



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. JÄÄSKINEN
представено на 30 април 2014 година¹

Дело C-417/12 P

**Кралство Дания
срещу**

Комисия

„Обжалване — Недопустимост — ФЕОГА — Секция „Гарантиране“ — Изключване от финансиране от страна на Общността на някои разходи, направени от Кралство Дания във връзка с оставяне на земи под угар — Дистанционен контрол — Членове 15, 22 и 23 от Регламент (ЕО) № 2419/2001 — Член 19 от Регламент (ЕО) № 2316/1999 — Растителна покривка върху парцелите под угар — Тежест и стандарт на доказване — Условия за прилагане на фиксирана корекция“

I – Въведение

1. Съгласно постоянната съдебна практика държавите членки са задължени да извършват редица административни проверки и проверки на място, позволяващи да се гарантира изпълнението на материалноправните и формалните условия за отпускане на суми от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА). Ако открие пропуски и констатира загуби за ФЕОГА, Комисията може да изключи от финансирането недопустимите разходи. Това може да се случи и ако съществува сериозно и разумно съмнение в тази посока, без съответната държава членка да е успяла да представи доказателства, които биха могли да подкрепят доводите ѝ, целящи да разсеят това съмнение. Този принцип се прилага както по отношение на разпределянето на тежестта на доказване, така и относно прилагането на фиксирани корекции в случаите, когато са налице нередности, свързани с отпуснатите от ФЕОГА суми.

2. С жалбата си Кралство Дания иска да се отмени Решение на Общия съд на Европейския съюз от 3 юли 2012 г.² (наричано по-нататък „обжалваното решение“), с което се отхвърля жалбата му с главно искане да се отмени Решение 2009/253/ЕО на Комисията от 19 март 2009 г. (наричано по-нататък „спорното решение“)³ в частта, която се отнася до изключване от финансиране от страна на Общността на някои разходи, направени от Кралство Дания във връзка с оставяне на земи под угар.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

² — Решение от 3 юли 2012 г., Дания/Комисия (Т-212/09, ЕУ:Т:2012:335).

³ — Решение 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“, и на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) (ОВ L 75, стр. 15).

3. Със спорното решение Европейската комисия предлага по отношение на Кралство Дания да се приложат фиксирани финансови корекции за финансовата 2003, 2004 и 2005 година, отнасящи се съответно до пазарната 2002, 2003 и 2004 година В зависимост от случая корекциите достигат 2 %, 5 % или 10 % и се дължат на констатирани пропуски във връзка с дистанционните проверки и с проверките за спазване на нормативните изисквания относно площите под угар (наричани по-нататък „проверки на площите под угар“).

II – Обстоятелствата по спора, производството пред Общия съд и обжалваното решение

4. На 2 юни 2009 г. Кралство Дания подава жалба в секретариата на Общия съд с главно искане за частичната отмяна на спорното решение. Жалбата, по която е образувано дело T-212/09, почива на четири основания, свързани, първо, с грешки при прилагане на правото и при преценката на правилата относно дистанционните проверки, второ, с грешки при прилагане на правото и при преценката на правилата относно проверките на площите под угар, трето, с нарушаване на съществени процесуални правила и четвърто, с грешки при прилагане на правото и при преценката на правилата относно финансовите корекции.

5. С обжалваното решение Общият съд отхвърля жалбата в нейната цялост и осъжда всяка от страните да понесе направените от нея съдебни разноски.

6. За подробно описание на фактите и на производството в основата на спора препращам към изложеното в обжалваното решение.

III – Искания на страните и производство пред Съда

7. На 13 септември 2012 г. Кралство Дания подава жалба в секретариата на Съда срещу обжалваното решение. С жалбата си то иска от Съда да отмени изцяло или отчасти решението на Общия съд, да уважи исканията, предявени пред Общия съд, и при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане и постановяване на решение.

8. В подкрепа на своята жалба Кралство Дания изтъква пет правни основания. Първото основание се отнася до грешка при прилагане на правото, свързана с тълкуването на член 15 във връзка с член 23 от Регламент № 2419/2001 относно недостатъчността на мерките за дистанционен контрол⁴. Второто основание се отнася до две грешки при прилагане на правото, като едната е свързана с неправилно тълкуване на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999, а другата — с неоправдано и неопределено задължение за окосяване на

4 — Съгласно член 15 от Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията от 11 декември 2001 година относно правилата за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол спрямо определени схеми за предоставяне на помощи на Общността, установени от Регламент (ЕИО) № 3508/92 на Съвета (ОВ L 327, стр. 11), административните проверки и проверките на място се извършват по начин, гарантиращ ефективна проверка за спазването на условията за отпускане на помощите. Член 23, параграф 1 от регламента по-специално гласи, че ако държава членка използва дистанционно проучване за цялата подлежаща на контрол извадка или за част от нея, зоните, които ще бъдат контролирани дистанционно, се избират, доколкото е възможно, въз основа на подходящи рискови фактори, определени от държавата членка. Съгласно параграф 2 от същия член държавата членка извършва фотоинтерпретация на сателитни снимки или на заснемане от въздуха на всички подлежащи на проверка земеделски парцели с оглед установяване на растителната покривка и с оглед измерване на площта, както и проверка на място по всички заявления, за които фотоинтерпретацията не дава възможност да се провери точността на декларацията по начин, който да удовлетворява компетентните органи. Параграф 3 от същия член предвижда, че когато дадена държава членка прибегва до дистанционно проучване, допълнителните проверки, посочени в член 18, параграф 2 от регламента, се извършват посредством традиционни проверки на място, ако вече не е възможно да се извършат чрез дистанционно проучване в рамките на текущата година.

