Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

12 септември 2013 година*

„Обща селскостопанска политика — ЕЗФРСР — Регламент (ЕС) № 65/2011 — Подпомагане на развитието на селските райони — Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятие — Понятие за изкуствено създадени условия — Злоупотреба — Доказателства“

По дело C-434/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България) с определение от 14 септември 2012 г., постъпило в Съда на 26 септември 2012 г., в рамките на производство по дело

„Слънчева сила“ ЕООД

срещу

Изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“ — Разплащателна агенция,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: г-жа M. Berger, председател на състав, г-н E. Levits (докладчик) и г-н J.-J. Kasel, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

като има предвид становищата, представени:

— за изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ — Разплащателна агенция, от Р. Порожанов и Д. Петрова, адвокати,

— за българското правителство, от г-жа Е. Петранова и г-жа Д. Драмбозова, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-жа C. Петрова и г-н G. von Rintelen, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

* Език на производството: български.

Решение

1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на член 4, параграф 8 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, стр. 8).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между дружеството „Слънчева сила“ ЕООД (наричано по-нататък „Слънчева сила“) и изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ — Разплащателна агенция (наричан по-нататък „ДФЗ-РА“), по повод отказа на последния да уважи молбата за финансиране по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) на проект за фотоволтаичен парк.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101) определя правилата за подпомагане от този фонд. Разпоредбите за прилагането на този регламент се съдържат в Регламент № 65/2011.

4 По схемата за помощ по ос 3 относно качеството на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика член 52, буква а), подточка ii) от Регламент № 1698/2005 предвижда:

„[П]омощи за създаване и развитие на микропредприятия с оглед насърчаване предприемачеството и създаване на благоприятна икономическа среда“.

5 Член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 има следното съдържание:

„Без да се засягат специфичните разпоредби, не се извършват плащания на бенефициери, за които бъде установено, че изкуствено са създали условията, необходими за получаване на такива плащания с оглед да получат облага в противоречие с целите на схемата за подпомагане“.

Българското право

6 В член 2 от Наредба № 29 от 11 август 2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. (Държавен вестник бр. 76 от 29 август 2008 г.) в редакцията ѝ от 20 юли 2010 г., в сила към момента на настъпване на фактите, предмет на делото в главното производство, се уточнява:

„Подпомагат се проекти, които допринасят за постигане цели на мярката. Целите на мярката са:

1. насърчаване на растежа и създаване на нови работни места в микропредприятия за неземеделски дейности в селските райони,

2. насърчаване на предприемачеството в селските райони,

3. насърчаване развитието на интегриран туризъм в селските райони“.

7 Член 4, алинея 2, точка 10 от тази наредба предвижда, че не се предоставя финансова помощ за производството и продажбата на енергия от възобновяеми източници с капацитет на инсталацията над един мегават.

8 По силата на член 6 от Наредба № 29:

„[…].

2. Финансовата помощ за проекти за производство и продажба на енергия от възобновяеми енергийни източници е в размер на 80 % от одобрените разходи, но не повече от левовата равностойност на 200 000 евро.

[…]“.

9 Член 7, параграф 2 от Наредба № 29 има следното съдържание:

„Финансова помощ не се предоставя на кандидати/ползватели на помощта, за които бъде установена функционална несамостоятелност и/или изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощ, с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката“.

10 В точки 30 и 31 от допълнителните разпоредби от Наредба № 29 се уточнява:

„30. „Изкуствено създадени условия“ е всяко установено условие по смисъла на чл. 4, т. 8 от Регламент № 65/2011 […]

31. „Функционална несамостоятелност“ е изкуствено разделяне на производствени и технологични процеси в различни проекти или установяване ползване на обща инфраструктура, финансирана от ПРСР (Програма за развитие на селските райони), с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката по ПРСР“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 На 13 май 2009 г. Слънчева сила подава до ДФЗ-РА заявление за финансиране на проект за изграждане на фотоволтаична централа по мярка „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятие“ от Програмата за развитие на селските райони.

