

OPINIE

Cu privire la sistemele de plăți agricole din UE

Aprilie 2017

Introducere

Prezentul aviz juridic de specialitate este emis de Bernard O'Connor, din cadrul firmei de avocatura NCTM Baroul de Avocați din Bruxelles Belgia pentru SPRL Vasii, Florian și Asociații, avocați din România.

Opinia se referă la funcționarea legislației UE pentru efectuarea de plăți UE către agricultori. Acesta este destinat utilizării în fața instanțelor române și se face pe fondul urmării penale a Arhiepiscopului Petrescu Teodosie pentru fraudă în finanțarea activităților agricole.

Bernard O'Connor practică dreptul UE în Bruxelles - Belgia din 1986 și are o experiență considerabilă în dreptul agricol. Acesta a scris o serie de cărți și monografii articole cu privire la diferite aspecte ale dreptului agricol al UE și a contestat politica agricolă în instanțele UE de la Luxemburg. Dl O'Connor este avocat pentru Consiliul Uniunii Europene, în numeroase cazuri aduse în fața instanțelor UE. Un CV detaliat al domnului O'Connor este atașat prezentei opinii.

Legislația relevantă UE

Faptele care stau la baza urmării penale a dl. Petrescu Teodosie s-au desfășurat începând cu 2010 până în 2016. În această perioadă au existat o serie de modificări și reforme în legislația agricolă a UE.

Legea actuală:

- Regulamentul UE 1306/2013 pus în aplicare prin CE 640/2014 și CE 809/2014
- Regulamentul UE 1307/2013 pus în aplicare prin CE 639/2014 și CE 641/2014

Legea anterioară:

- Regulamentul CE 1782/2003 pus în aplicare prin CE 796/2004 și abrogat prin CE 1290/2005
- Regulamentul CE 1290/2005, Regulamentul CE 485/2008, Regulamentul CE 637/2008, Regulamentul CE 73/2009, pus în aplicare prin CE 1120/2009, CE 1121/2009 și 1122/2009 CE, toate abrogate prin Regulamentul UE 1307 / 2013

O examinare detaliată a legislației aplicabile în prezent

Pe baza următoarelor legi:

- Regulamentul UE 1306/2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune, adoptată la data de 17 decembrie 2013 și care se aplică începând cu 1 ianuarie 2014.
- Regulamentul UE 1307/2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune, adoptată la data de 17 decembrie 2013 și care se aplică începând cu 1 ianuarie 2015.

- CE 809/2014 privind IACS (Sistemul Integrat de Administrare și Control), măsuri de dezvoltare rurală și ecocondiționalitate, adoptată la data de 17 iulie 2014 și care se aplică începând cu 1 ianuarie 2015.

Statele membre ale UE sunt obligate:

Să stabilească și acrediteze în calitate de agenții de plăți ai departamentelor sau organismelor care au o organizare administrativă și un sistem de control intern, care oferă suficiente garanții că plățile sunt legale și regulamentare, și sunt reprezentate în mod corespunzător pentru agenții. În acest scop, agențiile de plăți trebuie să respecte condițiile minime de acreditare în ceea ce privește mediul intern, activitățile de control, informare, comunicare și monitorizare, stabilite de Comisie prin acte delegate. (UE 1306/2013, articolul 7)

Să desemneze un organism de audit public sau privat. Acest organism trebuie să prezinte un aviz, elaborat în conformitate cu standardele de audit general acceptate, cu privire la caracterul complet, acuratețea și veridicitatea conturilor anuale ale agenției de plăți. Acesta trebuie să dispună de expertiza tehnică necesară și să fie independent operațional de agenția de plăți, precum și de autoritatea care a acreditat agenția. Comisia ar trebui să adopte acte care stabilesc sarcinile organismelor de audit (cecuri, rapoarte, documente de însoțire), principiile de audit și metodele de audit care urmează să fie utilizate. (UE 1306/2013, articolul 9)

Să stabilească un sistem de consiliere a beneficiarilor privind gestionarea terenurilor și administrarea fermei, exploatat de către organismele publice desemnate sau de către organisme private. Sistemul va cuprinde:

- Obligațiile care rezultă din cerințele de reglementare și standardele pentru condiții agricole și de mediu;
- Practicile agricole benefice pentru climă și mediu (ca în capitolul 3, titlul III, UE 1307/2013). (UE 1306/2013, articolul 12)

