

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

28 октомври 2010 година *

По дело C-367/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Hof van beroep te Antwerpen (Белгия) с акт от 8 септември 2009 г., постъпил в Съда на 14 септември 2009 г., в рамките на производство по дело

Belgisch Interventie- en Restitutiebureau

срещу

SGS Belgium NV,

Firme Derwa NV,

Centraal Beheer Achmea NV,

* Език на производството: нидерландски.

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot, председател на състав, г-н K. Schiemann, г-н L. Bay Larsen, г-жа C. Toader (докладчик) и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 юни 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за SGS Belgium NV, от адв. M. Storme, avocat,

— за Firme Derwa NV, от адв. L. Wysen и адв. J. Gevers, avocats,

— за белгийското правителство, от г-н J.-C. Halleux, в качеството на представител, подпомаган от адв. P. Bernaerts и адв. E. Vervaeke, advocaten,

- за австрийското правителство, от г-н E. Riedl, в качеството на представител,

- за Европейската комисия, от г-н A. Bouquet и г-н F. Wilman, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 юли 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 1, трета алинея и членове 5 и 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (белгийска служба за помощи и възстановявания, наричана по-нататък „BIRB“), от една страна, и SGS Belgium NV (наричана по-нататък „SGS Belgium“), специализирана агенция за контрол и надзор, Firme Derwa NV (наричано по-нататък „Firme Derwa“), дружество износител, и Centraal Beheer

Achmea NV, застрахователно дружество, от друга страна, поради наложената на SGS Belgium санкция за това, че тази агенция е допуснала Firme Derwa незаконно да получи възстановяване при износ.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 2988/95

- 3 От второ до пето, както и седмо, осмо, десето и тринадесето съображение от Регламент № 2988/95 гласят следното:

„като има предвид, че повече от половината от разходите на Общността се изплащат на бенефициерите посредством [...] държавите членки;

като има предвид, че подробните правила, ръководещи това децентрализирано администриране и мониторинга на тяхната употреба, са предмет на различни подробни разпоредби в съответствие с политиките [на Общността], които се засягат; като има предвид, че трябва да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на Общността във всички области;

като има предвид, че ефективността на борбата с измамите срещу финансовите интереси на [О]бщността изисква създаването на общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на политиките на Общността;

като има предвид, че нередностите, и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторните правила в съответствие с настоящия регламент;

[...]

като има предвид, че административните санкции [на Общността] трябва да осигуряват адекватна защита на споменатите интереси; като има предвид, че е необходимо да се определят общите правила, които се прилагат към тези санкции;

като има предвид, че правото на Общността предвижда административните санкции на [О]бщността в рамката на общата селскостопанска политика; като има предвид, че такива санкции следва да се установят също и в други области;

[...]

като има предвид, че не само по силата на общия принцип на равенството и на принципа на пропорционалността, но също и в светлината на принципа *ne bis in idem*, трябва да се приемат подходящи разпоредби, които да зачитат постиженията на правото на ЕС и правилата, предвидени от специалните правила на Общността, които съществуват към момента на влизането в сила на настоящия регламент, за избягване припокриването на имуществените санкции, налагани

от Общността[,] и националните наказателноправни санкции, налагани на същото лице на същите основания;

[...]

като има предвид, че правото на Общността възлага на Комисията [и] на държавите членки задължението да проверяват дали средствата от бюджета на Общността се използват в съответствие с целта, за която са отпуснати; като има предвид, че съществува необходимост от общи правила, за да допълнят съществуващите разпоредби“.

4 Член 1 от този регламент предвижда:

„1. За целите на защитата на финансовите интереси на Европейските общности, с настоящото се приемат общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на Общността.

2. „Нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират

направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход“.

5 Член 2 от посочения регламент гласи:

„1. Административните проверки, мерки и санкции се въвеждат дотолкова, доколкото са необходими за осигуряването на правилното прилагане на правото на Общността. Те ще бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че да осигуряват адекватна защита на финансовите интереси на Общността.

2. Не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена [...] в акт на Общността [преди извършването на нередността]. В случай на последващо изменение на разпоредбите, които налагат административни санкции и се съдържат в правила на Общността, по-леката разпоредба ще се приложи с обратно действие.

3. Правото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на [съответните] правила, като се отчита видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност.

4. При [спазване на] условията на приложимото право на Общността, процедурите за извършването на проверките [...], мерките и санкциите [на Общността] се уреждат от правото на държавите членки“.

6 Член 3, параграф 1 от същия регламент предвижда:

„[...] давност[ният срок] за процедурите е четири години от момента, в който нередността по смисъла на член 1, параграф 1 е извършена. Въпреки това секторните правила могат да предвиждат и по-кратък срок, който не може да бъде по-малък от три години.

[...]

[...] Давност[ният срок] се прекъсва от всяко действие на компетентните органи, което е [съобщено на съответното лице и е] свързано с разследването или [...] [преследването] на нередността. [Давностният срок] започва да тече отново след всяко действие, което го прекъсва.

[...]“

7 Член 4 от Регламент № 2988/95, който се намира в озаглавения „Административни мерки и санкции“ дял II, гласи:

„1. Общото правило е, че всяк[а] нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

— посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е [получена] незаконно,

— посредством частичн[ата] или пълн[ата] [загуба] на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за [получаване на облага] или по времето на получаването на [авансово плащане].

