



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА Е. SHARPSTON
представено на 15 декември 2011 година¹

Дело C-24/11 P

**Кралство Испания
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — ФЕОГА — Разходи, изключени от финансиране от страна на Общността“

1. С Решение 2008/68/ЕО (наричано по-долу и „оспорваното решение“)² Комисията извършва финансови корекции на помощи от Общността³ за производството на маслиново масло и полски култури в Испания. На 12 ноември 2010 г. с Решение по дело Испания/Комисия, T-113/08 (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) Общият съд⁴ отхвърля жалбата на Испания, с която тя иска частична отмяна на спорното решение. Испания обжалва някои части от съдебното решение.

Правна уредба

Финансиране на общата селскостопанска политика (наричана по-нататък „ОСП“)

2. С Решение 2008/68/ЕО от финансиране от страна на Общността се изключват по-специално разходи, направени през финансовите 2000—2004 г. във връзка с производството на маслиново масло в Испания. Към съответния момент финансирането на ОСП се урежда с Регламент № 1258/1999⁵. Въпреки че този регламент е отменен през 2005 г., той продължава да се прилага до 15 октомври 2006 г. и до 31 декември 2006 г. по отношение на разходите, извършени съответно от държавите членки и от Комисията⁶. Поради това той се прилага за разходите, включени в оспорваното решение.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Решение на Комисията от 20 декември 2007 година за изключване от финансиране от страна на Общността на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“ (2008/68/ЕО) (ОВ L 18, 2008 г., стр. 12).

3 — Към момента на подаване на жалбата условията за предоставяне на помощ за производството на маслиново масло се уреждат от общностното право. След влизането в сила на Договора от Лисабон тези условия се уреждат от правото на ЕС. Тъй като промяната не е чисто формална, в настоящото заключение ще говоря за „Общността“ и за „общностното право“.

4 — В момента на подаване на жалбата, т.е. преди влизането в сила на Договора от Лисабон, Общият съд се нарича Първоинстанционен съд. Обжалваното съдебно решение е постановено след влизането в сила на Договора от Лисабон. За улеснение и тъй като промяната е чисто формална, в настоящото заключение ще използвам настоящото му наименование.

5 — Вж. втора алинея на член 20 от Регламент (ЕО) № 1258/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно финансирането на общата селскостопанска политика (ОВ L 160, стр. 103), която предвижда, че Регламентът се прилага за разходи, извършени след 1 януари 2000 г. С този регламент се отменя Регламент (ЕИО) № 797/70 на Съвета от 21 април 1970 година за финансиране на общата селскостопанска политика (ОВ L 94, стр. 13), изменен с Регламент (ЕО) № 1287/95 на Съвета от 22 май 1995 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 729/70 за финансиране на общата селскостопанска политика (ОВ L 125, стр. 1).

6 — Член 47, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 година относно финансирането на общата селскостопанска политика (ОВ L 209, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 193).

3. До 2005 г. ОСП се финансира чрез Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (наричан по-нататък „ФЕОГА“)⁷. Финансирането се осъществява чрез акредитирани национални разплащателни агенции в съответствие с общностното и националното право, след като Комисията извърши авансови плащания въз основа на предвидените в даден референтен период разходи⁸. ФЕОГА финансира единствено разходи, извършени в съответствие с общностното право.

4. Съображение 5 от Регламент № 1258/1999 гласи, че „отговорността за проверката на разходите в секция „Гарантиране“ на Фонда [и съответствието им с общностното право] е преди всичко на държавите членки“ [неофициален превод]. По-нататък то гласи, че Комисията „трябва да провери условията, при които са извършени както плащанията, така и проверките“, и че разходите могат да се финансират само „при условия, които дават цялата необходима гаранция, че законодателството на Общността е спазено“ [неофициален превод].

5. Съгласно член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999 Комисията може да започне производство за проверка дали разходите, начислени в рамките на секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, са в съответствие с разпоредбите на Общността, и ако е необходимо, да наложи финансови корекции и да си възстанови разходите от държавите членки.

6. Втора алинея на член 7, параграф 4 гласи следното:

„Преди вземането на всяко решение за отказване на финансиране, писмено се нотифицират заключенията от извършените проверки от Комисията и отговорите на държавите членки, след което двете страни се опитват да постигнат споразумение относно действието, което трябва да бъде предприето“ [неофициален превод].

7. Комисията не може да изключи някои разходи от общностно финансиране. В този смисъл член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999 предвижда, че Комисията не може да изключи:

„а) разходите по член 2, извършени повече от 24 месеца преди Комисията да е нотифицирала писмено държавата членка за заключенията от извършената от нея проверка;

[...]“⁹ [неофициален превод].

8. Регламент № 1663/95 на Комисията урежда процедурите за клиринг на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“¹⁰. През 1999 г. е прието изменение на този регламент, което влиза в сила на 30 октомври 1999 г., но той продължава да се прилага за клиринга на сметките до 2006 финансова година включително¹¹. Поради това той намира приложение за разходите, включени в оспорваното решение.

7 — Член 1, параграф 1 от Регламент № 1258/1999.

8 — Пак там.

9 — Ограничението съответства на съдържащото се в член 5, параграф 2, буква в), пета алинея от Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета, отменен с Регламент № 1258/1999.

10 — Регламент (ЕО) № 1663/95 на Комисията от 7 юли 1995 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета относно процедурата за клиринг на счетоводните сметки на ФЕОГА, секция „Гарантиране“ (ОВ L 158, 1995 г., стр. 6), изменен с Регламент (ЕО) № 2245/1999 на Комисията от 22 октомври 1999 г. (ОВ L 273, 1999 г., стр. 5).

11 — Вж. член 18, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията от 21 юни 2006 година относно реда и начина на прилагане на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета по отношение на акредитирането на агенциите платци и други стопански субекти, както и по отношение на клиринга на счетоводните сметки на ЕФГЗ и ЕЗФРСР (ОВ L 171, 2006 г., стр. 90; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 137).

