Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

15 май 2019 година*

„Обжалване — Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) — Разходи, изключени от финансиране от Европейския съюз — Разходи, направени от Република Гърция — Регламент (ЕО) № 1782/2003 — Регламент (ЕО) № 796/2004 — Режим за помощи за площ — Понятие „постоянно пасище“ — Финансови корекции с единна ставка — Приспадане на предишна корекция“

По дело C-341/17 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 6 юни 2017 г.,

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

жалбоподател,

подпомагана от:

Кралство Испания, за което се явява M. A. Sampol Pucurull, в качеството на представител,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другата страна в производството е

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

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: J. Malenovský, изпълняващ функцията на председател на осми състав, M. Safjan и D. Šváby (докладчик), съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: R. Schiano, администратор,

* Език на производството: гръцки.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 септември 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 декември 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Република Гърция иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 30 март 2017 г., Гърция/Комисия (T-112/15, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2017:239), с което Общият съд отхвърля жалбата ѝ срещу Решение за изпълнение 2014/950/ЕС на Комисията от 19 декември 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 селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 369, 2014 г., стр. 71, наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 1782/2003

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

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

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

[…]

(21) Схемите за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика предоставят директно подпомагане на доходите, в частност с цел да се осигури добър стандарт на живот на населението в селскостопанските райони. Тази цел е в тясна връзка с

поддържането на селските райони. С цел да се предотврати погрешното разпределение на средствата на Общността, няма да се полагат никакви плащания на селскостопанските производители, които изкуствено са създали условия, за да получат такива плащания.

[…]

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

3 Посоченият регламент съдържа дял III, озаглавен „Схема на единно плащане“, в който се съдържа глава 3, свързана с правото на получаване на плащане. Раздел 1 от тази глава, отнасящ се до „[п]рава на плащания въз основа на площи“, включва член 44 от посочения регламент, отнасящ се до „[и]зползване на правата за получаване на плащания“, параграф 2 от който предвижда:

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

4 В същия дял III, глава 4, озаглавена „Използване на земята по схемата за единно плащане“, съдържа в раздел 1, член 51 от същия регламент, който се отнася до „[и]зползване на земята за селскостопански цели“. Този член предвижда:

„Селскостопанските производители могат да използват парцелите, декларирани в съответствие с член 44, параграф 3, за всякакъв вид селскостопанска дейност, освен за трайни насаждения и за производството на продуктите, посочени в член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2200/96 на Съвета от 28 октомври 1996 година относно общата организация на пазара на плодове и зеленчуци [(ОВ L 297, 1996 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 47/2003 на Комисията от 10 януари 2003 г. (ОВ L 7, 2003 г., стр. 64)] и в член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2201/96 на Съвета от 28 октомври 1996 година относно общата организация на пазара на преработени плодове и зеленчуци [(ОВ L 297, 1996 г., стр. 29), изменен с Регламент (ЕО) № 453/2002 на Комисията от 13 март 2002 г. (ОВ L 72, 2002 г., стр. 9)] […]“.

5 В рамките на дял IV от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Други схеми за помощи“, глава 12, отнасяща се до „[п]лащанията за говеждо и телешко месо“, съдържа член 132, озаглавен „Плащане за екстензификация“. Съгласно параграф 3 от този член:

За целите на прилагането на параграф 2:

а) чрез дерогация от член 131, параграф 2, буква а) гъстотата на добитъка в стопанствата се определя, като се вземат под внимание мъжките говеда, крави и юници, отглеждани в него, през разглежданата календарна година, както и овцете и/или козите, за които са били

подадени молби за премия за същата календарна година. Броят животни се превръща в [животински единици (ЖЕ)] посредством таблицата за превръщане в член 131, параграф 2, буква а);

б) без да се засягат разпоредбите на третото тире на член 131, параграф 2, буква б), площите, използвани за производството на полски култури, посочени в приложение IX, не се считат за „фуражна площ“,

в) фуражната площ, която следва да се вземе под внимание за изчисляване на коефициента на гъстота, трябва да включва поне 50 % пасищна земя.

„Пасищната земя“ се определя от държавите членки. Определението отчита поне следния критерий: пасищната земя е тревна площ, която според местните селскостопански практики е приета като предназначена за паша на говеда и/или овце. Въпреки това, тя не изключва смесеното използване на пасищната земя през същата година (пасище, сено, силаж от трева)“.

Регламент № 796/2004

6 Член 2, първа алинея от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент № 1782/2003 (ОВ L 141, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210), изменен с Регламент (ЕО) № 972/2007 на Комисията от 20 август 2007 г. (ОВ L 216, 2007 г., стр. 3; наричан по-нататък „Регламент № 796/2004“), има следната редакция:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните дефиниции:

[…]

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

[…]

2) „постоянни пасбища“: земите, предназначени за производство на трева и други тревисти фуражни растения (засети или естествени), които не са част от ротационната система на култури в даденото стопанство от пет или повече години с изключение на земите, оставени под угар […];

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

[…]“.

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

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

8 Член 8 от Регламент № 796/2004, озаглавен „Общи принципи относно земеделските парцели“, предвижда в параграф 1:

„Парцел, съдържащ дървета, се смята за земеделски парцел за целите на схемите за помощи, свързани с площи, при условие че селскостопанските дейности, посочени в член 51 от Регламент [№ 1782/2003] или където е приложимо, предвижданото производство могат да бъдат извършвани по подобен начин, както и на парцели без дървета в същия район“.

9 Дял III от този регламент със заглавие „[п]роверки“, включва член 30, озаглавен „Определяне на площи“. Съгласно параграф 2 от този член:

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

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

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1290/2005

10 Дял IV, озаглавен „Клиринг на счетоводните сметки и мониторинг от страна на Комисията“, от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 година относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 193), съдържа член 31, озаглавен „Клиринг с оглед на съответствието“. Посоченият член съдържа параграф 3 със следния текст:

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

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

Регламент (ЕО) № 885/2006

11 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, 2006 г., стр. 90; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 37 и поправка в ОВ L 291, 2007 г., стр. 30), включва член 11, озаглавен „Клиринг с оглед на съответствието“. В параграфи 1—3 посоченият член предвижда:

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

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

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

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

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

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

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

След преглед на евентуално изготвените от помирителните органи доклади, съгласно глава 3 на настоящия регламент, Комисията приема, когато е приложимо, едно или няколко решения по реда на член 31 от Регламент [1290/2005], които целят изключването от финансиране на Общността на разходите, свързани с неспазване на правилата на Общността, до действителното осъществяване от страна на държавите членки на коригиращите мерки.

