Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

11 декември 2015 година*

„ЕЗФРСР — Разходи, изключени от финансиране — Развитие на селските райони — Еднократна финансова корекция — Допустимост на разходите, осъществени за закупуването на употребявани машини и оборудване — Дерогации за микро-, малки и средни предприятия — Член 55, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006“

По дело T-124/14

Република Финландия, за която се явяват J. Heliskoski и S. Hartikainen, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi и T. Sevón, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на Решение за изпълнение 2013/763/ЕС на Комисията от 12 декември 2013 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 338, стр. 81) в частта, в която се изключват от финансиране от страна на Съюза в рамките на ЕЗФРСР някои разходи на Република Финландия в размер на 927 827,58 EUR поради несъответствието им с нормите на Съюза,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

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

секретар: C. Heeren, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 юни 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: фински.

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 В периода 23—27 май 2011 г. Европейската комисия осъществява проверка на място във Финландия (разследване RD1/2011/805/FI) във връзка с мярка M312 „Създаване и развитие на микропредприятията“.

2 На 9 септември 2011 г. Комисията изпраща до финландските власти съобщение по смисъла на член 11, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията от 21 юни 2006 година относно реда и начина на прилагане на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета по отношение на акредитирането на агенциите платци и други стопански субекти, както и по отношение на клиринга на счетоводните сметки на ЕФГЗ и ЕЗФРСР (ОВ L 171, стр. 90; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 37), с което ги уведомява за резултата от проверката на място. В съобщението Комисията излага мотивите, поради които счита, че при финансирането на разходите за развитие на селските райони, считано от финансовата 2007 г. финландските власти не са спазили някои изисквания на правото на Европейския съюз, сред които са тези, които произтичат от член 55, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 80, стр. 133), изменен, като приканва тези власти да уточнят условията, при които считат за допустими разходите, осъществени за закупуване на употребявано оборудване. Освен това Комисията подлага на критика слабостите при проверката на основателността на разходите, които са свързани със закупуването на определено употребявано оборудване по смисъла на член 26, параграф 2, буква г) от Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 368, стр. 74).

3 В отговор на Комисията Република Финландия посочва в писмо от 3 ноември 2011 г., че счита действията си за съвместими с нормите на Съюза, и по-специално с член 55 от Регламент № 1974/2006, който позволявал на държавите членки да определят условията, при които разходите за закупуването на употребявано оборудване може да се приемат за допустими. Във Финландия тази възможност била въведена от членове 23 и 35 от Указ № 632/2007, определящ също така и условията за предоставяне на помощ.

4 В писмо от 16 януари 2012 г. Комисията поканва финландските власти на двустранна среща в Брюксел (Белгия), която се провежда на 2 февруари 2012 г. С писмо от 29 февруари 2012 г. Комисията изпраща на финландските власти протокола от тази среща в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент № 885/2006, както и искане за допълнителна информация. В приложение 1 към това писмо Комисията, от една страна, излага доводите, поради които счита Указ № 632/2007 за несъвместим с условията по член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, и от друга страна, потвърждава критиката си на слабостите при проверката на основателността на разходите, които са свързани със закупуването на определено употребявано оборудване.

5 На 27 април 2012 г. финландските власти представят становището си по протокола от срещата на 2 февруари 2012 г. и своя отговор на искането за допълнителна информация.

6 На 13 май 2013 г. Комисията изпраща на финландските власти датирано от 6 май същата година официално съобщение по член 11, параграф 2, трета алинея и член 16, параграф 1 от Регламент № 885/2006, с което обявява финансова корекция в общ размер 927 827,58 EUR за периода от

9 септември 2009 г. до 15 октомври 2012 г. Комисията излага мотивите, поради които счита, че по отношение на помощите за закупуване на употребявано оборудване финландските власти не са спазили условията по член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 и член 26, параграф 2, буква г) от Регламент № 1975/2006.

7 На 19 юни 2013 г. в съответствие с член 16 от Регламент № 885/2006 Финландската република отправя до помирителния орган искане за помирение. С писмо от 5 септември 2013 г. помирителният орган обявява, че няма да се произнесе по искането, тъй като посоченият във финансовата корекция размер е под един милион евро.

