Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

28 септември 2016 година*

„Секция „Гарантиране“ на ФЕОГА — ЕФГЗ и ЕЗФРСР — Разходи, изключени от финансиране — Интегрирана система за администриране и контрол — Намаления или изключване от плащания в случай на неспазване на правилата за кръстосано спазване — Фиксирана финансова корекция, направена от Комисията в съответствие с приетите в областта вътрешни насоки — Тежест на доказване — Тълкуване на приложение II към Регламент (ЕО) № 73/2009“

По дело T-437/14

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват M. Holt и J. Kraehling, в качеството на представители, подпомагани от V. Wakefield, barrister,

жалбоподател,

подпомагано от

Кралство Нидерландия, за което се явяват M. Bulterman и B. Koopman, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват K. Skelly и D. Triantafyllou, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на девет реда от приложението към Решение за изпълнение 2014/191/ЕС на Комисията от 4 април 2014 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 104, 2014 г., стр. 43), от позицията, включена в приложението към решението, относно финансовите корекции на разходи, направени от Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия в Шотландия през 2008, 2009 и 2010 финансови години в размер на 5 606 459,48 eur, поради това че не са съобразени с правилата на Европейския съюз,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: M. Prek, председател, I. Labucka (докладчик) и V. Kreuschitz, съдии,

* Език на производството: английски.

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и след съдебното заседание от 11 ноември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 На 29 септември 2003 г. Съветът на Европейския съюз приема Регламент (ЕО) № 1782/2003 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, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

2 В член 3, параграф 1 от посочения регламент се предвижда, че „[з]емеделски производител, който получава преки плащания, трябва да спазва законоустановените изисквания за управление, посочени в приложение III“.

3 Член 4 от този регламент предвижда следното:

„1. Законоустановените изисквания за управление, посочени в приложение III, се определят от законодателството на Общността в следните области:

— обществено здравеопазване, здраве на животните и растително здраве,

— околна среда;

— хуманно отношение към животните.

2. Актовете, предвидени в приложение III, се прилагат в рамките на настоящия регламент съобразно версията, според последните изменения, а за директивите, така както се прилагат от държавите членки“.

4 Член 6 от посочения регламент, озаглавен „Намаляване на плащания или изключване от право на плащания“, гласи следното:

„1. Когато не са спазени задължителните условия […], в резултат от действие или бездействие, за които е пряко отговорен даден земеделски производител, общата сума на преките плащания, които следва да се дадат за календарната година, за която неспазването е било установено, […] се намалява или не се изплаща, в съответствие с подробните правила, определени в член 7.

[…]“.

5 Член 7, параграф 1 от този регламент предвижда, че подробни правила за намаленията и изключването от плащания, посочени в член 6, се приемат, като се вземат предвид „сериозността, степента, постоянството и повторяемостта на установените неспазвания, както и критериите, посочени в параграфи 2, 3 и 4“. В тези параграфи е предвидено следното:

„2. В случай на небрежност процентът на намаления не надхвърля 5 %, а в случаите на повторно неспазване — 15 %.

3. В случай на умишлено неспазване, процентът на намалението по принцип не може да бъде по-малко от 20 % и може да достигне дотам, че земеделският производител да бъде изцяло изключен от една или повече схеми за подпомагане и това да се прилага за една или няколко календарни години.

[…]“.

6 Приложение III, в което са изложени законоустановените изисквания към управлението (наричани по-нататък „ЗИУ“) е изменено с Регламент (ЕО) № 21/2004 на Съвета от 17 декември 2003 година за създаване на система за идентификация и регистрация на животни от рода на овцете и козите и за изменение на Регламент (ЕО) № 1782/2003 и на Директиви 92/102/ЕИО и 64/432/ЕИО (ОВ L 5, 2004 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 52, стр. 146), с който е добавено ново ЗИУ с номер 8а, което има следното съдържание:

„Регламент № 21/2004 […]: Членове 3, 4 и 5“.

7 Считано от 1 януари 2009 г., Регламент № 1782/2003 е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за 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 стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16) (вж. член 146, параграф 1 и член 149). Регламент № 73/2009 е отменен с Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608). Според член 74 от този регламент той се прилага от 1 януари 2015 г.

8 Съображение 3 от Регламент № 73/2009 гласи следното:

„Регламент […] № 1782/2003 установи принципа, че земеделски стопани, които не спазват някои изисквания в областите на общественото здраве, здравето на животните и растенията, околната среда и хуманното отношение към животните, подлежат на намаления или изключване от директното подпомагане. Тази система за „кръстосано спазване“ съставлява неделима част от подкрепата на Общността в рамките на директните плащания и затова следва да се запази. Въпреки това опитът показа, че редица изисквания в рамките на приложното поле на кръстосаното спазване не са от достатъчно значение за селскостопанската дейност или за земеделската земя, или по-скоро се отнасят до националните органи, отколкото до земеделските стопани. Следователно е уместно да се адаптира приложното поле на кръстосаното спазване“.