9. Член 8 от Регламент № 1663/95 описва производството, което следва да се приложи:

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

Съобщението се позовава на настоящия регламент. Държавата членка отговаря в срок от два месеца, като в резултат от това Комисията може да промени позицията си. Когато има основание, Комисията може да разреши удължаване на този срок.

След изтичане на разрешения срок за предоставяне на отговор Комисията свиква двустранна среща с държавата членка 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. След тази среща и след определен от Комисията краен срок след провеждане на консултации с държавата членка за предоставянето на допълнителна информация или когато държавата членка не приеме поканата за среща в определения от Комисията краен срок, след изтичането на този срок Комисията официално съобщава своите заключения на държавата членка, като се позовава на Решение 94/442/ЕО на Комисията. Без да се засягат разпоредбите на алинея четвърта от този параграф, въпросното уведомление включва оценка на разходите, които Комисията възнамерява да изключи съгласно [член 7, параграф 4 от Регламент (ЕИО) № 1258/1999 на Съвета].

Държавата членка възможно най-скоро информира Комисията за приетите коригиращи мерки за гарантиране на спазването на правилата на Общността и датата на тяхното влизане в сила. В зависимост от случая Комисията приема едно или няколко решения съгласно [член 7, параграф 4 от Регламент (ЕИО) № 1258/1999 на Съвета] за изключване на разходите, които са засегнати от неспазването на правилата на Общността, до датата на влизане в сила на коригиращите мерки.

2. Решенията по [член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999 на Съвета] се взимат след разглеждане на доклада, изготвен от помирителния орган съгласно разпоредбите, предвидени в [Решение] 94/442/ЕО.

[...]“ [неофициален превод].

Помощ за производството на маслиново масло

10. Към съответния момент Регламент № 2261/84¹² на Съвета установява общи правила за предоставяне на помощ за производство на маслиново масло. Параграфи 1 и 2 от член 14 от регламента предвиждат, че държавите членки производителки прилагат „система на проверки, за да се гарантира, че продуктът, за който се отпуска помощ, има необходимите качества за такава“, и „проверяват дейността на всяка организация на производители и сдружение, и по-специално дали тези органи са извършили дейности по проверяване“ [неофициален превод]. За тези цели държавите членки са задължени да използват файлове с компютризирана информация¹³.

11. Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 154/75 на Съвета държавите членки също трябва да поддържат регистър на маслиновите насаждения, включващ информация за всички стопанства, отглеждащи маслини, разположени на техните територии¹⁴.

12 — Регламент (ЕИО) № 2261/84 на Съвета от 17 юли 1984 година относно установяване на общи правила за предоставяне на помощ за производство на маслиново масло и помощ за организации на производители на маслиново масло (ОВ L 208, стр. 3), последно изменен с Регламент (ЕО) № 1639/98 на Съвета от 20 юли 1998 г. (ОВ L 210, стр. 38).

13 — Член 14, параграф 5, първа алинея и член 16 от Регламент № 2261/84.

14 — Регламент (ЕИО) № 154/75 на Съвета от 21 януари 1975 година относно изготвяне на регистър на маслиновите насаждения в държавите членки, произвеждащи маслиново масло (ОВ L 19, стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО) № 3788/85 на Съвета от 20 декември 1985 година за изменение и допълване, с оглед присъединяването на Испания и Португалия, на някои регламенти в областта на растителните и животинските мазнини (ОВ L 367, стр. 1).

12. Регламент № 2366/98 на Комисията¹⁵ определя условията за предоставяне на помощи на производителите на маслиново масло през 1998/1999, 1999/2000 и 2000/2001 пазарна година.

13. Помощта се основава на действително произведеното количество необработено (virgin) маслиново масло¹⁶. Съгласно член 14, параграф 3 от Регламент № 2366/98 това количество се определя въз основа на информацията от регистъра на маслиновите насаждения, географската информационна система за отглеждане на маслинови насаждения или декларациите за реколта; файловете с компютризирана информация; доказателствата за пресоване, представени от одобрени предприятия; и резултатите от извършените проверки. Членове 22—31 от този регламент установяват по-подробни задължения относно подлежащата на събиране информация и необходимите проверки.

14. Регламент № 2366/98 предвижда също авансово изплащане на част от дължимата на производителите сума, като остатъкът се изплаща от държавата членка при приключване на съответните проверки¹⁷. Поради несъответствия в отчетените количества или други видове нередности помощта може да се откаже.

Производството, приключило с постановяване на оспорваното решение

15. След проверки, направени през февруари 2002 г. и юли 2003 г. относно разходите за помощи за производството на маслиново масло в Испания, с писма от 11 юли 2002 г. (AGR 16844) и от 23 март 2004 г. (AGR 8316) Комисията уведомява испанските органи за резултатите от разследването.

16. На 24 ноември 2004 г. Комисията кани испанските органи на двустранна среща, проведена на 21 декември 2004 г.

17. На 10 ноември 2005 г. Комисията изпраща протокола от срещата на испанските органи, които в отговор изпращат писма на 13 и 16 януари 2006 г.

18. На 11 август 2006 г. Комисията нотифицира официално заключенията си на испанските органи и предлага паушални корекции за въпросните финансови години.

19. На следващо място, на основание член 1, параграф 1, буква а) от Решение 94/442/ЕО на Комисията испанските органи искат „помирение“, т.е. медиация¹⁸. Заклучителният доклад на помирителния орган е изготвен на 15 март 2007 г.

20. След това, на 3 септември 2007 г., Комисията изготвя обобщен доклад.

21. На 20 декември 2007 г. Комисията приема оспорваното решение за изключване от финансиране от страна на Общността на някои разходи, направени във връзка с помощта, предоставена в сектора на производителите на маслиново масло и в сектора на полските култури в Испания¹⁹.

