Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 7 lipca 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna polityka rolna — Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 — Rozporządzenie (UE) nr 65/2011 — Finansowanie przez EFRROW — Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich — Zasady kwalifikowalności operacji i wydatków — Warunek czasowy — Całkowite wykluczenie — Zmniejszenie wsparcia

W sprawie C-111/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Upravno sodišče (sąd administracyjny, Słowenia) postanowieniem z dnia 10 lutego 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 marca 2015 r., w postępowaniu:

Občina Gorje

przeciwko

Republika Slovenija,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 stycznia 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Občina Gorje przez A. Mužinę, odvetnik,

— w imieniu rządu słoweńskiego przez V. Klemenc, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez B. Jovin Hrastnik, doradcę prawnego,

— w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Simmons, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Facennę, QC,

* Język postępowania: słoweński.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Aquilinę oraz B. Rous Demiri, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 71 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Občina Gorje (gminą Gorje, Słowenia) a Republika Slovenija (Republiką Słowenii) w przedmiocie skierowanej do tej gminy odmowy wypłaty wsparcia z tytułu programu rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanego przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 61 rozporządzenia nr 1698/2005 miał następujące brzmienie:

„Zgodnie z zasadą pomocniczości i z zastrzeżeniem wyjątków powinny istnieć przepisy krajowe dotyczące kwalifikowalności wydatków”.

4 Zgodnie z art. 71 tego rozporządzenia:

„1. Bez uszczerbku dla art. 39 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, wydatki kwalifikują się do wkładu z EFFROW, jeżeli odpowiednia pomoc jest rzeczywiście wypłacana przez agencję płatniczą pomiędzy dniem 1 stycznia 2007 r. a dniem 31 grudnia 2015 r. Operacje podlegające współfinansowaniu nie powinny być zakończone przed datą rozpoczęcia kwalifikowalności.

Nowe wydatki dodane w chwili modyfikacji programu, o której mowa w art. 19, kwalifikują się od daty otrzymania przez Komisję wniosku o modyfikację programu.

2. Wydatki kwalifikują się do wkładu z EFFROW tylko w przypadkach gdy są ponoszone na operacje podjęte przez instytucję zarządzającą danego programu lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami selekcji ustalonymi przez właściwy organ.

3. Zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich.

[…]”.

5 Artykuł 74 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przewidywał:

„W celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych [Unii] państwa członkowskie przyjmują wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne […]”.

6 Rozporządzenie nr 1698/2005 było przedmiotem dwóch kolejnych rozporządzeń wykonawczych: rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006, L 368, s. 74), a następnie rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 25, s. 8), które uchyliło poprzednie.

7 Artykuł 30 rozporządzenia nr 65/2011 przewiduje:

„1. Płatności oblicza się na podstawie tego, co uznano za kwalifikowalne podczas kontroli administracyjnych.

Państwo członkowskie sprawdza wniosek o płatność otrzymany od beneficjenta i określa kwoty, które kwalifikują się do wsparcia. Państwo członkowskie określa:

a) kwotę, którą należy wypłacić beneficjentowi wyłącznie w oparciu o wniosek o płatność;

b) kwotę, którą należy wypłacić beneficjentowi po sprawdzeniu kwalifikowalności wniosku o płatność.

Jeżeli kwota określona zgodnie z lit. a) przekracza kwotę określoną zgodnie z lit. b) o więcej niż 3%, do kwoty określonej zgodnie z lit. b) należy zastosować zmniejszenie. Kwota zmniejszenia stanowi różnicę między tymi dwiema kwotami.

Zmniejszenie nie ma jednak zastosowania, jeżeli beneficjent może udowodnić, że nie ponosi winy za włączenie niekwalifikującej się kwoty.

2. W przypadku stwierdzenia, że beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację, daną operację wyklucza się ze wsparcia EFRROW i odzyskuje się wszystkie kwoty, które już zostały na nią wypłacone. Ponadto beneficjenta wyklucza się z otrzymywania wsparcia w ramach tego samego środka w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia, oraz w następnym roku kalendarzowym.

[…]”.

8 Zgodnie z art. 34 tego rozporządzenia:

„1. Rozporządzenie (WE) nr 1975/2006 traci moc z dniem 1 stycznia 2011 r.