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

12 Под заглавие „Помирителна процедура“, член 16, параграф 1 от този регламент предвижда:

„Всяка държава членка може да постави въпроса за разглеждане пред помирителния орган в рамките на тридесет работни дни след получаване на официалното съобщение на Комисията, посочено в член 11, параграф 2, трета алинея, като отправи мотивирано искане за помирение до секретариата на помирителния орган.

Процедурата и адресът на секретариата се нотифицират на държавите членки чрез Комитета по селскостопанските фондове“.

Регламент (ЕС) № 1307/2013

13 Член 4, параграф 1, буква з) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за селскостопански стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608) съдържа следното определение:

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

Обстоятелства, предхождащи спора

14 Обстоятелствата, предхождащи спора, са изложени в точки 1—11 от обжалваното съдебно решение и за целите на настоящото производство могат да бъдат обобщени по следния начин.

15 През септември 2008 г. и февруари 2009 г. Европейската комисия провежда две разследвания относно разходите, направени от Република Гърция съответно за помощи за площ и за мерки за развитие на селските райони за сметка на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, и на Европейския селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) за референтната 2008 г.

16 Така в писмо от дата 21 ноември 2008 г. Комисията отбелязва, че извършените при спорните разследвания проверки на място са показали, че някои площи, за които са отпуснати помощи, не отговарят на критериите за допустимост, предвидени в член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 и в член 2 от Регламент № 796/2004. В подкрепа на тази констатация Комисията посочва редица примери, припомнени в точка 40 от обжалваното съдебно решение.

17 След съобщаване на констатациите на Комисията и отговорите на Република Гърция на 8 април 2010 г. е проведена двустранна среща. На 2 юни 2010 г. Комисията изпраща на Република Гърция заключението си, на което тя отговаря на 2 август 2010 г.

18 На 31 май 2013 г. Комисията уведомява Република Гърция, че не е променила становището си относно нетната сума на планираните корекции, както и мотивите, които ги обосновават.

19 На 11 юли 2013 г. Република Гърция сезира помирителния орган. Посоченият орган представя становището си на 31 януари 2014 г., преди Комисията да приеме окончателното си становище на 26 март 2014 г. В посоченото становище Комисията, на първо място, установява слабости във функционирането на системата за идентификация на земеделските парцели и на географската информационна система (наричани по-нататък „СИЗП-ГИС“), които се отразили на кръстосаните проверки и на административните проверки, на второ място, слабости в проверките на място, както и, на трето място, неправилни изчисления на плащанията и на санкциите. Освен това Комисията подчертава, че тези нередности са констатирани неоднократно. Окончателният нетен размер на наложената на Република Гърция корекция възлиза тогава на 86 007 771,11 EUR.

20 Вследствие на това на 19 декември 2014 г. Комисията приема спорното решение, с което изключва от финансиране от страна на Европейския съюз някои разходи, направени от Република Гърция в рамките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на ЕЗФРСР.

21 С това решение Комисията налага фиксирани корекции за референтната 2008 г., от една страна, в областта на помощите за площ в общ размер на 61 012 096,85 EUR, от които приспада сумата от 2 135 439,32 EUR. Тази корекция взема предвид по-специално единна ставка на корекция от 10 % за селскостопански производители, които са декларирали само пасища, а именно 32 542 837,74 EUR. От друга страна, Комисията е наложила корекции за референтната 2008 г. в областта на развитието на селските райони в размер на 5 007 867,36 EUR за финансовата 2009 г. и в размер на 5 496 524,54 EUR за финансовата 2010 г., т.е. в общ размер 10 504 391,90 EUR, от които приспада сумата 2 588 231,20 EUR, съответстваща на 2 318 055,75 EUR за финансовата 2009 г. и 270 175,45 EUR за финансовата 2010 г. От това следва, че финансовите последици, произтичащи от спорното решение, за сметка на Република Гърция във връзка с фиксираните корекции в областта на помощите на площ и на развитието на селските райони са били съответно 58 876 657,53 EUR и 7 916 160,70 EUR.

22 В обобщения доклад, приложен към спорното решение, посочено в точка 41 от обжалваното съдебно решение, Комисията обосновава налагането на фиксирани корекции със следните мотиви:

– що се отнася до СИЗП-ГИС: службите на Комисията са на мнение, че системата не съответства на изискванията на член 20 от Регламент № 1782/2003. По-специално:

  – установени са грешки във връзка с границите на референтните парцели и тяхната максимално допустима площ, като тези данни по същество са неточни. По-конкретно тези грешки са установени във връзка с площите, използвани като пасища, които според проверките не могат винаги да се считат за допустими за отпускане на помощи на основание член 2, първа алинея, точки 2 и 2а от Регламент № 796/2004. Поради това селскостопанските производители не са били правилно информирани за допустимостта на парцелите, които са възнамерявали да декларират. От друга страна, кръстосаните проверки, чиято цел е да се избегне неоснователното отпускане на една и съща помощ няколко пъти за един и същ парцел, не са показателни, освен ако не са извършени проверки на място, установяващи неправилната локализация на парцелите и тяхната недопустимост,

– считано от 2009 г., се използва нова информация в СИЗП-ГИС за декларациите и кръстосаните проверки. Въпреки това, резултатите от кръстосаните проверки, не могат да се използват за оценка на риска за фонда за 2008 г. В действителност, през посочената година селскостопанските производители са декларирали парцелите си въз основа на старите СИЗП-ГИС. Ако обаче системата функционираше правилно през 2008 г., част от тези парцели щеше да бъде отхвърлена като недопустима, включително значителен дял, свързан с постоянните пасища, които гръцките власти са смятали за допустими и които Комисията в предишна кореспонденция вече е посочила като недопустими поради неспазване на релевантните законови разпоредби,

– проверките на място за референтната 2008 г. не отговарят на изискванията на членове 23 и 30 от Регламент № 796/2004. По-специално:

  – що се отнася до постоянните пасища: липсата на измерване на пасищата се приема за особено тревожна. В няколко случая допустимите площи са били покрити с дървесни видове, а други парцели са били частично покрити с тревисти фуражни растения, поради което не отговарят на критериите за „постоянни пасища“ по смисъла на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004. Декларираните площи често се намират в отдалечени райони без видими граници, които са трудно достъпни. Установено е, че инспекторите не са извършили измерване на площите в съответствие с изискванията на член 30 от Регламент № 796/2004. Въпреки че Република Гърция неколкократно посочва, че спорните площи винаги са били използвани като пасища, без допустимостта им да бъде оспорена от Комисията, тези площи са били недопустими и от гледна точка на приложимите преди 2006 г. правила, а генерална дирекция (ГД) „Земеделие“ също е критикувала тяхната допустимост (разследване AP/2001/06),

  – що се отнася до проверките на място чрез дистанционно наблюдение, приложената процедура не е отговаряла на изискванията в тази област. Следователно помощта е била изплатена за недопустими парцели по смисъла на член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 и на член 2 от Регламент № 796/2004,

  – що се отнася до класическите проверки на място, при „повторно измерване“ са установени разлики, без обаче да е доказана систематична слабост във функционирането на този вид проверки, с изключение на пасищата. През 2008 г. с оглед на въвеждането на нова СИЗП-ГИС, Република Гърция не е включила в тази система координати на парцелите, подлежащи на класически проверки на място. Ето защо не съществува графическо изображение, позволяващо да се открият дублиращи се декларации,

  – установените пропуски са постоянна слабост на функционирането на ключовите проверки и на вторичните проверки и създават опасност за фонда по отношение на помощите за площ. Впрочем тези констатации се повтарят,

  – установените пропуски се отразяват на допълнителните помощи, „обвързани“ с площта.