12 Г-н Мицов е упълномощен да представлява Слънчева сила, а едноличен собственик и управител на това дружество е г-жа Мицова. Тези две лица са в брак.

13 Към подаденото от Слънчева сила заявление за финансиране са приложени, първо, договор за наем на земя между Слънчева сила и г-н Мицов и г-жа Мицова, собственици на този имот, върху който трябва да се изгради фотоволтаичната централа. Второ, към заявлението е приложен акт за сключен договор за продажба на вещно право на строеж между „Корина-Експорт“ ЕООД, чийто едноличен собственик и управител е г-н Мицов, и Слънчева сила.

14 При разглеждане на заявлението на Слънчева сила, ДФЗ-РА установява, че съответният недвижим имот се намира между други два имота, за които са поискани помощи по същата програма за два проекта, идентични с този на Слънчева сила. Г-н Мицов и г-жа Мицова са собственици тези два други имота. Правото на строеж върху тях също е продадено от „Корина-Експорт“ ЕООД.

15 Изпълнението на трите проекта е поверено на едно и също дружество — „3 К“ АД.

16 С оглед на тези обстоятелства и на факта, че в трите проекта за фотоволтаична централа се сочи едно и също седалище, с решение от 9 декември 2011 г. изпълнителният директор на ДФЗ-РА отказва съфинансиране на инвестиционния проект на Слънчева сила поради установена функционална несамостоятелност и/или изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта, с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката.

17 Изпълнителният директор на ДФЗ-РА приема по-конкретно че с проекта на Слънчева сила се цели заобикаляне на ограничението за максимално финансиране за отделен проект, а именно равностойността на 200 000 EUR в български лева.

18 Слънчева сила подава жалба срещу отказа на ДФЗ-РА до Административен съд София-град.

19 Тази юрисдикция смята, че решението по делото, с което е сезирана, зависи от тълкуването на понятието „изкуствено създаване на условия“ по смисъла на член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011.

20 Тя подчертава, че българската администрация тълкува понятието в широк обхват, като се основава на правната свързаност между субектите и идентичността на проектите и еднаквите седалища на съответните дружества.

21 Запитващата юрисдикция обаче посочва, че собствената ѝ практика е ориентирана към тълкуване на понятието „изкуствено създаване на условия“ в по-тесен смисъл. Според нейната практика простото наличие на общи факти не е достатъчно да обоснове съществуването на изкуствено създадени условия. Всъщност тя изисква ДФЗ-РА да докаже умишлена координация между юридическите лица и/или трето лице с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката.

22 При тези обстоятелства Административен съд София-град решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Как следва да се тълкува понятието „изкуствено създаване на условия“ в светлината на разпоредбата на член 4, параграф 8 от Регламент 65/2011?

2) Член 4, параграф 8 от Регламент 65/2011, следва ли да се тълкува в смисъл, че се противопоставя на член 7, алинея 2 от Наредба № 29 […], според която финансова помощ не се предоставя на кандидати/ползватели на помощта, за които бъде установено изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта, с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката?

3) Член 4, параграф 8 от Регламент 65/2011 следва ли да се тълкува в смисъл[…], че се противопоставя на съдебната практика в Република България, според която изкуствено създаване на условия за получаване на облага в противоречие с целите на мярката, е налице в хипотезите на правна свързаност между заявителите?

4) Използването от различни кандидати-самостоятелни правни субекти на съседни самостоятелни поземлени имоти, които преди подаването на заявленията са представлявали един поземлен имот, и установена фактическа свързаност, като например едни и същи пълномощници, оференти, изпълнители, седалища и адреси за кореспонденция на кандидатите, представляват ли „изкуствено създаване на условия“?

5) Следва ли да бъде установена умишлена координация между субектите кандидати и/или третото лице спрямо тях, с цел осъществяване на предимство за един конкретен субект кандидат?

