Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 22 февруари 2018 година[1]

Дело C-59/17

SCI Château du Grand Bois
срещу
Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État
(Държавен съвет, Франция)

„Преюдициално запитване — Земеделие — Регламент (ЕО) № 555/2008 — Преструктуриране и конверсия на лозя — Помощи за лозари — Премия за изкореняване — Изненадващи проверки на място — Изискване за разрешение за проникване в земите на земеделско стопанство — Оградени или неоградени земи — Неприкосновеност на жилището — Право на собственост“

I. Въведение

1. Съгласно член 81 от Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията (наричан по-нататък „Регламент № 555/2008“)[2] получателите на премия за изкореняване се проверяват преди и след извършване на изкореняването. Един от методите за извършване на такива проверки са проверките на място. Член 78, параграф 1 от Регламент № 555/2008 освен това постановява, че по принцип проверките на място не се обявяват предварително.

2. Възникнал е спор между заявителя за премия SCI Château du Grand Bois и Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). Поради това Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) отправя искане до Съда да постанови дали Регламент № 555/2008 може да се тълкува в смисъл, че разрешава на служителите, извършващи контрол (наричани по-нататък „инспекторите“), да проникват във въпросните лозя, за да извършат проверки на място, без да са получили разрешение от заявителя, зачитайки същевременно правото на неприкосновеност на жилището.

II. Правна рамка

A. Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

3. Съгласно член 7 от Хартата „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Регламент на Комисията от 27 юни 2008 година относно определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета относно общата организация на пазара на вино по отношение на програмите за подпомагане, търговията с трети страни, производствения потенциал и проверките в лозаро-винарския сектор (ОВ L 170, 2008 г., стр. 1).

4. Съгласно член 17, параграф 1 „[в]секи има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес“.

Б. Регламент № 479/2008

5. Член 3 от Регламент (ЕО) № 479/2008 относно общата организация на пазара на вино[3], който е бил приложим към съответния момент, постановява, че „[н]астоящата глава определя правилата, уреждащи предоставянето на средства от Общността на държавите членки и използването на тези средства от държавите членки в рамките на национални програми за подпомагане […] с цел финансиране на специални мерки за подпомагане в подкрепа на лозаро-винарския сектор“.

6. Член 4, параграф 2 предвижда следното:

„Държавите членки отговарят за програмите за подпомагане и следят за това те да са вътрешно последователни, както и да са изготвени и да се прилагат по обективен начин, като се отчита икономическото положение на съответните производители и необходимостта от избягване на необосновано неравенство в третирането на производителите.

Държавите членки отговарят за предвиждане и провеждане на необходимите проверки и налагането на санкции в случай на неизпълнение на програмите за подпомагане“.

7. Член 11 урежда преструктурирането и конверсията на лозя. Параграф 1 предвижда, че „[ц]елта на мерките за преструктуриране и конверсия на лозя е да се повиши конкурентоспособността на винопроизводителите“.

8. Дял V, глава III определя условията, при които се предоставя премия в замяна на изкореняването на лозя (наричана по-нататък „премия за изкореняване“).

9. Точка 2 от приложение I дефинира изкореняването като „пълното отстраняване на всички лозови насаждения от площ, засадена с лозя“.

В. Регламент № 555/2008

10. Съображение 73 от Регламент № 555/2008 гласи: „За подпомагане на еднаквото прилагане на правилата в Общността, държавите членки следва да вземат необходимите мерки, така че персоналът на компетентните органи да разполага с необходимия минимум от правомощия за разследване, за да се гарантира съблюдаването на правилата“.

3 Регламент на Съвета относно общата организация на пазара на вино, за изменение на регламенти (ЕО) № 1493/1999, (ЕО) № 1782/2003, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 3/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2392/86 и (ЕО) № 1439/1999 (ОВ L 148, 2008 г., стр. 1).

11. Дял V от Регламента обхваща проверките в лозаро-винарския сектор. Неговата първа глава определя принципите на контрола, който следва да се извършва. Първата разпоредба от тази глава — член 76, предвижда, че:

„Без да се засягат специфичните разпоредби на настоящия регламент или друго общностно законодателство, държавите членки въвеждат проверки и мерки, доколкото са необходими, за да гарантират правилното прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 и на настоящия регламент. Те са ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че предоставят адекватна защита на финансовите интереси на Общността.

По-специално, държавите членки гарантират, че:

а) всички критерии за допустимост, установени от Общността, националното законодателство или националната рамка, могат да бъдат проверени;

[…]

г) проверките и мерките съответстват на характера на съответната мярка за подпомагане. Държавите членки определят методи и средства за проверка и уточняват обекта на проверките;

д) проверките се извършват системно или чрез случайни извадки […]

е) операциите, допуснати до общностно финансиране, са действителни и са съобразени със законодателството на Общността“.

12. Член 77 гласи следното:

„1. Проверката се извършва чрез административни проверки и където е подходящо чрез проверки на място.

[…]

3. Освен в случаите на предвидени систематични проверки на място в Регламент (ЕО) № 479/2008 или в настоящия регламент, компетентните органи извършват проверки на място посредством извадка на подходящ процент от бенефициери/производители на базата на анализ на риска съгласно член 79 от настоящия регламент […]“.

13. Член 78 предвижда, че:

„1. Проверките на място не се обявяват предварително. Въпреки това, при условие че проверката няма да бъде лишена от смисъл, може да се отправи предварително предупреждение, строго ограничено до необходим минимум. Такова уведомление не може да превишава 48 часа, освен в надлежно обосновани случаи или при мерки, за които са предвидени систематични проверки на място.

2. Където е приложимо, проверките на място, предвидени в настоящия регламент, се извършват във връзка с всички други проверки, предвидени в законодателството на Общността.

3. Заявлението за помощ или съответните заявления се отхвърлят, ако бенефициерите или техните представители попречат на извършването на проверка на място“.

14. Съгласно член 80:

„1. Всяка проверка на място е предмет на контролен доклад, който прави възможен прегледа на различните аспекти на проведената проверка.Доколкото проверките засягат общностно финансиране, докладът посочва по-специално:

а) проверяваните заявления и схеми за помощ;

б) присъстващите лица;

в) където е приложимо, проверените земеделски площи, измерените земеделски площи, резултатите от измерванията за измерен парцел и използваните методи за измерване;

г) проверката дали дадена площ е била надлежно поддържана в случай на схема за изкореняване;

д) количествата, обхванати от проверката и техните резултати;

е) дали бенефициерът/производителят е бил предварително уведомен за посещението, и ако да, колко време предварително;

ж) други допълнително извършени мерки за контрол.

2. При откриване на несъответствия между информацията в заявлението и конкретната ситуация, установена по време на извършването на проверката на място или чрез дистанционната форма на отчитане, производителят получава копие на контролния доклад и разполага с възможността да го подпише, преди компетентният орган да формулира своите заключения за установеното, по отношение на произтичащите от това намаления или изключвания“.

15. Съгласно член 81:

„[…]

2. При предоставянето на права за презасаждане, както е предвидено в член 92 от Регламент (ЕО) № 479/2008, площите се проверяват систематично преди и след извършването на изкореняването. Проверените парцели са тези, за които трябва да се предостави право на презасаждане.

Контролът преди изкореняването включва потвърждение на съществуването на въпросните лозя.

