GENERALINIO ADVOKATO
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
IŠVADA,
pateikta 2020 m. rugsėjo 3 d.[1]

Byla C-404/19 P

Prancūzijos Respublika
prieš

Europos Komisiją

„Apeliacinis skundas – EŽŪGF ir EŽŪFKP – Iš Europos Sąjungos lėšų nefinansuojamos išlaidos – Aukštutinėje Korsikoje išmokėta tiesioginė pagalba už plotą – Didelių trūkumų turinti kontrolės sistema – 100 % fiksuoto dydžio finansinės pataisos taikymo sąlygos – 100 % norma – Reglamentas (ES) Nr. 1306/2013 – 52 straipsnio 2 dalis – Deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 907/2014 – 12 straipsnio 7 dalies c punktas – Finansinių pataisų apskaičiavimo gairės, taikomos vykdant atitikties ir finansinio sąskaitų patvirtinimo procedūras – 3.2.5 punktas“

I. Įvadas

1. Šiuo apeliaciniu skundu Prancūzijos Respublika prašo iš dalies panaikinti 2019 m. kovo 12 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *Prancūzija / Komisija*[2], kuriuo jis atmetė šios valstybės narės pareikštą ieškinį dėl Komisijos įgyvendinimo sprendimo (ES) 2017/2014[3]. Šiuo sprendimu Komisija, be kita ko, šiai valstybei narei taikė 100 % fiksuoto dydžio finansinę pataisą dėl Aukštutinėje Korsikoje išmokėtos tiesioginės pagalbos už plotą 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais, nes šios pagalbos kontrolės sistemoje buvo nustatyta didelių trūkumų. 100 % norma atitinka visą išmokėtą pagalbą.

2. 100 % fiksuoto dydžio finansinės pataisos taikymo sąlygos yra numatytos Komisijos finansinių pataisų apskaičiavimo gairių 3.2.5 punkte[4]. Šiame punkte numatyta, kad tokia norma gali būti taikoma tuo atveju, kai nustatoma, jog valstybės narės kontrolės sistema turi tokių didelių trūkumų, kad visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, todėl visi mokėjimai tampa neteisėti.

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 T-26/18, nepaskelbtas Rink., EU:T:2019:153, toliau – skundžiamas sprendimas.

3 2017 m. lapkričio 8 d. Sprendimas dėl valstybių narių patirtų tam tikrų išlaidų nefinansavimo Europos Sąjungos lėšomis iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) (OL L 292, 2017, p. 61) (toliau – ginčijamas sprendimas).

4 2015 m. birželio 8 d. Finansinių pataisų apskaičiavimo gairės, taikomos vykdant atitikties ir finansinio sąskaitų patvirtinimo procedūras (C(2015) 3675 *final*, toliau – gairės).

3. Grįsdama apeliacinį skundą Prancūzijos Respublika tvirtina, kad Bendrasis Teismas skundžiamame sprendime padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad Komisijos nustatyta 100 % fiksuoto dydžio pataisa buvo pagrįsta. Ši valstybė narė neginčija, kad kontrolės sistema Aukštutinėje Korsikoje turėjo trūkumų, todėl Komisija galėjo nustatyti fiksuoto dydžio pataisą, tačiau kaltina Bendrąjį Teismą tuo, kad šis klaidingai aiškino ir taikė gairių 3.2.5 punktą, kai nusprendė, jog buvo įvykdytos jame nurodytos 100 % dydžio normos taikymo sąlygos. Taigi šiuo apeliaciniu skundu Teisingumo Teismo prašoma išnagrinėti (mano žiniomis, pirmą kartą) sąlygas, kuriomis remiantis taikoma 100 % fiksuoto dydžio finansinė pataisa, kaip tai numatyta gairių 3.2.5 punkte.

4. Atlikęs analizę siūlysiu Teisingumo Teismui patenkinti apeliacinį skundą.

II. Teisinis pagrindas

A. Reglamentas (ES) Nr. 1306/2013

5. Reglamento Nr. 1306/2013[5] 52 straipsnio „Atitikties patvirtinimas“ 1 dalyje numatyta, kad Komisija priima įgyvendinimo aktus, kuriuose nustato atitinkamas sumas, kurioms neskiriamas Sąjungos finansavimas, jeigu ji nustato, kad EŽŪGF ir EŽŪFKP patirtos išlaidos neatitinka Sąjungos teisės. Pagal šio reglamento 52 straipsnio 2 dalį Komisija įvertina sumas, kurios nebus finansuojamos, atsižvelgdama, be kita ko, į nustatytą neatitikties mastą ir į pažeidimo pobūdį bei Sąjungai padarytą finansinę žalą.

B. Įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 907/2014

6. Pataisų taikymo kriterijai ir metodika taikant Reglamento Nr. 1306/2013 52 straipsnio 1 dalį numatyti Įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 907/2014 12 straipsnyje[6]. Iš šio reglamento 12 straipsnio 6 dalies matyti, kad jei Sąjungos lėšomis nefinansuotinos sumos negali būti nustatomos taikant apskaičiavimo arba ekstrapoliacijos būdus, kaip numatyta šio straipsnio 2 ir 3 dalyse[7], Komisija taiko atitinkamas fiksuoto dydžio pataisas, atsižvelgdama į pažeidimo pobūdį bei dydį ir į jos atliktą Sąjungos patiriamos finansinės žalos rizikos vertinimą.

7. Įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 907/2014 12 straipsnio 7 dalies c punkte numatyta:

„Nustatydama fiksuoto dydžio pataisų lygį Komisija visų pirma atsižvelgia į šias aplinkybes, kuriomis įrodomas didesnis trūkumų mastas, keliantis didesnę grėsmę prarasti Sąjungos biudžeto lėšas:

<…>

[5] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008 (OL L 347, 2013, p. 549).

[6] 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotasis reglamentas, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatos dėl mokėjimo agentūrų ir kitų įstaigų, finansų valdymo, sąskaitų patvirtinimo, užstatų ir dėl euro naudojimo (OL L 255, 2014, p. 18).

[7] Taikydama Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 2 dalyje numatytą apskaičiuotą pataisą Komisija sprendimą nefinansuoti grindžia neteisėtai išleistų sumų nustatymu. Taikant Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 3 dalyje nurodytą ekstrapoliuoto dydžio pataisą, Sąjungos lėšomis nefinansuotina suma, nustatyta naudojant statistines priemones, yra patikrų, atliktų remiantis visos tiriamosios visumos, iš kurios paimta imtis, reprezentatyviąja imtimi, paimta tik iš ploto, kuriame, kaip pagrįstai tikėtina, gali pasikartoti tokia pati neatitiktis, rezultatas (gairių 1.2 punktas).

c) nustatoma, kad valstybės narės kontrolės sistema netaikoma arba turi didelių trūkumų, ir esama įrodymų apie plataus masto pažeidimus ir aplaidumą kovojant su neteisėta veikla ar sukčiavimu,

<…>“

C. Gairės

8. Savo gairėse Komisija išdėstė bendruosius principus ir fiksuoto dydžio pataisos lygį, kurį Komisija gali pasiūlyti pagal Reglamento Nr. 1306/2013 52 straipsnio 1 dalį ir Įgyvendinimo reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 6 ir 7 dalis [8].

9. Kiek tai susiję su bendraisiais principais, iš gairių matyti, kad fiksuoto dydžio pataisų atveju Sąjungai padarytą galimą finansinę žalą reikia apskaičiuoti įvertinant riziką, kylančią dėl kontrolės trūkumų, kurie gali būti susiję su vykdomų patikrinimų pobūdžiu ar kokybe, taip pat su atliktų patikrinimų skaičiumi. Proporcingumo principas, kaip pagrindinis principas, įtvirtintas Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 52 straipsnio 2 dalyje, reiškia tai, kad pataisos norma turi būti aiškiai susijusi su Sąjungai padaryta finansine žala [9].