8 В точка 17.1 от обобщения доклад от 18 ноември 2013 г. Комисията посочва, от една страна, че относно допустимостта на помощите за закупуване на употребявано оборудване практиките на финландските власти не отговарят на условията по член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, тъй като Република Финландия не е определила и надлежно мотивирала особените случаи, при които по изключение е допустимо употребяваното оборудване да бъде финансирано от ЕЗФРСР. Напротив, приложимите разпоредби на Указ № 632/2007 предвиждали обща възможност за инвестиране в употребявано оборудване, допустимостта на което следва да се определя за всеки отделен случай в зависимост от неясно определения критерий на „най-благоприятната от общо икономическа гледна точка“ възможност. От друга страна, Комисията установява, че при проверката на основателността на разходите, свързани с финансирането на употребявано оборудване, има слабости и тя не отговоря на условията по член 26, параграф 2, буква г) от Регламент № 1975/2006. От това тя заключва, че следва да бъде наложена финансова корекция в размер на 100 % по отношение на помощите за закупуване на употребявано оборудване, която съответства на сумата 927 827,58 EUR. По отношение на придружената от слабости проверка на основателността на разходите, които са свързани с финансирането на употребявано оборудване, Комисията предлага финансова корекция в размер на 10 %, съответстваща на сумата 14 208,31 EUR, която обаче се поглъща изцяло от първата финансова корекция.

9 На 12 декември 2013 г. Комисията приема Решение за изпълнение 2013/763/ЕС за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 338, стр. 81) (наричано по-нататък „обжалваното решение“). На 13 декември 2013 г. решението е нотифицирано на Република Финландия под номер C (2013) 8743.

10 В обжалваното решение, позовавайки се на „обобщения доклад [от 18 ноември 2013 г.]“ (съображение 6 от обжалваното решение), Комисията изключва по отношение на финансовите 2009—2012 разходите, които Република Финландия е обявила за закупуването на употребявани машини и оборудване в рамките на мярката „Развитие на селските райони, ЕЗФРСР, оси 1 + 3 — мерки за инвестиции (2007—2013 г.)“. Там финансовата корекция общо в размер от 927 827,58 EUR е определена като „еднократна“ и тя се обосновава с „[н]есъответствието с член 55 от Регламент […] № 1974/2006“. Тъй като финансовата корекция се основава на „[с]лабости при проверката на основателността на разходите“, тя е определена като „еднократна“ при ставка от 10 % и съответства на сумата 14 208,31 EUR, без да има „[ф]инансово въздействие“ (вж. член 1 във връзка с приложението към обжалваното решение, стр. 98 и 99).

Производство и искания на страните

11 На 19 февруари 2014 г. Република Финландия подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

12 По доклад на съдията докладчик Общият съд (четвърти състав) решава да започне устната фаза на производството.

13 Устните състезания и отговорите на страните на зададените им от Общия съд устни въпроси са изслушани в съдебното заседание от 12 юни 2015 г.

14 Република Финландия иска от Общия съд:

— да отмени обжалваното решение, в частта, в която Комисията иска от нея да ѝ възстанови финансиране в размер на 927 827,58 EUR,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15 Комисията иска от Общия съд:

— да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди Република Финландия да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По предмета на спора

16 В подкрепа на жалбата си Република Финландия се позовава по същество само на едно основание, изведено от нарушение на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006.

17 В това отношение следва да се обърне внимание на потвърждението от Република Финландия в нейната реплика, че жалбата ѝ се отнася само до наложената с обжалваното решение еднократна финансова корекция. Това се потвърждава и от повдигнатото в жалбата основание за отмяна, което се позовава изрично на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, а не на член 26, параграф 2, буква г) от Регламент № 1975/2006, на който е основана еднократно платимата финансова корекция. Следователно предметът на настоящия спор се свежда до законосъобразността на прилагането от страна на Комисията на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, за да обоснове посочената еднократна финансова корекция.

18 Според Република Финландия Комисията не е взела под внимание връзката между член 55, параграф 1, първа алинея, буква б) от Регламент № 1974/2006 (наричана по-нататък „първата алинея“) и втората алинея на същия член (наричана по-нататък „втората алинея“). Тази норма предоставяла на държавата членка широко право на преценка при вземането на решение относно допустимостта на някои употребявани машини и оборудване, без във втората алинея да се въвеждат критерии, с които да може да се определи дали помощта за закупуването на употребявани машини и оборудване може да е „надлежно обоснована“. Регламентът не изисква също така държавата членка да определя точно всеки отделен случай, в който е допустимо закупуване на употребявани машини и оборудване. Освен това член 71, параграф 3, първа алинея 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 (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, стр. 1) предвиждал изрично правилата за допустимост на разходите да се определят на национално равнище. Поради това държавите членки трябвало да определят точните критерии за определяне на случаите, при които е надлежно обосновано да се подкрепи закупуването на употребявано оборудване. Според Република Финландия понятията „оправдани случаи“ и „условията, на които трябва да отговарят“ са така тясно свързани, че е невъзможно да бъдат прилагани независимо едно от друго. Поради това, за да бъде надлежно

обосновано предоставянето на помощта за закупуване на употребявани машини и оборудване, е достатъчно държавата членка да определи условията за допустимост, както и тези условия да бъдат изпълнени.

