Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

24 юни 2015 година*

„Обжалване — Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) — Намаляване на финансовата помощ — Метод на изчисление чрез екстраполиране — Процедура по приемане на решението от Европейската комисия — Неспазване на определения срок — Последици“

По дело C-263/13 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 14 май 2013 г.,

Кралство Испания, за което се явява A. Rubio González, в качеството на представител,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват J. Baquero Cruz и A. Steiblytė, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano, председател на състава, S. Rodin, A. Borg Barthet, M. Berger и F. Biltgen (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

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,

постанови настоящото

* Език на производството: испански.

Решение

1 С жалбата си Кралство Испания иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз Испания/Комисия (T-65/10, T-113/10 и T-138/10, EU:T:2013:93, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което се отхвърля жалбата му за отмяна на Решения C(2009) 9270 от 30 ноември 2009 г., C(2009) 10678 от 23 декември 2009 г. и C(2010) 337 от 28 януари 2010 г. на Комисията (наричани по-нататък заедно „спорните решения“), с които се намалява предоставената от Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) финансова помощ съответно по оперативна програма „Андалусия“ по цел № 1 (1994—1999 г.), в приложение на Решение C(94) 3456 на Комисията от 9 декември 1994 г., по Оперативна програма „Баска област“ по цел № 2 (1997—1999 г.), в приложение на Решение C(1998) 121 на Комисията от 5 февруари 1998 г., и по оперативна програма „Област Валенсия“ по цел № 1 (1994—1999 г.), в приложение на Решение C(1994) 3043/6 на Комисията от 25 ноември 1994 г.

Правна уредба

2 Съгласно член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, глава 1, том 1, стр. 166) „[„н]ередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход“.

3 Член 3, параграф 1, първа алинея от този регламент гласи:

„Срокът за давност за процедурите е четири години от момента, в който нередността по смисъла на член 1, параграф 1 е извършена. Въпреки това секторните правила могат да предвиждат и по-кратък срок, който не може да бъде по-малък от три години“.

4 ЕФРР е създаден с Регламент (ЕИО) № 724/75 на Съвета от 18 март 1975 година (ОВ L 73, стр. 1 и поправка ОВ 1975 г., L 110, стр. 44), многократно изменян и впоследствие заменен, считано от 1 януари 1985 г., с Регламент (ЕИО) № 1787/84 на Съвета от 19 юни 1984 година относно Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 169, стр. 1).

5 През 1988 г. е извършена реформа на системата на структурните фондове с Регламент (ЕИО) № 2052/88 на Съвета от 24 юни 1988 година относно задачите на фондовете със структурна цел, тяхната ефикасност и съгласуването на техните интервенции с тези на Европейската инвестиционна банка и на другите съществуващи финансови инструменти (ОВ L 185, стр. 9).

6 Влезлият в сила на 1 януари 1989 г. Регламент № 2052/88 е трябвало да бъде преразгледан от Съвета по предложение на Комисията на Европейските общности в срок, който изтича на 31 декември 1993 г.

7 Този регламент е изменен с Регламент (ЕИО) № 2081/93 на Съвета от 20 юли 1993 година (ОВ L 193, стр. 5), който от своя страна е трябвало да бъде преразгледан преди 31 декември 1999 г.

8 Тези регламенти учредяват структурните фондове (Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Ориентиране“, Европейския социален фонд (ЕСФ) и ЕФРР), които са предназначени да коригират основните регионални дисбаланси в Европейския съюз, в частност като се насърчават развитието и структурното уравновесяване на

изостаналите в развитието си региони („цел № 1“) и като се преструктурират регионите, граничните региони или части от региони (включително зоните на заетост и градските общности), тежко засегнати от промишления упадък („цел № 2“).

