



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

8 март 2023 година \*

„ЕФГЗ и ЕЗФРСР — Изключени от финансирането разходи — Направени от България разходи — Мерки за популяризиране — Доклад от проучване на OLAF — Уравняване по съответствие — Задължение за мотивиране“

По дело T-235/21,

**Република България**, представлявана от Ц. Митова и Л. Захариева, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

**Европейска комисия**, представлявана от Г. Колева, J. Aquilina и A. Sauka, в качеството на представители,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се по време на разискванията от Н. Kanninen, председател, N. Póitதாக (докладчик) и M. Stancu, съдии,

секретар: Г. Митрев, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 27 септември 2022 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 С жалбата, подадена на основание член 263 ДФЕС, Република България иска да се отмени Решение за изпълнение (ЕС) 2021/261 на Комисията от 17 февруари 2021 година за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделieto

\* Език на производството: български.

(ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 59, 2021 г., стр. 10, наричано по-нататък „обжалваното решение“), в частта на това решение, която се отнася до някои направени от Република България разходи.

## Обстоятелствата по спора

### Административното производство

- 2 С писмо Ares(2016) 6881454 от 4 януари 2017 г. генерална дирекция (ГД) „Земеделие и развитие на селските райони“ към Европейската комисия отправя искане до Република България да ѝ изпрати коментарите си относно информацията, предоставена от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) в рамките на проучване INT/2016/101/BG (наричано по-нататък „съобщението за констатациите“). По същество от посоченото проучване става ясно, че дейности, представляващи измама, са довели до неправомерно изплащане на средства от фондове на Европейския съюз. Съответно ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ уведомява Република България, че е поставена под въпрос допустимостта за финансиране от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) на всички разходи, свързани с изпълнявани от [*поверително*]<sup>1</sup> програми. Ето защо ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ подчертава, че в съответствие с член 52 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549) разглежда възможността тези разходи да бъдат изключени от финансиране на Съюза. Тя също така препоръчва на българските власти — в случаите, в които те считат, че имат достатъчно основания — да преустановят плащанията по всички програми и трансакции, в които участва [*поверително*].
- 3 С писмо Ares(2017) 4323588 от 2 май 2017 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ поканва българските власти да участват в двустранна среща съгласно член 34, параграф 2, първа алинея от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията от 6 август 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравниването на сметките, правилата за проверките, обезпеченията и прозрачността (ОВ L 255, 2014 г., стр. 59) и уведомява Република България, че поддържа становището си, че — видно от констатациите на OLAF — са налице сериозни нередности относно упоменатите в точка 2 по-горе разходи. Комисията уточнява, че пак с писмо и след като излезе окончателният доклад на OLAF, ще предостави допълнителна информация за различните етапи на започналата процедура за уравниване. В заключение тя подчертава, че до излизането на посочения доклад поддържа становището си, че всички разходи, свързани с изпълняваните от [*поверително*] програми, са изложени на риск. Тази първа двустранна среща се провежда на 12 юли 2017 г.
- 4 С писмо Ares(2017) 4417644 от 11 септември 2017 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изпраща на Република България протокола от двустранната среща, проведена на 12 юли 2017 г., и ѝ отправя допълнителни въпроси. Тя я уведомява също, че е необходимо да се изчака окончателният доклад на OLAF, за да се премине към следващите етапи на

<sup>1</sup> Заличени поверителни данни.

процедурата по уравниване, по-специално що се отнася до количественото определяне на свързания с констатираните недостатъци риск за съответния фонд. В съответствие с член 34, параграф 9 от Регламент № 908/2014 ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ решава да удължи с три месеца шестмесечния срок, предвиден в член 34, параграф 3 от същия регламент, за да съобщи на Република България своите заключения.

- 5 С писмо Ares(2018) 329836 от 19 януари 2018 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изпраща на Република България окончателния доклад на OLAF с референтен номер OF/2012/0565/B (наричан по-нататък „първият доклад на OLAF“). Тя уведомява българските власти, че ще организира втора двустранна среща с тях, за да обсъди посочения доклад.
- 6 С писмо Ares(2018) 2319201 от 7 май 2018 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ поканва Република България на втора двустранна среща за обсъждане на първия доклад на OLAF (наричана по-нататък „втората покана за двустранна среща“). Тя посочва също, че след като е анализирала въпросния доклад, поддържа становището си, че всички разходи, свързани с програмите за насърчаване, в които участва [поверително], са изложени на риск. Съответно тя препоръчва на българските власти да не възобновяват плащанията по никоя от програмите, в които участва [поверително], и в съответствие с член 54 от Регламент № 1306/2013 да пристъпят към възстановяване на неправомерните плащания от бенефициерите. Тази втора двустранна среща се провежда на 23 май 2018 г.
- 7 С писмо Ares(2018) 3168772 от 29 юни 2018 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изпраща на Република България протокола от втората двустранна среща. В него тя припомня също, че на посочената среща е поискана допълнителна информация.
- 8 С писмо Ares(2018) 451290 от 3 септември 2018 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изпраща на българските власти доклада на OLAF с референтен номер OF/2016/0390/B5 (наричан по-нататък „вторият доклад на OLAF“). Предмет на този доклад са нередности, допуснати от [поверително] в рамките на финансирани от ЕФГЗ програми за насърчаване.
- 9 С писмо Ares(2019) 1300497 от 1 март 2019 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ отправя искане в съответствие с член 34, параграф 5, буква а) от Регламент № 908/2014 до българските власти да предоставят допълнителна информация относно възстановяването на сумите, свързани с направените от ЕФГЗ разходи в рамките на деветте програми за насърчаване, идентифицирани като рискови за този фонд, както и вписването на съответните суми в регистъра на длъжниците на основание член 54 от Регламент № 1306/2013. Тя посочва също, че по силата на този член искането за възстановяване на сумите във връзка с изпълняваните от [поверително] програми следва да бъде представено не по-късно от 18 месеца след 19 януари 2018 г., докато искането за възстановяване на сумите във връзка с изпълняваната от [поверително] програма — не по-късно от 18 месеца след 3 септември 2018 г., т.е. датите, на които първият и вторият доклад на OLAF (наричани по-нататък заедно „окончателните доклади на OLAF“) са били съответно предадени на българската разплащателна агенция.
- 10 С писмо Ares(2019) 7043430 от 19 ноември 2019 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изпраща на Република България съобщение съгласно член 34, параграф 3, трета алинея от Регламент № 908/2014 (наричано по-нататък „официалното съобщение“), в което се анализира по-специално информацията, представена от българските власти в писмо

№ 99-129 от 20 юли 2018 г., писмо № 99-162 от 21 септември 2018 г. и писмо № 53-1 от 24 април 2019 г. По същество от него следва, че след двустранната дискусия на 29 май 2018 г. и въз основа на допълнителната информация, изпратена ѝ впоследствие от Република България, както и на окончателните доклади на OLAF тя счита, че финансирането за девет промоционални програми, изпълнявани от [*поверително*] и [*поверително*], не отговаря на приложимите правила. Освен това тя счита, че след като Република България не е започнала никаква процедура за събиране на вземанията и за вписване в регистъра на длъжниците на разплащателната агенция, системата за управление и контрол на тази държава не отговаря на изискванията, предвидени от правото на Съюза, и че следователно съществува риск за този фонд. Поради това тя предлага сумата от 7 656 848,97 евро да бъде изключена от финансирането от ЕФГЗ.