9 Член 4 от Регламент № 73/2009 гласи:

„1. Земеделски стопанин, който получава директни плащания, следва да спазва [ЗИУ], изброени в приложение II […]“.

10 В член 5 от посочения регламент относно ЗИУ е предвидено:

„1. [ЗИУ], изброени в приложение II, се определят от законодателството на Общността в следните области:

а) обществено здраве, здраве на животните и на растенията,

б) околна среда,

в) хуманно отношение към животните.

2. Актовете, посочени в приложение II, се прилагат съобразно текстовете им в сила, а директивите — така, както се прилагат от държавите членки“.

11 Член 14 от Регламент № 73/2009 задължава държавите членки да създадат и прилагат интегрирана система за администриране и контрол, по-конкретно за администриране и контрол на правилата за кръстосано спазване.

12 Член 22 от Регламент № 73/2009 задължава държавите членки да извършват проверки на място с цел да проверят дали земеделският стопанин спазва задълженията си във връзка с кръстосаното спазване.

13 Член 23 от този регламент предвижда, че когато не са спазени правилата за кръстосано спазване и това неспазване е резултат на действие или бездействие, за което пряка отговорност носи земеделският стопанин, подал заявлението за подпомагане, „общата сума на директните плащания, които са предоставени или следва да бъдат предоставени на този земеделски стопанин, […] се намалява […] в съответствие с подробните правила, определени в член 24“.

14 Член 24 от посочения регламент предвижда, че следва да се изготвят подробни правила относно намаленията и изключването. В него се уточнява, че в случай на небрежност процентът на намалението не надвишава 5 %, а в случаите на повторно неспазване — 15 %. В случай на умишлено неспазване процентът на намалението по принцип не е по-нисък от 20 % и може да доведе до цялостно изключване от една или няколко схеми за подпомагане в продължение на една или повече календарни години.

15 В приложение II, озаглавено „[ЗИУ], посочени в членове 4 и 5“, редът относно ЗИУ № 8 има следното съдържание:

„Регламент […] № 21/2004 […]: Членове 3, 4 и 5“.

16 Регламент № 21/2004, към който препращат ЗИУ № 8 а от Регламент № 1782/2003 и ЗИУ № 8 от Регламент № 73/2009 (наричани по-нататък общо ЗИУ № 8), установява система за идентификация и регистрация на животни от рода на овцете и козите, която според съображение 20 от него налага да се измени Регламент № 1782/2003.

17 Член 3 от Регламент № 21/2004 гласи следното:

„1. Системата за идентификация и регистрация на животни включва следните елементи:

а) средства за идентификация с цел идентифициране на всяко животно;

б) актуални регистри, които да се поддържат във всяко стопанство;

в) документи за движение на животните;

г) централен регистър или компютърна база данни.

2. Комисията и компетентният орган на съответната държава членка имат достъп до цялата информация, която е предмет на настоящия регламент. Държавите членки и Комисията взимат необходимите мерки, за да осигурят достъп до тази информация на всички заинтересовани страни, включително организации на потребителите, признати от държавата членка, при условие че са спазени изискванията за защита и поверителност на информацията, предвидени в националното законодателство“.

18 В член 4 от посочения регламент са изложени изискванията във връзка със средствата за идентификация на всяко животно. Той препраща към изискванията за идентификация, съдържащи се в раздел А от приложението към същия регламент.

19 В член 5 от посочения регламент са изложени изискванията във връзка с регистрите и се прави препращане към изискванията, изложени в раздел Б от приложението към същия регламент.

20 В член 6 от посочения регламент са изложени изискванията във връзка с документите за движение и се прави препращане към изискванията, изложени в раздел В от приложението към същия регламент.

21 Член 7 от посочения регламент е относно централния регистър, а член 8 е относно компютърната база данни и в него се прави препращане към изискванията, изложени в раздел Д от приложението към същия регламент.

Обстоятелства, предхождащи спора

22 Европейската комисия прави проверка на кръстосаното спазване в Шотландия за заявленията за 2008 г., 2009 г. и 2010 г. (разследване XC/2010/002/GB Обединено кралство (Шотландия) и с писмо от 24 ноември 2010 г. съобщава на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия пропуските, които одиторите ѝ са открили в шотландската система за кръстосано спазване.

23 Обединеното кралство отговаря на Комисията и излага становището си в писмо от 23 февруари 2011 г.

