



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 24. maja 2012*

„Kmetijstvo — Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad — Uredbi (ES) št. 1257/1999 in 817/2004 — Podpora za metode kmetijsko-okoljske proizvodnje — Pregledi — Upravičenec do kmetijske podpore — Preprečitev pregleda na kraju samem — Nacionalna ureditev, v skladu s katero se zahteva vračilo vseh podpor, izplačanih v več letih — Združljivost“

V zadevi C-188/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Avstrija) z odločbo z dne 12. aprila 2011, ki je prispela na Sodišče 20. aprila 2011, v postopku

Peter Hehenberger

proti

Republik Österreich,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi J. Malenovský (predsednik senata), E. Juhász in G. Arestis (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: J. Mazák,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. marca 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Hehenbergerja K. F. Lughofer, odvetnik,
- za avstrijsko vlado A. Posch, S. Schmid, G. Holley in D. Müller, zastopniki,
- za grško vlado I. K. Chalkias in A. E. Vasilopoulou, zastopnika,
- za Evropsko komisijo G. von Rintelen in B. Schima, zastopnika,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391) v povezavi z Uredbo Komisije (ES) št. 817/2004 z dne 29. aprila 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 46, str. 87).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med P. Hehenbergerjem, imetnikom kmetijskega gospodarstva, in Republik Österreich v zvezi z vračilom kmetijsko-okoljskih podpor, ki so jih avstrijski organi odobrili P. Hehenbergerju za več let na podlagi Uredbe št. 1257/1999.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 22 Uredbe št. 1257/1999, ki spada v poglavje VI z naslovom „Kmetijsko okolje“, določa:
„Podpora za metode kmetijske proizvodnje, namenjene varstvu okolja in ohranjanju življenjskega prostora na podeželju (kmetijskega okolja), prispeva k uresničevanju ciljev politike Skupnosti na področju kmetijstva in okolja.
Taka podpora spodbuja:
 - načine rabe kmetijskih zemljišč, ki so združljivi z varstvom in izboljševanjem okolja, krajine in njenih značilnosti, naravnih virov, tal in genske raznovrstnosti,
 - okolju prijazno ekstenzivnost kmetovanja in nizko intenzivne pašne sisteme,
 - ohranjanje ogroženih obdelovanih okolij, ki so velika naravna vrednota,
 - ohranjanje krajine in zgodovinskih posebnosti na kmetijskih zemljiščih,
 - uporabo okoljskega planiranja v kmetijski praksi.“
- 4 Člen 23 te uredbe določa:
„1. Podpora se odobri kmetom, ki prevzamejo kmetijske okoljske zaveze za najmanj pet let. Po potrebi se za posebne vrste zavez glede na njihove okoljske učinke določi tudi daljše obdobje.
2. Kmetijske okoljske zaveze so več kakor zgolj izvajanje običajne dobre kmetijske prakse.
Nanašajo se na storitve, ki jih drugi ukrepi podpore, kakršni so tržna podpora ali kompenzacijska plačila, ne predvidevajo.“
- 5 Člen 24 navedene uredbe določa:
„1. Podpora za kmetijske okoljske zaveze se dodeljuje letno in se izračuna na podlagi:
 - izpada dohodka,
 - dodatnih stroškov, ki izhajajo iz prevzete zaveze, in
 - potrebe, da se zagotovi finančna spodbuda.

Pri izračunu ravni letne podpore se smejo upoštevati tudi stroški naložb, ki so potrebne za izpolnitev zavez in ne prinašajo dobička.

2. Največji letni zneski, ki pridejo v poštev kot podpora Skupnosti, so določeni v Prilogi. Ti zneski so odvisni od površine kmetijskega gospodarstva, za katero veljajo kmetijske okoljske zaveze.“

- 6 Člen 67 Uredbe št. 817/2004, ki spada v oddelek 6 poglavja II, naslovljenega „Vloge, pregledi in sankcije“, določa:

„1. Začetne vloge za pridružitve k programu in poznejši zahtevki za izplačilo se preverjajo na način, ki zagotavlja uspešno preverjanje izpolnjevanja pogojev za odobritev podpore.