Rozporządzenie obowiązuje jednak nadal w odniesieniu do wniosków o płatność złożonych przed dniem 1 stycznia 2011 r.

[…]”.

Prawo słoweńskie

9 Zakon o kmetijstvu (ustawa o rolnictwie, Uradni list RS št. 45/2008, 57/2012, 90/2012, zwana dalej „ZKme-1”) ustanawia przepisy ogólne w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich.

10 Zgodnie z art. 10 ZKme-1:

„Rząd przyjmuje zgodnie z dokumentami programowymi przepisy wdrażające środki polityki rolnej”.

11 Artykuł 12 tej ustawy stanowi:

„Celem wdrożenia środków rozwoju obszarów wiejskich rząd określa:

— rodzaj środków, warunki, beneficjentów, kryteria i procedury ustanowienia i wdrożenia każdego środka rozwoju obszarów wiejskich;

— środki finansowe przeznaczone na każdy środek rozwoju obszarów wiejskich".

12 Co się tyczy decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem, art. 53 ust. 1 ZKme-1 przewiduje:

„Właściwy organ wydaje decyzję w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem stron, których wnioski spełniają warunki przewidziane we właściwych przepisach i w ogłoszeniu o zamówieniu, i jeżeli na ten cel są dostępne środki finansowe".

13 Co się tyczy wniosków o wypłatę wsparcia, art. 56 ust. 4 ZKme-1 jest zredagowany następująco:

„Właściwy organ odrzuca w drodze decyzji wniosek, który nie spełnia wymagań wynikających z przepisów, z ogłoszenia o zamówieniu lub z decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem".

14 Na podstawie ZKme-1 rząd słoweński przyjął Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (rozporządzenie w sprawie środków osi 1, 3 i 4 programu rozwoju obszarów wiejskich Republiki Słowenii w latach 2007–2013, Uradni list RS št. 40/2010, 85/2010, zwane dalej „rozporządzeniem PROW").

15 Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 4 rozporządzenia PROW:

„Kwalifikowalnymi wydatkami inwestycyjnymi są tylko te wydatki, które zostały poniesione od dnia wydania decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem do zakończenia inwestycji lub najpóźniej do dnia 30 czerwca 2015 r. Rozpoczęcie wydatków stanowi podjęcie zobowiązań ze strony beneficjenta w związku z przyznanym wsparciem (zawarcie jakiejkolwiek umowy, zamówienie materiałów, sprzętu, usług lub robót)".

16 Minister rolnictwa, leśnictwa i żywienia Republiki Słowenii na podstawie rozporządzenia PROW ogłosił zamówienie na działanie 322 „Odnowa i rozwój wsi" (zwane dalej „ogłoszeniem o zamówieniu").

17 Rozdział IV/1 ogłoszenia o zamówieniu, zatytułowany „Warunki kwalifikowalności, które należy spełnić przy składaniu wniosku w ramach zamówienia", przewiduje w pkt 1 sekcji „Inwestycje":

„Realizacji inwestycji nie można rozpocząć przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem".

18 Rozdział VI ogłoszenia o zamówieniu przewiduje w pkt 3:

„Zgodnie z art. 79 rozporządzenia PROW do wsparcia kwalifikują się wydatki inwestycyjne poniesione od dnia wydania decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem do zakończenia inwestycji lub najpóźniej do dnia 30 czerwca 2015 r.".

19 Rozdział VI pkt 4 i 5 ogłoszenia o zamówieniu stanowi:

„4) Do wsparcia kwalifikują się także ewentualne koszty ogólne, takie jak koszty związane z przygotowaniem wniosku, nabyciem dokumentacji budowlanej i złożeniem wniosków o płatność, poniesione po dniu 1 stycznia 2007 r. do momentu złożenia ostatniego wniosku o płatność. Przed dniem, w którym wydatki stają się kwalifikowalne, wnioskodawca nie może rozpocząć robót ani podejmować żadnych zobowiązań tytułem ewentualnie przyznanego wsparcia.