6) В какво се изразява облагата по смисъла на член 4, параграф 8 от Регламент 65/2011, в частност следва ли да се изразява в създаването на няколко по-малки инвестиционни предложения, с цел един конкретен кандидат да получи по всички от тях, макар и тези предложения да са подадени от различни кандидати, финансиране в максималния размер от 200 000 EUR?

7) Член 4, параграф 8 от Регламент 65/2011 следва ли да се тълкува в смисъл[…], че се противопоставя на съдебната практика в Република България, според която фактическият състав на нормата включва кумулативно наличието на три условия: [първо] наличие на функционална несамостоятелност и/или изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта, [второ] горното да е с цел осъществяване на предимство и [трето] това да е в противоречие с целите на мярката?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

23 Преюдициалните въпроси се отнасят, от една страна, до условията за прилагане на член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011, а от друга страна, до начина, по който тази разпоредба се тълкува в българското законодателство и българската съдебна практика.

24 Поради това първо следва да се разгледат заедно първи и от четвърти до седми въпрос, а след това да се отговори на втория и на третия въпрос.

По първи и от четвърти до седми въпрос

25 С тези въпроси запитващата юрисдикция по същество иска да установи какви са условията за прилагане на член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011.

26 В самото начало следва да се отбележи, че от определението за препращане се установява, че българската администрация отказва да одобри представения от Слънчева сила инвестиционен проект, с който то кандидатства за помощи за създаване и развитие на микропредприятия с оглед насърчаване предприемачеството и създаване на благоприятна икономическа среда, тъй като това дружество искало да злоупотреби с помощ, отпусната на основание на схема за подпомагане от ЕЗФРСР.

27 Съгласно постоянната съдебна практика обаче приложното поле на регламентите на Съюза не може да бъде разширено до такава степен, че да обхване и злоупотребите на икономическите оператори (вж. в този смисъл Решение от 11 януари 2007 г. по дело Vonk Dairy Products, C-279/05, Сборник, стр. I-239, точка 31).

28 От определението за препращане се установява, че инвестиционният проект на Слънчева сила формално отговаря на всички условия за кандидатстване за помощ за създаване и развитие на микропредприятия по силата на член 52, буква а), подточка ii) от Регламент № 1698/2005, както и на националното законодателство.

29 Всъщност Съдът вече се е произнесъл, че при тези обстоятелства, за да се докаже наличие на злоупотреба от страна на потенциален бенефициер на такава помощ, от една страна, е необходима съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените в съответната правна уредба условия целта, преследвана с тази правна уредба, не е постигната, и от друга страна, е необходим субективен елемент, изразяващ се в намерението да се получи предимство от правната уредба на Съюза, като изкуствено се създават условията, необходими за неговото получаване (вж. в този смисъл Решение от 21 юли 2005 г. по дело Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Recueil, стр. I-7355, точка 39 и цитираната съдебна практика).

30 Съдът освен това уточнява, че наличието на тези два елемента следва да се установи от националната юрисдикция, като доказването трябва да е съгласно правилата на националното право, стига да не се накърнява действието на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 14 декември 2000 г. по дело Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, стр. I-11569, точка 54 и цитираната съдебна практика).

31 Именно в този контекст следва да се тълкуват понятията „изкуствено създаване“ на условията, необходими за получаване на плащане, и „облага в противоречие с целите“ по смисъла на член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011.

32 Първо, когато става въпрос за обективния елемент, следва да се припомни, че по силата на съображение 46 от Регламент № 1698/2005 целта на схемата за подпомагане на селските райони от ЕЗФРСР по-конкретно е допринесе „за разнообразяване на селскостопанските дейности към неселскостопански и за развитие на неселскостопанските отрасли, за насърчаване на трудовата заетост, […] и инвестиции за по-голяма привлекателност на селските райони с цел обръщане на тенденциите за икономически и социален спад и обезлюдяване на районите“.