- 11 С писмо № 99-170 от 18 декември 2019 г. Република България сезира помирителния орган в съответствие с член 40, параграф 1 от Регламент № 908/2014. На 25 февруари 2020 г. помирителният орган представя становище.
- 12 С писмо Ares(2020) 4231484 от 12 август 2020 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изпраща окончателната си позиция на Република България (наричана по-нататък „окончателната позиция“), с която я уведомява, че поддържа становището си, изразено в писмо Ares(2019) 7043430 от 19 ноември 2019 г., и съответно предлага сумата от 7 656 848,97 евро да бъде изключена от финансирането от ЕФГЗ.

### **Обжалваното решение**

- 13 На 17 февруари 2021 г. Комисията приема обжалваното решение, с което на основание член 52 от Регламент № 1306/2013 прилага еднократна корекция, като изключва от финансиране от страна на Съюза някои разходи, направени от Република България по линия на оперативните програми, съфинансирани от ЕФГЗ и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). По същество от него следва, че с оглед на извършените проверки, на двустранните разговори и на помирителната процедура част от декларираните от Република България разходи не отговарят на условията за финансиране по линия на ЕФГЗ поради липса на събиране на вземания.
- 14 Поради това обжалваното решение изключва сумата от 7 656 848,97 евро от финансиране от страна на Съюза.

### **Искания на страните**

- 15 Република България моли Общия съд:
  - да отмени обжалваното решение в частта, в която ѝ е наложена финансова корекция във връзка с проучване INT/2016/101/BG в общ размер от 7 656 848,97 евро,
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 16 Комисията моли Общия съд:
  - да отхвърли жалбата,

– да осъди Република България да заплати съдебните разноски.

### **От правна страна**

#### ***По допустимостта на доказателството, представено на 26 септември 2022 г.***

- 17 На 26 септември 2022 г., т.е. малко преди съдебното заседание за изслушване на устните състезания, Република България представя ново доказателство, а именно писмо на Комисията, с което последната ѝ е изпратила доклад на OLAF, за който Република България счита, че има предмет, сходен на разглежданите по настоящото дело окончателни доклади на OLAF.
- 18 В съдебното заседание за изслушване на устните състезания Република България твърди, че не е могла да представи това доказателство в писмената фаза на производството, защото го е получила, след като тя е приключила, а именно на 12 май 2022 г., което не се оспорва от Комисията.
- 19 Комисията поддържа, че доказателството трябва да се счита за недопустимо, защото е късно представено.
- 20 В тази насока следва да се припомни, че съгласно член 85, параграф 3 от Процедурния правилник на Общия съд по изключение главните страни могат да представят доказателства и да правят доказателствени искания преди приключване на устната фаза на производството или преди решението на Общия съд да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството, при условие че късното им представяне и поискване бъде мотивирано.
- 21 В случая доказателството, представено на 26 септември 2022 г., е писмо на Комисията, което Република България е получила на 12 май 2022 г. Репликата обаче е представена на 6 октомври 2021 г., а писмената фаза на производството е приключила на 30 ноември 2021 г.
- 22 Следователно Република България не е могла да представи това доказателство преди приключването на писмената фаза на производството. Ето защо то следва да се счита за допустимо.

#### ***По същество***

- 23 Република България излага пет основания в подкрепа на жалбата си, съответно и по същество, първото — нарушаване на процесуалните ѝ права при провеждането на административното производство, довело до приемането на обжалваното решение, второто — непълнота на мотивите, третото — неправилно тълкуване на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, що се отнася до определянето на началния момент на 18-месечния срок, от който съответната държава членка трябва да изиска възстановяването на всяко неправомерно плащане от съответния бенефициер, четвъртото — допуснатата от Комисията грешка в преценката, доколкото последната е приела, че разплащателната агенция не е действала с необходимата грижа, за да възстанови спорните суми, и е проявила небрежност, като не е предприела административна процедура по възстановяване в сроковете, посочени в член 54,

параграф 1 от Регламент № 1306/2013, и петото — размерът на разходите, изключени с обжалваното решение от финансиране от Съюза, не е в съответствие нито с член 54 от Регламент № 1306/2013, нито с принципа на пропорционалност.

- 24 Най-напред следва да се припомни, че земеделските фондове на Съюза финансират само интервенции, извършени съгласно разпоредбите на Съюза, в рамките на общата организация на селскостопанските пазари (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2014 г., Нидерландия/Комисия, С-610/13 Р, непубликувано, ЕУ:С:2014:2349, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 25 Освен това управлението на финансирането от фондовете на Съюза е задача главно на националните администрации, които трябва да следят за строгото спазване на правилата на Съюза, и се основава на доверието между националните органи и органите на Съюза. Държавата членка единствена може да установи и да определи с точност данните, които са необходими за изготвянето на сметките на Фонда, доколкото Комисията няма необходимата близост до икономическите субекти, за да получи от тях нужните ѝ сведения (вж. в този смисъл решения от 7 октомври 2004 г., Испания/Комисия, С-153/01, ЕУ:С:2004:589, т. 133 и цитираната съдебна практика и от 4 септември 2009 г., Австрия/Комисия, Т-368/05, непубликувано, ЕУ:Т:2009:305, т. 182 и цитираната съдебна практика).
- 26 Основанията, изложени от Република България в подкрепа на жалбата ѝ, следва да се разгледат през призмата именно на тези съображения.

*По първото основание: нарушаване на процесуалните права на Република България при провеждането на административното производство, довело до приемането на обжалваното решение*

- 27 Република България поддържа, че в съобщението за констатациите Комисията е започнала спорната процедура за уравниване въз основа на член 52, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, което впоследствие е било потвърдено в различните последвали случаи на обмен на информация. В тази насока тя уточнява, че съгласно член 34, параграф 2 от Регламент № 908/2014, когато в резултат на дадено проучване Комисията счита, че разходите не са направени в съответствие с правилата на Съюза, тя съобщава констатациите си на съответната държава членка, като посочва необходимите корективни мерки за гарантиране на бъдещото спазване на тези правила. Следователно сведенията за резервите на Комисията трябвало да бъдат изложени съвсем ясно. По този въпрос обаче Република България посочва, че във втората покана за двустранна среща Комисията споменала за първи път потенциалното неспазване на член 54, параграф 5, букви а) и в) от Регламент № 1306/2013, като същевременно продължила да се позовава на член 52 от посочения регламент. Тя отбелязва, че при приключването на административното производство в крайна сметка спорната финансова корекция е обоснована с небрежност от страна на разплащателната агенция, свързана с липсата на възстановяване от бенефициерите на съответните разходи съгласно член 54, параграф 5, букви а) и в) от Регламент № 1306/2013, и с невписването им в регистъра на длъжниците в срока, определен в член 54, параграф 1 от този регламент.
- 28 С оглед на предходното Република България твърди, че развитието в позицията на Комисията относно правното основание за спорната финансова корекция е въвело разплащателната агенция в заблуда, тъй като тази агенция първоначално е приела, че

