WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 5 czerwca 2008 r. *

W sprawie C-534/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (Włochy) postanowieniem z dnia 23 listopada 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 grudnia 2006 r., w postępowaniu:

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

przeciwko

Regione Lazio,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

* Język postępowania: włoski.

w składzie: G. Arestis, prezes izby, J. Malenovský i T. von Danwitz (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Industria Lavorazione Carni Ovine Srl przez G. Fontanę i P. Galliego, avvocati,

— w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Aiello, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu greckiego przez I. Chalkiasa oraz I. Pouli, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez C. Cattabrigę, działającą w charakterze pełnomocnika,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 rozporządzenia Rady (EWG) nr 866/90 z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie poprawy warunków przetwarzania i obrotu produktami rolnymi (Dz.U. L 91, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (zwaną dalej „ILCO") a Regione Lazio w przedmiocie odmowy wypłaty przez ten region pomocy finansowej przyznanej ILCO.

Ramy prawne

3 Rozporządzenie nr 866/90 przewiduje w art. 13, że „wyłączone są inwestycje [...] dotyczące obrotu i przetwarzania produktów pochodzących z państw trzecich" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie tłumaczenia tego rozporządzenia poniżej].

4 Artykuł 17 ust. 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Procedury wypłaty pomocy", stanowi:

„Organ lub jednostka pośrednicząca, o której mowa w ust. 1, sprawdza dowody wydatków beneficjentów końcowych i upewnia się przed wypłatą udziału wspólnotowego, że zostały one dokonane prawidłowo".

5 Artykuł 24 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 20), stanowi:

„Zmniejszenie, zawieszenie i cofnięcie pomocy

1. Jeśli zajdzie podejrzenie, że realizacja działania lub jednego ze środków nie uzasadnia ani części, ani całości przyznanej pomocy finansowej, Komisja dokonuje właściwego zbadania przypadku w ramach partnerstwa […].

2. W wyniku tego badania Komisja może zmniejszyć lub zawiesić pomoc na dane działanie lub środek, jeśli badanie potwierdzi wystąpienie nieprawidłowości lub istotnej zmiany, wpływających na charakter lub warunki realizacji działania lub środka, które nie zostały przedłożone Komisji w celu zatwierdzenia.

3. Nienależnie wypłacone kwoty podlegają zwrotowi Komisji" [...] [tłumaczenie nieoficjalne].

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

6 ILCO przyznano pomoc finansową w wysokości 50% wydatków kwalifikowanych, z czego połowa obciążała budżet Regione Lazio a druga połowa Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), na budowę w dwóch fazach zakładu uboju, przetwarzania i przechowania baraniny na terenie gminy Acquapendente.

7 W protokole z dnia 17 października 1996 r. Regione Lazio przewidywał pierwotnie wypłatę salda pomocy należnego jeszcze ILCO.

8 Niemniej w tym samym miesiącu w następstwie kontroli na miejscu władze lokalne stwierdziły, że we współfinansowanym zakładzie dokonywano uboju owiec pochodzących z państw trzecich.

9 Ponieważ Regione Lazio z tego powodu zdecydował się zawiesić wypłatę salda pomocy finansowej, ILCO wniosła do Tribunale di Roma (sądu w Rzymie) skargę o zapłatę kwoty 1 617 575 382 ITL, która została uwzględniona postanowieniem z dnia 5 czerwca 1997 r.

10 Z uwag LICO wynika, że w dniu 19 czerwca 1997 r. Komisja wyznaczyła termin dokonania płatności należnych ILCO na dzień 31 grudnia 1997 r. i że Regione Lazio poinformował Komisję pismami skierowanymi do niej w miesiącach czerwcu, sierpniu i październiku 1997 r., że trwające procedury sądowe mogą się przedłużyć poza tę datę i zwrócił się o wskazówki co do dalszego postępowania.

11 W dniu 1 października 1997 r. Regione Lazio wniósł sprzeciw od postanowienia Tribunale di Roma z dnia 5 czerwca 1997 r., który został oddalony wyrokiem z dnia 26 marca 1999 r.

12 Wyrok ten został jednak zmieniony w postępowaniu odwoławczym przez Corte d'appello di Roma (sąd apelacyjny w Rzymie) wyrokiem z dnia 9 września 2002 r.

13 Zgodnie z uwagami Komisji z przeprowadzonych kontroli wynika, że 7,4% całkowitej liczby zwierząt ubitych przez ILCO we współfinansowanym zakładzie w latach 1997, 1998 i 2000 pochodziło spoza Wspólnoty.

14 Ponadto w uwagach ILCO i Komisji wskazuje się, że w dniu 26 września 2002 r. Komisja zaproponowała Regione Lazio zmniejszenie — bez wydawania decyzji o zmniejszeniu pomocy na podstawie art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, zmienionego rozporządzeniem nr 2082/93 — salda należnego ILCO o kwotę wynoszącą 11,47% całkowitej kwoty pomocy. Decyzją z dnia 18 października 2002 r. Regione Lazio przyjął tę propozycję.

