Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

13 февруари 2020 година*

„Обжалване — Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) — Разходи, изключени от финансиране от страна на Европейския съюз — Разходи, направени от Република Гърция — Регламент (ЕО) № 1782/2003 — Регламент (ЕО) № 796/2004 — Схема за помощи, свързани с площи — Понятието „постоянно пасище“ — Фиксирани финансови корекции“

По дело C-252/18 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 6 април 2018 г.,

Република Гърция, за която се явяват G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou и E. Chroni, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, за която се явяват D. Triantafyllou и A. Sauka, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

Кралство Испания, за което се явява S. Jiménez García, в качеството на представител,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: S. Rodin, председател на състава, D. Šváby (докладчик) и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: гръцки.

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Република Гърция иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 1 февруари 2018 г., Гърция/Комисия (T-506/15, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2018:53), с което този съд отхвърля жалбата ѝ срещу Решение за изпълнение 2015/1119/ЕС на Комисията от 22 юни 2015 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 182, 2015 г., стр. 39, наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 1782/2003

2 Съображения 3, 4, 21 и 24 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177) гласят:

„(3) С цел да се избегне изоставянето на селскостопанска земя и да се осигури, че тя ще бъде поддържана в добро селскостопанско и екологично състояние, трябва да се въведат стандарти, които може да се базират или не на разпоредби на държавите членки. Затова е удачно да се създаде обща за Общността рамка, в която държавите членки да могат да приемат стандарти, като вземат предвид специфичните характеристики на засегнатите области, включително почвено-климатичните условия и съществуващите системи за селско стопанство (използване на земята, периодична смяна на културите, селскостопански практики) и структурата на фермите.

(4) Тъй като постоянните пасища имат положителен ефект върху околната среда, е удачно да се приемат мерки, които да насърчат поддържането на съществуващите постоянни пасища и да предотвратят превръщането им в обработваема земя.

[…]

(21) Схемите за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика предоставят директно подпомагане на доходите, в частност с цел да се осигури добър стандарт на живот на населението в земеделските райони. Тази цел е в тясна връзка с поддържането на селските райони. С цел да се предотврати погрешното разпределение на средствата на Общността, няма да се полагат никакви плащания на земеделските производители, които изкуствено са създали условия, за да получат такива плащания.

[…]

(24) За да се повиши конкурентноспособността на селското стопанство на Общността и да се насърчи качеството на храните и стандартите за опазване на околната среда, е необходимо да се предвиди намаляване на институционализираните цени на селскостопанските

продукти и да се увеличат цените на производство за селските стопанства в Общността. За да се постигнат тези цели и да се насърчи едно по-пазарно ориентирано и устойчиво земеделие, е необходимо да се доведе докрай преминаването от подпомагане на производството към подпомагане на земеделския производител, като се използва система за помощ, отделена от производството за всяко стопанство. И докато отделянето на помощта от производството няма да промени самите суми, които се плащат на земеделските производители, то значително ще увеличи ефективността на помощта за доходите. Следователно, удачно е единното плащане на стопанство да се подчини на условието за спазване на стандартите в областта на околната среда, здравето и хуманното отношение към животните, както и поддържането на стопанството в добро селскостопанско и екологично състояние“.

3 Този регламент съдържа дял III, озаглавен „Схема на единно плащане“, в който се съдържа глава 3, отнасяща се до „права[та] за получаване на плащания“. Раздел 1 от тази глава, отнасящ се до „права[та] на плащания въз основа на площи“, съдържа член 43, озаглавен „Определяне на правото за получаване на плащания“, който предвижда следното:

„1. Без да се засяга член 48, всеки земеделски производител получава право на плащане на хектар, което се изчислява като се раздели референтното количество на средната аритметична стойност на броя на хектарите за трите години, които по време на референтния период са му дали право на преките плащания, изброени в приложение VI.

Общият брой на правата за плащане е равен на гореспоменатия среден брой хектари.

[…]

2. Броят на хектарите, посочен в параграф 1, включва също:

[…]

б) цялата фуражна площ през референтния период.

3. За целите на параграф 2, буква б) на настоящия член, „фуражна площ“ означава площта на стопанството, която през цялата календарна година е била на разположение, в съответствие с член 5 от Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията [от 11 декември 2001 година за установяване на подробни правила за прилагането на интегрираната система за администриране и контрол за определени общностни схеми за подпомагане, създадени с Регламент (ЕИО) № 3508/92 на Съвета (ОВ L 327, 2001 г., стр. 11)], за отглеждане на животни, включително площи, които се използват съвместно с други земеделски производители, и площи, които са били обект на смесено култивиране. Фуражната площ не включва:

– сгради, гори, водни басейни, алеи,

– […]“.

4 Член 44 („Използване на правата за получаване на плащания“) от Регламент № 1782/2003 гласи в параграф 2 следното:

„Хектар, даващ право на помощ“ означава всякакъв вид селскостопанска площ в стопанството, заета от обработваема земя и постоянни пасища, освен площите, засадени с многогодишни култури, гори или които се използват за неселскостопански дейности“.

Регламент № 796/2004

5 Член 2, първа алинея от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в регламенти (ЕО) № 1782/2003 и (ЕО) № 73/2009 на Съвета, както и за прилагане на кръстосаното спазване, предвидено в Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета (ОВ L 141, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210), изменен с Регламент (ЕО) № 380/2009 на Комисията от 8 май 2009 г. (ОВ L 116, 2009 г., стр. 9; наричан по-нататък „Регламент № 796/2004“), има следната редакция:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните дефиниции:

[…]

1а) „селскостопански парцел“: означава цялостна земна площ, върху която се отглежда една група култури от един земеделски производител; когато обаче се изисква отделна декларация за употреба на площта в рамките на една група култури по смисъла на настоящия регламент, същата конкретна употреба допълнително ограничава селскостопанския парцел;

[…]

2) „Постоянно пасище“: означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в сеитбооборота на стопанството в продължение на пет или повече години, с изключение на земите, оставени под угар в съответствие с член 107, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1782/2003, на земите, оставени под угар в съответствие с Регламент (ЕИО) № 2078/92 на Съвета [от 30 юни 1992 година относно методите на производство в земеделието, съвместими с изискванията за опазване на околната среда и съхраняване на селските райони (ОВ L 215, 1992 г., стр. 85)], на земите, оставени под угар в съответствие с членове 22, 23 и 24 от Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета [от 17 май 1999 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, 1999 г., стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134)], и на земите, оставени под угар в съответствие с член 39 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета [от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ОВ L 277, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101)];

2а) „трева и други тревисти фуражни растения“: всички тревисти растения, които по традиция се срещат в естествените пасбища или обикновено са включени в смесите за семена за пасбища или ливади в държавата членка (независимо дали се използват или не за паша на животните). Държавите членки могат да включат култури, които фигурират в приложение IX към Регламент [№ 1782/2003];

[…]“.

