Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (шести състав)

12 май 2016 година*

„ФЕОГА — Секция „Гарантиране“ — ЕФГЗ и ЕЗФРСР — Разходи, изключени от финансиране — Отраслите говедовъдство и овцевъдство — Финансова корекция с единна ставка — Еднократна корекция — Членове 48 и 69 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 — Специални права — Задължение за мотивиране“

По дело T-384/14

Италианска република, за която се явяват G. Palmieri и B. Tidore, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват P. Rossi и D. Bianchi, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за частична отмяна на Решение за изпълнение 2014/191/ЕС на Комисията от 4 април 2014 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 104, стр. 43), доколкото изключва някои разходи, направени от Италианската република,

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав),

състоящ се от: S. Frimodt Nielsen, председател, F. Dehousse и A. M. Collins (докладчик), съдии,

секретар: J. Palacio González, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 декември 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: италиански.

Решение[1] […]

Производство и искания на страните

21 На 3 юни 2014 г. Италианската република подава жалба в секретариата на Общия съд.

22 По предложение на съдията докладчик Общият съд (шести състав) решава да започне устната фаза на производството.

23 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 10 декември 2015 г.

24 Италианската република моли Общия съд:

— да отмени обжалваното решение в частта, в която спрямо нея са приложени финансови корекции в размер на 5 026 453,43 EUR и 1 860 259,60 EUR,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

25 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.

От правна страна

26 Италианската република сочи основания за отмяна на обжалваното решение, като твърди, по същество, нарушаване на правилата на Съюза в областта на ОСП, съществено процесуално нарушение, състоящо се в липсата на мотиви, и неспазване на редица общи принципи на правото на Съюза, сред които принципите на пропорционалност, законност и правна сигурност, доколкото Комисията е приложила финансови корекции, първо, във връзка с отпусканите съгласно член 69 от Регламент № 1782/2003 допълнителни плащания, и второ, във връзка с определените специални права по смисъла на членове 47 и 48 от същия регламент.

27 В съдебното заседание Италианската република заявява, че не поддържа изложеното като основание за отмяна твърдение за неправилност на корекцията (с единна ставка) в размер на 3 477 225 EUR, приложена поради неспазване на критериите за акредитиране на разплащателна агенция. Ето защо предметът на настоящия спор се свежда до това дали Комисията законосъобразно е приложила членове 47, 48 и 69 от Регламент № 1782/2003 като основание за финансовите корекции съответно в размер на 1 860 259,60 EUR и 5 026 453,43 EUR.

Принципни съображения

28 Като начало следва да се припомни, че ФЕОГА и Фондът финансират само разходите, направени в съответствие с правото на Съюза в рамките на общата организация на селскостопанските пазари (решения от 8 май 2003 г., Испания/Комисия, C-349/97, Rec, EU:C:2003:251, т. 45, от 24 февруари 2005 г., Гърция/Комисия, C-300/02, Rec, EU:C:2005:103, т. 32 и от 12 септември 2012 г., Гърция/Комисия, T-356/08, EU:T:2012:418, т. 12).

1 — Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

29 В това отношение от правилата във връзка с ФЕОГА и Фонда следва, че държавите членки са длъжни да организират система за административни проверки и проверки на място, с която да може да се гарантира, че материалните и формалните предпоставки за отпускането на помощи са надлежно изпълнени. Ако не е организирана такава система за проверки или ако в създадената от държавата членка система са допуснати такива пропуски, че се пораждат съмнения дали тези предпоставки са изпълнени, Комисията има право да не признае някои разходи, направени от съответната държава членка (решения от 12 юни 1990 г., Германия/Комисия, C-8/88, Rec, EU:C:1990:241, т. 20 и 21, от 14 април 2005 г., Испания/Комисия, C-468/02, EU:C:2005:221, т. 36 и от 30 септември 2009 г., Португалия/Комисия, T-183/06, EU:T:2009:370, т. 31).