евентуалната растителна покривка⁵. Третото основание е свързано с неправилно разпределяне на тежестта на доказване. Четвъртото се отнася до неправилно прилагане на условията за извършване на фиксирана корекция, а съгласно петото основание условията за прилагане на фиксирани корекции от съответно 5 % и от 10 % не са били налице.

9. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и при условията на евентуалност, да потвърди обжалваното решение, като осъди Кралство Дания да заплати съдебните разноски.

10. Френската република, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на Кралство Дания. Тези държави членки са представили писмени становища при встъпване.

11. По време на съдебното заседание на 12 декември 2013 г. са изслушани представителите на Кралство Дания и на Комисията, както и представителят на Кралство Швеция.

IV – Правен анализ

A – По допустимостта на жалбата

12. На първо място, Комисията иска „отхвърляне“ на жалбата, което тълкувам всъщност като искане до Съда да обяви жалбата за недопустима. Всъщност Комисията твърди, че настоящата жалба само повтаря или възпроизвежда буквално вече изложени пред Общия съд правни основания и доводи, в това число и основани на факти, които тази юрисдикция изрично не е приела за установени. Тя допълва, че такава жалба представлява по-скоро искане само за преразглеждане на представената пред Общия съд жалба, което е извън компетентността на Съда⁶. Според Комисията жалбата на Кралство Дания се отнася само — или поне в много голяма степен — до преценката на фактите от страна на Общия съд.

13. От своя страна считам, че жалбата безспорно съдържа някои от критикуваните от Комисията елементи. Въпреки това оплакванията на Кралство Дания ясно се основават на твърдения за допуснати от Общия съд грешки при прилагане на правото. Всъщност жалбата цели по същество да оспори позицията на Общия съд по множество правни въпроси, по които се е произнесъл в първоинстанционното производство, включително направената от него правна квалификация на фактическите обстоятелства. Така съгласно практиката на Съда, доколкото в нея ясно са посочени критикуваните точки от обжалваното решение, както и правните основания и доводите, на които почива, разглежданата жалба не може да бъде обявена за недопустима в нейната цялост⁷.

5 — Член 19, параграфи 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 2316/1999 на Комисията от 22 октомври 1999 година относно правилата за прилагане на Регламент № 1251/1999 на Съвета за установяване на схеми за подпомагане на производителите на някои полски култури (ОВ L 280, стр. 43) предвижда, че: „[п]лощите под угар не могат да се използват за земеделско производство, различно от предвидените в член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1251/1999, нито да се използват за доходоносна цел, несъвместима с отглеждането на полски култури“ [неофициален превод], и че „[д]ържавите членки прилагат подходящи мерки, отговарящи на специфичното състояние на площите под угар, с цел да се осигури тяхното поддържане и опазването на околната среда. Тези мерки могат също да засягат растителната покривка; в такъв случай мерките трябва да гарантират, че растителната покривка не може да се използва за семеизпроизводство, както и че при никакви обстоятелства тя няма да се използва за земеделски цели преди 31 август на всяка година, нито впоследствие преди 15 януари на следващата година — за производство на култури за продажба“ [неофициален превод].

6 — Решение Reynolds Тобасо и др./Комисия (С-131/03 Р, ЕУ:С:2006:541, т. 49 и 50).

7 — Решение Полша/Комисия (С-335/09 Р, ЕУ:С:2012:385, т. 28).

Б – По първото основание, свързано с грешка при тълкуването на Регламент № 2419/2001 и с частична липса на произнасяне

1. Доводи на страните

14. Във връзка с тълкуването на членове 15 и 23 от Регламент № 2419/2001 Кралство Дания, подкрепено в това отношение от Френската република, твърди, че тълкуването на Общия съд е погрешно, когато в точки 51 и 52 от обжалваното решение стига до извода, че с цел да прецени ефективността на дистанционния контрол на държавите членки Комисията може да използва всяко адекватно средство, включително наземни измервания с помощта на Глобалната система за позициониране (наричана по-нататък „GPS“), за да прави сравнения. Кралство Дания твърди, че наличието на разлика в резултатите при дистанционно измерване и измерване чрез GPS не може да служи за определяне дали дистанционното проучване е било достатъчно ефективно по смисъла на член 15 от Регламент № 2419/2001.

15. Кралство Дания поддържа също, че с обжалваното решение Общият съд не се е произнесъл по някои други негови основания, на които е оспорило валидността на заключенията на Комисията относно ефективността на датските мерки за дистанционен контрол, тъй като тези заключения почивали на няколко основни грешки. При тези условия Кралство Дания счита, че в точка 50 от обжалваното решение, в която се отбелязва, че Комисията още по-рано е подложила на съмнение качеството на извършените дистанционни проверки, Общият съд неправилно е представил фактите. Освен това Общият съд пропуснал да вземе предвид коригиращите действия на Кралство Дания във връзка с използването на т.нар. HR изображения (изображения с висока резолюция)⁸.

16. Комисията поддържа, че в точки 48 и 49 от обжалваното решение Общият съд правилно е заключил, че осъщественият от датските власти контрол се е оказал недостатъчен, а в точки 51 и 52 от обжалваното решение правилно е приел, че оплакването, което Кралство Дания подновява в жалбата си до Съда, е неоснователно.

