

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

11 юни 2009 година *

По дело C-170/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Нидерландия) с акт от 16 април 2008 г., постъпил в Съда на 23 април 2008 г., в рамките на производство по дело

H. J. Nijemeisland

срещу

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: г-н М. Ilešič, председател на състав, г-н А. Tizzano и г-н А. Borg Barthet (докладчик), съдии,

* Език на производството: нидерландски.

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за нидерландското правителство, от г-жа C. M. Wissels и г-н Y. de Vries, в качеството на представители,
- за Комисията на Европейските общности, от г-жа F. Clotuche-Duvieusart и г-н S. Noe, 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 член 3а от Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета 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. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 193), изменен с Регламент (ЕО) № 1974/2004 на Комисията от 29 октомври 2004 година (ОВ L 345, стр. 85; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 60, стр. 274, наричан по-нататък „Регламент № 795/2004“).

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Nijemeisland и Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (министър на земеделието, природата и качеството на храните, наричан по-нататък „министърът“) относно определянето на единно плащане на основание 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 и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

Правна уредба

Общностна правна уредба

Регламент № 1782/2003

- 3 Регламент № 1782/2003 въвежда по-конкретно схема за подпомагане на доходите на земеделските производители. В член 1, второ тире от този регламент споменатата схема е определена като „схема на единно плащане“. Тази схема е уредена в дял III от посочения регламент.

4 Член 33, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 изброява случаите, в които земеделските производители могат да поискат да се ползват от схемата на единно плащане.

5 Текстът на посочения член 33, параграф 1, буква а) е следният:

„Допустимост до право на помощи

1. Земеделските производители имат достъп до схемата за единно плащане при условие, че:

а) им е било отпуснато плащане през референтния период, посочен в член 38 по линия на поне една от схемите за подпомагане, изброени в приложение VI [...]“

6 Сумата на единното плащане, наречена „референтна сума“, се изчислява по метода, предвиден в член 37 от посочения регламент.

7 Член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 предвижда:

„Референтната стойност [другаде в текста: „референтната сума“] е средната аритметична стойност за общите суми на плащанията за последните три години, отпуснати на даден земеделски производител по схемите за подпомагане, посочени в приложение VI, изчислени и коригирани [да се чете: „изчислена и коригирана“] в съответствие с приложение VII, за всяка календарна година на референтния период, посочен в член 38.“

- 8 Референтният период, посочен в член 33, параграф 1 и член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, е дефиниран в член 38 от този регламент. Споменатият член гласи:

„Референтен период

Референтният период включва календарните 2000, 2001 и 2002 години.“

- 9 Член 39 от същия регламент гласи:

„В случаите на прилагане на членове 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 1259/1999 по време на референтния период, сумите, посочени в приложение VII, са тези, които биха били отпуснати преди прилагането на гореспоменатите членове.“

Регламент № 795/2004

- 10 Регламент № 795/2004 съдържа разпоредби за прилагане на схемата на единно плащане, предвидена в Регламент № 1782/2003. Член 3а от посочения Регламент

№ 795/2004 уточнява начина на изчисляване, предвиден в член 37 от Регламент № 1782/2003, както следва:

„Установени [другаде в текста: „определени“] хектари и животни

Без да се засяга прилагането на приложение VII към Регламент (ЕО) № 1782/2003, броят на хектарите или на животните, за които са били отпуснати права за плащане [другаде в текста: „преки плащания“] или е трябвало да бъдат отпуснати права за плащане по време на референтния период, които следва да бъдат взети предвид за целите на прилагането на член 37, параграф 1 на същия този регламент, следва да бъде броят на хектарите или животните, който е бил определен по смисъла на член 2, букви с) и т) от Регламент (ЕО) № 2419/2001 за всяко едно от директните [другаде в текста: „преките“] плащания, посочени в приложение VI към Регламент (ЕО) № 1782/2003.“

11 Текстът на съображение 5 от Регламент № 1974/2004 е следният:

„Член 2, буква д) от Регламент (ЕО) № 1782/2003 предвижда, че плащанията по време на референтния период са онези, които се отпускат или които следва да се отпускат по време на референтния период. Приложение VII добавя, че намаленията, които се получават в резултат на прилагането на базовите площи, таваните или другите количествени ограничения трябва също така да бъдат взети предвид. Следователно е подходящо, за целите на по-голямата яснота, да се посочи, че намаленията и изключенията [другаде в текста: „изключванията“], които се прилагат по силата на Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията не трябва да се вземат предвид за всички директни плащания, цитирани в приложение VI към Регламент (ЕО) № 1782/2003, с цел да не се прилагат повече от един път намаленията и изключенията, които се прилагат в този период. Следователно броят на животните и на хектарите, определени към момента на определяне на правата за плащане трябва да бъдат взети предвид, без оглед на по-нататъшните проверки и прилагането на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета.“