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс — където това е предвидено — лихвите, които [могат да] се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

3. Действия, [за които е доказано, че са] предприети с цел придобиване на облага, насочен[а] против целите на приложимото [в случая] право на Общността, [...] посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане.

4. Мерките, предвидени в настоящия член, не се разглеждат като санкции“.

8 Член 5, параграфи 1 и 2 от посочения регламент предвижда:

„1. [Умишлено] извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

а) заплащане на административна глоба;

б) заплащане на сума, по-голяма от незаконно [получената] или избегнатата, плюс лихва, когато [е необходимо]; тази допълнителна сума се определя в съответствие с процентното отношение, което се урежда от особените правила, и не може да надхвърля нивото, което е строго необходимо, за да представлява възпиращо средство;

- в) частичното или пълното [отнемане] на облагата, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал [незаконно] само от част от облагата.

[...]

- ж) други санкции от чисто имуществен характер, еквивалентни по характер и обхват, предвиден[и] в секторните правила, приети от Съвета в светлината на особените изисквания на въпросните сектори и в съответствие с [изпълнителните] правомощия[...], предоставени на Комисията от Съвета.

2. Без да се засягат разпоредбите, предвидени от секторните правила, съществуващи към момента на влизането в сила на този регламент, другите нередности могат да бъдат санкционирани само посредством тези санкции, които не са еквивалентни на наказателно[правна санкция], предвидени в параграф 1, при условие че тези санкции са особено важни за гарантиране на правилното прилагане на правилата“.

- 9 Съгласно член 7 от същия регламент:

„Административните мерки и санкции на Общността могат да се налагат на икономическите оператори, посочени в член 1, а именно физическите и юридическите лица и другите предприятия, на които националното законодателство признава статута на [правен субект], които са извършили нередността [...]. Те също могат да се налагат на лицата, които са взели участие в [извършването на] нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за [нея] или да гарантират, че тя няма да бъде извършена“.

Регламент (ЕИО) № 3665/87

- ¹⁰ Член 11, параграфи 1 и 3 от Регламент (ЕИО) № 3665/87 на Комисията от 27 ноември 1987 година за определяне на подробни общи правила за прилагане на системата на възстановявания при износа на земеделски продукти (ОВ L 351, стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 495/97 на Комисията от 18 март 1997 г. (ОВ L 77, стр. 12, наричан по-нататък „Регламент № 3665/87“), предвижда:

„1. Когато е констатирано, че с оглед на отпускането на възстановяване при износа износителят е поискал възстановяване, по-високо от приложимото възстановяване, дължимото възстановяване за разглеждания износ е възстановяването, приложимо при действително осъществения износ, намалено със сума, съответстваща:

- а) на половината от разликата между поисканото възстановяване и приложимото възстановяване при действително осъществения износ;
- б) на двойния размер на разликата между поисканото възстановяване и приложимото възстановяване, ако износителят умишлено е предоставил неверни сведения.

[...]

Санкциите се прилагат, без да се засягат допълнителните санкции, предвидени на национално равнище.

[...]

3. Без да се засяга задължението за заплащане на разликата при отрицателна стойност съгласно параграф 1, четвърта алинея, в случай на недължимо изплащане на възстановяване получателят е длъжен да върне недължимо получените суми — в това число всяка приложима съобразно параграф 1, първа алинея санкция [...]“. [неофициален превод]

11 Член 18 от Регламент № 3665/87 гласи:

„1. Изпълнението на митническите формалности за освобождаване за консумация се счита за доказано с представянето от страна на износителя по негов избор на един от следните документи:

а) митнически документ [...];

б) сертификат за разтоварване и освобождаване за консумация, изготвен от специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държава членка. Датата и номерът на митническия документ за освобождаване за консумация трябва да фигурират в посочения сертификат.

2. Ако износителят не може да получи избрания документ съобразно параграф 1, буква а) или б), след като е взел подходящи мерки, за да получи този документ, или ако съществува съмнение относно автентичността на представения документ, изпълнението на митническите формалности за освобождаване за консумация може да се приеме за доказано с представянето на един или повече от следните документи:

[...]

- в) сертификат за разтоварване, който е изготвен от специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държава членка, и който допълнително удостоверява, че продуктът е напуснал пристанищната зона или най-малкото че продуктът не е впоследствие натоварен за реекспорт;

[...]“ [неофициален превод]

Национално право

- ¹² Член 1 от Кралското постановление от 4 януари 1985 година за определяне на условията за одобряване на агенциите, на които е възложено да издават сертификати за разтоварване в страната по местоназначение на стоки, изнасяни в рамките на общата селскостопанска политика (arrêté royal du 4 janvier 1985 fixant les conditions d'agrément des sociétés chargées de la délivrance d'une attestation de déchargement dans le pays de destination de marchandises exportées dans le cadre de la politique agricole commune) (*Moniteur belge* от 21 февруари 1985 г., стр. 1937), гласи:

„С оглед на прилагането на общата селскостопанска политика компетентните служби могат да приемат сертификатите, с които се доказва, че изнесените сто-

ки са разтоварени в страната по местоназначение, единствено ако тези сертификати са изготвени от специализирани международни агенции за контрол и надзор, одобрени за тази цел с постановления на министъра на икономиката и министъра на земеделието“.

13 Член 2, параграф 2 от споменатото кралско постановление предвижда:

„Агенцията е длъжна:

1° да отговаря солидарно заедно с останалите лица, участващи в износа или свързани с него, за финансовите последици от издадените от нея сертификати;

2° да осигурява на длъжностните лица както достъп по всяко време до своите помещения [...], така и възможността тези лица да правят справка с всички документи, свързани с издадените сертификати;

[...]“.