процедурата по уравниване е образувана на основание член 52 от Регламент № 1306/2013 поради недостатъци в системите за управление и контрол на редовността на операциите, финансирани от ЕФГЗ. Тя подчертава, че на първите етапи от посочената процедура не са били констатирани такива недостатъци и тогава не е бил поставен никакъв проблем във връзка със системата за събиране на вземания. Съответно тя твърди, че разясненията, внесени от Комисията на етапа на получаване от разплащателната агенция на искането за допълнителна информация по член 34, параграф 5, буква а) от Регламент № 908/2014, са дадени твърде късно. Там Комисията за първи път заявява тълкуването си на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 в смисъл, че в случая 18-месечният срок за събиране на спорните вземания е започнал да тече от получаването от разплащателната агенция на окончателните доклади на OLAF, т.е. на 19 януари 2018 г. за първия доклад и на 3 септември 2018 г. за втория доклад. Освен това според нея данните, предоставени от Комисията със съобщението за констатациите, е можело да бъдат изпратени на по-ранен етап. Видно от предходното, Република България смята, че не се е възползвала от процесуалните гаранции, предвидени в член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 и в член 34, параграф 2 от Регламент № 908/2014.

- 29 Комисията оспорва тези доводи.
- 30 Най-напред следва да се приеме за установено, че с настоящото основание Република България по същество твърди, че проведената в случая процедура за уравниване по съответствието страда от пороци, които не са ѝ позволили да се възползва от процесуалните гаранции, осигурени от член 52, параграф 3 от Регламент № 1306/2013 и от член 34, параграф 2 от Регламент № 908/2014. Според нея това незачитане на посочените гаранции представлява нарушение на правото на защита, както и на принципите на лоялно сътрудничество, на състезателност и на добра администрация, и следователно трябва да доведе до отмяна на обжалваното решение. В тази насока настоящото основание се подразделя на две отделни части, с които се твърди — първата — че Комисията не е имала право в хода на административното производство да смени правното основание, което в крайна сметка е изложено за обжалваното решение, а втората — че с това си действие Комисията е въвела в заблуда Република България, като е оставила впечатлението, че установените пропуски се отнасят до системата ѝ за управление и контрол — единствените хипотези, посочени в член 52 от Регламент № 1306/2013, а не до възстановяването на въпросните средства, което от своя страна зависи от член 54 от цитирания регламент.
- 31 В тази насока досежно твърдяното нарушение на правото на защита и на правото на изслушване следва да се припомни, че съгласно съдебната практика зачитането на правото на защита представлява основен принцип на правото на Съюза, който трябва да бъде гарантиран дори когато изобщо липсва правна уредба относно процедурата. Този принцип изисква адресатите на решения, с които осезаемо се засягат техните интереси, да имат възможност да представят надлежно становището си (вж. решение от 19 януари 2006 г., *Comunità montana della Valnerina/Комисия*, C-240/03 P, EU:C:2006:44, т. 129 и цитираната съдебна практика). В контекста на процедури относно ЕФГЗ е постановено, че съгласно този принцип крайното и окончателно решение за уравниване на сметките се взема след специално състезателно производство, в което засегнатите държави членки разполагат с всички необходими гаранции, за да представят становището си (вж. в този смисъл решение от 9 октомври 2012 г., *Италия/Комисия*, T-426/08, непубликувано, EU:T:2012:526, т. 141 и цитираната съдебна практика).

- 32 По отношение на спазването на правото на изслушване този принцип по-специално изисква Комисията да отчита цялата информация, предоставена от държавата членка по време на състезателното производство, което предхожда окончателното решение относно подлежащата на изключване сума (вж. в този смисъл решения от 18 септември 2003 г., Обединено кралство/Комисия, С-346/00, ЕУ:С:2003:474, т. 70 и от 26 ноември 2008 г., Гърция/Комисия, Т-263/06, непубликувано, ЕУ:Т:2008:529, т. 136).
- 33 Също така е уместно да се припомни, че когато установи, че посочените в член 4, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 разходи, а именно разходите на ЕФГЗ, не са били направени в съответствие с правото на Съюза, на основание член 52 от Регламент № 1306/2013 Комисията приема актове за изпълнение, с които определя сумите, подлежащи на изключване от финансирането на Съюза. Следователно тази разпоредба предвижда процедурата, която е необходимо да се следва при прилагането на корекции в рамките на уравниването по съответствие. В допълнение, тази процедура е уточнена в член 34 от Регламент № 908/2014.
- 34 С член 54 от Регламент № 1306/2013 трябва да се постигне общата цел за запазване на финансовите интереси на Съюза, като на държавите членки се възложи конкретно задължение бързо да образуват производство по събиране на вземания, когато при направени в рамките на съответния фонд разходи са налице нередности или небрежност. В този аспект в член 54, параграф 5 от същия регламент по-специално е предвидено, че Комисията може да изключи от финансиране от Съюза някои от тези разходи, стига да е следвана процедурата по член 52 от Регламент № 1306/2013.
- 35 Първото основание за обжалване следва да се прецени през призмата именно на предходните съображения.
- 36 Съгласно член 34 от Регламент № 908/2014 по същество процедурата за уравниване по съответствие трябва да включва шест етапа. Първо, Комисията съобщава констатациите си на съответната държава членка, като посочва необходимите корективни мерки, които според нея трябва да бъдат приети, и определената към момента степен на финансова корекция, която счита за подходяща. Посочената държава членка е длъжна да отговори в срок от два месеца от получаването на това съобщение. Второ, Комисията организира двустранна среща, за да се опита да постигне съгласие относно мерките, които трябва да се предприемат с оглед на констатациите, изложени в съобщението за констатациите, и относно оценката на тежестта на нарушението и финансовите вреди за Съюза. Тя е длъжна да изпрати протокола от тази среща в срок от 30 работни дни на съответната държава членка, която от своя страна може да изпрати забележките си по този въпрос. Трето, в срок от шест месеца след изпращането на посочения протокол Комисията съобщава заключенията си. Четвърто, съответната държава членка може да поиска провеждането на помирителна процедура, редът и условията за която са предвидени в член 40 от Регламент № 908/2014. Пето, ако помирителната процедура не доведе до успех, Комисията съобщава заключенията си на съответната държава членка. Накрая, шесто, Комисията може да приеме едно или повече решения по член 52 от Регламент № 1306/2013, за да изключи от финансиране от Съюза разходите, направени при неспазване на релевантната правна уредба.
- 37 Що се отнася до описания в точка 36 по-горе първи етап, от съдебната практика следва, че когато съобщава констатациите си по смисъла на член 34, параграф 2 от Регламент № 908/2014, Комисията трябва от самото начало да посочва достатъчно точно всички