22. В оспорваното решение е заявено, че то се приема с оглед „[и]звършените проверки, резултатите от двустранните разговори и от помирителните процедури“²⁰. Посочените причини за финансовите корекции са „[с]лабости при проверките на декларациите за културите, проверките на добивите и последващия контрол на мелниците“, що се отнася до някои от разходите, и „[л]ипса на проверки на декларациите за културите и слабости при проверките на добивите и последващия контрол на мелниците“, що се отнася до други разходи²¹.

15 — Регламент (ЕО) № 2366/98 на Комисията от 30 октомври 1998 година относно определяне на подробни правила за прилагане на системата от помощи за производство на маслиново масло през 1998/1999, 1999/2000 и 2000/2001 пазарна година (ОВ L 293, стр. 50).

16 — Член 14, параграф 1 от Регламент № 2366/98.

17 — Член 16 от Регламент № 2366/98.

18 — Решение на Комисията от 1 юли 1994 година относно установяване на помирителна процедура в рамките на клиринга на сметките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“ (ОВ L 182, 1994 г., стр. 45).

19 — Член 1 и приложението към оспорваното решение.

20 — Съображение 4 от оспорваното решение.

21 — Приложението към оспорваното решение.

23. Финансовото отражение на оспорваното решение е в размер на почти 184 милиона евро.

Обжалваното съдебно решение

24. С жалба до Общия съд от 29 февруари 2008 г. Кралство Испания иска частична отмяна на оспорваното решение, доколкото с него i) се прилага паушална корекция в размер на 5 % за помощите за производство на маслиново масло през пазарните 1998/1999 г., 1999/2000 г. и 2000/2001 г., с изключение на дела за пазарната 1999/2000 г. в Андалусия, и ii) се приема паушална корекция в размер на 2 % във връзка с помощта за сектора за площи с полски култури в Андалусия, поискана за 2003 г. и 2004 г.

25. Общият съд отхвърля жалбата изцяло и осъжда Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

26. Испанското правителство сочи три правни основания за обжалване. Те се отнасят до преценката на Общия съд дали във връзка с помощта за производство на маслиново масло Комисията е нарушила член 8 от Регламент № 1663/95 (точки 61—70 от обжалваното съдебно решение) и дали Комисията е нарушила 24-месечния краен срок по член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999 (точки 118—125 от обжалваното съдебно решение).

Основание за окончателното решение на Комисията за пазарните 1998/1999 и 1999/2000 година

27. В точка 64 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че по общо виждане на страните оспорваното решение се основава на недостатъчно точното изпълнение от страна на испанските органи на препоръките на Agencia para el Aceite de Oliva (наричана по-нататък „ААО“) след извършените от нея проверки на предприятията за пресоване (първа нередност) и неработещите компютризирани бази данни и регистър на маслиновите насаждения (втора нередност).

28. Общият съд отбелязва (в точка 65), че Комисията приема, че първата нередност не е изрично упомената в писмо AGR 16844. Всъщност в това писмо Комисията изразява удовлетворението си от работата на ААО.

29. В точка 66 Общият съд постановява, че изложените факти не са пречка Комисията да реши, че последващите действия във връзка с препоръките на ААО са били недостатъчни, и в съответствие с това да изключи разходите от финансиране от страна на Общността, „вземайки предвид информацията и цифрите, предоставени от испанските органи, специално в рамките на двустранната среща от 21 декември 2004 г.“.

30. Във връзка с втората нередност в точка 67 Общият съд отбелязва, че Испания приема, че писмо AGR 16844 се отнася до недостатъци при използването на компютризираните бази данни и регистъра на маслиновите насаждения, макар формулировката до известна степен да се отличава от използваната впоследствие в обобщения доклад. Общият съд също цитира (в точка 68) параграф 1 от приложение A1 към писмото, съдържащо изявление, по смисъла на което вече е известно, че въпросните ресурси невинаги функционират. Писмото, с което се свиква двустранната среща, изяснява, че предстоящите въпроси са продължение на започнало отдавна обсъждане на известни недостатъци (точка 69).

31. Поради това в точка 70 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля изложеното от Испания правно основание, че Комисията е нарушила член 8 от Регламент № 1663/95, като е основала окончателното си решение за пазарните 1998/1999 и 1999/2000 година на пренесени от други разследвания наблюдения, а не на резултатите от разследването от февруари 2002 г., нотифицирани с писмо AGR 16844.

Релевантна дата за изчисляване на 24-месечния краен срок по член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999

32. В точка 119 Общият съд установява, че в съответствие с член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95 и със съдебната практика²² Комисията безспорно нотифицира резултатите от разследването с писмо AGR 16844 от 11 юли 2002 г. В точка 120 Общият съд отбелязва, че писмото е нотифицирано на 15 юли 2002 г.

33. По-нататък, в точки 121—124, Общият съд разглежда датата на разходите, за които се прилага оспорваното решение. Като припомня, че никой от относимите регламенти не определя тази дата, той прилага тълкуването на Съда в Решение от 19 юни 2003 г. по дело Испания/Комисия²³, C-329/00, на член 5, параграф 2, буква в), пета алинея от Регламент № 729/70 (който е отменен от и има същото нормативно съдържание като член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999). По това дело Съдът постановява, че релевантна е датата, на която окончателният размер на помощта е установен и е платен (остатъкът от нея).

34. Подобно на производителите на банани, помощта за които е предмет на разглеждане по дело C-329/00, производителите на маслиново масло по настоящото дело са получили авансово плащане по поисканата помощ. За разлика от производителите на банани, те не са задължени да предоставят обезпечение за получаването на това авансово плащане. Те получават остатъка, след като са взети предвид резултатите от направените от държавата членка проверки. При тези обстоятелства Общият съд установява, че релевантна е датата на изплащане на остатъка.

