РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

5 юни 2008 година*

По дело C-534/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Corte suprema di cassazione (Италия) с акт от 23 ноември 2006 г., постъпил в Съда на 27 декември 2006 г., в рамките на производство по дело

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

срещу

Regione Lazio,

СЪДЪТ (осми състав),

* Език на производството: италиански.

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

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, от адв. G. Fontana и адв. P. Galli, avvocati,

— за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от адв. G. Aiello, avvocato dello Stato,

— за гръцкото правителство, от г-н I. Chalkias и г-жа I. Pouli, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа C. Cattabriga, в качеството на представител,

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 член 13 от Регламент (ЕИО) № 866/90 на Съвета от 29 март 1990 година относно подобряването на условията за преработка и за пускане в продажба на селскостопанските продукти (ОВ L 91, стр. 1).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (наричано по-нататък „ILCO“) и Regione Lazio [Област Лацио] относно отказа за изплащане от страна на последната на финансова помощ, предоставена на ILCO.

Правна уредба

3 Регламент № 866/90 предвижда в член 13 от него, че „са изключени инвестициите […] за пускане в продажба или за преработка на продукти, произхождащи от трети страни“ [неофициален превод].

4 В параграф 2 на член 17 от този регламент, озаглавен „Процедури по изплащане на помощта“, се предвижда следното:

„Органът или междинният орган, посочен в параграф 1, проверява доказателствените документи за разходите на крайните бенефициери и се уверява в редовността им, преди да изплати участието на Общността. […]“ [неофициален превод]

5 Член 24 от Регламент № 4253/88 на Съвета от 19 декември 1988 година за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2052/88 относно координирането на помощите от различните структурни фондове, от една страна, и координирането на последните с помощите от Европейската инвестиционна банка и другите съществуващи финансови инструменти, от друга страна (ОВ L 374, стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО) № 2082/93 на Съвета от 20 юли 1993 г. (ОВ L 193, стр. 20), гласи:

„Намаляване, преустановяване на плащането и отмяна на помощта

1. Ако осъществяването на дадена дейност или мярка се явява недостатъчно да обоснове част или цялата финансова помощ, която е била отпусната за нея, Комисията извършва подходяща проверка на случая в рамките на партньорството […]

2. Вследствие на тази проверка Комисията може да намали размера на съответната помощ или мярка или да я преустанови, ако проверката потвърди наличието на нередност или на значително изменение, което засяга естеството или условията за изпълнение на дейността или на мярката и за която не е било поискано одобрението на Комисията.

3. Всяка недължимо платена сума се възстановява на Комисията [...]“ [неофициален превод]

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

6 На ILCO е предоставена финансова помощ от 50 % от допустимите разходи, половината от която — в тежест на бюджета на Regione Lazio, а другата половина — в тежест на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), за изграждането, на два етапа, на съоръжение за клане, преработка и съхраняване на овче месо на територията на община Acquapendente.

7 С протокол от 17 октомври 1996 г. Regione Lazio първоначално предвижда плащането на остатъка от все още дължимата на ILCO помощ.

8 През същия месец обаче, след упражняване на контрол на място регионалните власти установяват, че в съвместно финансираното съоръжение са заклани овце, произхождащи от трети страни.

9 След като по това съображение Regione Lazio решава да преустанови плащането на финансовата помощ, ILCO моли Tribunale di Roma да разпореди плащане на сума в размер от 1 617 575 382 ITL [италиански лири], като молбата е уважена с определение от 5 юни 1997 г.

10 От становището на ILCO е видно, че на 19 юни 1997 г. Комисията определя 31 декември 1997 г. за краен срок за внасяне на дължимите на ILCO плащания и че Regione Lazio уведомява Комисията с писма, отправени до последната през юни, август и октомври 1997 г., че висящото съдебно производство може да продължи и след тези дата, и иска информация за действията, които трябва да бъдат предприети по-нататък.

11 На 1 октомври 1997 г. Regione Lazio обжалва определението на Tribunale di Roma от 5 юни 1997 г., като жалбата се отхвърля с решение от 26 март 1999 г.

12 При апелативното му обжалване обаче това решение е изменено от Corte d'appello di Roma (Апелативен съд, гр. Рим) с решение от 9 септември 2002 г.

13 Според становището на Комисията от направените проверки е видно, че 7,4 % от общия брой животни, заклани от ILCO в съвместно финансираното съоръжение през 1997 г., 1998 г. и 2000 г., са с произход извън Общността.

14 Освен това в становищата на ILCO и на Комисията се посочва обстоятелството, че на 26 септември 2002 г. Комисията предлага на Regione Lazio, без да приема решение за намаляване на основание член 24 от Регламент № 4253/88, изменен с Регламент № 2082/93, да намали дължимия на ILCO остатък със сума, равняваща се на 11,47 % от общия размер на помощта. С решение от 18 октомври 2002 г. Regione Lazio приема това предложение.