Države članice opredelijo primerne metode in sredstva za preverjanje vsakega ukrepa podpore, pa tudi osebe, ki se preverjajo.

Kadarkoli je to ustrezno, države članice uporabijo integrirani administrativni in kontrolni sistem, ki ga uvaja Uredba (ES) št. 1782/2003.

2. Preverjanje sestavljajo administrativni pregledi in pregledi na kraju samem.“

- 7 Člen 69 Uredbe št. 817/2004 določa:

„Pregledi na kraju samem se opravijo v skladu z naslovom III Uredbe (ES) št. 2419/2001. Vsako leto zajamejo najmanj 5 % upravičencev in vse različne vrste ukrepov za razvoj podeželja, določene v programskih dokumentih. [...]

Pregledi na kraju samem so razporejeni čez vse leto na podlagi analize tveganj, ki jih navaja vsak ukrep za razvoj podeželja. Za naložbene ukrepe podpore iz poglavij I, VII, VIII in IX naslova II Uredbe (ES) št. 1257/1999 lahko države članice določijo, da pregledi na kraju samem zadevajo samo tiste projekte, ki so v zaključni fazi.

Pregledi zajemajo vse zaveze in obveznosti upravičenca, ki se lahko preverijo v času obiska.“

- 8 Člen 71(2) Uredbe št. 817/2004 določa:

„V primeru nepravilno izplačanih zneskov je upravičenec v skladu z ukrepom za razvoj podeželja dolžan vrniti zadevni znesek v skladu s členom 49 Uredbe (ES) št. 2419/2001.“

- 9 Člen 73 Uredbe št. 817/2004 določa:

„Države članice določijo sankcije, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev njihovega izvajanja. Predvidene sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

- 10 Člen 17 Uredbe Komisije (ES) št. 2419/2001 z dne 11. decembra 2001 o podrobnih pravilih za uporabo integriranega upravnega in kontrolnega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti, vzpostavljenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 3508/92 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 13, str. 223), ki spada pod naslov III, „Kontrole“, določa:

„1. Kontrole na kraju samem so nenapovedane. Če pa namen kontrole ni ogrožen, je dovoljena vnaprejšnja napoved kontrole, ki mora biti omejena na najnujnejši časovni minimum. Taka napoved ne sme biti izvedena, razen v upravičenih primerih, več kot 48 ur vnaprej.

2. Po potrebi se kontrole na kraju samem, predvidene s to uredbo, in druge kontrole, predvidene s predpisi Skupnosti, izvedejo istočasno.

3. Zadevni zahtevek ali zahtevki se zavrnejo, če nosilec kmetijskega gospodarstva ali njegov zastopnik prepreči izvedbo kontrole na kraju samem.“

11 Uredba št. 2419/2001 je bila razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243). V skladu z Uredbo št. 796/2004 se ta uporablja za vloge za podporo, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja od 1. januarja 2005, sklicevanja na Uredbo št. 2419/2001 pa se štejejo za sklicevanja na Uredbo št. 796/2004.

12 Člen 23(2) Uredbe št. 796/2004, ki je nadomestil člen 17(3) Uredbe št. 2419/2001, določa:

„Zahtevki za pomoč se zavrnejo, če kmet ali njegov zastopnik prepreči opravo pregleda na kraju samem.“

Nacionalna ureditev

13 Pristojno avstrijsko ministrstvo je v skladu z Uredbo št. 1257/1999 sprejelo posebno direktivo o avstrijskem programu za podporo ekstenzivnemu kmetijstvu, usklajenemu z zahtevami o varstvu okolja in ohranjanju podeželja (ÖPUL 2000) (v nadaljevanju: ÖPUL 2000). ÖPUL 2000 vsebuje več kmetijsko-okoljskih ukrepov v smislu te uredbe, med katerimi lahko prejemnik podpore izbira ob prvi vlogi in prejme za njihovo izvedbo na ozemlju Avstrije podporo glede na površino, ki jo sofinancira Evropska unija.