35. Що се отнася до помощта за производството на маслиново масло за пазарната 1998/1999 година, тези плащания са направени между 21 септември 2000 г. и 14 октомври 2000 г., т.е. в рамките на 24 месеца от датата на нотифициране на писмо AGR 16844 (15 юли 2002 г.).

36. В съответствие с това в точка 125 Общият съд отхвърля правното основание, че Комисията е нарушила член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999, доколкото оспорваното решение засяга разходи, направени повече от 24 месеца преди писменото нотифициране на резултатите от разследването.

Жалбата срещу съдебното решение

37. Кралство Испания иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да постанови окончателно съдебно решение, като:

- отмени всички финансови корекции във връзка с помощта за производството на маслиново масло, за които се отнася обжалваното съдебно решение,
- отмени, при условията на евентуалност, финансовите корекции относно разходите, за които са направени авансови плащания преди 24 ноември 2002 г., или
- отмени, при условията на евентуалност спрямо предходното, финансовите корекции за разходите, за които са направени авансови плащания преди 15 юли 2000 г.

38. Комисията иска от Съда да отхвърли като неоснователни правните основания за обжалване, посочени от Испания. При условията на евентуалност тя твърди, че дори Съдът да установи, че тези правни основания за обжалване са основателни, това не би могло да доведе до отмяна на финансовите корекции, тъй като Испания не е оспорила останалите основания, от които те произтичат.

22 — Решение на Общия съд от 12 септември 2007 г. по дело Гърция/Комисия, T-243/05, Сборник, стр. II-3475, точка 43 и Решение на Общия съд от 14 февруари 2008 г. по дело Испания/Комисия, T-266/04, точка 41.

23 — Recueil, стр. I-6103, точка 43.

Първо правно основание за обжалване

Доводи на страните

39. Испанското правителство твърди, че Общият съд е нарушил член 8 от Регламент № 1663/95 на Комисията, като е приел (в точка 66), че нейните финансови корекции могат да се основават на нередности, които не са упоменати в първото ѝ писмено съобщение (писмо AGR 16844, с което са съобщени резултатите от разследването от февруари 2002 г.), макар да заявява (в точка 63), че писменото съобщение трябва в достатъчна степен да очертава резултатите от разследването, а оттам и нередностите, които са основание за финансовите корекции. То счита, че съображенията на Общия съд в точки 63 и 66 са вътрешно противоречиви. Общият съд е трябвало да установи, че окончателното решение не може да се основава на недостатъчното изпълнение от страна на испанските органи на препоръките на ААО, тъй като тази нередност не е упомената в писмо AGR 16844.

40. Испанското правителство добавя, че упоменаването на въпросната нередност от Комисията за първи път едва в писмо от 24 ноември 2004 г., с което е свикана двустранната среща, не противоречи на неговия довод, че съображенията на Общия съд не отговарят на изискванията на член 8 от Регламент № 1663/95. Беглото позоваване на това твърдение за нарушение в писмото не представлявало достатъчно основание да се заключи, че испанските органи са могли да упражнят в достатъчна степен правото си на защита на двустранната среща. В съдебното заседание Испания твърди, че първоначалното писмено съобщение може да се съпостави с мотивираното становище на Комисията в производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС (по-рано член 226 ЕО). Също както искът за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не може да произтича от основание, което не е изложено в мотивираното становище, финансовата корекция на разходи в селското стопанство не може да се основава на нередност, която не е включена в първото писмено съобщение.

41. Комисията приема, че писменото съобщение, посочено в член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95, трябва да информира държавата членка относно твърдените нарушения по такъв начин, че да доведе до диалог и да даде възможност на държавата членка да упражни правото си на защита. Държавата членка обаче не може да настоява, че още писменото съобщение трябва максимално подробно да излага тези твърдения за нарушения, тъй като със съобщението единствено се поставя началото на административната фаза на производството. Действително Комисията не е била в състояние да представи подробности във връзка с първата нередност, тъй като видно от писмо AGR 16844, тя все още е очаквала получаването на информация от Испания за изпълнението на препоръчаните от ААО²⁴ санкции от страна на националните органи.

42. По настоящото дело Испания е имала пълна възможност да изложи позицията си. С оглед на информацията, предоставена в хода на производството, Комисията е имала основание да заключи, че последващите действия във връзка с препоръките на ААО са били недостатъчни.

43. По-нататък Комисията твърди, че писменото съобщение и мотивираното становище обслужват различни цели. Последното приключва административната фаза на производството, водещо до предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, докато първото поставя началото на производство, което може и да завърши с решение за прилагане на финансови корекции.

24 — В съдебното заседание процесуалният представител на Комисията цитира част от точка 2.2.1 от приложение I към писмо AGR 16844, в която Комисията иска информация за приложените санкции.

Съображения

44. Първото правно основание за обжалване повдига два въпроса.

45. Първият въпрос е дали мотивите на Общия съд са противоречиви, след като той е приел, че окончателното решение на Комисията може да се основава на нередност, свързана с неизпълнението от испанските органи на препоръките на ААО, макар в писмо AGR 16844 да се съдържа изявлението, че дейността на ААО е била задоволителна.

46. Според мен мотивите на Общия съд не съдържат грешка.

47. В точка 66 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно заявява, че коментарът в писмо AGR 16844 се отнася до дейността на самата ААО. Окончателното решение на Комисията се основава на друга нередност. То се отнася до *бездействието* на испанските органи във връзка с работата на ААО.

48. Според мен позицията на Общия съд по отношение на писмо AGR 16844 не е в противоречие с неговия извод, че Комисията може да основе окончателното си решение на недостатъчното изпълнение от страна на испанските органи на препоръките на ААО (първата нередност).