14 Това кралско постановление е отменено с Кралско постановление от 28 февруари 1999 година за определяне на условията за одобряване на агенциите, на които е възложено да издават сертификати за разтоварване и за освобождаване за консумация или сертификати за разтоварване в страната по местоназначение на стоки, изнасяни в рамките на общата селскостопанска политика (arrêté royal du 28 février 1999 fixant les conditions d'agrément des sociétés chargées de la délivrance d'une attestation de déchargement et de mise à la consommation ou d'une attestation de déchargement dans le pays de destination, de marchandises exportées dans le cadre de la politique agricole commune) (*Moniteur belge* du 22 юни 1999 г., стр. 23534).

- 15 Съгласно член 2, § 1, 2°, буква а) от това кралско постановление „[а]генцията е длъжна: а) да отговаря солидарно заедно с останалите лица, участващи в износа или свързани с него, за финансовите последици от издадените от нея сертификати“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 На 6 юни 1997 г. Firme Derwa продава за износ за Египет пратка от 741 144 килограма говеждо месо и на това основание иска да получи от BIRB възстановявания при износ. Така, след като този износител представя гаранция, той получава авансово сума от 1 407 268,90 EUR.
- 17 За да получи окончателно пълния размер на възстановяването, Firme Derwa трябва да докаже, че разглежданата пратка месо е внесена в Египет. Корабът, който превозва тази пратка, достига местоназначението си на 19 юни 1997 г. На 10 февруари 1998 г. Firme Derwa изпраща на BIRB сертификат, изготвен от SGS Belgium на 4 ноември 1997 г., с който се потвърждава, че египетските митнически органи са освободили стоките с оглед на пускането им за консумация.
- 18 На 5 юни 1998 г. BIRB освобождава представената от Firme Derwa гаранция, като това дружество получава окончателно разглежданите възстановявания при износ.

- 19 При проверка на SGS Belgium от икономически инспектори към белгийското министерство на икономиката се установява, че на 24 септември 1997 г. SGS Egypt Ltd. уведомява SGS Belgium с факс, че въпросните стоки не са могли да бъдат внесени в Египет поради забраната за внос, наложена от тази трета държава по отношение на говеждото месо от Белгия.
- 20 Със съобщения от 13 август, 9 и 14 октомври 1998 г. BIRB изпраща на SGS Belgium доклади във връзка с извършената проверка. С писмо от 21 април 1999 г. BIRB също така поканва тази агенция да ѝ представи митническите документи, въз основа на които последната е издала сертификата си от 4 ноември 1997 г.
- 21 След като установява, че SGS Belgium не е изпълнила направеното искане, в изпратеното на 5 февруари 2002 г. писмо до тази агенция BIRB заключава, че стоките не са внесени в Египет с оглед на освобождаването им за консумация, и поради това съгласно член 11 от Регламент № 3665/87 BIRB решава да наложи на SGS Belgium административна санкция в размер на 200 % от сумата 1 407 268,90 EUR, незаконно получена от Firme Derwa въз основа на сертификата, издаден от тази агенция за контрол. В допълнение, от SGS Belgium е поискано да заплати сума в размер на посоченото възстановяване заедно с увеличение, като общата сума, която е поискана от тази агенция, е 4 503 260,74 EUR.
- 22 С писмо от 29 април 2002 г. SGS Belgium уведомява BIRB, че след извършената вътрешна проверка е установено, че стоките са внесени само временно в Египет и в крайна сметка са изнесени за Южна Африка. В писмото си от 27 май 2002 г. SGS Belgium все пак подчертава, че неумишлено е изпратила неверни сведения.

- 23 С искова молба, връчена на ответника със съобщение от 16 септември 2003 г., пред *Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen* (първоинстанционен съд, Антверпен) започва дело между BIRB и *SGS Belgium*, в което BIRB иска посочената агенция да бъде осъдена да заплати административната санкция. От своя страна *SGS Belgium* иска в процеса да бъдат привлечени и вместо нея да бъдат осъдени *Firme Derwa* и *Centraal Beheer Achmea*, като *SGS Belgium* бъде освободена от отговорност.
- 24 С решение от 13 януари 2006 г. тази юрисдикция отхвърля като неоснователни както иска на BIRB, така и искането на *SGS Belgium* за привличане и освобождаване от отговорност. Посочената юрисдикция най-напред установява, че предвиденият в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 четиригодишен давностен срок не е изтекъл, тъй като по смисъла на трета алинея от тази разпоредба той е прекъснат с изпратеното от BIRB писмо от 5 февруари 2002 г., с което BIRB налага административна санкция на *SGS Belgium*.
- 25 *Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen* обаче приема, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 не са достатъчно правно основание, за да бъде наложена административна санкция на агенция като *SGS Belgium*. Според тази юрисдикция, за разлика от член 3 от Регламент № 2988/95 споменатите разпоредби всъщност оставят на държавите членки право на преценка и не включват задължение за налагане на санкции. Ето защо тя счита, че законодателят на Съюза или националните законодатели следва да предвидят в секторното законодателство, че други икономически оператори, различни от получилия възстановяванията износител, са длъжни да плащат санкции. *Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen* също така приема, че те са субектите, които трябва да определят тези санкции. В допълнение, според споменатата юрисдикция Регламент № 3665/87 изобщо не съдържа разпоредба, която да допуска участниците в износ да бъдат санкционирани за нередности, извършени от износителя.
- 26 BIRB обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, като по-конкретно изтъква, че по силата на Кралското постановление от 4 януари 1985 г. *SGS Belgium* отговаря солидарно с износителя за финансовите последици от издадените от нея сертификати. Доколкото обаче тази агенция изкуствено създава условия, дали възможност на износителя незаконно да ползва възстановяване