Регламент (ЕО) № 2419/2001

- 12 Предвидените в Регламент № 795/2004 понятия „определени хектари“ и „определени животни“ са дефинирани в член 2, букви с) и т) от Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията от 11 декември 2001 година относно установяване на подробни правила за прилагането на интегрирана система за администриране и контрол на някои схеми за помощи на Общността, установени с Регламент (ЕИО) № 3508/92 на Съвета (ОВ L 327, стр. 11). Текстът на разглежданите дефиниции е следният:

„с) „определена площ“: площ, за която са изпълнени всички условия, приложими за предоставянето на помощ;

т) „определено животно“: животно, за което са изпълнени всички условия, приложими за предоставянето на помощ“. [неофициален превод]

Регламент (ЕО) № 1254/1999

- 13 Член 23, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1254/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно общата организация на пазара на говеждо и телешко месо (ОВ L 160, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 80) предвижда:

„Когато остатъчни вещества, забранени съгласно Директива 96/22/ЕО на Съвета [ОВ L 125, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 18, стр. 242], или остатъчни вещества, разрешени от горепосочената директива, но неправомерно използвани, са констатирани в съответствие с конкретните разпоредби на Директива 96/23/ЕО [ОВ L 125, стр. 10] в дадено животно от стадото животни от рода на едрия рогат добитък на даден производител, или когато неразрешено вещество или продукт, или вещество, или продукт, разрешени от Директива 96/22/ЕО на Съвета, но неправомерно притежавани, са намерени в стопанството на производителя под каквато и да е форма,

производителят се изключва за календарната година, през която това е установено, от получаване на сумите, предвидени в настоящия раздел.

В случай на повторно нарушение продължителността на периода на изключване, според сериозността на нарушението, може да бъде продължена на пет години [другаде в текста: „удължена до пет години“], считано от годината, през която е открито повторното нарушение.“

Национална правна уредба

- ¹⁴ Правилникът за общата селскостопанска политика — помощи за 2006 г. (Regeling GLB-inkomenssteun 2006) съдържа правила за прилагане по-конкретно на Регламент № 1782/2003.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- ¹⁵ През 2000 г. Algemene Inspectiedienst (служба за обща инспекция към Министерството на земеделието) извършва проверка по отношение на г-н Nijemeisland. Тази проверка дава възможност да се установи в стопанството на жалбоподателя, че е налице кленбутерол в урината на три говеда.
- ¹⁶ Кленбутеролът е вещество, забранено с Директива 96/23/ЕО на Съвета от 29 април 1996 година относно мерките за наблюдение на определени вещества и остатъци от тях в живи животни и животински продукти и за отмяна на

Директива 85/358/ЕИО, Директива 86/469/ЕИО, Решение 89/187/ЕИО и Решение 91/664/ЕИО (ОВ L 125, стр. 10).

- 17 С решение от 6 юли 2001 г., съгласно правилника за премиите на ЕО за добитък (Regeling dierlijke EG-premies), министърът изключва по отношение на г-н Nijemeisland правото на помощ за 2000 г., тъй като последният не е имал „определени животни“ за въпросната година. Причината за липсата на определени животни е, че съгласно член 23, параграф 1 от Регламент № 1254/1999 по отношение на г-н Nijemeisland е било изключено правото на получаване на премии, изплащани за говеда. Поради това е бил фиксиран нулев брой на определените за 2000 г. говеда.
- 18 Г-н Nijemeisland подава жалба по административен ред срещу решението от 6 юли 2001 г. Тази жалба е обявена за неоснователна с решение от 27 март 2002 г., което г-н Nijemeisland не е обжалвал.
- 19 С решение от 29 август 2006 г., съгласно Регламент № 1782/2003, министърът определя сумата на единното плащане, дължимо на г-н Nijemeisland. Така, за да направи предвиденото в член 37, параграф 1 от този регламент изчисление, министърът се основава на броя на определените говеда, който е равен на нула за референтната 2000 година.
- 20 На 26 септември 2006 г. г-н Nijemeisland подава жалба по административен ред срещу решението от 29 август 2006 г. Едно от правните основания, изложени в подкрепа на жалбата, е, че министърът неправилно е счел, че г-н Nijemeisland не е имал нито едно определено говедо през 2000 г. Г-н Nijemeisland се позовава и на „непреодолима сила“ по смисъла на член 40 от Регламент № 1782/2003.