De asemenea, statul se asigură că, consilierii care lucrează în cadrul sistemului de consiliere agricolă sunt calificați corespunzător și instruiți în mod regulat. Mai mult decât atât, statul este responsabil pentru asigurarea separării consilierii de controale. (UE 1306/2013, articolul 13)

Să adopte toate dispozițiile legislative, de reglementare și administrative și să ia orice alte măsuri necesare pentru a asigura o protecție eficientă a intereselor financiare ale Uniunii, în special: (a) să verifice legalitatea și regularitatea operațiunilor finanțate prin fondurile structurale; (b) să asigure prevenirea eficientă a fraudei, (...); (c) să prevină, să detecteze și să corecteze neregulile și fraudele; (d) să impună sancțiuni care sunt eficiente, disuasive și proporționale (e) să recupereze plățile necuvenite, plus dobânzile, și să instituie proceduri judiciare în acest sens, dacă este necesar. (UE 1306/2013, articolul 58.1)

Să creeze sisteme eficiente de administrare și control pentru a asigura respectarea legislației care reglementează schemele de sprijin ale Uniunii ce vizează minimizarea riscului de daune financiare la nivelul Uniunii. Aceste sisteme includ verificarea administrativă sistematică a tuturor cererilor de ajutor și cererilor de plată. De asemenea, acestea trebuie suplimentate cu verificări la fața locului (controale aleatorii, decise pe baza procentului de eroare în diferite domenii). (UE 1306/2013, articolele 58.2, 59)

Să implementeze și să aplice sistemul integrat de control, care cuprinde: o bază de date, un sistem de înregistrare a aplicațiilor, (...)

un sistem de control integrat. Se vor lua toate măsurile suplimentare necesare pentru aplicarea corectă a acesteia. (UE 1306/2013, articolele 67,68)

Să se asigure că toate suprafețele agricole, inclusiv cele care nu mai sunt utilizate în scopuri de producție, sunt menținute în bune condiții agricole și de mediu. În acest scop, trebuie definite standardele minime pentru beneficiari pentru condiții agricole și de mediu bune ale terenului, ținând seama de caracteristicile specifice ale zonelor în cauză, inclusiv de practicile agricole (...), structurile agricole. (UE 1306/2013, articolul 94)

Să ofere beneficiarilor lista cerințelor și standardelor care urmează să fie aplicate la nivelul fermei. (UE 1306/2013, articolul 95)

Să asigure utilizarea sistemului integrat, a sistemelor de administrare și control existente pentru a asigura respectarea normelor privind eco-condiționalitatea. (UE 1306/2013, articolul 96)

Să efectueze controale la fața locului pentru a verifica dacă un beneficiar respectă obligațiile de eco-condiționalitate. (UE 1306/2013, articolul 96)

Să impună sancțiuni administrative în cazul în care normele de eco-condiționalitate nu sunt respectate în orice moment, într-un an calendaristic dat, iar în caz de neconformitate aceasta este direct imputabilă beneficiarului. Această sancțiune se aplică prin reducerea sau excluderea din suma totală acordată sau care urmează să fie acordată în ceea ce privește cererile de ajutor depuse sau prezentate în cursul anului calendaristic al constatării. (UE 1306/2013, articolul 97)

Să limiteze cuantumul pedepsei: maxim 5% în cazul în care neconformitatea se datorează neglijenței; maximum 15% în cazul recidivei; minim 20% în caz de nerespectare deliberată, și poate merge până la excluderea totală, pentru unul sau mai mulți ani calendaristici (UE 1306/2013, articolul 99)

Să informeze Comisia: anual, asupra rezultatelor tuturor auditurilor și controalelor realizate și disponibile; în detaliu despre măsurile luate pentru punerea în aplicare a bunelor condiții agricole și de mediu; în detaliu despre sistemul de consiliere agricolă; aplicarea sistemului integrat. (UE 1306/2013, articolul 102)

În ceea ce privește efectuarea de plăți care nu sunt în mod legal datorate statelor membre:

