Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 12. septembra 2013*

„Skupna kmetijska politika — EKSRP — Uredba (EU) št. 65/2011 — Podpora za razvoj podeželja — Pomoč za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij — Pojem‘lažno ustvarjeni pogoji‘ — Zlorabe — Dokaz“

V zadevi C-434/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofija-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 14. septembra 2012, ki je prispela na Sodišče 26. septembra 2012, v postopku

Slančeva sila EOOD

proti

Izpalnitelen direktor na Državen fond „Zemedelje“ Razplaštatelna agencija,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi M. Berger, predsednica senata, sodnica, E. Levits (poročevalec) in J.-J. Kasel, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Izpalnitelen direktor na Državen fond „Zemedelje“ Razplaštatelna agencija R. Porožanov in D. Petrova, odvetnika,

— za bolgarsko vlado E. Petranova in D. Drambozova, agentki,

— za Evropsko komisijo S. Petrova in G. von Rintelen, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: bolgarščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(8) Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 25, str. 8).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Slančeva sila EOOD (v nadaljevanju: družba Slančeva) in Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelje“ Razplashtatelna agentsia (izvršnim direktorjem državnega kmetijskega sklada – plačilna agencija; v nadaljevanju: DFZ-RA), ker je slednji zavrnil prošnjo za financiranje projekta fotovoltaičnega parka iz naslova Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, str. 1) določa pravila za delovanje tega sklada. Izvedbene določbe za to uredbo so v Uredbi št. 65/2011.

4 Iz sheme podpore, os 3, ki zadeva kakovost življenja na podeželju in diverzifikacijo podeželskega gospodarstva, člen 52(a)(ii) Uredbe št. 1698/2005 določa:

„[p]odporo za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij z namenom spodbujanja podjetništva in razvoja gospodarske strukture“.

5 Člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 določa:

„Ne glede na kakršne koli posebne določbe se plačilo ne izplača upravičencem, za katere se ugotovi, da so ustvarili lažne pogoje, potrebne za pridobitev takih plačil, da bi pridobili korist v nasprotju s cilji sheme podpore.“

Bolgarsko pravo

6 Uredba št. 29 z dne 11. avgusta 2008 o pogojih in načinih dodelitve nepovratne finančne pomoči v okviru sheme pomoči „podpora za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij“ programa za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013 (DV št. 76 z dne 29. avgusta 2008) v različici z dne 20. julija 2010, kakor se je uporabljala v času dejanskega stanja zadeve v glavni stvari, v členu 2 določa:

„Pomoč se lahko pridobi za projekte, ki prispevajo k doseganju ciljev sheme podpore. Cilji sheme podpore so:

podpora razvoju in ustanavljanju novih delovnih mest v nekmetijskih mikropodjetjih na podeželju;

spodbujanje podjetništva na podeželju;

spodbujanje razvoja integriranega turizma na podeželju.“

7 Člen 4(2), točka 10, te uredbe določa, da se za pridobivanje in prodajo energije iz obnovljivih virov z močjo naprave nad 1 megavatom ne dodeli nobene podpore.

8 Člen 6 Uredbe št. 29 določa:

„[…]

2. Podpora projektom za pridobivanje in prodajo energije iz obnovljivih virov predstavlja 80 % upravičenih izdatkov, a ne sme preseči 200.000 EUR.

[…]“

9 Člen 7(2) Uredbe št. 29 določa:

„Prosilcem/upravičencem se pomoč ne dodeli v primeru ugotovitve funkcionalne nesamostojnosti in/ali ustvarjanja lažnih pogojev, potrebnih za pridobitev pomoči, z namenom pridobitve koristi v nasprotju s cilji ukrepa.“

10 Točki 30 in 31 dodatnih določb Uredbe št. 29 določata:

„30. ‘ustvarjanje lažnih pogojev’ se nanaša na vse pogoje v smislu člena 4(8) Uredbe […] št. 65/2011 […].