33 По-конкретно, целта на член 52 от Регламент № 1698/2005, въз основа на който се иска подпомагане за разглеждания по делото в главното производство инвестиционен проект, е да се подкрепят мерките за разнообразяване на селската икономика и в него са предвидени помощите за създаване и развитие на микропредприятия с оглед насърчаване предприемачеството и създаване на благоприятна икономическа среда.

34 В този контекст Наредба № 29 предписва ограничения във връзка с финансирането от ЕЗФРСР на инвестиционни проекти, свързани с производство и доставка на енергия от възстановяеми източници, които са от категорията, подпомагана по посочените в член 52 от Регламент № 1698/2005 мерки. Така, от една страна, максималният размер на финансирането от ЕЗФРСР е ограничен до 200 000 EUR на бенефициер. От друга страна, финансирането е единствено за електроцентрали с максимален капацитет от 1 мегават.

35 От определението за запитване става ясно, че е отказано финансиране от ЕЗФРСР за проекта фотоволтаична централа на Слънчева сила, тъй като компетентната национална администрация приема, с оглед на обстоятелствата по делото в главното производство, че това дружество имало намерение да заобиколи предвидените в националното законодателство ограничения, като се споразумяло с трети лица, самите те кандидатстващи за разглежданата помощ по схемата за подпомагане от ЕЗФРСР, изкуствено да разделят един-единствен проект на три по-малки проекта.

36 Само по себе си това обстоятелство обаче не позволява да се изключи, че представеният от Слънчева сила проект ще допринесе за постигане на посочените в Регламент № 1698/2005 цели.

37 В това отношение, ако Слънчева сила е упреквано, че иска да заобиколи ограниченията във връзка с размера на допустимите проекти и с максималния размер на помощта за един бенефициер, запитващата юрисдикция трябва да провери дали това желание за заобикаляне на ограниченията води до невъзможност за постигане на посочените в член 52, буква а), подточка ii) от Регламент № 1698/2005 цели.

38 При това положение запитващата юрисдикция би трябвало по-конкретно да вземе предвид определението за микропредприятие, чието създаване и развитие са цел на помощта, посочена в член 52 от Регламент № 1698/2005, което определение може да се изведе от член 2, параграф 3 от приложението към Препоръка 2003/361/ЕО на Комисията от 6 май 2003 година относно определянето на микропредприятията, малките и средните предприятия (ОВ L 124, стр. 36).

39 Второ, във връзка със субективния елемент националната юрисдикция трябва да определи действителното съдържание и значение на спорното заявление за финансиране (Решение от 21 януари 2006 г. по дело Halifax и др., C-255/02, Recueil, стр. I-1609, точка 81).

40 Когато определя това съдържание и значение, сред фактическите обстоятелства, които посочената юрисдикция може да вземе предвид, за да установи, че необходимите условия за получаване на плащане от ЕЗФРСР са изкуствено са създадени, са връзките от правно, икономическо и/или лично естество между лицата, участващи в съответната операция по инвестиране (вж. в този смисъл Решение по дело Emsland-Stärke, посочено по-горе, точка 58).

41 Наличието на този субективен елемент може да бъде потвърдено и ако се докаже тайно съглашение, което може да приеме формата на умишлена координация между различни инвеститори, кандидатстващи за помощ по схема за подпомагане от ЕЗФРСР, особено когато инвестиционните проекти са еднакви и между тях съществува географска, икономическа, правна и/или персонална връзка (вж. по аналогия Решение по дело Vonk Dairy Products, посочено по-горе, точка 33).

42 Съдът обаче приема, че не може да бъде отказано финансиране на проект, когато съответните инвестиции могат да се обосноват по друг начин, а не само с плащането по схемата за подпомагане от ЕЗФРСР (вж. по аналогия Решение по дело Halifax и др., посочено по-горе, точка 75).