Pentru nereguli, solicită recuperarea de la beneficiar în termen de 18 luni de la aprobare (dacă este posibil, de asemenea, de la recepția de către agenția de plăți sau organismul responsabil pentru recuperare, a unui raport de control sau a unui document similar, care să ateste că o neregulă a avut loc). În cazul absenței oricărei nereguli se înregistrează printr-un instrument administrativ sau juridic cu caracter definitiv, iar statul membru în cauză va declara drept cheltuială pentru Fonduri sarcina financiară suportată de acesta în conformitate cu primul paragraf. (UE 1306/2013, articolul 54)

Nici o recuperare nu va fi solicitată în cazul în care plata a fost făcută din eroarea autorității competente sau a unei alte autorități și eroarea nu a putut fi detectată de către beneficiar. Cu toate acestea, în cazul în care eroarea se referă la elementele de fapt relevante pentru calcularea plății în cauză, primul paragraf se aplică numai în cazul în care decizia de rambursare nu a fost comunicată în termen de 12 luni de la plată. (CE 809/2014, articolul 7)

Pentru nerespectarea criteriilor de eligibilitate sau ale altor condiții, nu se plătește ajutorul sau retragea totală sau parțială. În cazul în care legislația agricolă prevede acest lucru, statul va impune, de asemenea, o sancțiune administrativă, care va fi proporțională și graduală în funcție de gravitatea, amploarea, durata și repetarea nerespectării. (UE 1306/2013, articolul 63)

Nerespectarea poate duce la reducerea cuantumului subvenției plătite sau care urmează a fi plătită; s-ar putea referi la nerespectarea reală sau poate privi anii anteriori. Limita: 100% din suma plătită sau revendicată (suma la care se aplică penalitatea). (UE 1306/2013, articolul 77.4, 77.6)

Pedeapsa administrativă nu se aplică în caz de: (a) forță majoră; (b) erori evidente; (c) erorii autorității competente sau altei autorități, atunci când aceasta nu a putut fi detectată de către persoana în cauză; (d) persoana în cauză poate demonstra că nu este în culpă pentru nerespectare (...). (UE 1306/2013, articolul 77.1)

Agencia de plată trebuie:

Să furnizeze formularele prestabilite, bazate pe suprafețele determinate în anii precedenți, precum și materialele grafice pentru localizarea acestor zone. (UE 1306/2013, articolul 72)

Să efectueze controale administrative pentru a verifica condițiile de eligibilitate pentru ajutor. Aceste controale sunt, de asemenea, completate de controale la fața locului. (UE 1306/2013, articolul 74). În special, agenția de plată trebuie: i) să permită detectarea nerespectării; ii) să examineze toate elementele care sunt posibile și adecvate pentru control și iii) să se asigure că sunt îndeplinite criteriile de eligibilitate, angajamentele și alte obligații pentru schema

de ajutor sau măsura de sprijin; (...) să se asigure că elementele relevante de eligibilitate sunt dovedite și sprijină ajutorul (CE 809/2014, articolul 28).

Important pentru acest aviz: în absența acestor controale nu trebuie făcută nicio plată (UE 1306/2013, articolul 75)

În orice caz, agenția trebuie să efectueze inspecții fizice pe teren în cazul în care foto-interpretarea orto-imaginilor (prin satelit sau aeriene) nu oferă rezultate care să permită concluzii definitive care urmează să fie trase pentru satisfacerea autorității competente în ceea ce privește eligibilitatea sau dimensiunea corectă a zonei care face obiectul unor controale administrative sau la fața locului. (CE 809/2014, articolul 24)

Să verifice condițiile de eligibilitate prin orice mijloace adecvate. Această verificare trebuie să includă, de asemenea, o verificare a culturii, acolo unde este cazul. În acest scop, se solicită în cazul în care este necesar, dovezi suplimentare. (...) (CE 809/2014, articolul 39)

Este responsabilă pentru efectuarea controlului și verificărilor privind respectarea cerințelor și standardelor în cauză; pentru stabilirea de sancțiuni administrative în cazuri individuale (...). (CE 809/2014, articolul 67)

Cu privire la controalele la fața locului, trebuie să se asigure că, în efectuarea verificărilor, toți beneficiarii selectați sunt verificați în ceea ce privește conformitatea acestora cu cerințele și standardele pentru care autoritatea de control competentă este responsabilă. (CE 809/2014, articolul 71)