19 В отговор Комисията посочва, че първата алинея въвежда общо правило, съгласно което допустимите разходи за финансирани от ЕЗФРСР инвестиции се свеждат до закупуването или закупуването на лизинг на нови машини и оборудване. В съответствие с втората алинея единствено при дерогация от първата алинея и в „оправдани случаи“ закупуването на употребявано оборудване можело да се счита за допустим разход. Поради това държавата членка следвало да предвиди конкретно посредством определение редките „оправдани случаи“, в които може да бъде предоставяна помощ. Само подобен подход щял да бъде съвместим, от една страна, с целта на инвестиционната помощ за селско стопанство на Общността, изведена в съображение 21 от Регламент (ЕО) № 1689/2005, която цел се състои в модернизирането на земеделските стопанства, за да се подобри тяхната икономическа ефективност чрез по-добро използване на производствените фактори, включително чрез въвеждането на нови технологии и иновации, и от друга страна, този подход щял да е съвместим с целите на предоставената от ЕЗФРСР помощ, както те са изведени в съображение 23 от същия регламент и които се състоят в насърчаването на подобренията в преработката и търговията на основни земеделски и горски продукти. Предвиденото ограничение по отношение на помощите за употребявано оборудване било съвместимо и с целта по член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1698/2005, която е насочена към подобряване на конкурентоспособността на земеделието и горското стопанство чрез подпомагане на преструктурирането, развитието и иновациите (вж. също съображение 46 от този регламент). Като цяло тези цели не можели да се достигнат освен чрез инвестирането в ново оборудване.

20 Възприетото от Република Финландия тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 противоречало както на неговата структура, която установява едно общо правило и една дерогация, така и на „нормативната йерархия“ между това правило и тази дерогация. От текста му следвало, че помощта за употребявано оборудване дерогира общото правило относно закупуването на ново оборудване, което само по себе си не изисква конкретно обосноваване. Именно поради дерогиращия характер на тази помощ държавите членки можели да финансират закупуването на употребявано оборудване само в „оправдани случаи“, тоест чрез прилагане на допълнително усилие с оглед на определението и на мотивите. Възприетото обаче от Република Финландия тълкуване разширявало обхвата на дерогацията до такава степен, че я превръщало в общо правило. В това отношение Република Финландия не можела да се позовава на съществуващо право на преценка, тъй като критерият за „оправдани случаи“ следва да се тълкува по еднакъв начин във всички държави членки, които са длъжни да спазват ясно определените в Регламент № 1974/2006 рамки. По този начин прилагането на дерогацията по член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 предполагало предварително и подходящо определяне от страна на държавата членка на „оправдани случаи“, тоест на ограничен брой случаи, които са ясно предвидени. Във връзка с това Комисията оспорва и довода, съгласно който критериите за „оправдани случаи“ и за „условията, при които закупуването на употребявано оборудване може да се счита за допустим разход“, били взаимно свързани и трябвало да се прилагат заедно. От това Комисията заключва, че финландската правна уредба не предвижда определение в съответствие с член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 за „оправдани случаи“, при които помощта може чрез дерогация да бъде предоставена за закупуване на употребявано оборудване.

21 Общият съд счита за необходимо да се съсредоточи при преценката си върху основателността на тълкуването на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, което Комисията е възприела в обжалваното решение, разгледано с оглед на обобщения доклад. Всъщност страните имат разногласие основно по тълкуването, което следва да се даде на първата и на втората алинея, както и на отношението помежду им. Член 55 предвижда по-конкретно следното:

„1. В случай на инвестиции, допустимите разходи се ограничават до:

[…]

б) закупуването или закупуването на лизинг на нови машини и оборудване, включително компютърен софтуер до пазарната стойност на активите. […];

[…]

Чрез дерогация на разпоредбите на буква б) от първа алинея и единствено за микро, малки и средни предприятия […], държавите членки могат в оправдани случаи да определят условията, при които закупуването на употребявано оборудване може да се счита за допустим разход“.

22 Според Комисията първата алинея въвежда общо правило, съгласно което „допустимите разходи“ за финансирани от ЕЗФРСР инвестиции „се свеждат до закупуването или закупуването на лизинг на нови машини и оборудване“. В съответствие с втората алинея единствено „[ч]рез дерогация от първата алинея“, тоест от посоченото общо правило, „и единствено за микро, малки и средни предприятия“, „държавите членки могат в оправдани случаи да определят условията, при които закупуването на употребявано оборудване може да се счита за допустим разход“. Следователно, за да приложи тази дерогация, съответната държава членка следвало предварително да предвиди конкретно във вътрешното си право посредством определение „оправданите случаи“, в които по изключение може да бъде предоставяна помощ за инвестиране в употребявано оборудване.