31. ‘Funkcionalna nesamostojnost’ je umetna razdelitev proizvodnih in tehnoloških procesov v okviru različnih projektov ali ugotovitev uporabe skupne infrastrukture, ki jo financira Program za razvoj podeželja, za pridobitev pomoči in tako pridobitev koristi, ki ni skladna s cilji sheme podpore v okviru programa za razvoj podeželja.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11 V okviru sheme pomoči „podpora za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij“ programa za razvoj podeželja je družba Slančeva pri DFZ-RA 13. maja 2009 vložila prošnjo za financiranje projekta gradnje fotovoltaične elektrarne.

12 Zastopnik družbe Slančeva je g. Micov, edini družbenik in poslovodja te družbe pa je ga. Micova. Ti osebi sta zakonski par.

13 Prošnja za financiranje družbe Slančeva vsebuje, prvič, pogodbo o najemu zemljišča, na katerem bi morala biti zgrajena fotovoltaična elektrarna, med družbo Slančeva in lastnikoma tega zemljišča, g. Micovim in go. Micovo. Drugič, ta prošnja vsebuje pogodbo o prodaji stavbne pravice med družbo Korina Export EOOD, katere edini družbenik in poslovodja je g. Micov, in družbo Slančeva.

14 Pri obravnavi prošnje družbe Slančeva je DFZ-RA ugotovil, da je bilo zadevno zemljišče med dvema drugima zemljiščema, za kateri je bila zaprošena pomoč iz istega programa, za enaka projekta, kot je bil projekt družbe Slančeva. G. Micov in ga. Micova sta lastnika teh dveh drugih zemljišč. Stavbno pravico za ti zemljišči je ravno tako prodala družba Korina Export EOOD.

15 Izvedba teh treh projektov je bila zaupana isti družbi 3 K AD.

16 Glede na te okoliščine in dejstvo, da je bil v teh treh projektih za gradnjo fotovoltaične elektrarne naveden isti sedež, je izvršni direktor DFZ-RA z odločbo z dne 9. decembra 2011 zavrnil sofinanciranje investicijskega projekta družbe Slančeva, ker je ugotovil funkcionalno nesamostojnost in ustvarjanje lažnih pogojev, potrebnih za pridobitev pomoči, z namenom pridobitve koristi v nasprotju s cilji ukrepa.

17 Izvršni direktor DFZ-RA je ocenil, da je bil namen projekta družbe Slančeva obid omejitve maksimalnega financiranja na projekt, ki znaša ustrezno protivrednost 200.000 eurov v bolgarskih levih (BGN).

18 Družba Slančeva je pri Administrativen sad Sofija-grad predlagala razglasitev ničnosti zavrnilne odločbe DFZ-RA.

19 To sodišče je ocenilo, da je rešitev spora, ki mu je predložen, odvisna od razlage pojma „ustvarjanje lažnih pogojev“ v smislu člena 4(8) Uredbe št. 65/2011.

20 Poudarja, da bolgarska uprava uporablja široko razlago tega pojma, ki se opira na te kazalnike: pravno povezanost zadevnih oseb in dejstvo, da gre za iste osebe, ter enakost projektov in sedežev zadevnih družb.

21 Vendar predložitveno sodišče navaja, da je v njegovi sodni praksi pojem ustvarjanja lažnih pogojev razlagan ožje. V skladu s to sodno prakso zgolj obstoj skupnih okoliščin ne zadošča za dokaz, da gre za lažno ustvarjene pogoje, ki se zahtevajo za dodelitev pomoči. Ta sodna praksa namreč zahteva, da DFZ-RA dokaže namerno usklajevanje med pravnimi osebami in/ali s tretjimi zaradi pridobitve koristi v nasprotju s cilji sheme podpore.

22 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofija-grad prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Kako je treba glede na kontekst iz člena 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati pojem „ustvariti lažne pogoje“?

2. Ali je treba člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati tako, da nasprotuje členu 7(2) bolgarske uredbe št. 29 z dne 11. avgusta 2008, v skladu s katero se prosilcem/upravičencem ne dodeli podpora, če se ugotovi, da so z namenom pridobitve koristi v nasprotju s cilji ukrepa ustvarjali lažne pogoje, potrebne za pridobitev podpore?

3. Ali je treba člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati tako, da nasprotuje sodni praksi v Republiki Bolgariji, v skladu s katero so pogoji za pridobitev koristi v nasprotju s cilji ukrepa lažno ustvarjeni takrat, kadar je med prosilci pravna povezava?