при износ, и доколкото въпросният износител, *Firme Derwa*, не знаел за неверността на предоставения сертификат и не допуснал небрежност, според BIRB не е необходимо нито възстановяването да бъде поискано от това дружество, нито да му бъде наложена административна санкция. BIRB по същество твърди, че макар санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква б) от Регламент № 3665/87 поначало да се отнася до износителя поради предвиденото от националното право правило за съвместна отговорност на агенцията за контрол и надзор, съгласно член 7 от Регламент № 2988/95 тази санкция може да бъде наложена на въпросната агенция в качеството ѝ на лице, което е задължено да поеме отговорността за нередността по смисъла на тази разпоредба. BIRB също така посочва, че във всеки случай дори да не може да се установи намерение за извършване на измама, SGS Belgium трябва да се осъди да плати поне санкцията, предвидена в член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент № 3665/87.

27 От своя страна SGS Belgium по-конкретно поддържа, че ако е длъжна да поеме отговорност, то това би било солидарна отговорност с износителя и застрахователя, доколкото износителят дължи поисканите суми и член 7 от Регламент № 2988/95 и член 2, параграф 2, точка 1 от Кралското постановление от 4 януари 1985 г. предполагат солидарност между участниците в износа.

28 При тези условия *Hof van beroep te Antwerpen* (Апелативен съд, Антверпен) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Разпоредбите на членове 5 и 7 от Регламент [...] № 2988/95 [...] имат ли непосредствено действие във вътрешния правен ред на държавите членки, без последните да имат каквото и да е право на преценка и без да е необходимо националните органи да вземат мерки за прилагане?

2. Може ли специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държавата членка, в която е приета декларацията за износ (в случая Кралство Белгия), която агенция е издала неверен сертификат за разтоварване по смисъла на член 18, параграф 2, буква в) от Регламент № 3665/87 [...], да се разглежда като икономически оператор по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95 [...] или като лице, което е взело участие в извършването на нередността или е задължено да поеме отговорността за нея, или да гарантира, че тя няма да бъде извършена, по смисъла на член 7 от този регламент?

3. Може ли уведомяването за доклад относно проверката от икономическите инспектори или писмо с искане да се представят допълнителни документи, за да се докаже освобождаването за консумация, или препоръчано писмо, с което се налага санкция, да се разглеждат като действие, свързано с разследването или преследването на нередността, по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95 [...]?"

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- ²⁹ С първия си въпрос запитващата юрисдикция всъщност иска да се установи дали членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 се прилагат така, че да се допусне да бъдат наложени административни санкции по смисъла на споменатия регламент само на основание на тези разпоредби.

- 30 SGS Belgium, Firme Derwa и австрийското правителство по същество посочват, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 нямат непосредствено действие, доколкото административни санкции на различните категории оператори, участващи в проверката дали получените от бюджета на Съюза плащания са извършени надлежно и законосъобразно, могат да бъдат наложени единствено ако към момента на извършване на нередността е в сила секторно законодателство на Съюза, което определя вида на санкциите и съответната категория оператори. В това отношение те твърдят, че към момента на разглеждания износ в главно-то производство за агенциите за контрол и надзор не е съществувало подобно секторно законодателство.
- 31 Обратно, според белгийското правителство и Европейската комисия когато дадена категория оператори все още не попада в обхвата на секторно законодателство на Съюза като Регламент № 3665/87, що се отнася до незаконно получените от износителите възстановявания, доколкото членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 предвиждат по общ начин, че административна санкция може да бъде наложена на други оператори, различни от получателя на възстановявания при износ, тези членове се прилагат пряко по силата на член 288, параграф 2 ДФЕС.
- 32 В това отношение, с оглед на самото естество на регламентите и тяхната функция в системата от източници на правото на Съюза, разпоредбите на регламентите по общо правило имат непосредствено действие в националните правни системи, без да е необходимо националните власти да приемат мерки за прилагането им (вж. Решение от 17 май 1972 г. по дело *Leonesio*, 93/71, *Recueil*, стр. 287, точка 5 и Решение от 24 юни 2004 г. по дело *Handlbauer*, C-278/02, *Recueil*, стр. I-6171, точка 25) или законодателят на Съюза да приема допълнително законодателство.
- 33 Някои от разпоредбите на даден регламент все пак може да налагат приемането на мерки за прилагане (вж. в този смисъл Решение от 11 януари 2001 г. по дело *Monte Arcosu*, C-403/98, *Recueil*, стр. I-103, точка 26) или от държавите членки, или от самия законодател на Съюза.