23 От друга страна, макар Република Финландия да не оспорва дерогиращия характер като такъв на втората алинея по отношение на първата алинея, тя твърди по същество, че тази дерогация не следва да се разбира като изтълкувано в ограничен смисъл изключение, а като специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия. Държавите членки имали свобода при упражняването на своето право на преценка да въведат подобен режим, на който те могат да определят съдържанието чрез предвиждането на „условия“ за допустимост на разходите с оглед на закупуването на употребявано оборудване. Тези условия трябвало да бъдат „тясно свързани“ с „оправдани случаи“, които държавата членки би могла, ако липсва определение в правото на Съюза, да уточни при упражняването на своето право на преценка. Достатъчно било националната правна уредба да определи тези „условия“ за допустимост, след което те да бъдат изпълнени, за да се приеме, че разходите, осъществени за закупуване на употребявано оборудване, представляват „оправдани случаи“.

24 За да се отговори на така повдигнатите въпроси относно тълкуването и за да се определи точно приложното поле на разпоредбите на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, както и на съществуващата връзка между тях, е необходимо в съответствие с постоянната съдебна практика да се пристъпи към буквално, телеологично, историческо и свързано с контекста тълкуване (вж. в този смисъл решения от 20 ноември 2002 г., Lagardère и Canal+/Комисия, T-251/00, Rec, EU:T:2002:278, т. 72—83 и от 6 октомври 2005 г., Sumitomo Chemical и Sumika Fine Chemicals/Комисия, T-22/02 и T-23/02, Rec, EU:T:2005:349, т. 41—60).

По буквалното тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006

По дерогиращия характер на втората алинея

25 В рамките на буквалното тълкуване следва да се разгледа правното естество на първата и на втората алинея, както и на съществуващата между тях връзка. Във връзка с това трябва да се има предвид фактът, че текстовете на правото на Съюза се изготвят на множество езици и че всички езикови редакции са еднакво автентични, поради което тълкуването на разпоредба на правото на Съюза предполага да бъдат сравнени езиковите редакции (вж. в този смисъл решения от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, Rec, EU:C:1982:335, т. 18 и от 7 ноември 2007 г., Германия/Комисия, T-374/04, Сб., EU:T:2007:332, т. 95).

26 Както обаче страните признават преди всичко в съдебното заседание, сравняването на различните езикови редакции не позволява да се изясни допълнително приложното поле на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, и по-специално значението на специфичната връзка между първата и втората алинея.

27 Що се отнася до израза „[ч]рез дерогация“ във втората алинея, той може да означава или ограничаване на приложното поле на дадено общо правило посредством въвеждането на различно правило за абстрактно определена хипотеза или хипотези, формално изразено в принципите specialia generalibus derogant и legi speciali per generalem non derogatur, и поради това представляващо изключение в тесен смисъл, или може да се отнася до решение на автора на разглежданата правна уредба да не прилага общото правило по отношение на някои положения или някои адресати, като спрямо тях приложи различен или специфичен режим извън неговото приложно поле.

28 Всъщност страните не оспорват, че първата алинея представлява общо или главно правило, а втората алинея предвижда различно разрешение за микро-, малки и средни предприятия, което позволява тя да бъде определена при всички случаи като дерогиращо правило. Както обаче бе посочено в точка 27 по-горе, подобна квалификация не е равнозначна непременно на квалифицирането като изключение в тесен смисъл, а може да указва на наличието на отделен и специфичен режим спрямо режима, установен с общото или главно правило. По този начин английската дума „derogation“, италианската „deroga“ и португалската „derrogação“ не са във всички случаи синоними на „exception“, „eccezione“ и „exceção“. По същия начин немското понятие „abweichend“ и нидерландското „[i]n afwijking“ означават „различен“ или „отличаващ се“ без непременно да указват изключение. Накрая, испанският израз „no obstante“ означава „въпреки това“, което може, но не трябва непременно да се отнася до изключение в тесен смисъл.