2. Анализ

17. От основно значение според мен е фактът, че Общият съд правилно е приел, че въпросът в случая не е дали използването на изображения с висока резолюция е било разрешено, а по какъв начин тези изображения е трябвало да се използват⁹. Всъщност от релевантните разпоредби на правото на Съюза, тоест по-специално от член 15 от Регламент № 2419/2001 и от член 22, параграф 1¹⁰ от Регламент № 2419/2001, следва, че държавите членки трябва да приемат мерки, които преценяват като подходящи за гарантиране ефективността на проверките и следователно точността на направените измервания посредством дистанционно проучване¹¹.

18. Кралство Дания обаче погрешно твърди, че Общият съд неправилно е изтълкувал членове 15 и 23 от Регламент № 2419/2001 по отношение на използването на измерване чрез GPS с цел да се определи дали дистанционното проучване е било достатъчно ефективно по смисъла на Регламент № 2419/2001.

8 — Следва да се отбележи, че това понятие не е дефинирано от страните.

9 — Т. 44 от обжалваното решение.

10 — Член 22, параграф 1 гласи: „Площта на земеделските парцели се установява по всякакви подходящи начини, определени от компетентния орган и гарантиращи измервания с точност равностойна поне на тази, изисквана за официалните измервания, предвидени в националните разпоредби. Компетентният орган определя толеранс, като взема предвид използвания метод за измерване, точността на наличните официални документи, местните условия (например наклона или формата на парцела) и разпоредбите на параграф 2“ [неофициален превод].

11 — Т. 41 от обжалваното решение.

19. Според мен Общият съд правилно е признал не само отговорността на държавите членки по отношение на качеството на контрола, но и правото на Комисията при необходимост да извършва допълнителни проверки, за да може да прецени надеждността на проверките, осъществени от държавите членки. Не може да се упреква Общият съд, че е отдал предпочитание на един специфичен метод за измерване или че е стигнал до неадекватни изводи при използването на различни методи. Нито формулировката, нито целта на членове 15, 22 и 23 от Регламент № 2419/2001 не изискват Комисията да отдава предпочитание на определен метод, когато проверява надеждността на резултатите от националните проверки.

20. Следователно Общият съд е могъл да заключи, че нередностите, установени от Комисията в хода на разследването, свидетелстват за недостатъчния характер на проверките на място, осъществени от Кралство Дания с цел да се провери точността на измерването на площта на парцелите, първоначално извършено посредством изображения с висока резолюция¹².

21. Така според Общия съд Кралство Дания неправилно е упрекнало Комисията, че по време на разследването от 2002, 2003 и 2004 година е използвала различен метод от възприетия от съответната държава членка, тоест измерване чрез GPS¹³. Всъщност, когато приложимата правна уредба не налага задължение за прибегване до специфичен метод за измерване, от член 22, параграф 1, първо изречение от Регламент № 2419/2001 следва, че макар и държавите членки да са свободни да избират методите за определяне на площта на земеделските парцели, тези методи трябва да отговарят на определени изисквания за точност. Следователно, за да се прецени дали държавите членки са изпълнили тези изисквания, Комисията също следва да може да използва всеки адекватен метод, позволяващ възможно най-точно определяне на площта на проверяваните парцели¹⁴. Напълно съм съгласен с този анализ на Общия съд.

22. Освен това предлаганото от Кралство Дания тълкуване според мен не се вписва в системата от две равнища на контрол, на която се основава приключването на сметките на ФЕОГА. Всъщност, от една страна, на национално равнище разплащателните агенции разглеждат заявленията за получаване на финансиране и се уверяват на място дали условията за изплащане на помощите действително са изпълнени. От друга страна, на равнището на Съюза Комисията, на базата на националните доклади на разплащателните агенции, сама осъществява проверки на място въз основа на извадки с цел да се увери в надеждността на националните системи за контрол. Пълна съгласуваност между тези две равнища по отношение на използваните методи би довела до уреждане на системата.

23. Що се отнася до твърдяната липса на произнасяне от страна на Общия съд по някои други основания, на които Кралство Дания е обжалвало спорното решение, а именно основанията, свързани с ефективността на датските мерки за контрол чрез дистанционно проучване, твърденията на Кралство Дания в голяма степен се основават на препратки към представените пред Общия съд документи, без да се разяснява съдържанието на тези документи, нито да се уточнява защо Общият съд е трябвало да ги вземе предвид.

24. В това отношение е достатъчно да се припомни, че съгласно постоянната практика Съдът не задължава Общия съд да излага изчерпателно и да посочва поединично всички представени от страните по спора съображения. Следователно мотивите могат да бъдат и имплицитни, при условие че дават възможност на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които са взети въпросните мерки, а на компетентната юрисдикция — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол¹⁵.

12 — Т. 49 от обжалваното решение.

13 — Т. 51 от обжалваното решение.

14 — Т. 52 от обжалваното решение.

15 — Решение Компиои и др./Комисия (C-167/06 P, EU:C:2007:633, т. 22 и цитираната съдебна практика) и решение FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 96 и цитираната съдебна практика).

25. Що се отнася до твърдението, че Общият съд е пропуснал да вземе предвид коригиращите действия на Кралство Дания във връзка с използването на изображения с висока резолюция, следва да се припомни, че според Съда освен в случай на изопачаване на доказателствата, представени пред Общия съд, преценката на фактическите обстоятелства не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда¹⁶. Изопачаването трябва ясно да личи от доказателствата по делото, без да е необходимо да се прибегва до нова преценка на фактическите обстоятелства и на доказателствата¹⁷.