5) Za rozpoczęcie wydatków w rozumieniu art. 79 rozporządzenia PROW uznaje się podjęcie jakiegokolwiek zobowiązania w związku z ewentualnie przyznanym wsparciem (zawarcie jakiejkolwiek umowy, zamówienie materiałów, sprzętu, usług lub robót). Wnioskodawca może rozpocząć postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, ale nie wolno mu zawrzeć umowy z wybranym wykonawcą przed wydaniem decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (agencja rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich Republiki Słowenii, zwana dalej „agencją”) opublikowała ogłoszenie o zamówieniu celem przyznania wsparcia finansowego na działanie dotyczące odnowy i rozwoju wsi w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich Republiki Słowenii na lata 2007–2013.

21 Gmina Gorje złożyła w dniu 19 sierpnia 2010 r. wniosek o wsparcie w ramach tego zamówienia celem uzyskania współfinansowania przez EFRROW przedsięwzięcia remontu budynku, którego jest ona współwłaścicielem.

22 Przed złożeniem wniosku o wsparcie przeprowadziła ona postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku którego wybrany został wykonawca robót. W dniu 12 lipca 2010 r. gmina Gorje podpisała z tym wykonawcą dwie umowy pod warunkiem zawieszającym, zgodnie z którym umowy te będą skuteczne wyłącznie w wypadku, gdy przedsięwzięcie gminy Gorje zostanie uznane za kwalifikujące się do wsparcia w programie rozwoju obszarów wiejskich.

23 Decyzją z dnia 19 października 2010 r. agencja zaakceptowała przedsięwzięcie gminy Gorje i przyznała jej współfinansowanie w ramach wspomnianego programu w wysokości 128 200,52 EUR.

24 W następstwie złożenia w dniu 1 czerwca 2011 r. wniosku gminy Gorje o płatność przyznanej jej kwoty agencja przeprowadziła kontrolę na miejscu remontowanego budynku. Tym sposobem stwierdziła, opierając się na dzienniku budowy, że prace w zakresie rozbiórki dachu budynku rozpoczęły się w dniu 16 sierpnia 2010 r.

25 Tymczasem zarówno ZKme-1, jak i ogłoszenie o zamówieniu przewidywały, że do współfinansowania przez EFRROW kwalifikują się tylko wydatki poniesione po wydaniu decyzji o przyznaniu wsparcia.

26 W konsekwencji decyzją z dnia 3 listopada 2011 r. agencja odmówiła dokonania płatności całości wsparcia przewidzianego na przedsięwzięcie remontowe będące przedmiotem postępowania głównego.

27 Gmina Gorje wniosła do sądu odsyłającego pierwszą skargę o uchylenie decyzji z dnia 3 listopada 2011 r. Uwzględniwszy skargę tej gminy, Upravno sodišče (sąd administracyjny) skierował sprawę do agencji do ponownego rozpoznania.

28 Decyzją z dnia 25 kwietnia 2013 r. agencja odmówiła po raz drugi dokonania wypłaty wsparcia przyznanego decyzją z dnia 19 października 2010 r. Gmina Gorje kwestionuje tę odmowę przed sądem odsyłającym.

29 Zasadniczo gmina Gorje twierdzi z jednej strony, że warunki kwalifikowalności zastosowane przez agencję są bardziej restrykcyjne niż warunki przewidziane w rozporządzeniu nr 1698/2005. Z drugiej strony przed złożeniem wniosku o wsparcie rozpoczęły się jedynie prace przeprowadzone z inicjatywy współwłaściciela remontowanego budynku, gdyż gmina Gorje zawarła zobowiązania tylko pod warunkiem przyznania omawianego wsparcia.

30 Sąd odsyłający zadaje sobie zatem pytanie co do legalności przepisów krajowych w zakresie, w jakim przewidują one warunki kwalifikowalności bardziej restrykcyjne pod względem czasowym niż te wynikające z rozporządzenia nr 1698/2005. Ponadto zmierza on do ustalenia, czy rozporządzenie to pozwala organom krajowym na odrzucenie w całości wniosku o współfinansowanie w wypadku braku kwalifikowalności niektórych wydatków, czy też sankcja taka jest zbyt surowa.