10. Dėl fiksuoto dydžio pataisos lygio gairėse numatytas 2 %, 3 %, 5 %, 7 % arba 10 % dydžio pataisų taikymas, atsižvelgiant į gairėse nurodytas aplinkybes [10]. Be to, iš gairių matyti, kad išimtiniais atvejais gali būti taikomos didesnės, t. y. siekiančios 100 %, pataisų normos [11]. Tokia didesnė pataisos norma taikoma Įgyvendinimo reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 7 dalies c punkte numatytais atvejais. Taigi su šia nuostata susijusiame gairių 3.2.5 punkte numatyta:

„[Jei] nustatoma, kad valstybės narės kontrolės sistema netaikoma arba turi didelių trūkumų, ir [jei] esama įrodymų apie plataus masto pažeidimus ir aplaidumą kovojant su neteisėta veikla ar sukčiavimu [12]”, tuomet pagrįstai taikoma 25 % pataisa, nes galima daryti pagrįstą prielaidą, kad nekliudomai ir nebaudžiamai pateikiant neteisėtas paraiškas, Sąjungos biudžetui bus padaryta ypač didelė žala.

Prireikus galima nustatyti dar didesnę pataisos normą. Tai galėtų būti toks atvejis, kai dėl valstybės narės suteiktos informacijos buvo (labai) apribota su rizika susijusi tiriamoji visuma. Arba galima visai atsisakyti finansuoti [Sąjungos lėšomis] išlaidas, kai trūkumai tokie dideli, kad visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, ir todėl visi mokėjimai tampa neteisėti.“

III. Ginčo aplinkybės, ieškinys Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

A. Bylos faktinės aplinkybės

11. Šioje išvadoje ginčo aplinkybes, kurias Bendrasis Teismas išdėstė skundžiamo sprendimo 1–37 punktuose, galima apibendrinti taip, kaip nurodyta toliau.

8 Žr. gairių 11 skyriaus 11.3.2 punktą, kuriame daroma nuoroda į jo 3 skyrių.

9 Gairių 1.3.2 ir 3.1 punktai.

10 Gairių 3.2 punktas.

11 Gairių 3 punktas.

12 Ši citata iš esmės atitinka Įgyvendinimo reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 7 dalies c punkto formuluotę.

12. Nuo 2014 m. lapkričio 24 iki 28 d. Komisija Prancūzijoje atliko patikrą dėl 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais prašytos pagalbos už plotą. Atlikusi šią patikrą Komisija pranešė Prancūzijos Respublikai apie jos rezultatus ir vėliau tarp šios institucijos ir šios valstybės narės vyko susirašinėjimas dėl patikros.

13. 2016 m. gegužės 20 d. raštu (toliau – 2016 m. gegužės 20 d. pranešimas) Komisija pranešė Prancūzijos Respublikai apie savo pasiūlymą Sąjungos lėšomis nefinansuoti iš viso 117 439 017,55 EUR sumos dėl to, kad 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais Prancūzijos pagalbos už plotą sistema nebuvo įgyvendinta laikantis Sąjungos taisyklių. Šią sumą sudarė keturios grupės pasiūlymų dėl patais̨ų, iš kurių viena buvo susijusi su tiesiogine pagalba plotui, išmokėta Aukštutinėje Korsikoje. Šią pataisą sudarė 100 % fiksuoto dydžio pataisa, atitinkanti 28 973 945,46 EUR sumą.

14. Minėta 100 % fiksuoto dydžio pataisa buvo pagrįsta įvairiais trūkumais, susijusiais, be kita ko, su problemomis, kurių kilo dėl reikalavimus atitinkančių plotų apibrėžties.

15. Pirma, pagal Prancūzijos teisės aktus leidžiama naudoti iš anksto nustatytus koeficientus, kad būtų atsižvelgta į kraštovaizdžio savybes žemės ūkio paskirties plote, nesilaikant Sąjungos teisės aktų dėl „geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės“ (toliau – GAAB), o tai lėmė, kad Prancūzijos valdžios institucijos ne visada neįtraukė reikalavimų neatitinkančių plotų. Konkrečiau kalbant, Prancūzijos teisės aktais nebuvo užtikrinta žemės ūkio paskirties žemės priežiūra, siekiant ją išlaikyti GAAB pagal Reglamento (EB) Nr. 73/2009 6 straipsnį [13].

16. Antra, pataisos pasiūlymas buvo grindžiamas problemomis dėl reikalavimus atitinkančių plotų apibrėžties, nes Prancūzijos valdžios institucijos klaidingai aiškino Reglamento (EB) Nr. 1122/2009 [14] 34 straipsnį. Iš esmės Prancūzijos valdžios institucijos reikalavimus atitinkančiais plotais laikė „ganomais viržynais“ pripažintus plotus, kuriuose yra labai prastos galimybės ganyti arba į kuriuos negali patekti gyvūnai, nors šie plotai netenkina Sąjungos teisės aktuose keliamų sąlygų.

17. Be to, 2016 m. gegužės 20 d. pranešime Komisija nurodė, kad šie trūkumai jau buvo pastebėti per atitikties procedūrą, apimančią 2008–2012 paraiškų teikimo metus, tačiau Prancūzijos valdžios institucijos nepakeitė pozicijos, kurios laikėsi šiuo klausimu. Kadangi pozicija, kurios buvo laikomasi iki šiol, nepasikeitė, o tai šiuo atveju turėjo realų poveikį, 100 % fiksuoto dydžio pataisos, nustatytos šiam departamentui per ankstesnius tyrimus, turėjo būti toliau taikomos dėl 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metų.

18. 2016 m. birželio 22 d. raštu Prancūzijos valdžios institucijos kreipėsi į Taikinimo instituciją dėl Komisijos nustatytos finansinės pataisos, kiek tai susiję su Aukštutinės Korsikos departamentu. Jos iš esmės tvirtino, kad Komisijos argumentas siekiant pateisinti jų šiuo klausimu siūlomo apskaičiavimo atmetimą buvo nepakankamas atsižvelgiant į Sąjungos teisės aktus ir kad pasiūlymas nustatyti 100 % fiksuoto dydžio pataisą Aukštutinės Korsikos atveju neatitiko šiuose teisės aktuose numatytų žalos dydžio apskaičiavimo procedūrų.

[13] 2009 m. sausio 19 d. Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų ūkininkams pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams, iš dalies keičiantis Reglamentus (EB) Nr. 1290/2005, (EB) Nr. 247/2006, (EB) Nr. 378/2007 ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 (OL L 30, 2009, p. 16).

[14] 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentas, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu, moduliavimu ir integruota administravimo ir kontrolės sistema pagal tame reglamente numatytas ūkininkams skirtas tiesioginės paramos schemas, ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu pagal vyno sektoriui numatytą paramos schemą (OL L 316, 2009, p. 65).

19. 2016 m. gruodžio 19 d. Taikinimo institucija pateikė savo nuomonę. Ji iš esmės konstatavo, kad šiame etape sutaikinimas negali būti pasiektas, ir nusprendė, kad 100 % pataisa tikriausiai yra neproporcinga, palyginti su realiu EŽŪGF fondui keliamu pavojumi. Todėl ji paragino Komisijos tarnybas numatyti mažesnę pataisą.

20. 2017 m. vasario 21 d. Komisija priėmė savo galutinę poziciją. Ji nepakeitė savo pirminės pozicijos, išdėstytos 2016 m. gegužės 20 d. pranešime, ir patikslino, kad 100 % fiksuoto dydžio pataisa buvo pateisinama, nes iš turimos informacijos buvo matyti, kad trūkumai, susiję su pagalbos Aukštutinėje Korsikoje kontrole, buvo tokie dideli, kad jie visiškai neatitiko Sąjungos taisyklių ir kad dėl jų EŽŪGF kilo labai didelis pavojus.

21. 2017 m. lapkričio 8 d. Komisija, remdamasi Reglamento Nr. 1306/2013 52 straipsnio 1 dalimi, priėmė ginčijamą sprendimą, kuriame nustatė keturias pataisų grupes, įskaitant 100 % fiksuoto dydžio pataisą, lygią 28 973 945,46 EUR išlaidoms, patirtoms suteikiant tiesioginę pagalbą už plotą Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais; tai lėmė dideli trūkumai, konstatuoti minėtos pagalbos kontrolės sistemoje (pavadinimas – „Didelių trūkumų turinti kontrolės sistema Korsikoje“). Prie ginčijamo sprendimo pridėtoje suvestinėje ataskaitoje Komisija pagrindė šios pataisos taikymą remdamasi tais pačiais motyvais, kuriuos ji nurodė savo 2016 m. gegužės 20 d. pranešime.