6 В това отношение съображение 1 от Регламент (ЕО) № 239/2005 на Комисията от 11 февруари 2005 г. (ОВ L 42, 2005 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 62, стр. 226), който изменя Регламент № 796/2004, в първоначалния си текст гласи:

„Член 2 от Регламент [№ 796/2004] съдържа няколко определения, които трябва да бъдат изяснени. От особено значение е да се изясни определението „постоянни пасбища“ в точка 2 от същия член, а също така е необходимо да се даде определение на термина „трева и други тревисти фуражни растения“. Все пак в този смисъл трябва да се има предвид факта, че на държавите членки им е необходима известна гъвкавост, за да могат да взимат предвид местните агрономични условия“.

7 Член 8 („Общи принципи относно селскостопанските парцели“) от Регламент № 796/2004 предвижда в параграф 1:

„Без да се засяга член 34, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 73/2009, селскостопански парцел, съдържащ дървета, се смята за допустима площ за целите на схемите за помощи, свързани с площи, при условие че селскостопанските дейности или, където е приложимо, предвижданото производство могат да бъдат извършвани по подобен начин, както на парцели без дървета в същия район“.

8 Отнасящият се до „проверките“ дял III от Регламент № 796/2004 включва член 27, озаглавен „Избор на контролна извадка“. Параграф 1 от този член гласи:

„Контролните извадки за проверки на място съгласно настоящия регламент се избират от компетентните органи въз основа на анализ на риска и елемент на представителност на подадените молби за подпомагане. Ефективността на анализа на риска се оценява и актуализира годишно:

а) чрез определяне на релевантността на всеки рисков фактор;

б) чрез сравняване на резултатите от съобразените с риска и произволно избрани извадки, посочени във втора алинея;

в) чрез съобразяване с конкретната ситуация в държавата членка.

За да се осигури елемента на представителност, държавите членки избират произволно между 20 % до 25 % от минималния брой земеделски производители, подлежащи на проверки на място, предвидени в член 26, параграфи 1 и 2.

[…]“.

9 Същият дял III съдържа член 30, озаглавен „Определяне на площи“. Съгласно параграф 2 от този член:

„Общата площ на един земеделски парцел може да се вземе предвид, при условие че се използва изцяло в съответствие с обичайните стандарти на въпросната държава членка или регион. В други случаи се взема предвид действително използваната площ.

По отношение на регионите, където някои особености, по-специално плетове, ровове и стени, са традиционно част от добрите земеделски практики за култивиране или използване, държавите членки могат да вземат решение съответната площ да се разглежда като част от изцяло използваната площ при условие че не надвишава общата ширина, определена от държавите членки. Тази ширина трябва да отговаря на традиционната ширина в засегнатия регион и да не надвишава 2 м.

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1290/2005

10 Дял IV, озаглавен „Клиринг на счетоводните сметки и мониторинг от страна на Комисията“, 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) съдържа член 31, озаглавен на свой ред „Клиринг с оглед на съответствието“. Параграфи 2—4 от този член имат следното съдържание:

„2. Комисията извършва оценка на сумите, които трябва да бъдат изключени, въз основа на сериозността на отчетеното несъответствие. При оценката надлежно се взема предвид естеството и сериозността на нарушението и […] причинената финансова щета на Общността.

3. Преди вземането на всяко решение за отказване на финансиране, писмено се нотифицират заключенията от извършената инспекция от Комисията и отговорите на държавите членки, след което двете страни се опитват да постигнат споразумение относно действието, което трябва да бъде предприето.

Ако не е постигнато такова споразумение, държавата членка може да отправи искане за откриване на процедура за помирение на позициите на всяка от страните в срок от четири месеца. На Комисията следва да бъде предоставен доклад за изходния резултат от процедурата, а тя да го прегледа, преди да вземе решение за отказване на финансиране.

4. Не може да бъде отказано финансиране за:

а) разходите по член 3, параграф 1, извършени повече от 24 месеца преди Комисията да е нотифицирала писмено държавата членка за заключенията от извършената от нея инспекция;

[…]“.

Регламент (ЕО) № 885/2006

11 Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията от 21 юни 2006 година относно реда и начина на прилагане на Регламент № 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 и поправка в ОВ L 291, 2007 г., стр. 30) включва член 11, озаглавен „Клиринг с оглед на съответствието“. Този член предвижда в параграфи 1—3 следното:

„1. Ако в резултат на разследване Комисията стигне до заключението, че разходите не са извършени в съответствие с правилата на Общността, тя съобщава своите заключения на съответната държава членка и посочва коригиращите мерки, които се налагат, с цел в бъдеще да се осигури съобразяването с посочените правила.

Съобщението се позовава на настоящия член. Държавата членка отговаря в срок от два месеца, считано от получаване на съобщението, като в резултат от това Комисията може да промени позицията си. Когато има основание Комисията може да разреши удължаване на срока за отговор.

След изтичане на срока за отговор, Комисията свиква двустранна среща и двете страни се опитват да постигнат споразумение за мерките, които следва да се предприемат, както и по отношение на оценката на сериозността на нарушението и финансовите вреди за Общността.

2. В двата месеца след получаване на протокола от двустранната среща, посочена в параграф 1, трета алинея, държавата членка предоставя евентуално изисканата по време на срещата информация, както и всяка допълнителна информация, която счете за необходима при разглеждането на случая.

В основателни случаи и при мотивирано искане от страна на държавата членка, Комисията може да разреши удължаване на периода, посочен в първа алинея. Искането се изпраща до Комисията преди края на упоменатия период.

В края на периода, посочен в първа алинея, Комисията съобщава официално на държавата членка заключенията, до които е достигнала на базата на информацията, получена в рамките на процедурата по клиринга с оглед на съответствието. Това съобщение представлява оценка на разходите, които Комисията предвижда да изключи от финансирането на Общността по реда на член 31 от Регламент [№ 1290/2005], като се позовава на член 16, параграф 1 от настоящия регламент.

3. Държавата членка информира Комисията за коригиращите мерки, които са предприети, с цел да се осигури съобразяването с правилата на Общността, като уточнява датата на тяхното ефективно прилагане.