9 Член 7 от Регламент № 2052/88, след изменението му с Регламент № 2081/93 (наричан по-нататък „Регламент № 2052/88“), озаглавен „Съвместимост и проверки“, предвижда в своя параграф 1:

„Операциите, финансирани от структурните фондове или получаващи помощ от [Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)] или от друг съществуващ финансов инструмент, трябва да са съобразени с разпоредбите на Договорите и на инструментите, изработени по силата на същите, както и с политиките на Общностите, включително тези, които се отнасят до правилата за конкуренция, възлагането на обществени поръчки, опазване на околната среда, както и прилагането на принципа на равни възможности между мъжете и жените“. [неофициален превод]

10 Регламент (ЕИО) № 4253/88 на Съвета от 19 декември 1988 година относно определяне на разпоредби за прилагането на Регламент № 2052/88 по отношение на координирането на дейностите на различните структурни фондове между тях самите и с операциите на Европейската инвестиционна банка и другите съществуващи финансови инструменти (ОВ L 374, стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО) № 2082/93 на Съвета от 20 юли 1993 година (ОВ L 193, стр. 20, наричан по-нататък „Регламент № 4253/88“, гласи в член 23, озаглавен „Финансов контрол“:

„1. С цел да се гарантира успехът на дейностите, осъществявани от публични или частни предприемачи, при изпълнение на дейностите държавите членки вземат необходимите мерки, за да:

— проверяват редовно дали финансираните от Общността операции се изпълняват правилно,

— предотвратяват и преследват нередности,

— възстановяват средства, загубени в резултат на нередности или небрежност. Освен в случаите, когато държавата членка и/или изпълняващият проекта орган предоставят доказателства, че не носят отговорност за нередности или небрежност, държавата членка е субсидиарно задължена да възстанови неправомерно изплатените суми. […]

Държавите членки информират Комисията за предприеманите в тази насока мерки, и по-специално нотифицират Комисията относно описанието на системите за управление и контрол, установени за гарантиране на ефективно изпълнение на операциите. Те информират редовно Комисията за хода на административните и съдебни производства.

[…]

2. Без да се засягат проверките, извършвани от държавите членки съгласно националните законови, подзаконови и административни разпоредби, и без да се засягат разпоредбите на член 206 от Договора [ЕИО] и всяка национална инспекция, проведена на основание член 209, буква в) от Договора, длъжностните лица или други служители на Комисията могат да проверяват на място, по-конкретно с проучване, дейностите, финансирани от структурните фондове и от системите за управление и контрол.

[…]

3. Отговорният орган и власти държат на разположение на Комисията всички оправдателни документи, свързани с разходите и проверките по всеки проект в продължение на три години след последното плащане по отношение на даден проект“. [неофициален превод]

11 Член 24 от Регламент № 4253/88, озаглавен „Намаляване, преустановяване на плащането и отмяна на помощта“, гласи:

„1. Ако изглежда, че осъществяването на дадена дейност или мярка не обосновава част или цялата финансова помощ, която е била отпусната за нея, Комисията извършва подходяща проверка на случая в рамките на партньорството, като изисква по-специално от държавата членка или от определените от нея с цел изпълнението на дейността органи да представят своите становища в определен срок.

2. Вследствие на тази проверка Комисията може да намали или да спре помощта за съответната дейност или мярка, ако проверката потвърди наличието на нередност или на значително изменение, което засяга естеството или условията за изпълнение на дейността или на мярката и за което не е било поискано одобрението на Комисията.

[…]“. [неофициален превод].

12 Съгласно член 11 от Регламент (ЕИО) № 4254/88 на Съвета от 19 декември 1988 година за приемане на разпоредби за приложение на Регламент № 2052/88 по отношение на Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 374, стр. 15), изменен с Регламент (ЕИО) № 2083/93 на Съвета от 20 юли 1993 година (ОВ L 193, стр. 34), озаглавен „Проверка за съвместимост“, „[в] подходящите случаи и съобразно процедурите, характерни за всяка политика, държавите членки предоставят на Комисията елементите във връзка със спазването на разпоредбите, предвидени в член 7, параграф 1 от Регламент […] № 2052/88“. [неофициален превод].

13 След консултация с консултативния комитет за развитие и преструктуриране на регионите и с комитета, предвиден в член 147 от Договора за ЕО, и като се позовава на член 23 от Регламент № 4253/88, Комисията приема няколко регламента за приложение, сред които е Регламент (ЕО) № 2064/97 от 15 октомври 1997 година за определяне на подробните правила за приложение на Регламент № 4253/88 по отношение на финансовия контрол, упражняван от държавите членки върху операциите, съфинансирани от структурните фондове (ОВ L 290, стр. 1).