24 На 19 декември 2011 г. Комисията изпраща на Обединеното кралство писмена покана за двустранна среща, предвидена за 21 февруари 2012 г. Обединеното кралство приема тази покана и излага позицията си по повдигнатите от Комисията въпроси в писмото си от 14 февруари 2012 г.

25 С писмо от 2 март 2012 г. Комисията изпраща на Обединеното кралство протокола от двустранната среща.

26 След тази среща Комисията предава на Обединеното кралство съобщението от 27 март 2013 г., в което заявява, че през 2008 г., 2009 г. и 2010 г. прилагането на системата за кръстосано спазване в Шотландия не е съобразено с нормите на Европейския съюз, и уведомява Обединеното кралство за предложението си да бъде изключена от финансирането на Съюза сума в размер на 5 606 459,48 eur. В приложението към това писмо Комисията излага мотивите за изключването на тези разходи от финансирането на Съюза. По-конкретно за заявленията от 2009 г. и 2010 г. Комисията установява, първо, недостатъци във връзка с ефективния контрол на ЗИУ № 2 и № 4, второ, недостатъци във връзка с ефективния контрол на условията за добро селскостопанско и екологично състояние (наричано по-нататък „ДСЕС“) 4, 16 и 18, трето, неподходящ контрол и санкции за ЗИУ № 8 във връзка с кръстосаното спазване. За

заявленията за 2008 г. тя установява недостатъци във връзка с ефективния контрол на ЗИУ № 2 и № 4, недостатъци във връзка с ефективния контрол за ДСЕС 4, 16 и 18, неподходящ контрол и санкции във връзка с кръстосаното спазване на няколко ЗИУ, снизходително отношение при нарушения за ЗИУ № 7 и № 8, липса на възможност за ЗИУ № 4 да бъде приложена санкцията от 5 % за несъобразяване, дължащо се на небрежност и на липсата на последващи действия за всички незначителни случаи на неспазване. В това писмо Комисията предлага корекция от 5 % за 2008 г. и корекция от 2 % за 2009 г. и 2010 г., тъй като шотландските органи предприели някои мерки за отстраняване на някои констатирани пропуски.

27 С писмо от 14 май 2013 г. координиращият орган на Обединеното кралство иска въпросът да бъде отнесен до помирителния орган. Отнесените до този орган въпроси са, от една страна, относно финансовата корекция за това, че не са приложени всички проверки за кръстосаното спазване на ЗИУ № 4, и от друга страна, относно тълкуването на ЗИУ № 8. Помирителната процедура е проведена на 18 юли 2013 г., но без резултат.

28 С писмо от 8 ноември 2013 г. Комисията съобщава на Обединеното кралство, че остава на позицията, изложена в писмото ѝ от 27 март 2013 г.

29 На 4 април 2014 г. с Решение за изпълнение 2014/191/ЕС за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 104, 2014 г., стр. 43, наричано по-нататък „обжалваното решение“), нотифицирано на Обединеното кралство на 7 април 2014 г., в съответствие с предложението, съдържащо се в съобщението ѝ от 27 март 2013 г., Комисията изключва от финансиране от страна на Съюза някои разходи, направени в Шотландия през 2008, 2009 и 2010 финансови години в размер на 5 606 459,48 EUR, поради несъответствието им с правилата на Съюза (член 1) и налага ставка за фиксирана корекция 5 % за 2008 г. и 2 % за 2009 г. и 2010 г.

Производство и искания на страните

30 На 16 юни 2014 г. Обединеното кралство подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

31 Обединеното кралство иска Общият съд:

— да отмени девет реда от приложението към обжалваното решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

32 Комисията иска Общият съд:

— да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди Обединеното кралство да заплати съдебните разноски.

33 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 2 април 2015 г., Кралство Нидерландия иска да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Обединеното кралство.

34 На 7 юли 2015 г. с решение на председателя на четвърти състав на Общия съд в съответствие с член 116, параграф 6 от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г. Кралство Нидерландия е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Обединеното кралство.

35 На 30 септември 2015 г. във връзка с процесуално-организационните действия, предвидени в член 89, параграф 3 от процедурния му правилник, Общият съд поставя множество писмени въпроси на страните, на които те трябва да отговорят в съдебното заседание, и разпорежда на Комисията да представи документ VI/5330/97 от 23 декември 1997 г., озаглавен „Указания за изчисляване на финансовите последици при подготовка на решението за приключване на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“.

36 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 11 ноември 2015 г.

От правна страна

37 В подкрепа на жалбата Обединеното кралство по същество излага само едно основание, изведено от нарушение на принципите на правна сигурност, на недопускане на дискриминация и на равно третиране поради незаконосъобразното тълкуване на ЗИУ № 8 от Комисията.