След преглед на евентуално изготвените от помирителните органи доклади, съгласно глава 3 на настоящия регламент, Комисията приема, когато е приложимо, едно или няколко решения по реда на член 31 от Регламент [№ 1290/2005], които целят изключването от финансиране на Общността на разходите, [направени при] неспазване на правилата на Общността, до действителното осъществяване от страна на държавите членки на коригиращите мерки.

При оценката на разходите, които да бъдат изключени от финансирането на Общността, Комисията има право да взема предвид всяка информация, предадена от държавата членка след приключването на периода, посочен в параграф 2, ако това е необходимо за по-добрата преценка на финансовата вреда, причинена на бюджета на Общността, при положение че закъснението в предаването на упоменатата информация се дължи на извънредни обстоятелства.

[…]“.

Регламент (ЕО) № 73/2009

12 Съображения 7 и 23 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година 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) гласят:

„(7) В Регламент [№ 1782/2003] бе отчетено положителното въздействие на постоянните пасища за околната среда. Предвидените в този регламент мерки за насърчаване на запазването на съществуващите постоянни пасища с оглед предотвратяване на масовото им превръщане в обработваема земя следва да бъдат запазени.

[…]

(23) Опитът от прилагането на схемата за единно плащане показва, че отделеното от производството подпомагане на доходите в редица случаи е било извършвано в полза на бенефициери, чиито селскостопански дейности са представлявали само незначителна част от цялостната им стопанска дейност или чиято основна дейност не включва упражняване на селскостопанска дейност или е насочена към такава дейност само в незначителна степен. С цел да се предотврати подпомагането на селскостопанските доходи на такива бенефициери и да се гарантира, че помощта от Общността се използва изцяло за гарантиране на добър жизнен стандарт на селскостопанската общност, държавите членки следва да получат правото, когато има такива случаи, да се въздържат от отпускане на директни плащания на такива физически и юридически лица съгласно настоящия регламент“.

13 Регламент № 73/2009 съдържа дял II, озаглавен „Общи разпоредби за директните плащания“, в който се намира глава 4, отнасяща се до „[и]нтегрирана[та] система за администриране и контрол“. В тази глава се намира член 19, озаглавен „Заявления за подпомагане“, чийто параграф 1 гласи:

„Всяка година земеделският стопанин подава заявление за директни плащания, като посочва, когато е приложимо:

а) всички земеделски парцели в стопанството, а когато държавата членка прилага член 15, параграф 3 — броя на маслиновите дървета и тяхното разположение в парцела,

б) правата на плащане, заявени за активиране,

в) всякаква друга информация, предвидена в настоящия регламент или от съответната държава членка.

[…]“.

14 В озаглавения „Схема за единно плащане“ дял III от този регламент е включен член 34, който се отнася до „активиране[то] на права на плащане на хектар, отговарящ на условията за подпомагане“. Съгласно параграф 2 от този член:

„За целите на настоящия дял „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ означава:

а) всяка земеделска площ на стопанството и площите, засети с дървесни култури с кратък цикъл на ротация […], които се използват за селскостопанска дейност […], както и

б) всички площи, които през 2008 г. са довели до възникването на права на плащания по схемата за единно плащане или схемата за единно плащане на площ и които

[…]

ii) за времетраенето на съответното задължение на индивидуалния земеделски стопанин са залесени съгласно член 31 от [Регламент № 1257/1999] или съгласно член 43 от [Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ОВ L 277, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101)] или съгласно национална схема, чиито условия съответстват на член 43, параграфи 1, 2 и 3 от посочения регламент […]

[…]“.

15 Член 137 („Потвърждаване на правата на плащане“) се намира в дял VII, глава 1 („Разпоредби за прилагане“) от Регламент № 73/2009. Този член гласи:

„1. Правата на плащане, предоставени на земеделските стопани преди 1 януари 2009 г., се считат за законни и редовни от 1 януари 2010 г.

2. Параграф 1 не се прилага за права на плащане, предоставени на земеделските стопани въз основа на фактически неточни заявления, освен в случаите когато може разумно да се предположи, че грешката не е могла да бъде установена от земеделския стопанин.

3. Параграф 1 от настоящия член не засяга правото на Комисията да взема решенията, посочени в член 31 от Регламент [№ 1290/2005] във връзка с разходите, извършени за плащания, отпускани за всяка календарна година до 2009 г. включително“.

Регламент (ЕО) № 1120/2009

16 Съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент № 73/2009 (ОВ L 316, 2009 г., стр. 1):

„За целите на дял III от Регламент [№ 73/2009] и на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

в) постоянно пасище“ означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в ротационното засяване на стопанството в продължение на пет или повече години, с изключение на земите, оставени под угар в съответствие с Регламент [№ 2078/92], на земите, оставени под угар в съответствие с членове 22, 23 и 24 от Регламент [№ 1257/1999], и на земите, оставени под угар в съответствие с член 39 от Регламент [№ 1698/2005]; и за тази цел „трева или други тревни фуражни култури“ означава всички тревисти растения, които по традиция се срещат в естествените пасбища или обикновено са включени в смесите за семена за пасбища или ливади в държавата членка (независимо дали се използват за паша на животните или не). Държавите членки могат да включат полските култури, изброени в приложение I;

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1122/2009

17 Член 50 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, 2009 г., стр. 65),

съдържа дял II, отнасящ се до „[з]аявления[та] за помощ“. В глава I от този дял, отнасяща се до „[е]динно[то] заявление“, се намира член 11, озаглавен „Дата на представяне на единното заявление“. Съгласно параграф 2 от този член:

„Единното заявление се подава преди дата, определена от държавите членки, но не по-късно от 15 май. Естония, Латвия, Литва, Финландия и Швеция обаче могат да определят по-нататъшна дата, но не по-късна от 15 юни.

[…]“.

18 Член 31 от посочения регламент се отнася до „формиране[то] на контролната извадка“ и предвижда в параграфи 1 и 2 следното:

„1. Контролните извадки за проверки на място съгласно настоящия регламент се избират от компетентните органи въз основа на анализ на риска и елемент на представителност на подадените заявления за помощи.

С цел да се осигури елементът на представителност, държавите членки избират произволно между 20 % до 25 % от минималния брой земеделски производители, подлежащи на проверки на място, предвидени в член 30, параграфи 1 и 2.

Ако обаче броят на земеделските производители, които ще бъдат подложени на проверка на място, надвишава минималния брой на земеделските производители, които следва да бъдат подложени на проверка на място съгласно член 30, параграфи 1 и 2, процентът на произволно избраните земеделските производители в допълнителната извадка не следва да надвишава 25 %.