- 34 Във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза случаят е такъв, що се отнася до административните санкции, наложени на различните категории оператори, определени в Регламент № 2988/95.
- 35 Всъщност относно умишлено извършените или причинените по небрежност нередности член 5 от този регламент предвижда само, че същите „могат“ да доведат до някои от изброените в споменатия член административни санкции, докато по отношение на категориите оператори, на които могат да бъдат наложени подобни санкции, член 7 от въпросния регламент предвижда, че тези санкции „могат“ да се налагат не само на икономическите оператори, извършили нередността, но и на лицата, взели участие в извършването на нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за нея или да гарантират, че тя няма да бъде извършена.
- 36 Ето защо се налага изводът, че тези разпоредби единствено установяват общите правила за контрол и налагане на санкции с цел защита на финансовите интереси на Съюза (вж. Решение от 13 март 2008 г. по дело *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, C-383/06—C-385/06, *Recueil*, стр. I-1561, точка 39). Посочените разпоредби в частност не определят нито коя конкретно от изброените в член 5 от Регламент № 2988/95 санкции трябва да бъде наложена при нередност, която засяга финансовите интереси на Съюза, нито на коя категория оператори тя трябва да бъде наложена в подобен случай.
- 37 В това отношение следва да се добави, от една страна, че от член 2 от Регламент № 2988/95, и по-точно от параграф 3 от него във връзка с пето и осмо съображение от този регламент, е видно, че законодателят на Съюза следва да предвиди секторно законодателство, което въвежда административни санкции, подобно на законодателството, съществуващо към момента на приемане на посочения регламент в рамките на общата селскостопанска политика. Освен това, както

личи от седмо съображение от същия регламент, целта на този регламент е да се създадат общи правила за подобно секторно законодателство.

- 38 От друга страна, от член 2, параграф 4 от Регламент № 2988/95 е видно, при спазване на условията на действащото право на Съюза, че процедурите за извършването на предвидените от това законодателство проверки, мерки и административни санкции се уреждат от правото на държавите членки.
- 39 Освен това трябва да се отбележи, че член 2, параграф 2 от Регламент № 2988/95 действително предвижда, в съответствие с принципа за законоустановеност на престъплението и наказанието, че не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена в акт на Съюза преди извършването на нередността.
- 40 Както обаче следва от член 325 ДФЕС, държавите членки са длъжни да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси. Ето защо и предвид целите, преследвани с Регламент № 2988/95, когато законодателят на Съюза не е приел секторно законодателство, за да се защитят финансовите интереси на Съюза от поведението на някои оператори, държавите членки могат да оставят в сила или приемат разпоредби в тази област и спрямо посочените оператори, при условие че тези разпоредби са необходими за борбата с измамата и са съобразени с общите принципи на правото на Съюза, по-конкретно с принципа на пропорционалност, с общите правила, определени в споменатия регламент, и с евентуалното действащо секторно законодателство на Съюза относно други оператори.

- 41 Необходимо е всъщност да се подчертае, че когато дадена правна уредба на Съюза изобщо не съдържа специална разпоредба, която предвижда санкция при нарушение на тази уредба, или когато споменатата правна уредба предвижда, че при нарушение на правото на Съюза могат да бъдат наложени някои санкции, но не определя изчерпателно санкциите, които държавите членки имат право да налагат, член 4, параграф 3 ДЕС задължава държавите членки да вземат всички ефективни мерки, за да санкционират поведението, засягащо финансовите интереси на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 21 септември 1989 г. по дело Комисия/Гърция, 68/88, Recueil, стр. I-2965, точка 23 и Решение от 8 юли 1999 г. по дело Nunes и de Matos, C-186/98, Recueil, стр. I-4883, точки 12 и 14).
- 42 Освен това ограничаването на действията на държавите членки спрямо определена категория оператори, които все още не попадат в обхвата на секторно законодателство, прието на равнище Съюз, би било несъвместимо с целите на член 325 ДФЕС, който задължава и Съюза, и държавите членки да се борят с измамата и с нередностите, засягащи финансовите интереси на Съюза. Всъщност, за да бъде защитата на финансовите интереси на Съюза ефективна, е задължително мерките за възпиране и за борба с измамата и другите нередности да се прилагат на всички равнища, на които тези интереси могат да бъдат засегнати от подобни нарушения, по-специално защото в нарушенията, срещу които се вземат посочените мерки, често участват лица, намиращи се на различни равнища (вж. в този смисъл Решение от 10 юли 2003 г. по дело Комисия/ЕИБ, C-15/00, Recueil, стр. I-7281, точка 135). В допълнение, това важи и за ролята на агенциите за контрол и надзор при проверката дали възстановяванията при износ са изплатени надлежно.
- 43 С оглед на изложеното дотук на първия въпрос следва да се отговори, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95 не се прилагат така, че да се допусне да бъде наложена административна санкция само на основание на тези разпоредби, тъй като налагането на административна санкция на дадена категория лица във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза изисква, преди да е извършена разглежданата нередност, или законодателят на Съюза да е приел секторно законодателство, в което се определят споменатата санкция и условията за нейното налагане на посочената категория лица, или евентуално, ако такова секторно законодателство все още не е прието на равнище Съюз, правото на

държавата членка, в която е извършена нередността, да е предвиждало налагането на административна санкция на тази категория лица.

По втория въпрос

44 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали при обстоятелства като разглежданите в главното производство, при които секторното законодателство на Съюза все още не е изисквало от държавите членки да предвидят ефикасни санкции за случаите, когато специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държава членка, е издала сертификати с невярно съдържание, член 7 от Регламент № 2988/95 допуска държавите членки въз основа на национални мерки да наложат санкция на тази агенция в качеството ѝ на лице, което „е взело участие в извършването на нередността“ или е „задължено да поеме отговорността за нея“ или да „гарантира, че тя няма да бъде извършена“ по смисъла на тази разпоредба.