Verificările de orice fel trebuie să fie făcute în așa fel încât să se asigure verificarea eficientă a:

- corectitudinii și caracterului complet al informațiilor furnizate în cererea de ajutor, cererea de sprijin, cererea de plată sau altă declarație;
- respectării tuturor criteriilor de eligibilitate, angajamentelor și altor obligații ale schemei de ajutor și / sau a măsurii de sprijin în cauză, condițiile în care se acordă un ajutor și / sau sprijin sau scutire de obligații;
- cerințelor și standardelor relevante pentru eco-condiționalitate. (CE 809/2014, articolul 24)

Pe baza legii aplicabile în prezent, solicitanții de plăți trebuie:

Să indice în cerere: i) toate parcelele agricole în exploatație, precum și suprafața neagră pentru care se solicită sprijin; ii) drepturile la plată declarate în vederea activării; iii) orice alte informații necesare. (UE 1306/2013, articolul 72)

Cererea trebuie să conțină toate informațiile necesare pentru a stabili eligibilitatea pentru ajutor, în special: (...) elementele care permit identificarea fără echivoc a tuturor parcelelor agricole, și în cazul în care este necesar, specificații suplimentare cu privire la utilizarea parcelelor agricole; dacă este cazul, orice documente justificative necesare pentru a stabili eligibilitatea pentru sistem și / sau măsura în cauză. (CE 809/2014, articolul 23)

Să respecte normele privind eco-condiționalitatea (ceea ce înseamnă respectarea cerințelor legale de administrare, plus standardele pentru bunele condiții agricole și de mediu a terenurilor, stabilite la nivel național). (UE 1306/2013, articolul 93)

Nerespectarea duce la o sancțiune administrativă, în cazul în care este direct imputabilă beneficiarului în cauză, este legată de activitatea agricolă a beneficiarului, și zona exploatației beneficiarului în cauză. (UE 1306/2013, articolul 91)

Alte reguli relevante pentru prezentul aviz

Articolul 75 (2) UE 1306/2013: Plățile nu se efectuează înainte ca verificarea condițiilor de eligibilitate, care urmează să fie efectuate de către statele membre în temeiul articolului 74, să fi fost finalizată.

Articolul 77 (3) (3) UE 1306/2013: Valoarea acestor sancțiuni administrative pentru un anumit an nu trebuie să depășească: 0% pentru primii doi ani de aplicare a capitolului 3, titlul III din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 (de exemplu, plățile SAPs) (ani de daună 2015 și 2016), 20% pentru al treilea an de aplicare (anul de cerere 2017) și 25% începând cu al patrulea an de aplicare (anul de cerere 2018), a sumei de plată menționate în capitolul 3, titlul III din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 la care agricultorul în cauză ar avea dreptul în cazul în care acesta îndeplinește condițiile pentru plată.

Articolul 4 UE 1307/2013 prevede că activitatea agricolă înseamnă:

- producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulsul, creșterea și deținerea de animale în scopuri agricole,
- menținerea unei zone agricole în starea care o face adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, fără o acțiune pregătitoare care să depășească metodele și utilajele agricole obținute, conform unor criterii stabilite de statele membre, pe baza unui cadru stabilit de Comisie, sau

- efectuarea unei activități minime, definite de statele membre, pe suprafețe agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare;
- (e) „suprafață agricolă“ înseamnă orice suprafață de teren arabil, pajiști permanente și pășuni permanente sau culturi permanente;
- (f) „teren arabil“ înseamnă terenurile cultivate pentru producția de culturi sau zonele disponibile pentru producția vegetală, dar care sunt necultivate, inclusiv zonele retrase din circuitul agricol (...)

Sistemul de Administrare și Control Integrat (IACS)

Regulamentul UE 640/2014 privind IACS și condițiile de refuz sau de retragere a plăților și sancțiunile administrative aplicabile adoptate la data de 11 martie 2014 și care se aplică începând cu data de 1 ianuarie 2015.