38 Обединеното кралство посочва по-конкретно че тълкуването на посоченото ЗИУ от Комисията в смисъл, че то включва разпоредбите на член 3, параграф 1, букви в) и г) от Регламент № 21/2004 и следователно предвидените в тези разпоредби изисквания, а именно воденето на централен регистър или поддържането на компютърна база данни и притежаването на документ за движение за животните от рода на овцете и козите, е незаконосъобразно.

39 По-конкретно, първо, след като ЗИУ № 8 препраща изрично само към членове 3, 4 и 5 от Регламент № 21/2004, такова тълкуване не е съобразено с волята на законодателя да изключи членове 6—8, определящи подробните материалноправни норми във връзка с член 3, параграф 1, букви в) и г) от Регламент № 21/2004, от ЗИУ № 8 и да издигне в ранг на задължения за кръстосано спазване само посочените в член 3, параграф 1, букви а) и б) изисквания, както и в членове 4 и 5 от същия регламент.

40 Второ, според Обединеното кралство препращането в ЗИУ № 8 към членове 4 и 5 не би имало смисъл, ако законодателят беше искал да включи всички елементи на член 3, параграф 1 от Регламент № 21/2004 в посоченото ЗИУ. Би било достатъчно само препращане към член 3.

41 В действителност посоченият член 3 не бил достатъчно подробна разпоредба и единствените материалноправни норми, които могли да създадат обвързващи задължения за земеделските производители, били съдържащите се в член 4 и сл. от Регламент № 21/2004.

42 Трето, според Обединеното кралство изключването на членове 6—8 от Регламент № 21/2004 произтича от телеологично тълкуване на посочения регламент. Всъщност то смята, че макар да е вярно, че всичките му разпоредби са задължителни във връзка с кръстосаното спазване, неспазването на някои от задълженията не води непременно до финансови последици. Изискванията, изложени в член 4 от посочения регламент, който се отнася до идентификацията на животните, и в член 5 от същия регламент, който се отнася до воденето на регистър за тях, били основата на системата, която позволява да се спазват също другите задължения. Освен това посочените членове 6—8 не се отнасяли непосредствено до земеделските производители, а до националните органи.

43 Четвърто, изключването на членове 6—8 от ЗИУ № 8 било обосновано в светлината на принципа на правна сигурност. Наистина, посоченото ЗИУ, което може да се тълкува по различни начини и може да доведе до негативни финансови последици за земеделските производители, би трябвало да се тълкува в благоприятен за тях смисъл.

44 Пето, Обединеното кралство твърди, че принципите на недопускане на дискриминация и на равно третиране налагат земеделски производител, който не е спазил някой от членовете на Регламент № 21/2004, които не са включени в списъка в ЗИУ № 8, да не бъде третиран по същия начин като земеделски производител, който не е спазил някой от членовете, включени в този списък.

45 В самото начало Комисията посочва, че жалбата на Обединеното кралство е лишена от всякакво правно основание, тъй като редовете в приложението към обжалваното решение се отнасят до шест пропуска или недостатъка, установени в системата за кръстосано спазване на Обединеното кралство за 2008 г., и три пропуска за 2009 г. и 2010 г. Освен това в хода на цялото производство Комисията се е ръководила от принципа, че всеки установен недостатък сам по себе си е достатъчен да обоснове наложената финансова корекция. На последно място, Обединеното кралство не оспорва нито пропуските, различни от пропуска, свързан със ЗИУ № 8, нито принципа, според който сам по себе си всеки от тези пропуски е основание за наложената в хода на административното производство ставка на корекция.

46 По същество Комисията първо подчертава, че член 3 от Регламент № 21/2004 е с общо приложение, що се отнася до системата за регистрация и идентификация на животните от породите овце и кози, че има всички елементи, посочени в букви а)—г), и е включен като ЗИУ в своята цялост. Тя допълва, че всичките му елементи са задължителни. След това, установяването на такава система било предмет на този регламент, което се потвърждава от съображение 20 от същия. На последно място, тълкуването на тези разпоредби трябвало да бъде систематическо и телеологическо.

47 Комисията признава, че членове 6—8 от Регламент № 21/2004 не са конкретно посочени като ЗИУ и следователно не са „директно приложими“ или „абсолютно задължителни“ във връзка с кръстосаното спазване, което има за последствие, че неспазването от земеделските производители на съдържащите се в тях подробни разпоредби не може да доведе до санкции. Тя смята обаче, че пълната липса на документите за движение или на подаване на информация към компютърната база данни, каквито се изискват от член 3, параграф 1, букви в) и г) от посочения регламент, може да се санкционира. Освен това членове 6—8 от посочения регламент имали значение за тълкуването на произтичащите от член 3 от същия регламент задължения и за преценката дали земеделски производител е спазил задължението си да има система за идентификация и регистрация.