2. Ефективността на анализа на риска се оценява и актуализира годишно:

а) чрез определяне на релевантността на всеки рисков фактор;

б) чрез сравняване на резултатите от съобразените с риска и произволно избрани извадки, посочени в параграф 1, втора алинея;

в) чрез съобразяване с конкретната ситуация в държавата членка“.

19 Член 34 от същия регламент е озаглавен „Определяне на площи“ и предвижда в параграфи 2 и 4 следното:

„2. Общата площ на един земеделски парцел може да се вземе предвид, при условие че се използва изцяло в съответствие с обичайните стандарти на въпросната държава членка или регион. В други случаи се взема предвид действително използваната площ.

По отношение на регионите, където някои особености, по-специално плетове, ровове и стени, са част от добрите земеделски практики за култивиране или използване, държавите членки могат да вземат решение съответната площ да се разглежда като част от изцяло използваната площ при условие че не надвишава общата ширина, определена от държавите членки. Тази ширина трябва да отговаря на традиционната ширина във въпросния регион и да не надвишава 2 m.

[…]

4. Без да се засяга член 34, параграф 2 от Регламент [№ 73/2009], земеделски парцел, съдържащ дървета, се смята за допустима площ за целите на схемите за помощи, свързани с площи, при условие че земеделските дейности или, където е приложимо, предвиденото производство могат да бъдат извършвани по подобен начин, както [в] парцели без дървета в същия район“.

20 Член 53 („Елементи на проверките на място“) от Регламент № 1122/2009 гласи в параграф 6 следното:

„Проверките на място, свързани с извадката, предвидена в член 50, параграф 1, се извършват в рамките на същата календарна година, в която са представени заявленията за помощи“.

Регламент (ЕС) № 1307/2013

21 Член 4, параграф 1, буква з) от 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 № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608) в първоначалната си редакция гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

з) „постоянно затревена площ и постоянно пасище“ (наричани заедно „постоянно затревени площи“) означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражи, естествено растящи (саморазсадени) или чрез култивиране (изкуствено засети), ко[я]то не [е] бил[а] включен[а] в сеитбооборота на стопанството в продължение на пет години или повече; то може да включва други подходящи за паша видове, като храсти и/или дървета, при условие че тревата или другите [тревни] фуражи остават преобладаващи, както и, когато държавите членки вземат такова решение, подходяща за паша земя, по отношение на която се прилагат установени местни практики, при които тревите и другите тревни фуражи традиционно не са преобладаващи в зоните на паша“.

22 Тази разпоредба, изменена с Регламент (ЕС) 2017/2393 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г. (ОВ L 350, 2017 г., стр. 15), гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

з) „постоянно затревена площ и постоянно пасище“ (наричани заедно „постоянно затревени площи“) означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражи, естествено растящи (саморазсадени) или чрез култивиране (изкуствено засети), която не е била включена в сеитбооборота на стопанството в продължение на пет години или повече, както и, ако държавите членки решат това, която не е била обработвана в продължение на пет години или повече; тя може да включва други видове като храсти и/или дървета, които са подходящи за паша, и, когато държавите членки вземат такова решение, други видове, като например храсти и/или дървета, които са източници на фураж за животните, при условие че тревите и другите тревни фуражи остават преобладаващи Освен това държавите членки може да решат да считат за постоянно затревени площи:
   i) подходяща за паша земя, която е част от установени местни практики, при които тревите и другите тревни фуражи традиционно не са преобладаващи в зоните на паша; и/или
   ii) подходяща за паша земя, в която тревите и другите тревни фуражи не са преобладаващи или липсват в зоните на паша“.

Обстоятелствата, предхождащи спора

23 Между юни 2010 г. и юни 2012 г. Комисията провежда две поредици от разследвания относно разходите, направени от Република Гърция по линия, от една страна, на свързаните с площи помощи за референтните 2009—2011 г., и от друга страна, на режима на кръстосано спазване за същите тези референтни години.

24 След тези разследвания Комисията представя становището си на Република Гърция с писмо от 24 ноември 2011 г. в съответствие с член 11, параграф 1 от Регламент № 885/2006 (наричано по-нататък „първото съобщение от 24 ноември 2011 г.“). Тази държава членка отговаря на 24 януари 2012 г.

25 Що се отнася до свързаните с площи помощи, на 23 май 2013 г., след първото съобщение от 24 ноември 2011 г. и отговорите на Република Гърция, е проведена двустранна среща. На 14 юни 2013 г. Комисията изпраща на Република Гърция заключенията си, на които последната отговаря на 19 септември 2013 г.

26 С писмо от 18 февруари 2014 г. Комисията уведомява Република Гърция за предложението си да изключи от финансиране от страна на Европейския съюз сумата от 302 577 561,08 EUR, поради това че през референтните 2009—2011 г. схемата за помощи, свързани с площи, не е прилагана в съответствие с правилата на Съюза.

27 С писмо от 8 април 2014 г. Република Гърция отнася въпроса до помирителния орган, който дава становище на 22 октомври 2014 г.

28 На 27 януари 2015 г. Комисията приема окончателната си позиция, с която предлага да се изключи от финансирането брутна окончателна сума от 313 483 531,71 EUR.

29 Що се отнася до режима на кръстосано спазване, той също е бил предмет на посочената в точка 25 от настоящото решение двустранна среща, проведена на 23 май 2013 г. след първото съобщение от 24 ноември 2011 г. и отговорите на Република Гърция. На 14 юни 2013 г. Комисията изпраща на Република Гърция заключенията си, на които последната отговаря на 13 ноември 2013 г.

30 С писмо от 1 април 2014 г. Република Гърция отнася и този въпрос до помирителния орган, който дава становище на 24 септември 2014 г.

31 На 4 февруари 2015 г. Комисията приема окончателната си позиция, с която предлага да се изключи от финансирането брутна окончателна сума от 16 060 573,95 EUR.

32 Със спорното решение, прието на 22 юни 2015 г., Комисията прилага за референтните 2009—2011 г. фиксирани корекции в нетен размер на 302 577 561,08 EUR, що се отнася до преките помощи, свързани с площи, и в нетен размер на 15 383 972,53 EUR, що се отнася до режима на кръстосано спазване.

33 Комисията обосновава прилагането на фиксирани корекции със съображенията, които са изложени в приложения към спорното решение обобщаващ доклад и се съдържат в точки 16—34 от обжалваното съдебно решение.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

34 На 29 август 2015 г. Република Гърция подава в секретариата на Общия съд жалба срещу спорното решение, като изтъква по същество шест основания за отмяната му.

