Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

24 май 2012 година*

„Земеделие — Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието — Регламенти (ЕО) № 1257/1999 и № 817/2004 — Подпомагане на агроекологичните методи за производство — Проверки — Бенефициер на земеделски помощи — Осуетяване на проверка на място — Национална правна уредба, която изисква да се възстановят всички изплатени помощи за няколко години — Съвместимост“

По дело C-188/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Австрия) с акт от 12 април 2011 г., постъпил в Съда на 20 април 2011 г., в рамките на производство по дело

Peter Hehenberger

срещу

Република Австрия,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: г-н J. Malenovský (председател на състав), г-н E. Juhász и г-н G. Arestis (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 март 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Hehenberger, от K. F. Lughofer, Rechtsanwalt,

— за австрийското правителство, от г-н A. Posch, г-н S. Schmid, г-н G. Holley и г-жа D. Müller, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от г-н I. K. Chalkias и г-жа A. E. Vasilopoulou, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

— за Европейската комисия, от г-н G. von Rintelen и г-н B. Schima, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 година 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, стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134) във връзка с Регламент (ЕО) № 817/2004 на Комисията от 29 април 2004 година относно определяне на подробни правила за прилагането на Регламент № 1257/1999 (ОВ L 153, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 57, стр. 116).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между земеделския производител г-н Hehenberger и Република Австрия по повод възстановяването на агроекологичните помощи, които австрийските власти са му предоставяли в продължение на няколко години въз основа на Регламент № 1257/1999.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Глава VI от Регламент № 1257/1999 е озаглавена „Агроекология“ и включва член 22, който предвижда:

„Подпомагането на методите за селскостопанско производство, предназначени за защита на околната среда и опазване на природното пространство (агроекология), допринася за постигане на целите на Общността в областта на селското стопанство и околната среда.

Това подпомагане е предназначено да насърчава:

— формите на използване на селскостопанските земи, съвместими с опазването и подобряването на околната среда, на ландшафта и неговите характеристики, на природните ресурси, почвите и генетичното разнообразие,

— преминаване към екстензивни методи на селскостопанска дейност, благоприятни за околната среда и за управлението на системите от пасбища със слаба интензивност,

— запазването на застрашените обработваеми площи с висока природна стойност,

— поддържането на ландшафта и традиционните характеристики на селскостопанските земи,

— съобразяване на селскостопанската практика с екологичното планиране“.

4 Член 23 от този регламент гласи:

„1. Подпомагане се предоставя на земеделските производители, които поемат агроекологични ангажименти за срок най-малко пет години. При необходимост може да бъде определен и по-дълъг срок за някои видове задължения предвид тяхното отражение върху околната среда.

2. Агроекологичните задължения трябва да отиват по-далеч от простото прилагане на обичайните добри земеделски практики.

Агроекологичните задължения трябва да осигуряват услуги, които не могат да бъдат предоставени чрез останалите мерки за подпомагане, като мерките за подпомагане на пазара или компенсаторните обезщетения“.

5 Член 24 от посочения регламент гласи:

„1. Помощта, платена срещу поемането на агроекологични задължения, се предоставя ежегодно и се изчислява в зависимост от:

— понесената загуба на приходи,

— допълнителните разходи, произтичащи от задълженията,

и

— необходимостта от осигуряване на финансово поощрение.

Разходите за непроизводствени инвестиции, необходими за изпълнение на задълженията, могат също да бъдат взети предвид при изчисляването на размера на годишна помощ.

2. Максимално допустимите годишни размери на общностно подпомагане се определят в приложението. Тези размери се основават на зоната на стопанисване, която е обхваната от поетите агроекологични задължения“.

6 Раздел 6 от глава II от Регламент № 817/2004 е озаглавен „Молби, проверки и санкции“ и включва член 67, който гласи:

„1. Първоначалните молби за присъединяване към схема и последващите молби за плащане се проверяват по начин, който гарантира ефективна проверка на съответствието с условията за отпускане на помощ.

Държавите членки определят подходящи методи и средства за проверка на всяка мярка за подпомагане, както и лицата, които са обект на проверки.

Във всички подходящи случаи държавите членки използват интегрираната система за администриране и контрол, въведена с Регламент (ЕО) № 1782/2003.

2. Проверката се състои от административна проверка и проверки на място“.

7 Член 69 от Регламент № 817/2004 предвижда:

„Проверките на място се извършват в съответствие с дял III от Регламент (ЕО) № 2419/2001. Те включват най-малко 5 % от бенефициерите през всяка година и обхващат всички различни типове мерки за развитие на селските райони, определени в програмните документи. […]

Проверките на място се разпределят през годината въз основа на анализ на рисковете, представени от всяка мярка за развитие на селските райони. По отношение на мерките за подпомагане на инвестициите по дял II, глави I, VII, VIII и IX от Регламент (ЕО) № 1257/1999, държавите членки могат да предвидят, че проверките на място засягат само тези проекти, които са в процес на завършване.