14 Член 8 от Регламент № 2064/97 предвижда:

„1. Най-късно при подаване на молбата за плащане на окончателния баланс и при представянето на окончателното удостоверение за разходи за всяка форма на операция държавите членки представят на Комисията декларация, съставена […] от лице или служба, независима във функциите си от службата за изпълнение. Тази декларация обобщава изводите от проверките, извършвани през предишни години, и оценява валидността на молбата за плащане на окончателния баланс, както и законността и редовността на операциите, посочени в окончателното удостоверение за разходи.

2. Посочената в параграф 1 декларация описва големите недостатъци, констатирани на равнището на управление или контрол, както и честото срещане на констатираните нередности, ако тези недостатъци и нередности са пречка за положително произнасяне по валидността на молбата за плащане на окончателния баланс и на окончателното удостоверение за разходи. Декларацията трябва също така при тези обстоятелства да оценява мащаба на проблема и неговото финансово въздействие.

В такъв случай Комисията може да изиска допълнителна проверка, с оглед установяване и изправяне на нередностите в определен срок“. [неофициален превод].

15 На 15 октомври 1997 г. Комисията приема и Вътрешни указания относно нетните финансови корекции в рамките на прилагането на член 24 от Регламент № 4253/88. В точки 5 и 6 от посочените Вътрешни указания Комисията уточнява, че по дерогация от правилото, според което всяка нетна финансова корекция се отнася само до случая или случаите на разкрити нередности, същевременно е предвидена по-голяма финансова корекция, в случай че Комисията има основателни причини да смята, че нередността е била системна и следователно разкрива системни недостатъци при управлението, контрола или одитирането, които могат да бъдат открити в поредица от подобни случаи. За да осъществи такава финансова корекция, Комисията извършва екстраполация, т.е. отчита равнището и спецификата на административната структура, участваща в тези пропуски, както и вероятния мащаб на злоупотребата.

16 Регламенти № 2052/88 и № 4253/88 са отменени, считано от 1 януари 2000 г., с Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно определянето на общи разпоредби за структурните фондове (ОВ L 161, стр. 1).

17 Съгласно член 2, параграф 1 от Регламент № 1260/1999 той се прилага за ЕФРР, ЕСФ, ФЕОГА, секция „Ориентиране“, както и за Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР).

18 Член 39 от същия регламент, озаглавен: „Финансови корекции“, гласи:

„1. На първо място държавите членки носят отговорността да разследват нередовностите и да предприемат действия, когато се констатира важна промяна, която засяга същността или условията за осъществяване и контрол на помощта, и да извършат необходимите корекции от финансово естество.

Държавите членки прибягват до корекции от финансово естество, необходими във връзка с единична или системна нередност. Корекциите, които държавите членки извършват, се състоят в пълно или частично прекратяване на участието на Общността. Така освободените фондове на Общността могат да се преразпределят от държавата членка към съответната помощ, при спазването на начините за определяне по силата на член 53, параграф 2.

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

а) държавата членка не се е съобразила със задълженията си по параграф 1

или

б) част от операцията или цялата операция не оправдава нито частично, нито изцяло участието на фондовете,

или

в) съществуват сериозни пропуски в системите за управление или контрол, които биха довели до системни нередности,

Комисията преустановява съответните междинни плащания, като посочва своите мотиви, и иска от държавата членка да предостави своите забележки и ако има нужда, да извърши корекции в определен срок.

Ако държавата членка оспори забележките на Комисията, последната я кани на изслушване, в хода на което двете страни се опитват в дух на сътрудничество, основано на партньорство, да постигнат споразумение по забележките и изводите, които трябва да се направят от тях.

3. Ако не бъде постигнато споразумение и ако държавата членка не е извършила корекциите до изтичането на определения от Комисията срок, и като се държи сметка за евентуалните забележки на държавата членка, Комисията може да реши в срок от три месеца:

а) да намали авансовото плащане […]

или

б) да пристъпи към изискуемите корекции от финансово естество, като откаже цялото или част от участието на фондовете в съответния проект.

Когато установява размера на корекцията, Комисията държи сметка, в съответствие с принципа за пропорционалност, за естеството на нередността или на изменението, както и за мащаба и финансовите последици на констатираните слабости в системите за управление или контрол на държавите членки.

В отсъствието на решение за действие в съответствие с буква а) или б) преустановяването на междинните плащания незабавно спира.

[…]“. [неофициален превод].

19 Регламент (ЕО) № 1783/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 1999 година относно Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 213, стр. 1), който отменя Регламент № 4254/88, не съдържа правила относно финансовите корекции.