14 ÖPUL 2000, ki vsebuje več prilog, je razdeljen na splošni del, ki se med drugim nanaša na pogoje za odobritev, ki veljajo za različne smeri programa, izplačilo podpore, kontrolni sistem in vračilo ob neizpolnjevanju pogojev za njeno pridobitev, ter na del, ki se nanaša na posebne pogoje za dodelitev podpore. ÖPUL 2000 v avstrijskem pravu ne pomeni abstraktne in splošne norme, ampak se pri sklepanju pogodbe upošteva na podlagi pogodbenih klavzul.

15 Natančneje, točka 1.4.4 ÖPUL 2000, ki temelji na členu 23 Uredbe št. 1257/1999, določa, da se prosilec za podporo s prvo vlogo glede zahtevanih ukrepov zaveže, da bo zajete površine obdeloval ali vzdrževal pet let skladno s pogoji za prejemanje podpore in da bo v tem obdobju izpolnjeval vse druge pogoje za prejemanje podpore.

16 S točko 1.9 ÖPUL 2000 je bil vzpostavljen kontrolni sistem, ki nadzornim organom daje dostop do vseh kmetijskih zemljišč, prosilcu za podporo pa nalaga, da omogoči izvedbo navedenih nadzornih ukrepov.

17 Na podlagi točke 1.10 ÖPUL 2000 je prosilec za podporo odobreno podporo dolžan vrniti oziroma izgubi pravico do izplačila odobrenih, vendar še neizplačanih podpor, če je kršil določene obveznosti, če ni izpolnil pogojev iz ÖPUL 2000 ali zaveze ali če nadzornim organom ni odobril dostopa do vseh obdelanih zemljišč. Ta točka določa tudi, da je ob neupoštevanju petletne obveznosti treba vrniti sredstva, ki so bila prejeta že v obdobju zaveze.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

18 P. Hehenberger je z vlogo z dne 11. septembra 2000 pri avstrijskem plačilnem organu, ki nastopa v imenu in za račun Republik Österreich, prvič zaprosil za pridobitev kmetijsko-okoljske podpore na podlagi ÖPUL 2000.

- 19 V tej vlogi je P. Hehenberger podpisal zavezo, da bo v skladu s točko 1.4.4 ÖPUL 2000 od 1. januarja 2001 pet let izvajal nekatere kmetijsko-okoljske ukrepe, na katere se nanaša ÖPUL 2000. P. Hehenberger se je s podpisom te zaveze, v kateri je izrecno sklicevanje na ÖPUL 2000, zavezal tudi spoštovati ÖPUL 2000, ki je tako sestavni del vsake pogodbe o podpori, sklenjene s tem organom. Ta petletna zaveza je bila nato podaljšana za eno leto, do 31. decembra 2006.
- 20 Avstrijski plačilni organ je na podlagi navedene zaveze in vlog za plačilo podpore, ki jih je letno vlagal P. Hehenberger, izplačal kmetijsko-okoljske podpore za leta od 2001 do 2005. Letna vloga za podporo za leto 2005 je bila vložena 22. aprila 2005.
- 21 Nadzorni organi so 12. septembra 2005 pri pregledu na kraju samem na podlagi točke 1.9 ÖPUL 2000 načrtovali meritve zadevnih zemljišč. Vendar je P. Hehenberger zavrnil dostop do teh zemljišč in tako ta pregled preprečil.
