РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

18 юни 2010 година *

По дело T-549/08

Велико херцогство Люксембург, за което се явява г-жа M. Fisch, в качеството на представител, подпомагана от адв. P. Kinsch, avocat,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват г-жа A. Steiblytė и г-жа B. Conte, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: френски.

с предмет жалба за отмяна на Решение C (2008) 5383 на Комисията от 24 септември 2008 г. за прекратяване на междинните плащания по линия на Европейския социален фонд (ЕСФ) по единствения програмен документ за общностните структурни помощи по цел № 3 за Люксембург и на Решение C (2008) 5730 на Комисията от 6 октомври 2008 г. за прекратяване на междинните плащания по програмата на общностната инициатива за борба с дискриминацията и неравенството на пазара на труда (EQUAL) за Люксембург,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: г-жа M. E. Martins Ribeiro, председател, г-н S. Papasavvas и г-н N. Wahl (докладчик), съдии,

секретар: г-жа T. Weiler, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 март 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Управлението на Европейския социален фонд (ЕСФ), който е създаден на основание член 146 ЕО, е възложено на Комисията на Европейските общности с член 147, първа алинея ЕО. Видно от член 159, първа алинея ЕО, ЕСФ е един от структурните фондове.

2 Правната уредба на структурните фондове за релевантния в случая програмен период 2000—2006 г., включително относно целите, организацията, функционирането и прилагането на помощите, както и ролята и правомощията на Комисията и на държавите членки в тази област, се съдържа основно в Регламент (ЕО) № 1260/2000 на Съвета от 21 юни 1999 година за определяне на общи разпоредби за структурните фондове (ОВ L 161, стр. 1).

3 Съгласно член 9, буква н) от посочения регламент „управителен орган“ е всеки национален, регионален или местен публичен орган или всяка публичноправна или частноправна организация, определен(а) от държавите членки да управлява помощи за целите на този регламент, или самата държава членка, когато тя изпълнява тази функция. Член 9, буква о) от Регламента дефинира понятието „разплащателен орган“ като „един (една) или повече местни, регионални

или национални органи или организации, определени от държавите членки да изготвят и представят искания за плащане и да получават плащанията от Комисията“ [неофициален превод].

4 Член 34, параграф 1, буква е) от Регламент № 1260/1999 в частност предвижда, че разплащателният орган отговаря за редовността на финансовите операции във връзка с помощта, и по-специално за прилагането на мерки за вътрешен контрол в съответствие с принципите на стабилното финансово управление.

5 Член 38 от Регламент № 1260/1999 гласи:

„1. Без да се засяга отговорността на Комисията за изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз, отговорност за финансовия контрол на помощите носят на първо място държавите членки. За тази цел те вземат в частност следните мерки:

а) осигуряват въвеждането на системи за управление и контрол и следят тези системи да се прилагат така, че да се гарантира ефективното и правилно използване на общностните фондове;

б) предоставят на Комисията описание на тези системи;

в) уверяват се, че помощите се управляват в съответствие с приложимата общностна правна уредба и че средствата на тяхно разположение се използват в съответствие с принципите на стабилното финансово управление;

г) удостоверяват, че представените на Комисията декларации за разходите са точни, и следят тези декларации да се изготвят въз основа на система за отчетност, включваща представянето на проверяеми разходооправдателни документи;

д) предотвратяват, откриват и отстраняват нередностите в съответствие с действащата правна уредба, уведомяват за тях Комисията, като я информират редовно за хода на образуваните във връзка с тези нередности административни и съдебни производства;

е) при приключването на всяка помощ представят на Комисията отчет, изготвен от лица или служби, които са функционално независими от определения управителен орган. Отчетът съдържа обобщение на резултатите от извършените проверки от предходни години и становище по основателността на искането за плащане на крайното салдо, както и по законосъобразността и редовността на операциите, посочени в окончателното удостоверение за разходите. Ако преценят за необходимо, държавите членки могат да приложат към отчета своето становище;

ж) сътрудничат на Комисията с оглед използването на общностните средства в съответствие с принципа на стабилното финансово управление;

з) изискват връщане на неправилно изразходваните предвид констатирана нередност суми заедно с евентуално дължимите лихви за забава.

2. В рамките на отговорността си за изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз Комисията следи за въвеждането и правилното функциониране на системи за управление и контрол в държавите членки, така че общностните средства да се използват ефективно и надлежно.

За тази цел, без да се засягат контролните правомощия на държавите членки въз основа на националните законови, подзаконови и административни разпоредби, длъжностните лица и служителите на Комисията могат в съответствие със споразуменията, постигнати с държавите членки в рамките на сътрудничеството, посочено в параграф 3, с не по-малко от един ден предизвестие да извършват проверки на място на финансираните от фондовете операции и на системите за управление и контрол, например чрез проверка на извадка от съответните документи. Комисията информира за това съответната държава членка с оглед получаване на необходимото съдействие. Длъжностните лица и служителите на държавата членка могат да участват в тези проверки.

Комисията може да поиска съответната държава членка да извърши проверка на място, за да провери редовността на една или няколко операции. Длъжностните лица и служителите на Комисията могат да участват в тези проверки.

3. На основата на двустранни административни споразумения Комисията и държавите членки си сътрудничат, за да координират планирането, методологията и осъществяването на проверките, така че да максимизират ползата от извършените проверки. Те си обменят незабавно резултатите от извършените проверки.

Най-малко веднъж годишно и във всеки случай преди годишното разглеждане, предвидено в член 34, параграф 2, се разглеждат и оценяват следните данни:

а) резултатите от извършените проверки от държавата членка и Комисията;

б) евентуални становища на други органи или институции за контрол — национални или на Общността;

в) финансовото изражение на констатираните нередности, вече взетите или все още необходимите мерки за отстраняването им и евентуално необходимите промени в системите за управление и контрол.

