



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

13 юни 2013 година\*

„Земеделие — Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието — Понятие за контролен период — Възможност за разширяване от държава членка на контролния период в случай на фактическа невъзможност да извърши контрола в определения срок — Връщане на получените помощи — Санкции“

По дело C-3/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 28 ноември 2011 г., постъпил в Съда на 2 януари 2012 г., в рамките на производство по дело

**Syndicat OP 84**

срещу

**Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)**, правоприемник на Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), тя самата правоприемник на Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflor),

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen, председател на състав, г-н J. Malenovský, г-н U. Lohmus, г-н M. Safjan (докладчик) и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) от J.-C. Balat, avocat,
- за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-жа N. Rouam, в качеството на представители,
- за полското правителство, от г-н M. Szpunar и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

\* Език на производството: френски.

— за Европейската комисия, от г-н P. Rossi и г-н D. Bianchi, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 март 2013 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, параграф 4 и член 6 от Регламент (ЕИО) № 4045/89 на Съвета от 21 декември 1989 година относно проверките от страна на държавите членки на трансакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, секция „Гарантиране“, и за отмяна на Директива 77/435/ЕИО (ОВ L 388, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 196), изменен с Регламент (ЕО) № 3094/94 на Съвета от 12 декември 1994 г. (ОВ L 328, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 16, стр. 60, наричан по-нататък „Регламент № 4045/89“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между земеделската организация Syndicat OP 84 и Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), правоприменник на Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), самата тя правоприменник на Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflor), относно законосъобразността на възстановяването на помощ от Общността, предоставена от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (наричан по-нататък „ФЕОГА“), секция „Гарантиране“.

### Правна уредба

- 3 Член 8, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 година относно финансирането на общата селскостопанска политика (ОВ L 94, стр. 13) гласи:

„В съответствие с националните закони, подзаконови и административни разпоредби държавите членки приемат необходимите мерки, за да:

- се уверят в реалността и редовността на сделките, финансирани от [ФЕОГА],
- предотвратят и преследват нередностите,
- възстановят сумите, изгубени в резултат на допуснати нередности или небрежност.

[...]“ [неофициален превод].

- 4 Съображения от първо до четвърто и десето от Регламент № 4045/89 гласят:

„[...] съгласно член 8 от Регламент [...] № 729/70 [...], държавите членки вземат необходимите мерки, за да се уверят в реалността и редовността на трансакциите, финансирани от [ФЕОГА], за да предотвратят и преследват нередностите и за да възстановят [сумите, изгубени в резултат на допуснати нередности или небрежност];

[...] настоящият регламент не накърнява националните разпоредби по отношение на проверките, които са по-обширни от тези, предвидени в настоящия регламент;

[...] държавите членки трябва да се насърчават да подсилват проверките на търговските документи на предприятията бенефициери или длъжници, които са извършили в приложение на Директива 77/435/ЕИО [на Съвета от 27 юни 1977 година относно проверките от страна на държавите членки на трансакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, секция „Гарантиране“ (ОВ L 172, стр. 17)];

[...] прилагането от държавите членки на правилата, произтичащи от Директива 77/435[...], разкри необходимостта да се промени съществуващата система в зависимост от придобития опит; [...] че е уместно да се включат тези промени в регламент, като се отчита естеството на съответните разпоредби;

[...]

[...] ако на първо място се пада на държавите членки да изработят техните програми за контрол, е необходимо тези програми да се съобщят на Комисията, за да може тя да поеме ролята си за контролиране и координиране, и че тези програми са изработени на базата на подходящи критерии; следователно, проверките могат да бъдат съсредоточени в сектори или предприятия, в които рискът от измама е висок“.

5 Съгласно член 1, параграф 2 от Регламент № 4045/89:

„По смисъла на настоящия регламент, под „търговски документи“ се разбира всички книжа, регистри, бележки и удостоверения, счетоводни документи, производствени досиета и сертификати за качество, както и кореспонденция, свързани с професионалната дейност на предприятието, както и търговски данни, под каквато и да е форма, включително и в дигитален вид, доколкото тези документи или данни имат пряка или непряка връзка с операциите, визирани в параграф 1“.

6 Член 2 от посочения регламент предвижда:

„1. Държавите членки пристъпват към проверките на търговските документи на предприятията, като отчитат естеството на трансакциите, които трябва да бъдат проверени. Държавите членки следят за това изборът на предприятията за проверяване да позволи да се осигури най-добре ефикасността на превантивните мерки и на сигнализирането на нередностите в рамките на системата за финансиране на ФЕОГА, секция „Гарантиране“. Подборът, по-специално, отчита финансовата значимост на предприятията в тази област и други рискови фактори.

[...]

4. Контролният период се разпростира между 1 юли и 30 юни на следващата година.