Този контрол се осъществява посредством класическа проверка на място. Ако държавата членка разполага обаче с надежден актуален компютъризиран лозарски регистър, контролът може да бъде извършен административно и задължението за контрол на място преди изкореняването може да бъде ограничено до 5 % от заявленията (на годишна основа), с оглед да бъде потвърдена надеждността на административната контролна система. Ако проверките на място установят значителни нередности или отклонения в даден регион или в част от регион, компетентният орган съответно увеличава броя на проверките на място през въпросната година, както и през следващата година.

3. Площите, за които се получава премия за изкореняване, се проверяват систематично преди и след извършването на изкореняването. Контролираните парцели са тези, за които е подадено заявление за помощ.

Проверката преди изкореняването включва потвърждение на съществуването на въпросните лозя, на определената съгласно член 75 засадена площ, както и дали дадената площ е надлежно поддържана.

Този контрол се осъществява посредством класическа проверка на място. Ако държавата членка разполага обаче с графичен инструмент в компютъризирания лозарски регистър, който да позволява измерване на парцела в съответствие с член 75, както и с надеждна актуална информация за надлежно поддържания парцел, контролът може да бъде извършен административно и задължението за контрол на място преди изкореняването може да бъде ограничено до 5 % от заявленията, с оглед да бъде потвърдена надеждността на административната контролна система. Ако проверките на място установят значителни нередности или отклонения в даден регион или в част от регион, компетентният орган съответно увеличава броя на проверките на място през въпросната година.

4. Потвърждението, че изкореняването е било действително извършено, се извършва посредством класическа проверка на място или чрез дистанционна форма на отчитане в случай на изкореняване на всички лозови насаждения в парцела или ако разделителната способност на дистанционното отчитане е равна на или по-добра от 1 m^2.

5. В случай на площи, за които се получава премия за изкореняване, без да се засяга параграф 3, трета алинея и параграф 4, се провеждат най-малко две проверки, споменати в първа алинея на параграф 3, посредством класическата проверка на място“.

16. В член 83 се определят правомощията на служителите, извършващи контрол:

„Всяка държава членка взема необходимите мерки, за да улесни работата на служителите на своите компетентни органи. Тя гарантира по-специално, че такива служители, при необходимост, съвместно със служители от други ведомства, които тя упълномощава за целта:

а) имат достъп до лозята, съоръженията за производство на вино и съхранение, съоръженията за преработка на лозаро-винарски продукти и превозните средства за превозване на тези продукти;

б) имат достъп до търговските помещения (или складове) и превозните средства на всеки, който има намерение да продава, предлага на пазара и транспортира лозаро-винарски продукти или продукти, които могат да бъдат използвани в лозаро-винарския сектор;

[…]

г) могат да вземат проби от лозаро-винарски продукти, вещества или продукти, които биха могли да бъдат използвани за приготвянето на такива продукти и продукти, държани с цел продажба, предлагане на пазара или транспортиране;

д) могат да преглеждат счетоводните данни и други документи при проверките и да правят копия или извлечения от тях;

е) могат да вземат съответни защитни мерки по отношение на подготовката, държането, транспортирането, описанието, представянето и предлагането на пазара на лозаро-винарски продукт или продукт, който е предназначен за използване при подготовката на такъв продукт, ако има основание да се счита, че е имало сериозно нарушаване на разпоредбите на Общността, особено в случай на измамни манипулации или рискове за здравето“.

III. Факти, производство и преюдициалните въпроси

17. На 29 юли 2009 г. SCI Château du Grand Bois (наричан по-нататък „жалбоподателят“) подава заявление за отпускане на помощ за преструктуриране и за конверсия на лозята си за стопанската година 2008/2009.

18. С решение от 18 декември 2009 г. генералният директор на Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (Национален институт за селскостопански и морски продукти, Франция, наричан по-нататък „FranceAgriMer“) отхвърля това искане. Той заявява, че проверките на място, извършени на 27 август и 15 септември 2009 г. от един от неговите служители, осъществяващи контрол, в някои парцели с лозя в земята на жалбоподателя, са разкрили, че изкореняването на лозя не е било извършено в съответствие с действащото законодателството.

19. Жалбоподателят сезира Tribunal administratif de Nantes (Административен съд Нант, Франция) с искане за изменение или отмяна на това решение. С решение от 7 май 2013 г. този съд отменя решението, включително защото служителят, който е осъществил проверките, не е разполагал с разрешение за това.

20. На 5 февруари 2015 г. Cour administrative d'appel de Nantes (Апелативен административен съд Нант, Франция) отменя първоинстанционното решение и отхвърля доводите, които жалбоподателят е представил пред първата инстанция. Той постановява, че Регламент № 555/2008 не изисква от служителя, който извършва проверката, да уведоми предварително заявителя за премия за изкореняване относно датата, на която ще се проведе проверката. Обстоятелството, че не е било дадено разрешение за влизане в частна земя, не оказва влияние върху законосъобразността на обжалваното решение. Освен това обстоятелството, че контролният доклад не посочва дали заявителят е бил уведомен, не оказва влияние върху законосъобразността на контрола.

21. Жалбоподателят подава жалба пред Conseil d'État (Държавен съвет, Франция). Жалбоподателят твърди, че Cour administrative d'appel de Nantes (Апелативен административен съд Нант) е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки, че обстоятелството, че служителят, натоварен с проверката, е проникнал без неговото разрешение в собствения му имот, не се отразява на законосъобразността на решението, с което е отхвърлено искането му за изплащане на помощ за преструктуриране и за конверсия на лозята.

22. Според Conseil d'État (Държавен съвет) отговорът на този конкретен довод зависи от обстоятелството дали Регламент № 555/2008 разрешава на служителите, извършващи проверки на място, да проникват в земеделски земи без разрешение на лозаря. В този фактически и правен контекст Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

– „Дават ли разпоредбите на членове 76, 78 и 81 от Регламент за прилагане [№ 555/2008 на Комисията] от 27 юни 2008 г. право на служителите, извършващи проверки на място, да проникват в земите на земеделско стопанство, без да са получили съгласието на стопанина?

– Ако бъде даден утвърдителен отговор на първия въпрос, следва ли да се прави разграничение според това дали съответните земи са заградени или не?

– Ако бъде даден утвърдителен отговор на първия въпрос, съвместими ли са разпоредбите на членове 76, 78 и 81 от Регламент за прилагане [№ 555/2008 на Комисията] от 27 юни 2008 г. с принципа на неприкосновеност на дома, гарантиран от член 8 Европейската конвенция за правата на човека?“.

23. Писмени становища са представили гръцкото и френското правителство и Европейската комисия. Устните становища на посочените заинтересувани страни също са изслушани в заседанието, проведено на 7 ноември 2017 г.

IV. Преценка

24. Трите въпроса, формулирани от запитващата юрисдикция, по същество се свеждат до един ключов елемент: съществува ли правно основание, даващо право на служителите, извършващи контрол, да проникват в частни земи, без да са получили изрично разрешение от лозаря, за да извършват проверки на място на лозя? В основата на първия въпрос е дали изискването за получаване на разрешение е въведено непряко в Регламент № 555/2008. Вторият и третият въпрос изглеждат като последващи: вторият преюдициален въпрос е прецизиране на първия — от значение ли е дали земята е била открита или заградена? Третият въпрос е свързан с валидността на членове 76, 78 и 81 от Регламент № 555/2008, ако се установи, че не е налице изискване да се получи разрешение. Имплицитното внушение на запитващата юрисдикция е, че е възможно, ако се тълкуват по този начин, посочените разпоредби от Регламент № 555/2008 да влязат в противоречие с някои основни права.