35 Първите две основания за отмяна са свързани с корекцията от 25 %, приложена заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях, като по първото се твърди неправилно тълкуване и прилагане на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и на член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, а по второто — неправилно тълкуване и прилагане на документ VI/5330/97 на Комисията от 23 декември 1997 г., озаглавен „Насоки за изчисляване на финансовите последствия при изготвяне на решението относно уравняването на сметките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието — секция „Гарантиране“ (наричан по-нататък „документ VI/5330/97“), що се отнася до наличието на предпоставките за прилагане на финансова корекция от 25 %, немотивираност, превишаване на пределите на правото на преценка на Комисията и едновременно нарушаване на принципа на пропорционалност.

36 По третото основание за отмяна се твърди неправилно тълкуване и прилагане на документ VI/5330/97, що се отнася до прилагането на финансова корекция от 5 %, превишаване на пределите на правото на преценка на Комисията и нарушаване на принципа на пропорционалност.

37 По четвъртото основание за отмяна се твърди неправилно тълкуване и прилагане на член 31, параграф 2 от Регламент № 1122/2009 и на член 27 от Регламент № 796/2004, както и нарушаване на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

38 Петото и шестото основание за отмяна са свързани с режима на кръстосано спазване, като по петото се твърди неправилно тълкуване и прилагане на член 11 от Регламент № 885/2006 и на член 31 от Регламент № 1290/2005, непълнота на мотивите и грешка в преценката във връзка с фиксираната корекция от 2 % за референтната 2011 г., а по шестото — нарушение на членове 266 ДФЕС и 280 ДФЕС, отнасящи се до задължението на Комисията да предприеме необходимите мерки за изпълнението на решение от 6 ноември 2014 г., Гърция/Комисия (T-632/11, непубликувано, EU:T:2014:934), и липса на мотиви във връзка с невъзстановяването на сумата от 10 460 620,42 EUR на Република Гърция след посоченото съдебно решение.

39 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата.

Исканията на страните в настоящото производство по обжалване

40 Република Гърция иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени спорното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

41 Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата като неоснователна. Тя иска също така Република Гърция да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

42 Кралство Испания иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

По жалбата

43 Република Гърция посочва пет основания за обжалване. Първите две от тях са свързани с финансовата корекция от 25 %, приложена за помощите, свързани с пасищни площи. Третото основание за обжалване е свързано с финансовата корекция от 5 %, приложена за допуснати в референтната 2009 г. пропуски в системата за идентификация на парцелите. Четвъртото основание за обжалване е свързано с финансовата корекция от 2 % поради неефикасност на анализа на риска за референтната 2010 г. Петото основание за обжалване се отнася до финансовата корекция от 2 % за референтната 2011 г. във връзка с режима на кръстосано спазване.

По първото основание за обжалване

Доводи на страните

44 С първото основание за обжалване Република Гърция по същество се оплаква, че в точки 49—84 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал и приложил неправилно член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, в които е определено понятието „постоянно пасище“, и че не е изпълнил задължението си за мотивиране съгласно член 296 ДФЕС.

45 Република Гърция упреква Общия съд за това, че в точки 55, 56, 68 и 74 от обжалваното съдебно решение е възприел погрешен критерий, свързан с вида растителност върху площите, които Комисията е взела предвид, за да определи дали същите действително представляват „постоянно пасище“ по смисъла на правото на Съюза. Всъщност Общият съд възприел квалификацията „постоянно пасище“ само за покритите с трева или други тревни фуражи площи, но не и за площите, покрити с храстовидна или дървесна растителност, характеризираща пасищата „от средиземноморски тип“. Според жалбоподателя обаче Общият съд е трябвало да възприеме друг критерий, по силата на който „постоянно пасище“ са площи, по отношение на които се прилагат установени местни практики, в които тревата и тревните фуражи не преобладават и които традиционно се използват за паша. Освен това обстоятелството, че на въпросните площи преобладава дървесната растителност, не било белег за прекратена селскостопанска дейност.

46 Според Република Гърция текстът на член 2 от Регламент № 796/2004, както и контекстът и целите, преследвани с посочения регламент, допускат такова тълкуване. Затова тя подчертава, че това широко разбиране на понятието „постоянно пасище“ следва както от член 4, параграф 1, буква з) от Регламент № 1307/2013, така и от наръчника, даващ насоки на държавите членки относно най-добрите начини за спазване на действащите нормативни разпоредби в областта на общата селскостопанска политика (ОСП), публикуван от Съвместния изследователски център (JRC) на Комисията на 2 април 2008 г., както и от плана за действие, изготвен през октомври 2012 г. от гръцките органи в сътрудничество с Комисията, включващ оценка дали пасищата отговарят на условията за подпомагане, извършена посредством фотоинтерпретация на сателитни снимки на нивото на референтния парцел (единица) и прилагане на пропорционална система за изчисляване (като съотношение) в случаите, в които има разпръснати храсти (наричан по-нататък „планът за действие от 2012 г.“).

47 В подкрепа на тези доводи Кралство Испания по същество твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че релевантният критерий е видът растителност върху съответната площ, и като след това е основал преценката си на този критерий. Според тази държава членка релевантният критерий не е видът растителност върху тази площ, а действителното използване на тази площ за селскостопански цели.

48 Комисията предлага твърденията по това основание да се отхвърлят като неоснователни. Тази институция смята, че Общият съд правилно е тълкувал и приложил понятието „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и в член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009. От определението на това понятие следвало, че решаващ бил критерият вид растителност върху съответната земеделска площ. Освен това нито насоките, посочени в точка 46 от настоящото решение, нито въпросният план за действие от 2012 г., нито Регламент № 1307/2013, приложим, считано от 1 януари 2015 г., и дефиниращ по-широко понятието „постоянно пасище“, били от значение за тълкуването на правото, приложимо към момента на настъпване на фактите по случая, и за преценката на определената от Комисията финансова корекция.

Съображения на Съда

49 С първото основание за обжалване Република Гърция по същество упреква Общия съд, че неправилно е тълкувал понятието „постоянно пасище“ в член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, като в точка 56 от обжалваното съдебно решение е приел, че в обхвата на това понятие попадат само покритите с трева и тревни фуражи площи, но не и площите, покрити с дървесна или храстовидна растителност, характеризираща пасищата „от средиземноморски тип“. Всъщност според Република Гърция критерият вид растителност върху съответната земеделска площ не е определящ за квалификацията „постоянно пасище“.