48 Трето, целта на изричното включване на членове 4 и 5 от Регламент № 21/2004 в ЗИУ № 8 била различна от тази на включването на член 3 от същия регламент, а именно да се осигури съгласуваност в конкретните области на регистрацията и идентификацията на животните, съществени основни елементи в системата за идентификация и регистрация. Затова за нарушаването на предвиден в тези разпоредби обикновен детайл на земеделския производител може да бъдат наложени санкции.

49 Що се отнася до задължението за водене на документи за движение или за подаване на информация към централна база данни обаче, разпоредбите на членове 6—8 от Регламент № 21/2004 не се прилагали стриктно по отношение на средствата, чрез които земеделският производител изпълнява тези задължения, въпреки че при проверка на инспектор той трябва да ги вземе предвид.

50 Четвърто, Комисията смята, че нейното тълкуване на посочените разпоредби не противоречи на принципа на правна сигурност. Всъщност всички разпоредби от Регламент № 21/2004 били задължителни.

51 В репликата си Обединеното кралство оспорва твърдението, че жалбата му е лишена от всякакво правно основание, и посочва, че решението на Комисията относно ЗИУ № 8, независимо от отражението на финансовата корекция, произвежда правни последици и следователно подлежи на обжалване.

52 Обединеното кралство оспорва по-конкретно довода на Комисията, че всеки установен пропуск сам по себе си е основание за приложената ставка на намаление. Наистина, Комисията приложила ставка на намалението 5 % за 2008 г. въз основа на шест пропуска и 2 % за 2009 г. и 2010 г. въз основа на три пропуска, които продължават да са налице през тези години. При това положение, независимо че методът на изчисление не е кумулативен, различните пропуски трябва да се отразят на приложената окончателна ставка.

53 Освен това фактът, че в хода на помирителната процедура Обединеното кралство не оспорва другите установени пропуски или твърдението на Комисията, че всеки от тези пропуски е достатъчен, за да бъде обоснована предложената корекция, не води до недопустимост на оспорването в настоящото производство.

54 Освен това, тъй като помирителният орган предлага корекция от 2 % за 2009 г. и 2010 г. въз основа на други смекчаващи обстоятелства, в съответствие с член 31, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 година относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 193) Комисията би могла да направи корекция и за 2008 г. с оглед на причинената на Съюза реална финансова щета.

55 Във всеки случай Обединеното кралство припомня, че решението на Комисията относно ЗИУ № 8 има правни последици и следователно може да бъде предмет на настоящата жалба. По-конкретно на държавата членка не само е наложена финансова корекция, но също и задължението да приеме коригиращи мерки, за да се съобрази с правилата на Съюза (член 11, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията от 21 юни 2006 година относно реда и начина на прилагане на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета по отношение на акредитирането на агенциите платци и други стопански субекти, както и по отношение на клиринга на счетоводните сметки на ЕФГЗ и ЕЗФРСР (ОВ L 171, 2006 г., стр. 90; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 37). При липсата на такова съобразяване неизпълнението на задълженията на държавата членка ще стане по-сериозно и по силата на известие на Комисията AGRI/61495/2002 относно повтарящите се недостатъци би могло да се наложат увеличени санкции.

56 В дупликата Комисията заявява, че обжалваното решение е прието в процедурата на клиринг на счетоводните сметки в съответствие с член 31 от Регламент № 1290/2005, която има само финансови последици, тъй като по силата на член 258 ДФЕС изпълнението на правилата на Съюза е по-скоро цел на производството за неизпълнение на задължения.

57 Що се отнася до въпроса за тълкуването на осмия ред относно ЗИУ № 8, Обединеното кралство твърди по същество, че той би трябвало да се тълкува в смисъл, че изключва предвидените в членове 6—8 от Регламент № 21/2004 изисквания за кръстосано спазване, тъй като тези разпоредби не са изрично посочени в този ред.

58 По същество Комисията възразява, че що се отнася до Регламент № 21/2004, член 3 е сред разпоредбите, към които препраща ЗИУ № 8. В този член има списък на четирите различни изисквания за кръстосано спазване, които продължават да са задължителни и приложими, и то дори когато членове 6—8 от посочения регламент, уточняващи изискванията, съдържащи се в член 3, букви в) и г), вече не са задължителни и приложими.

59 Според постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. решение от 7 юни 2005 г. VEMW и др., C-17/03, EU:C:2005:362, т. 41 и цитираната съдебна практика).

60 Освен това, след като буквалното и историческо тълкуване на даден регламент, и по-конкретно на една от неговите разпоредби, не позволява да се прецени точният му обхват, разглежданата правна уредба трябва да се тълкува въз основа както на преследваната от нея цел, така и на общата ѝ структура (вж. в този смисъл решения от 31 март 1998 г. Франция и др./Комисия, C-68/94 и C-30/95, EU:C:1998:148, т. 168 и от 25 март 1999 г. Gencor/Комисия, T-102/96, EU:T:1999:65, т. 148).