4. Вследствие на това разглеждане или на тази оценка и независимо от задължението на държавата членка да вземе незабавни мерки по настоящия член и по член 39, Комисията може да изложи становище в частност по финансовото изражение на евентуално констатираните нередности. Становището се изпраща на държавата членка и на управителния орган за съответната помощ. При необходимост към него се прилагат искания за корективни мерки с цел отстраняване на недостатъците в управлението и на откритите и евентуално все още неотстранени нередности. Държавата членка има право на отговор по това становище.

Независимо дали държавата членка е изложила мнение или не, когато Комисията приеме окончателно становище, в определения срок държавата членка взема необходимите мерки за изпълнение на исканията на Комисията, като информира последната за взетите мерки.

5. Доколкото в настоящия член не е предвидено друго, Комисията след надлежна проверка може изцяло или отчасти да прекрати междинните плащания, ако констатира, че по отношение на съответните разходи е допусната сериозна нередност, която не е отстранена, и че трябва да се действа незабавно. Тя информира съответната държава членка за взетите мерки, като се мотивира. Ако след пет месеца съображенията, обосновали прекратяването на плащанията, все още са налице или ако съответната държава членка не е уведомила Комисията за взетите мерки за отстраняване на сериозната нередност, се прилага член 39.

6. Освен ако в двустранните административни споразумения не е предвидено друго, за срок от три години, считано от момента, в който Комисията изплати салдото по съответната помощ, отговорните органи трябва да съхраняват и

при поискване на представят на Комисията всички свързани със съответната помощ разходооправдателни документи и документи от проверките (оригинали или заверени копия, верни с оригинала, като са допустими всички общоприети носители на данни). Този срок спира при образуването на съдебно производство или по надлежно мотивирано искане на Комисията“. [неофициален превод]

6 Член 39 от Регламент № 1260/1999 е озаглавен „Финансови корекции“ и гласи:

„1. На първо място държавите членки носят отговорност да разследват нередностите и да предприемат действия, когато се констатира важна промяна, която засяга същността или условията за осъществяване и контрол на помощта, и да извършват необходимите финансови корекции.

Държавите членки извършват необходимите финансови корекции във връзка с единични или системни нередности. Тези извършвани от държавите членки корекции се състоят в пълно или частично прекратяване на участието на Общността. Така освободените средства на Общността могат да се преразпределят от държавата членка към съответната помощ при спазването на правилата, които следва да се определят съгласно член 53, параграф 2.

2. Ако след като извърши необходимите проверки, Комисията заключи, че:

[…]

в) съществуват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, които могат да доведат до системни нередности,

Комисията прекратява съответните междинни плащания и отправя мотивирано искане до държавата членка да представи становище и евентуално да извърши корекции в определен срок.

Ако държавата членка оспори становището на Комисията, последната я кани на изслушване, на което двете страни се опитват в дух на сътрудничество, основано на партньорство, да постигнат споразумение по становището и неговите последици.

3. Ако към изтичането на определения от Комисията срок не е постигнато споразумение и ако държавата членка не е извършила корекциите, в тримесечен срок Комисията, като вземе предвид евентуалното становище на държавата членка, може:

а) да намали авансовото плащане по член 32, параграф 2,

или

б) да извърши необходимите финансови корекции, като прекрати изцяло или отчасти участието на фондовете в съответната помощ.

Когато определя размера на корекцията, в съответствие с принципа на пропорционалност Комисията взема предвид естеството на нередността или на промяната, както и степента и финансовите последици от констатираните слабости в системите за управление и контрол на държавите членки.

В отсъствието на решение за действие в съответствие с буква а) или б) прекратяването на междинните плащания незабавно се отменя.

[…]“ [неофициален превод]

7 Съгласно член 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 438/2001 на Комисията от 2 март 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 1260/1999 по отношение на системите за управление и контрол на помощта, отпускана по структурните фондове (ОВ L 63, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 39), системите за управление и контрол на управителните, разплащателните и междинните органи осигуряват с оглед на пропорционалността спрямо обема на управляваната помощ ясно определяне, разпределение и — доколкото е необходимо за осигуряване на стабилното финансово управление — съответно разделяне на функциите в рамките на съответната организация.

8 Член 4 от Регламент № 438/2001 предвижда:

„Системите за управление и контрол включват процедури за проверка на предаването на съвместно финансираните продукти и услуги и действителността на декларираните разходи, както и за осигуряване на спазването на условията от съответното решение на Комисията съгласно член 28 от Регламент […] № 1260/1999, като са в сила националните правила и правилата на Общността, отнасящи се по-специално до допустимостта на разходите, които се покриват

от структурните фондове в рамките на съответната помощ, обществените поръчки, държавните помощи, (включително правилата за натрупване на помощи), опазването на околната среда и равните възможности.

Процедурите изискват документиране на място на проверките на отделните операции. Документацията представя извършената работа, резултатите от проверката и взетите мерки по отношение на констатираните несъответствия. Ако физическите или административните проверки не са изчерпателни, а са извършени само върху извадки от операциите, в документацията се посочват избраните операции и се описва метод[ът] за получаване на извадките“.

9 Съгласно член 7 от Регламент № 438/2001:

„1. Системите за управление и контрол на държавите членки осигуряват достатъчно проследяване на одита.

2. Проследяването на одита се счита за достатъчно, когато позволява:

а) равнение на заверени обобщени отчети, представени на Комисията, с индивидуалните отчети за разходите и оправдателните документи, държани както на различни административни нива, така и от крайните бенефициери (включително в случаите, когато последните не са крайните получатели на помощта), органите или фирмите, осъществяващи операциите; и

б) проверка на разпределението и превеждането на суми от наличните фондове на Общността и национални фондове.

Примерно описание на информацията, необходима за достатъчно проследяване на одита, се съдържа в приложение I.