Проверките обхващат всички ангажименти и задължения на бенефициера, които могат да бъдат проверени по време на посещението“.

8 Член 71, параграф 2 от Регламент № 817/2004 гласи:

„В случай на недължимо плащане бенефициерът по дадена мярка за развитие на селските райони е длъжен да възстанови въпросната сума в съответствие с член 49 от Регламент (ЕО) № 2419/2001“.

9 Член 73 от Регламент № 817/2004 гласи:

„Държавите членки определят правилата относно санкциите, приложими при нарушаване на разпоредбите на настоящия регламент и вземат всички необходими мерки, за да гарантират тяхното прилагане. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, съразмерни и разубеждаващи“.

10 Дял III от Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията от 11 декември 2001 година, предвиждащ подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол за определени схеми за помощ на Общността, установени от Регламент (ЕИО) № 3508/92 на Съвета (ОВ L 327, стр. 11), е озаглавен „Проверки“ и включва член 17, който предвижда:

„1. Проверките на място не се обявяват предварително. При условие че не е застрашена целта на контрола обаче, може да бъде пратено известие, стриктно ограничено до минималния необходим срок. Такова уведомление не може да превишава 48 часа, освен в надлежно обосновани случаи.

2. Когато е необходимо, проверките на място, предвидени в настоящия регламент, и всякакви други проверки, предвидени в правилата на Общността, се извършват едновременно.

3. Съответните молби следва да бъдат отхвърлени, ако фермерът или негов представител попречи на извършването на проверка на място“ [неофициален превод].

11 Регламент № 2419/2001 е отменен с Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 141, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210). В Регламент № 796/2004 е предвидено, че той се прилага за молбите за помощи относно пазарните години и премийни периоди, стартиращи от 1 януари 2005 г., и че позоваванията на Регламент № 2419/2001 се считат за позовавания на Регламент № 796/2004.

12 Член 23, параграф 2 от Регламент № 796/2004, който заменя член 17, параграф 3 от Регламент № 2419/2001, гласи:

„Съответните молби за помощ се отхвърлят, ако земеделският производител или негов представител попречи на извършване на проверка на място“.

Национална правна уредба

13 Въз основа на Регламент № 1257/1999 компетентният австрийски министър приема специалните правила за Австрийската програма за насърчаване на екологичното, екстензивното и природосъобразното земеделие (ÖPUL 2000) (наричана по-нататък „ÖPUL 2000“). ÖPUL 2000 обхваща редица агроекологични мерки по смисъла на този регламент, между които бенефициерът може да избира при първото кандидатстване за помощи и за чието прилагане на австрийска територия има право да получава съфинансирани от Европейския съюз помощи за единица площ.

14 ÖPUL 2000, която съдържа множество приложения, се състои от обща част, уреждаща наред с останалото общите условия за отпускане на помощи по различните раздели на програмата, изплащането на помощите, системата за контрол и възстановяването на суми в случай на неизпълнение на условията за отпускането им, и особена част, посветена на специалните условия за предоставяне на помощите. В австрийското право ÖPUL 2000 няма силата на общ нормативен акт, а при сключването на отделните договори за подпомагане става част от договорните разпоредби.

15 По-конкретно точка 1.4.4 от ÖPUL 2000, която се основава на член 23 от Регламент № 1257/1999, предвижда, че с подаването на първата молба за подпомагане във връзка със съответната мярка кандидатът се задължава в продължение на пет години да обработва или да подобрява декларираните площи съгласно изискванията на програмата за подпомагане и през този период да спазва всички останали изисквания на програмата.

16 Точка 1.9 от ÖPUL 2000 урежда системата за контрол, като оправомощава контролните органи да посещават всички стопанисвани площи и налага задължение на бенефициера да осигури достъп за извършване на планираните проверки.

17 Съгласно точка 1.10 от ÖPUL 2000 бенефициерът е длъжен да върне сумата на изплатените му помощи или съответно изгубва правото да получи отпуснатите, но все още неизплатени помощи, когато не е изпълнил предвидените си задължения, когато не отговаря на условията, посочени в ÖPUL 2000 или в декларацията за поемане на задължения, или когато не осигурява достъп на контролните органи до всички стопанисвани площи. Тази точка също така предвижда задължение за възстановяване на вече получените през периода на задълженията помощи в случай на неизпълнение на петгодишните задължения.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

18 На 11 септември 2000 г. г-н Hehenberger за първи път подава молба до австрийския разплащателен орган, който действа от името и за сметка на Република Австрия, да му бъдат отпуснати агроекологични помощи по линия на ÖPUL 2000.