4. Ali dejstvo, da različni prosilci, ki so samostojni pravni subjekti, uporabljajo samostojne sosednje parcele, ki so pred vložitvijo prošnje sestavljale eno parcelo, in ugotovljena dejanska povezanost, na primer isti pooblaščenec, ponudnik, izvajalec, sedež družbe in naslov prosilcev, pomenita „ustvarjanje lažnih pogojev“?

5. Ali je potrebna ugotovitev, da gre za naklepno usklajevanje med prosilci in/ali tretjo osebo s ciljem pridobitve koristi nekemu posameznemu prosilcu?

6. Kaj je korist v smislu člena 4(8) Uredbe št. 65/2011 in zlasti ali ta pojem zajema tudi pripravo več manjših investicijskih projektov z namenom, da bi si posamezen prosilec za vsakega od teh projektov zagotovil financiranje največ do 200.000 EUR, tudi če so jih vložili različni prosilci?

7. Ali je treba člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati tako, da nasprotuje sodni praksi v Republiki Bolgariji, v skladu s katero se za kršitev te določbe zahteva izpolnjevanje treh kumulativno določenih pogojev, da: [prvič,] obstaja funkcionalna nesamostojnost in/ali so bili ustvarjeni lažni pogoji za pridobitev podpore, [drugič,] namen tega je pridobitev koristi, in [tretjič,]. ta korist je v nasprotju s cilji ukrepa?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

23 Vprašanja za predhodno odločanje zadevajo pogoje za uporabo člena 4(8) Uredbe št. 65/2011 in razlago te določbe v bolgarski zakonodaji in sodni praksi.

24 Zato je treba najprej obravnavati prvo vprašanje in vprašanja od četrtega do sedmega, potem pa odgovoriti še na drugo in tretje vprašanje.

Prvo vprašanje in vprašanja od četrtega do sedmega

25 S temi vprašanji želi predložitveno sodišče izvedeti pogoje za uporabo člena 4(8) Uredbe št. 65/2011.

26 Najprej je treba poudariti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bolgarska uprava zavrnila investicijski projekt, ki ga je predlagala družba Slančeva, iz podpore za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij z namenom spodbujanja podjetništva in razvoja gospodarske strukture, ker je ta družba želela z zlorabo priti do dodelitve pomoči in sheme podpore EKSRP.

27 V skladu z ustaljeno sodno prakso uporaba uredb Unije ne sme biti razširjena tako, da zajema zlorabe gospodarskih subjektov (glej v tem smislu sodbo z dne 11. januarja 2007 v zadevi Vonk Dairy Products, C-279/05, ZOdl., str. I-239, točka 31).

28 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da investicijski projekt družbe Slančeva formalno izpolnjuje merila za pridobitev pomoči za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij na podlagi člena 52(a)(ii) Uredbe št. 1698/2005 in nacionalne zakonodaje.

29 Sodišče pa je že presodilo, da je v teh okoliščinah za dokaz o zlorabi potencialnega prejemnika take pomoči po eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v predpisu Unije, cilj, ki mu ta predpis sledi, ni bil dosežen, in po drugi strani subjektivni element, ki sestoji iz namena pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se ustvarijo lažni pogoji za pridobitev te koristi (glej v tem smislu sodbo z dne 21. julija 2005 v zadevi Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, ZOdl., str. I-7355, točka 39 in navedena sodna praksa).

30 Poleg tega je Sodišče navedlo, da je nacionalno sodišče pristojno za to, da v skladu s pravili dokazovanja nacionalnega prava, če to ne ogroža učinkovitosti prava Unije, ugotovi obstoj teh dveh elementov (glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 2000 v zadevi Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, str. I-11569, točka 54 in navedena sodna praksa).

31 V tem kontekstu je treba razlagati pojma „ustvarjanje lažnih pogojev“, ki se zahtevajo za pridobitev plačila, in „korist, v nasprotju s“ v smislu člena 4(8) Uredbe št. 65/2011.