- нередности, в които се упреква съответната държава членка, които в крайна сметка са обосנוвали извършената финансова корекция. Само такова съобщаване може да гарантира пълната информираност за резервите на Комисията (вж. по аналогия решение от 3 май 2012 г., Испания/Комисия, С-24/11 Р, ЕУ:С:2012:266, т. 31). Освен това съобщената информация трябва да индивидуализира предмета и резултата на извършените от Комисията проучвания и да посочва корективните мерки, които би трябвало да бъдат предприети в бъдеще (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 26 септември 2018 г., Португалия/Комисия, Т-463/16, непубликувано, ЕУ:Т:2018:606, т. 68).
- 38 В случая Комисията е започнала процедурата по уравниване, като на 4 януари 2017 г. е изпратила съобщението за констатациите до Република България. В този документ, резюмиран в точка 2 по-горе, се посочва, че в съответствие с член 52 от Регламент № 1306/2013 и вследствие на предоставената от OLAF информация Комисията разглежда възможността за изключване от финансиране от Съюза на част от разходите, свързани с програмите и с трансакциите, в които участва [*поверително*]. След това е имало обмен на информация преди, по време и след първата двустранна среща с цел да бъдат обсъдени идентифицираните от Комисията проблеми.
- 39 След като получава първия доклад на OLAF, изготвен по проучване OF/2016/0390/B5 и изпратен от нея на Република България на 19 януари 2018 г., с писмо от 7 май 2018 г. Комисията решава да покани тази държава на втора двустранна среща. В тази покана вече се цитира член 54 от Регламент № 1306/2013 и с оглед на прилагането му се препоръчва да се пристъпи към възстановяване на плащанията, които според първия доклад на OLAF са неправомерно извършени. С писмо от 22 май 2018 г. Република България представя забележките си относно тази покана. Тя изрично уведомява Комисията, че не възнамерява незабавно да пристъпи към действия по възстановяване на спорните разходи, като в тази насока изтъква, че компетентните ѝ разследващи органи не са се произнесли в образуваното във връзка с този въпрос досъдебно производство. Тя поддържа позицията си при по-нататъшното развитие на процедурата по уравниване до нейния край. С писмо от 3 септември 2018 г. Комисията изпраща на жалбоподателя втория доклад на OLAF, предмет на който са нередностите, извършени от [*поверително*].
- 40 В окончателната позиция на 12 август 2020 г. Комисията уведомява Република България, че поддържа вече изразената в официалното съобщение позиция да ѝ наложи финансова корекция на основание член 54, параграф 5, букви а) и в) от Регламент № 1306/2013 поради небрежност от страна на разплащателната агенция във връзка със събирането на спорните вземания от съответните бенефициери и вписването на разглежданите суми в регистъра на длъжниците в срока по член 54, параграф 1 от този регламент. В обжалваното решение най-напред общо се посочва, че то е прието по-специално с оглед на член 52 от Регламент № 1306/2013. Що се отнася в частност до наложената на Република България финансова корекция, по-нататък се посочва, че тя следва от липса на събиране на вземания във връзка с мерките за популяризиране, изпълнени между 2010 г. и 2017 г.
- 41 С оглед на предходното се налага изводът, че — видно от точки 38—40 по-горе — мотивите за спорната финансова корекция, изложени в обобщения доклад и в обжалваното решение, само частично съвпадат с мотивите, които са обосновали започването на спорната процедура по уравниване и са упоменати от Комисията в съобщението за констатациите.

- 42 Както обаче бе описано в точка 39 по-горе, Комисията е поканила Република България на втора двустранна среща. Във втората покана се отбелязва по-специално че някои плащания могат да бъдат счестени за недопустими за финансиране от Съюза, и се препоръчва, от една страна, да не се възобновяват плащанията, за които се счита, че представляват риск за съответния фонд, и от друга, в съответствие с член 54 от Регламент № 1306/2013 да се възстановят неправомерните плащания от съответните им бенефициери. Освен това във втората покана за двустранна среща, първо, е цитиран член 34 от Регламент № 908/2014, второ, конкретно са идентифицирани нередностите, които на този етап биха могли да обосноват финансова корекция, и трето, има насока за корективните мерки, които е целесъобразно да се предвидят. При това положение може да се счита, че тази покана по същество е адаптирала съобщението за констатациите, изпратено на Република България на 4 януари 2017 г.
- 43 В тази насока следва да се отбележи също, че причината, поради която Комисията е можела едва на този етап да се произнесе категорично относно необходимостта да се започне процедура по възстановяване в съответствие с предписанията на член 54 от Регламент № 1306/2013, е, че се е запознала с първия доклад на OLAF, който ѝ е бил предаден непосредствено по-рано.
- 44 Освен това от преписката се вижда, че Република България е можела да се произнесе по всички проблеми, открити от Комисията във втората покана за двустранна среща, и по-специално по въпроса за възстановяването на спорните разходи и за прилагането на член 54 от Регламент № 1306/2013. Така, Република България е имала възможност да изложи забележките си по този въпрос, най-напред с писмо от 22 май 2018 г., и следователно преди да бъде организирана втората двустранна среща, както предвижда член 34 от Регламент № 908/2014, след това по време на втората двустранна среща, както и на следващите етапи от процедурата по уравниване.
- 45 Освен това едва на етапа на обмена на информация, описан в точка 44 по-горе, Република България изрично уведомява Комисията, че на този етап не възнамерява да предприеме специални стъпки, за да се извърши такова възстановяване, като изтъква, че компетентните ѝ разследващи органи не са се произнесли в съответно образуваното досъдебно производство. Така, именно поради наличието на този отказ, още на втората двустранна среща Комисията уведомява Република България, че очаква от нея да започне процедури за възстановяване, и я задължава да информира Комисията за прилагането на тази корективна мярка. Впрочем Република България уведомява Комисията, че през следващите седмици ще приключи вписването на разглежданите суми в регистъра на длъжниците, предвидено в член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.
- 46 С оглед на гореизложеното следва да се отбележи, че именно предвид отказа на Република България да се съобрази с част от планираните корективни мерки, т.е. възстановяването на спорните плащания в най-кратък срок, в изпратеното на 1 март 2019 г. искане за допълнителна информация Комисията припомня на Република България изискванията, произтичащи от член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. По този повод Комисията подчертава по-специално, че Република България трябва да изиска възстановяването от бенефициерите на неправомерните плащания в срок от 18 месеца от предаването на окончателните доклади на OLAF по двете проучвания, проведени от тази служба. Освен това позоваването на член 54 от Регламент № 1306/2013 изобщо не оставя място за съмнение относно възможността за финансови корекции, ако посоченият срок не бъде спазен.