- 22 Avstrijski plačilni organ je z dopisom z dne 9. oktobra 2006 P. Hehenbergerja obvestil, da mu kmetijsko-okoljske podpore ÖPUL 2000 za leto 2006 ne bodo izplačane, ker se za njihovo pridobitev za dodatno leto zahteva spoštovanje petletne zaveze ÖPUL 2000.
- 23 Avstrijski plačilni organ je z dopisom z dne 27. februarja 2007 P. Hehenbergerju očital, da je preprečil pregled na kraju samem 12. septembra 2005. Ta organ je zato v skladu s točko 1.10 ÖPUL 2000 zahteval vračilo vseh podpor, ki so mu bile izplačane na podlagi ÖPUL 2000 za leta od 2001 do 2005, ki ustrezajo obdobju zaveze, v katero je prej privolil.
- 24 P. Hehenberger je temu vračilu nasprotoval in vložil tožbo pri Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. V bistvu navaja, da sankcija obveznosti vračila podpor, odobrenih med več leti, ni sorazmerna. Republik Österreich je to tožbo zavrnila.
- 25 Po mnenju predložitvenega sodišča je ugotovljeno, da je P. Hehenberger zavrnil dostop do zadevnih zemljišč in tako preprečil pregled na kraju samem. Zato meni, da je treba glede ÖPUL 2000 in pogodb o podpori, ki sta jih na podlagi nje sklenili stranki v postopku v glavni stvari, navedeno tožbo zavrniti, ker je bilo Republik Österreich v okoliščinah v obravnavani zadevi dovoljeno zahtevati navedeno vračilo.
- 26 Vendar to sodišče dvomi glede razlage Uredbe št. 1257/1999 v povezavi z Uredbo št. 817/2004. Natančneje, navedeno sodišče se sprašuje, ali je ta zelo stroga sankcija, določena v točki 1.10 ÖPUL 2000, združljiva z zgoraj navedenimi cilji Uredbe št. 1257/1999, ki se nanašajo zlasti na ohranitev kmetijskih obdelovalnih površin in podeželja ter na dobro kmetovanje.
- 27 V teh okoliščinah je Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali Uredba [...] št. 1257/1999 [...] v povezavi z Uredbo [...] št. 817/2004 [...] nasprotuje določbi dajalca pomoči, po kateri mora prejemnik pomoči v primeru preprečevanja opravljanja pregleda na kraju samem (merjenje površin) vrniti vsa sredstva, ki so mu bila odobrena v okviru kmetijsko-okoljskega ukrepa v ciljnem obdobju, čeprav so bila ta priznana in izplačana že za več let?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 28 Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali Uredba št. 1257/1999 v povezavi z Uredbo št. 817/2004 nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero mora kmet, upravičenec do podpore, če prepreči pregled zadevnih zemljišč na kraju samem, vrniti vsa sredstva, ki so mu bila že odobrena v okviru kmetijsko-okoljskega ukrepa v obdobju zaveze, tudi če so bila ta izplačana že za več let.