49. Вторият въпрос е дали Общият съд е допуснал грешка, като е възприел тълкуване и е приложил член 8, параграф 1 от Регламент № 1663/95 в смисъл, че окончателното решение на Комисията, с което се отказва финансирането на разходи, може да се основава на нередност, която не се съдържа в писмо AGR 16844.

50. Не мисля, че това е така.

51. По същество Общият съд заема позицията, че макар писменото съобщение да не очертава конкретната нередност — и следователно да не посочва необходимите за коригирането ѝ мерки, — то би могло да отговаря на изискванията на член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95.

52. Според мен това е правилното тълкуване на тази разпоредба.

53. Член 8 от Регламент № 1663/95 и член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999 заедно очертават производството за клиринг на счетоводните сметки на ФЕОГА, секция „Гарантиране“.

54. За да се установи дали и при какви обстоятелства окончателното решение на Комисията може да се основава на нередност, която не е включена в писменото съобщение по член 8, параграф 1, първа алинея, е необходимо да се разгледа каква функция изпълнява то и началото на какво производство се поставя с него.

55. Според мен писменото съобщение е междинен етап между фазата на разследване и административната фаза в тогавашното производство за клиринг на счетоводните сметки на ФЕОГА, секция „Гарантиране“.

56. Това производство започва с разследване на Комисията дали разходите са направени в съответствие с общностните правила. За да докаже, че това не е така, Комисията трябва да „приведе доказателства за сериозните и основателни съмнения от нейна страна във връзка с проверките или данните“²⁵. Не Комисията обаче е задължена да докаже изчерпателно, че

25 — Решение по дело Испания/Комисия, посочено по-горе в бележка под линия 23, точка 68.

осъществяват от националните органи проверки са недостатъчни или че представените от тях данни са неточни²⁶. Това облекчаване на доказателствената тежест за Комисията се обяснява с факта, че „държавата може най-добре да събере и провери необходимите за клиринга на счетоводните сметки на ФЕОГА данни, поради което тя е длъжна да представи най-подробните и пълни доказателства за достоверността на своите разследвания и цифрови данни, а при необходимост и за неточността на изявленията на Комисията“²⁷.

57. Ако след приключване на разследването Комисията стигне до заключението, че разходите не са били извършени в съответствие с правилата на Общността, тя „съобщава за резултатите от своите проверки на съответната държава членка и посочва коригиращите мерки, които следва да се предприемат, с цел в бъдеще да се осигури съобразяването с посочените правила“²⁸.

58. По този начин писменото съобщение бележи началото на административната фаза на производството, в която трябва „да се приведе в действие правилото *audi alteram partem*“²⁹. В хода на това производство на съответните държави членки трябва да се осигурят „всички гаранции, които са им необходими, за да представят своята гледна точка“³⁰.

59. Съдът е постановил, че писменото съобщение изпълнява предупредителната си функция, ако информира съответната държава членка „за всички резерви на Комисията и за вероятните корекции, които ще се направят по отношение на разглеждания сектор“³¹.

60. Член 7, параграф 4, втора алинея от Регламент № 1258/1999 предвижда също, че след нотифициране на резултатите от разследването на Комисията и отговорите на държавата членка действието, което трябва да бъде предприето, следва да бъде предмет на споразумение между двете страни. Поради това се оказва, че първоначалното писмено съобщение не трябва окончателно и изчерпателно да уточнява мерките, които да се вземат, за да се осигури, че разходите са били направени в съответствие с общностното право.

61. След нотифициране на писменото съобщение съответната държава членка има възможност да отговори³². Комисията може да поиска от нея да представи допълнителна информация. Държавата членка не може да опровергае констатациите на Комисията само с твърдения. Тя трябва да докаже, че твърденията на Комисията са неправилни³³. Ако не може да направи това, констатациите на Комисията основателно могат да породят сериозни съмнения относно наличието на достатъчни и ефективни мерки за надзор и процедури за разследване³⁴. Член 8, параграф 1, втора алинея предвижда, че „Комисията [би могла] да промени позицията си“ в резултат от отговора на държавата членка³⁵.

26 — Решение от 21 януари 1995 г. по дело Германия/Комисия, C-54/95, Recueil, стр. I-35, точка 35.

27 — Решение по дело Испания/Комисия, посочено по-горе в бележка под линия 23, точка 68 и цитираната съдебна практика.

28 — Член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95.

29 — Решение от 29 януари 1998 г. по дело Гърция/Комисия, C-61/95, Recueil, стр. I-207, точка 39 и цитираната съдебна практика.

30 — Пак там.

31 — Решение от 7 октомври 2004 г. по дело Испания/Комисия, C-153/01, Recueil, стр. I-9009, точка 93.

32 — Член 8, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1663/95.

33 — Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе в бележка под линия 26, точка 35.

34 — Решение от 28 октомври 1999 г. по дело Италия/Комисия, C-253/97, Recueil, стр. I-7529, точка 7 и цитираната съдебна практика.

35 — Член 8, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1663/95.

62. На следващо място „Комисията свиква двустранна среща с държавата членка“³⁶. Целта на срещата е „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“³⁷. След тази среща държавата членка може да се обърне към помирителен орган с искане да се намери компромис между застъпваните от страните различни позиции³⁸. При вземането на окончателно решение дали да откаже финансирането на разходите, Комисията разглежда доклада, изготвен от помирителния орган³⁹.

63. Според мен замисълът на това производство е да създаде диалог между Комисията и държавата членка, да осигури обмен на информация и да предостави на съответната държава членка възможност да упражни правото си на защита и да докаже неточността на констатациите на Комисията.

64. Поради това въз основа на познатите й факти към момента на изготвяне на писменото съобщение, от Комисията се изисква да очертае в него, разгледано като цяло, поводите за загриженост относно нередностите. След това съответната държава членка може да изложи възраженията си във връзка с информацията в съобщението и да я допълни с информация, изложена в хода на административната фаза на производството.