20 Член 5 от Регламент (ЕО) № 448/2001 на Комисията от 2 март 2001 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на процедурата за извършване на финансови корекции на помощта, отпускана по структурните фондове (ОВ L 64, стр. 13; Специално издание на български език, глава 14, том 1, стр. 62), има следния текст:

„1. Периодът от време, през който заинтересованата държава членка може да отговори на искане, отправено съгласно първата алинея на член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999, да представи своя коментар и ако е целесъобразно, да извърши корекции, е два месеца, с изключение на надлежно обосновани случаи, когато Комисията може да даде съгласие за по-дълъг период.

2. Когато Комисията предлага финансова корекция на основата на екстраполация или на базата на определена сума, на държавата членка се дава възможност да покаже чрез разглеждане на съответните досиета, че действителната степен на нередността е по-малка от оценената от Комисията. При съгласие от страна на Комисията, държавата членка може да ограничи обхвата на това проучване до подходяща част или извадка от съответното досие. С изключение на надлежно обосновани случаи, допълнителното време, предоставено за това разглеждане не трябва да превишава два месеца след края на двумесечния период, посочен в параграф 1. Резултатите от такова проучване се анализират съгласно процедурата, определена във втората алинея на член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999. Комисията взема предвид всяко доказателство, предоставено от държавата членка в рамките на посочените по-горе срокове.

3. Винаги, когато държавата членка възразява срещу наблюденията на Комисията и нейното дело се гледа съгласно втората алинея на член 39, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1260/1999, тримесечният срок, през който Комисията може да вземе решение съгласно член 3, параграф 3 от споменатия регламент, започва да тече от датата на делото“.

21 Регламент № 1260/1999, който е трябвало да бъде преразгледан от Съвета до 31 декември 2006 г., е отменен с Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд (ОВ L 210, стр. 25; Специално издание на български език, глава 14, том 2, стр. 64 и поправка, ОВ L 301, 2008 г., стр. 40), който се прилага според член 1, параграф 1 от него към посочените фондове, без да се засягат специфичните разпоредби, предвидени в регламентите, уреждащи всеки от тези фондове.

22 Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейския фонд за регионално развитие и за отмяна на Регламент № 1783/1999 (ОВ L 210, стр. 1; Специално издание на български език, глава 14, том 1, стр. 236) не съдържа нито една разпоредба във връзка с процедурата в областта на финансовите корекции, които могат да бъдат решени от Комисията. Същото важи и за Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 година относно реда и начина на изпълнение на Регламент № 1083/2006 и на Регламент 1080/2006 (ОВ L 371, стр. 1; Специално издание на български език, глава 14, том 3, стр. 17 и поправки ОВ L 163, 2010 г., стр. 43 и ОВ L 110, 2015 г., стр. 41).

23 Посочените финансови корекции са уредени с общи правила за тези три фонда, съдържащи се в членове 99—102 от Регламент № 1083/2006.

24 Член 100 от последния регламент, озаглавен „Процедура“, гласи:

„1. Преди да вземе решение за финансова корекция, Комисията открива процедурата, като информира държавата членка за временните си заключения и моли държавата членка да представи забележките [си] в срок от два месеца.

Когато Комисията предлага финансова корекция въз основа на екстраполация или с фиксиран размер, на държавата членка се предоставя възможност да докаже чрез проверка на съответната документация, че действителната степен на нередност е била по-малка от преценката на Комисията. Със съгласието на Комисията държавата членка може да ограничи обхвата на тази проверка до подходяща част или извадка от съответната документация. С изключение на надлежно обосновани случаи, времето, разрешено за тази проверка, не надхвърля срок от два месеца след двумесечния период, посочен в първа алинея.

2. Комисията взема предвид всяко доказателство, предоставено от държавата членка в определените в параграф 1 срокове.

3. Когато държавата членка не приема временните заключения на Комисията, държавата членка е поканена на изслушване от Комисията, по време на което двете страни в сътрудничество, въз основа на партньорството полагат усилия да постигнат споразумение относно направените от тях забележки и заключения.

4. В случай на споразумение държавата членка може да използва повторно съответните общностни фондове в съответствие с алинея втора на член 98, параграф 2.

5. При отсъствие на споразумение, Комисията взема решение относно финансовата корекция в срок от шест месеца от датата на изслушването, като взема предвид цялата информация и предоставените забележки по време на процедурата. Ако не се проведе изслушване, шестмесечният период започва да тече два месеца след датата на писмото-покана, изпратено от Комисията“.