15 На 9 януари 2003 г. ILCO подава касационна жалба срещу решението на Corte d'appello di Roma от 9 септември 2002 г., като се позовава по-конкретно на нарушение на член 13 от Регламент № 866/90.

16 Пред Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд) ILCO поддържа, че след като този член предвижда единствено, че помощта от Общността не може да се отпуска за финансиране на проекти с предмет преработка на продукти, произхождащи от трети страни, от него не следва, че икономически оператор, който е получил финансиране и го е усвоил в съответствие с общностните правила и който е изпълнил договорените задължения и е достигнал целите, предвидени в съответната програма, няма право да коли и животни, произхождащи от трети страни.

17 Като приема, че касационната жалба на ILCO трябва да бъде отхвърлена, ако член 13 от Регламент № 866/90 изисква съвместно финансираното съоръжение да бъде предназначено единствено за преработка на продукти с произход от Общността, Corte suprema di cassazione решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 13 от Регламент № 866/90 [...] да се тълкува в смисъл, че плащането на финансова помощ се изключва в случаите, в които е налице пускане в продажба или преработка и на продукти с произход извън територията на Общността, независимо че конкретната програма, по която е получено финансирането, е спазена, като са пуснати в продажба и/или са преработени продукти с произход от Общността в предвиденото количество?“

По преюдициалния въпрос

18 В началото следва да се уточни, че от Съда изрично е поискано тълкуване на член 13 от Регламент № 866/90, а не на член 24 от Регламент № 4253/88, който представлява правното основание за евентуално решение на Комисията за намаляване, преустановяване на плащането или отмяна на финансова помощ.

19 След като от акта за препращане е видно, че спорът в главното производство се отнася до финансовата помощ, предоставена на ILCO в нейната цялост, е уместно да се прецени дали при обстоятелства като тези в главното производство член 13 от Регламент № 866/90 овластява компетентния орган, в рамките на правоотношението му с крайния бенефициер, да откаже изцяло плащането на финансовата помощ, предоставена на последния.

20 В становищата си ILCO и Комисията изтъкват, че пускането в продажба или преработката на овче месо, произхождащо от трети страни, не може да изключи изцяло финансирането. От своя страна гръцкото правителство подчертава, че при определени условия бенефициерът на помощта може да използва съвместно финансираната единица и за преработката и пускането в продажба на овче месо, произхождащо от трети страни.

21 Що се отнася до италианското правителство, същото настоява за стеснително тълкуване на член 13 от Регламент № 866/90, изключващо каквато и да било финансова помощ от Общността, в случай че чрез съоръжението, предмет на такова финансиране, са пуснати в продажба или са преработени продукти с произход извън Общността. В подкрепа на тази теза същото правителство поддържа, че за всяко дерогиране на уредените в този член условия общностният законодател предвижда изрична разпоредба.

22 Посочената теза обаче не може да бъде споделена. Всъщност е уместно да се отбележи, че при обстоятелства като тези в главното производство не става въпрос за формално дерогиране на предвидените в посочения член условия. По-скоро се поставя въпросът дали компетентният орган може да откаже изцяло плащането на предоставената помощ, когато a posteriori се окаже, че инвестиция, предмет на финансова помощ, в известна степен е послужила за пускането в продажба или за преработката на продукти, произхождащи от трети страни. В това отношение следва да бъдат разгледани изискванията, произтичащи от член 13 от Регламент № 866/90 и от принципа на пропорционалност.

23 Относно тълкуването на член 13 от Регламент № 866/90 е уместно да се напомни, че тази разпоредба съгласно текста ѝ изобщо не предвижда изрично задължение за бенефициера на финансова помощ, а урежда условия за предоставянето на такава помощ.

24 Обстоятелството обаче, че общностният законодател предвижда в посочения член 13 само забрана за финансиране на проект за инвестиция за пускането в продажба или преработката на продукти, произхождащи от трети страни, предполага като логична последица, че във фазата на изпълнението на субсидирания проект бенефициерът трябва да се съобрази с общностната цел, обосновала финансирането на проекта, както основателно отбелязва гръцкото правителство в становището си. Действително, ако бенефициерът на финансова помощ е свободен да използва съвместно финансираните съоръжения за пускането в продажба или преработката на продукти с произход извън Общността, не би могла да се постигне целта на разпоредбата на член 13 от Регламент № 866/90, а именно — да се подобрят условията за пускането в продажба и преработката на земеделските продукти от Общността.