19 Във връзка с тази молба г-н Hehenberger подписва декларация за поемане на задължения, с която се задължава съгласно точка 1.4.4 от ÖPUL 2000 да прилага определени агроекологични мерки по ÖPUL 2000 в продължение на пет години, считано от 1 януари 2001 г. С подписването на декларацията за поемане на задължения, в която изрично се препраща към ÖPUL 2000, г-н Hehenberger се задължава да спазва и ÖPUL 2000, която е неразделна част от всеки договор за подпомагане, сключван с този орган. Впоследствие договорът за петгодишните задължения е продължен с една година до 31 декември 2006 г.

20 С оглед на тези задължения и въз основа на молбите за изплащане на помощите, които г-н Hehenberger подава всяка година, австрийският разплащателен орган му изплаща съответните агроекологични помощи за периода 2001—2005 г. Годишната молба за изплащане на помощите за 2005 г. е подадена на 22 април 2005 г.

21 Компетентните контролни органи планирали да измерят съответните площи при проверка на място съгласно точка 1.9 от ÖPUL 2000, предвидена за 12 септември 2005 г. Г-н Hehenberger обаче им отказва достъп до площите и така осуетява извършването на проверката.

22 С писмо от 9 октомври 2006 г. австрийският разплащателен орган уведомява г-н Hehenberger, че няма да му бъдат изплатени агроекологичните помощи по линия на ÖPUL 2000 за 2006 г., тъй като отпускането на такива помощи за още една година предполага да са били спазени петгодишните задължения по ÖPUL 2000.

23 С писмо от 27 февруари 2007 г. австрийският разплащателен орган уведомява г-н Hehenberger за констатацията си, че същият е осуетил извършването на проверката на място на 12 септември 2005 г. Поради това съгласно точка 1.10 от ÖPUL 2000 органът изисква да му се възстановят всички помощи, изплатени на г-н Hehenberger по линия на ÖPUL 2000 за 2001—2005 г., тоест за периода на поетите от него задължения.

24 Г-н Hehenberger оспорва искането да възстанови помощите и предявява иск пред Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. По същество той твърди, че наложената му санкция, а именно връщането на отпуснатите помощи за няколко години назад, е несъразмерна. Република Австрия моли искът да бъде отхвърлен.

25 Според запитващата юрисдикция е установено, че г-н Hehenberger е отказал достъп до съответните площи и по този начин е попречил на извършването на проверка на място. Затова тя намира, че ако се съобразят разпоредбите на ÖPUL 2000 и на сключените по линия на тази програма договори за подпомагане между страните в главното производство, предявеният пред нея иск трябва да бъде отхвърлен, тъй като при тези обстоятелства Република Австрия е имала основание да изиска възстановяване на помощите.

26 Тази юрисдикция обаче има някои съмнения относно тълкуването на Регламент № 1257/1999 във връзка с Регламент № 817/2004. По-точно тя иска да се установи дали особено тежката санкция, предвидена в точка 1.10 от ÖPUL 2000, е съвместима с целите на Регламент № 1257/1999, които преди всичко се отнасят до опазването на земеделските земи, закрилата на селските райони и ефикасното им стопанисване.

27 При тези обстоятелства Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Регламент […] № 1257/1999 […] във връзка с Регламент […] № 817/2004 […] допуска ли правило на субсидиращия орган, съгласно което, ако осуети извършването на проверка на място (измерване на площите), бенефициерът трябва да възстанови всички суми на помощите, които вече са му отпуснати през периода на задълженията по съответната агроекологична мярка, включително одобрените и изплатени помощи за няколко години назад?“.

По преюдициалния въпрос

28 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Регламент № 1257/1999 във връзка с Регламент № 817/2004 допуска национална правна уредба, съгласно която, ако попречи на извършването на проверка на място на съответните площи, земеделският производител бенефициер трябва да възстанови всички суми на помощите, които вече са му отпуснати през периода на задълженията по съответната агроекологична мярка, включително изплатените помощи за няколко години назад.

29 Най-напред следва да се отбележи, че нито Регламент № 1257/1999, нито Регламент № 817/2004 съдържат изрична разпоредба, която да не допуска такава национална правна уредба.

30 Членове 22—24 от Регламент № 1257/1999 определят общите условия за подпомагане на методите за селскостопанско производство, предназначени по-конкретно за опазване на природната среда. Видно от тези разпоредби, за агроекологичните мерки е характерно, че земеделските производители поемат петгодишни задължения да съобразяват селскостопанската си дейност с опазването на околната среда. В замяна на агроекологичните задължения, които поемат за срок от най-малко пет години, земеделските производители получават годишни помощи от държавата, чийто размер зависи от понесената загуба на приходи или произтичащите от задълженията допълнителни разходи (вж. Решение от 4 юни 2009 г. по дело JK Otsa Talu, C-241/07, Сборник, стр. I-4323, точка 36).