B. Ieškinys Bendrajame Teisme

22. 2018 m. sausio 19 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo Prancūzijos Respublikos ieškinį, kuriame ji prašė iš dalies panaikinti ginčijamą sprendimą, nurodydama kelis ieškinio pagrindus, kuriais ginčijo keturias finansinių pataisų grupes, įskaitant ir 100 % pataisą, kiek tai susiję su Aukštutine Korsika. Skundžiamu sprendimu Bendrasis Teismas ieškinį atmetė.

C. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

23. 2019 m. gegužės 23 d. Prancūzijos Respublika pateikė šį apeliacinį skundą dėl skundžiamo sprendimo. Šiame apeliaciniame skunde ši valstybė narė ginčija tik vienos iš keturių finansinių pataisų grupių, kurias Bendrasis Teismas nagrinėjo skundžiamame sprendime, t. y. 100 % fiksuoto dydžio pataisos, susijusios su tiesiogine pagalba už plotą Aukštutinėje Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais, pagrįstumą.

24. Taigi Prancūzijos Respublika savo apeliaciniame skunde Teisingumo Teismo prašo:

– iš dalies panaikinti skundžiamą sprendimą tiek, kiek juo atmesti Prancūzijos Respublikos reikalavimai, grindžiami proporcingumo principo pažeidimu, nurodytu siekiant panaikinti ginčijamą sprendimą tiek, kiek juo Prancūzijos Respublikai nustatyta 100 % fiksuoto dydžio pataisa dėl pagalbos už plotą Aukštutinėje Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais kontrolės sistemos trūkumų,

– priimti galutinį sprendimą byloje ir panaikinti ginčijamą sprendimą tiek, kiek juo Prancūzijos Respublikai nustatytos 100 % fiksuoto dydžio pataisos dėl pagalbos už plotą Aukštutinėje Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais kontrolės sistemos trūkumų,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

25. Atsiliepime į apeliacinį skundą Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– atmesti apeliacinį skundą,

– priteisti iš Prancūzijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

26. 2020 m. vasario 27 d. posėdyje Prancūzijos Respublika ir Komisija pateikė pastabas žodžiu.

IV. Analizė

27. Pateikdama vienintelį apeliacinio skundo pagrindą Prancūzijos Respublika teigia, kad Bendrasis Teismas skundžiamame sprendime padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad Komisija turėjo teisę nustatyti 100 % fiksuoto dydžio pataisą dėl tiesioginės pagalbos už plotą Aukštutinėje Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais.

28. Ginčijamame sprendime ši pataisa buvo pateisinama situacijos unikalumu Aukštutinės Korsikos departamente, kuriame Komisija rado didelių trūkumų, susijusių, be kita ko, su problemomis dėl reikalavimus atitinkančių plotų apibrėžties [15]. Komisija taip pat nurodė, kad šie trūkumai buvo pastebėti atliekant atitikties procedūrą dėl 2008–2012 m. ir kad, atsižvelgiant į tai, jog Prancūzijos valdžios institucijų pozicija nebuvo pakeista, 100 % fiksuoto dydžio pataisa turėjo būti toliau taikoma 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metams [16].

29. Bendrajame Teisme Prancūzijos Respublika ginčijo šio sprendimo pagrįstumą ir, be kita ko, teigė, kad nebuvo įvykdytos 100 % fiksuoto dydžio pataisos taikymo sąlygos, numatytos gairių 3.2.5 punkte, todėl ginčijama pataisa buvo neproporcinga.

30. Skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas šį pagrindą atmetė kaip nepagrįstą [17]. Konkrečiau kalbant, Bendrasis Teismas iš esmės skundžiamo sprendimo 117 ir 118 punktuose pirmiausia išaiškino gairių 3.2.5 punkte numatytas 100 % normos taikymo sąlygas, o vėliau skundžiamo sprendimo 134–136 punktuose šį aiškinimą taikė šios bylos aplinkybėms. Šiuo klausimu jis nusprendė, kad, pirma, kontrolės Aukštutinėje Korsikoje sistema buvo pagrįsta klaidinga reikalavimus atitinkančių plotų apibrėžtimi, todėl buvo pažeista viena iš esminių pagalbos už plotą schemos sąlygų, ir, antra, pažeidimas buvo toks rimtas, kad, remiantis gairių 3.2.5 punktu, jis laikytinas visišku Sąjungos taisyklių nesilaikymu, dėl kurio visos išmokos tampa neteisėtos. Tuo remdamasis Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad Komisija pagrįstai nustatė ginčijamą pataisą.

31. Grįsdama savo apeliacinį skundą Prancūzijos Respublika teigia, kad skundžiamo sprendimo 118 punkte Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą aiškindamas gairių 3.2.5 punktą, o tai lėmė klaidingą tų pačių gairių taikymą skundžiamo sprendimo 134–136 punktuose. Ši valstybė narė, be kita ko, tvirtina, kad vien to, jog kontrolės sistema pažeidžia esminę pagalbos už plotą schemos

[15] Šiuo klausimu žr. šios išvados 14–16 punktus.

[16] Šiuo klausimu žr. šios išvados 17 punktą. Byloje, kurioje buvo priimtas 2019 m. kovo 12 d. Sprendimas *Prancūzija / Komisija* (T-156/15, nepaskelbtas Rink., EU:T:2019:157), Prancūzijos Respublika ginčijo šios 100 % normos taikymo 2011 ir 2012 paraiškų teikimo metams pagrįstumą dėl priežasčių, panašių į nurodytąsias skundžiamame sprendime. Sprendime T-156/15 Bendrasis Teismas panaikino šią pataisą dėl teisės į gynybą pažeidimo, todėl neturėjo progos nagrinėti klausimo, ar toks taikymas taip pat prieštarauja proporcingumo principui (sprendimo 120–138 punktai).

[17] Žr. skundžiamo sprendimo 111–139 punktus.

sąlygą, nepakanka norint pateisinti 100 % normos taikymą. Kitaip tariant, Prancūzijos Respublika neginčija pačių trūkumų, kuriuos Komisija konstatavo kontrolės Aukštutinėje Korsikoje sistemoje, o tik nurodo, kad dėl tokių trūkumų negali būti taikoma 100 % fiksuoto dydžio norma.

32. Komisija savo ruožtu atmeta Prancūzijos Respublikos argumentus ir prašo atmesti šį pagrindą kaip nepagrįstą.

33. Siekiant įvertinti Prancūzijos Respublikos pagrindą, pirmiausia reikia nustatyti pateisinimą, kuriuo Komisija grindžia ginčijamos pataisos taikymą, nes šį klausimą šalys ginčija Teisingumo Teisme (A dalis). Toliau reikia patikrinti Bendrojo Teismo pateiktą gairių 3.2.5 punkto aiškinimą, kuris išdėstytas skundžiamo sprendimo 117 ir 118 punktuose (B dalis). Galiausiai, atsižvelgiant į šią analizę, reikia patikrinti, ar Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 134–136 punktuose pagrįstai patvirtino Komisijos nustatytą ginčijamą pataisą (C dalis).

A. Pateisinimas, kuriuo Komisija grindžia ginčijamos pataisos taikymą

34. Pirmiausia pabrėžiu, kad 100 % finansinė pataisos nustatymas gali būti pateisinamas dviem skirtingais atvejais: kai visos išlaidos buvo padengtos nesant teisinio pagrindo pagal Sąjungos teisę (toliau – pirmasis atvejis) arba kai, jei teisinis finansavimo pagrindas egzistuoja pagal Sąjungos teisę, valstybės narės kontrolės sistema turi didelių trūkumų, todėl visi atlikti mokėjimai yra neteisėti (toliau – antrasis atvejis) [18]. Būtent šis antrasis atvejis yra susijęs su gairių 3.2.5 punktu.