Aplicarea sancțiunilor administrative și refuzul sau retragerea ajutorului sau sprijinului nu trebuie să aducă atingere aplicării unor sancțiuni penale, dacă legislația națională prevăde acest lucru. (CE 640/2014, articolul 3)

Penalitățile nu se aplică în ceea ce privește partea din cererea de ajutor sau cererea de plată cu privire la care beneficiarul informează autoritatea competentă în scris că cererea de ajutor sau plată este incorectă sau a devenit incorectă de la depunere. (UE 640/2014, articolul 15)

În cazul supradeclarării ajutorul se calculează pe baza suprafeței determinate reduse cu dublul diferenței constatate, dacă diferența depășește 3% sau două hectare, dar nu mai mult de 20% din suprafața determinată. În cazul în care diferența este mai mare de 20%, nu se acordă nici un ajutor; în cazul în care depășește 50%, nu

se acordă nici un ajutor și, în plus, beneficiarul este supus unei pedepse suplimentare egală cu valoarea ajutorului sau sprijinului corespunzătoare diferenței dintre suprafața declarată și suprafața determinată în conformitate cu articolul 18. În cazul în care suma calculată în conformitate cu alineatele 1 și 2 nu poate fi recuperată în întregime în decursul celor trei ani calendaristici subsecvenți anului calendaristic al constatării, în conformitate cu normele stabilite de Comisie în temeiul articolului 57 (2) din Regulamentul (UE) nr 1306/2013, soldul se anulează. (UE 640/2014, articolul 19)

În cazul nerespectării criteriilor de eligibilitate sprijinul solicitat este refuzat sau retras în totalitate. Atunci când se decide cu privire la rata de refuz al retragerii, cu privire la gravitate, amploare, durată și repetare a nerespectării se iau în considerare: măsura (adică efectul asupra funcționării în ansamblu); durata (respectiv durata de timp pentru care efectul durează sau posibilitatea de a încheia acest efect prin mijloace rezonabile); reparația (intenționată ca neconformitate similară constatată anterior în ultimii patru ani).

În cazul în care beneficiarul a furnizat probe false în scopul obținerii sprijinului sau nu a furnizat informațiile necesare din cauza neglijenței, sprijinul este refuzat sau retras în totalitate, iar beneficiarul este exclus de la această măsură sau tip de operațiune pentru anul calendaristic de constatare și pentru anul calendaristic următor. În cazul în care retragerile și sancțiunile administrative nu pot fi complet plătite în decursul celor trei ani calendaristici care urmează anului calendaristic al constatării, în conformitate cu normele stabilite de Comisie (...), soldul se anulează. (UE 640/2014, articolul 35)

În cazul nerespectării cerințelor de ecocondiționalitate neconformitatea cu aceeași cerință sau standardul stabilit mai mult de o dată într-o perioadă consecutivă de trei ani calendaristici, cu

condiția ca beneficiarul să fi fost informat cu privire la nerespectarea anterioară și să fi avut posibilitatea de a lua măsurile necesare pentru a remedia nerespectarea anterioară. Întinderea depinde dacă neconformitatea are un impact important sau dacă este limitată la ferma în sine.

Severitatea înseamnă importanța consecințelor nerespectării, ținând seama de obiectivele cerinței sau a normei în cauză. În cele din urmă, neconformitatea este determinată atunci când este stabilită ca urmare a oricărui tip de controale efectuate în conformitate cu prezentul regulament sau după ce a fost adusă la cunoștința autorității de control competente sau, după caz, agenția de plăți, indiferent de modalitate. (UE 640/2014, articolul 38)

În cazul în care neconformitatea rezultă din neglijență, atunci aceasta duce la o reducere de 3% din suma datorată. În cazul în care se produce unul dintre criteriile de mai sus, la discreția agenției, reducerea va fi între 1 și 5%. Dacă este prima reparație a aceeași nerespectări, atunci reducerea va fi de 3 ori 1 - 5%. Dacă este vorba de nerespectări suplimentare, acest lucru va duce la o multiplicare cu 3 pentru fiecare nerespectare, dar, cu toate acestea reducerea maximă nu poate depăși 15% din suma totală.