29 Въпросът за квалифицирането на втората алинея като изключение в тесен смисъл или като дерогиращо правило, предвиждащо възможността за установяване на различен и специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия, не би могъл да се реши и поради това че в повечето от езиковите редакции думите, които са равнозначни на израза „чрез дерогация“, са разделени със съюза „и“ от втората част на изречението, което чрез използването на наречието „единствено“ (only, exclusivamente, unicamente, alleen) се отнася до микро-, малки и средни предприятия. Всъщност от това не може ясно да се установи дали законодателят на Съюза е възнамерявал да въведе подобно изключение в тесен смисъл, или само да разреши на държавата членка да установи дерогиращ и специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия, тъй като заедно разгледани изразите „чрез дерогация“ и „и единствено“ биха могли да се изтълкуват и по двата начина. Така едновременното наличие в същото изречение на посочените по-горе два ограничаващи елемента не указва достатъчно ясно и точно дали

втората алинея представлява изключение в тесен смисъл, или е само дерогиращо правило, предвиждащо възможността за установяване на различен и специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия.

30 От изложеното следва, че в случая не е непременно приложима съдебната практика, която се основава на принципа от римското право singularia non sunt extendenda, съгласно който предвиждащите изключения правила на Съюза трябва да се тълкуват ограничително, за да се запази полезното действие на общото правило, което те дерогират (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2001 г., Heininger, C-481/99, Rec, EU:C:2001:684, т. 31 и цитираната съдебна практика и от 13 декември 2012 г., BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Сб., EU:C:2012:799, т. 40 и 41 и цитираната съдебна практика), при което подобно ограничително тълкуване не се налага, ако втората алинея трябва да се квалифицирана като дерогиращо правило, предвиждащо възможността за установяване на различен и специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия.

31 Поради това буквалното тълкуване не позволява да се установи дали втората алинея представлява изтълкувано в ограничен смисъл изключение съгласно посочената в точка 30 по-горе съдебна практика, както по същество твърди Комисията, а единствено може да се установи, че в нея се предвижда специфично правило за микро-, малки и средни предприятия.

По връзката между критериите „оправдани случаи“ и „условия“ за допустимост

32 Що се отнася до точния обхват на втората алинея, следва да се припомни, че страните имат разногласия относно това дали ако втората алинея е приложима само в изключителни случаи, които освен това трябва да бъдат предварително и конкретно определени от държавата членка в нейната вътрешна правна уредба, или тя има по-широк обхват, който по принцип включва всички случаи, при които според преценката на компетентните национални власти са изпълнени „условията“ за допустимост по вътрешната правна уредба, то тези условия представляват сами по себе си „оправдани случаи“, когато посочените власти решат да ги приложат и да мотивират тяхното прилагане в съответствие с преследваните от разглежданите правила цели.

33 Във връзка с това следва да се посочи най-напред, че съгласно недвусмисления текст на втората алинея, независимо от нейната езикова редакция, държавите членки имат право на преценка при въвеждането и прилагането на различен и специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия, като за целта те „могат […] да определят условията, при които закупуването на употребявано оборудване може да се счита за допустим разход“. Също така безспорно е, че за критерия „оправдани случаи“ няма определение в правото на Съюза, поради което държавите членки имат също право на преценка при определянето на тези случаи, освен когато става дума за установяването на „условия“ за допустимост.

34 По-нататък, действително законодателят на Съюза е искал да придаде собствено и различно значение, от една страна, на критерия „оправдани случаи“ и от друга страна, на критерия „условия“ за допустимост. Тази констатация обаче сама по себе си не позволява да се потвърди тълкуването, което Комисията прави на критерия за „оправдани случаи“, а именно че е необходимо държавата членка да приеме правна уредба с общо действие, която да определи предварително конкретните случаи, при които закупуването на употребявани машини и оборудване може да се счита за допустим разход. Напротив, предвид структурата на втората алинея критерият за „оправдани случаи“ е непосредствено свързан с оправомощаването и правото на преценка на държавата членка („могат в оправдани случаи да определят“) да въведе и приложи различен и специфичен режим по отношение на микро-, малките и средните предприятия. Във връзка с това е без значение по-специално, че редакциите на датски („I behørigt begrundede tilfælde“) и на португалски език („Em casos devidamente fundamentados“) поставят критерия за „оправдани случаи“ съвсем в началото на втората алинея.

35 С оглед на изложеното критерият за „оправдани случаи“ се свежда до квалифицирането на начина, по който държавата членка следва да упражни своето право на преценка съгласно втората алинея и преди всичко да мотивира това упражняване на право. С други думи, всеки път когато държавата членка счита за подходящо да упражни своето правомощие и посоченото право на преценка, тя трябва в рамките на евентуалното си решение да приеме правила с общо действие или в рамките на евентуалното си решение по конкретен случай на закупуване на употребявано оборудване да изложи съответните мотиви в подкрепа на своето решение, за да спази посочения критерий и да позволи на Комисията да упражни контрол във връзка с това. Следва да се приеме, че това е разбирането и по отношение на съвкупността от езикови редакции на втората алинея, при което то е достатъчно да гарантира на Комисията възможността да осъществи подходящ контрол a posteriori върху упражняването от държавата членка на правото ѝ на преценка съгласно втората алинея в съответствие с целите на приложимите норми на Съюза (вж. също т. 40 и 41 по-долу).