32 Prvič, glede objektivnega elementa je treba spomniti, da je na podlagi uvodne izjave 46 Uredbe št. 1698/2005 cilj sheme podpore EKSRP za razvoj podeželja med drugim pomoč pri „diverzifikaciji kmetijskih dejavnosti v smeri nekmetijskih dejavnosti in pri razvoju nekmetijskega sektorja, spodbujanju zaposlovanja, […] ter izvajanje naložb, zaradi katerih so podeželska območja privlačnejša, da bi tako spremenili trende gospodarskega in družbenega nazadovanja ter upadanja števila prebivalcev na podeželju“.

33 Konkretno, cilj člena 52 Uredbe št. 1698/2005, na podlagi katerega je bila zaprošena pomoč za investicijski projekt iz zadeve v glavni stvari, je podpora ukrepom za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva ter zajema pomoči za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij z namenom spodbujanja podjetništva in razvoja gospodarske strukture.

34 V tem okviru Uredba št. 29 določa omejitve glede financiranja investicijskih projektov s strani EKSRP, ki zadevajo pridobivanje in distribucijo energije iz obnovljivih virov in ki spadajo v kategorijo ukrepov iz člena 52 Uredbe št. 1698/2005. Tako je najvišji znesek financiranja EKSRP omejen na 200.000 EUR na prejemnika. Financiranje pa se nanaša le na naprave za pridobivanje energije, katerih zmogljivost je 1 megavat ali manj.

35 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da EKSRP financiranje projekta fotovoltaične elektrarne družbe Slančeva ni sprejel, ker je pristojna nacionalna uprava glede na okoliščine zadeve iz postopka v glavni stvari ocenila, da je bil namen te družbe obid omejitev, ki so bile določene v nacionalni zakonodaji s tem, da je v dogovoru s tretjimi, ki so bili sami prosilci za pomoč iz naslova zadevne sheme podpore EKSRP, enoten projekt umetno razdelila na tri manjše projekte.

36 Vendar taka okoliščina sama po sebi ne izključuje, da bi investicijski projekt, ki ga je predlagala družba Slančeva, prispeval k doseganju ciljev Uredbe št. 1698/2005.

37 V zvezi s tem mora nacionalno sodišče, čeprav se družbi Slančeva očita, da je hotela obiti omejitve glede velikosti projektov, za katere se lahko pridobi pomoč, ter glede maksimalnega zneska pomoči na prejemnika, presoditi, ali je posledica tega namena, da ni mogoče doseči ciljev iz člena 52(a)(ii) Uredbe št. 1698/2005.

38 V tem okviru bo moralo to sodišče med drugim upoštevati opredelitev mikropodjetij, katerih ustanavljanje in razvoj sta predmet pomoči iz člena 52 Uredbe št. 1698/2005, kot je podana v členu 2(3) Priloge k Priporočilu Komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro-, malih in srednjih podjetij (UL L 124, str. 36).

39 Drugič, kar zadeva subjektivni element, mora nacionalno sodišče ugotoviti dejansko vsebino in pravi pomen sporne prošnje za financiranje (sodba z dne 21. januarja 2006 v zadevi Halifax in drugi, C-255/02, ZOdl., str. I-1609, točka 81).

40 Ob tem so dejanski elementi, ki jih lahko to sodišče upošteva za ugotovitev ustvarjanja lažnih pogojev, katerih izpolnitev se zahteva za pridobitev plačil iz EKSRP, pravne, gospodarske in/ali osebne povezave med osebami, vpletenimi v zadevno investicijsko transakcijo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Emsland-Stärke, točka 58).

41 Obstoj tega subjektivnega elementa je lahko okrepljen tudi z dokazom dogovarjanja, ki je lahko podano v obliki namernega usklajevanja med različnimi investitorji, ki prosijo za pomoč iz sheme podpor EKSRP, zlasti kadar so investicijski projekti enaki ter obstaja geografska, ekonomska, funkcionalna, pravna in/ali osebna zveza med projekti (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Vonk Dairy Products, točka 33).

42 Vendar je Sodišče razsodilo, da ni mogoče zavrniti financiranja projekta, kadar je lahko utemeljitev za zadevno investicijo kaj drugega kot zgolj pridobitev plačila iz sheme podpore EKSRP (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Halifax in drugi, točka 75).