25 По отношение на въпроса дали неизпълнението на такова задължение от страна на посочения бенефициер овластява компетентния орган да откаже напълно плащането на финансова помощ, е уместно да се напомни, че принципът на пропорционалност, който представлява общ принцип на общностното право и е многократно потвърждаван от практиката на Съда, по-конкретно в областта на общата селскостопанска политика, трябва да се спазва като такъв както от общностния законодател, така и от националните законодатели и съдии, които прилагат общностното право. Този принцип изисква актовете на общностните институции да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимно преследваните от разглежданата правна уредба цели, като се има предвид, че когато има избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до най-малко обвързващата и че причинените неудобства не трябва да са несъразмерни по отношение на тези цели (вж. Решение от 17 януари 2008 г. по дела Viamex Agrar Handel и ZVK, C-37/06 и C-58/06, Сборник, стр. I-69, точки 33 и 35, както и цитираната съдебна практика).

26 В това отношение следва да се провери, в съответствие с постоянната съдебна практика, дали разглежданите задължения при обстоятелства като тези в

главното производство трябва да бъдат считани за основни задължения, чието изпълнение е от основно значение за доброто функциониране на дадена общностна схема и чието неизпълнение може да бъде санкционирано с пълна загуба на съответната финансова помощ, без това да води до нарушение на принципа на пропорционалност, или за второстепенни задължения, чието неизпълнение не трябва да бъде санкционирано със същата строгост като неизпълнението на основно задължение (вж. по аналогия, относно въпроса за пълна загуба на обезпечение, Решение от 27 ноември 1986 г. по дело Maas, 21/85, Recueil, стр. 3537, точка 15 и цитираната съдебна практика).

27 Налага се изводът, че член 13 от Регламент № 866/90 изобщо не дава възможност да се уточни обхватът на задължението на бенефициера, по-специално що се отнася до времевата продължителност на това задължение, до въздействието върху него, което могат да окажат някои особени обстоятелства, и до последиците от наличието на конкретна програма, определяща целите по отношение на използването на съвместно финансираното съоръжение.

28 В това отношение обаче гръцкото правителство и Комисията основателно отбелязват, че съществуват основателни причини, които могат да подтикнат бенефициера на помощ впоследствие да използва субсидираните съоръжения и за пускането в продажба или преработката на продукти, произхождащи от трети страни. Така при обстоятелства като тези в главното производство обстоятелството, че епидемията от спонгиформна енцефалопатия по говедата довежда до значително увеличаване на търсенето на овче месо, което ограничава наличността на този продукт на общностния пазар, може да представлява такава основателна причина, както се поддържа от Комисията.

29 Освен това е уместно да се отбележи, че количеството на произхождащите от държави-членки продукти, обработени в съвместно финансираното съоръжение, предмет на разглеждане в главното производство, съответства на количеството, предвидено от конкретната програма, в рамките на която е предоставена финансовата помощ, и че само 7,4 % от общия брой животни, заклани в това съоръжение, са с произход извън Общността.

30 При това положение следва да се приеме, че предвид особеностите, с които се отличава делото в главното производство и които са посочени в точки 28 и 29 от настоящото решение, и при липсата на уточнение в член 13 от Регламент № 866/90 относно обхвата на произтичащото от него задължение в тежест на бенефициера на финансова помощ да не използва съвместно финансираните съоръжения за пускането в продажба или преработката на продукти, произхождащи от трети страни, в случай като разглеждания в главното производство не може да се установи нарушение на основно задължение, което предполага пълната загуба на съответната финансова помощ. Този извод се потвърждава впрочем от сключеното между Regione Lazio и Комисията споразумение за намаляване на остатъка от разглежданата помощ със сума, равняваща се на 11,47 % от общия размер на тази помощ, без Комисията да е приела решение за намаляване, още повече — за отмяна, на посочената помощ.

31 С оглед на изложеното по-горе на поставения въпрос следва да се отговори, че член 13 от Регламент № 866/90 трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като тези в главното производство същият не изключва плащането на финансова помощ в случай на пускане в продажба или преработка и на продукти с произход извън територията на Общността, при положение че конкретната програма, за която е отпусната посочената финансова помощ, е спазена, доколкото са пуснати в продажба и/или са преработени продукти с произход от Общността в предвиденото количество.

По съдебните разноски

32 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата 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 (осми състав) реши:

Член 13 от Регламент (ЕИО) № 866/90 на Съвета от 29 март 1990 година относно подобряването на условията за преработка и за пускане в продажба на селскостопанските продукти трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като тези в главното производство същият не изключва плащането на финансова помощ в случай на пускане в продажба или преработка и на продукти с произход извън територията на Общността, при положение че конкретната програма, за която е отпусната посочената финансова помощ, е спазена, доколкото са пуснати в продажба и/или са преработени продукти с произход от Общността в предвиденото количество.

Подписи