- 29 Najprej je treba poudariti, da niti Uredba št. 1257/1999 niti Uredba št. 817/2004 ne vsebujeta izrecne določbe, ki nasprotuje taki nacionalni ureditvi.
- 30 Členi od 22 do 24 Uredbe št. 1257/1999 opredeljujejo splošne pogoje za odobritev podpore za metode kmetijske proizvodnje, namenjene zlasti ohranjanju življenjskega prostora na podeželju. Iz teh določb je razvidno, da je značilnost kmetijsko-okoljskih ukrepov, da zadevni kmeti za pet let prevzamejo zaveze, da bodo kmetovali ob upoštevanju okolja. Države članice letno dodeljujejo podporo za kmetijsko-okoljske zaveze za najmanj petletno obdobje glede na izpad dohodka in dodatne stroške, ki izvirajo iz prevzetih zavez (glej sodbo z dne 4. junija 2009 v zadevi JK Otsa Talu, C-241/07, ZOdl., str. I-4323, točka 36).
- 31 Člen 67 Uredbe št. 817/2004 v zvezi s kontrolnim sistemom te večletne podpore za metode kmetijsko-okoljske proizvodnje določa, da se morajo tako začetne vloge za pridružitve k programu kot poznejši zahtevki za izplačilo preverjati na način, ki zagotavlja uspešno preverjanje izpolnjevanja pogojev za odobritev podpore. Poleg tega člen 69 te uredbe podrobneje določa, da pregledi na kraju samem zajemajo vse zaveze in obveznosti upravičenca, ki se lahko preverijo med obiskom.
- 32 V tem členu 69 je med drugim poudarjeno, da se pregledi na kraju samem opravijo v skladu z naslovom III Uredbe št. 2419/2001. Člen 17(3) te uredbe, ki spada pod naslov III, „Kontrole“, in ga je nadomestil člen 23(2) Uredbe št. 796/2004, katerega normativna vsebina v bistvu ustreza vsebini navedenega člena 17(3), določa pravne posledice preprečitve pregleda na kraju samem. Ti določbi tako izrecno določata, da se vloge za podporo zavrnejo, če kmet ali njegov zastopnik prepreči pregled na kraju samem.
- 33 V zvezi s tem je treba navesti, da je bilo Sodišče v sodbi z dne 16. junija 2011 v zadevi Omejc (C-536/09, ZOdl., str. I-5367) pozvano, naj razloži člen 23(2) Uredbe št. 796/2004. Sodišče je v točki 27 navedene sodbe poudarilo pomen pregledov in razsodilo, da ima lahko njihovo preprečevanje pomembne pravne posledice, kot je zavrnitev vlog za podporo.
- 34 Ta zavrnitev je pravna posledica nemožnosti učinkovite preveritve pogojev, ki se zahtevajo za odobritev podpor, kot določa člen 67 Uredbe št. 817/2004. Izpolnjevanje teh pogojev za odobritev podpore v zvezi s kmetijsko-okoljskimi podporami, za katere je značilna večletna zaveza, se ne zahteva samo za tekoče leto, v katerem je bil izveden pregled na kraju samem, ampak za celotno obdobje zaveze, za katere so bile te podpore odobrene, tako da se, kakor določa člen 69 te uredbe, pregledi na kraju samem nanašajo na vse zaveze. Ravnanje kmeta, in sicer onemogočanje teh pregledov, torej preprečuje preveritev, ali so bili navedeni pogoji izpolnjeni v celotnem obdobju zaveze.
- 35 Iz tega je razvidno, da je treba vloge za kmetijsko-okoljske podpore na podlagi členov 17(3) Uredbe št. 2419/2001 in 23(2) Uredbe št. 796/2004 zavriniti glede kmetijsko-okoljskih ukrepov, ki se nanašajo na večletno obdobje, če je upravičenec do kmetijsko-okoljske podpore preprečil pregled na kraju samem, tako da ni bilo mogoče preveriti, ali so bili pogoji za prejemanje navedene podpore izpolnjeni v celotnem obdobju zaveze. Zadevne vloge v smislu teh določb tako zajemajo vse vloge, v zvezi s katerimi je treba pogoje za prejemanje izpolnjevati v celotnem obdobju kmetijsko-okoljskega projekta, za katero se je upravičenec zavezal, in na katere se pregled na kraju samem nanaša.
- 36 Upravičenec je zato, kot je razvidno iz člena 71(2) Uredbe št. 817/2004, dolžan vrniti celotni znesek kmetijsko-okoljskih podpor, ki so bile že izplačane in se nanašajo na zavrnjene vloge.
- 37 Sicer pa je treba pojasniti, da kadar zakonodajalec Unije določa pogoje za prejemanje podpore, izključitev zaradi neizpolnjevanja enega od teh pogojev ne pomeni sankcije, ampak zgolj posledico neizpolnjevanja navedenih pogojev, določenih z zakonom (glej v tem smislu sodbi z dne 11. novembra 2004 v zadevi Toeters in Verberk, C-171/03, ZOdl., str. I-10945, točka 47, in z dne 24. maja 2007 v zadevi Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, ZOdl., str. I-3997, točka 47). Zavrnitev vloge za

podporo, ker zaradi ravnanja kmeta, ki je preprečil pregled na kraju samem, ni bilo mogoče preveriti pogojev za prejemanje, se prav tako ne šteje za sankcijo, zato se ne uporabi člen 73 Uredbe št. 817/2004.

- 38 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti tako, da Uredba št. 1257/1999 v povezavi z Uredbo št. 817/2004 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero mora kmet, upravičenec do podpore, če je preprečil pregled zadevnih zemljišč na kraju samem, vrniti vsa sredstva, ki so mu bila že odobrena v okviru kmetijsko-okoljskega ukrepa v obdobju zaveze, čeprav so bila izplačana že za več let.

Stroški

- 39 Ker je ta postopek za stranki 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 (sedmi senat) razsodilo:

Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb v povezavi z Uredbo Komisije (ES) št. 817/2004 z dne 29. aprila 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero mora kmet, upravičenec do podpore, če je preprečil pregled zadevnih zemljišč na kraju samem, vrniti vsa sredstva, ki so mu bila že odobrena v okviru kmetijsko-okoljskega ukrepa v obdobju zaveze, tudi če so bila izplačana že za več let.

Podpisi