25 Член 108, първа и втора алинея от Регламент № 1083/2006, озаглавен „Влизане в сила“, предвижда:

„Настоящият регламент влиза в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Предвидените в членове от 1 до 16, от 25 до 28, от 32 до 40, от 47 до 49, от 52 до 54, 56, от 58 до 62, от 69 до 74, от 103 до 105 и 108 разпоредби се прилагат от датата на влизане в сила на настоящия регламент само за програми за периода от 2007 до 2013 г. Другите разпоредби се прилагат от 1 януари 2007 г.“.

26 Регламент № 1083/2006 е отменен с Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство [и] за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ОВ L 347, стр. 320), чийто член 145, параграф 6 гласи, че „[с] оглед извършване на финансови корекции Комисията взема решение чрез актове за изпълнение в срок от шест месеца от датата на изслушването, или от датата на получаване на допълнителна информация, когато държавата членка се съгласи да представи такава допълнителна информация след изслушването, [че] Комисията трябва да вземе предвид цялата информация и коментарите, предоставени в хода на процедурата [и че] ако не се проведе изслушване, шестмесечният срок започва да тече два месеца след датата на писмото покана за изслушване, изпратено от Комисията“.

27 Съгласно член 154 от Регламент № 1303/2013 член 145 от този регламент се прилага от 1 януари 2014 г.

28 Член 145 е включен в четвърта част от Регламент № 1303/2013, която съдържа общите разпоредби, приложими към ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, относно управлението и контрола, финансовото управление, отчетите и финансовите корекции.

29 Нито Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент № 1080/2006 (ОВ L 347, стр. 289), нито Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 година за допълнение на Регламент № 1303/2013 (ОВ L 138, стр. 5) съдържат разпоредба относно процедурата в областта на финансовите корекции, които могат да се правят от Комисията.

Обстоятелства, предхождащи спора, и спорните решения

30 Фактите в основата на настоящия спор, както са изложени в точки 1—9 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени по следния начин.

31 Със свои решения C(94) 3456 от 9 декември 1994 г., C(1998) 121 от 5 февруари 1998 г. и C(1994) 3043/6 от 25 ноември 1994 г. Комисията е одобрила съответно оперативни програми „Андалусия“ по цел № 1 (1994—1999 г.), „Баска област“ по цел № 2 (1997—1999 г.) и „Област Валенсия“ по цел № 1 (1994—1999 г.).

32 В хода на одитите за приключване на тези програми Комисията подбира определени проекти за проверка. Разглеждането на тези извадки е показало наличието на редица нередности, някои от които се повтаряли и се изразявали основно в нарушения на нормите на Съюза в областта на обществените поръчки, както и на правилата, приложими в рамките на структурните фондове. Тези нередности са квалифицирани от Комисията като системни.

33 След различни обсъждания между Комисията и испанските власти тази институция решава да намали помощта, предоставена от ЕФРР по всяка от горепосочените оперативни програми, като екстраполира за всички тях системните грешки, които счита, че е открила при разглеждането на извадките.

34 По-конкретно, в рамките на одитите за приключване на оперативна програма „Андалусия“, Комисията е подбрала случайна извадка от 37 от 5 319 проекта на стойност 870 341 396 EUR, т.е. 16,69 % от окончателния размер на декларираните разходи, на база извадка в парични единици и с помощта на софтуера Audit Command Language (ACL), инструмент за одит с помощта на компютър. Заключенията от този одит са изпратени на испанските органи в доклади от 19 октомври 2004 г. и 10 април 2006 г. След неколкократна размяна на становища и данни между Комисията и испанските органи, на 2 и 3 юли 2008 г. в Брюксел (Белгия) се провежда изслушване. Това изслушване има за резултат поемането на ангажимент от испанските органи да представят допълнителна информация относно допустимостта на разглежданите операции в срок от три седмици. Тази допълнителна информация е представена с писма от 22 юли и 5 август 2008 г. Комисията изпраща окончателните си заключения на испанските органи с писмо от 19 март 2009 г. Те отговарят с писмо от 21 април 2009 г.