- 21 С решение от 21 ноември 2006 г. министърът обявява административната жалба на г-н Nijmeisland за неоснователна. Тогава последният обжалва пред запитващата юрисдикция решението от 21 ноември 2006 г. Последната установява, че решението от 27 март 2002 г. е станало окончателно. Тя също така установява, че правното основание, изведено от непреодолимата сила, не може да се приеме, поради просрочие.
- 22 При тези условия College van Beroep voor het bedrijfsleven решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 3а от Регламент (ЕО) № 795/2004 във връзка с член 2, [букви] с) и т) от Регламент (ЕО) № 2419/2001 да се тълкува в смисъл, че единствената цел на член 3а е да не се допусне намалението или изключването, наложено съгласно Регламент (ЕО) № 2419/2001, да придобие дълготраен характер, или тази разпоредба е приложима и в случаи, когато става въпрос за намаления или изключения, наложени съгласно други регламенти?“

По преюдициалния въпрос

- 23 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да се установи дали член 3а от Регламент № 795/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че намаленията и изключенията, основани на Регламент № 1254/1999, не трябва да се вземат предвид при изчисляването, предвидено в член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.

Становища, представени пред Съда

- 24 Нидерландското правителство изтъква липсата на достатъчно данни, позволяващи да се поддържа по-широко тълкуване на член 3а от Регламент № 795/2004. Така на поставения въпрос следвало да се отговори, че този член трябва да се тълкува в смисъл, че намалението или изключването, наложено съгласно Регламент № 2419/2001, не трябва да се взема предвид при изчисляването, предвидено в член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.
- 25 За тази цел нидерландското правителство се основава на стриктното тълкуване на член 3а от Регламент № 795/2004, както и на съображение 5 от Регламент № 1974/2004, което изрично препраща към Регламент № 2419/2001.
- 26 Според Комисията на Европейските общности член 3а от Регламент № 795/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че изключване на производител, което е наложено по силата на член 23, параграф 1 от Регламент № 1254/1999, не трябва да се взема предвид при изчисляването на референтната сума.
- 27 За тази цел Комисията приема, че член 3а от Регламент № 795/2004 не налага действително да е извършено плащане, за да се фиксира броят на определените животни, както и че съображение 5 от Регламент № 1974/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че целта му е да не се прилагат повече от един път всички намаления и изключения, наложени през референтния период.
- 28 Комисията се позовава и на принципите на пропорционалност и на правна сигурност.

Отговор на Съда

- 29 Безспорно текстът на член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, който препраща към „средната аритметична стойност за общите суми на плащанията за последните три години“, може да наведе на мисълта, че само животните, за които действително са извършени плащания, могат да се вземат предвид при изчисляването на референтната сума за земеделски производител за целите на схемата на единно плащане.
- 30 Същото се отнася и за разпоредбите в приложение VII, В, първа алинея от Регламент № 1782/2003, към които препраща член 37, параграф 1 и които уточняват, че сумата се изчислява, „като се умножи броят на определените животни, за които е дадена помощта, съответно, за всяка година от референтния период, по сумите на глава добитък, установени за календарната 2002 година“.
- 31 В главното производство, тъй като по отношение на жалбоподателя е било изключено правото на помощ за 2000 г., тълкуването на разглежданата правна уредба от националните органи е довело до намаление на референтната сума по отношение на жалбоподателя и поради това — до дълготрайно намаление на подпомагането на доходите, което той е имал право да поиска.
- 32 Подобно тълкуване обаче е в противоречие със самия текст на член 3а от Регламент № 795/2004, който специално определя условията за прилагане на схемата на единно плащане.
- 33 Всъщност тази разпоредба изрично предвижда, че що се отнася до изчисляването на референтната сума, се взема предвид броят на животните, за които „са били отпуснати [...] или е трябвало да бъдат отпуснати“ преки плащания.

34 Следователно за целите на изчисляването на посочената в член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 референтна сума не е необходимо въпросното пряко плащане да е действително извършено в полза на земеделския производител.

35 Освен това от текста на член 23, параграф 1 от Регламент № 1254/1999 е видно, че прилагането на санкция като разглежданата в главното производство води, независимо от броя на съответните животни, до изключване по отношение на производителя на правото на получаване на плащания, отпуснати въз основа на посочения регламент. Ето защо подобна санкция не може да повлияе върху определянето на броя животни, който трябва да се вземе предвид за целите на определянето на посочената референтна сума.

36 Това тълкуване е в съответствие и с волята на общностния законодател да не се прилагат повече от един път, след като веднъж са наложени, санкциите в тежест на земеделските производители.