26. По мое мнение от анализа на Общия съд във връзка с ефективността на датските мерки за дистанционен контрол не личи никакво изопачаване на фактите или на доказателствата.

27. Що се отнася до оплакването, че точка 50 от обжалваното решение не представя правилно фактите, следва да се припомни, че явно не е от компетентността на Съда да преразглежда фактическите обстоятелства в рамките на производство по обжалване¹⁸.

28. Следователно първото основание трябва да се отхвърли като частично недопустимо и частично неоснователно.

В – По второто основание, свързано с неправилно тълкуване на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999

1. Доводи на страните

29. Кралство Дания, подкрепено от Френската република и от Република Финландия, оспорва тълкуването на Общия съд, съгласно което член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999 се отнася до понятието „запазване на агрономическите условия“. Кралство Дания упреква Общия съд, че е приел, че разглежданият параграф означава, че евентуална растителна покривка трябва да бъде поддържана по начин, осигуряващ запазване на агрономическите условия. Според тази държава членка Общият съд не е уточнил обхвата на израза „запазване на агрономическите условия“, и по-специално дали той включва задължение за окосяване на растителната покривка. В този смисъл Кралство Дания оспорва тълкуването на Общия съд на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999, тъй като с него той явно приема наличието на имплицитно задължение за окосяване на растителната покривка.

30. По-нататък, според Кралство Дания Общият съд въобще не е проверил валидността на заключенията в спорното решение относно задължението за поддържане с оглед възприетото от Комисията тълкуване на правилата или непълно дефинирания критерий, който изглежда е извел от своето тълкуване на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999.

31. Освен това Общият съд не се произнесъл нито по представените подробни и ключови според Кралство Дания доказателства, показващи по-конкретно, че площите под угар щели да продължат да бъдат обработваеми земеделски земи, веднага годни отново за земеделско производство, нито по въпросите за мотивирани от получаване на премии практики и твърдението за прекалено голяма влажност на почвите.

16 — Решение Италия/Комисия (C-587/12 P, EU:C:2013:721, т. 31).

17 — Решение Trubowest Handel и Makarov/Съвет и Комисия (C-419/08 P, EU:C:2010:147, т. 32) и решение Гърция/Комисия (C-547/12 P, EU:C:2013:713, т. 12). Вж. също моето заключение Франция/Комисия (C-559/12 P, EU:C:2013:766, т. 78).

18 — В т. 50 от обжалваното решение Общият съд посочва, че Комисията още през февруари 2002 г. е информирала Кралство Дания относно съмненията си във връзка с качеството на дистанционните проверки, извършвани от пазарната 2000 година.

32. Следователно според Кралство Дания грешката на Комисията при тълкуването е толкова съществена, че спорното решение е трябвало да бъде отменено. То не можело да бъде оставено в сила въз основа на две малки нередности, а именно наличието на копи сено и на строителни отпадъци върху площите под угар.

33. За сметка на това според Комисията Общият съд е установил, че държавите членки са длъжни да следят площите с растителна покривка да бъдат поддържани по начин, съответстващ на предвидените от общата селскостопанска политика изисквания относно площите под угар, като след това е подчертал, че от това произтича също и задължението на отговорната държава членка да осъществява контрол за ефективно изпълнение на задължението за поддържане¹⁹. Всъщност именно държавите членки били длъжни да следят за това средствата от ФЕОГА да бъдат изплащани единствено в съответствие с приетите указания и с произтичащите от Договора задължения.

34. По мнение на Комисията от обстоятелствата по делото следва, че Кралство Дания не е изпълнило задължението си да гарантира достатъчен контрол. Освен това Общият съд потвърдил, че констатираните от Комисията нередности свидетелстват за съществени недостатъци при осъществения от Кралство Дания контрол и че това обстоятелство само по себе си било достатъчно за изключване от финансирането от Общността.

2. Анализ

35. По отношение на тълкуването на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999 ми се струва, че прочитът на Кралство Дания на обжалваното решение е неправилен. Всъщност Общият съд нито изрично, нито дори имплицитно не е приел, че от разглеждания член 19, параграф 4 произтича задължение за окосяване на растителната покривка.

36. В действителност в тази част на обжалваното решение Общият съд е приел, че разпоредбите на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999 трябва да се тълкуват по следния начин. От една страна, държавите членки са длъжни да прилагат подходящи мерки, позволяващи да се постигнат двете преследвани цели по отношение на земите под угар, а именно поддържането на площите под угар и опазването на околната среда. От друга страна, запазването на растителната покривка върху парцелите под угар представлява такава подходяща мярка, наред с други, по смисъла на разглеждания член²⁰. Според Общия съд Комисията погрешно е изтълкувала въпросните разпоредби в смисъл, че запазването на растителната покривка върху земите под угар представлява изключение спрямо подходящите мерки, служещи за постигане на целта за поддържане на парцелите, преследвана от член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999²¹.

37. Общият съд обаче е приел, че „от всички представени съображения във връзка с разглеждането на първото оплакване следва, че Комисията неправилно е сметнала, че по отношение на площите под угар запазването на растителната покривка представлява изключение спрямо подходящите мерки, прилагани от държавите членки в съответствие с член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999. Тя обаче правилно е приела, че съществуващата върху парцели под угар растителна покривка следва да бъде поддържана по смисъла на член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999“²².

19 — Т. 91–93 от обжалваното решение.

20 — Т. 85 от обжалваното решение.

21 — Т. 86 от обжалваното решение.

22 — Т. 94 от обжалваното решение.