61 Регламент № 73/2009, с който е отменен Регламент № 1782/2003 считано от 1 януари 2009 г. (член 146, параграф 1 и член 149 от Регламент № 73/2009), е приложим за разглежданите по настоящото дело факти за 2009 г. и 2010 г., докато Регламент № 1782/2003 е приложим за 2008 г.

62 Член 4 от Регламент № 73/2009, който по същество е идентичен с член 3, параграф 1 от Регламент № 1782/2003, гласи, че земеделски стопанин, който получава директни плащания, следва да спазва ЗИУ, изброени в приложение II. В това приложение се посочват различни изисквания във връзка с околната среда, общественото здраве и здравето на животните и растенията, идентификацията и регистрацията на животните и хуманното отношение към тях.

63 Сред тези изисквания ЗИУ № 8 от приложение II към Регламент № 73/2009, което по същество е идентично със ЗИУ № 8а от приложение III към Регламент № 1782/2003, за идентификацията и регистрацията на животните препраща към членове 3, 4 и 5 от Регламент № 21/2004.

64 Член 3 от Регламент № 21/2004 изброява четири елемента, съставляващи системата за идентификация и регистрация на животните, но само членове 4 и 5, които уточняват и допълват двата първи елемента (предвидени в член 3, букви а) и б), са посочени в ЗИУ № 8.

65 На първо място, що се отнася до тълкуването на членове 3—8 от Регламент № 21/2004, следва да се отбележи, че от общата им структура следва, че член 3 не е замислен като текст със самостоятелен обхват, тъй като в него само се изброяват елементите, възпроизведени и изрично посочени след това в членове 4—8, които определят съдържанието на тези елементи.

66 На второ място, що се отнася до смисъла, който трябва да се даде на направеното в ЗИУ № 8 препращане към членове 3—5 от Регламент № 21/2004, следва да се приеме, че само посочените в членове 4 и 5 и изброени в член 3, букви а) и б) от същия регламент елементи са издигнати като изисквания за кръстосано спазване.

67 Впрочем логиката на това тълкуване на ЗИУ № 8 се потвърждава от различното естество, от една страна, на елементите, изброени в член 3, букви а) и б) от Регламент № 21/2004 и възпроизведени в членове 4 и 5 от посочения регламент, и от друга страна, елементите, посочени в член 3, букви в) и г) от Регламент № 21/2004 и възпроизведени в членове 6—8 от посочения регламент. Наистина, обратно на съдържащите се в членове 4 и 5 от Регламент № 21/2004 елементи, посочените в членове 6—8 от същия регламент елементи се отнасят

основно до задълженията, наложени само на държавите членки, което може да обясни волята на законодателя да не прави от тяхното спазване условие за плащанията в полза на земеделските производители.

68 Този извод се отнася и за член 6 от Регламент № 21/2004, доколкото той предвижда задължение за компетентния орган на всяка държава членка да състави модел на документ за движение, който придружава животните всеки път, когато са придвижвани на националната територия между две отделни стопанства, и който според параграф 4 от посочения член не е задължителен в държава членка, в която функционира централизирана компютърна база данни. Освен това държавите членки съобщават една на друга и на Комисията модела на документа. Според параграф 3 от тази разпоредба животновъдът в стопанството по местоназначение пази документа за движение в продължение на минимален период, определен от компетентния орган.

69 Същото се отнася и за член 7 от посочения регламент, доколкото той задължава държавите членки да въведат и водят централен регистър на всички стопанства на тяхната територия, и за член 8 от посочения регламент, който изисква от държавите членки да създадат компютърна база данни, в която по силата на параграф 2 от тази разпоредба всеки животновъд в рамките на определен срок предава информацията, свързана с наличните в стопанството му животни и тяхното движение.

70 С оглед на изложеното по-горе следва да се приеме, че макар Обединеното кралство да е обвързано от Регламент № 21/2004 в неговата цялост, което включва членове 5—8 от него, не може да се приеме, че спазването на тези членове, включително чрез препращането към член 3 от него, направено в ЗИУ № 8, е условие за плащанията в полза на земеделските производители.

71 От това следва, че като приема, че съответствието на плащанията в полза на шотландските земеделски производители трябва да се преценява с оглед на ЗИУ № 8, в частта, в която се изисква спазването на всички елементи, изброени в член 3 от Регламент № 21/2004, а именно изрично посочените в членове 6—8 от него елементи, Комисията допуска грешка при прилагане на правото.

72 Налага се обаче да се отбележи, че при обстоятелствата в настоящия случай тази грешка не може да доведе до отмяната на обжалваното решение.