35. Teisingumo Teisme Komisija tvirtino, kad ginčijamos pataisos taikymas grindžiamas antruoju atveju. Vis dėlto Komisija taip pat teigė, kad šis taikymas pagrįstas ir pirmuoju atveju. Atsiliepime į apeliacinį skundą Komisija nurodė, kad „kalba eina tiek apie be jokio teisinio pagrindo išmokėtą pagalbą, tiek apie kontrolės sistemai Aukštutinėje Korsikoje būdingą veikimo sutrikimą“, ką ji taip pat patvirtino per teismo posėdį. [19]

36. Šiuo klausimu pažymiu, kad svarbu išsiaiškinti, ar ginčijamos pataisos taikymas buvo pagrįstas tik antruoju atveju, kaip teigia Prancūzijos Respublika, ar jis buvo pagrįstas tiek antruoju, tiek pirmuoju atvejais, kaip teigia Komisija; iš tiesų, pirma, abiem atvejais pateisinimas, taigi ir teisminė kontrolė nėra vienodi, antra, Prancūzijos Respublika kaltina Bendrąjį Teismą tuo, kad šis skundžiamame sprendime supainiojo atitinkamai pirmuoju ir antruoju atveju 100 % finansinės pataisos normos nustatymui taikomas sąlygas.

37. Taigi, siekiant įvertinti Prancūzijos Respublikos pagrindą, pirmiausia reikia nustatyti, kokiu (-iais) atveju (-ais) Komisija nustatė ginčijamą pataisą. Manau, kad šiuo tikslu pirmiausia reikėtų priminti abiejų atvejų skirtumus.

1. Abiejų atvejų skirtumai

38. Pirma, kalbant apie 100 % normos nustatymo pateisinimą, reikia konstatuoti, kad *pirmuoju atveju* jis įtvirtintas teisės aktuose.

[18] Šiuo klausimu žr. generalinės advokatės Ch. Stix-Hackl išvadą byloje *Belgija / Komisija* (C-332/00, EU:C:2001:653, 68–71 punktai ir nurodyta jurisprudencija).

[19] Prancūzijos Respublika šiuo klausimu nurodė, kad tik apeliaciniame skunde Komisija tvirtino, jog ginčijama pataisa pagrįsta tiek be jokio teisinio pagrindo išmokėta pagalba, tiek kontrolės sistemai būdingu veikimo sutrikimu.

39. Iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad EŽŪGF finansuoja tik intervencines priemones, kurių imamasi pagal Sąjungos teisės nuostatas bendro žemės ūkio rinkų organizavimo srityje. Taigi EŽŪGF padengia tik tas sumas, kurios buvo išmokėtos pagal bendro žemės ūkio rinkų organizavimo srityje nustatytas taisykles. Taigi valstybės narės turi padengti bet kokią kitą išmokėtą sumą, ypač sumas, kurias nacionalinės valdžios institucijos klaidingai manė galinčios pačios išmokėti šioje bendro organizavimo srityje [20].

40. Šiuo atveju pagalba, išmokėta remiantis neegzistuojančiu teisiniu pagrindu, nėra finansuojama iš Sąjungos lėšų, nepriklausomai nuo to, ar konstatuojami pažeidimai, ar nacionalinių valdžios institucijų aplaidumas. Šiuo klausimu Komisijai nesuteikta jokia diskrecija priimti ar atmesti išlaidų finansavimą Sąjungos lėšomis [21]. Taigi tokiu atveju finansinė pataisa yra nustatoma kaip vienkartinė pataisa, o tai reiškia, kad Sąjungos patirti nuostoliai, taigi ir nefinansuotina suma gali būti tiksliai nustatyti.

41. *Antruoju atveju* 100 % normos taikymo pateisinimu visų pirma laikytina tai, kad valstybė narė taiko didelių trūkumų turinčią kontrolės sistemą, kaip numatyta Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 7 dalies c punkte. Su šia nuostata susijusiame gairių 3.2.5 punkte Komisija pažymėjo, kad jeigu kontrolės sistemos trūkumai yra tokie dideli, kad visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, todėl visi mokėjimai tampa neteisėti, reikia nustatyti 100 % pataisą [22].

42. Pabrėžiu, kad, skirtingai nuo atvejo, kai pagalba skiriama be jokio teisinio pagrindo (pirmasis atvejis), gairių 3.2.5 punkte nurodyta 100 % norma yra fiksuoto dydžio norma, vadinasi, Sąjungos biudžeto patirti nuostoliai negali būti tiksliai nustatyti. Pagal Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 6 dalį šio straipsnio 7 dalyje numatytos fiksuoto dydžio pataisos taikomos, kai nefinansuotinos sumos negali būti nustatytos remiantis minėto straipsnio 2 ir 3 dalyse nurodytu apskaičiavimu ar ekstrapoliacija [23].

43. Kitaip tariant, pagal Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 6 dalį taikydama fiksuoto dydžio pataisas Komisija turi nustatyti nefinansuotiną sumą pagal *nuostolių* Sąjungos biudžetui *rizikos* dydį, atsižvelgdama į pažeidimo pobūdį ir sunkumą [24].

[20] Šiuo klausimu žr. 2002 m. balandžio 18 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-332/00, EU:C:2002:235, 44 punktas).

[21] Šiuo klausimu žr. 2002 m. balandžio 18 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-332/00, EU:C:2002:235, 36 ir 45 punktai ir nurodyta jurisprudencija).

[22] Vykdydama savo įgaliojimus spręsti dėl išlaidų, kurios nefinansuojamos Sąjungos lėšomis dėl valstybių narių atliktos kontrolės trūkumų, Komisija šiomis gairėmis juos apribojo taip, kad nebegali nuo jų nukrypti (šiuo klausimu žr. 2014 m. liepos 10 d. Sprendimą *Graikija / Komisija* (T-376/12, EU:T:2014:623, 108 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija)).

[23] Dėl šių skaičiavimo būdų apibrėžimo žr. šios išvados 7 išnašą.

[24] Apskritai tai, kad nefinansuotinos sumos didelių kontrolės sistemos trūkumų atveju negali būti tiksliai nustatytos, yra susiję su pačiu šios rūšies sutrikimų pobūdžiu. Iš tiesų tuo atveju, jei, pavyzdžiui, neatliekami keli pagrindiniai patikrinimai, kontrolės sistema pagal savo pobūdį bus neveiksminga nustatant pagalbos paraiškos priimtinumą.

44. Antra, kalbant apie teisminę kontrolę, iš to, kas išdėstyta, matyti, kad pirmuoju atveju Bendrasis Teismas turi patikrinti, ar nacionalinės valdžios institucijų teikiama pagalba neturi jokio teisinio pagrindo Sąjungos teisėje. Atliekant šį vertinimą reikia įvertinti, ar išmokėta pagalba pažeidžiamos esminės atitinkamos pagalbos schemos sąlygos, kurios yra ypač svarbios nustatant pagalbos paraiškos priimtinumą, todėl ši pagalba *nepatenka* į pagalbos schemą [25].

45. Antruoju atveju Bendrasis Teismas privalo patikrinti, ar Komisija turėjo teisę nuspręsti, kad kontrolės sistemos trūkumai buvo tokie dideli, kad buvo visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, todėl pagal gairių 3.2.5 punktą visi mokėjimai tapo neteisėti. Kitaip tariant, Bendrasis Teismas privalo patikrinti Komisijos atlikto *realių nuostolių* Sąjungos biudžetui vertinimo pagrįstumą [26].

2. Ginčijamos pataisos pateisinimas

46. Dėl ginčijamos pataisos manau, kad Komisijos pagrindas, susijęs su tuo, kad ši pataisa taip pat buvo pagrįsta pirmuoju atveju, yra nepriimtinas. Iš tikrųjų konstatuoju, kad šis pagrindas nebuvo nurodytas Bendrajame Teisme ir kad šis teismas skundžiamame sprendime tik patikrino, ar ginčijama pataisa buvo pateisinama atsižvelgiant į gairių 3.2.5 punktą [27]. Primenu, kad šis punktas susijęs su antruoju atveju.

47. Vis dėlto, nors šis pagrindas buvo nurodytas Bendrajame Teisme, manau, kad bet kuriuo atveju Bendrasis Teismas skundžiamame sprendime pagrįstai patikrino tik tai, ar ginčijamos pataisos nustatymas buvo pateisinamas atsižvelgiant į antrąjį atvejį. Iš tikrųjų konstatuoju, kad iš bylos dokumentų aišku, jog Komisija ginčijamos pataisos nustatymą grindė kontrolės sistemos trūkumais [28], o tai būtų buvę beprasmiška, jei visa išmokėta pagalba būtų neteisėta, nes Sąjungos teisėje nebuvo jokio teisinio pagrindo [29]. Be to, aišku, kad ginčijamą 100 % pataisą Komisija nustatė kaip fiksuoto dydžio pataisą [30].

48. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad nagrinėjant šį apeliacinį skundą reikia tik patikrinti, ar Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad 100 % pataisos taikymas dėl kontrolės sistemos trūkumų pagal gairių 3.2.5 punktą yra pateisinamas [31].

[25] Žr., be kita ko, 2002 m. balandžio 18 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-332/00, EU:C:2002:235, 36 punktas); šioje byloje pagalba buvo išmokėta remiantis iš esmės nesamu teisiniu pagrindu, todėl ji visiškai nebuvo finansuota Sąjungos lėšomis, nepaisant to, ar buvo nustatyti kompetentingų valdžios institucijų pažeidimai ar aplaidumas. Taip pat žr. 2000 m. liepos 6 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (C-45/97, EU:C:2000:362, 40–43 punktai), kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad Sąjungos teisės aktų, susijusių su alyvuogių aliejaus grynumu, pažeidimas laikytinas įrodytu, nes cheminės medžiagos buvimas neatitiko alyvuogių aliejaus apibrėžties, ir todėl nusprendė, kad 100 % išlaidų pataisa buvo pateisinama. Be to, 2008 m. balandžio 9 d. Sprendime *Graikija / Komisija* (T-364/04, nepaskelbtas Rink., EU:T:2008:97, 39 punktas) Bendrasis Teismas nusprendė, kad atsisakymas finansuoti visas išlaidas buvo pateisinamas, kadangi visi persikų tiekimo atvejai buvo vykdomi nesilaikant Sąjungos sistemos, nes neatitiko minimalios kainos reikalavimų.

[26] Kaip matyti iš šios išvados IV.B dalies, Bendrasis Teismas šiuo tikslu savo jurisprudencijoje pateikė aiškinimą, siekdamas patikrinti tokio vertinimo pagrįstumą.

[27] Šiuo klausimu žr. šios išvados IV.B ir IV.C dalis. Primenu, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją Teisingumo Teismas turi kompetenciją tik ištirti Bendrajame Teisme nagrinėtų pagrindų ir argumentų teisinį vertinimą; be kita ko, žr. 2011 m. kovo 24 d. Sprendimą *ISD Polska ir kt. / Komisija* (C-369/09 P, EU:C:2011:175, 83 punktas) ir jame nurodytą jurisprudenciją.

[28] Be kita ko, prie ginčijamo sprendimo pridėtoje lentelėje kaip finansinės pataisos priežastis nurodyta „Didelių trūkumų turinti kontrolės sistema“. Be to, 2017 m. vasario 21 d. Komisijos galutinėje pozicijoje nurodyta, jog „iš turimos informacijos matyti, kad trūkumai, susiję su pagalbos Aukštutinėje Korsikoje kontrole, buvo tokie dideli, kad jie visiškai neatitiko Sąjungos taisyklių <…> ir kad dėl jų Fondui kilo labai didelis pavojus, todėl 100 % pataisa yra pateisinama“.

[29] Šiuo klausimu žr. 2002 m. balandžio 18 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-332/00, EU:C:2002:235, 36 punktas).

[30] Kaip matyti iš prie ginčijamo sprendimo pridėtos lentelės, nefinansuotinų išlaidų rūšis yra „fiksuoto dydžio pataisa“.

[31] Atsižvelgiant į tai, nagrinėjant šį apeliacinį skundą ir klausimą dėl fiksuoto dydžio pataisų, kyla kitas atskiras, bet susijęs klausimas, t. y. ar ir, jeigu taip, kuria prasme, pagalba, išmokėta remiantis klaidingu, tačiau *egzistuojančiu* teisiniu pagrindu, gali pateisinti 100 % fiksuoto dydžio normos taikymą, jei šis klaidingas teisinis pagrindas daro poveikį kontrolės sistemos sutrikimui, dėl kurio neįmanoma nustatyti, kas turėjo teisę į pagalbą ir kas tokios teisės neturėjo (žr. šios išvados 64–69 punktus).

B. Bendrojo Teismo pateiktas gairių 3.2.5 punkto aiškinimas

49. Bendrasis Teismas gairių 3.2.5 punkto aiškinimą pateikia skundžiamo sprendimo 117 ir 118 punktuose. Minėtuose 117 ir 118 punktuose Bendrasis Teismas remiasi jau savo jurisprudencijoje pateiktu šio gairių punkto aiškinimu [32].

50. Pažymiu, kad Prancūzijos Respublika tik ginčijo skundžiamo sprendimo 118 punkte pateiktą Bendrojo Teismo aiškinimą. Vis dėlto šiame 118 punkte daroma nuoroda į prieš jį esantį 117 punktą. Todėl, siekiant patikrinti to 118 punkto pagrįstumą, pirmiausia reikia išnagrinėti minėtą 117 punktą. Kaip paaiškinsiu, manau, kad skundžiamo sprendimo 117 punkte priminta jurisprudencija laikytina pagrįstu šio gairių punkto aiškinimu (1 dalis), nors man atrodo, kad 118 punkte Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą (2 dalis).

1. Skundžiamo sprendimo 117 punkte priminta jurisprudencija

51. Iš skundžiamo sprendimo 117 punkte primintos jurisprudencijos matyti, kad 100 % pataisos norma taikoma remiantis gairių 3.2.5 punktu, „kai egzistuojanti kontrolės sistema yra visiškai nesusijusi su reikšmingais Sąjungos teisės aktais, neatsižvelgiama į esminius nagrinėjamos pagalbos schemos elementus ir į jos tikslus ir dėl savo pobūdžio ji neleidžia nustatyti atitinkamų ūkio subjektų, kurie apeina ar manipuliuoja lėšų elementais, atvejų. Iš tiesų dėl šių kontrolės trūkumų kyla pavojus, kad visi pagal nagrinėjamą pagalbos schemą atlikti mokėjimai bus neteisėti. Taigi šie trūkumai dėl finansinių pasekmių [fondams] prilygsta intervencinėms priemonėms, kurios nepatenka į pagalbos schemą.“

52. Mano nuomone, ši jurisprudencija laikytina pagrįstu gairių 3.2.5 punkto aiškinimu, nes 117 punkte nurodyti trys kumuliatyvūs požymiai, vertinami kartu, leidžia patikrinti, ar kontrolės sistemos trūkumai yra tokie dideli, kad visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, todėl visi mokėjimai tampa neteisėti, kaip tai suprantama pagal gaires.

53. Iš tiesų pirmasis požymis (kontrolės sistema yra *visiškai nesusijusi* su reikšmingais Sąjungos teisės aktais) užtikrina gairių 3.2.5 punkte nustatytos esminės 100 % normos taikymo sąlygos laikymąsi, t. y. kad kontrolės sistemos trūkumai yra tokie dideli, kad *visiškai nesilaikoma* Sąjungos taisyklių. Šiuo klausimu pabrėžiu, jog tuo atveju, kai laikoma, kad kontrolės sistema neegzistuoja arba turi didelių trūkumų, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 7 dalies c punktą, tačiau nėra taip, kad visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, paprastai, remiantis gairėmis, reikia taikyti 25 % normą.

54. Be to, pagal antrąjį požymį (kontrolės sistemoje neatsižvelgiama į esminius nagrinėjamos pagalbos schemos elementus ir į jos tikslus) tokio *tipo* sutrikimai gali lemti *visų* mokėjimų neteisėtumą. Primenu, kad esminiai pagalbos elementai yra esminės pagalbos suteikimo sąlygos [33], todėl aplinkybė, kad kontrolės sistemoje neatsižvelgiama į vieną ar kelis iš jų, gali lemti

[32] Šioje jurisprudencijoje aiškinamas 1997 m. gruodžio 23 d. Komisijos dokumentas Nr. VI/5330/97 „Finansinių pasekmių apskaičiavimo gairės rengiant sprendimą dėl EŽŪOGF Garantijų skyriaus sąskaitų patvirtinimo“, kuris buvo pakeistas gairėmis. Minėtų gairių 3.2.5 punktas suformuluotas lygiai taip pat kaip ir Dokumentas Nr. VI/5330/97, kurio II priede nurodyta, kad „galima visai atsisakyti finansuoti išlaidas, kai trūkumai tokie dideli, kad visiškai nesilaikoma [Sąjungos] taisyklių, ir todėl visi mokėjimai tampa neteisėti“. Todėl Bendrojo Teismo aiškinimas, susijęs su šiuo dokumentu, taip pat taikytinas gairių 3.2.5 punktui, kaip Bendrasis Teismas tą taip pat nurodė skundžiamo sprendimo 116 punkte.