38. Следователно, въпреки че Кралство Дания подчертава „значимостта“ на грешката, допусната от Комисията и констатирана от Общия съд, смятам, че от обжалваното решение нито изрично, нито имплицитно не произтича твърдяното задължение за окосяване на растителната покривка.

39. По-нататък Общият съд е пристъпил към разглеждане на възможните последици за законосъобразността на спорното решение от тази грешка при прилагане на правото, допусната от Комисията²³. Той правилно е установил, че видно от мотивите ѝ, в обобщения доклад относно пропуските при извършените от Кралство Дания проверки на площите под угар Комисията е констатирала множество видове нередности относно парцелите под угар, които нередности според нея могат да обосноват решението ѝ за обявяване на някои разходи за недопустими за финансиране от ФЕОГА. Освен това според Общия съд някои от разглежданите нередности не са свързани с въпроса дали е имало растителна покривка върху въпросните парцели²⁴.

40. Следователно според Общия съд допуснатата от Комисията грешка при прилагане на правото във връзка с член 19, параграф 4 от Регламент № 2316/1999 не може да има правни последици по отношение на преценката на основателността на установяването на нередности от страна на Комисията²⁵.

41. Важно е да се припомни в тази връзка, че съгласно постоянната съдебна практика неправилно основание не може да бъде причина за отмяна на засегнатия от него акт, когато е посочено от съображения за изчерпателност и ако са налице други основания, достатъчни за обосноваването на акта²⁶. Затова ми се струва, че допълнително разясняване на начина на тълкуване на понятието „запазване на агрономическите условия“ не се е сторило необходимо на Общия съд за целите на преценката му относно твърдените нередности.

42. Кралство Дания не успява да докаже, че по-детайлно изложение на Общия съд по този въпрос би било юридически необходимо, за да му позволи да се произнесе по останалата част от второто основание на тази държава членка, доколкото това основание засяга прилагането на правилата относно проверките на площите под угар. В действителност според мен Общият съд правилно е квалифицирал другите посочени от Кралство Дания аспекти като въпроси на преценка²⁷.

43. Поради тези причини второто основание на Кралство Дания следва да се отхвърли като неоснователно.

Г – По третото основание, свързано с неправилно разпределяне на тежестта на доказване

1. Доводи на страните

44. Кралство Дания и четирите встъпили държави членки не оспорват точността на направеното от Общия съд общо описание на изискванията във връзка с тежестта на доказване на Комисията, които са развити в съдебната практика относно приключването на сметките на ФЕОГА и които по практически причини се характеризират със значително облекчаване на

23 — Т. 103 от обжалваното решение.

24 — Т. 104 от обжалваното решение.

25 — Т. 104 от обжалваното решение.

26 — Решение Гърция/Комисия (C-321/09 P, EU:C:2011:218, т. 61 и цитираната съдебна практика).

27 — Т. 107 от обжалваното решение.

доказателствената тежест на Комисията. По-конкретно, Общият съд е приел, че Комисията е основала констатациите си на сериозно и разумно съмнение дали осъществените проверки са били достатъчни²⁸ и че държавата членка следва да представи доказателства в подкрепа на доводите, с които цели да разсее това съмнение²⁹.

45. Въпреки това според Кралство Дания от посочената съдебна практика не може да се направи извод, че Комисията би могла да изпълни свързаните с доказателствената тежест изисквания, като се основе само на факти, установени с помощта на проверки чрез извършени дълго след края на периода на оставяне под угар на земите извадки. Въпросните факти би трябвало по естеството си да представляват конкретни улики, че такива факти са настъпили и през посочения период.

46. По-нататък, според Кралство Дания в точка 123 от обжалваното решение Общият съд неправилно твърди, че Кралство Дания не е представило никакви доказателства, които да могат да подкрепят извода, че Комисията не е освободена от падащата върху нея тежест на доказване. Освен това Кралство Дания следвало не да доказва, че Комисията не е изпълнила свързаните с доказателствената тежест изисквания, а напротив, да оборва нейни евентуални твърдения.

47. Според Кралство Дания, подкрепено в това отношение от Кралство Нидерландия, обжалваното решение почива върху неправилно разбиране за тежестта и стандарта на доказване от страна на Комисията. Освен това наложеното от Общия съд на държавите членки разбиране относно доказването отивало по-далеч от предписанията на постоянната съдебна практика в тази област и изпълнението на изискванията ѝ ставало на практика невъзможно. Нещо повече, Общият съд в много отношения явно изопачил представените от Кралство Дания основания и фактическите обстоятелства. Следователно обжалваното решение следвало да бъде отменено, включително и поради тези мотиви.

48. В отговор Комисията твърди, че е длъжна не да докаже по изчерпателен начин недостатъчността на извършените от националните власти проверки, а напротив, да представи доказателства за своето сериозно и разумно съмнение по отношение на тези проверки или данни.

49. Това облекчаване на доказателствената тежест за Комисията се обяснявало с факта, че в най-добро положение при събирането и проверката на необходимите за приключване на сметките на ФЕОГА данни е съответната държава членка и следователно нейно било задължението да представи най-подробни и изчерпателни доказателства за извършените проверки и представените от нея данни, а при необходимост, за неточността на твърденията на Комисията³⁰. Щом като тя не успява да докаже, че констатациите на Комисията са неточни, то същите представляват елементи, които могат да породят сериозни съмнения относно прилагането на адекватни и ефикасни мерки за наблюдение и контрол³¹.