36 Накрая, ако законодателят на Съюза е имал намерение да въведе правило, което съответства на възприетото от Комисията тълкуване, той е следвало ясно да посочи, че държавата членка трябва да приеме правила с общо действие, предварително уточнявайки всички случаи, при които финансирането на закупуването на употребявани машини и оборудване може да се счита за допустимо, какъвто обаче не е случаят с втората алинея. Съгласно принципа на правна сигурност правните субекти, сред които са и държавите членки, не могат да бъдат потърпевши от трудности в тълкуването, които се държат на неточни правни норми, предвиждащи по отношение на тях неблагоприятни имуществени последици (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 29 април 2004 г., Sudholz, C-17/01, Rec, EU:C:2004:242, т. 34 и цитираната съдебна практика, от 7 юни 2005 г., VEMW и др., C-17/03, Rec, EU:C:2005:362, т. 80 и от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, Сб., EU:C:2015:386, т. 77 и цитираната съдебна практика).

37 При тези условия в рамките на буквалното тълкуване следва да се отхвърли доводът на Комисията, че по същество, от една страна, втората алинея представлява изтълкувано в ограничен смисъл изключение по отношение на предвиденото в първата алинея общо или главно правило и от друга страна, че държавата членка следва в съответствие с критерия на „оправдани случаи“ да приеме предварително правна уредба с общо действие, съдържаща точните мотиви, които определят тези случаи и обосновават прилагането на установените в тях различни „условия“ за допустимост, така че да не може обхватът на твърдените изключения да изпразни от съдържание общото правило и да засегне неговото полезно действие.

По телеологичното тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006

38 При телеологичното тълкуване следва да се има предвид общата цел на Регламент № 1698/2005 и на Регламент № 1974/2006, а именно „подпомагане на развитието на селските райони“.

39 Съображения 21 и 23 от Регламент № 1698/2005 уточняват тази цел по-конкретно по следния начин:

„(21) Целта на инвестиционната помощ за селско стопанство от Общността е да модернизира земеделските стопанства, за да подобри тяхната икономическа ефективност чрез по-добро използване на производствените фактори, включително въвеждането на нови технологии и иновации, планирано качество, органични продукти и диверсификация във и/или извън стопанствата, включително нехранителните сектори и енергийните култури […]

(23) Подобрения в преработката и търговията на основни земеделски и горски продукти следва да се насърчават чрез помощи за инвестиции, насочени към подобряване ефективността в преработвателния и търговския сектор, насърчаване преработката на земеделска и горска

продукция чрез възобновяема енергия, въвеждайки нови технологии и иновации, като се откриват нови пазарни възможности за земеделските и горски продукти, поставяне на ударение върху качеството, подобряване опазването на околната среда, безопасността на труда, хигиената и хуманното отношение към животните, както е целесъобразно, като целта е основно микропредприятията, малките и средни предприятия и други предприятия с определен обем, които имат по-добри възможности да добавят стойност към местните продукти, като се опростяват същевременно условията за инвестиционна помощ в сравнение с тези, определени в Регламент (ЕО) № 1257/1999“.

40 По този начин основната цел на Регламент № 1698/2005 е да позволи модернизирането и подобряването на икономическите показатели на предприятията, сред които по-специално са малките и средните предприятия (МСП) в селското стопанство, по-конкретно чрез поощряването на въвеждането на нови технологии и иновации. Тази цел обаче не изисква по отношение на МСП непременно и изключително да се инвестира в нови или иновационни машини и оборудване. Действително финансирането на подобни инвестиции би могло да подтикне към модернизиране и конкурентоспособност на МСП, което също е свързано с целта да се допринесе за подобряване на качеството на живот и труд в селскостопанските райони, за насърчаване на разнообразяването на икономическите дейности и за защита на околната среда чрез иновационни технологии. Въпреки това в случая с посочените в съображение 23 in fine от Регламент № 1698/2005 МСП, които са мнозинството от действащите оператори в сектора и чиито финансови възможности са като цяло по-слаби в сравнение с тези, с които разполагат големите предприятия, инвестирането в ново оборудване невинаги може да допринесе за постигането на тези цели. Поради това може да се приеме, че закупуването на употребявано оборудване с високо технологично равнище, но на намалена цена и дори на нови технологии, които са по-добри от тези на определено ново оборудване, отговаря също на нуждите на тези предприятия и дори допринася повече за тяхното технологично и икономическо развитие по смисъла на предвидената модернизация в сектора на селското стопанство.