65. Поради това не изключвам възможността в последващи етапи от административната фаза на производството Комисията да съобщи за нови нередности, свързани с разследваните разходи, стига да направи това своевременно, давайки възможност на държавата членка да упражни изцяло правото си на защита и да се запознае с мерките, които предстои да се вземат. В заседанието по делото Испания изрази съгласие по този въпрос. Тя прие, че посочването на определен въпрос като точка в дневния ред за двустранната среща би могло да позволи на държавата членка да упражни правото си на защита, макар този въпрос да не е бил включен в първоначалното писмено съобщение.

66. Съгласна съм с Комисията, че първоначалното писмено съобщение не може да се сравнява с мотивираното становище в производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС. С мотивираното становище Комисията приключва окончателния етап на досъдебното административно производство преди предявяването на самия иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Първоначалното писмено съобщение по член 8, параграф 1 от Регламент № 1663/95, обратно, представлява първият етап в административната фаза на производството, завършила в случая с окончателно решение на Комисията да откаже възстановяването на разходи и да приложи финансови корекции.

67. Ако Съдът все пак е склонен да проведе аналогия с административната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, според мен първоначалното писмено съобщение в по-голяма степен наподобява официалното уведомително писмо. Също като първоначалното писмено съобщение, официалното уведомително писмо „по необходимост може да представлява само първоначално кратко изложение на твърденията за нарушения“, но трябва да е „достатъчно ясн[о], за да дад[е] възможност на [съответната държава членка] да изтъкне доводите в своя защита, както се установява от протичането на [досъдебната и административна] фаза от производството“⁴⁰.

36 — Член 8, параграф 1, трета алинея от Регламент № 1663/95.

37 — Член 8, параграф 1, трета алинея от Регламент № 1663/95 и член 7, параграф 4, втора алинея от Регламент № 1258/1999.

38 — Член 1, параграф 1, буква а) от Решение 94/442/ЕО.

39 — Член 8, параграф 2 от Регламент № 1663/95.

40 — Решение от 8 април 2008 г. по дело Комисия/Италия, C-337/05, Сборник, стр. I-2173, точки 23 и 24 и цитираната съдебна практика.

68. Що се отнася до основаниято за окончателното решение на Комисията, ще добавя, че според Съда „мотивите за решението трябва да се считат за достатъчни, ако държавата членка — адресат на решението, е участвала непосредствено в процеса по вземане на решение и е била запозната с причините, поради които Комисията приема, че не е задължена да начисли спорната сума в рамките на ФЕОГА“⁴¹.

69. Поради това считам, че член 8 от Регламент № 1663/95 не е пречка Комисията да основе окончателното си решение на нередност, която е съобщена не в първоначалното писмено съобщение, а на по-късен етап, при положение че правото на защита на държавата членка е било гарантирано. Според мен този критерий е изпълнен изцяло в настоящия случай.

70. Безспорно е, че Комисията изрично съобщава първата нередност в писмото си от 24 ноември 2004 г., с което се свиква двустранната среща. Това писмо произтича непосредствено от писмо AGR 16844 и от отговора на Испания по него. В него се потвърждава продължаващата загриженост на Комисията във връзка с последващите действия на испанските органи по отношение на препоръките на ААО.

71. Също е безспорно (както е посочено в точка 66 от обжалваното съдебно решение), че Комисията достига до заключение във връзка с тази нередност в хода на административната фаза на производството, започнало с писменото съобщение; както и че заключението се основава на информация и цифри, представени от испанските власти, конкретно в рамките на двустранната среща от 21 декември 2004 г.

72. Ще добавя, че Испания изглежда не оспорва преценката на Общия съд (в точка 66), че изявлението относно ААО в писменото съобщение разкрива значението, което следва да се отдаде на изпълнението на препоръките на ААО. Всъщност в заседанието по делото Испания не оспорва, че Комисията по-рано е изисквала доказателства, включително в писмо AGR 16844, за прилагането на препоръчаните от ААО санкции от страна на националните органи.

73. След нотифицирането на писмо AGR 16844, Испания има възможност в три отделни случая да опровергае загрижеността на Комисията, привеждайки насрещни доказателства: по време на двустранната среща, в писмата си в отговор на доклада на Комисията за тази среща и по време на помирителното производство. Поради това считам, че с оглед на производството като цяло на Испания са били гарантирани достатъчно възможности да упражни правото си на защита и да докаже, че нейните органи са изпълнили препоръките на ААО.

74. Испания също така не твърди, че в настоящия случай Комисията е съобщила несвоевременно или по неясен начин загрижеността относно изпълнението на препоръките на ААО като част от стратегия, насочена към отлагане на датата, от която 24-месечният краен срок, посочен в член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999, започва да тече. В съдебното заседание Испания посочва, че тълкуването на член 8 от Комисията би могло да доведе до подобно положение. Тя обаче не твърди, че в случая Комисията е действала по този начин.

75. Оттук следва, че писмо AGR 16844 отговаря на изискванията за писмено съобщение по смисъла на член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95.

76. В съответствие с това заемам позицията, че Общият съд не е допуснал грешка, като е приел, че окончателното решение на Комисията, с което се отказва финансирането на разходи, може да се основава на нередност, която не е включена в писмо AGR 16844, и като е разгледал производството в неговата цялост.

41 — Решение по дело Испания/Комисия, посочено по-горе в бележка под линия 23, точка 83 и цитираната съдебна практика.

77. Поради това отхвърлям първото правно основание за обжалване.

Второ правно основание за обжалване

Доводи на страните

78. Испанското правителство твърди, че Общият съд е нарушил членове 36 и 53 от Статута на Съда⁴², като не е изложил достатъчни мотиви за своето решение, тъй като не е упоменал и поради това не се е произнесъл по основно искане, формулирано от Испания по време на съдебното заседание, свързано с 24-месечния краен срок по член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/1999.