50. Комисията счита, че горната бележка относно възможностите за контрол от страна на държавите членки всъщност не води до възникване на задължение за всяка държава членка да осъществява изчерпателен и задълбочен контрол на всички парцели, за които се предоставят помощи. Държавата членка следва да докаже, че установен от Комисията конкретен пропуск при контрола не свидетелства за общи пропуски, а напротив, представлява единичен и напълно изолиран случай.

28 — Т. 57, 105 и 106 от обжалваното решение.

29 — Т. 123 от обжалваното решение.

30 — Решение Германия/Комисия (C-344/01, EU:C:2004:121, т. 58 и цитираната съдебна практика) и решение Гърция/Комисия (C-300/02, EU:C:2005:103, т. 36 и цитираната съдебна практика).

31 — Решение Гърция/Комисия (EU:C:2005:103, т. 35 и цитираната съдебна практика).

51. Накрая, по въпроса за момента на извършване на контрола Комисията напомня, че в повечето случаи обстоятелствата, поради които признати от датските власти за отговарящи на условията за получаване на помощи площи под угар не могат да бъдат считани за такива, са от такова естество, че изискват дълъг период на осъществяване. Следователно е невъзможно те да са възникнали веднага след края на периода на оставяне под угар. Затова в повечето случаи моментът на одитните посещения няма значение.

52. Комисията отбелязва още, че държавите членки трябва да следят контролът на площите под угар да се осъществява преди изтичането на периода на оставяне под угар и че тяхното бездействие не може да има за последица прехвърляне в по-голяма степен на доказателствената тежест върху Комисията.

2. Анализ

53. Нека припомним, че приложеното от Общия съд правило за разпределяне на доказателствената тежест не се оспорва нито от държавите членки, нито от Комисията. В случая под въпрос е поставено неговото прилагане.

54. Доколкото Кралство Дания твърди, че е изпълнило своето задължение за доказване, тъй като е изтъкнало достатъчно фактически обстоятелства в подкрепа на доводите си за разсейване на възникналото съмнение, следва да се констатира, че с доводите си то иска от Съда да извърши нова преценка на фактите.

55. От друга страна, по отношение на изисквания от съответната държава членка стандарт на доказване³², разбиран като предпоставките, за наличието на които Съдът проверява, когато въз основа на представените пред него доказателства преценява дали определени факти трябва да се приемат за доказани, се поставя правният въпрос дали Общият съд е определил непостижим за държавите членки стандарт на доказване.

56. Следва да се отбележи констатираното от Общият съд, че „по очевидни практически причини за Комисията е невъзможно да осъществи изчерпателен и задълбочен контрол спрямо *всички засегнати парцели* във всяка държава членка. За сметка на това [...] държавите членки са в най-добро положение за извършване на такъв контрол“ и че „Кралство Дания е представило доказателства единствено във връзка с конкретните констатации на Комисията, направени [...] въз основа на извадката от разглежданите парцели. То никога не е представяло доказателства по отношение на *всички парцели под угар*. Ето защо доказателствата относно извършените проверки и представените данни не са достатъчно подробни и изчерпателни и следователно не отговарят на изискванията, свързани с тежестта на доказване на държавите членки относно приключването на сметките на ФЕОГА“³³.

57. Въпреки в известен смисъл спорния начин на изразяване в двете цитирани точки не считам, че Общият съд е очаквал от държавата членка да представи доказателства относно всички парцели под угар, за да отговори на изискванията във връзка с тежестта на доказване в случай, когато съществува сериозно и разумно съмнение дали осъществените проверки са били достатъчни. Подобно на Комисията смятам, че прочитът на тези точки във връзка с точки 57 и 58 от обжалваното решение показва намерението на Общия съд да подчертае, че в случаите, когато проверките въз основа на извадки установят нередности, държавата членка следва да докаже, че става въпрос за изолирани случаи, от които не може да се заключи, че националната

32 — В т. 74 и в бележка под линия 64 от заключение Akzo Nobel и др./Комисия (C-97/08 P, EU:C:2009:262) генералният адвокат Kokott обяснява необходимостта от разграничаване на тежестта на доказване от стандарта на доказване. Вж. също моето заключение Франция/Комисия (EU:C:2013:766, т. 34).

33 — Т. 161 и 162 от обжалваното решение (курсивът е мой).

система за контрол като цяло е недостатъчна или ненадеждна. Това тълкуване се подкрепя от точка 167 от обжалваното решение, в която Общият съд стига до извода, че „Кралство Дания не е представило най-подробни и изчерпателни доказателства за действителното извършване на проверките и за реалността на представените от него данни, а при необходимост, за неточността на твърденията на Комисията“.

58. Що се отнася до момента на осъществяване на контрола, следва да се отбележи констатацията на Общият съд, че ако в съответствие със задълженията си беше предприело коригиращи действия преди края на периода на оставяне под угар, по-специално чрез осъществяване на засилени проверки на място, Кралство Дания щеше да може да установи с най-голяма степен на сигурност наличието или отсъствието на копи сено или на строителни отпадъци върху някои парцели³⁴, най-вече според мен — по времето на този период на оставяне под угар.

59. Всъщност проверките, извършени от Комисията след периода на оставяне под угар, водят до възникване на сериозно и разумно съмнение дали осъществените от Кралство Дания проверки са били достатъчни. Когато такова съмнение съществува, съответната държава членка следва да подкрепи с доказателства доводите си за разсейването му. В настоящото дело обаче Общият съд правилно е заключил, че Кралство Дания не е представило никакви доказателства, които биха могли да подкрепят доводите му за разсейване на това съмнение³⁵.