41 От тази гледна точка предоставянето на държавите членки на правото да въведат и да приложат отделен и специфичен режим за микро-, малки и средни предприятия по отношение на закупуването на употребявано оборудване, се вписва напълно в целите на Регламент № 1698/2005 и на Регламент № 1974/2006, поради което, за разлика от твърдението на Комисията, не се налага правилата на този режим с оглед на посочените цели да бъдат тълкувани ограничително. При все това критерият на „оправдани случаи“ във втората алинея трябва да се тълкува в съответствие с тези цели, така че да се избегне възможността държавата членка да използва своето право на преценка по втората алинея с оглед на странични за тези цели съображения и да се позволи на Комисията да упражни в това отношение ефикасен контрол.

42 Следователно телеологичното тълкуване не може да постави под съмнение извода от направения с оглед на буквалното тълкуване анализ на втората алинея.

По тълкуването с оглед на контекста на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006

43 Следва да се посочи, че тълкуването с оглед на контекста извън определената от член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 правно-нормативна рамка не може да опровергае, нито да потвърди извода от направения във връзка с буквалното тълкуване анализ на втората алинея.

44 В това отношение от член 71, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1698/2005 следва, че държавите членки имат компетентност да определят „[п]равилата за допустимост на разходите“ в рамките на подкрепата от страна на ЕЗФРСР на развитието на селските райони. Макар в този член да се посочва, че държавите членки поначало са длъжни да приемат за тази цел правила с

общо действие, въпреки това от него не следва, че държавите членки имат неограничено право на преценка при въвеждането на тези правила, нито че последните следва да имат определено съдържание. Преди всичко държавите членки са длъжни да спазват условията и ограниченията, които са предвидени от конкретно приложимите само в този контекст норми на Съюза и дори представляват конкретната правна основа за дадената нормотворческа дейност. Такъв е случаят с член 55, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1974/2006, който е lex specialis по отношение на член 71, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1698/2005, но все пак предоставя съществена възможност за преценка на държавите членки (вж. т. 33 по-горе). По същия начин, макар член 5, параграф 7 от същия регламент — съгласно който „[д]ържавите членки гарантират, че проектите, финансирани от ЕЗФРСР, са в съответствие с Договора [за ФЕС]“ — във връзка с член 310, параграф 5 ДФЕС, член 317, първа алинея ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС да изисква от националните власти лоялно сътрудничество с Комисията при изпълнението на бюджета на Съюза в съответствие с принципа на добро финансово управление, тези общи задължения не могат да внесат полезни уточнения по отношение на спорното тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006.

45 Поради това от тези правила и основни принципи не би могъл да се изведе по-точен анализ на втората алинея, и в частност на критерия за „оправдани случаи“ и критерия за „условия“ за допустимост, както и на връзката помежду им в рамките на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, което би надхвърлило рамките на резултатите от изложените в точки 25—42 по-горе буквално и телеологично тълкуване.

46 Следователно тези разпоредби не внасят допълнителна яснота за разбирането на посочените критерии.

По тълкуването на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 с оглед на по-ранните и на последвалите разпоредби

47 При тълкуването на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 с оглед на по-ранните разпоредби следва да се обърне внимание на относимите норми, които са били приложими преди влизането в сила на Регламент № 1698/2005 и Регламент № 1974/2006.

48 В това отношение приложими са били Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно подпомагане на развитието на селските райони от ФЕОГА и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134), както и Регламент (ЕО) № 445/2002 на Комисията от 26 февруари 2002 г. и Регламент № 817/2004 на Комисията от 29 април 2004 г. за прилагане на Регламент № 1257/1999 (ОВ L 74, стр. 1 и ОВ L 153, стр. 30). За разлика от член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, член 22, първа алинея, буква б) от Регламент № 445/2002 не е съдържал изрични правила относно закупуването на употребявано оборудване или относно МСП, а е уреждал единствено допустимите разходи за „нови машини и оборудване, включително компютърен софтуер“. Същото се отнася и до член 27 от Регламент № 817/2004.

49 От друга страна, допустимостта на разходите за закупуване на употребявано оборудване е била предвидена в областта на структурните фондове, а именно в правило № 4 от Регламент (ЕО) № 1685/2000 на Комисията от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета 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). Същото се отнася и до правило № 4 от Регламент (ЕО) № 448/2004 на Комисията от 10 март 2004 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1685/2000 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент

(ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на допустимостта на разходите за операции, съфинансирани от структурните фондове, и за оттеглянето на Регламент (ЕО) № 1145/2003 (ОВ L 72, стр. 66; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 144).