Контролът обхваща период от най-малко дванадесет месеца, приключващ по време на предишния контролен период; по усмотрение на държавата членка той може да бъде разширен и за периоди, предшестващи или следващи този едногодишен период.

[...]“.

7 Съгласно член 4 от същия регламент:

„Предприятията съхраняват търговските документи, посочени в член 1, параграф 2, и в член 3 най-малко три години, считано от края на годината на тяхното съставяне.

Държавите членки могат да предвидят по-дълъг период за съхранение на тези документи“.

8 Член 5, параграф 1 от Регламент № 4045/89 гласи:

„Отговорниците за предприятията или трети лица се уверяват, че са представени всички търговски документи и че са предоставени допълнителни сведения на служителите, натоварени с контрола, или на лицата, упълномощени за тази цел. Електронно съхраняваните данни се предоставят на адекватен носител“.

9 Член 6 от посочения регламент предвижда:

„1. Държавите членки се уверяват, че натоварените с проверките служители имат право да изземват или да изискат изземването на търговските документи. Това право се упражнява при спазване на националните разпоредби по тези въпроси и не накърнява прилагането на наказателно-процесуалните правила относно изземването на документи.

2. Държавите членки предприемат подходящи мерки за наказване на физическите или юридическите лица, които не спазват задълженията, предвидени в настоящия регламент“.

10 Член 9, параграф 1 от същия регламент гласи:

„Преди 1 януари след изтичането на контролния период държавите членки представят на Комисията подробен доклад относно прилагането на настоящия регламент“.

11 Точка 4, буква ж) от приложение II към Регламент (ЕИО) № 1863/90 на Комисията от 29 юни 1990 година за прилагането на Регламент № 4045/89 (ОВ L 170, стр. 23), изменен с Регламент (ЕО) № 2278/96 на Комисията от 28 ноември 1996 г. (ОВ L 308, стр. 30, наричан по-нататък „Регламент 1863/90“), предвижда в годишния доклад, представен в изпълнение на член 9, параграф 1 от Регламент № 4045/89, държавите членки да изпращат „результати от проверките, извършени по време на контролния период, предхождащ този, който се обхваща от настоящия доклад, резултатите от който не са били на разположение при изпращането на съответния за този период доклад“ [неофициален превод].

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

12 Syndicat OP 84, земеделска организация, включваща 48 производители на плодове и зеленчуци, изпълнява оперативна програма, която обхваща периода от 1 юли 1997 г. до 31 декември 1998 г. На това основание посочената организация получава помощи от Общността в рамките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“.

13 С писмо от 30 май 2000 г. компетентните национални органи уведомяват Syndicat OP 84 за предприетата проверка на място в приложение на разпоредбите на Регламент № 4045/89. Провеждането на контролните действия обаче става възможно едва от 22 до 24 януари 2001 г.

14 Тъй като при тази проверка се установява, че някои от действията, за които Syndicat OP 84 твърди, че има право на помощ от Общността, не отговарят на съответните изисквания поради техния изцяло индивидуален характер и че условията за финансиране на оперативния фонд от членовете на Syndicat OP 84 не са съобразени с член 15 от Регламент (ЕО) № 2200/96 на Съвета от 28 октомври 1996 година относно общата организация на пазара на плодове и зеленчуци (ОВ L 297, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 20, стр. 29), с писмо от 30 октомври 2001 г. Oniflhor иска от Syndicat OP 84 да върне всички получени за 1997 г. и 1998 г. суми и в резултат на това издава нареждания за събиране на подлежащите на възстановяване суми.