[…]“

10 Член 9 от същия регламент се отнася до заверката на разходите и гласи:

„1. Удостоверенията, отнасящи се до отчетите за междинните и окончателните разходи, посочени в член 32, параграфи 3 и 4 от Регламент […] № 1260/1999, се изготвят съгласно модела, описан в приложение II, от лице или служба [на разплащателния орган], който е функционално независим от всички служби, одобряващи исканията.

2. Преди заверяването на отчет за разходите разплащателният орган се уверява, че са изпълнени следните условия:

а) управляващият орган и междинните органи са изпълнили изискванията на Регламент […] № 1260/1999, и по-специално на член 38, параграф 1, букви в) и д), и член 32, параграфи 3 и 4, както и условията на решението на Комисията съгласно член 28 от настоящия регламент;

б) отчетът за разходите съдържа само разходи:

i) които са били действително извършени през допустимия период, определен в решението под формата на разходите, извършени от крайните бенефициери, по смисъла на точки 1.2, 1.3 и 2 от правило № 1 от приложението към Регламент (ЕО) № 1685/2000 на Комисията [от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на общия регламент по отношение допустимостта на разходи за дейности, съвместно финансирани от структурните фондове (ОВ L 193, стр. 39; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 29)], и които могат да бъдат доказани чрез изплатени фактури или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност;

ii) които са извършени във връзка с операции, избрани за финансиране по конкретната помощ, съгласно критериите и процедурите за […] подбор, и които се подчиняват правилата на Общността през целия период, през който са извършени тези разходи; и

iii) които се отнасят до мерки, за които всяка държавна помощ е официално одобрена от Комисията, когато е целесъобразно.

3. За да може ефективността на системите за контрол и проследяване на одита винаги да бъде взимана предвид преди представянето на отчета за разходи пред Комисията, управляващият орган гарантира, че разплащателният орган е информиран за процедурите, които управляващият орган, и междинните органи прилагат за да:

а) проверят предаването на съвместно финансираните продукти и услуги и действителността на представените разходи;

б) осигурят спазване на действащите правила; и

в) поддържат проследяването на одита.

4. В случаите, когато управляващият орган и разплащателният орган, принадлежат към една и съща институция, тази институция гарантира, че се прилагат процедури, които предлагат стандарти за контрол, еквивалентни на описаните в параграфи 2 и 3“.

Обстоятелства, предхождащи спора

11 На 8 август 2000 г. Комисията приема Решение C (2000) 1128 за одобрение на единствения програмен документ за общностните структурни помощи по цел № 3 за Люксембург (CCI № 1999LU053DO001), който предвижда общ размер на разходите от 93 578 900 eur и общностно съфинансиране в максимален размер от 39 452 700 eur. Това решение е последно изменено с Решение C (2007) 4256 от 10 септември 2007 г., което изменя общия размер на разходите на 83 289 224 eur, а максималния размер на финансовото участие на ЕСФ — на 35 576 935 eur.

12 На 22 март 2001 г. Комисията приема Решение C (2001) 42 за одобрение на програмата по общностната инициатива за борба с дискриминацията и неравенството на пазара на труда (EQUAL) за Люксембург (CCI № 2000LU050PC001), което предвижда общ размер на разходите от 8 800 000 eur и участие на ЕСФ в размер на 4 400 000 eur. Това решение е последно изменено с Решение C (2007) 3658 от

24 юли 2007 г., което изменя общия размер на разходите на 8 707 522 eur, а максималния размер на участието на ЕСФ — на 4 353 761 eur.

13 С писмо от 7 февруари 2002 г. на основание член 5 от Регламент № 438/2001 люксембургските власти представят описание на системите за управление и контрол за двете помощи по Решения C (2000) 1128 и C (2001) 42 (наричани понататък „разглежданите помощи“).

14 Между 8 и 10 юли 2002 г. на основание член 38, параграф 2 от Регламент № 1260/1999 въз основа на представеното от люксембургските власти описание службите на Комисията извършват предварителен одит за програмния период 2000—2006 г., за да оценят въведените системи за управление и контрол.

15 С писмо от 22 август 2002 г. Комисията изпраща окончателния одитен доклад на люксембургските власти. В доклада въз основа на теоретични оценки службите на Комисията в частност приемат, че въведените от Великото херцогство Люксембург системи за управление и контрол осигуряват в достатъчна степен спазването на действащата правна уредба и на общоприетите критерии за добро управление.

16 В рамките на извършения на 7 и 8 юли 2003 г. одит, една от целите на който е да се прегледат процедурите по приключване на програмния период 1994—1999 г., службите на Комисията извършват проверка и на въведените системи за програмния период 2000—2006 г.

17 Свързаният с тази проверка одитен доклад е изпратен на люксембургските власти с писмо от 4 септември 2003 г. В одитния доклад службите на Комисията

констатират, че като цяло са следвани съдържащите се в предишния доклад препоръки.

18 Между 14 и 16 юни 2004 г. Комисията извършва одит на системите за управление и контрол по програмата EQUAL. С писмо от 11 февруари 2005 г. тя изпраща одитния доклад от тази проверка. Според този доклад въпросните системи отговарят на нормативните изисквания, доколкото не следва друго от все още неосъществените проверки, известни като „петте процента".

19 Между 11 юни и 13 юли 2007 г. службите на Комисията извършват множество проверки въз основа на произволни извадки, за да потвърдят равнището на ефективност на системите за управление и контрол за разглежданите помощи. С писмо от 29 ноември 2007 г. одитният доклад от проверката е изпратен на люксембургските власти (наричан по-нататък „одитният доклад от 29 ноември 2007 г."). Този доклад сочи значителни недостатъци в системите за управление и контрол на разглежданите помощи, свързани с разделението на функциите на управителния и разплащателния орган, първичните проверки от управителния орган, заверката на декларациите за разходите от разплащателния орган и проследяването на одита.

20 С писмо от 16 януари 2008 г. люксембургските власти изпращат становището си по одитния доклад от 29 ноември 2007 г.