60. Следва да се добави, че Общият съд критикува използвания от датските власти метод, при който в случай на установяване на нередности, като например съхраняване на копи сено в даден парцел, наличието на съмнението е в полза на кандидата за помощ, тъй като се предполага, че те не са били там през периода на оставяне под угар. Според Общия съд този метод не съответства на правилата за контрол, които трябва да бъдат въведени от държавите членки с цел гарантиране на правилното използване на фондовете на Съюза в съответствие с приложимите разпоредби на правото на Съюза относно приключването на сметките на ФЕОГА. Всъщност методът увеличава риска от отклоняване на средствата по въпросните фондове, тъй като когато открият евентуална нередност по време на закъсняла проверка, датските служби предполагат, че тя е нямало да бъде констатирана по време на периода на оставяне под угар на разглеждания парцел³⁶.

61. По отношение на твърдяното изопачаване на посочените от Кралство Дания основания, както и на фактическите обстоятелства, потвърждавам виждането си, изразено в точки 24 и 25—27 по-горе.

62. Поради тези причини считам, че Общият съд не е допуснал грешки при прилагането на правилата и принципите относно тежестта и стандарта на доказване. Следователно предлагам на Съда да отхвърли като неоснователно третото посочено в жалбата основание.

34 — Т. 120 от обжалваното решение.

35 — Т. 123 от обжалваното решение.

36 — Т. 121 и 122 от обжалваното решение.

Д — По четвъртото и петото основание относно условията за прилагане на фиксирани корекции и условията за прилагане на фиксирани финансови корекции от съответно 5 % и 10 %

1. Доводи на страните

63. Що се отнася до четвъртото основание, Кралство Дания, най-напред, отбелязва, че в точка 155 от обжалваното решение Общият съд неправилно твърди, че Кралство Дания не е изразило съмнения относно основателността на избора на фиксирана корекция.

64. По-нататък, по отношение въпроса дали ФЕОГА е бил изложен на реален риск от загуби или нередности, Кралство Дания изтъква един основен принцип, а именно че трябва да е налице ясна връзка между коригиращия процент и възможната загуба. Тъй като Общият съд се произнесъл само относно така наречените нередности във връзка със съхранението на копи сено и на строителни отпадъци, не можело да се приеме, че останалите твърдени от Комисията факти³⁷ представляват нередности, а още по-малко — че биха изложили ФЕОГА на реален риск от загуби. Двете нередности, на които Общият съд се позовавал, за да обоснове преценката си, че спорното решение е законосъобразно, далеч не могли да бъдат квалифицирани като реален риск от загуби. Затова Общият съд в действителност изцяло изопачил първоначалния контекст и основанията на решението, като заменил основанията на Комисията със свои собствени. Това обстоятелство само по себе си било достатъчно за отмяна на обжалваното решение.

65. Във връзка с петото основание относно условията за прилагане на фиксирани финансови корекции съответно от 5 % и от 10 % Кралство Дания твърди, че посочените условия не са изпълнени и че е доказало липсата на реален риск от загуби за ФЕОГА. Освен това в точка 158 от обжалваното решение Общият съд неправилно предал твърденията на Кралство Дания, както и фактическите обстоятелства по делото.

66. Кралство Дания счита, че поради подхода на Общия съд — а именно да обоснове отхвърлянето на позицията на Кралство Дания изцяло с въпросните малки нередности и да не вземе отношение по съществените аспекти в основата на приемането на решението от Комисията — наличието на условията за прилагане на фиксирани корекции съответно от 5 % и от 10 % не може да се приеме за установено.

67. Френската република, Република Финландия и Кралство Швеция оспорват правото на прилагане на фиксирани финансови корекции в конкретния случай с мотива, че не са изпълнени общите условия за тяхното прилагане. Освен това тези встъпили държави членки поддържат, че прилагането на фиксирани финансови корекции е несъразмерно.

68. Според Комисията, тъй като датският режим не гарантира по никакъв начин продължително поддържане, то той не зачита в пълна степен изискванията, предвидени в член 19 от Регламент № 2316/1999. Следователно се налагало да се приложи фиксирана финансова корекция с цел защита на общия интерес и на ресурсите на Общността.

69. Ето защо за 2003, 2004 и 2005 година е приложена финансова корекция с фиксиран процент от съответно 5 % и 10 % заради слабости при контрола за спазване на изискванията относно парцелите под угар.

37 — По отношение на растителната покривка, задължението за поддържане, мотивираните от получаване на премии практики, влажните терени и т.н.

70. В настоящия случай са приложени фиксирани финансови корекции съответно от 2 %, 5 % и 10 %, изчислени върху много малка част от средствата от ФЕОГА, разпределени между датски земеделски производители от датските власти през 2003, 2004 и 2005 година. Комисията поддържа, че това прилагане на фиксирани финансови корекции е както законосъобразно, така и съразмерно.

2. Анализ

71. Следва веднага да се припомни, че Общият съд не е установил задължение за окосяване, а е основал решението си на извода, че Комисията правилно е обосновала констатациите си със сериозно и разумно съмнение относно достатъчността на осъществените проверки, без при това държавата членка да е имала възможност да представи доказателства в подкрепа на целящите да разсеят това съмнение нейни доводи. Този извод е основан на констатирани нередности, които не са били установени при националните инспекции, а именно наличие на копи сено или на строителни отпадъци в някои парцели, както и на прилагането на неподходящ метод от датските власти.