25. Следователно и трите въпроса са тясно свързани. Проблемът е свързан със законосъобразността и правното основание: налице ли е разпоредба в правото на Съюза, която позволява проникване в частни земи, било то открити или заградени, с оглед извършването на такива проверки, *независимо от това* какво предвижда националното законодателство в тази област?

26. В настоящото заключение предоставям двукомпонентен отговор. На първо място, тъй като няма изрична правна разпоредба, която да разреши неспазването на националните правила относно проникването в частни земи, както в Регламент № 555/2008, така и в системата и логиката на програмите за подпомагане на Съюза, считам, че правилата за проникване в частни земи с цел извършване на проверки са предмет на уредба от националното законодателство (А). Съществуват обаче някои ограничения в степента на избор при определянето на тези национални правила, заложени както в разпоредбите на Регламент № 555/2008, така и в необходимостта да се зачитат някои основни права на Съюза (Б).

А. Правото на Съюза като достатъчно правно основание само по себе си

27. Всички участници в писменото и устното производството пред Съда — гръцкото и френското правителство, както и Комисията, са на едно и също мнение. Те считат, че съгласно Регламент № 555/2008 не се изисквало изрично разрешение за проникване в земя, за да се извършат необходимите проверки. Проверките на място били a priori и общо разрешени от заявителя за подпомагане. Следвало да се приеме, че разрешението за влизане в земята произтичало от системата и логиката на контрола, извършван съгласно Регламент № 555/2008. Можело дори да се разглежда като присъщо на общата система на програмите за подпомагане на Съюза, че заявителят чрез самото подаване на заявление за помощ като цяло давал съгласие за извършване на стъпките, които са необходими за вземане на решение дали да се предостави подкрепа или не.

28. Не съм съгласен с този анализ.

29. Разбира се, няма спор, че Регламент № 555/2008 изисква от държавите членки да извършват проверки на място. Вярно е също така, че в същия регламент са предвидени някои допълнителни елементи относно начина, по който тези проверки трябва да се извършват. По този начин и в този смисъл наистина може да се твърди, че Регламент № 555/2008

оправомощава извършването на проверки като цяло. Вярно е обаче също, че Регламент № 555/2008 не урежда всички подробности относно тези проверки. По-специално в Регламента нищо не е посочено относно условията за проникване и дали е необходимо разрешението на лозаря.

30. Всъщност това е сърцевината на въпроса: какво може да се *заключи от липсата на уредба* в Регламент № 555/2008 по въпроса за необходимостта от разрешение за проникване? За мен тази липса на уредба заедно с редица други разпоредби от същия Регламент, в които ясно се посочва, че проверките са въпрос от компетентността на държавите членки, означава, че този елемент също трябва да се уреди от държавите членки. За разлика от това според встъпилите в производството държави членки и Комисията фактът, че Регламентът не изисква да бъде дадено изрично разрешение, означава, че като цяло не се изисква такова разрешение.

31. Не мога да се съглася с подобен тълкувателен подход. Фактът, че нещо не е предвидено на равнището на Европейския съюз, едва ли може да доведе до заключение, че то е позволено от правото на Съюза. Правилната логика, особено в области, засягащи правата на физически лица и частната собственост, е точно обратната: тъй като изрично разрешение не е предвидено, правото на Съюза не е предоставило такова.

32. В следващия раздел ще покажа, че нито Регламент № 555/2008, и по-специално членове 76, 78 и 81, които са предмет на първия преюдициален въпрос (1), нито по-общата логика на програмите на Съюза за подпомагане, които са в основата на посочения регламент (2), позволяват по принцип на служителите, извършващи контрол, да проникват в земи без изричното разрешение на лозаря. Следователно националното право трябва да определи дали за тази цел е необходимо такова разрешение, както и значението на вида на въпросната земя (3).

1. Регламент № 555/2008 като източник на разрешението за проникване в частна земя с цел извършване на проверки?

33. Както от текста, така и от контекста на Регламент № 555/2008 следва, че последният не урежда достъпа до частни земи с цел извършване на проверки на място. Ето защо той не може *сам по себе си* да бъде достатъчно правно основание за общото разрешаване на проникването в земята без разрешение от лозаря, ако такова разрешение се изисква съгласно националното законодателство.

34. Първо, от няколко разпоредби от посочения регламент е видно, че държавите членки следва да конкретизират формите на различните видове проверки, предвидени в него, включително дали за проникването в частна земя за извършване на проверки на място е необходимо разрешение от лозаря.

35. За проверките *изобщо* член 76 от Регламент № 555/2008 предвижда, че държавите членки трябва да въведат ефективни, пропорционални и възпиращи проверки и мерки, доколкото са необходими, за да гарантират правилното прилагане на посочения регламент. По-конкретно съгласно член 76, буква а) държавите членки гарантират, че всички критерии за допустимост, установени от правото на Съюза или национално законодателство, могат да бъдат проверени. Съгласно член 76, буква г) държавите членки определят методи и средства за проверка и уточняват обекта на тези проверки. Освен това в член 83 се предвижда, че всяка държава членка взема необходимите мерки, за да улесни работата на служителите, извършващи контрол.

36. Всички тези разпоредби ясно посочват, че макар Регламент № 555/2008 да изисква извършването на проверки, той предоставя на държавите членки уредбата на всички елементи, които не са изрично уредени в разпоредбите му. Така посоченият регламент оставя значителна свобода на преценка на държавите членки при определяне на начина, по който проверките ще се извършват.

37. Този извод се прилага по същия начин към *конкретната* категория на проверките на място. Член 78, параграф 1 от Регламент № 555/2008 предвижда само една действителна характеристика на тези проверки: „[п]роверките на място не се обявяват предварително. Въпреки това, при условие че проверката няма да бъде лишена от смисъл, може да се отправи предварително предупреждение, строго ограничено до необходим минимум. Такова уведомление не може да превишава 48 часа, освен в надлежно обосновани случаи или при мерки, за които са предвидени систематични проверки на място“.

38. До какъв извод може да доведе тази конкретна разпоредба относно необходимостта от получаване на разрешение за проникване в частни земи? Според Комисията изискване за получаване на изрично разрешение за проникване би било несъвместимо с факта, че проверките на място по принцип не се обявяват предварително. Подобно изискване предполага задължително предварително известие, а то трябва да остане като изключение.

39. В известна степен Комисията е права: искането за разрешение от лозаря за влизане в неговата земя, при условие че такова разрешение е необходимо съгласно националното право, наистина би предполагало осъществяването на комуникация с това лице и по този начин „обявяване“ на проверката. Според мен обаче Комисията развива доста далечни доводи въз основа на една разпоредба, която просто касае друга материя.

40. На първо място, ако се разгледа само текстът, „не се обявяват предварително“ означава „не се обявяват предварително“. Естественият смисъл на този израз, когато се използва по отношение на проверките, е че тези проверки могат да се извършват по всяко време, без да се отправя предварително предупреждение до лозаря. Различните езикови редакции на тази разпоредба [4] заедно с начина, по който като цяло е формулиран член 78, показват, че „не се обявяват предварително“ означава единствено без *предварително* известие. Оттук следва, че няма задължение за уведомяване на лозаря или негов представител, че ще бъде извършена проверка или каквато и да било част от нея [5]. Така служителят може да извърши проверката във всеки един ден, в който той или тя желае, без да уведомява лозаря за посещението.