43 Поради това член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 трябва да се тълкува в смисъл, че условията за прилагането му имат обективен и субективен елемент. Във връзка с обективния елемент запитващата юрисдикция трябва да разгледа обективните обстоятелства в конкретния случай, въз основа на които може да се направи извод, че целта, преследвана със схемата за подпомагане от ЕЗФРСР, няма да може да бъде постигната. Във връзка със субективния елемент запитващата юрисдикция трябва да разгледа обективните доказателства, които позволяват да се направи изводът, че с изкуственото създаване на необходимите условия за получаване на плащане въз основа на схемата за подпомагане от ЕЗФРСР кандидатът за това плащане е смятал единствено да получи облага в противоречие с целите на тази схема. В това отношение запитващата юрисдикция може да се обоснове не само с обстоятелства като правните, икономическите и/или личните връзки между лицата, участващи в сходните инвестиционни проекти, но и на улики, свидетелстващи за наличието на умишлена координация между тези лица.

По втория и третия въпрос

44 С втория и третия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска, от една страна, национална правна уредба, съгласно която финансова помощ на основание на схема за подпомагане от ЕЗФРСР не се изплаща при функционална несамостоятелност на инвестиционния проект, и от друга страна, практика на националните юрисдикции, съгласно която изкуствено създаване на условия за получаване на облага е налице при правна свързаност между кандидатите за такава финансова помощ.

45 Както се установява в точка 29 от настоящото решение, за прилагането на член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 е необходимо да са налице както обективен, така и субективен елемент.

46 При това положение, независимо че установени от запитващата юрисдикция обстоятелства във връзка със съществуването на правна свързаност между кандидатите за помощ, дори функционална несамостоятелност на различните разглеждани инвестиционни проекти, наистина са белези, въз основа на които може да се приеме, че необходимите условия за получаване на плащания по смисъла на член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 са изкуствено създадени, това все пак не изключва необходимостта тази преценка да се извърши с оглед на всички обстоятелства в конкретния случай.

47 По-конкретно, запитващата юрисдикция трябва да се увери, че от всички обективни елементи по делото в главното производство се установява, че основната цел при избора на условията, свързани с разглежданите инвестиционни проекти, е плащането на помощите въз основа на схемата за подпомагане, без да е налице никаква друга причина, свързана с целите на посочената схема.

48 Ето защо член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска да бъде отказано плащане на основание на схема за подпомагане от ЕЗФРСР единствено поради това че инвестиционен проект, който кандидатства за подпомагане по тази схема, е функционално несамостоятелен или че съществува правна свързаност между кандидатите за такова подпомагане, при това без да се вземат предвид другите обективни елементи по конкретния случай.

По съдебните разноски

49 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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 (шести състав) реши:

1) Член 4, параграф 8 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони, трябва да се тълкува в смисъл, че условията за прилагането му имат обективен и субективен елемент. Във връзка с обективния елемент запитващата юрисдикция трябва да разгледа обективните обстоятелства в конкретния случай, въз основа на които може да се направи извод, че целта, преследвана със схемата за подпомагане от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони

(ЕЗФРСР), няма да може да бъде постигната. Във връзка със субективния елемент запитващата юрисдикция трябва да разгледа обективните доказателства, които позволяват да се направи изводът, че с изкуственото създаване на необходимите условия за получаване на плащане въз основа на схемата за подпомагане от ЕЗФРСР кандидатът за това плащане е смятал единствено да получи облага в противоречие с целите на тази схема. В това отношение запитващата юрисдикция може да се обоснове не само с обстоятелства като правните, икономическите и/или личните връзки между лицата, участващи в сходните инвестиционни проекти, но и на улики, свидетелстващи за наличието на умишлена координация между тези лица.

2) **Член 4, параграф 8 от Регламент № 65/2011 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска да бъде отказано плащане по схемата за подпомагане от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) единствено поради това че инвестиционен проект, който кандидатства за подпомагане по тази схема, е функционално несамостоятелен или че съществува правна свързаност между кандидатите за такова подпомагане, при това без да се вземат предвид другите обективни елементи по конкретния случай.**

Подписи