- 47 Между страните не се спори, че на Република България е била дадена възможност да се произнесе по възприетото от Комисията тълкуване на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, по-специално досежно началния момент на срока, който трябва да бъде спазен в случая, за да се започнат действията по възстановяване на спорните разходи от съответните бенефициери. Всъщност в писмото си от 24 април 2019 г. Република България изрично изразява несъгласието си с посоченото тълкуване, без обаче да твърди, че е невъзможно да се започне процедура за възстановяване на спорните разходи. Също така, всички тези разисквания са били известни на помирителния орган, за което свидетелства резюмето на фактите, съставено от този орган в помирителния доклад.
- 48 При това положение Република България няма как да поддържа, че не ѝ е била дадена възможност да разбере, че може да ѝ бъде наложена финансова корекция, ако не започне процедура за възстановяване на спорните разходи от съответния бенефициер съгласно член 54 от Регламент № 1306/2013.
- 49 Освен това, след като позицията на Комисията за необходимостта от възстановяване на спорните разходи ѝ е била съобщена преди втората двустранна среща и всички въпроси относно прилагането в случая на член 54 от Регламент № 1306/2013 са били обсъждани при цялото по-нататъшно развитие на процедурата по уравниване, включително пред помирителния орган, не може да се приеме, че процесуалните права на Република България са нарушени, нито пък правото ѝ на защита, принципът на лоялно сътрудничество, принципът на състезателност или принципът на добра администрация.
- 50 Този извод не се поставя под въпрос от доводите на Република България, първо, че Комисията в нито един момент не е споменала за нередности в системата за управление и контрол, въведена от Република България, или за пропуски в последващите проверки на разплащателната агенция, и второ, че изложението на възраженията, въз основа на които Комисията е приела обжалваното решение, е изпратено на твърде късен етап, за да може Република България съответно да адаптира поведението си.
- 51 Всъщност, що се отнася до първия довод, той е без значение за преценката за законосъобразност на обжалваното решение, защото то се основава не на твърдени недостатъци на въведената от Република България система за управление и контрол, а на липсата на събиране от нея на спорните разходи от съответните бенефициери в сроковете, предвидени в член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.
- 52 Досежно втория довод следва да се приеме за установено, от една страна, че твърдението, че изложението на възраженията на Комисията е можело да бъде изпратено на по-ранен етап, не е подкрепено с доказателства. От друга страна, доколкото Република България поддържа, че изпратеното на 1 март 2019 г. писмо е твърде закъсняло, за да може тя да приеме необходимите мерки, защото 18-месечният срок, предвиден за пристъпване към събирането на вземанията относно [*поверително*], на практика вече бил изтекъл, докато по отношение на вземанията на [*поверително*] бил изтекъл от преди повече от 6 месеца, той се припокрива с доводите, изтъкнати в рамките на третото основание за обжалване. Ето защо той следва да бъде анализиран при разглеждането на посоченото основание.

- 53 Освен това, доколкото Република България поддържа, че писмото на Комисията, което е получила на 12 май 2022 г., може да подкрепи защитаваните от нея хипотези по настоящото дело, следва да се отбележи, че Република България не изяснява по-специално за кои хипотези трябва да се прилага този извод, както и че това не е видно и от прочита на въпросното писмо.
- 54 Ето защо първото основание следва да бъде изцяло отхвърлено.

*По второто основание: нарушение на задължението за мотивиране*

- 55 Република България по същество поддържа, че в обжалваното решение е налице непълнота на мотивите. В тази насока тя препраща към някои от съображенията, изложени в рамките на първото основание, за които счита, че са относими и за да се докаже, че обжалваното решение е мотивирано в недостатъчна степен. Освен това тя припомня, че едва на етапа на поканата за втора двустранна среща Комисията е споменала за първи път член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, и добавя, че Комисията не е представила коментар по позицията, изразена от разплащателната агенция в отговора ѝ на посочената покана, че с оглед на първия окончателен доклад на OLAF финансовите последствия от дейността на [поверително] следва да се споделят между тази държава и Съюза. Също така тя изтъква, че макар да признала, че посочените в окончателните доклади на OLAF деяния представляват престъпления по българския наказателен кодекс, Комисията просто се позовала на тълкуването си на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и на необходимостта от започване на административната процедура по вписване на бенефициерите в списъка с длъжници и възстановяване на неправомерните разходи. В репликата Република България твърди, че описаната в първото основание процедура по изготвяне на обжалваното решение не ѝ е дала възможност да разбере мотивите за него. В тази насока тя поддържа, че Комисията е трябвало да започне нова процедура по уравниване въз основа на релевантните мотиви, които в случая Комисията изложила едва в хода на спорната процедура.
- 56 Комисията оспорва тези доводи.
- 57 Най-напред следва да се припомни, че мотивите, които член 296 ДФЕС изисква да бъдат изложени, трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол (вж. решение от 29 април 2004 г., Нидерландия/Комисия, C-159/01, EU:C:2004:246, т. 65 и цитираната съдебна практика).
- 58 По-конкретно, задължението за мотивиране на увреждащ акт, което е следствие от принципа на зачитане на правото на защита, има за цел, от една страна, да предостави на заинтересованото лице достатъчно данни, за да установи дали актът е обоснован, или евентуално страда от порок, който позволява да се оспори валидността му пред съда на Съюза, и от друга страна, да позволи на последния да упражни контрол за законосъобразността на този акт (вж. решение от 16 февруари 2017 г., Румъния/Комисия, T-145/15, EU:T:2017:86, т. 43 и цитираната съдебна практика).

- 59 Не може обаче да се изисква в мотивите да се уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. Всъщност въпросът дали мотивите на дадено решение отговарят на припомнените в точки 39 и 40 по-горе изисквания, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. решение от 16 февруари 2017 г., Румъния/Комисия, Т-145/15, ЕУ:Т:2017:86, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 60 Уместно е да се припомни също, че решенията на Комисията относно уравниването на сметките на съответния фонд се вземат въз основа на обобщен доклад и на кореспонденция между Комисията и съответната държава членка (вж. в този смисъл решение от 14 март 2002 г., Нидерландия/Комисия, С-132/99, ЕУ:С:2002:168, т. 39). При това положение трябва да се счита, че мотивите на решение, с което се отказва част от декларираните разходи да бъдат оставени в тежест на съответния фонд, са достатъчни, щом държавата адресат е участвала непосредствено в процеса на изготвяне на това решение и е била запозната с причините, поради които Комисията смята, че не е длъжна да остави спорната сума в тежест на съответния фонд (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2001 г., Белгия/Комисия, С-263/98, ЕУ:С:2001:455, т. 98 и от 17 май 2013 г., Гърция/Комисия, Т-294/11, непубликувано, ЕУ:Т:2013:261, т. 94).
- 61 Първо, доколкото Република България поддържа, че Комисията е споменала член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 едва на етапа на поканата за втора двустранна среща, достатъчно е да се констатира, че — както бе посочено в точки 38—40 по-горе — Република България е участвала в процеса на изготвяне на обжалваното решение и че както е видно от анализа на първото основание за обжалване, въпросът за събирането на спорните вземания във връзка с член 54 от Регламент № 1306/2008 е бил многократно обсъждан между страните.
- 62 Ето защо Република България няма как да поддържа, че не е била уведомена защо Комисията възнамерява да ѝ наложи спорната финансова корекция, нито че не е можела да разбере мотивите на обжалваното решение по този въпрос.
- 63 Второ, според Република България Комисията не е отговорила на представения в отговора на втората покана за двустранна среща коментар, че Съюзът следва да сподели с нея финансовите последици от спорните нередности.
- 64 В тази насока е достатъчно да се отбележи, че Комисията е дала изричен отговор на този коментар в официалното съобщение, което ѝ е изпратила на 19 ноември 2019 г. в съответствие с член 34, параграф 3 от Регламент № 908/2014, и че следователно този довод не се подкрепя от фактите.
- 65 Трето, Република България твърди, че Комисията не е посочила конкретните правила от правото на Съюза, които се твърди, че са нарушени от [поверително] и от [поверително], и въз основа на които тя е можела да поиска събиране на спорните вземания.
- 66 От изложеното дотук обаче следва, че заключенията на Комисията, направени на различните етапи от процедурата по уравниване, се основават по-специално на междинни доклади за проучване и на окончателните доклади на OLAF. Последните съдържат подробен анализ на установените от OLAF нередности. Всъщност, видно от протокола от втората двустранна среща, Република България по същество признава, че представените от OLAF доказателства са много сериозни и показват, че разходите, направени в съответните

девет програми за насърчаване, представляват риск за съответния фонд. Поради това Република България няма как да твърди, че не е знаела, че посочените разходи трябва да бъдат възстановени, тъй като не отговарят на конкретните правила на Съюза, предвидени по-специално в член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.