41. Също така обаче „не се обявяват предварително“ със сигурност не е синоним на „без разрешение“. „Без предварително уведомление или информация“ не означава „разрешение за влизане“. В случая от значение е намерението и целта на липсата на уведомяване. Основателно може да се приеме, че причината, поради която законодателят на Съюза е включил специална разпоредба, изискваща проверките да не се обявяват предварително, е да се предотврати евентуалното изкушение някои факти да се представят в по-благоприятна светлина преди проверките и само с оглед на целта на проверките и докато те траят. По този начин би могло да се приеме, че ако лозарят не е уведомен кога ще се извършва проверка, служителят винаги ще има възможност да установи реалното положение на нещата.

4 Например на френски език — „de manière inopinée“, на италиански език — „senza preavviso“, на немски език — „unangekündigt“, на испански език — „sin previo aviso“, и на чешки език — „bez ohlášení“.

5 Вж., в контекста на друга уредба, касаеща схемите за подпомагане на земеделски стопани, решение от 16 юни 2011 г., Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398, т. 32).

42. Ако това в действителност е целта на тази разпоредба, не виждам по какъв начин искането на разрешение за влизане, ако такова се изисква съгласно националното право за този конкретен вид земя, която се разглежда, би осуетило постигането на общата цел на внезапните проверки. Наистина е възможно внезапни проверки да се извършват в определен ден, като в същото време при пристигането и непосредствено преди проверката да започне, да се иска разрешение за влизане в тази земя. Такава проверка определено би била „необявена предварително“ по смисъла на член 78, но също така ще бъде и разрешена, без целта на тази разпоредба да бъде застрашена по какъвто и да е начин.

43. На второ място, налице е контекстуален довод. Освен тези разпоредби, изрично посочени от запитващата юрисдикция, други разпоредби от Регламент № 555/2008 също потвърждават, че държавите членки са длъжни да предвидят процедурни правила относно проверките на място и че никакво разрешение за проникване не може да бъде изведено от текста на този регламент. По-специално член 83, буква а) от Регламент № 555/2008 предвижда, че държавите членки гарантират, че служителите „имат достъп до лозята, съоръженията за производство на вино и съхранение, съоръженията за преработка на лозаро-винарски продукти и превозните средства за превозване на тези продукти“.

44. Това повдига простия въпрос: ако действително намерението на законодателя е било да предвиди „мълчаливо“ разрешение за проникване, защо в такъв случай би имало специална разпоредба, която гласи, че държавите членки следва да гарантират, че служителите, извършващи контрол, имат достъп до лозята?

45. Може да се направи по-широка аналогия между служителите, извършващи контрол по силата на Регламент № 555/2008, и служителите на Комисията съгласно Регламент (ЕО) № 1/2003[6]. По силата на член 20, параграф 2, буква а) от Регламент № 1/2003 служителите на Комисията са оправомощени да влизат във всички помещения, имоти и транспортни средства на предприятия, за да разследват нарушения на правилата в областта на конкуренцията, извършени от тези предприятия. Въпреки това съгласно Регламент № 1/2003 разследващите правомощия на Комисията не включват проникване с взлом, ако е налице пречка, и следователно в такъв случай тя трябва да поиска съдебно разрешение за влизане. В този контекст Съдът вече е постановил, че въпреки че служителите на Комисията разполагат с правомощия за влизане в такива помещения по техен избор, „от друга страна, те не могат да получат достъп до помещения или мебели със сила или да задължат персонала на предприятието да им предостави такъв достъп, или да извършат претърсване без разрешение от управлението на предприятието“[7].

46. Очевидно естеството на помещенията, в които може да се влиза в контекста на правото на конкуренцията съгласно Регламент № 1/2003, вероятно е различно от лозя[8]. Въпреки това доводът, който привеждам тук, позовавайки се на Регламент № 1/2003, е с различен характер. На първо място, с по-голямо значение е аналогията на взаимодействието между регламент на Съюза, който налага контрол, и националното законодателство. Подобно на Регламент № 555/2008, Регламент № 1/2003 също изисква извършване на проверки или разследвания. Въпреки това изборът на методите за това, включително въпросът за условията на проникване, е оставен на преценката на държавите членки. На второ място, следва да се отбележи определен контраст: ако на служителите на Комисията не може да бъде предоставено разрешение за проникване по силата на Регламент № 1/2003 с цел да бъде изпълнена ключова област от

6 Регламент на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8 том 1 стр. 167).

7 Решение от 21 септември 1989 г., Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 31).

8 Със сигурност, ако въпросната земя е открита. При все това вторият въпрос на запитващата юрисдикция се отнася до заградена земя. Освен това са възможни редица други сценарии, например хипотетична ситуация на земя (заградена или не), върху която би имало и жилище, в което лозарят живее. Тези сценарии биха били много по-близки до Регламент 1/2003.

политиката на правото на Съюза, не виждам a fortiori как следва или може да бъдат предоставени повече правомощия по силата на Регламент № 555/2008, съгласно който служителите, извършващи контрол, „само“ проверяват дали заявителят за помощи отговаря на условията за получаване на тези помощи.

47. Предвид всичко това, в отсъствието на конкретна разпоредба в Регламент № 555/2008, която да изключва или изисква получаването на разрешение за проникване в земя, този регламент не може да представлява достатъчно правно основание за разрешаване на служителите, извършващи контрол, да получат достъп до земеделски земи, при условие че такова разрешение е необходимо съгласно националното право за конкретния вид земя, който се разглежда.

2. Разрешение за проникване, предоставено чрез системата и логиката на програмите на Съюза за подпомагане?

48. В допълнение (или успоредно) на довода, според който разрешението за проникване в земя без изрично позволение е предвидено в Регламент № 555/2008, френското правителство и Комисията поддържат, че разрешението произтича от самата *структура и логика* на програмите на Съюза за подпомагане. Този довод се развива по следния начин: по същество проверките се извършват, тъй като е подадено заявление за помощи. Влизането в земята, за която е подадено заявление за помощи, е необходимо, за да бъдат тези проверки ефективни. Следователно разрешението за влизане е мълчаливо дадено от заявителя чрез самото подаване на заявлението за помощи.

49. За да подкрепи тази позиция, френското правителство добавя още един довод, който е свързан с изявление, поместено в националния формуляр на заявлението за помощи, който се е използвал към релевантния за делото момент. Както заявява френското правителство, в този формуляр се посочва, че всеки заявител „се задължава да предостави всички изисквани подкрепящи документи на органите, извършващи проверки, и *да позволи необходимите проверки*“ [9]. Следователно, подписвайки го, заявителят се съгласява с всички последващи стъпки, включително и проникването на служителите, извършващи контрол, в неговата земя, за да извършат проверка на място, без да искат разрешение.

50. Насочвайки се първо към конкретния довод на френското правителство относно националния формуляр, трябва да призная, че не намирам този довод да е от значение поради две причини.

51. На първо място, с оглед формулировката му са необходими множество аргументативни стъпки (и тълкувателно въображение), за да се превърне изявлението „с настоящото се задължавам да позволя да се извършат необходимите проверки“ в „с настоящото позволявам на контролни органи да влизат в моята земя без моето разрешение“. Такова разширително тълкуване би било в противоречие с общия принцип за тълкуване на отказ от права, който трябва да се основава на тълкуването на естествения и обичаен смисъл на думите и не бива да се тълкува разширително.

