



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

6 октомври 2015 година \*

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1, първа алинея — Връщане на възстановяване при износ — Давностен срок — Начален момент (dies a quo) — Действие или бездействие на икономическия оператор — Настъпване на вредата — Продължено нарушение — Отделно нарушение“

По дело C-59/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Finanzgericht Hamburg (Финансов съд, Германия) с акт от 13 декември 2013 г., постъпил в Съда на 7 февруари 2014 г., в рамките на производство по дело

**Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export**

срещу

**Hauptzollamt Hamburg-Jonas,**

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, K. Jürimäe (докладчик), J. Malenovský, M. Safjan и A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, от D. Ehle, Rechtsanwalt,
- за гръцкото правителство, от I. Chalkias и E. Leftheriotou, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от J. Baquero Cruz, P. Rossi и B. Eggers, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 юни 2015 г.,

\* Език на производството: немски.

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1, първа алинея 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 Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export и Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Главна митническа служба — Hambourg-Jonas, наричана по-нататък „Hauptzollamt“) по повод връщането на възстановявания при износ.

### Правна уредба

*Регламент № 2988/95*

- 3 Член 1 от Регламент № 2988/95 гласи:

„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“.

- 4 Член 3, параграф 1 от този регламент предвижда:

„[Давностният 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.

В случай на продълж[ен]а или [продължава]на нередност [давностният срок] започва да тече от датата, на която нередността е прекратена. [...]

[...]“.

- 5 Член 4 от посочения регламент се отнася до административните мерки, които целят връщането на незаконно придобитите облаги. Член 5 от същия регламент посочва административните санкции, до които могат да доведат преднамерено извършените или причинените по небрежност нередности.

*Регламент (ЕИО) № 565/80*

- 6 По силата на член 5, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 565/80 на Съвета от 4 март 1980 година относно предварително изплащане на възстановявания при износ за селскостопански продукти (ОВ L 62, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 3, стр. 159), преди

отмяната му с Регламент (ЕО) № 1713/2006 на Комисията от 20 ноември 2006 година за премахване на предварителното финансиране на възстановявания при износ по отношение на селскостопански продукти (ОВ L 321, р. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 77, стр. 91), „[с]ума, равна на възстановяването при износ, се изплаща по искане на заинтересованата страна, веднага след като продуктите или стоките се поставят под режим на митническо складиране или на свободна зона с цел осъществяване на износа им в определен срок“.

7 Член 6 от този регламент е предвиждал:

„Упражняването на правото, предвидено в настоящия регламент, изисква предоставянето на обезпечение, което да гарантира възстановяването на сума, равна на изплатената сума, плюс допълнителна сума.

Без да се засягат случаите на непреодолима сила, това обезпечение се задържа изцяло или частично:

— ако възстановяването не е било извършено, когато износът не е бил осъществен в срока, посочен в член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1

или

— ако се окаже, че не съществува право на възстановяване при износ, или ако е съществувало право на възстановяване на по-малка сума“.

*Регламент (ЕИО) № 3665/87*

8 Член 17, параграф 1 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), преди отмяната му с 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; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3 том 27, стр. 187), е гласял:

„Продуктите се внасят в непромененото им състояние в третата страна или в една от третите страни, за която възстановяването се прилага, в срок от дванадесет месеца от датата на приемане на декларацията за износ[...]“. [неофициален превод]

9 Член 18, параграф 1 от този регламент е предвиждал:

„Изпълнението на митническите формалности за освобождаване за потребление се доказва с представянето на един от следните документи:

а) митнически документ или негово копие или фотокопие, заверено от органа, който е издал оригиналния документ, от официална служба на съответната трета страна или от официална служба на една от държавите членки

или

б) удостоверение за освобождаване от митница, изготвено на формуляр, съответстващ на посочения в приложение II образец; формулярът трябва да бъде попълнен на един или няколко официални езика на Общността и на език, който се използва в съответната трета страна