79. В заседанието пред Общия съд Испания привежда три довода във връзка с последиците от твърдените недостатъци на писмо AGR 16844. Тя твърди, че тези недостатъци следва да доведат до: i) обявяване на невалидността на финансовите корекции за пазарните 1998/1999 и 1999/2000 година, за които се отнася писмото AGR 16844, ii) при условията на евентуалност, обявяване на невалидността на финансовата корекция за пазарната 1998/1999 година, ако се приеме, че тази пазарна година е обхваната от разследване, което е предмет на друго писмено съобщение, или iii) при условията на евентуалност спрямо предходното обявяване на невалидността на финансовите корекции във връзка с разходите, направени до 24 ноември 2000 г., т.е. 24 месеца преди писмото от 24 ноември 2002 г., с което се свиква двустранната среща.

80. Испания се оплаква, че Общият съд не обсъжда нито експлицитно, нито имплицитно посочените доводи в частите от решението, отнасящи се до твърдяното нарушение на член 8, параграф 1 от Регламент № 1663/95 и до неспазването на 24-месечния краен срок по член 7, параграф 4 от Регламент № 1258/99. Тя добавя, че доводите са отразени в бележка, излагаща твърденията на нейния процесуален представител, предадена на устните преводачи преди съдебното заседание.

81. Комисията поддържа, че съображенията на Общия съд могат да са имплицитни, а не експлицитни, при положение че позволяват на съответните лица да се запознаят с причините за отхвърляне на доводите им.

Съображения

82. Съгласно постоянната съдебна практика мотивите на съдебното решение трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол⁴³. Общият съд не е задължен да обсъди подробно всеки един от приведените от жалбоподателя доводи особено ако конкретният довод не е достатъчно ясен и точен и не се подкрепя с достатъчно доказателства⁴⁴. Мотивирането може да бъде имплицитно, при условие че позволява на заинтересуваните лица да научат причините, поради които Общият съд не е уважил доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно елементи, за да упражни своя контрол⁴⁵.

83. Според мен обжалваното съдебно решение обсъжда в достатъчна степен трите довода, изложени от Испания.

42 — Член 53 урежда приложимостта по отношение на Общия съд на задължението на Съда да излага мотиви (предвидено в член 36).

43 — Вж. по-специално Решение от 14 октомври 2010 г. по дело Deutsche Telekom/Комисия, C-280/08 P, Сборник, стр. I-9555, точка 136 и цитираната съдебна практика.

44 — Решение от 6 март 2001 г. по дело Connolly/Комисия, C-274/99 P, Recueil, стр. I-1611, точка 121.

45 — Решение от 20 май 2010 г. по дело Gogos/Комисия, C-583/08 P, Сборник, стр. I-4469, точка 30 и цитираната съдебна практика.

84. Ще започна с разгледания от Общия съд трети довод, а именно че финансовите корекции относно разходите, направени преди 24 ноември 2000 г., следва да се обявят за невалидни.

85. В точка 120 Общият съд установява, че 24-месечният краен срок следва да се отчита от 15 юли 2002 г., когато Комисията нотифицира резултатите от разследването на Испания. Тази констатация е в съответствие с член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999 и с отхвърленото от Общия съд правно основание, че Комисията е нарушила член 8 от Регламент № 1663/95, като е направила финансови корекции въз основа на нередности, които не са упоменати в писмо AGR 16844. Стигайки до този извод, Общият съд по необходимост отхвърля твърдението на Испания, че 24-месечният краен срок трябва да има друг начален момент, например датата на писмото, с което се свиква двустранната среща (24 ноември 2002 г.).

86. Не може да се приеме и правното основание за обжалване във връзка с първия и втория довод, изложени по време на съдебното заседание.

87. Общият съд установява (в точка 119), че писмо AGR 16844 представлява писмено съобщение по смисъла на член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95. Той е приел (в точка 66), че Комисията има право да извърши финансова корекция въз основа на нередност, неупомената в това писмо, но при отчитане на информацията и цифрите, представени впоследствие от испанските органи, конкретно в рамките на двустранната среща от 21 декември 2004 г. От това следва, че Общият съд не приема, че финансовите корекции за пазарните 1998/1999 г. и 1999/2000 г., включени в оспорваното решение, не намират подходящо правно основание в разследването, упоменато в писмо AGR 16844, и следва поради това да се отменят. В този смисъл мотивите на Общия съд позволяват на Испания да установи защо първият и вторият ѝ довод не са приети.

88. Поради това отхвърлям второто основание за обжалване.

Трето правно основание за обжалване

Доводи на страните

89. Испанското правителство се оплаква, че Общият съд е нарушил член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999, като i) е изчислил 24-месечния краен срок от датата на нотифициране на писмо AGR 16844, въпреки че това писмо не уточнявало всички основания, от които произтичали финансовите корекции, и ii) като се позовал на решение на Съда, неприложимо в сектор като този на производството на маслиново масло, за да установи, че като момент, в който са извършени разходите, следвало да се приеме датата на изплащане на остатъка (а не на авансовото плащане).

90. Първата част от това основание за обжалване е условна: ако Съдът потвърди позицията на Общия съд, че окончателното решение може да се основава на нередности, които не са включени в писмо AGR 16844, испанското правителство все пак счита, че Общият съд е допуснал грешка в точка 120, като не е приел като начален момент за изчисляване на 24-месечния краен срок датата 24 ноември 2002 г. (на която нередностите са съобщени за първи път).

91. Втората част е свързана със значението на израза „разходите [...] извършени“ в член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999. Испанското правителство твърди, че в точка 122 Общият съд е допуснал грешка, като за дата на извършване на разходите (и следователно като начален момент на 24-месечния краен срок) е използвал датата на изплащане на дължимия остатък, а не датата на авансовото плащане.