Odată ce se ajunge la 15%, agenția informează beneficiarul că neconformitatea următoare va fi considerată ca fiind intenționată. (UE 640/2014, articolul 39) Într-un astfel de caz, nerespectarea intenționată va duce la o reducere de 20% din total; iar în cazul în care oricare dintre criteriile de mai sus are loc, reducerea va fi stabilită între 15 și 100%, la discreția agenției. (UE 640/2014, articolul 40)

Observațiile expertului

Pe baza legii astfel cum este prevăzut mai sus și pe baza cunoștințelor mele despre legislația UE și practica altor state membre, prin prezenta formulez următoarea opinie:

Plățile agricole UE intră în sfera dreptului administrativ

Sistemul UE de control și verificare prevăzut în prima parte a acestui aviz stabilește în mod clar drepturile și obligațiile tuturor părților în ceea ce privește finanțarea publică a activităților agricole și procedurile care trebuie urmate atunci când plățile sunt efectuate în mod abuziv către destinatari individuali. Sistemul este complet în sine. Este de natură administrativ și supus, în primul rând, principiilor dreptului administrativ al UE. Folosirea dreptului penal național, în plus față de acest sistem considerat complet în sine, este o excepție. Dreptul penal este de obicei rezervat cazurilor de falsificare directă, cum ar fi falsificarea de documente, pașapoarte sau falsificarea înregistrărilor.

Acest sistem de control și verificare și, în special, procedurile care trebuie urmate atunci când plățile sunt efectuate necorespunzător este proiectat pentru a evita, în măsura în care este posibil, incriminarea erorilor fondurilor UE pentru agricultură. Destinatarii nu trebuie să fie incriminați sau urmăriți penal în conformitate cu dreptul penal pentru erori, ori de câte ori au loc aceste erori. De asemenea, agenții care nu și-au îndeplinit în mod corespunzător funcțiile nu trebuie supuși legii penale cu excepția unor circumstanțe excepționale.

Legea recunoaște pe deplin că erorile pot fi din partea solicitantului și a agenției de plată. Prin urmare, folosirea dreptului penal în ceea ce privește plățile trebuie să fie aceeași atât pentru agenția de plăți, cât și

pentru solicitanții sau beneficiarii plăților. Acesta este motivul pentru care dreptul penal este rar aplicat în ceea ce privește plățile agricole. Este un sistem de drept administrativ supus sancțiunilor aplicate dreptului administrativ în cadrul principiilor normale ale dreptului administrativ, inclusiv cu privire la proporționalitate, încredere legitimă și procese echitabile.

Legea penală ar trebui să se aplice numai în cazul în care există dovezi clare de fraudă intenționată, aceasta neaplicându-se în cazul procesului intentat contra Arhiepiscopului Teodosie.

În mod normal dreptul penal nu trebuie aplicat în cazul plăților excedentare

Această necriminalizare a sistemului de sancțiuni UE este cel mai clar observată în sancțiunile prevăzute IACS. Deși este clar că articolul 3 din regulamentul IACS nu se opune aplicării dreptului penal național, întreaga structură a dispozițiilor de penalizare este concepută pentru a evita utilizarea dreptului penal.

Sistemul de creștere treptată a sancțiunilor pentru declarații excesive în raport cu mărimea proprietății eligibile pentru plăți este cheia acestei abordări. Sancțiunile prevăd că solicitanții pot continua să facă declarații nepotrivite și să nu sufere consecințe penale. Există doar o creștere a pedepsei.

Această abordare este evidențiată în continuare de dispozițiile privind declarațiile excesive intenționate. O declarație excesivă intenționată este considerată a avea loc atunci când agenția de plăți declară că supradeclararea este intenționată și nu înainte.

Chiar și furnizarea de dovezi care se dovedesc a nu fi corecte (spre deosebire de documente false sau falsificate) declanșează doar o sancțiune administrativă și această sancțiune nu este excluderea de la plata, ci doar refuzul de plată pentru anul curent și următorul.

În opinia mea, circumstanțele care au fost aduse ca dovezi în legătură cu plățile efectuate de către Arhiepiscopia Tomisului sunt pe deplin aplicabile în cadrul sistemului de sancțiuni administrative prevăzute în legislația UE. În cazul de față procesul administrativ, abia început, cu privire la plăți, trebuia dus până la capăt. Agenția de plată APIA a început doar procesul de examinare a declarațiilor Arhiepiscopiei, dar acesta nu a fost finalizat în măsura în care se pare că există erori în abordarea adoptată de APIA. În condițiile dreptului administrativ al UE procesul în cauza trebuie să fie finalizat înainte de a putea fi stabilit dacă sancțiunile penale sunt sau nu adecvate.