31 Що се отнася до системата за контрол на многогодишните помощи за агроекологичните методи на производство, член 67 от Регламент № 817/2004 предвижда, че първоначалните молби за присъединяване към схемата и последващите молби за плащане се проверяват по начин, който гарантира ефективна проверка на съответствието с условията за отпускане на помощ. Освен това в член 69 от Регламента се уточнява, че проверките на място обхващат всички ангажименти и задължения на бенефициера, които могат да бъдат проверени по време на посещението.

32 В член 69 също така се подчертава, че проверките на място се извършват в съответствие с дял III от Регламент № 2419/2001. Този дял от въпросния регламент е озаглавен „Проверки“ и член 17, параграф 3 от него, заменен с член 23, параграф 2 от Регламент № 796/2004, който на практика има същото нормативно съдържание като член 17, параграф 3, урежда правните последици от осуетяването на проверка на място. Всъщност тези разпоредби изрично предвиждат, че съответните молби се отхвърлят, ако земеделският производител или негов представител попречи на извършването на проверка на място.

33 В това отношение е важно да се отбележи, че Съдът отговаря на въпрос за тълкуването на член 23, параграф 2 от Регламент № 796/2004 в Решение от 16 юни 2011 г. по дело Omejc (C-536/09, Сборник, стр. I-5367). В точка 27 от това решение Съдът подчертава значението на проверките и постановява, че възпрепятстването на тези проверки може да породи само важни правни последици като отхвърлянето на съответните молби за помощ.

34 Отхвърлянето на съответните молби е правната последица от невъзможността ефикасно да се провери дали се спазват условията за отпускане на помощите съобразно изискването на член 67 от Регламент № 817/2004. Що се отнася до агроекологичните помощи, за които е характерно поемането на многогодишни задължения, условията за отпускане на помощи следва да се спазват не само за текущата година, през която се извършва проверката на място, а през целия период на задълженията, за който са отпуснати тези помощи, поради което проверките на място във връзка с тези помощи обхващат всички задължения, както е предвидено в член 69 от Регламента. Следователно, когато осуети извършването на такива проверки, земеделският производител с действията си попречва да се провери дали посочените условия са били спазени през целия период на задълженията.

35 Оттук следва, че при агроекологичните мерки, прилагани в продължение на няколко години, ако бенефициерът на агроекологичните помощи попречи на извършването на проверка на място, така че да е невъзможно да се провери дали условията за отпускане на помощите са били изпълнени през целия период на задълженията, съответните молби за агроекологични помощи трябва да бъдат отхвърлени съгласно член 17, параграф 3 от Регламент № 2419/2001 и член 23, параграф 2 от Регламент № 796/2004. Всъщност „съответните молби“ по смисъла на тези разпоредби са всички молби във връзка с посочените условия за отпускане на помощите, които трябва да бъдат спазени през целия период на задълженията на бенефициера по агроекологичния проект и за които се извършва проверката на място.

36 Ето защо, както следва от член 71, параграф 2 от Регламент № 817/2004, бенефициерът е длъжен да възстанови цялата сума на агроекологичните помощи, които вече са му изплатени по отхвърлените молби.

37 Освен това следва да се уточни, че когато законодателят на Съюза определя условията за отпускане на определени помощи, изключването на бенефициера поради несъблюдаване на някое от тези условия е не санкция, а просто последица от неспазването на посочените законоустановени условия (вж. в този смисъл Решение от 11 ноември 2004 г. по дело Toeters и Verberk, C-171/03, Recueil, стр. I-10945, точка 47 и Решение от 24 май 2007 г. по дело Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Сборник, стр. I-3997, точка 47). Съответно отхвърлянето на молба за помощ поради невъзможност да се провери дали са спазени условията за отпускането ѝ, която се дължи на действията на земеделския производител, осуетил извършването на проверка на място, също не бива да се разглежда като санкция и да се съобразява с член 73 от Регламент № 817/2004.

38 С оглед на всички изложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Регламент № 1257/1999 във връзка с Регламент № 817/2004 допуска национална правна уредба, съгласно която, ако попречи на извършването на проверка на място на съответните площи, земеделският производител бенефициер трябва да възстанови всички суми на помощите, които вече са му отпуснати през периода на задълженията по съответната агроекологична мярка, включително изплатените помощи за няколко години назад.

По съдебните разноски

39 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 година 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 във връзка с Регламент (ЕО) № 817/2004 на Комисията от 29 април 2004 година относно определяне на подробни правила за прилагането на Регламент № 1257/1999 допуска национална правна уредба, съгласно която, ако попречи на извършването на проверка на място на съответните площи, земеделският производител бенефициер трябва да възстанови всички суми на помощите, които вече са му отпуснати през периода на задълженията по съответната агроекологична мярка, включително изплатените помощи за няколко години назад.

Подписи