50 В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009 дефинира понятието „постоянно пасище“ по начин, много подобен на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004. От друга страна, от решение от 15 май 2019 г., Гърция/Комисия (C-341/17 P, EU:C:2019:409), с което Съдът тълкува понятието „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, следва, че определящият критерий за квалификацията „постоянно пасище“ не е видът растителност върху селскостопанската площ, а действителното използване на тази площ за селскостопанска дейност, която е типична за едно „постоянно пасище“. Следователно наличието на дървесна или храстовидна растителност само по себе си не може да бъде пречка за квалифицирането на дадена площ като „постоянно пасище“, при условие че наличието на такава растителност не препятства действителното използване на тази площ за селскостопанска дейност (решение от 15 май 2019 г., Гърция/Комисия, C-341/17 P, EU:C:2019:409, т. 54).

51 Поради това, като е постановил в точки 35 и 56 от обжалваното съдебно решение, че релевантният критерий е видът растителност върху съответната площ, и като е основал след това преценката си на този критерий, Общият съд неправилно е тълкувал и приложил понятието „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и в член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009. Следователно е неправилна констатацията на Общия съд в точка 65 от обжалваното съдебно решение, че Република Гърция не е доказала неточността на изводите на Комисията.

52 Следователно твърденията на Република Гърция по първото основание за обжалване трябва да бъдат приети. Съответно трябва да се отмени точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение, доколкото Общият съд отхвърля жалбата на Република Гърция, отнасяща се до фиксираната корекция от 25 %, приложена със спорното решение за референтните 2009—2011 г. заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях.

По второто основание за обжалване

53 С второто основание за обжалване Република Гърция по същество твърди, че Общият съд е тълкувал и приложил неправилно документ VI/5330/97, що се отнася до наличието на четирите предпоставки, необходими за прилагането на корекция от 25 %.

54 Тъй като това основание за обжалване е свързано с корекцията от 25 %, приложена заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях, и тъй като, както следва от точка 52 от настоящото решение, точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение трябва да се отмени, не е необходимо да се разглежда това основание за обжалване, което не може да доведе до по-широка по обхват отмяна на обжалваното съдебно решение.

По третото основание за обжалване

Доводи на страните

55 Третото основание за обжалване, въпреки недостатъчната му структурираност, може да се разбира като съдържащо две части.

56 С първата част Република Гърция поддържа по същество, че в точки 141—162 от обжалваното съдебно решение Общият съд е нарушил принципа на законност, принципа на добра администрация, правото на защита и принципа на пропорционалност, като е пренебрегнал довода ѝ, че промяната в статута на площите от такива, които не отговарят на условията за подпомагане, в такива, които отговарят на тези условия за референтната 2009 г., е била обект на контрол и съответно не е създала никакъв риск за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ).

57 С втората част Република Гърция по същество изтъква, че Общият съд не е изпълнил задължението си за мотивиране и е нарушил принципа на пропорционалност, що се отнася до основанието за отмяна, което е посочила в жалбата си до Общия съд, а именно неправилност на извода на Комисията за допуснати от Република Гърция явни грешки при измененията на заявленията от 2009 г. Всъщност в точки 158 и 162 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно потвърдил констатацията на Комисията, екстраполираща на базата на изолирани случаи риск от загуби за ЕФГЗ.

58 Комисията смята, че твърденията по това основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

Съображения на Съда

59 Що се отнася до първата част на третото основание за обжалване, следва да се припомни, че от постоянната практика на Съда произтича, че съгласно член 256, параграф 1 ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването на актове на Общия съд е само по правни въпроси. Поради това единствено Общият съд е компетентен да установява и преценява относимите факти, както и да преценява доказателствата. Следователно преценката на фактите и на доказателствата освен в случай на тяхното изопачаване не представлява правен въпрос, който като такъв да подлежи на контрол от Съда в производството по обжалване на актове на Общия съд (решение от 28 ноември 2019 г., LS Cable & System/Комисия, C-596/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1025, т. 24 и цитираната съдебна практика).

60 В случая обаче под претекста на евентуални нарушения на принципа на законност, принципа на добра администрация и правото на защита Република Гърция всъщност просто оспорва направения от Общия съд в точка 149 от обжалваното съдебно решение фактически извод за нередности при контрола върху промяната в статута на площите от такива, които не отговарят на условията за подпомагане, в такива, които отговарят на тези условия за референтната 2009 г.

61 Освен това, доколкото Република Гърция упреква Общия съд, че е нарушил принципа на пропорционалност, като не е взел предвид представени от нея цифрови данни, следва да се констатира, че това оплакване се отнася до извода на Общия съд относно точността на данните и съответно до фактически извод.

62 Следователно твърденията по първата част на третото основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени като недопустими.

63 Що се отнася до втората част на това основание, най-напред следва да се отбележи, че макар да посочва точки 158—162 от обжалваното съдебно решение, Република Гърция по същество свежда оплакванията си за нарушение на принципа на пропорционалност и за непълнота на мотивите до точка 159 от това съдебно решение.

64 В това отношение е важно да се отбележи най-напред, че в точки 149—151 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че установените от Комисията нередности във връзка със статута на площите в системата за идентификация на земеделските парцели и с отстраняването на съответните грешки трябва да се квалифицират като пропуски в ключови проверки в съответствие с приложение 2 към документ VI/5330/97.

65 По-нататък, в точки 152, 153 и 156 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, в съответствие с документ VI/5330/97, че прилагането на фиксирана корекция от 5 % е оправдано от гледна точка на установените нередности и на представените пред него доказателства.

66 В точка 159 от обжалваното съдебно решение Общият съд само отбелязва, че недостатъците, установени от Комисията и припомнени в точки 146—149 от обжалваното съдебно решение, дават основание да се подозират по-големи нередности и право на Комисията да се съмнява в качеството на ключовите проверки. Освен това в посочената точка 159 Общият съд подчертава също, че Република Гърция не е представила доказателства, които да оборят посочените констатации на Комисията. С това в същата точка 159 Общият съд не е направил нищо повече от това да приложи утвърдените в съответната област правила относно тежестта на доказване, които впрочем е припомнил в точки 143—145 от обжалваното съдебно решение, като, що се отнася до Комисията, тя просто трябва да представи доказателства в подкрепа на сериозното си и основателно съмнение, че проверките от страна на националните административни органи не са достатъчни или че предадените от тях цифрови данни са неточни, докато съответната държава членка трябва да докаже, че поради прилагането на надеждна и действаща система за контрол изводите на Комисията са неправилни, съответно че липсва риск от загуби или нередности във вреда на ЕФГЗ.