45 В това отношение следва да се отбележи, че с издаването на сертификат с невярно съдържание за разтоварване и за освобождаване за консумация по смисъла на член 18 от Регламент № 3665/87 — сертификат, който дава възможност на износителя незаконно да ползва възстановяване при износ, — специализираната международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държава членка, може да се разглежда като лице, което „е взело участие в извършването на нередността“ по смисъла на член 7 от Регламент № 2988/95, и поради това спрямо нея могат да бъдат наложени мерки и санкции по смисъла на споменатия регламент. Тази агенция може да се разглежда и като лице, което е задължено да поеме отговорността за нередността по смисъла на въпросната разпоредба, ако

съгласно националното право тази агенция носи отговорност за финансовите последици от издадените от нея сертификати.

46 Както обаче бе установено в точка 43 от настоящото съдебно решение, за да бъде наложена такава санкция, е необходимо секторното законодателство на Съюза, а ако липсва такова законодателство — националното законодателство, да е предвиждало налагането на административна санкция на тази категория оператори.

47 Към момента на разглеждания внос в главното производство правото на Съюза не е съдържало секторно законодателство по смисъла на Регламент № 2988/95, специално уреждащо санкциите, които трябва да бъдат предвидени при засягане на финансовите интереси на Съюза, което произтича от издаването от посочените агенции на сертификати с невярно съдържание за разтоварване и за освобождаване за консумация.

48 Всъщност едва с приемането на Регламент (ЕО) № 1253/2002 на Комисията от 11 юли 2002 година за изменение на Регламент (ЕО) № 800/1999 за установяване на общи подробни правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ на земеделски продукти (ОВ L 183, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 42, стр. 179) новият член 16в от последния регламент понастоящем предвижда, че „[д]ържавите членки, които са одобрили НА [„надзорни агенции“], осигуряват ефективна система на санкции за случаите, когато одобрена НА е издала [сертификат с невярно съдържание]“.

49 От друга страна, член 11 от Регламент № 3665/87 предвижда конкретни правила относно връщането от износителя на незаконно получените от него възстановявания при износ и налагането както на санкция, по-специално когато износителят е получил незаконно подобна облага, умишлено предоставяйки неверни сведения, така и на допълнителни санкции, които могат да бъдат предвидени от националното право. Ето защо в главното производство се поставя въпросът дали националните органи са могли да решат не да поискат от износителя

да върне възстановяването и да му наложат административна санкция, а да се обърнат към агенцията за контрол и надзор, която съгласно националното право носи солидарна отговорност за финансовите последици от издадените от нея сертификати.

50 Що се отнася до помощите, предоставени от бюджета на Съюза в рамките на Структурните фондове и на общата селскостопанска политика, Съдът вече е постановил, че упражняването от държавата членка на право на преценка дали е целесъобразно да поиска връщане на недължимо или незаконно предоставените помощи би било несъвместимо със задължението за възстановяване на недължимо или незаконно отпуснатите помощи, което приложимото законодателство на Съюза налага на националните административни органи (вж. в този смисъл Решение от 21 септември 1983 г. по дело *Deutsche Milchkontor* и др., 205/82—215/82, Recueil, стр. I-2633, точка 22, както и Решение по дело *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, посочено по-горе, точка 38).

51 Същото по принцип важи за задължението на държавите членки да поискат от износителите да върнат незаконно получените от тях възстановявания, като това задължение е предвидено в член 11 от Регламент № 3665/87 и е придружено както от санкцията по параграф 1, първа алинея, буква а) или б) от този член, така и от допълнителни санкции, евентуално предвидени в националното право.

52 Вярно е, че преди Регламент № 1253/2002 да влезе в сила, държавите членки не са били длъжни да предвидят санкции, в случай на незаконно получени от износителя възстановявания, спрямо агенцията за контрол и надзор, която е издала сертификат с невярно съдържание. При все това, както бе констатирано в точка 40 от настоящото съдебно решение, това обстоятелство не е пречка във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза държавите членки да оставят в сила или приемат национални разпоредби, предвиждащи налагането на административни санкции на категорията оператори, на които законодателят на Съюза е възложил да съдействат при проверката дали износът, при който

от бюджета на Съюза са предоставени възстановявания, е извършен надлежно. Освен това тези мерки просто предхождат задължението, което тези държави понастоящем имат съгласно член 16в от Регламент (ЕО) № 800/1999 на Комисията от 15 април 1999 година за установяване на общи подробни правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ на земеделски продукти (ОВ L 102, стр. 11), изменен с Регламент № 1253/2002.

53 Следователно при обстоятелства като разглежданите в главното производство и при условие че запитващата юрисдикция установи, че при липсата на секторно законодателство на Съюза, приложимо *ratione temporis* спрямо агенциите за контрол и надзор, се прилага посоченото в преюдициалното ѝ запитване Кралско постановление от 4 януари 1985 г., държавите членки са могли да предвидят, че този вид агенции носят солидарна отговорност с износителя — в качеството им на лице, което е взело участие в извършването на нередността или е задължено да поеме отговорността за нея — за финансовите последици от издадените от тези агенции сертификати за разтоварване и за освобождаване за консумация, дали възможност на споменатия износител незаконно да ползва възстановявания при износ в ущърб на бюджета на Съюза.