[...]“. [неофициален превод]

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

- 10 С решения, взети през 1992 г. и 1993 г., Hauptzollamt изплаща авансово на жалбоподателя в главното производство възстановявания при износ срещу предоставянето на обезпечение, в съответствие с член 5, параграф 1 и член 6 от Регламент № 565/80. Тези авансови плащания са във връзка с няколко пратки говеждо месо, складирани с цел осъществяване на износа им.
- 11 С писмо от 10 август 1993 г. жалбоподателят в главното производство изпраща на Hauptzollamt митническа декларация № 79/239, издадена от йорданските митнически органи на 9 март 1993 г. Тази декларация удостоверява пускането в обращение в Йордания на пратка говеждо месо, изнесена от жалбоподателя в главното производство. На 3 април 1996 г. и на 4 март 1998 г. Hauptzollamt освобождава обезпеченията, предоставени от жалбоподателя.
- 12 От 28 февруари до 14 март 1998 г. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) извършва проверка, при която се установява, че издадената от йорданските органи митническа декларация е била отменена, преди да бъдат събрани вносните мита, и съответната пратка говеждо месо в действителност е била реекспортирана в Ирак.
- 13 С решение от 23 септември 1999 г. Hauptzollamt изисква връщането на сума, възлизаща на 103 289,89 EUR. След като жалбоподателят в главното производство подава жалба по административен ред срещу искането за връщане, тази сума е намалена на 59 545,70 EUR с решение от 26 септември 2011 г. С решение от 23 януари 2012 г. жалбата по административен ред е отхвърлена в останалата ѝ част.
- 14 На 5 февруари 2012 г. жалбоподателят в главното производство подава жалба пред Finanzgericht Hamburg, с която иска отмяна на горепосочените три решения. Той изтъква, че правото на връщане е погасено по давност. Според него по силата на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 давностният срок тече не считано от освобождаването на обезпечението, а от момента на извършването на нередността. Всъщност член 1, параграф 2 от този регламент обвързва понятието „нередност“ с действие или бездействие на икономически оператор. Поради това следвало да се приеме като основа датата на представяне на митническата декларация, издадена от йорданските органи — а именно 10 август 1993 г., за да се определи дали искът за връщане на неоснователно платени суми е погасен по давност.
- 15 Запитващата юрисдикция е склонна да приеме, че давностният срок започва да тече независимо от момента на настъпването на вредата, още с действието или бездействието на икономическия оператор, съставляващо нарушение на разпоредба на правото на Съюза. Запитващата юрисдикция счита, че такова тълкуване произтича от текста на член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95. Всъщност, от една страна, текстът на член 1, параграф 2 от този регламент сочи, че законодателят на Съюза, който е възприел употребата на условно наклонение при формулирането на тази разпоредба, не обвързва понятието „нередност“ с настъпването на вреда, щом като поведението на икономически оператор може да представлява нередност и тогава, когато „би имало“ за резултат нарушаването на бюджета на Съюза. От друга страна, от формулировката на член 3, параграф 1, първа алинея от посочения регламент, който посочва „извършване на нередността“, следва, че законодателят на Съюза е искал да обвърже началото на давностния срок не с „появата“, а с „извършването“ на нередността, тоест с поведение на икономическия оператор, което трябва да съставлява нарушение на разпоредба на правото на Съюза.