52. На второ място, и може би дори по-важното е, че този формуляр е *национален* документ. Дори ако чрез разширително тълкуване на съдържанието му този формуляр би могъл да служи като основание да се установят правата и задълженията на заявителя съгласно *националното* право, трудно мога да разбера по какъв начин той би могъл да се използва за целите на тълкуването на съдържанието на мярка на правото на *Съюза*, която следва да бъде еднаква във всички държави членки, независимо от евентуалните различия в съдържанието на националните формуляри.

9 Курсивът е мой.

53. Поглеждайки към по-общия довод, позоваващ се на цялата система и логика на програмите на Съюза за подпомагане, за които също се твърди, че стоят в основата на Регламент № 555/2008, трябва да призная, че считам този довод не само за неубедителен, но също така и за много спорен на принципна основа. Открояват се два аспекта на този довод: конкретен и общ.

54. Като се имат предвид особеностите на настоящото дело, отбелязах в предходния раздел от настоящото заключение, че самият Регламент *не предвижда нищо* по въпроса дали е необходимо позволение за проникване в частна земя, за да се извърши проверка. Как тогава е възможно един лозар с наистина херкулесови качества, който прекарва вечерите си в четене на съответното законодателство на Съюза, съдебната практика и други относими документи, да е знаел, че такова разрешение е присъщо на системата и логиката на тези програми, ако това никъде не е посочено? Може да се добави, че същото важи и за потенциалното „ex ante общо съгласие“ или „отказ“ във формуляра за кандидатстване: дори ако можеше да се приеме, че даването на съгласие за всички „необходими проверки“ трябва да включва всичко необходимо за по-нататъшните етапи на установяване дали условията за отпускане на помощ са изпълнени, то отново е основателно да се приеме, че тези стъпки биха били ограничени до тези, които се предприемат по начина, предвиден изрично в приложимото законодателство.

55. Независимо от това по-общият аспект от същия довод е този, който според мен е дълбоко проблематичен: разрешение, което не е ясно предвидено в действащото законодателство, следва да бъде дадено, тъй като се счита за необходимо, за да се засили ефективността на цялата система. Оставяйки настрана за момент въпроса дали това действително е необходимо [10], произволният и отворен характер на този довод е особено обезпокоителен в която и да е правова общност. Крайната цел оправдава ли средствата, независимо какво гласи законът? Ако това действително е така, тогава Регламент № 555/2008 не само позволява навлизането в заградена частна земя, за да се извършват проверки на място там, но вероятно също така позволява и проникването с взлом в стопански помещения или дори в къщата на лозаря с цел да се събират документи, потвърждаващи потенциални нередности в неговото заявление за помощи. Следвайки същата логика, и двата примера са имплицитно предвидени, тъй като Регламент № 555/2008 не съдържа разпоредби относно нито една от двете възможности (той не изисква даването на съгласие) и подобна мярка със сигурност ще укрепи „полезното действие“ на законодателството.

56. В съдебното заседание Комисията добави допълнителен довод в този ред на мисли, свързани с логиката на програмите на Съюза за подпомагане. Комисията заяви, че в конкретния контекст на управлението на помощите (като се използва немският термин от Leistungsverwaltung) изискването за правно основание не е толкова строго, колкото е в областта на наказателното право. Поради това би било по-малко важно да се намери съответното правно основание, за да се оправдае проникването в земята без изрично разрешение.

57. Не съм съгласен с това.

58. Тези две линии на разсъждение според мен категорично противоречат на принципите за законосъобразност на действията на публичните органи и на върховенство на закона. В съдебната практика е установено, че „намесата на публичната власт в сферата на частната дейност на лицата [...] трябва да има законово основание“ [11]. Закрилата срещу произволната и несъразмерна намеса на публичните органи е общ принцип на правото на Съюза. Освен това в контекста на правото на Съюза съществува и конституционният принцип на предоставената компетентност, който, ако се разглежда сериозно, допълнително ограничава, особено в

10 Предвид доста строгите санкции, които вече се съдържат в Регламента — вж. още точка 71 по-долу.

11 Решения от 21 септември 1989 г., Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 19) и от 22 октомври 2002 г., Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 27).

областите на споделена компетентност, достоверността и необходимостта от функционално разширяване на компетентността на Съюза. В крайна сметка смятам, че изложеният от Комисията довод, който по същество е, че „ако средствата се изплащат, законосъобразността не е от (такова) значение“, е ориентировъчен и субсидиарен, на който не е необходимо да се спирам допълнително, предвид неговите слабости [12].

59. Поради тези причини разрешение да се прониква в частни земи без позволение, не може да се изведе от структурата и логиката на програмите на Съюза за подпомагане. В този смисъл нито Регламент № 555/2008, нито широката система в основата на програмите на Съюза за подпомагане водят до заключението, че влизането в частни земи би било позволено без разрешение, при условие че такова разрешение е необходимо за този вид земя съгласно националното право.

60. Това ме довежда до заключителния довод в тази връзка, вдъхновен от втория поставен от запитващата юрисдикция въпрос: трябва ли да се прави разграничение въз основа на това дали въпросната земя е заградена или не? Моят кратък отговор е не: предходното заключение не се променя в зависимост от това дали земята е открита или заградена.

61. Това фактическо обстоятелство, което е в основата на втория поставен от запитващата юрисдикция въпрос, може да не е напълно относимо за решаването на делото пред запитващата юрисдикция. Актът за преюдициално запитване не споменава нищо по въпроса дали въпросната земя е открита или заградена. В съдебното заседание френското правителство посочва, че земята е била открита. В този фактически контекст вторият въпрос може да се разглежда като хипотетичен.

62. Въпреки това този въпрос по косвен начин е от значение за отговора, който следва да се даде на първия преюдициален въпрос. Независимо дали земята е открита или заградена, отговорът, който трябва да бъде предоставен от Съда, следва да е последователен по отношение и на двата случая. Едва ли би било възможно Регламент № 555/2008 да се тълкува като предоставящ разрешение за проникване в частна земя, ако последната е открита, независимо от това каква е уредбата според национално законодателство във връзка с условията за даване на такова разрешение, и да предвижда друго, в случай че земята се окаже заградена. Регламент № 555/2008 не урежда никой от тези два сценария.

63. При все това тълкуването на Регламент № 555/2008 в смисъл, че служителите, извършващи контрол, могат да влизат в заградени площи, без да им е необходимо разрешението на лозарите, създавайки по този начин за служителите, извършващи контрол, „право да прескочат ограда“, основано на законодателството на Съюза, несъмнено би било несъвместимо с правото на собственост и/или на неприкосновеност на жилището, което разбираемо е поставено под въпрос от запитващата юрисдикция в третия ѝ въпрос. По този начин вторият въпрос подсилва отговора, който следва да бъде даден на първия въпрос, тъй като става все по-очевидно, че на първия въпрос трябва да се отговори, че по принцип не се разрешава влизането в земя без разрешение, при условие че такова разрешение е необходимо съгласно националното право.