21 С писмо от 29 януари 2008 г. Комисията напомня на люксембургските власти, че върху тях тежи задължението за възстановяване на доброто управление на разглежданите помощи с оглед на принципа на стабилно финансово управление и предвид рисковете за общностния бюджет.

22 На годишната среща от 29 февруари 2008 г. Комисията предупреждава люксембургските власти, че при неизпълнение на задължението за възстановяване на доброто управление на разглежданите помощи може да вземе решение за прекратяване на междинните плащания.

23 С писмо от 13 май 2008 г. Комисията посочва, че поддържа позицията си и отговаря на доводите на люксембургските власти, изложени в писмото им от 16 януари 2008 г. Тя отбелязва, че въз основа на представените данни нито една от препоръките от одитния доклад от 29 ноември 2007 г. не може да се смята за изпълнена. Съгласно член 39, параграф 2 от Регламент № 1260/1999 Комисията приканва люксембургските власти в двумесечен срок от получаването на посоченото писмо да ѝ представят становището си, както и описание на коригиращите мерки, взети за подобряване на функционирането на системите за управление и контрол на разглежданите помощи, и на необходимите финансови корекции.

24 На 20 май 2008 г. на среща с представители на Inspection générale des finances [люксембургската служба за вътрешен финансов контрол] службите на Комисията по-подробно излагат причините, поради които поддържат, че са налице недостатъци в системите за управление и контрол. От своя страна люксембургските власти отбелязват, че също поддържат позицията, изразена в писмото от 16 януари 2008 г. На състоялата се на 17 юни 2008 г. среща между представители на люксембургския управителен орган и службите на Комисията управителният орган също потвърждава позицията си.

25 С Решение C (2008) 5383 от 24 септември 2008 г. за прекратяване на междинните плащания на ЕСФ по единствения програмен документ за общностните структурни помощи по цел № 3 за Люксембург и с Решение C (2008) 5730 от 6 октомври 2008 г. за прекратяване на междинните плащания по програмата EQUAL за Люксембург (наричани заедно по-нататък „обжалваните решения“) Комисията прекратява междинните плащания по линия на ЕСФ за разглежданите помощи.

Тя приема, че по отношение на разглежданите помощи са налице сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, които могат да доведат до системни нередности по смисъла на член 39, параграф 2, буква в) от Регламент № 1260/1999.

Производство и искания на страните

26 Великото херцогство Люксембург подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд на 16 декември 2008 г.

27 Въз основа на доклада на съдията докладчик Общият съд (осми състав) решава да открие устната фаза на производството.

28 Устните състезания на страните и отговорите им на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 4 март 2010 г.

29 Великото херцогство Люксембург моли Общия съд:

— да отмени обжалваните решения,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

30 Комисията моли Общия съд:

— да обяви жалбата за недопустима в частта ѝ, която се отнася до Решение C (2008) 5383,

— да отхвърли жалбата в останалата ѝ част,

— да осъди Великото херцогство Люксембург да заплати съдебните разноски.

По допустимостта

Доводи на страните

31 Комисията смята, че настоящата жалба е подадена късно и следователно е недопустима в частта, в която се иска отмяна на Решение C (2008) 5383. Всъщност съгласно член 230, пета алинея ЕО жалбата за отмяна се подава в двумесечен срок от получаването на съответния акт от жалбоподателя. В случая обаче Решение C (2008) 5383 е получено в постоянното представителство на Великото херцогство Люксембург към Съюза на 25 септември 2008 г. При това положение настоящата жалба била просрочена по отношение на Решение C (2008) 5383.

32 В писмените си изявления Великото херцогство Люксембург не възразява срещу това твърдение. Освен това в отговор на въпрос на Общия съд в съдебното заседание то посочва, че не оспорва факта на получаването на Решение C (2008) 5383 на 25 септември 2008 г., което е отбелязано в протокола от заседанието.

Съображения на Общия съд

33 Следва да се напомни, че съгласно член 230, пета алинея ЕО жалбата за отмяна се подава в двумесечен срок, считано от момента, в който жалбоподателят е получил обжалвания акт. Съгласно член 102, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд този срок се удължава еднократно със срок от 10 дни поради отдалеченост.

34 Съгласно постоянната съдебна практика този срок за обжалване е абсолютна процесуална предпоставка и прилагането му не зависи от преценката на страните в процеса и на съда, доколкото е въведен, за да се осигури яснота и сигурност на правните положения и да се избегне дискриминацията и произволното третиране при правораздаването (Решение на Съда от 23 януари 1997 г. по дело Coen, C-246/95, Recueil, стр. I-403, точка 21 и Решение на Общия съд от 18 септември 1997 г. по дело Mutual Aid Administration Services/Комисия, T-121/96 и T-151/96, Recueil, стр. II-1355, точка 38).

35 В случая съгласно член 101, параграф 1, букви а) и б) и член 101, параграф 2 от Процедурния правилник срокът за обжалване на Решение C (2008) 5383 е започнал да тече на 26 септември 2008 г., един ден след датата на съобщаването на това решение на Великото херцогство Люксембург.

36 Следователно срокът за подаване на жалба срещу това решение, включващ не само двумесечния срок по член 230, пета алинея ЕО, но и срока поради отдаленост по член 102, параграф 2 от Процедурния правилник, е изтекъл на 5 декември 2008 г.

37 Ето защо доколкото с нея се иска отмяна на Решение C (2008) 5383, настоящата жалба, подадена на 16 декември 2008 г., е просрочена и съответно недопустима. За сметка на това тя е допустима в частта ѝ, в която се иска отмяна на Решение C (2008) 5730, тъй като последното е съобщено на Великото херцогство Люксембург на 7 октомври 2008 г.