31 W takich okolicznościach Upravno sodišče (sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zadać Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy rozporządzenie nr 1698/2005, a w szczególności jego art. 71 ust. 3, zgodnie z którym zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidzianemu w art. 79 ust. 4 [rozporządzenia PROW] i w rozdziale VI pkt 3 ogłoszenia o zamówieniu, na podstawie którego do wsparcia kwalifikują się tylko te wydatki inwestycyjne, które zostały poniesione po dniu wydania decyzji w sprawie kwalifikowalności do objęcia wsparciem (do czasu zakończenia inwestycji lub najpóźniej do dnia 30 czerwca 2015 r.)?

2) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy rozporządzenie nr 1698/2005, a w szczególności jego art. 71 ust. 3, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidzianemu w art. 56 ust. 4 [ZKme-1], zgodnie z którym odrzuca się w całości wniosek, który nie spełnia wymagań art. 79 ust. 4 rozporządzenia PROW dotyczących wydatków inwestycyjnych kwalifikujących się do wsparcia, poniesionych od dnia wydania decyzji?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 71 rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, na mocy którego do wkładu z EFRROW we współfinansowaniu operacji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wybranej przez instytucję zarządzającą danego programu rozwoju obszarów wiejskich lub na jej odpowiedzialność, kwalifikują się tylko wydatki poniesione po wydaniu decyzji o przyznaniu takiego wsparcia.

33 Sąd ten uważa w szczególności, że uregulowanie krajowe będące przedmiotem zawisłego przed nim sporu ustanawia w zakresie współfinansowania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich warunki znacznie bardziej restrykcyjne niż rozporządzenie nr 1698/2005 i że w konsekwencji może ono naruszać przepisy tego rozporządzenia.

34 W tym względzie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że chociaż przepisy rozporządzeń mają z reguły, ze względu na sam ich charakter i ich funkcję w systemie źródeł prawa Unii, bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe, wprowadzenie w życie niektórych ich przepisów może jednakże wymagać przyjęcia środków wykonawczych przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 25 października 2012 r., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 35; postanowienie z dnia 16 stycznia 2014 r., Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, pkt 14; wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, pkt 54).

35 Ponadto nie ma wątpliwości co do tego, że państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli środki te nie stanowią przeszkody dla bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia, nie ukrywają jego charakteru jako aktu prawa Unii oraz określają korzystanie z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (wyroki: z dnia 25 października 2012 r., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 36; z dnia 15 maja 2014 r., Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, pkt 55).

36 Należy więc odwołać się do właściwych przepisów rozpatrywanego rozporządzenia, interpretowanych w świetle jego celów, aby ustalić, czy przepisy te zakazują państwu członkowskiemu przyjęcia niektórych środków wykonawczych, nakazują to przyjęcie lub umożliwiają je, a w szczególności w tym ostatnim przypadku, czy rozważany środek wpisuje się w ramy zakresu uznania przyznanego każdemu państwu członkowskiemu (wyrok z dnia 25 października 2012 r., Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 37).

37 Po pierwsze, co się tyczy właściwych przepisów rozpatrywanego rozporządzenia, należy z jednej strony zaznaczyć, że na mocy jego art. 71 ust. 3 zasady kwalifikowalności ustala się co do zasady na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich (zob. w szczególności wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, pkt 27).

38 Z drugiej strony art. 71 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1698/2005 przewiduje, że „[o]peracje podlegające współfinansowaniu nie powinny być zakończone przed datą rozpoczęcia kwalifikowalności", to jest przed dniem 1 stycznia 2007 r., i że wydatki kwalifikują się tylko w przypadkach, gdy są ponoszone na operacje wybrane przez instytucję zarządzającą danego programu rozwoju obszarów wiejskich lub na jej odpowiedzialność.

39 Z powyższego wynika, że ponieważ ust. 3 tego samego artykułu przyznaje państwom członkowskim zasadnicze uprawnienie do ustanawiania zasad kwalifikowalności wydatków, państwa członkowskie mają prawo do ustanowienia warunku kwalifikowalności wydatków związanego w szczególności faktem, że wydatki te zostały dokonane po zatwierdzeniu wniosku o wsparcie.

40 Interpretację tę potwierdza fakt, że warunek taki przyczynia się do realizacji przewidzianej w art. 71 ust. 2 rozporządzenia nr 1698/2005 zasady przydziału wydatków do konkretnej operacji.