67 От гореизложеното следва, че противно на твърдяното от Република Гърция, от една страна, Общият съд не е нарушил принципа на пропорционалност и от друга страна, обжалваното съдебно решение е правилно и достатъчно мотивирано.

68 Поради това твърденията по втората част на третото основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

69 Следователно твърденията по третото основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

По четвъртото основание за обжалване

Доводи на страните

70 С четвъртото основание за обжалване Република Гърция упреква, че в точки 163—183 от обжалваното съдебно решение Общия съд е отхвърлил изтъкнатата като основание за отмяна неефикасност на анализа на рисковете за референтната 2010 г. В частност тя упреква Общия съд, че поради прекомерен формализъм е нарушил правото ѝ на достъп до съд. Всъщност в точка 181 от обжалваното съдебно решение Общият съд приел, че Република Гърция не е подкрепила с достатъчно доказателства довода си за нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, доколкото се е ограничила с твърдението, че произволният ѝ подбор на контролните извадки е в съответствие с техническите спецификации, приети с публикуван през 2010 г. документ на Комисията, без обаче да уточнява с коя част от въпросните спецификации се е съобразила и без да подкрепя довода си с доказателства, за да може Общият съд да упражни своя контрол. Република Гърция поддържа, че с отказа си да вземе предвид тези технически спецификации Общият съд непропорционално е засегнал правото ѝ на достъп до съд.

71 Комисията иска да се отхвърлят твърденията по това основание за обжалване.

Съображения на Съда

72 Следва да се отбележи, че в точка 181 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество констатира, че в подкрепа на довода си Република Гърция е представила единствено един документ от национален орган, в който обаче се препраща към технически спецификации, приети не за 2010 г., а за 2012 г. Тъй като Република Гърция не му дава възможност да провери дали приетите от Комисията технически спецификации за 2010 г. са останали непроменени спрямо тези за 2012 г. и не уточнява с коя част от въпросните спецификации се е съобразила, Общият съд заключава, че този довод не е подкрепен с доказателства, които да му позволят да упражни контрол, и затова го отхвърля.

73 Подобен извод на Общия съд, основан на факта, че страната не представя пред него акта, на чието съдържание се позовава, и следователно не му дава възможност да провери това съдържание, съответно е проява не на „прекомерен формализъм“ на този съд, а на добро правораздаване, поради което няма основание да се поддържа, че по този начин Общият съд е накърнил самата същност на правото на ефективна съдебна защита на страната, чиито твърдения са отхвърлени по това съображение.

74 Ето защо твърденията по това основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

По петото основание за обжалване

Доводи на страните

75 С това основание за обжалване Република Гърция упреква Общия съд, че в точки 184—198 от обжалваното съдебно решение е постановил, че първото съобщение от 24 ноември 2011 г., посочено в точка 24 от настоящото решение, отговаря на изискванията по член 11 от Регламент № 885/2006 и следователно изпълнява функцията си на предупреждение в съответствие с член 31 от Регламент № 1290/2005.

76 По-конкретно Република Гърция по същество поддържа, че разследването, свързано с режима на кръстосано спазване, се отнася само до референтните 2009—2010 г., така че първото съобщение от 24 ноември 2011 г. не може да важи и за референтната 2011 г. Всъщност към момента на това съобщение Република Гърция не била в състояние да отстрани установените от Комисията нередности и да избегне прилагането на допълнителна корекция за референтната 2011 г. Като не взел предвид невъзможността на Република Гърция да приеме коригиращи мерки за референтната 2011 г., Общият съд нарушил член 11 от Регламент № 885/2006 и член 31 от Регламент № 1290/2005, както и член 11, параграф 2 и член 53, параграф 6 от Регламент № 1122/2009. При всички случаи обжалваното съдебно решение не било достатъчно мотивирано.

77 Комисията иска твърденията по това основание за обжалване да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Съображения на Съда

78 Най-напред, следва да се отбележи, че в контекста на съвместно управление между държавите членки и Съюза Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) финансира разходите, направени в съответствие с правото на Съюза. В рамките на това съвместно управление Комисията отговаря за извършването на клиринг с оглед на съответствието съгласно член 31 от Регламент № 1290/2005. В това отношение член 31, параграф 4, буква а) от този регламент предвижда, че не може да бъде отказано финансиране за разходите, извършени повече от 24 месеца преди Комисията писмено да е съобщила на държавата членка заключенията от проверката.

79 По-нататък, видно от постоянната практика на Съда, крайното и окончателно решение за приключване на сметките се взема след провеждането на специално състезателно производство, в което съответната държава членка трябва да разполага с всички необходими гаранции, за да представи гледната си точка (вж. в този смисъл решение от 29 януари 1998 г., Гърция/Комисия, C-61/95, EU:C:1998:27, т. 39 и цитираната съдебна практика).

80 В този контекст член 11 от Регламент № 885/2006 конкретизира процедурата по клиринг с оглед на съответствието, като определя различните ѝ етапи и процесуалните гаранции, позволяващи на съответната държава членка да представи гледната си точка. В този смисъл, от една страна, съгласно член 11, параграф 1, първа алинея от Регламент № 885/2006 Комисията трябва, ако след провеждане на разследване стигне до заключението, че разходите не са извършени в съответствие с правилата на Съюза, да съобщи на съответната държава членка своите констатации и да ѝ посочи коригиращите мерки, които се необходими, за да се осигури в бъдеще съобразяването с тези правила.

81 В това отношение от постоянната практика на Съда следва, че ако нередностите, обосноваващи прилагането на финансова корекция, са налице и след датата на писменото съобщение за заключенията на проверката, Комисията има право и дори е длъжна да вземе предвид това обстоятелство, когато определя периода, за който трябва да се отнася съответната финансова корекция (решение от 9 януари 2003 г., Гърция/Комисия, C-157/00, EU:C:2003:5, т. 45).

82 Освен това постоянна практика на Съда е и че писменото съобщение по член 11, параграф 1, първа алинея от Регламент № 885/2006 трябва да дава на съответната държава членка ясна представа за резервите на Комисията, така че да може да изпълни отредената му с тази разпоредба предупредителна функция. От това следва, че въпросната разпоредба изисква нередността, в която е упрекната съответната държава членка, да е посочена достатъчно точно

в това писмено съобщение, така че държавата членка да е напълно наясно каква е тя (вж. в този смисъл решение от 3 май 2012 г., Испания/Комисия, C-24/11 P, EU:C:2012:266, т. 27 и 28 и цитираната съдебна практика).