По съществото на спора

38 В подкрепа на жалбата си Великото херцогство Люксембург изтъква по същество две правни основания. Първото е изведено от нарушение на принципа за защита на оправданите правни очаквания. С второто се твърди нарушение на член 39, параграф 2, буква в) от Регламент № 1260/1999, доколкото Комисията прекратила плащанията по разглежданите помощи, въпреки че не са били налице предпоставките за това.

39 Що се отнася до реда, в който следва да се разгледат изложените от Великото херцогство Люксембург правни основания — въпрос, по който страните спорят — Общият съд намира за целесъобразно да разгледа правното основание, изведено от нарушение на член 39, параграф 2, буква в) от Регламент № 1260/1999, преди правното основание, с което се твърди несъобразяване с принципа за защита на оправданите правни очаквания.

По правното основание, изведено от нарушение на член 39, параграф 2, буква в) от Регламент № 1260/1999

Доводи на страните

40 Великото херцогство Люксембург изтъква, че Комисията е нарушила член 39, параграф 2, буква в) от Регламент № 1260/1999, като е прекратила разглежданите помощи, въпреки че не са били налице предвидените в тази разпоредба предпоставки. Изводът за наличието на сериозни недостатъци, които могат да доведат до системни нередности, бил явно неправилен. Дори да се предположи, че с основание са констатирани някои нередности, същите били несъществени и не били системни.

41 На първо място, що се отнася до организацията на управителния и разплащателния орган, нито член 3 от Регламент № 438/2001, нито друга разпоредба от посочения регламент забранявали двата органа да принадлежат към една и съща институция. Тази хипотеза впрочем била предвидена в член 9, параграф 4 от същия регламент и нямало забрана управителният и разплащателният орган да извършват съвместно своите проверки. С изискването за подобна степен на функционално разделение Комисията допускала грешка при прилагане на правото. В репликата си Великото херцогство Люксембург пояснява, че макар наистина одиторите от двата органа да извършват едновременно проверката на един и същ краен бенефициер, това изобщо не пораждало опасност от съучастие между проверяващ и проверяван, тъй като действали етичните правила, приложими за люксембургската публична администрация.

42 На второ място, що се отнася до първичните проверки от управителния орган и заверките на разходите от разплащателния орган, Великото херцогство Люксембург изтъква, че поетапната заверка на разходите, с други думи възможността за избор на националния управителен орган да декларира разходи, за

които съществуват съмнения, но към момента на деклариране не са квалифицирани като недопустими, е в съответствие с член 4 от Регламент № 438/2001. Изключването само на недопустимата част от т.нар. „частично недопустими“ разходи, а не на целия такъв разход, също не съставлявало нарушение на тази разпоредба. Всъщност тя предоставяла на националните органи свобода на преценка по отношение на функционирането на системите за управление и контрол, при условие че тези системи предвиждат процедури за проверка на предаването на съвместно финансираните продукти и услуги и на действителността на декларираните разходи и при условие че осигуряват спазването на условията от съответните решения на Комисията. Освен това според Великото херцогство Люксембург изтъкнатият от Комисията в подкрепа на нейното тълкуване работен документ от 21 декември 2005 г. относно добрите практики при проверките на управлението, които държавите членки трябва да извършват по отношение на съвместно финансираните от структурните и кохезионните фондове проекти, не е бил задължителен към момента на изпълнението на програмите. В крайна сметка предвид извършените от люксембургските власти последващи проверки финансовите интереси на Съюза били запазени.

43 На трето място, Великото херцогство Люксембург смята за неточни констатациите относно проследяването на одита, които се съдържат в одитния доклад от 29 ноември 2007 г. и се възпроизвеждат в точки 30—32 от обжалваните решения и съгласно които водените от управителния орган архиви били непълни и не съдържали някои съществени доказателства за допустимостта и редовността на разходите. Този въпрос впрочем бил повдигнат от люксембургските власти в становището им от 16 януари 2008 г., в което по-конкретно се подчертава, че в документите за кандидатстване по всеки финансиран проект може без затруднение да се открият всички сведения за подробния бюджет и за очакваните резултати. Последно, в дупликата си Великото херцогство Люксембург подчертава, че Комисията всъщност изобщо не е искала от националните органи сведенията, за които твърди, че липсват.

44 Комисията оспорва всички доводи на Великото херцогство Люксембург. Тя подчертава, че противно на неговите твърдения, в случая съвсем не става дума

за несъществени нередности, а за известен брой сериозни недостатъци, свързани с организацията, първичните проверки от управителния орган, заверката на разходите от разплащателния орган и проследяването на одита, които представляват ключови елементи на системите за управление и контрол и всеки от които, взет поотделно, би бил основание за прекратяване на междинните плащания.

Съображения на Общия съд

45 Необходимо е в началото да се напомни, че съгласно съдебната практика правилото, че бюджетът покрива единствено разходи, които националните органи са направили в съответствие с общностните правила, е приложимо и по отношение на отпускането на финансова помощ по линия на ЕСФ (Решение на Съда от 15 септември 2005 г. по дело Ирландия/Комисия, C-199/03, Recueil, стр. I-8027, точка 26).

46 Съгласно член 39, параграф 2, буква в) от Регламент № 1260/1999 Комисията прекратява междинните плащания, ако след необходимите проверки констатира, че съществуват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, които могат да доведат до системни нередности. Член 39, параграф 3 от същия регламент предвижда, че ако е необходимо, след това Комисията може да извърши съответните финансови корекции, като отмени изцяло или отчасти участието на фонда в съответната помощ.

47 Задължението на държавите членки да въведат системи за управление и контрол, което е предвидено в член 38, параграф 1 от Регламент № 1260/1999 и подробно

уредено в членове 2—8 от Регламент № 438/2001, е от основно значение предвид изискването за стабилно финансово управление, което е в основата на работата на структурните фондове, и с оглед на възложените на националните органи отговорности в това отношение.