54 В главното производство обаче националните органи очевидно искат, от една страна, незаконното възстановяване да бъде върнато от SGS Belgium, и от друга, да наложат на посочената агенция за контрол и надзор административните санкции по член 11, параграф 1, първа алинея, буква б) от Регламент (ЕИО) № 3665/87, които обикновено се налагат на износителя; в това отношение те се позовават на непосредственото действие на член 7 от Регламент № 2988/95 и на съществуващата в националното право солидарна отговорност между въпросната агенция и износителя. Според BIRB по-конкретно обстоятелството, че разглежданата в главното производство агенция за контрол и надзор умишлено издава неверен сертификат, дава основание да се счита, че е изпълнено условието за налагане на санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква б) от Регламент (ЕИО) № 3665/87. При условията на евентуалност BIRB обаче също твърди

пред запитващата юрисдикция, че дори да не може да се установи намерение за извършване на измама, SGS Belgium трябва да се осъди да плати санкцията, предвидена в член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от този регламент.

55 Що се отнася до връщането на незаконно полученото възстановяване, както бе установено в точка 51 от настоящото съдебно решение, тази сума трябва да бъде върната от износителя, който незаконно е ползвал такова възстановяване.

56 Що се отнася до налагането на санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква б) от въпросния регламент, трябва да се отбележи, че същата може да бъде наложена единствено ако „износителят умишлено е предоставил неверни сведения“. Следователно законодателят на Съюза изрично е предвидил, че само износителят трябва да отговаря на посоченото условие за налагане.

57 При това положение, ако в главното производство се окаже, че износителят не е знаел за неверността на сертификата за освобождаване за консумация, за който се твърди, че е умишлено предоставен от агенцията за контрол и надзор — обстоителство, което запитващата юрисдикция следва да провери — не би могло да се приеме, че този износител умишлено е предоставил неверни сведения по смисъла на член 11, параграф 1, първа алинея, буква б) от Регламент № 3665/87, поради което предвидената в тази разпоредба санкция не може да бъде наложена нито на износителя, нито, съгласно национална норма за солидарна отговорност, на споменатата агенция за контрол и надзор.

- 58 В този случай обаче би могла да бъде наложена санкцията по член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент № 3665/87. Тази санкция може да бъде наложена дори ако износителят няма вина (вж. Решение от 24 април 2008 г. по дело AOB Reuter, C-143/07, Сборник, стр. I-3171, точка 17).
- 59 В това отношение, от една страна, подобна санкция поначало може да бъде наложена само на операторите, поискали възстановявания при износ, ако се окаже, че е невярна информацията, представена от тях в подкрепа на искането им. От друга страна, доколкото съществува реална опасност износителят, който най-често е последната брѐнка от веригата лица, които купуват с цел препродажба, да избегне отговорността за невярната му декларация поради евентуална грешка, небрежност или измама нагоре по тази верига, съгласно член 11 от Регламент № 3665/87 той носи отговорност, под страх от санкция, за верността на декларацията си (вж. в този смисъл Решение от 11 юли 2002 г. по дело Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, стр. I-6453, точки 42, 61 и 62). Всъщност посоченият износител се ползва със свобода при избора на своите съдоговорители и може да вземе всички подходящи предпазни мерки или предвиждайки клаузи в този смисъл в договорите, които сключва с тях, или сключвайки специална застраховка (Решение по дело AOB Reuter, посочено по-горе, точка 36).
- 60 Когато обаче износителят получи възстановяване при износ със сертификат за освобождаване за консумация, който законодателството на Съюза изисква да бъде издаден от специализирана международна агенция за контрол и надзор, и се окаже, че без знанието на посочения износител тази агенция е издала сертификата с невярно съдържание, даващ възможност на застрахователя, който покрива характерните за износа рискове, да не плати обезщетение за вреди, свързани с неизвършването на този износ, член 11 от Регламент (ЕИО) № 3665/87 допуска възможността националният орган — въз основа на национална разпоредба, съгласно която специализираната международна агенция за контрол и надзор носи солидарна отговорност за финансовите последици от издадените от нея сертификати — да реши да поиска от споменатата агенция да върне сума-

та, получена в резултат от наложената на износителя санкция по член 11, параграф 1, първа алинея, буква а).

⁶¹ Трябва обаче да се отбележи, че санкция, дори когато няма наказателноправен характер, може да бъде наложена само ако тя има ясно и недвусмислено правно основание (вж. Решение от 14 декември 2000 г. по дело Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, стр. I-11569, точка 56, Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister, посочено по-горе, точка 52, както и Решение от 6 април 2006 г. по дело ED & F Man Sugar, C-274/04, Recueil, стр. I-3269, точка 15).

⁶² С оглед на изложеното дотук на втория въпрос следва да се отговори, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство, при които секторното законодателство на Съюза все още не е изисквало от държавите членки да предвидят ефикасни санкции за случаите, когато специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държава членка, е издала сертификати с невярно съдържание, член 7 от Регламент № 2988/95 допуска държавите членки да наложат санкция на тази агенция в качеството ѝ на лице, което „е взело участие в извършването на нередността“ или е „задължено да поеме отговорността за нея“ по смисъла на тази разпоредба, при условие обаче че санкцията е наложена на ясно и недвусмислено правно основание — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери.

По третия въпрос

⁶³ С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали уведомяването на специализираната международна агенция за контрол и надзор, из-

дала сертификата за освобождаване за консумация във връзка с износ, относно доклад от проверка, в който се посочва, че при износа е извършена нередност, отправянето до тази агенция на искане тя да представи допълнителни документи, за да се провери дали стоките действително са освободени за консумация, и изпращането на препоръчано писмо, с което на посочената агенция се налага санкция поради участието ѝ в извършването на нередността, представляват действия, които са съобщени на съответното лице и са свързани с разследването или преследването на нередността по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95.