- 15 С решение от 7 ноември 2006 г. Tribunal administratif de Marseille (Административен съд Марсилия) отменя нареждането за събиране на суми, издадено срещу Syndicat OP 84. С решение от 8 декември 2008 г. обаче Cour administrative d'appel de Marseille (Апелативен административен съд Марсилия) отменя това решение и отхвърля исканията, подадени от Syndicat OP 84 пред Tribunal administratif de Marseille. Тогава Syndicat OP 84 подава касационна жалба пред Conseil d'État.
- 16 В подкрепа на касационната си жалба Syndicat OP 84 изтъква по-специално че Cour administrative d'appel de Marseille е допуснал грешка при прилагане на правото, като постановил, че администрацията е имала право, без да наруши разпоредбите на член 2 от Регламент № 4045/89, да започне проверка по време на контролния период, който се простира между 1 юли 1999 г. до 30 юни 2000 г., и да я продължи по време на контролния период, който се простира между 1 юли 2000 г. до 30 юни 2001 г., с мотива, че поведението на Syndicat OP 84 е направило невъзможна ефективната проверка в рамките на първия период.
- 17 Тъй като счита, че отговорът на това основание поставя въпроси за тълкуване на съответните разпоредби на Регламент № 4045/89, Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли контролният период, който се простира между 1 юли на дадена година и 30 юни на следващата година, посочен в член 2, параграф 4 от Регламент № 4045/89[...], да се разбира като период, в който натоварената с проверката администрация трябва да уведоми организацията на производители за предвидената проверка, да предприеме и осъществи всички действия във връзка с проверката на място и по документи и да съобщи резултатите от проверката, или това е период, в който трябва да се осъществят само някои от тези процедурни действия?
- 2) В хипотезата, при която поведението или пропуските на организацията на производители правят невъзможно ефективното осъществяване на предприета в рамките на контролен период проверка, може ли администрацията, въпреки липсата на изрични разпоредби в този смисъл в [посочения] регламент[...], да продължи контролните действия по време на следващия контролен период, без процедурата да е опорочена поради нередност, на която проверяваното лице би могло да се позове, за да оспори решението, основано на резултатите от тази проверка?
- 3) При отрицателен отговор на предходния въпрос, в случай че поведението или пропуските на организацията на производители правят невъзможно ефективното осъществяване на проверка, може ли администрацията да изисква връщането на получените помощи? Представлява ли подобна мярка една от санкциите, които могат да бъдат предвидени съгласно разпоредбите на член 6 от [същия] регламент?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По първия и втория въпрос*

- 18 С първия и втория въпрос, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, параграф 4, първа алинея от Регламент № 4045/89 трябва да се тълкува в смисъл, че администрацията може да извърши контролните си дейности — обявени по време на контролния период, който се простира между 1 юли на дадена година и 30 юни на следващата година — и извън посочения период, без това да води до опорочаване на процедурата поради нередност, на която проверяваният оператор би могъл да се позове, за да оспори решението, основано на резултатите от тази проверка.

- 19 Вярно е, че член 2, параграф 4, първа алинея от Регламент № 4045/89, съгласно който „[к]онтролният период се разпростира между 1 юли [на дадена година] и 30 юни на следващата година“, не предвижда изрично възможността контролните дейности, за които операторът е уведомен по време на този период, да продължат и извън него, независимо дали причина за такава възможност е липсата или наличието на сътрудничество от страна на контролирания оператор.
- 20 При това положение за тълкуването на посочената разпоредба следва да се има предвид не само нейният текст и общата ѝ структура, но и нейният контекст и преследваните от Регламент № 4045/89 цели, взети като цяло.
- 21 Що се отнася до тези цели, от първо, трето и четвърто съображение от Регламент № 4045/89, във връзка едно с друго, следва, че той има за цел да подсили ефикасността на проверките, възложени на държавите членки, за да се предотвратят и отстранят нередностите, които могат да съществуват в областта на ФЕОГА (вж. Решение от 13 юни 2013 г. по дело Unanimes и др., C-671/11—C-676/11, публикувано в настоящия сборник, точка 17).
- 22 За да се гарантира действителното и ефикасно извършване на националните проверки и следователно изискването за защита на финансовите интереси на Европейския съюз, Регламент № 4045/89 поставя самите проверки под надзор и координация, упражнявани от Комисията, както се посочва в десето съображение от него. Член 2 от този регламент цели именно организирането на единна система за контрол, която функционира под надзора на Комисията. Параграф 4 от този член осигурява по-специално определена системност и определена периодичност на контрола (вж. Решение по дело Unanimes и др, посочено по-горе, точка 18).
- 23 Тъй като по този начин член 2 от Регламент № 4045/89 има за цел да регламентира контролната дейност на държавите членки за целите на защитата на финансовите интереси на Съюза, понятието за контролен период трябва да бъде разглеждано предвид изискваната от този член цел за ефикасност на проверките.
- 24 Съответствието с посочената цел предполага обаче възможността контролната дейност да бъде продължена и извън контролния период, определен в член 2, параграф 4 от посочения регламент, когато е било фактически невъзможно цялата дейност да бъде извършена в определения срок.
- 25 Случаят може да е такъв дори когато не контролираният оператор е осуетил приключването на проверката в определения срок.
- 26 Следва обаче да се уточни, че когато контролните органи са причина за невъзможността да се извърши контролната дейност и следователно да се представят резултатите от нея на Комисията преди изтичането на срока, определен за извършване на тази дейност и за представяне на резултатите от нея, съответната държава членка не може да се позовава, по отношение на Съюза, на целта за ефикасност, за да обоснове неспазването на периодичността на проверките, предвидена в член 2, параграф 4 от Регламент № 4045/89.
- 27 Впрочем става ясно, че възможността за продължаване при необходимост на контролните дейности вече е била предвидена при приемането на Регламент № 1863/90. Както Комисията припомня в писменото си становище, точка 4, буква ж) от приложение II към посочения регламент позволява да се включат резултатите от проверките, извършени по време на предишния контролен период, които не са били на разположение при изпращането на съответния за този период доклад. Тъй като съгласно член 9 от Регламент № 4045/89 този доклад трябва да бъде представен на Комисията преди 1 януари, следващ контролния период,

Регламент № 1863/90 признава най-малкото възможността да се финализират тези контролни дейности, започнали по време на предишния контролен период, след като този период е приключил.