73 В това отношение от съдебната практика следва, че дори един от мотивите, на които се основава спорният акт, да е опорочен от грешка, този порок не може все пак да доведе до отмяната на акта, ако другите мотиви на обжалваното решение са достатъчни, за да се установи неговата обоснованост (вж. в този смисъл решение от 12 декември 2006 г., SELEX Sistemi Integrati/Комисия, T-155/04, EU:T:2006:387, т. 47).

74 Наистина, следва да се отбележи, че Комисията е могла да приложи коефициент на финансова корекция 5 % за всеки от установените в системата за контрол на Обединеното кралство пропуски въз основа на метода, възпроизведен в документ VI/5330/97, чиято законосъобразност не се оспорва от Обединеното кралство.

75 От приложение 2, втора алинея към документ VI/5330/97 следва, че финансовите корекции се изчисляват с оглед по-конкретно на сериозността на установеното несъответствие и за целта Комисията взема предвид естеството и сериозността на нарушението, както и причинената на Съюза финансова щета. Именно там е предвиден начин за определяне на финансовата корекция въз основа на опасността от финансова загуба, който цели да се установят системни пропуски и

може да доведе до фиксирани корекции, достигащи 2 %, 5 %, 10 % или 25 % от декларираните разходи, в зависимост от мащабите на опасността от финансова загуба за Съюза, произтичаща от пропуските в системите за контрол (осма алинея от приложение 2 към документ VI/5330/97).

76 Що се отнася до избора между двете приложими фиксирани ставки, както е възпроизведено в точка 3.1, първо тире от документа AGRI-2005-64043, приет на 9 юни 2006 г. от Комисията, озаглавен „Известие относно третирането от Комисията при клиринга на счетоводните сметки на ЕФГЗ и ЕЗФРСР на недостатъците, установени в създадените от държавите членки системи за контрол на кръстосаното спазване“ (наричан по-нататък „Известието AGRI-2005-64043“), чиято законосъобразност не се оспорва от Обединеното кралство, в документа VI/5330/97 се уточнява, че когато всички ключови проверки са осъществени, но без да се спазят предвидените в регламентите брой, честота или строгост, следва да се приложи корекция в размер от 5 %, доколкото е разумно допустимо да се заключи, че тези проверки не осигуряват очакваното равнище на гаранция за редовността на заявленията и че опасността от загуби на ФЕОГА е значителна (осемнадесета алинея от приложение 2 към документ VI/5330/97)

77 Освен това от двадесет и пета алинея от приложение 2 към документ VI/5330/97 следва, че когато една и съща система крие редица пропуски, фиксираните коригиращи ставки не се кумулират, а се счита, че най-сериозният пропуск е показател за рисковете в цялата система за контрол.

78 В случая Комисията прилага фиксирани коригиращи ставки от 5 % за 2008 г. въз основа на различните пропуски, установени в системата за кръстосано спазване на Обединеното кралство, обобщени в точка 26 по-горе и посочени в приложението към обжалваното решение. За референтните години 2009 и 2010 тя прави намаление на тази ставка поради взетите предвид смекчаващи обстоятелства, а именно взетите от Обединеното кралство мерки за отстраняване на установените пропуски. Всеки от деветте оспорвани реда от приложението към обжалваното решение се отнася до няколко пропуска, а не единствено до ЗИУ № 8. За Обединеното кралство и за мярката „Кръстосано спазване“ те имат следното съдържание и следва да се тълкуват във връзка с приложението към писмото от 27 март 2013 г.:

Финансова година	Причина	Тип	%	Валута	Размер	Приспадания:	Финансово отражение
2009	Снизходителна система за санкции за ЗИУ 7 и 8, липса на последващи действия спрямо незначителни случаи на неспазване, неефективен контрол на ДСЕС, референтна година — 2008 г.	Единна ставка	5	EUR	– 2 949 043,26	– 59 941,88	– 2 889 101,38

2010	Неефективен контрол на ДСЕС и ЗИУ 2, 4 и 8, референтна година — 2009 г.	Единна ставка	2	EUR	– 1 175 238,88	– 24 310,41	– 1 150 928,47
2010	Неефективен контрол на ДСЕС и ЗИУ 2, 4 и 8, референтна година — 2009 г.	Единна ставка	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10
2010	Снизходителна система за санкции за ЗИУ 7 и 8, липса на последващи действия спрямо незначителни случаи на неспазване, неефективен контрол на ДСЕС, референтна година — 2008 г.	Единна ставка	5	EUR	– 4 961,22	– 34,71	– 4 926,51
2011	Неефективен контрол на ДСЕС и ЗИУ 2, 4 и 8, референтна година — 2010 г.	Единна ставка	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Неефективен контрол на ДСЕС и ЗИУ 2, 4 и 8, референтна година — 2009 г.	Единна ставка	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63