72. Общият съд следва същия начин на разсъждение и по отношение на прилагането на фиксирани корекции и на определянето на техния размер. Така в точка 168 от обжалваното решение той е заключил, че „от всички изложени съображения следва, от една страна, че Комисията надлежно е представила доказателства, годни да обосноват нейното сериозно и разумно съмнение във връзка с ключовите проверки на Кралство Дания по отношение на парцелите под угар, и от друга страна, че тя е стигнала до разумния извод, че рискът от загуби за ФЕОГА е бил значителен, и следователно, без да нарушава принципа на пропорционалност, е наложила фиксирана корекция от 5 % или от 10 %“.

73. Както вече посочих, съгласно постоянната практика на Съда Комисията е длъжна да докаже наличието на нарушение на общностните норми, а след като това нарушение бъде установено, държавата членка трябва да докаже, ако е необходимо, че Комисията е допуснала грешка относно неговите финансови последици³⁸. Както правилно отбелязва Комисията, съгласно документ № VI/5330/97 от 23 декември 1997 г.³⁹, когато е невъзможно точното определяне на загубите за Общността, може да се приложи фиксирана корекция⁴⁰.

74. В това отношение следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда, след като Комисията, вместо да отхвърли всички засегнати от нарушението разходи, е направила усилие да установи правила за въвеждането на диференцирано третиране на случаите на нередности в зависимост от равнището на пропуските при проверките и от степента на понесения от ФЕОГА риск, то държавата членка трябва да докаже, че тези критерии са произволни и несправедливи⁴¹.

75. Трябва да се отбележи, че Кралство Дания в случая не доказва, че максималната загуба, на която е бил изложен ФЕОГА, е била по-малка от сумата, получена от прилагането на фиксираната финансова корекция, а само повтаря, че прилагането на фиксирани корекции е основано единствено на малки и изолирани нередности. Според мен тези доводи всъщност целят да поставят под въпрос метода на проверки въз основа на извадки в контекста на приключването на сметките на ФЕОГА. При липсата обаче на доказателства относно действително извършени от държавата членка проверки или реалността на представените от

38 — Решение Гърция/Комисия (C-5/03, EU:C:2005:426, т. 38 и цитираната съдебна практика) и решение Белгия/Комисия (C-418/06 P, EU:C:2008:247, т. 135).

39 — Документ на Комисията, озаглавен „Указания за изчисляване на финансовите последици при подготовка на решението за приключване на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“, цитиран в т. 151 на обжалваното решение.

40 — Решение Обединеното кралство/Комисия (C-346/00, EU:C:2003:474, т. 53) и решение Белгия/Комисия (EU:C:2008:247, т. 136).

41 — Решение Нидерландия/Комисия (C-28/94, EU:C:1999:191, т. 56), решение Испания/Комисия (C-130/99, EU:C:2002:192, т. 44), решение Италия/Комисия (C-242/96, EU:C:1998:452, т. 75) и решение Белгия/Комисия (EU:C:2008:247, точка 138).

нея данни и евентуално относно неточността на твърденията на Комисията или на какъвто и да било опит да се представят такива доказателства приложените финансови корекции следва да се приемат за подходящо и пропорционално средство за компенсиране на загубата, понесената от ФЕОГА поради пропуски в датската система за контрол.

76. Въпреки че е споменат от Кралство Дания само по време на съдебното заседание, принципът на пропорционалност естествено трябва да бъде съблюдаван при прилагането на финансови корекции, така че същите да се ограничават до наистина необходимото, като се вземе предвид сериозността на констатираното неизпълнение⁴².

77. Съгласно постоянната съдебна практика, що се отнася до размера на финансовата корекция, Комисията може да откаже поемането от ФЕОГА на всички направени разходи, ако установи, че не съществуват достатъчни механизми за контрол⁴³. *A fortiori*, не може да се твърди, че фиксираните корекции, наложени от Комисията поради сериозни недостатъци на механизмите за контрол, са непропорционални. Всъщност Комисията е обвързана от приетите от нея указания и тя ги е спазила в конкретния случай, както е установил Общият съд в обжалваното решение⁴⁴.

78. В настоящия случай маловажността на извадките — а именно парцелите, в които са констатирани нередности и въз основа на които са направени изводи относно качеството на системата за контрол и относно обхвата на нередностите — не може да намали значението на неизпълнението. Методът на контрол въз основа на извадки следва т.нар. принцип „*pars pro toto*“, съгласно който се прави извод за цялото въз основа на качествата на части, считани за представителни. Въпреки това преценката относно броя на нередностите по отношение на цялото трябва, разбира се, да се основава на екстраполация на базата на извадките, а не на сбор между тях.

79. Следователно предлагам на Съда да отхвърли четвъртото и петото основание.

V – Заключение

80. В заключение предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата и да осъди Кралство Дания да заплати съдебните разноски и
- да осъди встъпилите държави членки да понесат направените от тях съдебни разноски.

42 — Вж. в тази връзка т. 148 от обжалваното решение, в която Общият съд припомня, че „съгласно постоянната съдебна практика принципът на пропорционалност изисква актовете на общностните институции да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на търсената цел“. Решение *Denkavit Nederland* (15/83, EU:C:1984:183, т. 25) и решение от 19 юни 1997 г., *Air Inter/Комисия* (T-260/94, EU:T:1997:89, т. 144).

43 — Решение *Испания/Комисия* (C-349/97, EU:C:2003:251, т. 273).

44 — Т. 152—158 от обжалваното решение.