64 По отношение на обстоятелствата в главното производство следва да се отбележи, че при липсата на секторно законодателство на Съюза, което да изисква да бъдат наложени санкции на специализираните международни агенции за контрол и надзор, взели участие в извършването на нередност, която е засегнала финансовите интереси на Съюза, държавите членки имат право по свое усмотрение да наложат санкцията, в рамките на политиката си за борба с измамата, по член 11, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент (ЕИО) № 3665/87 на такава агенция поради съществуващата в националното право солидарна отговорност между агенцията и износителя. В този случай обаче държавите членки трябва да спазват както общите принципи на правото на Съюза, така и определените в Регламент № 2988/95 общи правила и секторното законодателство на Съюза, евентуално приложимо спрямо други оператори.

65 Ето защо се налага изводът, че когато националният административен орган реши да наложи подобна санкция на агенция за контрол и надзор, поради съществуващата в националното право солидарна отговорност между агенцията и износителя, този орган действа в рамките на приложното поле на Регламент № 2988/95.

66 Доколкото Регламент № 3665/87 не предвижда правила относно давността на исквете за връщане на незаконно получени възстановявания при износ, след-

ва да се направи позоваване на член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 (Решение от 15 януари 2009 г. по дело Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank., C-281/07, Сборник, стр. I-91 точка 16), тъй като тази разпоредаба е пряко приложима в държавите членки, включително в областта на възстановяванията при износ на земеделски продукти, когато липсва или секторно законодателство на Съюза, предвиждащо по-кратък срок, но не по-малък от три години, или национално законодателство, което определя по-дълъг давностен срок (Решение по дело Handlbauer, посочено по-горе, точка 35).

⁶⁷ Съгласно член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95 давностният срок се прекъсва от всяко действие на компетентните органи, което е съобщено на съответното лице и е свързано с разследването или преследването на нередността. Освен това давностният срок започва да тече отново след всяко действие, което го прекъсва.

⁶⁸ Като цяло целта на давностните срокове е да се гарантира правната сигурност. Тази цел не би била изцяло постигната, ако посоченият в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 давностен срок може да се прекъсва с всяко общо действие за проверка от страна на националния административен орган, което не е във връзка с подозрения за нередности при сделки, които са достатъчно точно определени (вж. Решение по дело Handlbauer, посочено по-горе, точка 40).

⁶⁹ При все това, когато националните органи предоставят на дадено лице доклади, в които се посочва, че то е спомогнало за извършването на нередност при конкретен износ, или искат от това лице допълнителна информация относно въпросния износ, или пък му налагат санкция във връзка с този износ, тези органи предприемат достатъчно конкретни действия по разследване или преследване

на нередността по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95.

- 70 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство уведомяването на специализираната международна агенция за контрол и надзор, издала сертификат за освобождаване за консумация във връзка с конкретен износ, относно доклад от проверка, в който се посочва, че при износа е извършена нередност, отправянето до тази агенция на искане тя да представи допълнителни документи, за да се провери дали стоките действително са освободени за консумация, и изпращането на препоръчано писмо, с което на посочената агенция се налага санкция поради участието ѝ в извършването на нередност по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95, представляват достатъчно конкретни действия, които са съобщени на съответното лице и са свързани с разследването или преследването на нередността, и следователно с тях се прекъсва давностният срок по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от посочения регламент.

По съдебните разноски

- 71 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Членове 5 и 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности не се прилагат така, че да се допусне да бъде наложена административна санкция само на основание на тези разпоредби, тъй като налагането на административна санкция на дадена категория лица във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза изисква, преди да е извършена разглежданата нередност, или законодателят на Съюза да е приел секторно законодателство, в което се определят споменатата санкция и условията за нейното налагане на посочената категория лица, или евентуално, ако такова секторно законодателство все още не е прието на равнище Съюз, правото на държавата членка, в която е извършена нередността, да е предвиждало налагането на административна санкция на тази категория лица.
- 2) При обстоятелства като разглежданите в главното производство, при които секторното законодателство на Съюза все още не е изисквало от държавите членки да предвидят ефикасни санкции за случаите, когато специализирана международна агенция за контрол и надзор, одобрена от държава членка, е издала сертификати с невярно съдържание, член 7 от Регламент № 2988/95 допуска държавите членки да наложат санкция на тази агенция в качеството ѝ на лице, което „е взело участие в извършването на нередността“ или е „задължено да поеме отговорността за нея“ по смисъла на тази разпоредба, при условие обаче че санкцията е наложена на ясно и недвусмислено правно основание — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 3) При обстоятелства като разглежданите в главното производство уведомяването на специализираната международна агенция за контрол и надзор, издала сертификат за освобождаване за консумация във връзка с конкретен износ, относно доклад от проверка, в който се посочва, че при износа е извършена нередност, отправянето до тази агенция на искане тя да представи допълнителни документи, за да се провери дали стоките действително са освободени за консумация, и изпращането на

препоръчано писмо, с което на посочената агенция се налага санкция поради участието ѝ в извършването на нередност по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95, представляват достатъчно конкретни действия, които са съобщени на съответното лице и са свързани с разследването или преследването на нередността, и следователно с тях се прекъсва давностният срок по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от посочения регламент.

Подписи