48 В случая трябва да се определи дали Комисията основателно е прекратила междинните плащания по програмата EQUAL за Великото херцогство Люксембург с оглед на констатираните от нея недостатъци, свързани, първо, с организацията на управителния и разплащателния орган, второ, с първичните проверки от управителния орган и със заверката на декларациите за разходите от разплащателния орган, и трето, с проследяването на одита.

49 Първо, що се отнася до организацията на управителния и на разплащателния орган, в точка 3.1.1.5 от одитния доклад от 29 ноември 2007 г. Комисията посочва, че „е установено, че лицата, на които е възложено да извършват проверките по член 4 [от Регламент № 438/2001] и тези по член 9 [от посочения регламент] за целите на заверката на разходите, са изпълнявали съвместно тези функции".

50 От тази констатация Комисията стига до извода в съображение 18 от Решение C (2008) 5730, че „организацията на управителния и на разплащателния орган не може да се счита за подходяща и не отговаря на изискванията по член 3 от Регламент № 438/2001 (ясно определяне и разпределяне и съответно разделение на функциите; гарантиране на удовлетворителното изпълнение на тези функции)". Великото херцогство Люксембург по същество изтъква, че противно на защитаваното от Комисията тълкуване, Регламент № 438/2001 допуска съвместното извършване на проверките от управителния и от разплащателния орган във връзка с помощта, до която се отнася Решение C (2008) 5730 (наричана понататък „помощта по програмата EQUAL").

51 В това отношение е необходимо да се напомни, че член 3, буква а) от Регламент № 438/2001 предвижда, че „[с]истемите за управление и контрол на управляващите и разплащателните, и междинните органи, осигуряват с оглед на пропорционалността спрямо обема на управляваната помощ ясно определяне, разпределение и, доколкото е необходимо за осигуряване на стабилна финансова практика, съответно разделяне на функциите в рамките на съответната организация“.

52 Макар че, както изтъква Великото херцогство Люксембург, член 9, параграф 4 от този регламент допуска управляващият и разплащателният орган да принадлежат към една и съща институция, все пак е необходимо да е налице „ясно разпределение“ и „съответно разделяне“ на функциите в рамките на съответната организация.

53 В случая от мотивите на Решение C (2008) 5730 по този въпрос ясно личи, че Комисията не толкова констатира нередности при извършените от посочените органи проверки, колкото изтъква тяхната ненадеждност. Всъщност според Комисията съвместното изпълнение на функциите на управителния и разплащателния орган поражда съмнение в безпристрастността на служителите, на които са възложени проверките, като се имат предвид близостта и „съучастието“, които предполага подобна съвместна работа. В частност от съображение 17 от Решение C (2008) 5730 следва, че „предвидените в член 4 от Регламент № 438/2001 проверки и проверките по член 9 от същия регламент не могат […] да се извършват съвместно, тъй като възниква риск от неправилност на преценката на органа, който заверява исканията за плащане“.

54 Това съображение трябва да се приеме. Всъщност доколкото съгласно приложимата правна уредба на финансираните по линия на ЕСФ помощи управителният и разплащателният орган следва да извършват различни проверки на различни етапи от процедурата, едновременното упражняване на възложените на тези органи функции съдържа немалък риск от съгласуване и дори сливане на посочените проверки и съответно може да породи съмнения в надеждността на тези проверки.

55 Освен това, без да е необходимо позоваване на посочения от Комисията и изпратен от нейните служби до държавите членки работен документ относно добрите практики във връзка с функциите на разплащателния орган по заверяване, Комисията основателно приема, че с организацията на управителния и разплащателния орган в Люксембург е нарушен член 3 от Регламент № 438/2001.

56 Второ, що се отнася до слабостите при първичните проверки от управителния орган и при заверката на разходите от разплащателния орган, Великото херцогство Люксембург по същество изтъква, че като критикува системата за първични проверки и за заверка във връзка с помощите по програмата EQUAL, Комисията не съобразява факта, че в действителност при последващите проверки не е установен нито един случай на отчитане на недопустими разходи и че в крайна сметка финансовите интереси на Общността са запазени.

57 Необходимо е обаче да се подчертае, че в одитния доклад от 29 ноември 2007 г. Комисията отбелязва, че по отношение на някои разходи не само управителният орган не е извършил първични проверки или не ги е извършил достатъчно задълбочено в нарушение на член 34 от Регламент № 1260/1999 и член 4 от Регламент № 438/2001, но и разплащателният орган не е осъществил заверка на разходите в съответствие с член 38, параграф 1, буква г) от Регламент № 1260/1999 и член 9 от Регламент № 438/2001. Всъщност в определен брой случаи тези органи са декларирали разходи, за които са имали съмнения. По-точно управителният орган е извършвал непълни проверки на декларираните разходи. Освен това евентуалните констатации за нередности при първичните проверки системно не са били вземани предвид от разплащателния орган на етапа на заверката на декларациите за разходите.

58 Подобни слабости съставляват сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, които могат да доведат до системни нередности. Всъщност както на етапа на първичните проверки, извършвани от управителния орган, така и на етапа на заверката от разплащателния орган, които са гаранции за стабилно финансово управление, националните органи трябва ex ante и изчерпателно да се уверят както в действителността, така и в допустимостта на планираните разходи. Противно на поддържаното от Великото херцогство Люксембург, не е достатъчно националните органи да извършват проверки ex post, евентуално последвани от финансови корекции.

59 Трето, тези съображения се отнасят и до проследяването на одита по член 7 от Регламент № 438/2001. В това отношение Великото херцогство Люксембург не доказва, че е достатъчна само справка в документите за кандидатстване за помощи по програмата EQUAL, за да се получи цялата точна информация, изисквана по член 7, параграфи 2 и 3 от посочения регламент.

60 По този въпрос е важно да се подчертае, че приложение I към Регламент № 438/2001, озаглавено „Примерно описание на информацията, необходима за достатъчно проследяване на одита“, предоставя съвсем точни указания за задълженията на националните органи. Там ясно е посочено, че тези органи трябва да водят и съхраняват на съответните равнища на управление счетоводен архив, както и редица данни за всяка съвместно финансирана операция.