92. Испания твърди, че Общият съд неправилно прилага мотивите от Решение по дело C-329/00⁴⁶. Авансовите плащания срещу обезпечение не могат адекватно да се съпоставят с авансовите плащания във връзка с помощта, предмет на настоящия спор. Помощта за бананите е предназначена за пускане на пазара. Поради това тя се предоставя срещу обезпечение. В този смисъл авансовите плащания за тази помощ са неокончателни и във връзка с тях задължително се правят проверки дали бананите са пуснати на пазара в съответствие с изискванията на общностното право. Авансовите плащания за производителите на маслиново масло са различни. Те представляват определен вид влог и се правят едва след приключване на всички приложими мерки за контрол. С други думи, окончателният размер на дължимата помощ се определя в този момент.

93. Комисията оспорва това правно основание за обжалване в двете му части.

94. Във връзка с първата му част тя твърди, че оспорваните финансови корекции могат да се приложат за всички дължими остатъци, изплатени до 15 юли 2000 г.; в този смисъл се позовава на доводите си във връзка с първото правно основание за обжалване.

95. Във връзка с втората му част според Комисията съдебното решение с нищо не дава основание да се приеме, че според Общия съд секторите на маслиновото масло и бананите са сравними. Напротив, Общият съд правилно тълкува приложимата нормативна уредба с оглед на позицията в Решение по дело C-329/00, че релевантна съгласно член 7, параграф 4, пета (впоследствие) алинея от Регламент № 1258/1999 е датата, на която се определя окончателният размер на помощта и се изплаща остатъкът. Проверките за съответствие на разходите с общностното право можели да се направят преди и след авансовото плащане. При отрицателни резултати от проверките остатъкът продължава да съществува и няма непременно да бъде изплатен изцяло. Комисията счита, че мотивите на Общия съд в това отношение са последователни.

Съображения

96. Съгласно член 7, параграф 4, пета алинея от Регламент № 1258/1999 Комисията не може да откаже финансиране на разходите, извършени повече от 24 месеца, преди „Комисията да е нотифицирала писмено държавата членка за заключенията от извършената от нея проверка“. Писменото съобщение на Комисията е документът, описан в член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1663/95⁴⁷.

97. Целта на това ограничение е „да се защитят държавите членки срещу липсата на правна сигурност, която би възникнала, ако Комисията може да постави под въпрос разходи, извършени няколко години преди приемането на решение за правно съответствие“⁴⁸. То гарантира, че Комисията ще разследва разходите своевременно и впоследствие държавите членки няма да поемат тежестта на изплатената на производителите преди определена дата помощ поради решение на Комисията, че не може да ги начисли в рамките на ФЕОГА.

98. Две дати определят дали Комисията изключва разходите от финансиране от страна на Общността в съответствие с член 7, параграф 4: датата на нотифициране на писменото съобщение по смисъла на член 8, параграф 1 от Регламент № 1663/95 и датата на извършване на разходите.

99. Не съм съгласна с испанското правителство, че Общият съд е допуснал грешка при определянето на всяка от тези дати.

46 — Решение по дело Испания/Комисия, посочено по-горе в бележка под линия 23, точки 40—45.

47 — Решение от 24 януари 2002 г. по дело Финландия/Комисия, C-170/00, Recueil, стр. I-1007, точки 26—28.

48 — Решение от 21 март 2002 г. по дело Испания/Комисия, C-130/99, Recueil, стр. I-3005, точка 133.

100. Във връзка с първата дата изясних защо според мен Общият съд не е допуснал грешка, като е установил, че не се налага в писменото съобщение по смисъла на член 8, параграф 1 да бъдат изложени всички нередности, от които произтичат финансовите корекции на Комисията⁴⁹. На това основание констатирам, че Общият съд не е допуснал грешка, като в точка 120 е направил извод, че началният момент е датата на нотифициране на писмо AGR 16844 (15 юли 2002 г.). Поради това оспорваното решение е можело да се прилага за разходи, направени след 15 юли 2000 г.

101. Във връзка с втората дата считам, че Общият съд не е допуснал грешка, като в точки 122—124 се е позовал на тълкуването на член 7, параграф 4, направено от Съда в Решение по дело C-329/00. По това дело Съдът постановява, че релевантна е датата на определяне на дължимата сума и на изплащане на остатъка.

102. В сектора на производството на маслиново масло помощта се определя въз основа на действително произведеното количество⁵⁰. В началото на всеки сезон държавите членки правят авансови плащания към производителите⁵¹. Направените авансови плащания не предопределят окончателния размер на дължимата от държавата членка помощ. Тя би могла да бъде по-голяма или по-малка от общия размер на авансовите плащания. Единствено не се налага производителите на маслиново масло да предоставят обезпечение, в случай че окончателният размер на помощта би бил по-малък от този на авансовото плащане. Както правилно отбелязва Общият съд в точка 123, все пак те получават остатъка от помощта едва след като държавата членка е извършила „всички необходими проверки и в зависимост от резултатите от тях“⁵² [неофициален превод]. Окончателната дължима сума става известна едва в този момент.

103. При тези обстоятелства считам, че Общият съд правилно е приел, че разходите са направени, когато се установява окончателният размер на помощта и се изплаща остатъкът, ако има такъв. В този момент окончателно се определят по размер задължението на държавата членка и съответното право на производителя. Върху неокончателния характер на авансовото плащане не оказва влияние обстоятелството, че за получаването на това плащане не е необходимо предоставянето на обезпечение.

104. По изложените съображения отхвърлям третото правно основание за обжалване.

Заключение

105. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че Съдът би следвало:

- да отхвърли жалбата и
- да осъди Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

49 — Вж. точки 44—77 по-горе.

50 — Член 14, параграф 1 от Регламент № 2366/98.

51 — Член 16 от Регламент № 2366/98.

52 — Член 16, параграф 2 от Регламент № 2366/98.