15 W dniu 9 stycznia 2003 r. ILCO wniosła kasację od wyroku Corte d'appello di Roma z dnia 9 września 2002 r., podnosząc w szczególności naruszenie art. 13 rozporządzenia nr 866/90.

16 Przed Corte suprema di cassazione (sądem kasacyjnym) ILCO podniosła, że ponieważ artykuł ten stanowi jedynie, iż pomocy wspólnotowej nie można przyznać w celu finansowania projektów mających za przedmiot przetwarzanie produktów pochodzących z krajów trzecich, nie wynika z niego, że podmiot gospodarczy, który otrzymał dofinansowanie i wykorzystał je zgodnie z przepisami wspólnotowymi, dotrzymał zobowiązań umownych i osiągnął cele przewidziane w danym programie, nie może dokonywać również uboju zwierząt pochodzących z państw trzecich.

17 Uznając, że skargę kasacyjną ILCO należałoby oddalić, gdyby art. 13 rozporządzenia nr 866/90 wymagał, aby współfinansowany zakład był przeznaczony wyłącznie do przetwarzania produktów pochodzenia wspólnotowego, Corte suprema di cassazione zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 13 rozporządzenia Rady (EWG) nr 866/90 […] należy interpretować w ten sposób, że dofinansowanie jest wykluczone w przypadkach, w których mamy do czynienia z obrotem lub przetwarzaniem (również) produktów niepochodzących z obszaru wspólnotowego, pomimo że konkretny program, na który przyznano dofinansowanie, został zachowany, a obrotu lub przetworzenia produktów pochodzących z obszaru wspólnotowego dokonano w zaplanowanym wymiarze?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

18 W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że do Trybunału zwrócono się w sposób wyraźny o wykładnię art. 13 rozporządzenia nr 866/90, a nie art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, który stanowi podstawę prawną ewentualnej decyzji Komisji w sprawie zmniejszenia, zawieszenia lub cofnięcia pomocy finansowej.

19 Ponieważ z postanowienia odsyłającego wynika, że sprawa przed sądem krajowym dotyczy pomocy finansowej przyznanej ILCO w całości, należy ustalić, czy w kontekście takim jak w sprawie przed sądem krajowym art. 13 rozporządzenia nr 866/90 uprawnia właściwe władze, w ramach ich stosunku prawnego z beneficjentem końcowym, do odmowy w całości wypłaty pomocy finansowej przyznanej temu ostatniemu.

20 ILCO i Komisja podnoszą w uwagach, że obrót lub przetwarzanie obejmujące owce pochodzące z państw trzecich nie może wykluczać dofinansowania w całości. Rząd grecki podkreśla ze swej strony, że w określonych warunkach beneficjent końcowy pomocy może używać współfinansowanej jednostki również do przetwarzania i obrotu obejmującego owce pochodzące z państw trzecich.

21 Rząd włoski opowiada się za ścisłą wykładnia art. 13 rozporządzenia nr 866/90, wykluczając jakąkolwiek pomoc wspólnotową, w przypadku gdy w zakładzie będącym przedmiotem tej pomocy dokonano obrotu lub przetworzenia produktów spoza Wspólnoty. W uzasadnieniu takiego stanowiska rząd ten twierdzi, że dla każdego odstępstwa od wymogów określonych w tym artykule prawodawca wspólnotowy przewidział wyraźny przepis.

22 Nie można jednak zgodzić się z takim stanowiskiem. Należy bowiem zaznaczyć, że w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym nie chodzi o formalne odstępstwo od wymogów przewidzianych we wspomnianym artykule, lecz raczej o to, czy właściwe władze mogą odmówić w całości wypłaty przyznanej pomocy, jeżeli a posteriori okaże się, że inwestycja będąca przedmiotem pomocy finansowej służyła w pewnym zakresie obrotowi lub przetwarzaniu produktów pochodzących z państw trzecich. W tym celu należy zbadać wymogi wynikające z art. 13 rozporządzenia nr 866/90 i zasady proporcjonalności.

23 Jeżeli chodzi o wykładnię art. 13 rozporządzenia nr 866/90, należy zaznaczyć, że przepis ten zgodnie z jego brzmieniem nie przewiduje w sposób wyraźny żadnego obowiązku dla beneficjenta pomocy finansowej, lecz określa warunki przyznania takiej pomocy.

24 Niemniej z faktu, że prawodawca wspólnotowy przewiduje w art. 13 wyłącznie zakaz finansowania projektu inwestycyjnego dotyczącego obrotu i przetwarzania produktów pochodzących z państw trzecich, wynika w sposób logiczny, że na etapie realizacji dofinansowanego projektu beneficjent zobowiązany jest do przestrzegania celu wspólnotowego, który uzasadniał jego finansowanie, co słusznie zauważa rząd greckich w swoich uwagach. Jeżeli bowiem beneficjent pomocy finansowej miałby swobodę w wykorzystywaniu współfinansowanego zakładu do obrotu i przetwarzania produktów pochodzących spoza Wspólnoty, nie można by zrealizować celu tego przepisu art. 13 rozporządzenia nr 866/90, to jest poprawy warunków obrotu i przetwarzania wspólnotowych produktów rolnych.