61 Предвид всичко изложено дотук, Комисията правилно приема, че са налице сериозни недостатъци в системите за управление и контрол, които могат да доведат до системни нередности, и следователно основателно прекратява

междинните плащания за помощите по програмата EQUAL. В това отношение трябва да се напомни, че задължението на кандидатите и на бенефициерите на общностни помощи да се уверят, че данните, които представят на Комисията, са достатъчно точни, за да се осигури правилното функциониране на системата за контрол и доказване, въведена с цел проверка за спазването на условията за отпускане на помощите, е неразделна част от системата на помощите по линия на ЕСФ и е от основно значение за доброто ѝ функциониране (вж. по аналогия Решение на Общия съд от 6 юни 2007 г. по дело Mediocurso/Комисия, T-251/05 и T-425/05, непубликувано в Сборника, точка 67 и цитираната съдебна практика).

62 Ето защо настоящото правно основание не може да се приеме.

По правното основание, изведено от нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания

Доводи на страните

63 Великото херцогство Люксембург смята, че Комисията нарушава принципа на защита на оправданите правни очаквания, като се има предвид, че изрично е констатирала в предварителните одитни доклади, предадени съответно на 22 август 2002 г. и 4 септември 2003 г., както и в доклада от 7 февруари 2005 г., че системите за управление и контрол за разглежданите помощи предлагат съвсем удовлетворителни гаранции. В този смисъл при посочените проверки Комисията стигнала до диаметрално противоположни изводи в сравнение с изводите, направени в обжалваните решения.

64 От една страна, през разглеждания програмен период единствените осъществени проверки били тези предварителни одити от 2002 г. и 2003 г., извършени на основание член 38, параграф 2 от Регламент № 1260/1999, а от друга страна, обжалваните решения били приети едва в резултат от одита, извършен след този период, а именно към момент, в който вече не е било възможно да се променят съответните системи за управление и контрол. В случая люксембургските власти нямали никаква причина да не се доверят на съдържащия се в посочените доклади извод, че системите им за управление и контрол съответстват на изискванията.

65 Великото херцогство Люксембург допълва, че при предходните одити службите на Комисията изрично одобрили начина на организация на управителния и разплащателния орган, както и проследяването на одита и използваната от люксембургските власти процедура за поетапна заверка на разходите.

66 Що се отнася до посочените от Комисията работни документи относно добрите практики, по всичко личало, че са изготвени към края на 2005 г., т.е. доста след началото на програмата за помощи през релевантния програмен период.

67 Що се отнася до доклада от 7 февруари 2005 г., който се отнася до резултатите от допълнителния одит от юни 2004 г. и е представен от Комисията в приложение към писмената ѝ защита, той потвърждавал факта, че службите на Комисията били като цяло удовлетворени от системата за подбор на проектите, деклариране на разходите и контрол.

68 Великото херцогство Люксембург смята, че противно на позицията на Комисията, одитите от юли 2002 г., юли 2003 г. и юни 2004 г. не са с ограничен обхват. Обективното тълкуване на трите съответни одитни доклада сочело, че те са резултат от задълбочена проверка, предназначена, от една страна, да се установи

дали действително въведените процедури отговарят на предоставеното на Комисията описание и дали са съобразени с приложимата правна уредба, и от друга страна, да се провери чрез извадка от конкретни изпълнители дали системите могат действително да бъдат одобрени. В това отношение не можело да се твърди, нито да се смята за нарушение от страна на Великото херцогство Люксембург, че извадката от проверените при тези одити операции е била ограничена и съответно не е била представителна.

69 Следователно Комисията разполагала с всички данни и изцяло одобрила люксембургските системи за управление и контрол.

70 Комисията оспорва доводите на Великото херцогство Люксембург. Тя по същество изтъква, че по естеството си одитните доклади не пораждат оправдани правни очаквания и че при всички положения в конкретния случай не са породили такива очаквания.

Съображения на Общия съд

71 Съгласно постоянната съдебна практика правото да се иска защита на оправданите правни очаквания предполага наличието на три кумулативни условия. Първо, администрацията трябва да е предоставила на заинтересованото лице конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. Второ, тези уверения трябва да са от естество да породят легитимно очакване в съзнанието на този, до когото са адресирани. Трето, дадените уверения трябва да бъдат съобразени с приложимите норми (вж. Решение на Общия съд от 30 юни 2005 г. по дело Branco/Комисия, T-347/03, Recueil, стр. II-2555, точка 102 и цитираната съдебна практика, както и Решение

на Общия съд от 23 февруари 2006 г. по дело Cementbouw Handel & Industrie/Комисия, T-282/02, Recueil, стр. II-319, точка 77).

72 В случая изниква въпросът дали съдържащите се в одитните доклади от 2002 г., 2003 г. и 2005 г. изводи относно съвместно финансираните от ЕСФ проекти са от естество да породят легитимно очакване у националните органи, които на първо място отговарят за управлението и контрола на помощите.

73 В това отношение от трайната съдебна практика следва, че лице, което е допуснало явно нарушение на действащите правни норми, не може да се позовава на нарушение на оправданите правни очаквания (вж. в този смисъл Решение на Съда от 12 декември 1985 г. по дело Sideradria/Комисия, 67/84, Recueil, стр. 3983, точка 21 и Определение на Съда от 25 ноември 2004 г. по дело Vela и Tecnagrind/Комисия, C-18/03 P, непубликувано в Recueil, точки 117—119; Решение на Общия съд от 9 април 2003 г. по дело Forum des migrants/Комисия, T-217/01, Recueil, стр. II-1563, точка 76 и цитираната съдебна практика).