2011	Неефективен контрол на ДСЕС и ЗИУ 2, 4 и 8, референтна година — 2009 г.	Единна ставка	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011	Неефективен контрол на ДСЕС и ЗИУ 2, 4 и 8, референтна година — 2010 г.	Единна ставка	2	EUR	– 1 164 633,01	– 388,79	– 1 164 244,22
2011	Снизходителна система за санкции за ЗИУ 7 и 8, липса на последващи действия спрямо незначителни случаи на неспазване, неефективен контрол на ДСЕС, референтна година — 2008 г.	Единна ставка	5	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 С оглед на изчисляването на корекцията в писмото от 27 март 2013 г. Комисията уточнява, че в съответствие с Известието AGRI-2005-64043 липсата на проверки или неподходящите проверки на кръстосаното спазване и неправилното прилагане, дори неприлагането на предвидените в Регламентите санкции, довели до загуба на техния възпиращ ефект, се считат за недостатъци на ключовите проверки. Открити са такива недостатъци или пропуски. В посоченото писмо тези недостатъци са групирани, както следва:

„2008 година

— недостатъци във връзка с ефективния контрол на ЗИУ № 2 и № 4,

— недостатъци във връзка с ефективния контрол на ДСЕС 4, 16 и 18,

— всички ЗИУ не са били подложени на подходящ контрол и не са налагани подходящи санкции в рамките на кръстосаното спазване,

— санкцията от 5 % за несъответствие, дължащо се на небрежност, не е била възможна за ЗИУ № 4,

— възприемане на снизходително отношение при нарушения на ЗИУ № 7 и № 8,

— липса на последващи действия спрямо всички незначителни случаи на неспазване.

2009 г. и 2010 г.:

— недостатъци във връзка с ефективния контрол на ЗИУ № 2 и № 4,

— недостатъци във връзка с ефективния контрол на ДСЕС 4, 16 и 18,

— неподходящи контрол и санкции за ЗИУ № 8 в рамките на кръстосаното спазване“.

80 В същото писмо Комисията уточнява, че въз основа на посочените недостатъци или пропуски и като се вземе предвид Известие AGRI-2005-64043, за 2008 г. е предложена корекция от 5 % и „всеки от [тези] пропуски отделно е достатъчен да обоснове предложената корекция“.

81 Обединеното кралство не оспорва това становище на Комисията пред помирителния орган.

82 Това становище се потвърждава от заключението на помирителния орган, приложено към писмото от 8 ноември 2013 г. по следния начин:

„[С]поред службите всяка слабост, посочена в помирителното писмо, а не в искането за помирение, е достатъчна сама по себе си да доведе до предложената корекция […]“.

83 Обединеното кралство освен това не отрича, че в настоящото производство оспорва единствено преценката на Комисията на ЗИУ № 8, което е само едно от посочените от Комисията основания в подкрепа на приложената корекционна ставка за всеки от редовете в приложението към обжалваното решение.

84 Нещо повече, в хода на административната процедура Обединеното кралство има възможност да разбере, че установените пропуски се отнасят до ключовите проверки, създаващи опасност от значителни загуби за фондовете на Съюза и следователно всеки от тях е могъл да доведе до фиксирана корекционна ставка от 5 % въз основа на възпроизведената в документ VI/5330/97 методология.

85 Макар да изглежда, че в настоящото производство Обединеното кралство отхвърля възможността приложената корекционна ставка да бъде обоснована с други пропуски освен тези, чието съществуване то оспорва, налага се изводът, че единственият довод, който то излага, се съдържа в констатираното различие между прилаганите през различните години ставки. Тази констатация по същество разкривала отражението, което всеки пропуск може да има върху определената корекционна ставка.

86 Този довод обаче не може да се приеме. Наистина, още в писмото от 27 март 2013 г. Комисията обяснява, че тъй като през 2009 г. шотландските органи са приели коригиращи мерки, за да отстранят някои от установените пропуски, за 2009 г. и 2010 г. опасността за фондовете на Съюза намалява и поради това корекционна ставка е намалена на 2 %. Следователно Комисията е приложила намаление на приложимата корекционна ставка с оглед на смекчаващо обстоятелство.

87 С оглед на изложеното по-горе настоящата жалба следва да се отхвърли като неоснователна.

По съдебните разноски

88 Според член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

89 Тъй като Обединеното кралство е загубило делото и Комисията е направила такова искане, то следва да се осъди да заплати съдебните разноски.

90 Според член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да понесе собствените си разноски и да заплати разноските, направени от Европейската комисия.

3) Кралство Нидерландия понася собствените си разноски.

Prek Labucka Kreuschitz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 28 септември 2016 година.

Подписи