25 Jeżeli chodzi o to, czy naruszenie takiego obowiązku ze strony beneficjenta uprawnia właściwy organ do odmowy wypłaty pomocy finansowej w całości, należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która stanowi zasadę ogólną prawa wspólnotowego i została wielokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału, szczególnie w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, powinna być przestrzegana jako taka zarówno przez prawodawcę wspólnotowego, jak i ustawodawców i sądy krajowe, które stosują prawo wspólnotowe. Zasada ta wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel i ZVK, Zb.Orz. s. I-69, pkt 33 i 35 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

26 W tym względzie należy sprawdzić zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, czy wspomniane obowiązki w kontekście takim jak w sprawie przed sądem krajowym należy

uznać za obowiązki podstawowe, których przestrzeganie ma zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania systemu wspólnotowego i których naruszenie może być karane całkowitą utratą danej pomocy finansowej, przy czym nie prowadzi to do naruszenia zasady proporcjonalności, czy też za obowiązki dodatkowe, których naruszenie nie może być karane z tą samą surowością jak naruszenie obowiązku głównego (zob. podobnie w odniesieniu do całkowitej utraty kaucji wyrok z dnia 27 listopada 1986 r. w sprawie 21/85 Maas, Rec. s. 3537, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Należy stwierdzić, że art. 13 rozporządzenia nr 866/90 nie dostarcza żadnych podstaw do określenia zakresu obowiązku beneficjenta, w szczególności jeżeli chodzi o jego trwanie w czasie, o wpływ, jaki niektóre, szczególne okoliczności mogą mieć na ten obowiązek, i o oddziaływanie konkretnego programu ustalającego cele dotyczące wykorzystania współfinansowanego zakładu.

28 W tym względzie rząd grecki oraz Komisja słusznie podnoszą, że istnieją uzasadnione powody, które mogą skłonić beneficjenta pomocy do późniejszego wykorzystywania dofinansowanych urządzeń również do obrotu lub przetwarzania produktów pochodzących z krajów trzecich. W okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym fakt, że epidemia gąbczastej encefalopatii bydła spowodowała znaczny wzrost popytu na baraninę, co zmniejszyło dostępność tego produktu na rynku wspólnotowym, może stanowić taki uzasadniony powód, jak utrzymuje Komisja.

29 Ponadto należy zaznaczyć, że ilość produktów pochodzących z państw członkowskich poddanych przetworzeniu we współfinansowanym zakładzie, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, odpowiada ilości przewidzianej w konkretnym programie, w ramach którego pomoc finansowa została przyznana, i że jedynie 7,4% ogólnej liczby zwierząt ubitych w tym zakładzie pochodziło spoza Wspólnoty.

30 Należy zatem uznać, że biorąc pod uwagę szczególne cechy charakteryzujące sprawę przed sądem krajowym — przypomniane w pkt 28 i 29 niniejszego wyroku — oraz brak określenia w art. 13 rozporządzenia nr 866/90, jaki jest wynikający z niego dla beneficjenta pomocy finansowej zakres obowiązku niewykorzystywania współfinansowanych urządzeń do obrotu lub przetwarzania produktów pochodzących z państw trzecich, w sytuacji takiej jak w sprawie przed sądem krajowym nie można stwierdzić naruszenia obowiązku podstawowego, które powoduje całkowitą utratę pomocy finansowej. Taka ocena znajduje ponadto potwierdzenie w porozumieniu zawartym pomiędzy Regione Lazio i Komisją o zmniejszeniu salda rzeczonej pomocy o kwotę wynoszącą 11,47% całości tej pomocy, przy czym Komisja nie przyjęła decyzji zmniejszającej czy wręcz cofającej tę pomoc.

31 Wobec powyższego na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 13 rozporządzenia nr 866/90 należy interpretować w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym nie wyłącza on wypłaty pomocy finansowej w przypadkach, w których ma miejsce obrót lub przetwarzanie obejmujące również produkty pochodzące spoza terytorium Wspólnoty, jeżeli konkretny program, na który udzielono tej pomocy, został zachowany, w tym znaczeniu, że produkty mające pochodzenie wspólnotowe zostały wprowadzone do obrotu lub przetworzone w przewidzianych ilościach.

W przedmiocie kosztów

32 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 13 rozporządzenia Rady (EWG) nr 866/90 z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie poprawy warunków przetwarzania i obrotu produktami rolnymi należy interpretować w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym nie wyłącza on wypłaty pomocy finansowej w przypadkach, w których ma miejsce obrót lub przetwarzanie obejmujące również produkty pochodzące spoza terytorium Wspólnoty, jeżeli konkretny program, na który udzielono tej pomocy, został zachowany, w tym znaczeniu, że produkty mające pochodzenie wspólnotowe zostały wprowadzone do obrotu lub przetworzone w przewidzianych ilościach.

Podpisy