35 Със своето решение C(2009) 9270 от 30 ноември 2009 г. Комисията намалява с 219 334 437,31 EUR финансовата помощ от ЕФРР, отпусната в размер на 3 323 249 050,16 EUR по оперативна програма „Андалусия“. Това намаление съответства на екстраполацията на нередностите, квалифицирани от Комисията като системни за цялата оперативна програма.

36 В рамките на одита за приключване относно оперативна програма „Баска област“ Комисията е подбрала случайна извадка от 37 от 3 348 проекта на стойност 266 765 981 EUR, което съответства на 36,98 % от окончателния размер на декларираните разходи, като прилага същия метод като използвания от нея по оперативна програма „Андалусия“. Резултатите и заключенията от този одит са изпратени на испанските органи в доклади от 17 август 2005 г. и 24 септември 2007 г. След неколкократна размяна на становища и данни, на 22 и 23 януари 2009 г. в Брюксел се провежда изслушване. Това изслушване има за резултат поемането на ангажимент от испанските органи да представят информация относно допустимостта на въпросните операции в срок от три седмици. Тази допълнителна информация е изпратена с писмо от 16 февруари 2009 г. и с електронни писма от 10, 23 и 24 февруари 2009 г. Комисията изпраща окончателните си заключения на испанските органи с писмо от 29 юли 2009 г. Те отговарят с писмо от 15 септември 2009 г.

37 С Решение C(2009) 10678 от 23 декември 2009 г. Комисията намалява с 27 884 692,27 EUR финансовата помощ от ЕФРР, отпусната в размер на 301 152 434 EUR по оперативна програма „Баска област“. Това намаление съответства на екстраполацията на нередностите, квалифицирани от Комисията като системни за цялата оперативна програма.

38 В рамките на одита за приключване относно оперативна програма „Област Валенсия“ Комисията е подбрала случайна извадка от 38 от 7 862 проекта на стойност 607 075 404,63 EUR, което съответства на 28,72 % от окончателния размер на декларираните разходи, като прилага същия метод като използвания от нея по другите две оперативни програми. Резултатите и заключенията от този одит са изпратени на испанските органи в доклади от 10 юни 2004 г. и 10 април 2006 г. След неколкократна размяна на становища и данни между Комисията и испанските органи, на 4 и 5 ноември 2008 г. в Брюксел се провежда изслушване. Това

изслушване има за резултат поемането на ангажимент от испанските органи да представят допълнителна информация относно допустимостта на разглежданите операции в срок от три седмици. Тази допълнителна информация е представена с писмо от 24 ноември 2008 г. Комисията изпраща окончателните си заключения на испанските органи с писмо от 29 май 2009 г. Те отговарят с писмо от 3 юли 2009 г. и с електронно писмо от 7 юли 2009 г.

39 С Решение C(2010) 337 от 28 януари 2010 г. Комисията намалява с 115 612 377,25 EUR финансовата помощ, отпусната от ЕФРР в размер на 1 298 056 426,49 EUR по оперативна програма „Област Валенсия“. Това намаление съответства на екстраполацията на нередностите, квалифицирани от Комисията като системни за цялата оперативна програма.

Жалбите пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

40 С жалби, постъпили в Секретариата на Общия съд съответно на 11 февруари 2010 г. (дело T-65/10), 8 март 2010 г. (дело T-113/10) и 24 март 2010 (дело T-138/10), Кралство Испания е поискало отмяната на спорните решения.

41 С определение на председателя на седми състав на Общия съд от 26 април 2010 г. тези три дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

42 В подкрепа на жалбата си Кралство Испания изтъква четири основания. Първото е изведено от нарушение на член 24 от Регламент № 4253/88, тъй като Комисията не е трябвало да прилага екстраполация към предвидените в тази разпоредба финансови корекции. Второто основание, предявено при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на член 24 от Регламент № 4253/88 и на член 4, параграф 3 ДЕС, тъй като не е била констатирана негодност на системата за управление, контрол или одитиране за разглежданите изменени поръчки. Третото основание, предявено също при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на член 24 от Регламент № 4253/88, поради това че извадката от проекти, използвана от Комисията за прилагането на финансови корекции чрез екстраполиране, не е била представителна за разглежданите оперативни програми. Четвъртото основание е изведено от нарушение на член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, както и на принципа за спазването на разумен срок, тъй като Комисията била надвишила срока, предвиден за извършването на разглежданите финансови корекции.