- 16 Все пак запитващата юрисдикция счита, че в случаите, когато нарушението на разпоредби на правото на Общността е разкрито едва след настъпването на вредата, въпросът за определянето на началото на давностния срок може да бъде разгледан различно. Всъщност би могло да се приеме, че понятието „нередност“, посочено в член 1, параграф 2 от Регламент №2988/95, предполага изпълнението на две условия, а именно, от една страна, поведение на икономическия оператор и от друга страна, вреда, която е резултат от това поведение.
- 17 Ако давностният срок по член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 започва да тече едва с настъпване на вредата, запитващата юрисдикция се пита дали „вредата“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 възниква още от изплащането на авансовата сума, съответстваща на възстановяването при износ, или едва от момента на окончателното предоставяне на възстановяването при износ, което става чрез освобождаване на обезпечението.
- 18 При тези обстоятелства Finanzgericht Hamburg решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Когато нарушението на разпоредба на правото на Съюза е разкрито едва след настъпване на вреда, изисква ли дефинираната в член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 нередност, необходима, за да започне да тече давностният срок по член 3, параграф 1 от същия регламент, кумулативно наред с действие или бездействие на икономическия оператор, да е налице и причинена вреда на общия бюджет на Съюза или на управляваните от него бюджети, така че давностният срок започва да тече едва от настъпване на вредата, или този давностен срок започва да тече независимо от момента на настъпване на вредата още с действието или бездействието на икономическия оператор, което представлява нарушение на разпоредба на правото на Съюза?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е, че давностният срок започва да тече едва с настъпване на вредата:

във връзка с връщането на окончателното възстановяване при износ налице ли е „вредата“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 още от момента, в който на износител е заплатена сума, равна на възстановяването при износ, по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 565/80, преди още да е освободено обезпечението по член 6 от този регламент, или вредата възниква едва в момента на освобождаване на обезпечението, съответно, на окончателното възстановяване при износ?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По първия въпрос*

- 19 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали при обстоятелства като разглежданите в главното производство, където нарушението на разпоредба на правото на Съюза е било разкрито едва след настъпване на вреда, член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкуват в смисъл, че давностният срок започва да тече от момента на настъпване на вредата за бюджета на Съюза или за управляваните от него бюджети, или давностният срок започва да тече независимо от този момент още с действието или бездействието на икономически оператор, представляващо нарушение на правото на Съюза.

- 20 В самото начало следва, от една страна, да се припомни, че при липсата на секторна правна уредба на Съюза или на национална правна уредба, предвиждаща специален режим на погасителна давност, правилото за четиригодишна давност, предвидено в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент №2988/95, се прилага за нередностите, засягащи финансовите интереси на Съюза (вж. в този смисъл решение Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:190, т. 39 и 40 и цитираната съдебна практика).
- 21 От друга страна, трябва да се отбележи, че член 3, параграф 1 от Регламент №2988/95 е приложим в настоящия случай, въпреки че разглежданите в главното производство факти са настъпили през 1992 г. и 1993 г. Всъщност Съдът вече е постановил, че предвиденият в тази разпоредба давностен срок се прилага към нередности, извършени преди влизането в сила на този регламент (вж. в този смисъл решение Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07—C-280/07, EU:C:2009:38, т. 34).
- 22 Според постоянната практика на Съда, за да се определи обхватът на разпоредби на правото на Съюза — в случая на член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент №2988/95, следва да се вземат предвид едновременно съдържанието, контекстът и целите им (решение Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 23 Съгласно текста на член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 давностният срок за процедурите е четири години от момента, в който е извършена нередността. Член 1, параграф 2, от този регламент дефинира понятието „нередност“ като свързано с всяко нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза или на бюджетите, управлявани от него.
- 24 Извършването на нередност, с което започва да тече давностният срок, следователно предполага изпълнението на две условия, а именно действие или бездействие на икономическия оператор, представляващо нарушение на правото на Съюза, както и вреда или потенциална вреда, причинена на бюджета на Съюза.
- 25 При обстоятелства като разглежданите в главното производство, при които нарушението на правото на Съюза е било открито след настъпването на вредата, давностният срок започва да тече от извършването на нередността, тоест от момента, в който са настъпили както действието или бездействието на икономически оператор, което представлява нарушение на правото на Съюза, така и вредата, причинена на бюджета на Съюза или на бюджетите, управлявани от него.
- 26 Такъв извод е в съответствие с целта на Регламент №2988/95, който съгласно член 1, параграф 1 е насочен към защитата на финансовите интереси на Съюза. Всъщност *dies a quo* се отнася към датата на събитието, осъществило се последно, а именно или към датата на настъпването на вредата, когато тази вреда настъпва след действието или бездействието, представляващо нарушение на правото на Съюза, или към датата на това действие или бездействие, когато съответното предимство е предоставено преди посоченото действие или бездействие. Така се улеснява преследването на целта за защита на финансовите интереси на Съюза.
- 27 Освен това този извод не се поставя под въпрос от довода на гръцкото правителство, че *dies a quo* се отнася към момента на откриването на нередността от компетентните органи. Всъщност този довод е в разрез с практиката на Съда, съгласно която датата, на която органите са узнали за съответната нередност, е без значение за началния момент на давностния срок (решение Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 67).