- 28 При това положение следва да се отбележи, че що се отнася до контролираните оператори, редовността на извършените проверки не може да зависи от това до каква степен посочените проверки са извършени в съответствие с правилата, установени в член 2, параграф 4 от Регламент №4045/89.
- 29 Възможност посочената разпоредба само установява организационни правила с цел да гарантира ефикасността на проверките и както следва от точка 22 от настоящото решение, тя се ограничава да регламентира отношенията между държавите членки и Съюза с цел защитата на неговите финансови интереси. Тази разпоредба обаче не засяга отношенията между контролните органи и контролираните оператори.
- 30 Така член 2, параграф 4 от Регламент № 4045/89 не бива да се тълкува по-специално в смисъл, че предоставя на въпросните оператори право, което им дава възможност да се противопоставят на проверки, различни или по-разширени от посочените в тази разпоредба. Тъй като може да възпрепятства възстановяването на неправилно получените или използвани помощи, подобно право освен това би застрашило защитата на финансовите интереси на Съюза (вж. Решение по дело Unanimes и др., посочено по-горе, точка 29).
- 31 Във всеки случай изискваните от Регламент № 4045/89 проверки се отнасят до оператори, които доброволно са се присъединили към схемата за подпомагане, установена от ФЕОГА, секция „Гарантиране“, и които, за да могат да ползват помощ, са приели извършването на контрол, за да се провери редовността на използването на ресурсите на Съюза. Тези оператори не биха могли валидно да поставят под въпрос редовността на такъв контрол само поради това че той не е следвал организационните правила, уреждащи отношенията между държавите членки и Комисията (вж. Решение по дело Unanimes и др., посочено по-горе, точка 30).
- 32 Това не променя факта, че правната сигурност на контролираните оператори по отношение на публичните органи, които извършват тези проверки, и евентуално решават дали да предприемат мерки по разследване, е гарантирана от давностния срок за разследване, определен в член 3 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) по принцип на четири години, считано от момента, в който е извършено нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в резултат на действие или бездействие на икономически оператор, което води или би довело до засягане на бюджета на Съюза. Както обаче Съдът вече е отбелязал, като цяло целта на давностните срокове е да се гарантира правната сигурност (вж. Решение от 24 юни 2004 г. по дело Handlbauer, C-278/02, Recueil, стр. I-6171, точка 40 и цитираната съдебна практика).
- 33 Ако евентуално се наложи получателят на помощ, предоставена в рамките на схемата за подпомагане, установена от ФЕОГА, секция „Гарантиране“, да бъде проверяван извън периода, определен в член 2, параграф 4 от Регламент №4045/89, това не може да бъде считано за нарушение на принципа на правната сигурност, тъй като давностният срок още не е изтекъл.
- 34 От всичко гореизложено следва, че на първия и втория въпрос трябва да се отговори, че член 2, параграф 4, първа алинея от Регламент № 4045/89 следва да се тълкува в смисъл, че администрацията може при необходимост да продължи контролните си дейности, обявени по време на контролния период, който се простира между 1 юли на дадена година и 30 юни на следващата година, и извън посочения период, без това да опорочава процедурата поради нередност, на която контролираният оператор би могъл да се позове, за да оспори решението, основано на резултатите от тази проверка.

*По третия въпрос*

- 35 Предвид отговора на първия и втория въпрос не следва да се дава отговор на третия въпрос.

### **По съдебните разноси**

- 36 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 разноси. 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:

**Член 2, параграф 4, първа алинея от Регламент (ЕИО) № 4045/89 на Съвета от 21 декември 1989 година относно проверките от страна на държавите членки на транзакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, секция „Гарантиране“, и за отмяна на Директива 77/435/ЕИО, изменен с Регламент (ЕО) № 3094/94 на Съвета от 12 декември 1994 г., следва да се тълкува в смисъл, че администрацията може при необходимост да продължи контролните си дейности, обявени по време на контролния период, който се простира между 1 юли на дадена година и 30 юни на следващата година, и извън посочения период, без това да опорочава процедурата поради нередност, на която контролираният оператор би могъл да се позове, за да оспори решението, основано на резултатите от тази проверка.**

Подписи