- 67 Четвърто, доколкото Република България препраща към частите от писмените си изявления, съдържащи се в първото основание за обжалване, защото според нея те са относими и за установяване на нарушение на член 296 ДФЕС, достатъчно е да се констатира, че тя не излага никакъв довод, който да може да обясни защо трябва да се приеме, че случаят е такъв.
- 68 Освен това от всички изложени дотук съображения и от основанията и доводите, изтъкнати от Република България в подкрепа на жалбата ѝ, е видно, че мотивите на обжалваното решение са ѝ дали възможност да се запознае с причините за спорната финансова корекция и че те дават възможност и на Общия съд да упражни своя контрол.
- 69 Ето защо второто основание следва да бъде отхвърлено.

*По третото основание: неправилно тълкуване на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013*

- 70 Според Република България Комисията погрешно е приела, че предвиденият в член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 18-месечен срок, за да изиска разплащателната агенция от съответните бенефициери да възстановят неправомерните плащания, започва да тече от получаването от съответната държава членка на окончателните доклади на OLAF. Всъщност тя счита, че когато е започната процедурата по член 52 от Регламент № 1306/2013, тази процедура изисква след това да се приеме решение за отказване от финансиране след преминаване на различните етапи, разписани в член 34 от Регламент № 908/2014. Според нея обаче когато OLAF е изпратила окончателните си доклади, Комисията все още не е съобщила окончателното си заключение по реда на член 34, параграф 4 от посочения регламент. Тя също така отбелязва, че в настоящия случай сумите, упоменати в окончателните доклади на OLAF, не съответстват на сумите, изключени с обжалваното решение от финансиране от Съюза.
- 71 Оттук Република България стига до извод, че различните документи, които се обменят в рамките на административното производство, могат да се считат само за документи, подготвящи обжалваното решение, и няма как да представляват контролен доклад или подобен документ по смисъла на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013. Ето защо според нея този член трябва да се тълкува в смисъл, че в настоящия случай моментът на нотифициране на обжалваното решение следва да се счита за момент на получаване на такъв контролен доклад или подобен документ. Освен това, като се основава на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от OLAF, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1), тя уточнява, че изпращането на окончателните доклади и на препоръките на OLAF на националните органи не създава задължения по отношение на действията, които посочените органи трябва да предприемат във връзка с това. Оттук тя заключава, че посочените доклади не могат да доведат автоматично до откриване на административно или съдебно производство, нито до

приемане на актове на Съюза като обжалваното решение. Накрая, тя добавя, че възприетото от Комисията тълкуване не е било обявявано в насоки или в релевантното законодателство.

- 72 Комисията оспорва тези доводи.
- 73 Съгласно член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 „[з]а всяко неправомерно плащане, възникнало в резултат на нередност или небрежност, държавите членки изискват възстановяване от бенефициера в срок от 18 месеца след одобрението и където е приложимо — получаването от страна на разплащателната агенция или органа, отговарящ за възстановяването, на контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност“.
- 74 Република България поддържа, че в случая само нотифицирането на обжалваното решение може да се счита за момент на получаване на контролен доклад или на подобен документ, защото членове 52 и 54 от Регламент № 1306/2013 следва да се тълкуват заедно.
- 75 Първо, съгласно член 52 от Регламент № 1306/2013, допълнен с член 34 от Регламент № 908/2014, обаче процедурата по уравниване приключва с приемането от Комисията на актове за изпълнение, с които се определят сумите, подлежащи на изключване от финансирането на Съюза.
- 76 Всъщност ако законодателят беше имал намерението 18-месечният срок, който е предвиден, за да изискат държавите членки от съответните бенефициери да възстановят неправомерните плащания, да започва да тече от момента на формалното приключване на процедурата по уравниване, залегнала в член 52 от Регламент № 1306/2013, той щеше изрично да се позове на актовете за изпълнение, посочени в точка 74 по-горе. Освен това той нямаше да спомене за контролен доклад или подобен документ, тъй като използването на тези две понятия навежда на мисълта, че може да става дума за документи от различно естество, докато процедурата за уравниване по съответствие може да приключи само с решение.
- 77 Второ, няма как да се приеме твърдението на Република България, че окончателните доклади на OLAF не могат да се приравнят на упоменатите в член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 контролни доклади или подобни документи, защото не позволявали да се определят окончателно сумите, подлежащи на изключване от финансиране от Съюза.
- 78 Всъщност тълкуването на Република България следва от погрешен прочит на разглежданата разпоредба, от която ясно следва, че с контролния доклад или подобен документ трябва не да се определи размерът на разходите, които следва да бъдат изключени от финансиране от Съюза, а да се посочи наличието на нередност.
- 79 Трето, като се основава на Регламент № 883/2013, Република България счита, че след като окончателните доклади на OLAF не могат да доведат автоматично до откриване на национално административно или съдебно производство, те не могат да се считат и за контролни доклади или подобни документи по смисъла на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.

- 80 В рамките на процедурата за уравниване по съответствие обаче определянето на акта, на който се основава задължението на съответната държава членка да изиска съответните бенефициери да възстановят неправомерните плащания, зависи от тълкуването не на Регламент № 883/2013, а на Регламент № 1306/2013. С други думи, обстоятелството, че от член 11 от Регламент № 883/2013 и от определение от 21 юни 2017 г., *Inox Mare/Комисия* (Т-289/16, EU:T:2017:414) по същество следва, че компетентните органи на държавите членки решават какво да предприемат след проучванията, приключването на които се характеризира с изпращането на окончателен доклад на OLAF, изобщо не е пречка такъв окончателен доклад да може да се счита за контролен доклад или подобен документ по смисъла на член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013.
- 81 Всъщност задължението да се изиска събирането на вземанията, при които са налице установените в посочения окончателен доклад нередности, произтича не от Регламент № 883/2013, а от член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, съгласно който щом такава нередност е била посочена на съответната държава членка, същата има срок от 18 месеца, за да изиска възстановяване от съответните бенефициери.
- 82 Ето защо третото основание следва да бъде изцяло отхвърлено.