30 Също съдебна практика е, че макар и съответната правна уредба относно отпускането на премии да не задължава изрично държавите членки да въведат мерки за надзор и правила за контрол, подобни на посочените от Комисията във връзка с приключването на сметките на ФЕОГА и на Фонда, такова задължение може евентуално да се изведе от факта, че съгласно правилата относно ФЕОГА и Фонда държавите членки са длъжни да организират ефикасна система за контрол и надзор (решения Испания/Комисия, т. 29 по-горе, EU:C:2005:221, т. 35, от 24 април 2008 г., Белгия/Комисия, C-418/06 P, Rec, EU:C:2008:247, т. 70 и от 4 септември 2009 г., Австрия/Комисия, T-368/05, EU:T:2009:305, т. 76).

31 Що се отнася до правилата относно доказателствената тежест във връзка с приключването на сметките, за да установи нарушение на правилата на ОСП, Комисията трябва не да докаже изчерпателно, че извършените от националните администрации проверки са недостатъчни или че предоставените от тях цифрови данни са неверни, а да представи доказателство за сериозното и основателно съмнение, което изпитва към тези проверки или тези данни. Това облекчаване на доказателствената тежест за Комисията се обяснява с факта, че в най-добро положение при събирането и проверката на необходимите за приключване на сметките на Фонда данни е държавата членка (решения от 11 януари 2001 г., Гърция/Комисия, C-247/98, Rec, EU:C:2001:4, т. 7—9, от 1 юли 2009 г., Испания/Комисия, T-259/05, EU:T:2009:232, т. 112 и Гърция/Комисия, т. 28 по-горе, EU:T:2012:418, т. 13).

32 Всъщност управлението на финансирането от Фонда е предимно задача на националните администрации, които трябва да следят за строгото спазване на правилата на Съюза. Този режим, основан на доверието между националните органи и Съюза, не предполага никакъв систематичен контрол от страна на Комисията, какъвто последната впрочем и не би могла фактически да осигури. Държавата членка единствена може да установи и да определи с точност данните, които са необходими за изготвянето на сметките на Фонда, доколкото Комисията няма необходимата близост до икономическите субекти, за да получи от тях нужните ѝ сведения (решения от 1 октомври 1998 г., Ирландия/Комисия, C-238/96, Rec, EU:C:1998:451, т. 30, от 7 юли 2005 г., Гърция/Комисия, C-5/03, Rec, EU:C:2005:426, т. 97 и от 17 октомври 2012 г., Испания/Комисия, T-491/09, EU:T:2012:550, т. 25).

33 Следователно задължение на държавата членка е да представи най-подробни и изчерпателни доказателства за извършените проверки или представените от нея цифрови данни и евентуално за неточността на твърденията на Комисията (решение Гърция/Комисия, т. 28 по-горе, EU:T:2012:418, т. 13).

34 Съответната държава членка от своя страна не би могла да обори констатациите на Комисията, без да подкрепи собствените си твърдения с доказателства за наличието на надеждна и действаща система за контрол. Щом като тя не успява да докаже, че констатациите на Комисията са неточни, то същите са основание за сериозно съмнение в това, че е била въведена адекватна и ефикасна система от мерки за наблюдение и контрол (решения от 28 октомври

1999 г., Италия/Комисия, C-253/97, Rec, EU:C:1999:527, т. 7, Испания/Комисия, т. 28 по-горе, EU:C:2003:251, т. 48, от 12 юли 2011 г., Словения/Комисия, T-197/09, EU:T:2011:348, т. 40 и Гърция/Комисия, т. 28 по-горе, EU:T:2012:418, т. 35).

35 Именно с оглед на тези съображения следва да се разгледат изтъкнатите от Италианската република основания за обжалване на двете категории финансови корекции, приложени в обжалваното решение.

[…]

2. По основанието за обжалване, свързано с еднократната корекция при определянето на специалните права, предвидени с членове 47 и 48 от Регламент № 1782/2003, и плащанията по тези права

80 Италианската република поддържа, че правилно е приложила членове 43 и 48 от Регламент № 1782/2003 във всички посочени в обжалваното решение случаи на прехвърляне или наследяване на права на плащания между земеделски производители. Според нея тези специални права на плащане са били правилно определени, при разделно третиране, от една страна, на референтната сума за животновъдна дейност, и от друга страна, правата на плащания за площ. Системата на преразпределяне на тези права била съвместима с правната уредба на Съюза, щом като спазва изискването за проследимост на правата на плащане.

81 Комисията оспорва доводите на Италианската република.

82 В самото начало следва да се отбележи, че в точка 4.16 от жалбата Италианската република изтъква, че обжалваното решение е незаконосъобразно „поради нарушаване на общите принципи на пропорционалност, законност, правна сигурност и оправдани правни очаквания, както и на задължението за мотивиране“. Що се отнася до твърдяното нарушаване на посочените принципи и на посоченото задължение, следва да се отбележи, че в това отношение Италианската република не излага, дори и схематично, доводи. По-конкретно, доколкото в тази жалба се твърди липса на пълни и адекватни мотиви в обжалваното решение, без да се посочват въпросите, по които липсват мотиви, и без да се уточняват фактическите и правните обстоятелства, които се нуждаят от допълнително разяснение, тя не отговаря на изискванията на член 76, буква г) от Процедурния правилник, поради което тези оплаквания трябва да бъдат отхвърлени като недопустими (вж. в този смисъл решение от 15 октомври 2008 г., Mote/Парламент, T-345/05, Сб., EU:T:2008:440, т. 75—77).

83 Поради това следва да се приеме, че във връзка с това основание за обжалване Италианската република твърди преди всичко нарушение на членове 47 и 48 от Регламент № 1782/2003.

84 Също така следва да се приеме, че анализът на това основание трябва да се съсредоточи върху въпроса дали в обжалваното решение — разглеждано във връзка с доказателствата, представени в административното производство — Комисията правилно е тълкувала член 48 от Регламент № 1782/2003. Всъщност, както личи от посоченото от страните в съдебното заседание, те спорят по това как следва да се тълкува тази разпоредба.

85 Еднократната корекция в размер на 1 860 259,60 EUR, приложена от Комисията в обжалваното решение поради неправилното определяне и отпускане на помощи по силата на специални права, не е била предмет на помирителна процедура и поради това в обобщаващия доклад липсва каквото и да било обяснение. Пропуските на Италианската република са посочени в писмата на Комисията от 22 декември 2010 г. и 13 декември 2012 г. (вж. т. 12 и 14 по-горе). Те се отнасят, от една страна, до предоставянето на специални права при наличието на права, произтичащи от отглеждането на овце и говеда и от площи, и от друга страна, до

разпределянето на специалните права, произтичащи от сектора на маслиновото масло, за референтните години 2006—2009. В тези писма Комисията упреква италианските органи, че неправилно са действали в тези случаи на натрупване на права на помощи. Въпросните случаи са описани там, както следва:

— ако земеделски производител със специални права, определени на базата на референтния период, е получил от друг земеделски производител (по силата на прехвърлителна сделка или наследяване) хектари и съответните сума преди първата година на прилагане на схемата за единно плащане, стойността на специалните му права не е била разпределена от италианските органи между обикновените права (до 5 000 EUR),

— ако земеделски производител с обикновени права, определени на базата на референтния период, е получил суми от премията за едър рогат добитък без съответни хектари от друг земеделски производител (по силата на прехвърлителна сделка или наследяване) преди първата година на прилагане на схемата за единно плащане, стойността на получените специални права не е била отнесена от италианските органи към обикновените му права (до 5 000 EUR).

86 Според Комисията правилното прилагане на член 48 от Регламент № 1782/2003 изисква специалните права да се отнесат към обикновените права до тавана от 5 000 EUR за хектар и след това остатъкът да се отнесе към специалните права. През цялото административно производство поддържа, че правата на допълнителни плащания (специални) за сума под 5 000 EUR не трябва да се използват извън единното плащане, а да бъдат отнесени към обикновените права за целите на определянето на правото на плащане на хектар, като при изчислението получените в референтния период плащания се разделят на броя хектари, за които са извършени, така сякаш допълнителните плащания (до тавана от 5 000 EUR) са извършени за тези хектари. За сметка на това италианските органи, третирайки раздело обикновените и специалните права (без никакво преразпределение), създали повече специални права и следователно занижили размера на референтните обикновени права.

87 В писмените си изявления Италианската република признава, че в практиката си е прилагала въпросните разпоредби не така както Комисията смята, че те трябва да бъдат прилагани. Тя поддържа, че „[ч]ленове 43 и 48 са били приложени за земеделския производител прехвърлител върху частта от референтните суми, а за земеделския производител приобретател — върху частта от сумите, получени в резултат от селскостопанската му дейност, като приема, че всеки е имал право на преки плащания през референтния период“ и че „италианските органи са решили да не […] извършват [преразпределяне на специалните права на плащане] само в случаите, когато сборът на всички референтни суми […] води до единична стойност за хектар, по-голяма от 5 000 EUR“. Според нея въпросните разпоредби са приложени в съответствие и с член 48 от Регламент № 1782/2003.

88 Важно е да се отбележи, че член 48 от Регламент № 1782/2003, който установява правилата за прилагане на предвидената в член 47 възможност за дерогиране на общото правило, закрепено в член 43 от същия регламент, следва задължително да се тълкува стриктно (вж. по аналогия решение от 13 декември 2001 г., Heininger, C-481/99, Rec, EU:C:2001:684, т. 31 и цитираната съдебна практика).

89 Като начало следва да се припомни основната цел, преследвана с Регламент № 1782/2003, а именно въвеждане на схемата за единно плащане. На основата на граматическо тълкуване на член 48 от Регламент № 1782/2003, и предвид съседните разпоредби, тази разпоредба се прилага за земеделския производител, на когото са отпуснати посочените в член 47 от този регламент „плащания, които дават право на получаване на плащането при специални условия“, но който през референтния период „не е имал хектарите по смисъла на член 43 [от същия регламент]“ за целите на определянето на правата на единно плащане или правото на плащане

на хектар възлиза на сума по-голяма от 5 000 EUR. Този земеделски производител, който или няма хектари, или притежава хектари, но правото на плащане на хектар възлиза на сума, по-голяма от 5 000 EUR, има право а) на плащане, равно на „референтната сума“ (базова), съответстваща на средната аритметична величина на преките плащания, които са му били отпуснати за тригодишния период, и б) на плащанията „за всеки 5 000 EUR или всяка част от референтн[ата сума]“ (тоест специалните плащания), които са му отпуснати за усреднения тригодишен период.

90 Следователно до 5 000 EUR специалните плащания са отнесени към референтната сума за хектар, а над този праг представляват още едно право на плащане (специално). В това отношение член 47, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 предвижда, че изброените в него суми се „включват в“ референтната сума при условията, посочени в член 48 от същия регламент. Освен това от член 47, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 следва, че считано от 2007 г. и чрез дерогация от членове 33, 43 и 44 от същия регламент, сумите, които се получават в резултат на премията за млечни продукти и допълнителните плащания (предвидени в членове 95 и 96 от Регламент № 1782/2003), се „включват в“ схемата на единно плащане при условията, предвидени в членове 48—50. Така релевантното законодателство установява принципа за обединяване на плащанията на различни основания в единно плащане.