[33] Šiuo klausimu žr. šios išvados 44 punktą ir 25 išnašą.

visų mokėjimų neteisėtumą [34]. Tas pats pasakytina apie pagalbos schemos tikslus. Iš tiesų, net jei esminės sąlygos būtų formaliai įvykdytos, gali būti, kad taip nebūtų pagrindinių bendro rinkų organizavimo tikslų atveju, todėl visi mokėjimai būtų neteisėti [35].

55. Galiausiai trečiasis požymis (dėl savo pobūdžio kontrolės sistema neleidžia nustatyti atitinkamų ūkio subjektų, kurie apeina ar manipuliuoja lėšų elementais, atvejų) yra grindžiamas Reglamento Nr. 907/2014 12 straipsnio 7 dalies c punkte numatyta prielaida, kad yra įrodymų apie plataus masto pažeidimus ir aplaidumą kovojant su neteisėta veikla ar sukčiavimu.

56. Kaip matyti iš šių trijų kumuliatyvių požymių, 100 % fiksuoto dydžio normos taikymas yra griežtai apibrėžtas ir, mano nuomone, tai yra pagrįsta.

57. Iš tikrųjų, viena vertus, primenu, kad 100 % dydžio norma taikoma tik išimtiniais atvejais, kai kontrolės sistemos trūkumai dėl finansinių pasekmių fondams prilyginami intervencinėms priemonėms, kurios nepatenka į pagalbos schemą (pirmasis atvejis) [36]. Tačiau dėl kontrolės sistemos trūkumų, dėl kurių negalima patikrinti išmokėtos pagalbos teisėtumo, pobūdžio [37] Komisija negali nustatyti, ar visa ginčijama pagalba iš tikrųjų buvo išmokėta pažeidžiant Sąjungos teisę, kaip ir tuo atveju, kai pagalba išmokama be jokio teisinio pagrindo. Skundžiamo sprendimo 117 punkte nurodyti trys požymiai šiuo klausimu leidžia patikrinti, ar kontrolės sistemos trūkumai yra tokie dideli, kad būtų galima daryti išvadą, jog visi mokėjimai yra neteisėti.

58. Kita vertus, reikia priminti, kad, remiantis gairių 3.2.5 punktu, paprastai reikia taikyti 25 % dydžio normą, kai nustatoma, kad valstybės narės kontrolės sistema netaikoma arba turi didelių trūkumų, ir esama įrodymų apie plataus masto pažeidimus ir aplaidumą kovojant su neteisėta veikla ar sukčiavimu. Kitaip tariant, didesnės nei 25 % pataisos ir *a fortiori* 100 % pataisos normos taikymas suponuoja, kad turi būti įrodyta, jog egzistuoja sunkesnės aplinkybės nei tos, kurioms esant pateisinamas 25 % pataisos taikymas, o kalbant apie 100 % pataisą – jos yra itin rimtos [38]. Tačiau tokių sunkesnių aplinkybių egzistavimą galima nustatyti tik atsižvelgiant į visus požymius.

2. Skundžiamo sprendimo 118 punkte priminta jurisprudencija

59. Toliau skundžiamo sprendimo 118 punkte numatyta, kad „[i]š šios jurisprudencijos, [primintos skundžiamo sprendimo 117 punkte], matyti, kad 100 % pataisos taikymą pateisina ne tiek pagrindinių patikrinimų trūkumai, keliantys pavojų kontrolės sistemai, kiek nagrinėjamos

[34] Šis antrasis požymis iš esmės atitinka pirmuoju atveju nustatytą sąlygą, tačiau, kiek tai susiję su kontrole: pirmuoju atveju visa išmokėta pagalba yra neteisėta, nes nacionalinės teisės aktai neatitinka esminių pagalbos schemos sąlygų, numatytų Sąjungos teisėje. Antrasis atvejis vis dėlto grindžiamas prielaida, kad nacionalinės teisės aktai atitinka šias Sąjungos teisėje numatytas sąlygas, tačiau kontrolės sistemoje į jas neatsižvelgiama. Taigi klausimas, ar antruoju atveju esminių pagalbos schemos sąlygų pažeidimas (neatsižvelgiant į tai, ar neįvykdyta viena ar kelios esminės sąlygos) gali lemti tai, kad visi mokėjimai tampa neteisėti, turi būti sprendžiamas, kaip ir antruoju atveju, atsižvelgiant į atitinkamos sąlygos ar sąlygų pažeidimo pobūdį. Žr., be kita ko, 2002 m. balandžio 18 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (C-332/00, EU:C:2002:235), nurodytą šios išvados 25 išnašoje, ir šios išvados 35 išnašoje minėtą 2009 m. liepos 1 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (T-259/05, nepaskelbtas Rink., EU:T:2009:232), kiek tai susiję su bylomis, kuriose dėl esminės sąlygos nesilaikymo visi mokėjimai galėjo tapti neteisėti. *A contrario* žr. šios išvados 78 ir 79 punktus kaip pavyzdį, kai dėl esminės sąlygos nesilaikymo visi mokėjimai negali tapti neteisėti.

[35] Šiuo klausimu žr. 2009 m. liepos 1 d. Sprendimą *Ispanija / Komisija* (T-259/05, nepaskelbtas Rink., EU:T:2009:232, 90–114 punktai), kuriame buvo formaliai įvykdytos visos atitinkamos pagalbos suteikimo sąlygos. Tačiau pagrindinės nagrinėtos veiklos tikslas (linų pluošto gamyba) nebuvo komercinis, o tai prieštaravo vienam iš bendro rinkos organizavimo tikslų atitinkamame sektoriuje, todėl visi mokėjimai tapo neteisėti.

[36] Šiuo klausimu žr. gairių 3 ir 3.2.5 punktus, kaip priminta šios išvados 10 punkte.

[37] Šiuo klausimu žr. šios išvados 24 išnašą.

[38] Tuo pačiu klausimu žr. 2014 m. liepos 10 d. Sprendimą *Graikija / Komisija* (T-376/12, EU:T:2014:623, 111 punktas) ir 2011 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Graikija / Komisija* (T-344/05, nepaskelbtas Rink., EU:T:2011:440, 197 punktas).

pagalbos schemos esminių elementų ir jos tikslų nepaisymas. Vienos ar kelių esminių pagalbos suteikimo sąlygų netenkinimas pateisina atsisakymą finansuoti visas išlaidas (2014 m. liepos 10 d. Sprendimo *Graikija / Komisija*, nepaskelbtas Rink., T-376/12, EU:T:2014:623, 123 punktas).“

60. Mano nuomone, tai, kaip šis punktas turi būti suprantamas, ir ypač tai, kaip jis susijęs su skundžiamo sprendimo 117 punkte nurodytais trimis požymiais, nėra akivaizdu. Todėl dėl šio punkto apimties buvo diskutuojama per teismo posėdį ir, mano nuomone, tai buvo pagrįsta. Iš tikrųjų šiam 118 punktui trūksta aiškumo dviem lygmenimis.

61. Pirma, konstatuoju, kad šiame 118 punkte daroma nuoroda į Sprendimo *Graikija / Komisija*[39] 123 punktą, tačiau jis cituojamas tik iš dalies. Antra, pati minėto 123 punkto apimtis nėra aiški ir, mano nuomone, neleidžia paaiškinti skundžiamo sprendimo 118 punkto apimties.

62. Tai nurodęs vis dėlto konstatuoju, kad skundžiamo sprendimo 135 punkte Bendrasis Teismas dar remiasi minėtu 118 punktu ir nurodo, kad „remiantis [skundžiamo sprendimo] 117 ir 118 punktuose nurodyta jurisprudencija <…> esminių nagrinėjamos pagalbos schemos sąlygų nepaisymas pateisina atsisakymą finansuoti visas išlaidas“.