12 Като ясен контраст по отношение на подхода може да се спомене решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662). В това дело Съдът се оказа особено безразличен към доводите, че тъй като се разходват средства на Съюза, трябва да има максимална прозрачност и достъп до информация за получателите на средства от селскостопанските фондове на Съюза, което би оправдало предоставянето на още повече информация от предвидената в оспорвания регламент за прилагане на Комисията.

3. Заключителни (практически) бележки

64. За да бъде максимално ясно, членове 76, 78 и 81 от Регламент № 555/2008 заедно с други разпоредби от същия регламент ясно разрешават проверки на място (по принцип без предварително обявяване). Въпреки това те не предвиждат извършването на проверки без разрешение на лозаря за влизане в неговата или нейната земя. Регламент № 555/2008 оставя на държавите членки да решат в рамките на определени граници (които ще бъдат представени по-долу) дали влизането в частна земя за извършване на тези проверки трябва да е предмет на разрешение от винопроизводителя.

65. Съответно какъвто и да е изборът на държавите членки по отношение на това дали се изисква изричното позволение на лозаря за влизане в земята, националните органи очевидно трябва да извършват проверките в пълно съответствие с тези *национални* правила, касаещи проверките на място и навлизането в частната собственост.

66. На практика обаче въпреки редица твърдения за обратното в хода на настоящото производство подобна процесуална уредба е малко вероятно по осезаем начин да възпрепятства ефективното извършване на проверките.

67. Първо, разбира се, е напълно логично, че служителят, извършващ контрол, може да се възползва от достъпните за него национални мерки, за да влезе в частни земеделски земи. Правилата в различните държави членки се различават в това отношение. Въпреки това в редица държави членки съществува правото на влизане или правото на преминаване по открита земеделска земя при определени условия. Например, както следва от писменото становище на френското правителство, френското законодателство не санкционира навлизане в открити частни земи, доколкото няма увреждане на имущество. Изглежда, че в селските райони навлизане в земеделската земя често е позволено без изричното разрешение на лозаря. Следователно, ако националното законодателство допуска някой да влиза в частни земи при тези условия без разрешение, същото се отнася и за служителите, извършващи контрол.

68. Второ, при условие че е възможно да се извършат необходимите проверки ефективно *без* навлизане в земята, ако за това се изисква разрешение съгласно националното право, тази възможност очевидно е за предпочитане пред това, което може да доведе до неправомерно навлизане в частната собственост. Възможно е проверките на място невинаги да изискват навлизане в земята. Вероятно проверка дали е било извършено изкореняване понякога може да се извършва от разстояние, например чрез поглеждане през оградата от обществен път или от друг парцел земя. Това изглежда още по-вероятно с развитието на новите технологии. Регламент № 555/2008 дори изрично посочва, че контролът може да се извърши чрез дистанционно отчитане, което не изисква присъствие на територията, обект на разследването[13].

69. Трето, проверките на място следва да се извършват по пропорционален начин. Тази идея е видна от редица разпоредби на Регламент № 555/2008, включително член 78, параграф 1, който вече бе обсъден. Тази разпоредба наистина очертава някои изключения от „необявения“ характер на проверките, които между другото са били значително стеснени в нейната последна редакция[14]. Предвиждането на изключения, както и това стесняване на приложното поле показват, че има известно място в тази разпоредба за може би някакъв жест към лицето,

13 Вж. член 81, параграф 4 от Регламент № 555/2008.

14 Член 78, параграф 1 от Регламент № 555/2008 е заменен с член 31, параграф 2 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/1150 на Комисията от 15 април 2016 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на националните програми за подпомагане в лозаро-винарския сектор (ОВ L 190, 2016 г., стр. 23). Тази последна разпоредба показва доста значителна промяна в смисъла, тъй като правилото вече не е, че проверките на място не се обявяват предварително, тъй като първото изречение е премахнато от разпоредбата. Освен това предварителното известие сега може да бъде дадено в рамките на 14-дневен период.

подлежащо на проверки, без по никакъв начин да се възпрепятства ефективността на тези проверки[15]. Независимо от това следва също така ясно да се посочи, че няма *правно* задължение, произтичащо от член 78, параграф 1, за служителите, извършващи контрол, да действат по такъв начин.

70. Четвърто и последно, трябва да се подчертае, че искането на предварително разрешение от лозаря за влизане в неговата земя, в случаите, в които такова разрешение е необходимо за този тип земя съгласно националното право, по никакъв начин не би застрашило целта на Регламент № 555/2008 да се защитят финансовите интереси на Съюза.

71. Съгласно член 78, параграф 3 от Регламент № 555/2008 заявлението за помощ се отхвърля, ако бенефициерът попречи на извършването на проверка на място. В контекста на други регламенти, засягащи програми за подпомагане в сферата на земеделието[16], Съдът вече е постановявал, че възпрепятстването на тези проверки може единствено да породи сериозни правни последици като отхвърлянето на съответните заявления за помощ. Отхвърлянето на съответните заявления е правната последица от невъзможността ефективно да се провери дали се спазват условията за отпускане на помощите[17]. Тази невъзможност би могла да е резултат от умишлено поведение от страна на земеделския стопанин, както и „всяко друго действие или бездействие, за което може да се приеме, че е резултат от непредпазливостта на земеделския производител или на негов представител, вследствие на което не е могла да бъде извършена цялостна проверка на място, когато посоченият земеделски производител или неговият представител не е взел всички необходими мерки, които разумно може да се изискват от него, за да гарантира цялостното извършване на проверката“[18].

72. С оглед на тези радикални последици, свързани с възпрепятстването, което естествено би включвало необоснован отказ за влизане в земя, която трябва да бъде проверена, не виждам защо *в името на ефективността на проверките* би било необходимо да се сътворява общо разрешение за влизане в земеделски земи (открити или заградени) без разрешение на лозаря в нарушение на приложимите правила на национално равнище. В случай на необоснован отказ при всички случаи заявлението за помощи трябва да се отхвърли и заявителят ще понесе последиците от това.

73. Накратко, нито разпоредбите на Регламент № 555/2008, нито общата структура и логика на програмите на Съюза за подпомагане може да се тълкуват като оправомощаващи служителите, извършващи проверки на място, да проникват в земи на земеделско стопанство, независимо дали са открити или заградени, без преди това да е получено разрешение от лозаря, при условие че то е необходимо съгласно националното законодателство. Начините на проникване, включително въпроса дали разрешение за влизане в конкретния вид земя е необходимо или не, се уреждат от националните правила.

15 Вж. по-горе точки 40—42 от настоящото заключение.

16 Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, 1999 г., стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134); Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в регламенти (ЕО) № 1782/2003 и (ЕО) № 73/2009 на Съвета, както и за прилагане на кръстосаното спазване, предвидено в Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета (ОВ L 141, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210).

17 Вж. решения от 16 юни 2011 г., Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398, т. 27) и от 24 май 2012 г., Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, т. 33—34).

18 Решение от 16 юни 2011 г., Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398, т. 30).

Б. Ограниченията на правото на Съюза върху автономията на държавите членки по отношение на начина на извършване на проверките

74. Сам по себе си фактът, че законодателството на Съюза не предвижда разрешение за влизане в частни земи в нарушение на националните правила в тази връзка, естествено не означава, че правото на Съюза би било неотносимо. Макар че не предоставя специално това разрешение, законодателството на Съюза предвижда някои ограничения на автономията на държавите членки относно това как се извършват проверките, изисквани съгласно Регламент № 555/2008.