23 С оглед на констатациите във връзка със слабостите в СИЗП-ГИС и в проверките на място Комисията прилага корекции, разпределени по следния начин:

– за селскостопански производители, които са декларирали само пасища, е наложена корекция с единна ставка от 10 % поради проблем в СИЗП и с оглед на резултата от проверките на място, разкрили висок процент грешки и следователно сериозни нередности. Макар според Комисията корекция от 25 % да е обоснована, прилагането на корекция с единна ставка от 10 % изглежда по-подходящо предвид „буферния ефект“,

– за селскостопанските производители, които не са декларирали пасища, е наложена корекция с единна ставка от 2 %, като се отчита „буферният ефект“, подобряването на класическите проверки на място и фактът, че при тази категория селскостопански производители равнището на установените нередности е по-ниско и класическите проверки на място представляват съществена част от проверките,

– за допълнителните помощи за площ е наложена корекция с единна ставка 5 % поради отрицателното въздействие върху тях на късното започване на проверките на място и поради липсата на „буферен ефект“,

– за всички мерки за развитие на селските райони, основаващи се на площ, е наложена корекция с единна ставка от 5 %.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

24 На 2 март 2015 г. Република Гърция подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение, като изтъква по същество три основания.

25 Първото основание, във връзка с финансовата корекция с единна ставка от 10 %, наложена на селскостопанските производители, декларирали само пасища в размер на 32 542 837,74 EUR, е изведено от неправилно тълкуване и прилагане на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, от недостатъчни мотиви и от нарушение на принципа на пропорционалност и на пределите в дискреционните правомощия на Комисията. Второто основание, във връзка с финансовата корекция с единна ставка от 5 %, наложена за свързаните допълнителни помощи, е изведено от фактическа грешка, недостатъчни мотиви и нарушение на принципа на пропорционалност. Третото основание, във връзка с финансовата корекция с единна ставка от 5 %, наложена за помощите от втория стълб на общата селскостопанска политика (ОСП), посветен на развитието на селските райони, е изведено от необоснованост, фактическа грешка и нарушение на принципа на пропорционалност.

26 С обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил първите две основания и е уважил жалбата в частта относно третото основание. Вследствие на това Общият съд, в точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение, е отменил спорното решение „по отношение на размера на корекцията от 5 007 867,36 EUR, на приспадането от 2 318 055,75 EUR и на финансовите последици от 2 689 811,61 EUR, във връзка с разходите, направени от Република Гърция в сектора на развитие на селските райони ЕЗФРСР, ос 2 (2007—2013 г., мерки, свързани с площ) за данъчната 2009 г. във връзка с слабостите по отношение на [СИЗП] и проверките на място (втори стълб, референтна година 2008)“, а в точка 2 от посочения диспозитив отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

Искания на страните пред Съда

27 С жалбата си Република Гърция иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени спорното решение и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

28 Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбата като частично недопустима и като частично неоснователна,

– да осъди Република Гърция да заплати съдебните разноски.

29 Кралство Испания, встъпило в подкрепа на Република Гърция, иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

По жалбата

30 В подкрепа на жалбата си Република Гърция изтъква шест основания. Първите три основания се отнасят до преценката на Общия съд относно финансовата корекция от 10 %, наложена за помощите за площ за селскостопанските производители, които са декларирали само пасища. Четвъртото и петото основание се отнасят до преценката на Общия съд относно финансовата корекция с единна ставка от 5 %, наложена за свързаните допълнителни помощи за площи. Шестото основание се отнася до преценката на Общия съд относно финансовата корекция от 5 %, наложена за помощите от втория стълб на ОСП, посветен на развитието на селските райони.

По първото основание

Доводи на страните

31 Първото основание се разделя на три части.

32 С първата част от първото основание Република Гърция упреква по същество Общия съд, че в точки 24—67 от обжалваното съдебно решение е тълкувал и приложил неправилно член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, който съдържа определение за „постоянни пасища“. По-специално тя упреква Общия съд, че в точки 34—36 от обжалваното съдебно решение е възприел прекалено стеснително тълкуване на това понятие, като е взел предвид критерий, свързан изключително с тип растителност, покриваща въпросната площ. Обратно, Република Гърция, подпомагана от Кралство Испания, защитава широко разбиране за това понятие, което отразявало намерението на законодателя на Съюза и обхващало така наречените „средиземноморски“ пасища, т.е. площи, покрити с дървесна или гориста растителност, пригодени за пасища, по които тревата и другите тревни фуражи традиционно не са преобладаващи.

33 Според Република Гърция това тълкуване се допуска от текста на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, както и от контекста и от целите на посочения регламент. Тя подчертава, че това широко разбиране на понятието „постоянни пасища“ следва както от член 4, параграф 1, буква з) от Регламент № 1307/2013, така и от наръчника, предназначен да се предоставят насоки на държавите членки относно най-добрите начини за спазване на действащите нормативни разпоредби относно ОСП, публикуван от Съвместния изследователски център (JRC) на Комисията от 2 април 2008 г., както и от плана за действие, изготвен през октомври 2012 г. от гръцките органи и Комисията (наричан по-нататък „планът за действие от 2012 г.“).

34 В подкрепа на този довод Кралство Испания изтъква по същество, че Общият съд не е взел предвид общия контекст и целите, преследвани от Регламент № 1782/2003, сред които е и запазването на някои плащания, свързани с производството. По-специално, член 132 от Регламент № 1782/2003 относно премиите за екстензификация се отнасял за пасищата, без да се уточнява, че те трябва да са покрити изключително от тревиста растителност.