83 От друга страна, важно е да се отбележи, че член 11, параграф 3, втора алинея от Регламент № 885/2006 задължава Комисията, евентуално след провеждане на помирителна процедура, да изключи от финансиране от Съюза разходите, които не са в съответствие с правото на Съюза, „до действителното осъществяване от страна на държавите членки на коригиращите мерки“.

84 От тълкуването на горепосочените разпоредби във връзка една с друга следва, от една страна, че с процедурата по клиринг с оглед на съответствието се въвежда диалог между Комисията и съответната държава членка и по същество се цели, първо, те да обменят информация, второ, тази държава членка да може да упражни правото си на защита, трето, същата да може да докаже, че констатациите на Комисията са неточни, и накрая, четвърто, тя да може да осведоми Комисията за коригиращите мерки, предприети, за да се гарантира спазването на правилата на Съюза.

85 От друга страна, обстоятелството, че съответната държава членка не е в състояние да отстрани нередностите, установени от Комисията в писменото ѝ съобщение по член 11, параграф 1, първа алинея от Регламент № 885/2006, е без значение, когато тези нередности са в периода, за който се отнася проверката на Комисията. Всъщност обратната теза би изпразнила от съдържание член 31 от Регламент № 1290/2005 и член 11 от Регламент № 885/2006, доколкото би позволила на държавата членка да твърди фактическа невъзможност за предприемане на коригиращи мерки преди приемането на решението за прилагане на финансова корекция, за да избегне тази фиксирана корекция.

86 В случая в точка 193 от обжалваното съдебно решение Общият съд най-напред отбелязва, че в първото съобщение от 24 ноември 2011 г. Комисията е посочила, че разследването се отнася за референтните 2009 г. и сл. Ето защо при упражняване на правото си на преценка на фактите и доказателствата той приема, че референтната 2011 г. е обхваната от периода, за който се отнася проверката на Комисията.

87 По-нататък, в точки 194 и 195 от обжалваното съдебно решение, противно на поддържаното от Република Гърция, Общият съд, след изчерпателен преглед на съдържанието на първото съобщение от 24 ноември 2011 г. и приложението към него, констатира, че Комисията е открила за референтните 2009—2011 г. пропуски във връзка с кръстосаното спазване, поради което с основание приема, че Комисията е идентифицирала достатъчно точно въпросните референтни години и че Република Гърция е имала възможност да изложи защитни доводи в отговор на установените за референтната 2011 г. нередности.

88 Следователно, като е приел в точка 199 от обжалваното съдебно решение, че първото съобщение от 24 ноември 2011 г. отговаря на изискванията по член 11 от Регламент № 885/2006 и изпълнява предупредителната си функция с оглед на член 31 от Регламент № 1290/2005, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, нито е нарушил задължението си за мотивиране.

89 Поради това твърденията по петото основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

90 От всички изложени по-горе съображения следва, че тъй като твърденията по първото основание за обжалване са приети, точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение следва да се отмени, доколкото Общият съд отхвърля жалбата на Република Гърция, отнасяща се до фиксираната корекция от 25 %, приложена заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях, и жалбата да се отхвърли в останалата ѝ част.

По жалбата пред Общия съд

91 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, Съдът може, когато отменя решение на Общия съд, да върне делото на Общия съд за постановяване на решение или сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

92 В случая Съдът следва да постанови окончателно решение по делото, тъй като фазата на производството позволява това.

93 От точка 50 от настоящото решение произтича, че за да се установи дали съответната площ трябва да се квалифицира като „постоянно пасище“ по смисъла на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и на член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, определящият критерий, който следва да се вземе предвид, не е видът растителност върху тази площ, а действителното ѝ използване за селскостопанска дейност, типична за „постоянните пасища“.

94 Следва обаче да се отбележи, що се отнася до свързаните с площи помощи за референтните 2009—2011 г., че в обобщаващия си доклад, приложен към спорното решение, Комисията е обосновала прилагането на фиксирана корекция от 25 % с оглед на съвкупност от нередности, свързани с определянето на постоянните пасища и контрола върху тях, които, взети заедно, са ѝ дали основание да заключи, че при прилагането на системата за контрол, която е трябвало да гарантира точността на разходите, са допуснати сериозни пропуски и това по всяка вероятност е довело до изключително големи загуби за ЕФГЗ.

95 При това положение, доколкото, от една страна, фиксираната корекция от 25 % се основава на съвкупност от нередности, една от които обаче се дължи на неправилно тълкуване на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 и на член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, и от друга страна, това неправилно тълкуване е могло да има отражение върху преценката на Комисията относно другите установени от нея слабости, е необходима нова преценка, за да се провери дали този размер на корекцията продължава да е обоснован.

96 Поради това следва да се приеме, че първото основание за отмяна, посочено в жалбата на Република Гърция до Общия съд, е налице и съответно да се отмени спорното решение в частта, в която се прилага фиксирана финансова корекция от 25 % за свързаните с площи помощи за референтните 2009—2011 г. заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях.

По съдебните разноски

97 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

98 Съгласно член 138, параграф 3 от този правилник, приложим по силата на член 184, параграф 1 от същия към производството по обжалване на актове на Общия съд, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

99 Тъй като и Република Гърция, и Комисията са загубили по едно или няколко от предявените основания, те следва да понесат съдебните разноски, които са направили в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване.

100 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим по силата на член 184, параграф 1 от същия към производството по обжалване на актове на Общия съд, държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

101 Кралство Испания като встъпила страна в настоящото производство по обжалване понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

1) Отменя точки 1 и 2 от диспозитива на решението на Общия съд на Европейския съюз от 1 февруари 2018 г., Гърция/Комисия (T-506/15, непубликувано, EU:T:2018:53), доколкото, от една страна, Общият съд отхвърля жалбата на Република Гърция, отнасяща се до фиксираната корекция от 25 %, която с Решение за изпълнение 2015/1119/ЕС на Комисията от 22 юни 2015 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), е приложена за референтните 2009—2011 г. заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях, и от друга страна, се произнася по съдебните разноски.

2) Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

3) Отменя Решение за изпълнение 2015/1119 в частта, в която заради слабости при определянето на постоянните пасища и контрола върху тях спрямо Република Гърция е приложена фиксирана финансова корекция от 25 % за свързаните с площи помощи за референтните 2009—2011 г.

4) Република Гърция и Европейската комисия понасят съдебните разноски, които са направили в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване.

5) Кралство Испания понася съдебните разноски, които е направило в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване.

Подписи