50 От посоченото следва, че преди влизането в сила на Регламент № 1698/2005 и Регламент № 1974/2006 допустимостта на разходите за употребявано оборудване е била действително обект на правната уредба относно структурните фондове, но е била изключена от приложното поле на Регламент № 1257/1999.

51 Освен това следва да се уточни, че Регламент № 1698/2005 и Регламент № 1974/2006 са заменени от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 (ОВ L 347, стр. 487), както и от Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби (ОВ L 227, стр. 1). Въз основа на оправомощаването по член 45, параграф 6 от Регламент № 1305/2013 Комисията е утвърдила член 13, буква б) от Делегиран регламент № 807/2014, съгласно който „държавите членки определят в програмите си за развитие на селските райони условията, при които закупуването на използвано оборудване може да се признава за допустим за подпомагане разход“. Следователно, за разлика от член 55, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1974/2006, тези нови норми не предвиждат нито специфичен режим за МСП, нито критерия за „оправдани случаи“. Освен това, що се отнася до условията за допустимост на закупуването на употребявано оборудване, те предвиждат изрично държавите членки да приемат правила с общо действие в рамките на „програмите си за развитие на селските райони“.

52 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че не може да се направи какъвто и да е извод за точния обхват на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 нито от историята на създаването на разглежданата правна уредба, нито от последвалата правна уредба.

53 Накрая, различните правила относно структурните фондове също не могат да имат отражение върху тази преценка, тъй като съгласно уточнението в член 39 от Регламент № 445/2002 член 22 от същия регламент е специално правило по отношение на по-общите правила, съдържащи се в Регламент № 1685/2000, така че при всички случаи Република Финландия няма основание да се позовава на тези по-общи правила.

Заключение относно тълкуването на член 55, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1974/2006

54 С оглед на всички изложени по-горе съображения и особено на направения във връзка с буквалното тълкуване анализ в точки 25—37 по-горе следва да се заключи, че член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че втората алинея допуска държавите членки, на които предоставя във връзка с това право на преценка, да въвеждат и прилагат специфичен дерогиращ режим за микро-, малки и средни предприятия чрез уточняване на условията, при които закупуването на употребявано оборудване може да се счита за допустим разход, без да е необходимо държавите членки да определят точно и предварително в правна уредба с общо действие хипотезите, при които инвестицията съответства на даден „оправдан случай“. Въпреки това последният посочен критерий изисква от държавата членка при упражняването на своето право на преценка било при вземането на решение за приемане

на правила с общо действие, било при вземането на решение по конкретен случай да посочи мотивите, от които да е видно, че решението е прието в съответствие с критериите и целите на приложимите вътрешноправна уредба и уредба на Съюза.

55 Следователно обжалваното решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, доколкото в него се излага неправилно тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, поради което то следва да бъде отменено изцяло, без да е необходимо да се разглежда дали преценката от страна на Комисията на съвместимостта на финландската правна уредба с посочения член също е засегната от грешка при прилагане на правото. Всъщност във връзка с това е достатъчно да се уточни, че Комисията оспорва само твърде широкото приложно поле на условията за допустимост за закупуването на употребявани машини или оборудване, както и липсата на предварително и конкретно определение в Указ № 632/2007 на понятието „оправдани случаи“, което е свързано именно с нейното погрешно тълкуване на член 55, параграф 1 от същия регламент.

По съдебните разноски

56 По смисъла на член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

57 Тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с исканията на Република Финландия.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отменя Решение за изпълнение 2013/763/ЕС на Комисията от 12 декември 2013 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), в частта, в която се изключват от финансиране от страна на Съюза в рамките на ЕЗФРСР някои разходи на Република Финландия в размер на 927 827,58 EUR поради несъответствието им с нормите на Съюза.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

Prek Labucka Kreuschitz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 11 декември 2015 година.

Подписи

Съдържание

Обстоятелства, предхождащи спора 1

Производство и искания на страните 3

От правна страна 4

По предмета на спора 4

По буквалното тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 7

По дерогиращия характер на втората алинея 7

По връзката между критериите „оправдани случаи“ и „условия“ за допустимост 8

По телеологичното тълкуване на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 9

По тълкуването с оглед на контекста на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 10

По тълкуването на член 55, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 с оглед на по-ранните и на последвалите разпоредби 11

Заключение относно тълкуването на член 55, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1974/2006 12

По съдебните разноски 13