35 Комисията възразява, че Общият съд правилно е тълкувал и приложил понятието „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004. От това определение следвало, че критерият, свързан с естеството на растителността, покриваща съответната земеделска площ, бил решаващ. Освен това нито насоките, посочени в точка 33 от настоящото решение, нито планът за действие от 2012 г., нито Регламент № 1307/2013, приложим, считано от 1 януари 2015 г., съдържащ по-широко определение на понятието „постоянни пасища“, не били релевантни за тълкуването на приложимото право към момента на настъпване на фактите в разглеждания случай, както и за преценка на финансовата корекция, наложена от Комисията.

36 С втората част от първото основание Република Гърция упреква по същество Общия съд, че в точка 66 от обжалваното съдебно решение е приел, че независимо от приетото тълкуването на понятието „постоянни пасища“, спорните площи остават недопустими поради установените слабости при прилагането на правилата относно пасищата и във функционирането на системата за проверки на СИЗП-ГИС.

37 В действителност Република Гърция счита, че при прилагането на „буферния ефект“ Общият съд не можел да направи извод от установените спорадични недостатъци във функционирането на СИЗП-ГИС за някои участъци, посочени в точка 40 от обжалваното съдебно решение, че при всички положения всички площи, декларирани като пасища през 2008 г. и обхванати от финансовата корекция, биха били недопустими, независимо дали се възприема стеснителното определение на член 2 от Регламент № 796/2004 или по-благоприятните определения, произтичащи от плана за действие от 2012 г., или от член 4, параграф 1, буква з) от Регламент № 1307/2013.

38 Комисията иска тези доводи да бъдат отхвърлени.

39 В рамките на третата част от първото основание Република Гърция упреква Общия съд в непълнота на мотивите, доколкото в точки 20—22 от обжалваното съдебно решение е формирал преценката си с оглед на съдебната практика относно разпределянето на доказателствената тежест в контекста на процедурата за уравняване с оглед на съответствието. Тази съдебна практика обаче не била релевантна за тълкуването на понятието „постоянни пасища“ по смисъла на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004.

40 Комисията иска тези доводи да бъдат отхвърлени.

Съображения на Съда

41 В самото начало следва да се отбележи, че без да повдига формално възражение за недопустимост, Комисията изразява съмнения по отношение на допустимостта на жалбата, доколкото Република Гърция само повтаряла доводите си, представени в първоинстанционното производство.

42 Въпреки това този довод на Комисията следва да се отхвърли.

43 Безспорно съгласно установената съдебна практика жалбата трябва точно да посочва пороците на съдебното решение, чиято отмяна се иска, както и конкретните правни доводи, с които се подкрепя това искане (решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия, C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 34).

44 В настоящия случай обаче Комисията не се ограничава да повтори или да възпроизведе буквално основанията и доводите, изтъкнати пред Общия съд, а оспорва пред Съда тълкуването или прилагането на правото на Съюза, направено от Общия съд в обжалваното съдебно решение.

45 Поради това следва да се разгледат по същество изтъкнатите от Република Гърция основания.

46 Що се отнася до първата част на първото основание, от постоянната практика на Съда следва, че при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземе предвид не само нейният текст, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която е част.

47 От текста на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 следва, че „постоянни пасища“ е „земите, предназначени за производство на трева и други тревисти фуражни растения (засети или естествени), които не са част от ротационната система на култури в даденото стопанство от пет или повече години“.

48 От това следва, че макар в този член изрично да се споменава наличието на „трева и други тревисти фуражни растения“, така че дадена площ, върху която се намират изключително тревисти фуражни растения, определено представлява „постоянно пасище“, наличието на други видове растителност, като дървесни или храстови растения не е изключено. Поради това, както посочва генералният адвокат в точка 56 от заключението си, от формулировката на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004 не става ясно дали квалификацията като „постоянни пасища“ е обвързана с критерия относно вида на растителността, покриваща въпросната площ, и следователно се отнася само до изключителното наличие на трева или други тревисти фуражни растения.

49 Що се отнася до контекста, в който се вписва член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, на първо място, от съображение 1 от Регламент № 239/2005 следва, че предвид необходимостта от изясняване на понятието „постоянни пасища“, намерението на законодателя на Съюза е било да се запази за държавите членки известна гъвкавост, за да се отчетат различните местни агрономически условия.

50 По-нататък, от самия текст на член 8, параграф 1 от Регламент № 796/2004, който препраща към член 51 от Регламент № 1782/2003, следва, че ефективното селскостопанско ползване на селскостопанска площ представлява по-относим критерий в сравнение с типа растителност на съответната площ. В действителност съгласно посочения член 8, параграф 1 „земеделски парцел“ означава парцел, съдържащ дървета, на който предвижданото производство може да бъдат извършвано по подобен начин както на парцели без дървета в същия район.

51 Освен това налага се констатацията, че критерият, свързан с типа растителност на съответната площ, също е поставен в зависимост от член 30, параграф 2 от Регламент № 796/2004 в рамките на проверката на площта на даден земеделски парцел. Съгласно тази разпоредба държавите членки могат да приемат, че общата площ на един земеделски парцел може да обхваща площта, заета от храстови растения, при условие че тази характеристика е традиционно част от добрите селскостопански практики по отношение на използването на почвите.

52 На последно място, доколкото определението на „постоянни пасища“ се съдържа в Регламент № 796/2004, който се отнася до прилагането на Регламент № 1782/2003, съгласно постоянната практика на Съда, това понятие следва да се тълкува в съответствие с основния акт (решение от 26 юли 2017 г., Чешка република/Комисия, C-696/15 P, EU:C:2017:595, т. 33).

53 Регламент № 1782/2003 обаче не обуславя квалификацията като „постоянни пасища“ от наличието на даден вид растителност, като член 44, параграф 2 от този регламент изключва качеството „хектар, даващ право на помощ“, само за „многогодишните култури“, „гори“, както и площите, „които се използват за неселскостопански дейности“.

54 Поради това от гореизложеното следва, че както посочва генералният адвокат в точка 63 от заключението си, определящият критерий във връзка с определението за „постоянни пасища“ не е видът растителност на селскостопанската площ, а действителното използване на посочената площ за селскостопанска дейност, която е типична за едно „постоянно пасище“. Следователно наличието на дървесни или храстови растения само по себе си не може да бъде пречка за квалификацията на дадена площ като „постоянно пасище“, при условие че наличието на такава растителност не препятства действителното използване на посочената площ за селскостопанска дейност (вж. в този смисъл решение от 9 юни 2016 г., Planes Bresco, C-333/15 и C-334/15, EU:C:2016:426, т. 35).

55 Това тълкуване впрочем се потвърждава и от целите, преследвани с Регламент № 1782/2003, а именно стабилизирането на доходите в селското стопанство и опазването на околната среда.