- 28 Впрочем според практиката на Съда администрацията има общо задължение за полагане на дължима грижа при проверка на редовността на извършваните от нея плащания, които се отразяват на бюджета на Съюза (решение *Ze Fu Fleischhandel GmbH и Vion Trading*, C-201/10 и C-202/10, EU:C:2011:282, т. 44). Да се приеме, че *dies a quo* отговаря на деня на откриването на разглежданата нередност, би било в противоречие с това задължение за полагане на дължима грижа.
- 29 Предвид изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство, където нарушението на разпоредба на правото на Съюза е било разкрито едва след настъпване на вреда, давностният срок започва да тече от момента, в който са настъпили както действието или бездействието на икономически оператор, което представлява нарушение на правото на Съюза, така и вредата, причинена на бюджета на Съюза или на бюджетите, управлявани от него.

*По втория въпрос*

- 30 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи моментът, в който при обстоятелства като разглежданите в главното производство настъпва „вреда“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95.
- 31 Преди да се даде отговор на този въпрос, следва да се припомни хронологията на фактите, разглеждани в главното производство. Първоначално, през 1992 г. и 1993 г., на жалбоподателя в главното производство авансово е предоставена сума, равна на възстановяването при износ, съгласно член 5, параграф 1 от Регламент № 565/80. На второ място, на 10 август 1993 г. жалбоподателят в главното производство представя издадена от йорданските органи митническа декларация, чиято цел е да послужи като доказателство за изпълнението на митническите формалности за освобождаване за потребление в Йордания, в съответствие с член 17, параграф 3 и член 18, параграф 1 от Регламент № 3665/87. На трето място, на 30 април 1996 г. и на 4 март 1998 г. съгласно член 6 от Регламент № 565/80 са освободени обезпеченията, предоставени в момента на плащането на авансовата сума.
- 32 При тези обстоятелства следва да се отбележи, че „вреда“ по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 настъпва на датата, на която е взето решението за окончателно предоставяне на съответното предимство, в настоящия случай възстановяванията при износ. Всъщност именно от този момент действително съществува вреда, причинена на бюджета на Съюза. Тази вреда не може да се разглежда като съществуваща преди датата на окончателното предоставяне на това предимство, предвид опасността да се допусне давностният срок за връщане на същото предимство да може вече да тече в момент, когато то все още не е било предоставено.
- 33 Предвид изложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство вреда настъпва, щом бъде взето решението за предоставяне на възстановяването при износ на съответния износител.

### По съдебните разноси

- 34 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:

- 1) Член 1, параграф 2 и член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности трябва да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство, където нарушението на разпоредба на правото на Съюза е било разкрито едва след настъпване на вреда, давностният срок започва да тече от момента, в който са настъпили както действието или бездействието на икономически оператор, което представлява нарушение на правото на Съюза, така и вредата, причинена на бюджета на Съюза или на бюджетите, управлявани от него.
- 2) Член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство вреда настъпва, щом бъде взето решението за предоставяне на възстановяването при износ на съответния износител.

Подписи