74 В този смисъл в съдебната практика вече е изяснено, че принципът на защита на оправданите правни очаквания не може да е пречка за прекратяването на общностна помощ, когато явно не са спазени условията за предоставянето на тази помощ (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 29 септември 1999 г. по дело Sonasa/Комисия, T-126/97, Recueil, стр. II-2793, точка 39 и Решение на Общия съд от 14 декември 2006 г. по дело Branco/Комисия, T-162/04, непубликувано в Recueil, точка 123 и цитираната съдебна практика).

75 В случая, видно от анализа на първото правно основание, Комисията не допуска явна грешка в преценката, когато в Решение C (2008) 5730 приема, че са налице „редица сериозни недостатъци в системите за управление и контрол“, които могат да доведат до системни нередности, и че следователно трябва да се прекратят междинните плащания за помощите по програмата EQUAL.

76 Подобно на явното неспазване на общностната правна уредба, въз основа на която е постановено решение за отпускане на общностни помощи, или на разпоредбите на решението за отпускане на тези помощи (вж. в този смисъл Решение по дело Sonasa/Комисия, посочено по-горе, точки 35, 36 и 39 и Определение по дело Vela/Комисия, посочено по-горе, точки 117 и 118), такива нередности трябва да се квалифицират като явно нарушение на действащите правни норми.

77 Евентуалното наличие на нередности, които не са били преследвани или открити по-рано, в никакъв случай не може да е основание за възникване на оправдани правни очаквания (вж. в този смисъл и по аналогия Решение на Съда от 16 октомври 2003 г. по дело Ирландия/Комисия, C-339/00, Recueil, стр. I-11757, точка 81). Също така няма пречка когато при конкретна проверка открие нарушения, Комисията да вземе съответните финансови мерки. Националните органи, които на първо място отговарят за финансовия контрол на помощите (вж. член 38, параграф 1 от Регламент № 1260/1999), не могат да се освободят от тази отговорност, като се позоват на факта, че Комисията не е констатирала нередност при предишна проверка (вж. в този смисъл Решение на Съда от 22 април 1999 г. по дело Нидерландия/Комисия, C-28/94, Recueil, стр. I-1973, точка 76).

78 Следователно когато е установено наличието на сериозни нередности спрямо приложимата правна уредба, Великото херцогство Люксембург не може да поддържа, че изводите в извършените през 2002 г. и 2004 г. одитни доклади са породили основателни очаквания за съвместимост на разглежданите в случая системи за управление и контрол с общностната правна уредба и съответно за окончателно извършване на плащанията във връзка с помощите по програмата EQUAL.

79 При всички положения, както подчертава Комисията в съдебното заседание, изготвените от службите на Комисията одитни доклади в рамките на финансираните по структурните фондове операции по естеството си не пораждат оправдани правни очаквания по смисъла на напомнената в точка 71 по-горе съдебна практика за съвместимост на системите за управление и контрол, които държавите членки трябва да въведат. Подобни доклади по правило се изготвят чрез извадки въз основа на представителни, но неизчерпателни данни

относно помощите и се свеждат до констатиране на наблюдаваното положение към датата на извършване на одита. Освен това тези доклади отразяват единствено професионалното мнение на служителите, които извършват проверките на място, а не становището на Комисията, което се формира едва по-късно в резултат от състезателно производство с тясното участие на съответната държава членка.

80 Това съображение се налага на още по-голямо основание в случая, тъй като от доказателствата по делото не се установява, че изводите в одитните доклади, изготвени преди доклада от 29 ноември 2007 г., са предоставили някакви точни уверения на люксембургските власти, които да породят у последните очакване за съвместимост на системите за управление и контрол на помощите по програмата EQUAL, нито следователно че тези изводи може да са породили оправдани правни очаквания, че Комисията няма да прекрати отпуснатата общностна финансова помощ по посочената програма.

81 Предходните одитни доклади всъщност нямат нито една и съща цел, нито един и същ обхват с този от 29 ноември 2007 г. Първо, в доклада от предварителния одит, извършен между 8 и 12 юли 2002 г., ясно се посочва, че има за цел изготвянето на „обща справка за характеристиките на системата за управление, плащане и контрол на помощите“. Съгласно текста на доклада този одит само е „дал възможност да се установи, че въведената от държавата членка система за управление и контрол предлага достатъчно гаранции“ въз основа на направените „теоретични оценки“. Второ, в доклада от 4 септември 2003 г. от извършения през юли 2003 г. одит се посочва, че целта му е наред с прегледа на процедурите по приключване на програмния период 1994—1999 г. да се „разгледат взетите мерки в резултат от одитния доклад от 2002 г.“ Трето, целта на доклада от 7 февруари 2005 г. от извършения през юни 2004 г. одит е да се обобщи положението въз основа на различните разгледани от одиторите аспекти на законодателството (вж. част I, точка 6 от посочения доклад).

82 Следователно целта на тези одити е да се извършат някои проверки във връзка с въвеждането на системи за управление и контрол на помощите по програмата EQUAL. Единствено одитният доклад от 29 ноември 2007 г., в който е посочено, че целта му е да се извърши „проверка на проектите въз основа на произволни извадки, за да се потвърди равнището на ефективност на системите за управление и контрол за програмния период 2000—2006 г.“, е от естество да потвърди установеното при предишните одити равнище на ефективност на въведените системи (вж. точка 1 от посочения доклад). Фактът, че този окончателен одитен доклад е изготвен едва след разглеждания в случая програмен период, а именно 2000—2006 г., не може да се разглежда като нарушение от страна на Комисията, доколкото подобно положение е характерно за системата на финансов контрол по Регламент № 1260/1999.

83 С оглед на тези съображения следва да се отхвърли и второто правно основание, изложено от Великото херцогство Люксембург, а следователно и цялата жалба.

По съдебните разноски

84 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Великото херцогство Люксембург е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Осъжда Великото херцогство Люксембург да заплати съдебните разноски.**

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 18 юни 2010 година.

Подписи