56 На първо място, що се отнася до целта за стабилизиране на доходите в селското стопанство, от съображения 21 и 24 от Регламент № 1782/2003 следва, че схемата за единно плащане е обвързана с изискването за поддържане на стопанството в добро селскостопанско и екологично състояние, с цел да се осигури добър жизнен стандарт на селскостопанските производители. Също така схемата за единно плащане е предназначена да се прилага за всички селскостопански производители, без достъпът до това плащане да може да се определя от наличния тип растителност на съответните площи.

57 На второ място, съображения 3 и 4 от Регламент № 1782/2003 подчертават положителното въздействие на постоянните пасища върху околната среда и вписват Регламент № 1782/2003 в преследването на двойна цел, а именно предотвратяването, от една страна, на изоставянето на селскостопански площи, и от друга страна, преобразуването на съществуващите постоянни пасища в обработваема земя. От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 68 от заключението си, че преследването на тези цели не се съгласува с ограничително тълкуване на понятието „постоянно пасище“, като отнасящо се само до вида растителност на селскостопанските площи.

58 От всички гореизложени съображения следва, че за да се определи дали въпросната площ трябва да се квалифицира като „постоянно пасище“ по смисъла на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, определящият критерий, който следва да се вземе предвид, не е видът растителност, покриваща тази площ, а действителното ѝ използване за селскостопанска дейност, типична за „постоянни пасища“.

59 Поради това, като е постановил в точки 35 и 36 от обжалваното съдебно решение, че релевантният критерий е видът растителност върху разглежданата повърхност и като е направил анализа си с оглед на този критерий, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването и прилагането на понятието „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004. От това следва, че съображението на Общия съд в точка 65 от обжалваното съдебно решение, че Република Гърция не е доказвала неточността на преценките на Комисията, е неправилно.

60 При това положение следва да се отбележи, че процентът на корекцията с единна ставка от 10 %, наложена за селскостопанските производители, които са декларирали само пасища, е обоснован в обобщения доклад предвид всички слабости, изложени в точки 16, 21 и 22 от настоящото решение, които възпроизвеждат по същество точки 40 и 41 от обжалваното съдебно решение. По този начин Комисията е обосновала този процент на корекция с оглед, от една страна, слабостите във функционирането на СИЗП-ГИС, засягащи надеждността на административните процедури и кръстосаните проверки, и от друга страна, слабостите при проверките на място.

61 В това отношение в рамките на преценката на първото основание от подадената до него жалба Общият съд е приел в точки 23—106 от обжалваното съдебно решение, че ставката от 10 %, наложена на селскостопанските производители, които са декларирали само пасища, продължава все пак да е обоснована с оглед на другите установени слабости.

62 По-специално в точки 66, 88 и 95 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че пропуските в СИЗП-ГИС, независимо от спора относно определението за „постоянно пасище“, обосновават определянето на единна ставка на корекция от 10 % за селскостопанските производители, които са декларирали само пасища. В този случай допуснатата от Общия съд грешка при прилагането на правото, изложена в точка 59 от настоящото решение, е без значение за диспозитива на обжалваното съдебно решение, тъй като преценките, съдържащи се в точки 66, 88 и 95 от него, са достатъчни да го обосноват.

63 Следователно грешката при прилагане на правото, установена в точка 59 от настоящото решение, не може да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение.

64 Що се отнася до втората част от първото основание, достатъчно е да се отбележи, че в точка 66 от обжалваното съдебно решение Общият съд се е ограничил да постанови, че дори да се предположи, че приложеното определение за „постоянно пасище“ не е било съобразено с текста на член 2, първа алинея, точка 2 от Регламент № 796/2004, „с оглед на установените слабости при прилагането на нормите относно пасищата и във функционирането на системата за проверки на СИЗП — ГИС, посочени в точки 40 и 41 [от обжалваното съдебно решение]“, спорните площи щяха да са недопустими при всички случаи.

65 В действителност в точка 40 от обжалваното съдебно решение Общият съд изброява няколко примера за парцели, одобрени от Комисията, за да обоснове корекция с единна ставка, които, ако се предположи, че могат да бъдат локализирани, не отговарят на критериите за допустимост, предвидени в член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003, доколкото не са предназначени за селскостопански дейности.

66 Поради това втората част на първото основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

67 Що се отнася до третата част на първото основание, следва да се отбележи, че в точки 20—22 от обжалваното съдебно решение Общият съд се е ограничил да припомни преди преценката си конкретно по всяко от изтъкнатите от Република Гърция основания, без на този етап да извежда правни последици от това, общите принципи, произтичащи от постоянната съдебна практика относно разпределението на доказателствената тежест в рамките на съдебните спорове в областта на европейските фондове между Комисията, от една страна, и съответната държава членка, от друга страна.

68 От това следва, че третата част на първото основание трябва да се отхвърли като недопустима.

69 Следователно, въпреки че първото основание е неоснователно в първата си част, то не би могло да доведе до отмяната на обжалваното съдебно решение.

70 С оглед на гореизложеното първото основание трябва да се отхвърли като частично неотносимо, частично недопустимо и частично неоснователно.

По второто основание

Доводи на страните

71 С второто си основание Република Гърция по същество твърди, че Общият съд не е изпълнил задължението си за мотивиране в точки 68—76 от обжалваното съдебно решение, тъй като не отговорил на всички доводи, изтъкнати от Република Гърция относно понятието „постоянни пасища“, и по-специално що се отнася до понятието „средиземноморски пасища“.

72 Комисията иска това основание да се отхвърли.

Съображения на Съда

73 От постоянната съдебна практика следва, че задължението на Общия съд да мотивира своите решения не може да се тълкува като включващо задължението той да отговаря в подробности на всеки изложен от жалбоподателя довод, особено ако той не е достатъчно ясен и точен и не почива на обстойно изложени доказателства (решение от 11 януари 2007 г., Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия, C-404/04 P, непубликувано, EU:C:2007:6, т. 90).

74 В това отношение се налага констатацията, от една страна, че Общият съд е посветил точки 24—65 от обжалваното съдебно решение на подробен преглед на доводите на Република Гърция относно тълкуването на понятието „постоянни пасища“, и по-специално, що се отнася до значението на типа растителност, покриваща селскостопанските площи.

75 От друга страна, в точки 15 и 16 от жалбата, подадена пред Общия съд, жалбоподателят просто изтъква „специфичните характеристики на всички пасища от средиземноморски тип“, които „има[ли] голяма екологична стойност“. Тъй като това твърдение не отговаря на изискването за яснота и точност, Общият съд не може да бъде упрекнат, че не е отговорил изрично на това.

76 От това следва, че Общият съд не е нарушил задължението си за мотивиране. Ето защо второто основание трябва да се отхвърли по същество.