43 С обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил последователно четвъртото, първото, второто и третото основание и поради това е отхвърлил посочените жалби в тяхната цялост.

Искания на страните пред Съда

44 В своята жалба Кралство Испания иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да постанови окончателно решение по спора, като отмени спорните решения, както и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

45 Комисията иска от Съда:

— да отхвърли жалбата и

— да осъди Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

По жалбата

Доводи на страните

46 В подкрепа на своята жалба Кралство Испания изтъква две правни основания. Първото е изведено от грешка при прилагане на правото, която Общият съд е допуснал, като е приел, че член 24, параграф 2 от Регламент № 4253/88 съставлява правното основание, позволяващо на Комисията да приложи финансови корекции, основани на екстраполация. С второто си основание Кралство Испания упреква Общия съд, че е допуснал грешки при прилагане на правото по отношение на контрола за надеждност, последователност, релевантност и уместност на приложената от Комисията в конкретния случай екстраполация, тъй като, на първо място, направената извадка е била определена на база декларирани разходи, а не на база отпусната помощ, второ, разходи, които не са били съфинансирани и са били оттеглени от тази държава членка, са били взети предвид в този контекст, трето, направената от Комисията извадка се характеризирала с липса на хомогенност и четвърто, посочената извадка не била достатъчно надеждна.

47 Комисията поддържа по същество, че първото основание трябва да обяви за неоснователно. Що се отнася до второто основание, то повдигало фактически въпроси, така че трябвало да се приеме за недопустимо или във всички случаи за неоснователно.

Съображения на Съда

48 За да се постанови решение по настоящата жалба, трябва да се отбележи в самото начало, че с обжалваното съдебно решение Общият съд се е произнесъл по жалбите за отмяна, подадени от Кралство Испания, като ги е отхвърлил, след като е обявил за лишени от основание всичките четири довода, изтъкнати в подкрепа на жалбите от тази държава членка.

49 По-конкретно, Общият съд е разгледал на първо място четвъртото основание, изведено по същество от това, че спорните решения са били приети от Комисията в срокове, които не биха могли да се считат за разумни. Въпреки това Общият съд, в точка 56 от обжалваното съдебно решение, отхвърля този довод като неоснователно. По този начин Общият съд е приел формалната нередовност на спорните решения.

50 Същевременно в това отношение от мотивите, обявени в точки 56—89, както и в точки 93 и 94 от решения Испания/Комисия (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) и Испания/Комисия (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), произтича, че приемането на решение за финансови корекции от Комисията, считано от 2000 г., е обвързано със спазването на законов срок и че продължителността на този срок е различна в зависимост от приложимата правна уредба.

51 Съдът счита, че в настоящото състояние на правото на Съюза не са налице причини да се поставя под въпрос тази съдебна практика, напротив, тя е приложима към настоящото дело.

52 Също така съгласно член 100, параграф 5 от Регламент № 1083/2006 Комисията взема решение относно финансовата корекция в срок от шест месеца от датата на изслушването, а ако не се проведе изслушване, шестмесечният период започва да тече два месеца след датата на изпращане на писмото-покана от Комисията.

53 Съгласно член 108, втора алинея от Регламент № 1083/2006 посоченият член 100 се прилага от 1 януари 2007 г., включително и за програмите преди периода 2007—2013 г.

54 В настоящия случай обаче изслушванията на Кралство Испания са проведени съответно на 2 и 3 юли 2008 г. за оперативна програма „Андалусия“, на 22 и 23 януари 2009 г. за оперативна програма „Баска област“ и на 4 и 5 ноември 2008 г. за оперативна програма „Област Валенсия“. За сметка на това Комисията е приела спорните решения по всяка от посочените програми съответно едва на 30 ноември 2009 г., 23 декември 2009 г. и 28 януари 2010 г.

55 Следователно в случая Комисията не е спазила шестмесечния срок, определен в член 100, параграф 5 от Регламент № 1083/2006.