*По четвъртото основание: грешка в преценката, доколкото Комисията приела, че разплащателната агенция не е действала с необходимата грижа и е проявила небрежност*

- 83 Република България поддържа, че правото на Съюза прави разграничение между понятията за нередност и за измама. В тази насока тя подчертава, че държавите членки могат свободно да избират приложимите санкции. Според нея Комисията не е извършила никаква оценка на обстоятелствата в настоящия случай относно предприетите от разплащателните агенции действия с оглед на българското законодателство и следователно наличието на небрежност е презюмирано. В частност тя твърди, че разплащателната агенция е изпълнила задълженията си, като е оспорила първоинстанционните решения на българските национални съдилища, с които са отменени решенията за спиране на плащанията, и че във всеки случай в хода на процедурата за уравниване българските власти са предоставили всяка изисквана информация.
- 84 По отношение по-специално на събирането на вземанията Република България твърди, че предявяването на граждански иск дава възможност за ангажиране на отговорността за възстановяване на разходите не само от бенефициерите на помощта, но и от физическите лица, срещу които са повдигнати обвинения, докато разплащателната агенция не разполага с подобна възможност в рамките на административната процедура. С конституирането си като граждански ищец в наказателния процес държавата също така щяла да може да се запознае с доказателствата, събрани от разследването в рамките на досъдебното производство. Тя добавя, че е постановено, че възможността държавата да предяви граждански иск в рамките на наказателното производство, е самостоятелен процесуален път за защита на права и законни интереси от нарушението на въведената обща забрана да не се вреди другиму и че тя не се конкурира с предвидения в специалното данъчно производство ред, като единият не замества другия.
- 85 Освен това досежно предприемането на действия по административен ред Република България отбелязва, че заповедите на разплащателната агенция, с които са спрени плащанията, са отменени от българските административни съдилища. Тя подчертава, че



въпреки всичко разплащателната агенция не е възобновила производството по разглеждане на заявленията за плащане, което е дало основание за предявяването на иск от един от бенефициерите за неизпълнение на съдебно решение. Във връзка с това на председателя на разплащателната агенция е наложена глоба и срещу разплащателната агенция е уважен и иск за отмяна на мълчалив отказ от възобновяване на производството за разглеждане на спрените заявления за плащане. Ето защо Република България счита, че за да бъде възстановена цялата сума, изплатена по конкретна програма, издаването на акт за установяване на публично държавно вземане, излагайки посочените в докладите на OLAF мотиви за спиране на плащанията, на този етап би било обречено на неуспех. В случая тя счита, че данните от докладите на OLAF са разгледани и че по тях са предприети действия. Освен това тя изтъква, че българските процесуални норми установяват задължение за спиране на административното или съдебното производство в случаите, когато е разкрито престъпно обстоятелство, от установяването на което зависи изходът на съответния процес, и че до момента OLAF не е докладвала извършени нарушения от страна на компетентните органи, длъжници се на пропуски във въведената система за контрол.

- 86 Комисията оспорва тези доводи.
- 87 Най-напред следва да се припомни, че съгласно член 58, параграф 1, буква д) от Регламент № 1306/2013 държавите членки вземат всички необходими мерки с оглед осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, по-специално за възстановяване на сумите, загубени в резултат на нередности или небрежност. Освен това те са длъжни да вземат необходимите мерки, за да заведат съдебни дела за целите на това възстановяване, според случая (решение от 30 януари 2019 г., Белгия/Комисия, С-587/17 Р, ЕУ:С:2019:75, т. 66).
- 88 Доколкото налага на държавите членки да следят за защитата на финансовите интереси на Съюза и да възстановяват неправомерно изплатените суми, член 58, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 е израз, що се отнася до финансирането на общата селскостопанска политика, на предвиденото в член 4, параграф 3 ДЕС общо задължение за полагане на грижа. Това задължение, което се прилага в хода на цялата процедура по възстановяване на тези суми, означава, че националните органи подхождат към възстановяването бързо и своевременно, прибегвайки до средствата за проверка и възстановяване, които са на тяхно разположение, за да гарантират защитата на тези интереси (решение от 30 януари 2019 г., Белгия/Комисия, С-587/17 Р, ЕУ:С:2019:75, т. 67). Всъщност след изтичането на определен период има опасност възстановяването на неправомерно изплатените суми да бъде сложно или да стане невъзможно поради определени обстоятелства по-конкретно като преустановяване на дейността или загубата на счетоводни документи (решение от 30 януари 2020 г., Португалия/Комисия, Т-292/18, ЕУ:Т:2020:18, т. 65).
- 89 Тези разпоредби обаче не уточняват специфичните мерки, които трябва да се предприемат за тази цел, и по-специално съдебните производства, които трябва да бъдат образувани с цел възстановяване на посочените суми (решение от 30 януари 2019 г., Белгия/Комисия, С-587/17 Р, ЕУ:С:2019:75, т. 68).
- 90 Ето защо националните органи, при спазване на задължението за полагане на грижа, трябва да изберат средствата за защита, които за тях са най-подходящи с оглед на конкретните обстоятелства в случая, за да се възстановят въпросните суми (решение от 30 януари 2019 г., Белгия/Комисия, С-587/17 Р, ЕУ:С:2019:75, т. 70).

- 91 В случая, от една страна, следва да се провери дали, като не е предприела в сроковете по член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 необходимите административни действия за възстановяване на сумите, които според OLAF са неправомерно изплатени по осем от разглежданите програми, разплащателната агенция на Република България не е изпълнила задължението си за полагане на грижа. От друга страна, необходимо е да се прецени дали, като е уведомила Комисията в хода на процедурата по уравниване, че докато не приключи течащото към момента наказателно разследване, тази разплащателна агенция също няма да предприеме действия в този смисъл относно съответната девета програма, Република България е проявила небрежност по смисъла на член 54, параграф 5, буква в) от същия регламент.
- 92 Както личи по-специално от окончателната позиция, спорната финансова корекция е наложена на Република България, защото, като не е поискала възстановяване на спорните разходи от съответните бенефициери в сроковете по член 54, параграф 5, букви а) и в) от Регламент № 1306/2013, българската разплащателна агенция е проявила небрежност.
- 93 Република България обаче по същество твърди, че разплащателната агенция не е можела да спази посочените срокове, тъй като, предвид че ставало дума за измами, били образувани наказателни производства и те не ѝ позволявали паралелно да образува производство за възстановяване на съответните разходи. Така, тя твърди, че трябвало да се изчака тези производства да приключат, за да се пристъпи към посоченото възстановяване.
- 94 В тази насока следва да се приеме за установено, че съгласно съдебната практика, от една страна, действително държавите — членки на Съюза, са тези, които трябва да изберат подходящите средства за осигуряване на ефективността на проверките и своевременното възстановяване на неправомерно изплатените помощи, но образуването на наказателно производство все пак не означава непременно, че компетентните органи могат наред с останалото да се въздържат от предприемането изобщо на мерки с цел ако не събирането, то поне обезпечаването на дадено вземане, което произтича от неправомерно плащане по линия на съответния фонд (вж. в този смисъл решение от 10 октомври 2012 г., Гърция/Комисия, Т-158/09, непубликувано, EU:T:2012:530, т. 83), и от друга страна, по същество неизпълнението на задължението за полагане на грижа, което налага на държавите членки да вземат всички необходими мерки, за да се осигури ефективна защита на финансовите интереси на Съюза и да се възстановят неправомерно изплатените суми, няма как да се обоснове от тези държави с изтъкването на продължителността на административните или съдебните производства, образувани по инициатива на съответния икономически оператор (решение от 30 януари 2020 г., Португалия/Комисия, Т-292/18, EU:T:2020:18 т. 66).
- 95 Както бе потвърдено в съдебното заседание, всъщност в настоящия случай е безспорно, че към деня на приемане на обжалваното решение Република България не е предприела никакви граждански или административни мерки, за да се стигне до възстановяване на спорните разходи. Така, единственото образувано към тогавашния момент производство е наказателно и то е било във фазата на досъдебно, а не на съдебно производство. Освен това заповедите на разплащателната агенция, за които Република България твърди, че са отменени от българските съдилища, са имали за цел да се спрат плащанията, свързани с програмите, до които се отнасят споменатите в окончателните доклади на OLAF измами, а не да се възстановят вече изплатените суми.