75. Два такива типа ограничения ще бъдат накратко очертани в този заключителен раздел: тези, които произтичат от самия Регламент № 555/2008 (1), и тези, които произтичат от основните права, и по-конкретно правото на собственост и неприкосновеността на жилището (2).

1. Ограничения, произтичащи от Регламент № 555/2008

76. Първо, както и в много други области, при които изпълнението и прилагането на правото на Съюза е възложено на национално равнище [19], така и в рамките на Регламент № 555/2008, както ясно е посочено в член 76, проверките трябва да бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект. Въпреки това, както се опитах да обясня в предходния раздел от настоящото заключение, „ефективни“ не означава „всичко е позволено“, в нарушение на принципа на законност [20].

77. Второ, член 80, параграф 2 от Регламент № 555/2008 предвижда (макар и в ограничена степен) право на производителя да бъде изслушан,. Член 80, параграф 1 от Регламента предвижда, че всяка проверка на място е предмет на контролен доклад, който прави възможен прегледа на различните аспекти на извършената проверка. Докладът трябва да съдържа редица данни, като имената на присъстващите, проверка дали дадена площ е била надлежно поддържана в случай на схема за изкореняване на лозя, дали производителят е бил предварително уведомен и ако да, колко време предварително. Съгласно член 80, параграф 2 от Регламента, *при установяване на несъответствия* между информацията в заявлението и конкретната ситуация, установена по време на извършване на проверката на място, лозарят *получава копие* на контролния доклад и разполага с *възможността да го подпише*, преди компетентните органи да формулират заключенията си.

78. Бихме могли да се запитаме какво точно може да означава „възможност да го подпише“, но е ясно, че заявителят за помощ има право да бъде информиран за отрицателните фактически констатации в резултат на извършена проверка на място. Освен това, тъй като всичко това се очаква да се случи, *преди* компетентните органи да направят заключенията си от констатациите с оглед на крайното им решение, напълно логично е, че на заявителя се дава възможност да оспори неблагоприятните фактически констатации на компетентния орган.

79. Член 80, параграф 2 от Регламент № 555/2008 изглежда може да се разглежда като израз на правото на изслушване в конкретен контекст, като елемент от общия принцип на зачитане на правото на защита. Според установената съдебна практика „по силата на този принцип адресатите на решения, които засягат осезаемо техните интереси, трябва да имат възможност да изложат по надлежен начин своето становище относно доказателствата, на които

19 Вж. например решения от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 32), от 16 юли 2015 г., Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, т. 25) и от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, т. 45).

20 Вж. също в този смисъл скорошното решение от 5 декември 2017 г., M. A. S. и M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, т. 51—58).

административният орган възнамерява да основе своето решение. Това задължение тежи върху административните органи на държавите членки, когато те вземат решения, попадащи в приложното поле на правото на Съюза, дори когато приложимото законодателство на ЕС не предвижда изрично подобно процедурно изискване [21]“.

80. Как точно това право на изслушване ще бъде реализирано в процедурата съгласно националното право, е въпрос от компетентността на държавата членка. От една страна, е възможно, разбира се, докладът да се предостави на лозаря няколко дни *след* проверката. Подобен вариант не би изисквал присъствието на лозаря по време на проверката, но ще изисква от компетентния орган да изчака, преди да прави каквито и да е изводи от този доклад, докато заявителят не го е подписал. От друга страна, възможно е също държавите членки да гарантират спазването на правото на изслушване на по-ранен етап, по-специално по време на самата проверка или, по-точно, *веднага след* като тя е била извършена. Действително би било разумно, и може би още по-ефикасно, на лозаря да се позволи да присъства по време на проверката и евентуално да се поиска от него да подпише доклада в края на инспекцията. За тази цел би било логично за служителите, извършващи контрол, да искат предварително изричното разрешение на лозаря с оглед на присъствието му.

81. Въпреки това такова задължение не е изрично предвидено в Регламент № 555/2008. Следователно националното право трябва да оформи правото на изслушване така, както смята за редно. Във всички случаи държавите членки трябва да гарантират, че в случай на несъответствия между информацията в заявлението и конкретната ситуация, установена по време на проверката на място, на лозаря трябва реално да се предостави право да бъде изслушан, *преди* да е взето официалното решение, което го засяга. За тази цел контролният доклад трябва да съдържа цялата необходима информация, описана в член 80, параграф 1 от Регламента, която запитващата юрисдикция трябва да прецени.

2. Ограничения на основните права

82. Регламент № 555/2008 оставя на държавите членки да решат как да се извършват проверките на място, що се отнася до условията за влизане в частни земи, по-специално дали се изисква изрично разрешение от лозарите по отношение на определен тип земя (открита или заградена). Тъй като правото на Съюза не представлява достатъчно правно основание за влизане без разрешение в земи, вече не е необходимо да се разглежда третият преюдициален въпрос относно съвместимостта на членове 76, 78 и 81 от Регламента с принципа на неприкосновеност на жилището. Всъщност третият въпрос предполага *положителен* отговор на първия преюдициален въпрос, а отговорът, който се защитава в настоящото заключение не е такъв.

83. Въпреки това въпросът за основните права като ограничения за начина, по който могат да се извършват проверки на място, остава частично релевантен от друг ъгъл, тъй като законодателството на Съюза налага ограничения на автономията на държавите членки при установяване на условията за влизане в частни земи. При разглеждане на този последен аспект ще отделя много бегло внимание на тези ограничения в този заключителен раздел.

84. В третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция посочва основното право на неприкосновеност на жилището (член 7 от Хартата). Въпреки това още едно право е потенциално релевантно в настоящия случай: правото на собственост (член 17, параграф 1 от Хартата).

21 Решения от 22 октомври 2013 г., Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, т. 38), от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, т. 84) и от 9 ноември 2017 г., Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, т. 26).

85. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. В разглеждания случай няма съмнение, че държавите членки действат в рамките на приложното поле на правото на Съюза при извършване на проверки, изрично изисквани от Регламент № 555/2008. Следователно основните права на Съюза, и по-специално Хартата и общите принципи на правото на Съюза, са приложими към разглеждания случай.

86. Този извод не се променя от обстоятелството, че както е изтъкнато от френското правителство, Хартата няма да бъде официално приложима rationae temporis към фактите по делото. В голяма степен, разбира се, във връзка с правото на собственост и неприкосновеност на жилището Хартата представлява просто кодификация на основните права, които вече са признати като основни принципи на правото на Съюза[22]. Следователно Хартата може да служи като ръководство в настоящия случай, тъй като на нея може да се разчита за тълкувателни цели, въпреки че не е била в сила към съответния момент[23].

87. По същия начин не е от значение, че в определението си запитващата юрисдикция не се позовава на Хартата, а на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „Конвенцията“). Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата, доколкото тя съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Конвенцията, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция, въпреки че правото на Съюза може да предоставя по-широка защита. Тъй като неприкосновеността на жилището и правото на собственост са защитени по силата на правото на Съюза *и* съгласно Конвенцията, Конвенцията и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) са естествено релевантни за целите на конкретния случай[24].