63. Atsižvelgdamas į šią išvadą, manau, kad, kaip per posėdį pažymėjo Prancūzijos Respublika, minėtame 118 punkte Bendrasis Teismas padarė klaidą, nes supainiojo 100 % fiksuoto dydžio normos nustatymo pateisinimą, kurį, kaip visiškai teisingai nurodyta skundžiamo sprendimo 117 punkte, sudaro trys kumuliatyvūs požymiai, ir 100 % finansinės pataisos nustatymo pateisinimą, kai pagalba suteikta be jokio teisinio pagrindo. Primenu, kad tik pastaruoju atveju esminių sąlygų nepaisymas gali pateisinti 100 % pataisą.

64. Šiuo klausimu Komisija per posėdį patikslino, kad gairių 3.2.5 punktas yra susijęs su situacija, kai nacionalinės teisės aktai atitinka iš Sąjungos teisės kylančias esmines sąlygas ir kai vienintelis valstybės narės padarytas pažeidimas yra susijęs su kontrolės sistema, kuri neužtikrina, kad esminės sąlygos iš tikrųjų būtų įvykdytos. Tačiau šioje byloje pažeidimas padarytas tiek nacionalinės teisės aktų, kurie neatitinka Sąjungos teisės, tiek kontrolės sistemos atžvilgiu. Taigi būtent klaidinga apibrėžtis nacionalinės teisės aktuose lėmė klaidas kontrolės sistemoje[40].

65. Komisijos teigimu, 117 ir 118 punktus reikia suprasti atsižvelgiant būtent į šį kontekstą. Taigi abu minėti punktai reiškia, kad jeigu fiksuoto dydžio pataisų atveju susiduriama *tiek* su nacionalinės teisės aktų pažeidimu, *tiek* su kontrolės sistemos trūkumais ir šie trūkumai neleidžia nustatyti, kas turėjo teisę į pagalbą ir kokios sumos dydis yra pateisinamas, 100 % fiksuoto dydžio pataisa yra pateisinama. Tokiu atveju kiltų pavojus, kad visos išlaidos būtų klaidingos.

[39] 2014 m. liepos 10 d. sprendimas (T-376/12, EU:T:2014:623). Šis 123 punktas suformuluotas taip: „[t]taigi iš šios jurisprudencijos matyti, kad 100 % pataisos taikymą pateisina ne tiek pagrindinių patikrinimų trūkumai, kiek nagrinėjamos pagalbos schemos esminių elementų ir jos tikslų nepaisymas. Taip buvo byloje, kurioje priimtas 2009 m. liepos 1 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Ispanija / Komisija* (T-259/05, nepaskelbtas Rink., 181–185 punktai), kuriame buvo konstatuota, kad Ispanijos valdžios institucijos neįgyvendino pagalbos linų pluošto gamybai kontrolės sistemos esant didelio masto sukčiavimui, kurį iš esmės sudarė sistemingos per didelio perdirbto linų pluošto kiekio deklaracijos ir piktnaudžiavimas, pasireiškiantis linų pluošto gamyba nekomerciniais tikslais. Taip buvo ir byloje, kurioje priimtas 2008 m. balandžio 9 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Graikija / Komisija* (T-364/04, nepaskelbtas Rink., 31–39 punktai), kuriame buvo konstatuota, kad persikų gamintojai apėjo pareigą tiekti už minimalią kainą, nes nors už tokią kainą tiekė atitinkamą kiekį perdirbėjams, tačiau taip pat tiekė produktus ne pagal teisės aktus mažesne kaina arba net neatlygintinai. Vienos ar kelių esminių pagalbos suteikimo sąlygų netenkinimas pateisina atsisakymą finansuoti visas išlaidas (šio sprendimo 105 punkte minėto 2011 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Graikija / Komisija* 203 punktas)“.

[40] Šiuo klausimu žr. šios išvados 72–74 punktus.

66. Manau, kad toks Komisijos siūlomas aiškinimas yra ne tik, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, šiek tiek nutolęs nuo skundžiamo sprendimo, bet ir bet kuriuo atveju prieštarauja teisės aktams ir gairėms.

67. Iš tiesų reikia priminti, kad pagal teisės aktų nuostatas, pirma, pagal patį savo pobūdį bet kokio fiksuoto dydžio normos, kad ir kokio dydžio ji būtų, taikymas reiškia, kad realūs nuostoliai negali būti tiksliai nustatyti. Taigi netikrumas dėl Sąjungos patirtos žalos pateisina fiksuoto dydžio normos nustatymą, tačiau vien juo negalima pateisinti to, kad ši norma siekia 100 %.

68. Antra, nors galima daryti pagrįstą prielaidą, jog apskritai dėl to, kad nacionalinės teisės aktuose, išskyrus kontrolės sistemą, nesilaikoma esminių sąlygų, padidėja žalos Sąjungai rizika, vien šis faktas visiškai nereiškia, kad reali rizika siekia 100 %. Šiuo klausimu primenu, kad ne bet koks esminių sąlygų pažeidimas gali lemti visų mokėjimų neteisėtumą [41] ir kad dėl to negalima laikyti, jog reali rizika siekia100 %, jei prieš tai nebuvo atlikta tokia analizė.

69. Dėl gairių manau, kad Komisijos pateiktas jų aiškinimas grindžiamas tuo, kad painiojamos 25 % ir 100 % pataisos normų taikymo sąlygos. Taigi negalėjimas patikrinti, ar pagalba išmokėta teisę į ją turintiems asmenims, taip pat yra visiško valstybės narės kontrolės sistemos neįgyvendinimo, pateisinančio 25 % pataisos taikymą, pasekmė. Iš tikrųjų dėl bet kokio kontrolės trūkumo, susijusio su esminiu elementu, lemiančiu pagalbos suteikimo teisėtumą, atsiranda netikrumas dėl to, ar pagalba išmokėta teisę į ją turintiems asmenims. Vis dėlto vien šių aplinkybių nepakanka 100 % dydžio pataisos taikymui pateisinti remiantis gairėmis [42]. Apskritai, tai, kad egzistuoja netikrumas dėl kiekvienos atskirai vertinamos išmokėtos pagalbos teisėtumo, nereiškia, kad visa išmokėta pagalba yra neteisėta, kaip tai suprantama pagal gairių 3.2.5 punktą.

70. Iš viso to, kas išdėstyta, matyti, kad skundžiamo sprendimo 117 punkte pagrįstai aiškinamas gairių 3.2.5 punktas. Siūlau Teisingumo Teismui jį taikyti nagrinėjant šį apeliacinį skundą. Kalbant apie skundžiamo sprendimo 118 punktą, atrodo, kad Bendrasis Teismas neteisingai aiškino gairių 3.2.5 punktą, ir, kaip paaiškinsiu, regis, kad būtent dėl šios klaidos šis punktas buvo taikytas klaidingai.

C. Nagrinėjamoje byloje Bendrojo Teismo atliktas gairių 3.2.5 punkto taikymas

71. Bendrojo Teismo atliktas gairių 3.2.5 punkto taikymas šios bylos aplinkybėms (skundžiamo sprendimo 134–136 punktai) iš esmės grindžiamas trimis anksčiau skundžiamame sprendime išdėstytomis aplinkybėmis, susijusiomis su trūkumais, nustatytais kontrolės Aukštutinėje Korsikoje sistemoje. Nors Prancūzijos Respublika šių aplinkybių neginčija, vis dėlto jos yra reikšmingos siekiant patikrinti, kas jas sudaro.

72. Pirmiausia Bendrasis Teismas nustatė, kad žemės ūkio paskirties žemės ploto nustatymas yra esminė pagalbos už plotą skyrimo sąlyga. Iš tikrųjų tai, kad minėtas plotas neteisingai nustatytas remiantis Sąjungos teisės neatitinkančia vieno ar kelių jį sudarančių elementų (ariamosios žemės, daugiamečių ganyklų ir daugiamečių kultūrų) apibrėžtimi, laikytina klaida, kuri yra susijusi su viena iš esminių pagalbos už plotą schemos sąlygų, t. y. su žemės ūkio paskirties žemės perimetro, pagal kurį apskaičiuojamos teisės į išmokas, nustatymu [43].

41 Žr. šios išvados 54 punktą ir 34 išnašą.

42 Tuo pačiu klausimu žr. 2011 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Graikija / Komisija* (T-344/05, nepaskelbtas Rink., EU:T:2011:440, 202 punktas).