41 Po drugie, co się tyczy celu rozporządzenia nr 1698/2005, należy zaznaczyć, że zgodnie z jego motywem 5 jest nim wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. W konsekwencji warunek ograniczający kwalifikowalność wydatków dotyczących współfinansowanej operacji jedynie do wydatków poniesionych po wydaniu decyzji o przyznaniu wsparcia odpowiada temu celowi, gdyż zapewnia on, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 50 opinii, skuteczniejszą alokację środków z EFRROW. Z jednej strony bowiem warunek taki pozwala lepiej ukierunkować alokację środków, zmniejszając ryzyko związane ze zmianami okoliczności, które mogą mieć miejsce między datą poniesienia wydatków a datą wydania decyzji o przyznaniu wsparcia. Z drugiej strony warunek ten pozwala zmniejszyć ryzyko przydziału środków na inwestycje, do realizacji których wsparcie publiczne nie byłoby konieczne, gdyż inwestycje te byłyby już w trakcie realizacji albo zostałyby wręcz zakończone przed przyznaniem wsparcia.

42 Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 74 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 państwa członkowskie przyjmują wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Otóż kiedy wsparcie zostanie wypłacone z EFRROW na wydatki poniesione już przed wydaniem decyzji o przyznaniu wsparcia, weryfikacja zasadności takich wydatków mogłaby być z tego powodu utrudniona, wobec czego mogłaby zostać osłabiona skuteczność takiej ochrony.

43 Po trzecie, z postanowienia odsyłającego nie wynika, by uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowania głównego stanowiło przeszkodę dla bezpośredniego stosowania rozporządzenia nr 1698/2005 lub by ukrywało jego charakter jako prawa Unii. Wręcz przeciwnie, art. 12 ZKme-1 przewiduje, że właśnie w celu wdrożenia środków rozwoju obszarów wiejskich rząd określa rodzaj środków, warunki, beneficjentów, kryteria i procedury ustanowienia i wdrożenia każdego środka rozwoju obszarów wiejskich. W każdym razie do sądu odsyłającego należy przeprowadzenie niezbędnych w tym względzie weryfikacji.

44 Uwzględniając powyższe rozważania, należy stwierdzić, że – z zastrzeżeniem przeprowadzenia wspomnianych weryfikacji – Republika Słowenii nie przekroczyła uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych jej w rozporządzeniu nr 1698/2005, przewidując, że tylko wydatki na rzecz operacji wybranej do współfinansowania przez EFRROW poniesione po wydaniu decyzji o przyznaniu wsparcia kwalifikują się do tego współfinansowania.

45 Wynika z tego, że art. 71 rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, zgodnie z którym do wkładu z EFFROW na współfinansowanie operacji wybranej przez instytucję zarządzającą danego programu rozwoju obszarów wiejskich lub na jej odpowiedzialność kwalifikują się wyłącznie wydatki poniesione po wydaniu decyzji o przyznaniu takiego wsparcia.

W przedmiocie pytania drugiego

46 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przewiduje odrzucenie w całości wniosku o płatność dotyczącą operacji, której przyznano współfinansowanie przez EFRROW, jeżeli niektóre wydatki na tę operację zostały poniesione przed wydaniem decyzji o przyznaniu takiego wsparcia.

47 W tym względzie należy zaznaczyć, że jak wynika z pkt 38 i 39 niniejszego wyroku, art. 71 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1698/2005 przewiduje wprawdzie, że do wkładu z EFRROW kwalifikują się tylko wydatki poniesione na operację wybraną przez instytucję zarządzającą danego programu rozwoju obszarów wiejskich lub na jej odpowiedzialność, niemniej ustanowienie zasad kwalifikowalności wydatków powierza co do zasady państwom członkowskim.

48 Chociaż przepisy te ustanawiają ramy dotyczące warunków kwalifikowalności wydatków do wkładu z EFRROW, które mogą być przedmiotem wniosku o płatność, nie określają one jednak, jakie konsekwencje będzie mieć niedotrzymanie jednego z tych warunków dla zakresu płatności.