По третото основание

Доводи на страните

77 Третото основание се разделя на две части.

78 С първата част на това основание Република Гърция по същество твърди, че Общият съд е нарушил в няколко отношения задължението си за мотивиране в точки 88—103 от обжалваното съдебно решение. Според Република Гърция в действителност Общият съд е допълнил незаконосъобразно мотивите на спорното решение, като е приел, че нередностите в системата за управление и контрол сами по себе си са достатъчни да обосноват корекция в размер на 10 %, докато от обобщения доклад е видно, че тази ставка на корекция е обоснована само по отношение на недопустимостта на площите, декларирани като „постоянни пасища“. Освен това Общият съд не мотивирал надлежно решението си както по отношение на увеличаването на ставката на корекция на 10 % в сравнение със ставката на корекция от 5 % за предходната

година, така и по отношение на подобренията, установени при проверките на място. На последно място, Република Гърция упреква Общия съд, че не е отчел в достатъчна степен „буферния ефект“.

79 С втората част на това основание Република Гърция твърди, че Общият съд е нарушил принципа на пропорционалност, като в точки 88—103 от обжалваното съдебно решение е потвърдил ставката на корекция от 10 % за помощите за селскостопанските производители, декларирали само пасища. Според Република Гърция ставка на корекция от 5 % би била оправдана, по-специално като се вземе предвид „буферният ефект“.

80 Комисията изтъква, че това основание следва да се отхвърли изцяло по същество.

Съображения на Съда

81 Що се отнася до първата част на третото основание, най-напред следва да се отбележи, че обратно на поддържаното от Република Гърция, единната ставка на корекция от 10 %, приета от Комисията, не се основава само на недопустимостта на съответните площи, а на всички недостатъци на системата за контрол, установени от Комисията в обобщения доклад и припомнени от Общия съд в точки 10 и 89—94 от обжалваното съдебно решение.

82 Също така в точка 95 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно приема, че именно пропуските в системата за контрол, наред с всички други установени пропуски, представляват тежко неизпълнение при въвеждането на системата за контрол, предполагащо висока степен на грешки.

83 От това следва, че твърдението на Република Гърция, че от обобщения доклад е видно, че единната ставка на корекция от 10 % е обоснована само по отношение на недопустимостта на площите, декларирани като „постоянни пасища“, трябва да се отхвърли.

84 По-нататък, що се отнася до твърдението, че не е взето предвид констатираното подобрение по отношение на проверките на място, както и процентът на финансовата корекция от 5 % за референтната 2007 г., следва да се отбележи, че обратно на поддържаното от Република Гърция, Общият съд е разгледал значението на тези елементи в точки 98—101 от обжалваното съдебно решение.

85 В това отношение в точка 99 от обжалваното съдебно решение Общият съд подчертава, че макар в обобщаващия доклад да се констатира количествено подобрение в проверките на място през 2008 г., това не променя факта, че този доклад отбелязва също, че няма подобрение в проверките на място от гледна точка на качеството. Въз основа на тази констатация и на констатацията, че Република Гърция не е успяла да обоснове твърдението си относно подобреното качество на проверките на място, в точка 100 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е отхвърлил последното твърдение, без да наруши задължението си за мотивиране.

86 Следователно това твърдение се основава на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение, поради което е фактически необосновано.

87 На последно място, що се отнася до твърдението, че Общия съд не е отчел „буферния ефект“, следва да се отбележи, че в точки 95, 102 и 103 от обжалваното съдебно решение Общият съд действително е взел предвид този ефект.

88 По-специално, след като разглежда съществуването на сериозни слабости при прилагането на системата за контрол, в точки 85—94 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че всички пропуски в системата за контрол, взети в тяхната цялост, представляват такова засегнато от сериозна недостатъчност прилагане, което следователно обосновава налагането на корекция с единна ставка от 25 %. При това положение в точка 95 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема по-нататък, че Комисията е взела предвид по-малкия риск от загуби за фонда, произтичащ от „буферния ефект“, по силата на който само част от декларираните площи се взема предвид, за да се задейства правото на плащане, което да наложи основателно корекция с единна ставка от 10 %.

89 Следователно това твърдение се основава на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение, поради което е фактически необосновано.

90 Следователно първата част на третото основание трябва да се отхвърли по същество.

91 Втората част на третото основание е изведена от нарушение на принципа на пропорционалност от Общия съд, тъй като единната ставка на корекция не трябвало да възлиза на 10 %, а 5 % предвид слабостите в системата за контрол.

92 В това отношение следва да се отбележи, че след подробен анализ в точки 85—94 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че слабостите в системата за контрол заедно с всички други установени нередности представляват засегнато от сериозна недостатъчност прилагане на системата за контрол, което предполага високо равнище на грешки, свидетелстващи за повсеместни нередности, които вероятно са довели до изключително големи загуби за фонда.

93 В точка 82 от обжалваното съдебно решение Общият съд обаче подчертава, без това да се оспорва от Република Гърция в рамките на настоящото производство по обжалване, че от документ № VI/5330/97 на Комисията от 23 декември 1997 г., който определя насоките в областта на финансовите корекции, е видно, че подобна сериозна недостатъчност при прилагане на системата за контрол може да обоснове прилагането на корекция от 25 % от разходите, доколкото съществува риск от особено големи загуби за фонда.

94 При това положение, като е констатирал в точка 96 от обжалваното съдебно решение, че Комисията е можела основателно да приложи единна ставка на корекция в размер на 10 %, Общият съд не е нарушил принципа на пропорционалност.

95 От гореизложеното следва, че втората част на третото основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

96 С оглед на гореизложените съображения третото основание следва да се отхвърли по същество.

По четвъртото основание

Доводи на страните

97 Четвъртото основание е изведено по същество от грешка при прилагане на правото, която се твърди, че Общият съд е допуснал в точки 110—120 от обжалваното съдебно решение при тълкуването и прилагането на член 31 от Регламент № 1290/2005 във връзка с член 11 от Регламент № 885/2006, както и от непълнота на мотивите. По-конкретно, Република Гърция

изтъква, че Комисията е нарушила процесуалните ѝ гаранции, като не ѝ е отправила покана да обсъдят по време на двустранната среща констатациите на Комисията, свързани със закъснения в проверките на място по допълнителните помощи за площ.

98 Комисията възразява, че това основание следва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

99 В самото начало следва да се отбележи, че в рамките на процедурата за уравняване с оглед на съответствието, от член 31, параграф 3 от Регламент № 1290/2005 следва, че преди приемането на решение за отказ от финансиране резултатите от проверките на Комисията, както и отговорите на съответната държава членка, се съобщават в писмен вид, след което двете страни се опитват да се споразумеят за необходимите мерки.