43 Skundžiamo sprendimo 111–133 punktai.

73. Be to, Bendrasis Teismas nusprendė, kad pagalbos Aukštutinėje Korsikoje schema buvo pagrįsta klaidingomis apibrėžtimis, susijusiomis su žemės ūkio paskirties žemės ploto nustatymu. Buvo padarytos dvi tokios klaidos, kai Prancūzijos valdžios institucijos pritarė, pirma, topografiniams elementams, kaip antai tvenkiniams, uolinėms atodangoms ir giraitėms, ir, antra, „ganomiems viržynams“, nesilaikydamos Sąjungos teisėje numatytų taisyklių [44].

74. Galiausiai Bendrasis Teismas nusprendė, kad klaidos apibrėžiant plotus, atitinkančius pagalbos už plotą Aukštutinėje Korsikoje schemos reikalavimus, yra susijusios su Aukštutinėje Korsikoje įgyvendinta Integruota administravimo ir kontrolės sistema (IAKS), kuri buvo sukurta atsižvelgiant į šias klaidas, todėl minėta kontrolės sistema negalėjo aptikti klaidų, susijusių su žemės ūkio paskirties plotų nustatymu, o tai daugeliu atvejų leido ūkininkams deklaruoti reikalavimų neatitinkančią žemę [45].

75. Skundžiamo sprendimo 134–136 punktuose Bendrasis Teismas nusprendė, kad, remiantis šia klaidinga apibrėžtimi, buvo beveik sistemingai pritarta reikalavimus neatitinkantiems žemės plotams, o tai rodo, kad buvo pakankamai rimtai sutrikęs kontrolės sistemos veikimas. Bendrojo Teismo teigimu, taip minėtoje apibrėžtyje nesilaikoma esminės sąlygos. Tuo remdamasis Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad, remiantis skundžiamo sprendimo 117 ir 118 punktuose nurodyta jurisprudencija, nagrinėjamos pagalbos schemos esminių sąlygų nesilaikymas pateisina visų išlaidų nefinansavimą, ir nusprendė, kad nagrinėjami trūkumai buvo tokie dideli, kad buvo visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, todėl visi mokėjimai tapo neteisėti.

76. Kaip ir Prancūzijos Respublika, manau, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 134–136 punktuose padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad nagrinėjamos pagalbos schemos esminių sąlygų nesilaikymas pateisina visų išlaidų nefinansavimą pagal gairių 3.2.5 punktą. Klaidą iš esmės sudaro dvi dalys.

77. *Pirma*, kaip jau nurodžiau šios išvados 63 punkte, vien aplinkybės, kad kontrolės sistemoje nesilaikoma esminių pagalbos schemos sąlygų, nepakanka norint pateisinti 100 % fiksuoto dydžio pataisos nustatymą pagal gairių 3.2.5 punktą [46]. Todėl skundžiamo sprendimo 136 punkte Bendrasis Teismas klaidingai nusprendė, kad „dėl nagrinėjamų [kontrolės sistemos] trūkumų nebuvo laikomasi [esminių pagalbos schemos sąlygų], *vadinasi*, šie trūkumai buvo tokie dideli, kad buvo visiškai nesilaikoma Sąjungos taisyklių, ir todėl visi mokėjimai tapo neteisėti“ [47].

78. Atsižvelgdamas į tai, *taip pat* konstatuoju, kad net dėl savo pobūdžio nagrinėjamos esminės sąlygos pažeidimas negali lemti to, kad visi mokėjimai taptų neteisėti.

79. Iš tiesų šioje byloje klaidinga apibrėžtis yra susijusi su tam tikromis plotų rūšimis (pašarų plotai, kuriuose labai prastos galimybės ganyti, taip pat kraštovaizdžio elementai, kaip antai uolinės atodangos, tvenkiniai ir giraitės), o tai nereiškia, kad *visi* žemės plotai turėjo būti pripažinti neatitinkančiais reikalavimų. Kaip Bendrasis Teismas iš esmės teisingai konstatavo skundžiamo sprendimo 127 punkte, klaidinga apibrėžtis lėmė tik tai, kad pagalbos už plotą suma buvo *didesnė* nei ta, kurią atitinkami ūkininkai būtų turėję teisę gauti, jei jų žemės ūkio paskirties žemė būtų įvertinta teisingai. Kitaip tariant, Prancūzijos Respublika laikėsi pernelyg plataus reikalavimus atitinkančių plotų aiškinimo, o dėl tokio žemės ūkio paskirties žemės ploto

[44] Skundžiamo sprendimo 120 ir 121 punktai, susiję su Bendrojo Teismo vertinimu, pateiktu, pirma, skundžiamo sprendimo 50–74 punktuose ir, antra, skundžiamo sprendimo 75–106 punktuose. Ši klaidinga apibrėžtis minima šios išvados 15 ir 16 punktuose.

[45] Skundžiamo sprendimo 130–132 punktai.

[46] Šiuo klausimu žr. šios išvados 52–58 punktus.

[47] Išskirta mano.

apibrėžties nesilaikymo *visi* mokėjimai negali tapti neteisėti. Tai, kad nacionalinės teisės aktai, išskyrus kontrolės sistemą, pažeidžia šią sąlygą ir dėl to ūkininkai daugeliu atvejų deklaravo reikalavimų neatitinkančią žemę, šiuo atžvilgiu nieko nekeičia.

80. Iš viso to, kas išdėstyta, aišku, kad reikia pritarti Prancūzijos Respublikos nurodytam pagrindui šiuo klausimu ir todėl skundžiamą sprendimą reikia iš dalies panaikinti.

D. Dėl ieškinio Bendrajame Teisme

81. Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnio pirmos pastraipos antrą sakinį šis teismas gali, jei panaikina Bendrojo Teismo sprendimą, pats paskelbti galutinį sprendimą, jei toje bylos stadijoje tai galima daryti.

82. Manau, kad taip yra šios bylos atveju. Iš tikrųjų Komisijos nustatyta ginčijama pataisa buvo iš esmės grindžiama tais pačiais dviem kontrolės sistemos trūkumais, kuriuos nurodė Bendrasis Teismas [48]. Tačiau iš pirmiau pateiktos analizės matyti, kad tokie trūkumai negali pateisinti 100 % fiksuoto dydžio normos. Todėl ginčijamą sprendimą reikia panaikinti dėl šio aspekto.

E. Dėl bylinėjimosi išlaidų

83. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 184 straipsnio 2 dalį, jeigu apeliacinis skundas yra pagrįstas ir pats Teisingumo Teismas priima galutinį sprendimą byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą sprendžia Teisingumo Teismas.

84. Pagal to paties reglamento 138 straipsnio 1 dalį, taikomą apeliacinėse bylose pagal šio reglamento 184 straipsnio 1 dalį, pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo.

85. Kadangi Komisija pralaimėjo bylą, be savo bylinėjimosi išlaidų, ji turi padengti Prancūzijos Respublikos patirtas bylinėjimosi išlaidas.

V. Išvada

86. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui:

– iš dalies panaikinti 2019 m. kovo 12 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *Prancūzija / Komisija*, T-26/18, nepaskelbtą Rink., EU:T:2019:153, kiek juo buvo atmestas proporcingumo principo pažeidimu grindžiamas Prancūzijos Respublikos reikalavimas panaikinti 2017 m. lapkričio 8 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimą (ES) 2017/2014 dėl valstybių narių patirtų tam tikrų išlaidų nefinansavimo Europos Sąjungos lėšomis iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP), kiek juo Prancūzijos Respublikai nustatyta 100 % fiksuoto dydžio pataisa dėl pagalbos už plotą kontrolės sistemos trūkumų Aukštutinėje Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais,

– panaikinti 2017 m. lapkričio 8 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimą (ES) 2017/2014 dėl valstybių narių patirtų tam tikrų išlaidų nefinansavimo Europos Sąjungos lėšomis iš Europos

[48] Šiuo klausimu žr. šios išvados 28 punktą.

žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) tiek, kiek juo Prancūzijos Respublikai nustatytos 100 % fiksuoto dydžio pataisos dėl pagalbos už plotą kontrolės sistemos trūkumų Aukštutinėje Korsikoje 2013 ir 2014 paraiškų teikimo metais,

– nurodyti Europos Komisijai padengti savo ir Prancūzijos Respublikos patirtas bylinėjimosi išlaidas.