49 W tych okolicznościach należy podkreślić, że art. 30 rozporządzenia nr 65/2011, który zgodnie z art. 34 ust. 1 tego rozporządzenia ma zastosowanie do wniosków o płatność złożonych od dnia 1 stycznia 2011 r., odnosi się w sposób szczególny do zmniejszeń i wykluczeń wydatków poniesionych na operacje kwalifikujące się do współfinansowania przez EFRROW.

50 Wspomniany art. 30 przewiduje zasadniczo w ust. 1, że państwa członkowskie sprawdzają wniosek o płatność celem określenia kwot kwalifikujących się do wsparcia. Jeżeli kwota płatna tytułem współfinansowania przez EFRROW tylko na podstawie wniosku o płatność jest wyższa o więcej niż 3% od kwoty płatnej po zweryfikowaniu kwalifikowalności wniosku o płatność, stosuje się zmniejszenie tej ostatniej kwoty odpowiadające różnicy między tymi dwiema kwotami.

51 Ponadto art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011 wskazuje, że każda fałszywa deklaracja umyślnie złożona przez beneficjenta powoduje wykluczenie danej operacji w całości ze wsparcia EFRROW i odzyskanie wszystkich kwot, które już zostały na nią wypłacone.

52 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w niniejszej sprawie niektóre wydatki poniesione na operację będącą przedmiotem postępowania głównego zostały poniesione przed wydaniem decyzji o przyznaniu wsparcia. Poza tym sąd odsyłający zaznaczył, że na podstawie przepisów krajowych dotyczących warunków kwalifikowalności wydatków, a mianowicie art. 56 ust. 4 ZKme-1 w związku z art. 79 ust. 4 rozporządzenia PROW, jeżeli jeden z wydatków dokonanych na operację, której przyznano współfinansowanie przez EFRROW, został poniesiony przed wydaniem decyzji o przyznaniu wsparcia, wniosek o płatność dotyczący całości wybranej operacji zostaje odrzucony przez właściwy organ.

53 Tymczasem jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 79 opinii, państwa członkowskie nie mogą stosować tak radykalnego środka odmowy płatności do sytuacji innych niż przewidziana w art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011, w której beneficjent wsparcia umyślnie złożył fałszywą deklarację. We wszystkich innych przypadkach art. 30 tego rozporządzenia przewiduje zmniejszenie kwoty wsparcia, obliczone zgodnie z metodą ustanowioną w ust. 1 tego artykułu.

54 Metoda taka, polegająca na wykluczeniu wydatków niekwalifikujących się, a mianowicie, w okolicznościach postępowania głównego, wydatków poniesionych przed wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy, ma działanie odstraszające, gdyż faktycznie wypłacana kwota jest zmniejszana o kwotę znacznie wyższą niż kwota odpowiadająca niekwalifikującemu się wydatkowi. W tych okolicznościach metoda taka ma zapobiec skutkom ubocznym (tak zwanemu „deadweight effect"), zachowując jednocześnie proporcjonalny charakter, gdyż wydatki faktycznie kwalifikujące się nie zostają wykluczone w całości ze wsparcia.

55 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 w związku z art. 30 rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przewiduje odrzucenie w całości wniosku o płatność dotyczącego operacji, której przyznano współfinansowanie przez EFRROW, jeżeli niektóre wydatki dokonane na rzecz tej operacji zostały poniesione przed wydaniem decyzji o przyznaniu takiego wsparcia, pod warunkiem że beneficjent wsparcia nie złożył umyślnie fałszywej deklaracji we wniosku o płatność.

W przedmiocie kosztów

56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 71 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, zgodnie**

z którym do wkładu z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na współfinansowanie operacji wybranej przez instytucję zarządzającą danego programu rozwoju obszarów wiejskich lub na jej odpowiedzialność kwalifikują się wyłącznie wydatki poniesione po wydaniu decyzji o przyznaniu takiego wsparcia.

2) **Artykuł 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 w związku z art. 30 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przewiduje odrzucenie w całości wniosku o płatność dotyczącego operacji, której przyznano współfinansowanie przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, jeżeli niektóre wydatki dokonane na rzecz tej operacji zostały poniesione przed wydaniem decyzji o przyznaniu takiego wsparcia, pod warunkiem że beneficjent wsparcia nie złożył umyślnie fałszywej deklaracji we wniosku o płatność.**

Podpisy