Aplicarea principiului proporționalității

Dovezile arată că suprafețele de teren pe care procurorul nu le consideră eligibile pentru plățile agricole variază între 60 și 70 de hectare în fiecare an. Există două consecințe distincte ale acestuia. Aceasta înseamnă, în primul rând, că aproximativ 196 de hectare au fost considerate eligibile în fiecare an și că nu există vreo presupusă fraudă în raport cu acestea.

Se pune întrebarea cum se determină gravitatea acuzației aduse împotriva Arhiepiscopiei și Arhiepiscopului. Mai puțin de 25% din suprafața declarată este contestată. Nu există nici o dovadă sau contestare a mai mult de 75% din terenul care este considerat a fi teren agricol bun și care se încadrează în criteriile de acordare. Este adecvată posibilitatea aplicării unor sancțiuni penale într-un astfel de caz? Este demn de remarcat faptul că legislația UE face o distincție între declarațiile (în raport doar cu mărimea zonei) sub 20% și peste

50%. Astfel, chiar și în cazul în care un agricultor declară dreptul de proprietate sau posesie cu 50% mai mult teren decât cel care este de fapt în posesia sa (o eroare care nu este atât de ușor de făcut) pedeapsa administrativă maximă nu se aplică.

Întrebarea dacă terenul este de bună natură agricolă și dacă se încadrează în criteriile de eligibile pentru teren este substanțial diferită de problema asupra declarațiilor cu privire la mărimea terenului. Dacă sancțiunea face referire la zonă atunci cu siguranță problema nu este dimensiunea terenului, ci calitatea terenului care trebuie să fie, în conformitate cu principiul proporționalității supus unor sancțiuni diferite mai mici.

Sistemul UE include sancțiuni cu caracter punitiv

În acest sens, și în contrast cu constatările inițiale ale judecătorului român, se poate considera că sistemul UE nu include elemente de penalizare. Destinatarii care au primit plăți inadecvate și care au fost neglijenți sau rău intenționați pot fi excluși de la plată până la trei ani.

Deși este clar că aceste sancțiuni nu sunt de natură penală, acest lucru nu le face mai puțin punitiv. Se consideră, în general, că 80% dintre agricultorii din UE nu pot menține activități agricole comerciale fără plăți de la stat. Astfel, retragerea acestor plăți are de multe ori consecința pentru agricultori de a nu mai putea continua activitatea agricolă. Mecanismele UE au fost de acord să asigure ca 20% dintre agricultorii care au nevoie de mai puține plăți directe să primească mai puține plăți, astfel încât plățile efective primite reflectă necesarul, mai degrabă decât dimensiunea. Cea mai mare parte a aceste mecanisme UE sunt aplicate la nivel național. Faptul că aceste mecanisme sunt aplicate la nivel național nu face sistemul de sancțiuni mai puțin punitiv.

În plus, instanța de judecată nu poate determina măsura în care ar trebui aplicate sancțiuni penale suplimentare până când amploarea sancțiunilor administrative nu a fost determinată. Cu alte cuvinte, aplicarea dreptului penal ar trebui să aștepte finalizarea procedurii administrative, cu excepția cazului în care există circumstanțe excepționale, iar aceste circumstanțe excepționale, nu par să fie prezente în cazul Arhiepiscopiei Tomisului.

Statutul destinatarului nu are nici o relevanță într-o procedură administrativă. Faptul că biserica are un rol proeminent în România nu este relevantă pentru această dezbateră.

Decizia APIA

În 2016 APIA a efectuat o inspecție privind declarația Arhiepiscopiei Tomisului și a stabilit o sancțiune de plată pentru anul 2015 de 30.000 EURO. Foarte puține detalii cu privire la această decizie au fost furnizate în legătură cu elaborarea prezentului aviz. Cu toate acestea, se pare că APIA a considerat că doar 102 hectare de teren au fost eligibile pentru plăți.

Trebuie remarcat faptul că decizia APIA din 25 octombrie 2016 este numai în raport cu 2015 și nu pentru perioada 2010 - 2014.