43 Zato je treba člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati tako, da pogoji za njegovo uporabo zahtevajo obstoj objektivnega in subjektivnega elementa. Glede prvega mora predložitveno sodišče preučiti objektivne okoliščine posameznega primera, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da cilja, ki mu sledi shema podpore EKSRP, ni mogoče doseči. Glede drugega elementa mora predložitveno sodišče obravnavati objektivne dokaze, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da je z ustvarjanjem lažnih pogojev, katerih izpolnitev se zahteva za pridobitev plačila iz sheme podpore EKSRP, za tako izplačilo prosilec nameraval priti izključno do koristi, ki ni skladna s cilji te sheme. Glede tega se lahko predložitveno sodišče opre ne le na elemente, kot so pravne, ekonomske in/ali osebne povezave med osebami, ki so vpletene v podobne investicijske projekte, temveč tudi na znamenja, ki kažejo na namerno usklajevanje med temi osebami.

Drugo in tretje vprašanje

44 Z drugim in tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa zavrnitev plačila pomoči iz sheme podpore EKSRP, kadar investicijski projekt ni funkcionalno neodvisen, in sodni praksi nacionalnih sodišč, ki šteje, da so podani lažni pogoji, katerih izpolnitev se zahteva za pridobitev plačila, kadar obstaja pravna povezava med prosilci za tako plačilo.

45 Kot je razvidno iz točke 29 te sodbe, se za uporabo člena 4(8) Uredbe št. 65/2011 zahteva, da sta podana dva elementa, eden objektiven in drug subjektiven.

46 Čeprav je res, da to, da je predložitveno sodišče ugotovilo okoliščine glede obstoja pravne povezave med prosilci za pomoč, torej neobstoj funkcionalne avtonomije med različnimi zadevnimi investicijskimi projekti, predstavlja indice na podlagi katerih je mogoče sklepati o ustvarjanju lažnih pogojev, potrebnih za pridobitev plačil v smislu člena 4(8) Uredbe št. 65/2011, ostaja dejstvo, da je treba to presojo opraviti glede na vse okoliščine posameznega primera.

47 Zlasti se mora predložitveno sodišče prepričati, da iz vseh objektivnih elementov zadeve v glavni stvari izhaja, da je glavni cilj odločitev, ki se nanašajo na značilnosti zadevnih investicijskih projektov, plačilo pomoči iz sheme podpore in da ni podana nobena druga utemeljitev, povezana s cilji te sheme.

48 Zato je treba člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se prošnja za plačilo iz sheme podpore EKSRP zavrne zgolj zato, ker investicijski projekt, ki je predmet prošnje za pomoč iz te sheme, ni funkcionalno neodvisen ali ker obstaja pravna povezava med prosilci za tako pomoč, ne da bi bili upoštevani drugi objektivni elementi zadevnega primera.

Stroški

49 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Člen 4(8) Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja je treba razlagati tako, da pogoji za njegovo uporabo zahtevajo obstoj objektivnega in subjektivnega elementa. Glede prvega od teh elementov mora predložitveno sodišče preučiti objektivne okoliščine posameznega primera, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da cilja, ki mu sledi shema podpore Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ni mogoče doseči. Glede drugega elementa mora predložitveno sodišče obravnavati objektivne dokaze, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da je z ustvarjanjem lažnih pogojev, katerih izpolnitev se zahteva za pridobitev plačila iz sheme podpore EKSRP, za tako izplačilo prosilec nameraval priti izključno do koristi, ki ni skladna s cilji te sheme. Glede tega se lahko predložitveno sodišče opre ne le na elemente, kot so pravne, ekonomske in/ali osebne povezave med osebami, ki so vpletene v podobne investicijske projekte, temveč tudi na indice, ki kažejo na namerno usklajevanje med temi osebami.**

2. Člen 4(8) Uredbe št. 65/2011 je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se prošnja za plačilo iz sheme podpore Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) zavrne zgolj zato, ker investicijski projekt, ki je predmet prošnje za pomoč iz te sheme, ni funkcionalno neodvisen ali ker obstaja pravna povezava med prosilci za tako pomoč, ne da bi bili upoštevani drugi objektivni elementi zadevnega primera.

Podpisi