56 Освен това от практиката на Съда произтича, че от една страна, неспазването на процесуалните правила, свързани с приемането на увреждащ акт, като обстоятелството, че Комисията не е приела спорното решение в срока, определен от законодателя на Съюза, представлява съществено процесуално нарушение (вж. решения Обединено кралство/Съвет, 68/86, EU:C:1988:85, т. 48 и 49, Испания/Комисия, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, т. 103 и Испания/Комисия, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, т. 103) и че от друга страна, ако съдът на Съюза констатира при разглеждането на въпросния акт, че същият не е бил редовно приет, той може да извлече последиците от съществения процесуално нарушение и поради това да отмени опорочения от такъв недостатък акт (вж. решения Комисия/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, т. 51, Комисия/Solvay, C-287/95 P и C-288/95 P, EU:C:2000:189 т. 55, Испания/Комисия, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, т. 103 и Испания/Комисия, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, т. 103).

57 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика извън особените случаи, по-специално като предвидените от процедурните правилници на юрисдикциите на Съюза, съдът на Съюза не може да основе решението си на правно основание, което е разгледал служебно, дори ако то е абсолютна процесуална предпоставка, без да покани предварително страните да изложат становищата си по посоченото правно основание (вж. решения Комисия/Ирландия и др., C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 57 и СХВП/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, т. 54).

58 Що се отнася до въпроса за срока, в който трябва да бъде прието решение за финансова корекция, трябва да се отбележи, че по делата, по които са постановени решения Испания/Комисия, (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) и Испания/Комисия (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), които се отнасят до идентични по същество фактически и правни въпроси, Кралство Испания и Комисията вече са имали повод да обсъждат този въпрос. Впрочем в посочените дела Съдът е поискал от страните да съсредоточат устните си състезания върху този въпрос.

59 По-нататък, тази съдебна практика оттогава е била многократно потвърждавана от Съда (вж. решения Испания/Комисия, C-429/13 P, EU:C:2014:2310 и Испания/Комисия, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 От това следва, от една страна, че Комисията е имала достатъчно поводи да представи, в рамките на състезателно производство, своите основания и доводи относно обхвата на срока, предоставен в член 100, параграф 5 от Регламент № 1083/2006, и от друга страна, че практиката на Съда относно тълкуването, което следва да се даде на тази разпоредба, трябва да се счита за установена.

61 При това положение трябва да се констатира, че настоящото дело представлява особен случай по смисъла на припомнената в точка 57 от настоящото решение съдебна практика и че не следва да се канят страните да представят своите становища по това основание.

62 При тези условия следва да се направи изводът, че Комисията е приела спорните решения при неспазване на законоустановения срок, предвиден в регламент на Съвета.

63 Следователно, като е отхвърлил жалбите, подадени от Кралство Испания, вместо да санкционира съществения процесуално нарушение, от което са опорочени спорните решения, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

64 Поради това обжалваното съдебно решение трябва да се отмени.

По жалбите пред първата инстанция

65 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

66 В конкретния случай Съдът разполага с необходимите доказателства, за да се произнесе с окончателно решение по жалбите за отмяна на спорните решения, подадени от Кралство Испания пред Общия съд.

67 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че предвид мотивите, изложени в точки 50—63 от настоящото решение, спорните решения трябва да се отменят поради наличието на съществено процесуално нарушение.

По съдебните разноски

68 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски.

69 Съгласно член 138, параграф 1 от същия Процедурен правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184 параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Кралство Испания печели делото при обжалването, а жалбите пред Общия съд са уважени, в съответствие с исканията на Кралство Испания Комисията следва да бъде осъдена да заплати собствените си разноски, както и разноските, направени от тази държава членка както на първа инстанция, така и при обжалването.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз Испания/Комисия (T-65/10, T-113/10 и T-138/10, EU:T:2013:93).

2) Отменя решения на Комисията C(2009) 9270 от 30 ноември 2009 г., C(2009) 10678 от 23 декември 2009 г. и C(2010) 337 от 28 януари 2010 г., с които се намалява финансовата помощ от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), отпусната съответно по оперативна програма „Андалусия“ по цел № 1 (1994—1999 г.), в приложение на Решение C(94) 3456 на Комисията от 9 декември 1994 г., по оперативна програма „Баска област“ по цел № 2 (1997—1999 г.), в приложение на Решение C(1998) 121 на Комисията от 5 февруари 1998 г., и по оперативна програма „Област Валенсия“ по цел № 1 (1994—1999 г.), в приложение на Решение C(1994) 3043/6 на Комисията от 25 ноември 1994 г.

3) Осъжда Европейската комисия да понесе разноските, направени от Кралство Испания, и собствените си съдебни разноски, направени както на първа инстанция, така и при настоящото обжалване.

Подписи