Trebuie remarcat faptul că APIA a făcut inspecții anterioare asupra terenului în 2011 și 2013, dar se pare că aceste controale au fost doar în ceea ce privește mărimea terenului și nu în raport cu starea sa. Acestea fiind spuse unele observații au fost făcute în legătură cu starea terenului, în special în 2013. În plus, în 2013, au existat unele rapoarte de televiziune și știri în legătură cu starea terenului. Se pune întrebarea cu privire la motivul APIA pentru care nu a efectuat o

inspecție a stării terenului la acel moment. Aceasta este dovada că APIA nu a îndeplinit sarcinile sale, în conformitate cu legislația UE aplicabilă? S-a stabilit că nici o plată nu trebuie efectuată decât dacă un sistem de inspecții adecvate este stabilit și pus în aplicare.

Dar, mai important, în cazul în care APIA nu a fost în măsură să determine calitatea sau starea terenului în scopul stabilirii eligibilității sale, trebuie să se considere de asemenea, că declarantul ar putea fi în dubiu și în necunoștința criteriilor care trebuie aplicate.

Criteriile care urmează să fie aplicate de către APIA și procuror

Trebuie avută grijă în aplicarea criteriilor GEAC pentru terenuri. Pentru ca terenurile să nu fie eligibile în conformitate cu criteriile GEAC trebuie să se demonstreze că mai mult de 80% din fiecare parcelă nu este în bune condiții agricole și de mediu. Nu există nici o dovadă că această evaluare numerică a fost realizată, parcelă cu parcelă,. Este clar că această evaluare nu a fost efectuată de către martorii prezentați de procurorul care să sugereze că terenul nu a fost în bune condiții agricole în 2010 și 2011.

În măsura în care această evaluare nu a fost efectuată nu se poate concluziona că fiecare dintre parcelele care compun terenul FERMEI 3 nu sunt în bune condiții agricole și astfel eligibile pentru plată.

În cazul în care nu se poate concluziona în mod oficial că terenul nu a fost în bune condiții agricole atunci nu există nici o bază pentru acuzația de fraudă, deoarece nu există nici o dovadă că terenul a îndeplinit criteriile administrative pentru a fi considerat neeligibil.

Natura relei-credințe

Expertul nu este expert în legislația română, ci în dreptul UE. Acestea fiind spuse expertul a fost informat că legea română prevede un element de rea-credință pentru a fi stabilită fraudă penală.

Este posibil să se determine reaua-credință în cazul în care criteriile de plată sunt noi și nefamiliare tuturor părților, inclusiv APIA și agenției de inspecție? Este posibil să se determine reaua-credință atunci când agenția de plată nu a atras atenția declarantului cu privire la criteriile care trebuie aplicate pentru a face o declarație? Este posibil să existe rea credința în raport cu criteriile GEAC atunci când pare clar că APIA în cadrul inspecțiilor anterioare a fost interesată doar de dimensiunea terenului nu și de starea sa?

În ceea ce privește GEAC, UE 1306/2013, ANEXA II prevede: „Menținerea particularităților peisajelor, inclusiv, dacă este cazul, a gardurilor, a iazurilor, a șanțurilor, a pomilor în aliniament, în grupuri sau izolați, marginilor de câmp și teraselor, și inclusiv interzicerea tăierii gardurilor vii și copacilor în timpul sezonului de reproducție a păsărilor și perioadei cuibaritului și, ca o opțiune, măsuri pentru evitarea speciilor de plante invazive.“

Ceea ce este clar în acest caz este faptul că niciun inspector APIA nu a făcut precizarea că „plantațiile sălbatice erau atât de dense încât pământul nu a putut fi exploatat“.

Concluzii

În concluzie, consider că utilizarea legii penale cu privire la fraudă în legătură cu faptele din prezenta cauză nu este în conformitate cu practica UE. Nu există dovezi cu privire la intenția de fraudare; nu există nici o dovadă de înțelegere secretă între solicitant și APIA; nu

există nici o dovadă palpabilă că terenul în cauză nu a fost de calitate agricolă bună (singura probă fiind zvonurile); procedurile administrative aplicabile în cazul posibilei aplicații incorecte pentru fondurile UE nu au fost epuziate; aceste căi de atac administrative au fost suficiente pentru a aborda posibile aplicații incorecte; se poate pune la îndoială că APIA, agenția de plată, și-a îndeplinit în mod corespunzător atribuțiile în asigurarea faptului că finanțarea din partea Uniunii este distribuită în mod corespunzător.