37 Това намерение ясно следва по-конкретно от съображение 5 на Регламент № 1974/2004, което предвижда, че „намаленията и изключенията, които се прилагат по силата на Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията не трябва да се вземат предвид за всички директни плащания, цитирани в приложение VI към Регламент (ЕО) № 1782/2003, с цел да не се прилагат повече от един път намаленията и изключенията, които се прилагат в този период“.

38 Следва да се отбележи също, че в член 39 от Регламент № 1782/2003 се уточнява, че сумите, които следва да се вземат предвид на основание приложение VII от този регламент, са тези, които биха били отпуснати преди прилагането на членове 3 и 4 от Регламент № 1259/1999, които се отнасят до санкции или намаления поради несъобразяване с мерки за опазване на околната среда, наречени още мерки за „модулация“, според спецификата на стопанството. Ето защо и в този случай законодателят не допуска възможността тези санкции и намаления да повлияят върху референтната сума при изчисляването на единното плащане.

- 39 Впрочем целта да не се придаде дълготраен характер на санкциите, наложени на земеделските производители през референтния период, може да бъде постигната само ако се прилага към всички намаления и изключвания, които по принцип имат конкретно и ограничено действие във времето, а не само към тези, споменати изрично в посочените по-горе регламенти.
- 40 На последно място, подобно тълкуване съответства и на принципите на пропорционалност и правна сигурност.
- 41 От една страна, принципът на пропорционалност е общ принцип на общностното право, който трябва да се спазва от общностния законодател, както и от националните законодатели и съдии, по-конкретно в областта на общата селскостопанска политика. Този принцип изисква актовете на общностните институции да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимно преследваните от разглежданото законодателство 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 5 юни 2008 г. по дело *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Сборник, стр. I-4129, точка 25).
- 42 Така член 23, параграф 1 от Регламент № 1254/1999 по-конкретно предвижда, че в случай на повторно нарушение продължителността на периода на изключване на правото на получаване на разглежданите преки плащания може да бъде удължена до пет години. Следователно след първо нарушение споменатото изключване трябва да има ограничено действие във времето.
- 43 Подобни съображения биха могли да са валидни на по-силно основание, ако първоначалното изключване през една календарна година като санкция, наложена съгласно член 23, параграф 1 от Регламент № 1254/1999, би било възможно да доведе до дълготрайно намаление на референтната сума и следователно на единното плащане, с което би могло да се стигне до многократно санкциониране на земеделския производител за едно и също нарушение и поради това финансовите последици за този производител да са несъразмерни с целите на първоначално наложената санкция.

44 От друга страна, принципът на правната сигурност, общ принцип на общностното право, изисква общностната правна уредба, с която трябва да се съобразяват правните субекти, да бъде ясна и точна, така че те да могат да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно с тях (вж. по-конкретно Решение от 9 юли 1981 г. по дело *Gondrand и Garancini*, 169/80, *Recueil*, стр. 1931, точка 17).

45 В главното производство обаче, без да оспорва и без да признава вината си, г-н *Nijemeisland* е приел санкцията, която съобразно с действащата към съответния момент правна уредба се изразява в загуба на премията за една календарна година. Към този момент не му е било възможно да предвиди, че решението му е могло да повлияе върху бъдещите преки плащания съгласно приетата през 2003 г. правна уредба. Всъщност преди влизането в сила на Регламент № 1782/2003 жалбоподателят не е могъл да предвиди, че изключването по отношение на него на правото на ползване на премията би се отразило върху сумата на единното плащане и поради това би могло да доведе до неблагоприятни за него финансови последици в продължение на няколко години.

46 От направения анализ е видно, че член 3а от Регламент № 795/2004 не позволява от изчисляването на единната премия да се изключат определените за референтна година животни, в случай че съответният производител не е получил премия за тази година вследствие на налагането на санкция на основание член 23, параграф 1 от Регламент № 1254/1999.

47 При тези условия на поставения въпрос следва да се отговори, че член 3а от Регламент № 795/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че намаленията и изключванията, основани на Регламент № 1254/1999, не трябва да се вземат предвид при изчисляването, предвидено в член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.

По съдебните разноски

48

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 (пети състав) реши:

Член 3а от Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета 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, изменен с Регламент (ЕО) № 1974/2004 на Комисията от 29 октомври 2004 година, трябва да се тълкува в смисъл, че намаленията и изключванията, основани на Регламент (ЕО) № 1254/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно общата организация на пазара на говеждо и телешко месо, не трябва да се вземат предвид при изчисляването, предвидено в член 37, параграф 1 от Регламент № 1782/2003.

Подписи