- 96 Освен това няма как да се приеме твърдението на Република България, че с оглед на вероятността предприетите от разплащателната агенция мерки да бъдат отменени и следователно да се окажат неефекасни и скъпи, същата е решила да не предприема такива действия на този етап.
- 97 Както бе установено в точка 95 по-горе, всъщност предмет на заповедите на разплащателната агенция, отменени от българските национални съдилища, е спирането на плащанията по програмите за насърчаване, за които в окончателните доклади на OLAF е установено, че са рискови, а не възстановяването на спорните разходи.
- 98 В тази насока от преписката по делото е видно, че не всички заповеди на разплащателната агенция са оспорени пред националните съдилища на Република България. Ето защо няма основание да се твърди, че ако бяха предприети мерки за възстановяване на спорните разходи, всички те щяха да бъдат предмет на искане за отмяна пред същите съдилища. Освен това също толкова хипотетична е вероятността те да бъдат отменени от българските съдилища.
- 99 Във връзка с това следва да се подчертае също, че съгласно член 54, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1306/2013, ако беше предприела административни мерки за възстановяване на съответните суми и успоредно с това българските съдилища бяха направили извод за отсъствие на нередност, Република България щеше да може да декларира като разход пред съответния фонд финансовата тежест, поета от нея в тази насока.
- 100 Трето, също така се налага изводът, че Република България не е посочила нищо за сроковете, в които могат да приключат образуваните производства.
- 101 С оглед на изложеното дотук четвъртото основание следва да бъде изцяло отхвърлено.

*По петото основание: нарушение на член 54 от Регламент № 1306/2013 и на принципа на пропорционалност*

- 102 Република България отбелязва, че при извършения контрол на различните промоционални програми, за спорните разходи по които в крайна сметка е прието, че представляват риск за съответния фонд, Комисията не е установила никаква нередност. Освен това според нея от член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 следва, че финансовата тежест от невръщането на неправомерно платени суми трябва да бъде разпределена еднакво между Съюза и съответната държава членка. Тя добавя, че липсват правила за уравниване по съответствие в случаите, когато нередностите не се отнасят до пропуски в системите за управление и контрол на държавите членки. Тя уточнява, че плащанията, извършени в рамките на ЕФГЗ от държавите членки, се възстановяват от бюджета на Съюза. Така, по нейно мнение, като се има предвид фактът, че държавите членки действат от името на Съюза, по принцип Съюзът следва да понесе загубите, причинени от действията на физически лица, когато държавите членки са направили всичко според правомощията си, за да гарантират редовността на сделките, финансирани от ЕФГЗ. Ето защо Република България счита, че в настоящия случай отговорността за финансовите последици от установените от Комисията нередности трябва да бъде споделена със Съюза и че следователно сумата на спорните финансови корекции е непропорционална.
- 103 Комисията оспорва тези доводи.

- 104 На първо място, Република България по същество поддържа, че липсва правило за уравниване по съответствие в случаите, когато констатираните от Комисията нередности не се отнасят до пропуски в системите за управление и контрол на държавите членки.
- 105 В тази насока е достатъчно да се констатира, че от член 54, параграф 5 от Регламент № 1306/2013 е видно, че при условие че следва процедурата, предвидена в член 52, параграф 3 от същия регламент, Комисията може по-специално да приема актове за изпълнение за изключване от финансиране от Съюза на суми, включени в бюджета на Съюза, в три хипотези, които не са непременно на пропуски в системите за управление и контрол на държавите членки.
- 106 Всъщност в случая е безспорно, че спорната финансова корекция е приета въз основа на две от тези хипотези, а именно предвидената в член 54, параграф 5, буква а) от Регламент № 1306/2013, която се отнася до невъзстановяването на неправомерни разходи в сроковете, определени в член 54, параграф 1 от този регламент, и предвидената в член 54, параграф 5, буква в) от същия регламент, която се отнася по-специално до невъзстановяването на такива разходи поради небрежност от страна на административните органи или на друг официален орган на държавата членка.
- 107 Ето защо доводът, че в случая установените от Комисията нередности не се отнасят до пропуски в системите за управление и контрол на Република България, е ирелевантен за преценката на законосъобразността на обжалваното решение и трябва да бъде отхвърлен на това основание.
- 108 От гореизложеното следва също, че съображенията, по които Република България твърди, че не е допуснала никакво неизпълнение на задълженията, произтичащи от Регламент (ЕО) № 3/2008 на Съвета от 17 декември 2007 година относно действията за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти на вътрешния пазар и в трети страни (ОВ L 3, 2008 г., стр. 1) и от Регламент (ЕО) № 501/2008 на Комисията от 5 юни 2008 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 3/2008 (ОВ L 147, 2008 г., стр. 3), и че прилагането на режима „промоционална програма“ се споделя с Комисията, са ирелевантни и трябва да бъдат отхвърлени на същото основание.
- 109 На второ място, Република България се позовава на член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013, за да поиска финансовата тежест, която произтича от нередностите, засягащи спорните разходи, да бъде споделена с Комисията.
- 110 От съображение 37 от Регламент № 1306/2013 обаче следва, че „[в] определени случаи на небрежност от страна на държавата членка е оправдано сумата да ѝ бъде начислена в пълен размер“.
- 111 Всъщност в настоящия случай Комисията е приела спорната финансова корекция, защото е сметнала, че неприемането изобщо на мярка с цел възстановяване на спорните разходи трябва да се разглежда като такава небрежност, проявена от страна на Република България.
- 112 Освен това се налага изводът, че член 54, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 предвижда случаите, в които финансовата тежест, произтичаща от нередности, които засягат направени в рамките на ЕФГЗ разходи, може да бъде разпределена между съответната държава членка и Комисията. Така той предвижда, че „[а]ко сумата [на неправомерни

разходи] не е възстановена в рамките на четири години след датата на искането за възстановяване, или в рамките на осем години, ако възстановяването е поискано чрез националните съдилища, 50 % от финансовите последици от невъзстановяването се поемат от съответната държава членка и 50 % се поемат от бюджета на Съюза“.

- 113 Тази разпоредба обаче не е приложима в настоящия случай, защото Република България не е отправила никакво искане за възстановяване по смисъла на цитираната разпоредба, а такова искане не е било отправено и пред българските съдилища — което впрочем е самият мотив за спорната финансова корекция.
- 114 Ето защо петото основание трябва да се отхвърли изцяло, а оттук и жалбата.

### **По съдебните разноски**

- 115 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 116 След като е загубила делото, Република България следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Република България да заплати съдебните разноски.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 8 март 2023 година.

Секретар  
E. Coulon

Председател  
M. van der Woude