88. Колкото до *правото на собственост*, от трите вида потенциално посегателство към това право вероятно е спокойното упражняване на собствеността да бъде потенциално поставено под въпрос[25]. Подобни съображения ще бъдат естествено от компетентността на националния съд, но твърде вероятно е неправомерното проникване в открита частна земя с цел да се извършат тези проверки, без необходимото разрешение съгласно националното право, но и също така и без причиняване на щети на имуществото, да не се счита за нарушение на основните права. Този вид посегателство вероятно би било обосновано, тъй като би било малко вероятно да надхвърля необходимото за ефективното извършване на проверките. Следователно, макар и потенциално незаконен, този начин на извършване на проверки е малко вероятно да представлява нарушение на основното право на собственост.

89. Обратно — и в рамките на втория преюдициален въпрос — ако въпросната земя е *заградена*, влизането в частни земи без разрешение на лозаря би представлявало по-значителното засягане на правото на собственост, тъй като това ефективно би включвало влизане с взлом. Отново би зависило от фактите по конкретния случай, но като цяло изглежда много по-малко вероятно такова посегателство да бъде оправдано.

22 За правото на собственост вж. например решения от 14 май 1974 г., Nold/Комисия (4/73, EU:C:1974:51, т. 12—14) и от 5 октомври 1994 г., Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367, т. 78); за неприкосновеност на жилището вж. например решение от 21 септември 1989 г., Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 17).

23 Вж. например позоваване на Хартата, дори преди влизането ѝ в сила, в решения от 18 декември 2007 г., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, т. 91), от 14 февруари 2008 г., Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, т. 48) и от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 335).

24 Вж. в този смисъл решения от 18 юни 2015 г., Deutsche Bahn и др./Комисия (C-583/13 P, EU:C:2015:404, т. 20) и от 13 юни 2017 г., Florescu и др. (C-258/14, EU:C:2017:448, т. 49).

25 Решение от 13 декември 1979 г., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, т. 19). За още примери във връзка с посегателство срещу правото на собственост вж. например, в случай на финансови загуби, решения на ЕСПЧ от 29 ноември 1991 г., Pine Valley Developments Ltd и др. с/у Ирландия (CE:ECHR:1991: 1129JUD001274287) и от 23 януари 2003 г., Kienast с/у Австрия (CE:ECHR:2003:0123JUD002337994). Вж., при други обстоятелства, свързани с френски правила, позволяващи проникване в частна земя за целите на ловуване, решение на ЕСПЧ от 29 април 1999 г., Chassagnou и др. с/у Франция (CE:ECHR:1999:0429JUD002508894).

90. Що се отнася до неприкосновеността на жилището, вярно е, че с течение на времето ЕСПЧ постепенно разширява понятието „жилище“, включвайки определени търговски обекти като например служебни офиси или клонове [26]. Все пак през последните години това развитие изглежда е намерило нормалните си граници в решения Leveau и Fillon [27] и Khamidov [28].

91. Решение Leveau и Fillon се отнася до влизането на служител в свинеферма с цел да се установи дали стопаните спазват правилата, приложими към такива стопанства. ЕСПЧ постановява, че свинефермите не могат да се считат за спадащи под понятието „жилище“. ЕСПЧ изрично подчертава, че значението на жилището не трябва да се подкопава и да влиза в противоречие със здравия разум [29]. В решение Khamidov ЕСПЧ също така отказва да признае индустриални помещения като мелници, фурни и складови помещения за попадащи в обхвата на понятието „жилище“ за целите на член 8 от Конвенцията.

92. Съдът, следвайки практиката на ЕСПЧ, също признава в контекста на внезапните сутрешни проверки, че закрилата на жилището може да бъде разширена до търговските помещения [30]. Съдът също така изрично признава „основното право на неприкосновеност на жилището“ като общ принцип на правото на Съюза, „който сега е изразен в член 7 от Хартата, който съответства на член 8 от Конвенцията“ [31].

93. Съгласно настоящата позицията на съдебната практика изглежда, че освен очевидно частните жилища от какъвто и да е характер е налице втора категория „жилище“, която обхваща определени видове търговски обекти. Втората категория обаче е ограничена до места, в които личният и професионалният живот на засегнатите лица се смесват дотолкова, че е невъзможно ефективно да бъдат разграничени. Казано по-просто, тази защита е разширена дотолкова, че да обхване работната сфера на служителите с белите яки — хората, които ефективно живеят в офисите си, където също се развива значителна част от техния личен живот.

94. За разлика от тях обикновените места за производство, независимо дали промишлени или селскостопански, където такава комбинация от професионален и личен живот не съществува, едва ли ще се квалифицират като „жилища“. По никакъв начин не бих искал да се съмнявам в близките, почти интимни отношения, които един лозар вероятно има към лозето си. Въпреки това изтъкнатата по-горе логика, довела до ограничено разширяване на понятието „жилище“, така че то да включва и някои търговски обекти, е просто неприложима по отношение на откритите производствени обекти като лозята. В допълнение, с оглед на логиката и целта на понятието „жилище“ в контекста на защитата му съгласно член 7 от Хартата не виждам причина за търсене на допълнително разширяване на обхвата на това понятие.

95. Поради тези причини не считам, че открито лозарско стопанство би могло да бъде определено като част от понятието „жилище“, разбира се, освен ако някои други фактически елементи, даващи основание за различен извод, са били налице в даден случай, като например това, че въпросното лозе е в непосредствена близост до частни жилища или служебен офис на засегнатото лице [32].

26 Решения на ЕСПЧ от 16 декември 1992 г., Niemietz с/у Германия (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088), засягащо проверките на адвокатска кантора, и от 16 април 2002 г., Société Colas Est и др. с/у Франция (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197), за проверки, проведени без съдебно разрешение в седалища и клонове на търговски дружества.

27 Решение на ЕСПЧ от 6 септември 2005 г., Leveau и Fillon с/у Франция (CE:ECHR:2005:0906DEC006351200).

28 Решение на ЕСПЧ от 15 ноември 2007 г., Khamidov с/у Русия (CE:ECHR:2007:1115JUD007211801).

29 Решение на ЕСПЧ от 6 септември 2005 г., Leveau и Fillon с/у Франция (CE:ECHR:2005:0906DEC006351200).

30 Решение от 22 октомври 2002 г., Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 29).

31 Решение от 18 юни 2015 г., Deutsche Bahn и др./Комисия (C-583/13 P, EU:C:2015:404, т. 19).

32 Вж. по аналогия например решение на ЕСПЧ от 7 юни 2007 г., Guțu с/у Молдова (CE:ECHR:2007:0607JUD002028902, § 65), където е постановено, че неразрешено проникване на полицейски служители в помещенията на заявителя — предната ѝ градина — е посегателство към правото ѝ на неприкосновеност на жилището.

V. Заключение

96. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) преюдициални въпроси по следния начин:

„Членове 76, 78 и 81 от Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията от 27 юни 2008 година относно определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета относно общата организация на пазара на вино по отношение на програмите за подпомагане, търговията с трети страни, производствения потенциал и проверките в лозаро-винарския сектор не следва да се тълкуват в смисъл, че позволяват на служителите, извършващи проверки на място, да проникват в земите на земеделско стопанство, независимо дали са заградени или не, без преди това да е получено разрешение на лозаря, при условие че такова разрешение действително е необходимо съгласно националното право за проникване във въпросния вид земи. Националното законодателство е това, което трябва да предвиди по какъв начин може да се влиза в земите за целите на проверките на място, както и да определи как тези проверки трябва да се извършват в рамките на ограниченията, произтичащи от законодателството на Съюза, по-специално по отношение на зачитането на основните права".