спазване трябва да се изчисляват въз основа на директната помощ, платима за календарната година, в която е извършено нарушението. Член 66, параграф 1 от Регламент № 796/2004 на Комисията следва да се тълкува в смисъл, че намалението на директните помощи, прилагано, за да се санкционират нарушенията на изискванията за кръстосано спазване, трябва да се изчислява с оглед на годината на нарушението, след което да се отнася — тоест прилага — към помощта, платима за годината на констатацията.

³⁶ Вж. член 7, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 и член 24, параграф 3 от Регламент № 73/2009; вж. още член 67 от Регламент № 796/2004 на Комисията и член 70, параграф 8 и член 72, параграф 1 от Регламент № 1122/2009 на Комисията.

По втория въпрос

103. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали отговорът, който Съдът дава на първия въпрос, се прилага и по отношение на член 23, параграф 1 от Регламент № 73/2009 и член 70, параграф 4 и член 70, параграф 8, буква а) от Регламент № 1122/2009 на Комисията. Този въпрос мога да разгледам накратко.

104. Член 23 от Регламент № 73/2009 възпроизвежда почти дословно текста на член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, изменен с Регламент № 146/2008. Прочитът на преамбюла на Регламент № 73/2009 не разкрива волята на законодателя да измени принципа, залегнал в измененния текст на член 6 от Регламент № 1782/2003, при заменянето му с член 23 от Регламент № 73/2009.

105. Следователно изложеният от мен по-горе анализ по отношение на член 6 от Регламент № 1782/2003, както в първоначалната, така и в изменената му редакция, се отнася и до член 23 от Регламент № 73/2009.

Регламент № 1122/2009 на Комисията

106. Член 70 от Регламент № 1122/2009 на Комисията е озаглавен „Общи принципи и определение“ и параграф 4 от него предвижда, че „[н]еспазванията се считат за „определени“, ако са констатирани като последица от някакъв вид проверка, извършена в съответствие с настоящия регламент, или след като по какъвто и да е друг начин са били доведени до вниманието на компетентния контролен орган или, когато е приложимо, разплащателната агенция“, а параграф 8 предвижда, че „процентът на намалението се прилага по отношение на цялата сума от [...] общата сума на преките плащания, която е била или ще бъде отпусната на въпросния земеделски производител по силата на заявления за помощ, които той е подал или ще подаде в течение на календарната година на констатацията [...]“.

107. По съображенията, които изложих в точки 74—101 по-горе по отношение на съответното правило в член 66, параграф 1 от Регламент № 796/2004, за да бъде в съответствие с предвидения в член 23 от Регламент № 73/2009 принцип, член 70 от Регламент № 1122/2009 на Комисията следва да се тълкува в смисъл, че намалението на преките помощи, с което се санкционират нарушенията на изискванията за кръстосано спазване, трябва да се изчислява с оглед на годината на нарушението, след което да се отнася — тоест прилага — към помощта, платима за годината на констатацията.

108. Поради това на втория преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 23 от Регламент № 73/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че процентните намаления на директните помощи с оглед на санкциониране на нарушенията на изискванията за кръстосано спазване следва да се изчисляват въз основа на директната помощ, платима за календарната година, в която е извършено нарушението. Член 70 от Регламент № 1122/2009 следва да се тълкува в смисъл, че намалението на директните помощи, с което се санкционират нарушенията на изискванията за кръстосано спазване, трябва да се изчислява с оглед на годината на нарушението, след което да се отнася — тоест прилага — към помощта, платима за годината на констатацията.

Заклучение

109. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Østre Landsret (Източен областен съд, Дания) въпроси по следния начин:

По третия въпрос:

„Член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители, в първоначалната му редакция, се прилага за плащанията, отпускани за календарната 2007 г., включително за плащанията за други периоди, започващи през тази година.

Член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, в първоначалната му редакция, се прилага за плащанията, отпускани за периода от 1 януари до 31 март 2008 г., включително за плащанията за други периоди, започващи през този тримесечен период.

За плащанията, отпускани за периода от 1 април до 31 декември 2008 г., в това число плащанията за други периоди, започващи в този деветмесечен период, се прилага член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, изменен с Регламент (ЕО) № 146/2008 на Съвета от 14 февруари 2008 г.

Съгласно член 86 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. се прилага за заявления за помощи относно пазарните години или премийни периоди, започващи преди 1 януари 2010 г.“

По първия въпрос:

„Член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, както в първоначалната, така и в изменената с Регламент № 146/2008 редакция, следва да се тълкува в смисъл, че процентните намаления на директните помощи с оглед на санкциониране на нарушенията на изискванията за кръстосано спазване трябва да се изчисляват въз основа на директната помощ, платима за календарната година, в която е извършено нарушението. Член 66, параграф 1 от Регламент № 796/2004 на Комисията следва да се тълкува в смисъл, че намалението на директните помощи, прилагано, за да се санкционират нарушенията на изискванията за кръстосано спазване, трябва да се изчислява с оглед на годината на нарушението, след което да се отнася — тоест прилага — към помощта, платима за годината на констатацията“.

По втория въпрос:

„Член 23 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 трябва да се тълкува в смисъл, че процентните намаления на директните помощи с оглед на санкциониране на нарушенията на изискванията за кръстосано спазване следва да се изчисляват въз основа на директната помощ, платима за календарната година, в която е

извършено нарушението. Член 70 от Регламент № 1122/2009 следва да се тълкува в смисъл, че намалението на директните помощи, с което се санкционират нарушенията на изискванията за кръстосано спазване, трябва да се изчислява с оглед на годината на нарушението, след което да се отнася — тоест прилага — към помощта, платима за годината на констатацията“.