100 Освен това член 11 от Регламент № 885/2006 уточнява тази процедура, като определя подробни правила за нея. Следователно съгласно член 11, параграф 1, първа алинея от посочения регламент следва, че ако в резултат на разследване Комисията приеме, че разходите не са били направени в съответствие с правото на Съюза, тя съобщава констатациите си на съответната държава членка и посочва необходимите коригиращи мерки. Член 11, параграф 1, втора алинея от посочения регламент по-нататък предвижда, че държавата членка отговаря в срок от два месеца от получаване на съобщението на Комисията, която може да промени позицията си вследствие на това. Член 11, параграф 1, трета алинея от същия регламент предвижда, на последно място, че след изтичане на срока за отговор Комисията свиква двустранна среща и двете страни се опитват да постигнат споразумение за мерките, които следва да се предприемат, както и по отношение на оценката на сериозността на нарушението и финансовите вреди за Съюза.

101 Следователно ясно произтича, от една страна, от член 11, параграф 1, втора алинея от Регламент № 885/2006, че Комисията може да промени позицията си в зависимост от отговорите, предоставени от съответната държава членка, и от друга страна, от член 11, параграф 1, трета алинея от този регламент, че свикването на двустранна среща не изисква от Комисията да уточни всички аспекти на констатациите, които ще бъдат предмет на обсъждане по време на срещата.

102 Напротив, както отбелязва генералният адвокат в точка 112 от заключението си, самата двустранната среща служи не толкова за информиране на тази държава членка за обхвата на констатациите на Комисията, колкото въз основа на предварителния обмен на информация, да направи възможно постигането на изискваното споразумение по член 31, параграф 3 от Регламент № 1290/2005 относно корективните мерки, които трябва да бъдат предприети.

103 От това следва, че твърдението на Република Гърция за предполагаемо нарушение на процесуалните ѝ гаранции, изведено от член 11 от Регламент № 885/2006, тъй като Комисията не я поканила да обсъди по време на двустранната среща закъсненията в проверките на място относно допълнителните помощи за площ, трябва да се отхвърли.

104 На последно място, що се отнася до твърдението на Република Гърция, изведено от недостатъчни и противоречиви мотиви на обжалваното съдебно решение, достатъчно е да се отбележи, че след като посочва значението на първото писмено съобщение по смисъла на член 11 от Регламент № 885/2006 в точки 113—116 от обжалваното съдебно решение, Общият съд е приел, след ясен и обстоятелствен анализ в точки 118—120 от това съдебно решение, че съобщението за резултатите от разследването набелязва надлежно късното извършване на проверките на място относно допълнителните помощи за площ.

105 С оглед на гореизложеното четвъртото основание следва да се отхвърли.

По петото основание

Доводи на страните

106 В рамките на своето пето основание Република Гърция упреква по същество Общия съд, че в точки 126—128, 132 и 133 от обжалваното съдебно решение е допълнил мотивите на спорното решение за обосноваване на корекция в размер на 5 %, определена за допълнителните помощи за площ. По-конкретно, тя твърди, че Общият съд е допълнил мотивите на спорното решение, за да обоснове разликата между ставката на корекцията, приложена за допълнителните помощи за площ от 5 %, и ставката, приложена за помощи за площи, различни от пасища, определена на 2 %.

107 Според Комисията това основание трябва да бъде отхвърлено главно като недопустимо, съгласно член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда, тъй като това основание е формулирано твърде кратко и неясно. При условията на евентуалност Комисията счита, че обжалваното съдебно решение е надлежно мотивирано. От това следвало, че посоченото основание трябва да се отхвърли.

Съображения на Съда

108 Що се отнася до възражението за недопустимост на Комисията, поради това, че петото основание е кратко и неясно и това я поставяло в невъзможност да му отговори, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда от член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС, от член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, както и от член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда следва, че жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които по специфичен начин се подкрепя това искане. В това отношение в член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда се уточнява, че с изтъкнатите основания и доводи ясно се указват оспорените части от мотивите на съдебния акт на общия съд (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2014 г., Испания/Комисия, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, т. 42 и 43 и цитираната съдебна практика).

109 В случая следва да се констатира, че в точка 79 от жалбата си Република Гърция ясно е указала точките от обжалваното съдебно решение, които оспорва в рамките на петото си основание, и е развила достатъчно конкретни доводи, за да позволи на Съда да разгледа това основание. Следователно петото основание на Република Гърция е допустимо.

110 При това положение, по същество, обратно на поддържаното от Република Гърция в точки 126—128, 132 и 133 от обжалваното съдебно решение, Общият съд не е допълнил мотивите на спорното решение, за да се обоснове разликата между единната ставка на корекция от 5 % за допълнителните помощи свързани с площ и ставката от 2 % за помощи за площи, различни от пасища.

111 Всъщност, на първо място, видно от съображенията, изложени от Общия съд в точки 123—131 от обжалваното съдебно решение, Комисията е обосновала ставката от 5 % в обобщения си доклад с нередности в системата за контрол, свързани с ключови проверки. На второ място, от точка 136 от обжалваното съдебно решение следва, че ставката от 2 % за помощи за площ, различни от пасища, е оправдана поради „буферния ефект“. Както обаче отбелязва генералният адвокат в точки 79 и 118 от заключението си, този „буферен ефект“ не е релевантен за допълнителните помощи за площ, доколкото тези помощи са обвързани с производството и не

е налице използване на правата за плащания. На последно място, доколкото Република Гърция оспорва точка 133 от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в тази точка Общият съд само прави фактическа преценка, като не приема, че твърдените подобрения на СИЗП-ГИС са приложени през референтната 2008 г.

112 Поради това петото основание за обжалване се основава на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение и трябва да се отхвърли като неоснователно.

По шестото основание

Доводи на страните

113 С шестото си основание Република Гърция твърди пълна необоснованост на решението на Общия съд в частта относно отхвърлянето на второто твърдение за нарушение, изтъкнато в рамките на третото основание в подкрепа на жалбата за отмяна, свързано с наложената корекция в областта на развитието на селските райони. С това основание се твърди, че спорното решение трябвало да бъде отменено, тъй като наложените с предходно решение на Комисията корекции не са извадени от размера на корекциите, наложени със спорното решение. По-специално, Общият съд, без да изложи мотиви в това отношение, ограничил искането на Република Гърция до сумата от 5 007 867,36 EUR, съответстваща на корекцията за финансовата 2009 г., въпреки че тя оспорва общата сума на корекцията, наложена със спорното решение, т.е. сумата от 10 504 391,90 EUR, съответстващи на сумата на корекциите, вписани за финансовите 2009 г. (5 007 867,36 EUR) и 2010 г. (5 496 524,54 EUR).