91 Следователно Италианската република неоснователно поддържа, че от член 48 от Регламент № 1782/2003 произтича задължение да се третират разделно плащанията във връзка с различните права. Освен това направеното в жалбата позоваване на член 49 от посочения регламент също не подкрепя тезата на Италианската република. Тази разпоредба, озаглавена „Условия“ и отнасяща се до специалните права на плащане, предвижда възможност за дерогиране на член 36, параграф 1 и член 44, параграф 1 от същия регламент, като на земеделския производител, притежаващ такива права на плащане, за които не е имал през референтния период хектари, се разрешава да се отклони от задължението да има за определен брой хектари, даващи право на помощи и съответстващи на броя на правата. Тази възможност е обвързана от условието земеделският производител да запази поне 50 % от упражняваната от през референтния период селскостопанска дейност, изразена в животински единици. Следва да се отбележи, че тази разпоредба не предвижда никакъв алтернативен метод за определянето на специалните права на плащане, нито някакво изискване за разделно третиране на плащанията, произтичащи от различни права. Всъщност в член 49, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 се уточнява, че „[п]равата на плащане, определени в съответствие с член 48, не се променят“.

92 Следва да бъде отхвърлен и съдържащият се в точка 32 от писмената реплика довод, че сумите по член 48, първа алинея от Регламент № 1782/2003 са „прибавени“ към референтната сума. Всъщност сравнението на текстовете на член 47, параграф 1 от този регламент на различни езици, и в частност на италиански, английски и немски, потвърждава значението на думите „включват в“ („sono inclusi“; „included in“; „in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen“). Така или иначе в съдебното заседание Италианската република се отказва от този довод.

93 Не може да бъде прието твърдението, че от една страна, използваният от италианските органи метод за определяне на правата не води до различна обща стойност на правата на плащане, предоставени на съответните земеделски производители, и от друга страна, що се отнася до специалните права, задължението за запазване на животинските единици е отчетено в съответствие с член 49 от Регламент № 1782/2003. Щом като за тази цел и за да обезпечи законосъобразността на предоставяните в държавите членки права, този регламент предвижда конкретен метод за определяне на правата на плащане, Италианската република е била длъжна да го приложи. От горния анализ следва, че член 48 от Регламент № 1782/2003 е обвързващ по своя характер и не оставя на държавите членки никаква свобода на преценка. Следователно Италианската република не може да претендира, че алтернативният ѝ метод е също толкова годен да предотврати измамите, или пък е по-изгоден за земеделския производител (вж. в този

смисъл решения Испания/Комисия, т. 44 по-горе, EU:C:2002:192, т. 87 и цитираната съдебна практика, и от 28 март 2007 г., Испания/Комисия, T-220/04, EU:T:2007:97, т. 89 и цитираната съдебна практика).

94 Същото важи и за довода, че с действията си италианските органи не са създали никакъв риск за Фонда. Налага се изводът, че Италианската република така и не е представила доказателство, което да постави под съмнение направеното от службите на Комисията изчисление на точните суми, излагащи Фонда на риск. Всъщност видно, от една страна, от протокола от двустранната среща от 8 февруари 2011 г., и от друга страна, от писмото от 13 декември 2012 г., на базата на одобрена от Комисията методология италианските органи са „направили изчислението, показващо действителния риск за Фонда от неправилното приложение на членове 43 и 48 от Регламент № 1782/2003, съответстващ на сумата от 1 813 699,96 EUR за четири години“.

95 Следва да бъде отхвърлен и доводът, че Комисията не е посочила конкретните последици от неправилното прилагане на членове 43 и 48 от Регламент № 1782/2003 от страна на италианските органи. По съображенията, изложени в точка 31 по-горе, Комисията трябва да представи доказателство за сериозното си съмнение, а не да доказва, че рисковете са се реализирали.

96 С оглед на горните съображения, и по-конкретно на тези в точки 89 и 90 по-горе, следва да се приеме, че предлаганото от Италианската република тълкуване на член 48 от Регламент № 1782/2003 е в противоречие както с текста, така и със структурата на тази разпоредба. Доколкото всичките ѝ доводи са отхвърлени, следва да се приеме, че не е налице изтъкнатото от Италианската република основание, свързано с еднократната корекция при определянето на специалните права и плащанията по тях.

97 Следователно жалбата трябва да бъде отхвърлена в нейната цялост.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 май 2016 година.

Подписи