114 Комисията възразява, че това основание е недопустимо. От една страна, Република Гърция се ограничила да оспори окончателния нетен размер на наложената със спорното решение корекция, както и размера, с който е намалена окончателната корекция, а това представлявало оспорване от фактическо естество, което не подлежи на контрол от Съда в рамките на производството по обжалване. От друга страна, оплакването на Република Гърция относно брутния размер от 10 504 391,90 EUR не било оспорено в нито един момент от производството пред Общия съд, така че това оплакване представлявало разширяване на предмета на жалбата в производството по обжалване и би се разглеждало като ново основание, поради което следва да бъде отхвърлено като недопустимо.

Съображения на Съда

115 Следва да се констатира, че в точки 9 и 41—43 от първоинстанционната си жалба Република Гърция иска отмяна на спорното решение в частта, предвиждаща прилагане на корекции с единна ставка в областта на помощите за площ от 5 % от общия размер на извършените разходи в областта на развитието на селските райони на стойност 10 504 391,90 EUR, съответстващи на сумата на корекциите, вписани за финансовите 2009 г. (5 007 867,36 EUR) и 2010 г. (5 496 524,54 EUR). По-конкретно, Република Гърция оспорва пред Общия съд недостатъчно отчитане на предишна корекция, приложена с Решение за изпълнение 2013/214/ЕС на Комисията от 2 май 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 земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 123, 2013 г., стр. 11) във връзка с помощите за развитие на селските райони, що се отнася до референтната 2008 г., за финансовите 2009 г. и 2010 г.

116 Следва обаче да се констатира, че в конкретния случай в точки 155—168 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата на Република Гърция, като ограничава анализа си, без друга форма на обосновка, само до корекцията за референтната 2008 г. за финансовата 2009 г.

117 Следователно, като не е отговорил на съществена част от доводите на Република Гърция, Общият съд е нарушил задължението си за мотивиране, предвидено в член 36 от Статута на Съда на Европейския съюз, приложим по отношение на Общия съд по силата на член 53, първа алинея от посочения статут, и на член 117 от Процедурния правилник на Общия съд.

118 Ето защо шестото основание на Република Гърция следва да бъде уважено в частта, с която Общият съд отхвърля подадената пред жалба, като ограничава анализа си на второто оплакване в подкрепа на третото основание за обжалване единствено до корекция за референтната 2008 г., вписана за финансовата 2009 г.

119 От това следва, че тъй като шестото основание за обжалване трябва да бъде обявено за основателно, следва да се отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение в частта, в която Общият съд отхвърля жалбата на Република Гърция, като ограничава анализа си до корекцията за референтната 2008 г., вписана за финансовата 2009 г., що се отнася до финансовата корекция от 5 %, наложена за помощите от втория стълб на ОСП, посветен на развитието на селските райони, и не е разгледал корекцията за референтната 2008 г. за финансовата 2010 г. в размер на 5 496 524,54 EUR, що се отнася до финансовата корекция от 5 %, наложена за помощите от втория стълб на ОСП, посветен на развитието на селските райони.

По жалбата пред Общия съд

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

121 Що се отнася до второто оплакване в подкрепа на третото основание от подадената пред общия съд жалба, видно от точки 155—168 от обжалваното съдебно решение, Общият съд е ограничил обхвата на искането на Република Гърция относно съществуването на двойна корекция само по отношение на финансовата 2009 г., въпреки че в жалбата си Република Гърция посочва както финансовата 2009 г., така и финансовата 2010 г.

122 Следва обаче да се установи, на първо място, че що се отнася до корекцията за референтната 2008 година за финансовата 2010 година, спорното решение не уточнява надлежно до каква степен корекцията, наложена съгласно Решение 2013/214 е била отразена в размера на корекцията, определена съгласно спорното решение, за да се избегне двойна корекция.

123 На второ място, тази необоснованост не дава възможност да се установи надлежно дали — и евентуално в каква степен — Комисията е отчела корекцията, произтичаща от Решение 2013/214 при изчисляването на корекцията за референтната 2008 г. за финансовата 2010 г.

124 От това следва, че трябва да се уважи второто оплакване в подкрепа на третото основание на подадената пред Общия съд жалба и следователно да се отмени спорното решение поради необоснованост, що се отнася до вземането предвид на Решение 2013/214 при изчисляването на размера на корекцията от 5 496 524,54 EUR, на приспадането от 270 175,45 EUR и на финансовите последици от 5 226 349,09 EUR, във връзка с разходите, направени от Република Гърция в

сектора на развитие на селските райони ЕЗФРСР, ос 2 (2007—2013 г., мерки, свързани с площ) и вписани за финансовата 2010 г. поради слабости във връзка със СИЗП и проверките на място (втори стълб, референтна 2008 г.).

По съдебните разноски

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

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

127 Тъй като Република Гърция и Комисията са загубили по едно или няколко от предявените основания, те следва да понесат направените от тях съдебни разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

128 Накрая, съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

129 Кралство Испания като встъпила страна в производството по обжалване, понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

1) **Отменя точки 2 и 3 от диспозитива на решение на общия съд на Европейския съюз от 30 март 2017 г., Гърция/Комисия (T-112/15, EU:T:2017:239) в частта, в която, от една страна, Общият съд е отхвърлил жалбата на Република Гърция, като е ограничил анализа си до корекцията за референтната 2008 г., вписана за финансовата 2009 г., що се отнася до финансовата корекция от 5 %, наложена за помощите от втория стълб на общата селскостопанска политика (ОСП), посветен на развитието на селските райони, и не е разгледал корекцията за референтната 2008 г. за финансовата 2010 г. в размер на 5 496 524,54 EUR, що се отнася до финансовата корекция от 5 %, наложена за помощите от втория стълб на ОСП, посветен на развитието на селските райони, и от друга страна, в която се е произнесъл по съдебните разноски.**

2) **Отхвърля жалбата в останалата част.**

3) **Отменя Решение за изпълнение 2014/950/ЕС на Комисията от 19 декември 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 селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), в частта относно вземането предвид на Решение за изпълнение 2013/214/ЕС на Комисията от 2 май 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 земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) при изчисляване на размера на корекцията от 5 496 524,54 EUR,**

приспадането от 270 175,45 EUR и на финансовите последици от 5 226 349,09 EUR, във връзка с разходите, направени от Република Гърция в сектора на развитие на селските райони ЕЗФРСР, ос 2 (2007—2013 г., мерки, свързани с площ) за финансовата 2010 г. поради слабости във връзка със системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) и с проверките на място (втори стълб, референтна 2008 г.).

4) **Република Гърция и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.**

5) **Кралство Испания понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи