



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

E. SHARPSTON

представено на 19 януари 2017 година¹

Дело C-436/15

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra
срещу
UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“**

(Преюдициално запитване, отправено от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд на Литва))

„Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Нередности при плащания от фондове на ЕС, основани на инструменти за структурни политики за страните, на които предстои присъединяване — Член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Давностен срок — Понятие „многогодишна програма“ — Понятие за продължаващи или повторно извършени нередности“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности². Запитващата юрисдикция иска да получи насоки по-специално относно значението на израза „многогодишна програма“ в текста на член 3, параграф 1, втора алинея от този регламент. Тя иска да се установи дали въпросното понятие обхваща финансирането на проект за изграждане на система за управление на отпадъци за регион Алитус и ако това е така, как следва да се прилага предвиденият в посочената разпоредба давностен срок.

2. Преди присъединяването на Литва към Съюза Европейската комисия приема решение за финансово подпомагане на посочения проект в съответствие с разпоредбите относно помощта, предоставена от Кохезионния фонд, и с приетите мерки за оказване на подкрепа на страните кандидатки за присъединяване. Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Агенция за управление на проекти по околната среда; наричана по-нататък „ЕРМА“) и UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“, частното дружество, учредено с цел управление на центъра за управление на отпадъците (наричано по-нататък „дружеството“).

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — Регламент от 18 декември 1995 г. (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).

Правна уредба

Договор за Европейския съюз

3. Една от задачите на Комисията съгласно член 17, параграф 1 ДЕС е да изпълнява бюджета на Европейския съюз и да управлява програмите.

Договор за функционирането на Европейския съюз

4. Член 312, параграф 1 ДФЕС предвижда по-специално, че годишният бюджет на Съюза трябва да е в съответствие с многогодишната финансова рамка, определяща максималния годишен размер на средствата (наричан по-нататък „таванът“), които могат да се изразходват за различни политики (наричани по-нататък „бюджетните редове“) за всяка година от даден период (понастоящем периода 2014—2020 г.). Създаденият съгласно член 177 ДФЕС Кохезионен фонд предоставя финансова помощ по проекти в областта на околната среда и на трансевропейските мрежи във връзка с транспортната инфраструктура³.

Хартата на основните права на Европейския съюз

5. Член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴ по-специално гарантира, че всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите на Съюза в разумен срок.

Регламент № 2988/95

6. Главната цел на Регламент № 2988/95 е да защитава финансовите интереси на Съюза, предвидени в управлението от Комисията общ бюджет на Съюза в съответствие с принципа на доброто финансово управление⁵. В този контекст в съображенията се посочва, че: i) повече от половината от разходите на Съюза се изплащат на бенефициерите посредством посредничеството на държавите членки; ii) трябва да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на Съюза във всички области; и iii) съгласно правото на Съюза Комисията и държавите членки трябва да проверяват дали средствата от бюджета на Съюза се използват в съответствие с целта, за която са отпуснати⁶.

7. Член 1, параграф 1 гласи, че за целите на защитата на финансовите интереси на Съюза регламентът въвежда общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на Съюза. В член 1, параграф 2 понятието „нередност“ се определя като „всяко нарушение на разпоредба на правото на [ЕС], в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на [Европейския съюз] или на бюджетите, управлявани от [него], или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на [Европейския съюз] или посредством извършването на неоправдан разход“.

3 — По същество политиката на ЕС в областта на икономическото и социалното сближаване има за цел по-специално намаляването на неравенството между нивата на развитие на територията на Европейския съюз и решаване на проблема с „изостаналостта на най-неблагоприятелстваните региони“. Вж. в тази връзка член 174 ДФЕС.

4 — ОВ С 83, 2010 г., стр. 389 (наричана по-нататък „Хартата“).

5 — Вж. първо съображение от Регламент № 2988/95.

6 — Вж. второ, трето и тринадесето съображение от Регламент № 2988/95.

8. Член 3, параграф 1 предвижда:

„Срокът за давност за [преследване] 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 продължаваща или повторно извършена нередност срокът за давност започва да тече от датата, на която нередността е прекратена. В случай на многогодишна програма срокът за давност във всеки случай продължава, докато програмата изрично не бъде прекратена.

Срокът за давност [за преследване] се прекъсва от всяко действие на компетентните органи, което е нотифицирано на [проверяваното лице и е] свързано с разследването или [преследването на] нередността. Срокът за давност започва да тече отново след всяко действие, което го прекъсва.

Въпреки това [погасителното действие на давността настъпва] най-късно на датата, на която изтича срок равен на двукратния давностен срок, ако компетентните власти не са наложили санкция, освен ако административната процедура не е била [спряна] в съответствие с разпоредбите на член 6, параграф 1⁷.

9. Член 3, параграф 3 позволява на държавите членки да запазят възможността да прилагат срок, който е по-дълъг от посочените в член 3, параграф 1 четири години.

Кохезионният фонд

10. През декември 2001 г., когато Комисията приема решение за одобрение на финансова помощ по проект за разработване на система за управление на отпадъците за регион Алитус⁸, са в сила разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета относно създаването на Кохезионен фонд⁹. Финансовата подкрепа за страни кандидатки е била уредена с Регламент (ЕО) № 1267/1999 относно създаването на Инструмент за предприєдинителна структурна политика¹⁰.

7 — Съгласно член 6, параграф 1 когато държава членка предприема действия в случай на нередност по този регламент, налагането на имуществени санкции като административни глоби може да бъде спряно по силата на решение на компетентните национални власти, ако е образувано наказателно производство срещу проверяваното лице във връзка със същите деяния. Спирането на административното производство спира давностния срок, предвиден в член 3.

8 — В настоящото заключение ще наричам този момент „настъпването на обстоятелствата по делото“.

9 — Регламент на Съвета от 16 май 1994 година (ОВ L 130, 1994 г., стр. 1). Този регламент, изменен с Регламент (ЕО) № 1264/1999 (ОВ L 161, 1999 г., стр. 57) и Регламент (ЕО) № 1265/1999 (ОВ L 161, 1999 г., стр. 62) на Съвета, се прилага за проекти, които са изпълнявани в държавите членки към момента на настъпване на обстоятелствата по делото. Регламент № 1164/94 е отменен с Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 от 11 юли 2006 година (ОВ L 210, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64 и поправки в ОВ L 301, 2008 г., стр. 40 и ОВ L 302, 2015 г., стр. 112). С цел последователност ще подчертая, че Регламент № 1260/1999 определя общи разпоредби за Структурните фондове, а именно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, секция „Ориентиране“, и Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството, както предвижда член 2, параграф 1 от него. Финансовата подкрепа в рамките на Структурните фондове не е предмет на настоящия спор. Преходните разпоредби на член 105 от Регламент № 1083/2006 гласят, че той не засяга продължаването или изменението на проекти, съфинансирани от Кохезионния фонд, одобрен от Комисията въз основа на Регламент № 1164/94.

10 — Регламент от 21 юни 1999 година (ОВ L 161, стр. 73), изменен с Регламент (ЕО) № 2382/2001 на Съвета от 4 декември 2001 година (ОВ L 323, стр. 1) и Регламент (ЕО) № 2500/2001 на Съвета от 17 декември 2001 година (ОВ L 342, стр. 1), е действал към момента на настъпване на обстоятелствата по делото. Впоследствие Регламент № 1267/1999 е отменен с Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 година за създаване на Инструмент за предприєдинителна помощ (ИПП) (ОВ L 210, стр. 82; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 47, стр. 134). Вж. също точки 23—28 по-долу.

Регламент № 1164/94

11. Целта на Регламент (ЕО) № 1164/94 по-специално е била да гарантира, че с оглед на правилното управление на Кохезионния фонд (наричан по-нататък „Фондът“) следва да се предвидят ефективни методи за оценка, мониторинг и контрол на дейностите на Общността, както и да се определят действията, които трябва да се предприемат в отговор на нередности или неспазване на някое от предвидените при одобряването на помощта от Фонда условия¹¹.

12. С член 1, параграф 1 от този регламент се създава Кохезионен фонд. Член 1, параграф 3 позволява на Фонда да участва във финансирането на проекти или отделни етапи на проекти или групи от проекти, свързани с ясна стратегия, които логически съставляват едно цяло. В съответствие с член 2, параграф 1 Фондът отпуска финансиране за проекти „[...] в областите на околната среда и трансевропейските инфраструктурни мрежи в държави членки [...]“ [неофициален превод]. Литва започва да отговаря на условията за помощ от Фонда от датата на присъединяването си към Европейския съюз (1 май 2004 г.) до 31 декември 2006 г. съгласно член 2, параграф 5¹².

13. Член 3 е озаглавен „Допустими мерки“. Съгласно член 3, параграф 1 насочени към постигането на целите на Договора проекти по околната среда, по-специално проекти в съответствие с приоритетите на екологичната политика на Общността в контекста на Петата програма за политика и действие по отношение на околната среда и устойчивото развитие, представляват мерки, по отношение на които Кохезионният фонд може да предостави помощ (наричани по-нататък „мерките по Кохезионния фонд“). Съгласно член 3, параграф 2 финансова помощ може да се предоставя също за подготвителни проучвания във връзка с имащи право на финансиране проекти и за мерки за оказване на техническа помощ, като рекламни и информационни кампании.

14. Съгласно член 4 на Фонда трябва да бъдат отпуснати финансови средства за периода 2000—2006 г. Проектите се одобряват в съответствие с предвидените в член 10 правила. Както е предвидено в член 10, параграфи 1 и 2, финансираните от Фонда проекти се приемат от Комисията със съгласието на държавата членка бенефициер, която е подала заявлението за помощ. В съответствие с член 10, параграф 6 решенията на Комисията, с които се одобряват по-специално проекти, определят размера на финансова подкрепа и конкретизират план за финансиране, заедно с всички разпоредби и условия, необходими за изпълнението на проектите. В съответствие с член 10, параграф 7 ключовите подробности от решенията се публикуват в Официален вестник на Европейските общности.

15. Член 11, параграф 1 гласи, че бюджетните ангажименти (правно обвързващи обещания за разходване на средства, които не е задължително да бъдат изплатени през същата година, а могат да бъдат разпределени за няколко финансови години), вписани в бюджета, се предоставят въз основа на решения за одобряване на съответните мерки, в съответствие с член 10. По отношение на свързаната с мерките по Кохезионния фонд помощ поетите ангажименти се осъществяват, като общо правило, на годишни вноски. Въпреки това, в подходящи случаи, Комисията може да поеме общия размер на предоставената помощ при приемането на решението за предоставяне на помощта (член 11, параграф 2).

11 — Вж. двадесет и седмото съображение от Регламент № 1164/94.

12 — Член 2, параграф 5 е включен в Регламент № 1164/94 с Акта относно условията за присъединяването към Европейския съюз на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (наричан по-нататък „Акът за присъединяване“) (ОВ L 236, стр. 33).

16. Финансовите проверки, които държавите членки трябва да извършват, са предвидени в член 12, параграф 1. Те включват:

„[...]

- г) удостоверяване, че представените на Комисията декларации за разходи са точни, и гарантиране, че те произхождат от счетоводни системи, базирани на подкрепящи документи, годни за проверка;
- д) предотвратяване и разкриване на нередности, [...]
- е) представяне на Комисията при приключване на всеки проект, етап на проект или групи от проекти декларация, изготвена от лице или служба, които са функционално независими от посочения орган. [...]

[...]“. [неофициален превод

17. Член 16а, параграф 1 е включен с Акта за присъединяване. Той е предвиждал, че: „[м]ерки, които към датата на присъединяването на [...] Литва [...] се уреждат с решения за подпомагане, приети от Комисията въз основа на [Регламент № 1267/1999] [...] и чието изпълнение не е приключило към тази дата, се считат за одобрени от Комисията съгласно настоящия Регламент. Към тези мерки се прилагат разпоредбите, относно изпълнението на одобрени съгласно този регламент мерки, освен ако не е посочено друго в алинеи 2 до 5“. [неофициален превод]

18. Разпоредбите за прилагането на Регламент № 1164/94 са били предвидени в приложение II, което е включвало поредица от членове, обозначени с буквите от „А“ до „К“. Понятието „проект“ е било определено в член А, параграф 2, буква а) от приложение II като: „съвкупност от неделими икономически дейности, които изпълняват точно определена техническа функция и които имат ясно определени цели, позволяващи да се прецени, дали даденият проект изпълнява критерия, предвиден в член 10, параграф 5, първо тире“¹³. [неофициален превод]

19. В съответствие с член В, параграф 1 бюджетните ангажименти се поемат въз основа на решенията на Комисията, с които се одобряват съответните мерки. Ангажиментите за проекти по околната среда, които трябва да се осъществят за период от две или повече години, като общо правило се извършват на годишни вноски. Ангажиментите по отношение на първата годишна вноска се изпълняват, когато Комисията приеме решението за предоставяне на помощта от Общността. Ангажиментите по отношение на следващите годишни вноски се основават на първоначалния или на преразгледан план за финансиране на мярката и обичайно се изпълняват в началото на всяка бюджетна година (член В, параграф 2, буква а). Условието за ангажиментите се уточняват в решенията на Комисията, с които се одобряват съответните мерки (член В, параграф 4).

20. Съгласно член Г, параграф 1: „[ф]инансовата помощ се изплаща на [компетентния национален орган] в съответствие със съответстващия бюджетен ангажимент. Плащанията могат да се извършват под формата на предварителни вноски, междинни плащания или плащания на остатъка. Междинните плащания и плащанията на остатъка се отнасят до действително направените разходи, които трябва да бъдат оправдани с платежни нареждания или други валидни счетоводни документи“ [неофициален превод]. Съгласно член Г, параграф 2, буква г) остатъкът от помощта на Съюза, изчислен на основата на доказаните и действително платени разходи, се изплаща на компетентния национален орган, при условие че са изпълнени определени условия, включително да се представи на Комисията окончателен доклад в рамките

13 — Член 10, параграф 5, първо тире определя критерия, който се прилага с цел гарантиране на високо качество на проектите, които са получили финансова помощ.

на шест месеца след приключване на проекта (съгласно член Г, параграф 2, буква г), трето тире). Ако докладът *не* бъде представен на Комисията до осемнадесет месеца след крайната дата, посочена в решението за отпускане на помощта, за приключване на работата и на плащанията, средствата, съответстващи на остатъка от проекта, се анулират съгласно член Г, параграф 3¹⁴.

21. Член Г, параграф 5 дава възможност плащането да се извършва от определените от държавата членка орган или организация като общо правило не по-късно от два месеца след получаване на допустимо заявление за плащане в зависимост от наличието на бюджетни средства¹⁵.

22. Съгласно член Ж, параграф 3 от приложение II органите на държавите членки са длъжни да пазят оправдателните документи за период от три години, след като Комисията е изплатила остатъка по даден проект. По силата на член З, параграф 1 от приложение II Комисията е длъжна да прилага финансови корекции, ако констатира, че е налице нередност във връзка с помощта от Кохезионния фонд.

Регламент № 1267/1999

23. Към момента на настъпване на обстоятелствата по делото част от предприєдинителната стратегия на Комисията е Инструментът за предприєдинителна структурна политика (наричан по-нататък „ИСПА“) в рамките на Регламент № 1267/1999. Той следва подхода на Кохезионния фонд. От особено значение са следните цели, определени в съображенията на Регламент № 1267/1999. На първо място, предприєдинителната стратегия включва разпоредби за инструмент, който има за цел да пригоди държавите кандидатки към инфраструктурните норми на Общността и който предвижда финансова помощ за „мерки в областта на околната среда и транспортната инфраструктура“ [неофициален превод]. На второ място, помощта на Общността по ИСПА улеснява държавите членки при въвеждането на достиженията на правото на Европейските общности в областта на околната среда и допринася за устойчивото развитие. На трето място, в интерес на правилното управление на предоставената по ИСПА финансова помощ е необходимо да се предвидят ефикасни методи по-специално за преценка, наблюдение, оценка и контрол на операциите, а следователно и разпоредби, определящи мерките в случай на нередности или неспазване на някое от условията, предвидени при отпускането на помощта по ИСПА¹⁶.

24. С член 1, параграф 1 от Регламент № 1267/1999 се създава ИСПА.

25. Член 2 е озаглавен „Мерки, които могат да бъдат финансирани“ [неофициален превод]. Член 2, параграф 1 предвижда, че финансовата помощ на Общността по ИСПА включва проекти, които са технически и финансово независими, например в „[...] областта на околната среда [...]“ [неофициален превод]. Член 2, параграф 2, буква а) позволява отпускането на помощ по ИСПА, за да се даде възможност на страните бенефициери да се съобразят с изискванията на достиженията на правото на Европейските общности в областта на околната среда и с целите на партньорствата за присъединяване¹⁷. Помощта на Общността по ИСПА се отпуска за периода 2000—2006 г.¹⁸

14 — Документите, които е трябвало да се представят на Комисията в съответствие с член Г, параграф 2, буква г) от приложение II, са: i) заявление за плащане (второто тире); ii) заключителен доклад (третото тире); iii) заверен отчет за разходите (четвъртото тире); и iv) декларация при приключване на проекта, която съдържа заключителния доклад (петото тире във връзка с член 12, параграф 1, буква е). По-нататък в настоящото заключение ще наричам посочените документи заедно „задължителните документи“.

15 — Схващам използвания в член Г, параграф 5 израз „допустимо заявление за плащане“ в смисъл на заявление, което е надлежно придружено от задължителните документи, в частност споменатите такива в точка 20 и бележка под линия 14 по-горе.

16 — Съображения 4, 7 и 14.

17 — Вж. т. 29 по-долу.

18 — Вж. член 3.

26. В съответствие с член 7, параграф 1 Комисията приема решения относно мерките, които да бъдат финансирани по ИСПА съгласно процедурата, определена в член 14¹⁹.

27. Член 8, параграф 1 предвижда, че Комисията изпълнява разходите по ИСПА съгласно разпоредбите на Финансовия регламент²⁰ въз основа на финансовия меморандум, съставен между нея и страната бенефициер. Разпоредбите относно задълженията и плащанията по член 8, параграф 1, буква а) от Регламент № 1267/1999 отразяват разпоредбите на член В, параграф 2 от приложение II към Регламент № 1164/94.

28. Съгласно член 9, параграф 1 Комисията изисква от страните бенефициери да упражняват контрол за правилното изпълнение на мерките, финансирани от фондовете на Общността, да предотвратяват нередностите и да си възвръщат изгубените поради нередност или немарливост средствата²¹. В член 9, параграф 5 се посочва, че Комисията трябва да следи за зачитане на принципите на правилно финансово управление, като взема предвид по-специално изискванията, съдържащи се в приложение III към Регламент № 1267/1999. Сред тях е изискването да се определи централно звено, чрез което се извършва прехвърлянето на фондовете на Общността, отпуснати по ИСПА. Компетентните власти пазят всички оправдателни документи за разходите по всеки проект в продължение на период от пет години, считано от последното плащане по проекта. Накрая, финансовият меморандум, сключен между Комисията и всяка страна бенефициер, съдържа разпоредби относно финансовите корекции във връзка с нередностите²².

Решение 2002/89

29. Партньорствата за присъединяване определят рамката на присъединителния процес. Те предвиждат ключови приоритетни области, в които страните кандидатки трябва да отбележат напредък, както и подробности за предприесъединителната помощ²³. Всяка страна кандидатка освен това изготвя национална програма за приемане на достиженията на правото на Съюза. Принципите, приоритетите, междинните цели и условия за Литва са определени в приложението към Решение 2002/89/ЕО на Съвета²⁴. Точка 4 от приложението, озаглавена „Приоритети и междинни цели“ [неофициален превод], гласи, че във връзка с околната среда целите включват „пълно транспониране на достиженията на правото на Съюза“ [неофициален превод] и че следва да има „продължава[що] прилагане на достиженията на правото на Съюза, в частност по отношение на [...] управление на отпадъците [...]“. [неофициален превод]

19 — Член 14 предвижда, че Комисията се подпомага от комитет, който включва представители на държавите членки и се председателства от Комисията.

20 — Финансовият регламент от 21 декември 1977 година, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 356, стр. 1), е бил в сила, когато Комисията приема първоначалното решение ИСПА.

21 — Член 9, параграф 1, букви б), в) и г).

22 — Вж. параграфи 1, 4 и 5 от приложение III към Регламент № 1267/1999.

23 — Вж. т. 14 и 15 от заключенията на председателството във връзка със заседанието на Европейския съвет в Люксембург на 12 и 13 декември 1997 г.

24 — Решение на Съвета от 28 януари 2002 година относно принципите, приоритетите, междинните цели и условия, които се съдържат в Партньорството за присъединяване на Литва (ОВ L 44, стр. 54), вж. член 1.

Регламент № 1386/2002

30. Съгласно член 4 от Регламент (ЕО) № 1386/2002 на Комисията от 29 юли 2002 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 1164/94 по отношение на системите на управление и контрол на помощта, предоставяна от Кохезионния фонд, и процедурата за извършване на финансови корекции²⁵, релевантните системи на контрол включват процедури за проверка на достоверността на предявените разходи и изпълнението на съответния проект.

31. Член 8, параграф 2, буква б), подточка i) предвижда, че преди одобряване на всеки отчет за разходи (в съответствие с член 12, параграф 1, буква г) от Регламент № 1164/94 и член Г, параграф 2, буква г), четвърто тире от приложение II към него) разплащателният орган трябва да се увери, че отчетът за разходи по-специално включва само разходи, които действително са направени в рамките на периода, посочен в решението на Комисията за предоставяне на помощ, и които могат да бъдат подкрепени с фактури или счетоводни документи с равностойна доказателствена стойност.

Регламент № 16/2003

32. С Регламент (ЕО) № 16/2003 на Комисията²⁶ се въвеждат общи правила за определяне на допустимостта на разходите в рамките на мерките по Кохезионния фонд, посочени в член 1. Както предвижда член 2, органът, отговарящ за изпълнението, е обществена или частна организация, отговорна за организиране на тръжните процедури за даден проект, определена в решението на Комисията за предоставяне на помощ от Кохезионния фонд.

33. Член 4 гласи, че всички разходи, направени от органа, отговарящ за изпълнението, трябва да бъдат основани на договори или споразумения и/или документи с правнообвързваща сила. Следва да се представят подходящи оправдателни документи.

34. Член 5, параграф 1 гласи:

„Разходите, които се вземат предвид при изплащането на помощта от Общността, трябва да бъдат действително направени през периода на допустимост, както е дефиниран в решението на Комисията [за предоставяне на помощ от Кохезионния фонд] и в съответствие с член 8, параграф 2, буква б) от [Регламент № 1386/2002], и трябва да бъдат пряко свързани с проекта. Разходите трябва да се отнасят до плащания, сертифицирани от държавата членка и действително направени от нея или от нейно име [...] и подкрепени от получените фактури или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност.

„Счетоводен документ с еквивалентна доказателствена стойност“ е всеки документ, представен от органа, отговорен за изпълнението, в доказателство на това, че осчетоводяването дава точна и вярна представа за действително осъществената операция в съответствие със стандартните счетоводни практики“.

25 — ОВ L 201, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 67. Този регламент е отменен с Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 година относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 371, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 3, стр. 17).

26 — Регламент от 6 януари 2003 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета по отношение на допустимостта на разходи в контекста на мерките, частично финансирани от Кохезионния фонд (ОВ L 2, 2003 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 94). Този регламент е отменен с Регламент № 1828/2006 от 16 януари 2007 година.

35. В съответствие с член 7, параграф 1 направен разход е допустим от датата, на която Комисията е получила пълното заявление. Съгласно член 7, параграф 2 началото на периода на допустимост се фиксира в решението на Комисията за одобряване на проекта. Член 8 предвижда, че крайната дата за допустимостта (фиксирана с решението на Комисията) се обвързва с плащанията, направени от органа, отговарящ за изпълнението²⁷.

36. В член 23, параграф 1 се посочва, че разходите по закупуването или построяването на съоръжения и оборудването, което трябва да бъде инсталирано за постоянно ползване от проекта, се смятат за допустими, ако тези елементи са включени в инвентарния списък на дълготрайното оборудване на органа, отговарящ за приложението, и ако се третира като капиталов разход в съответствие със стандартните счетоводни практики.

Насоки относно приключването на проекти по Кохезионния фонд и бивши проекти по ИСПА за периода 2000—2006 г.

37. Насоките относно приключването на проекти по Кохезионния фонд и бивши проекти по ИСПА за периода 2000—2006 г. (наричани по-нататък „Насоките за приключване“²⁸) се прилагат за всички проекти по Кохезионния фонд и бивши проекти по ИСПА, приети след 1 януари 2000 г. Изразът „приключване на проекти“ означава „финансово уреждане на неизпълнените поети задължения на [ЕС] чрез плащане на остатъка на назначения орган или издаването на дебитно известие и отмяна на поетото задължение за изплащане на крайното салдо“ [неофициален превод]. По-нататък в документа се допълва, че приключването не засяга задължението на отговорния орган и на националните органи да държат на разположение всички оправдателни документи, свързани с разходите и проверките, в продължение на три години след като Комисията е изплатила крайното салдо.

Фактите, производството и преюдициалните въпроси

38. ЕРМА е органът, отговарящ за задачата за разработване на система за управление на отпадъци за регион Алитус в Литва (наричан по-нататък „Проектът“ или „строителният проект“). ЕРМА е ответник в първоинстанционното производство (жалбоподател пред запитващата юрисдикция) и възложител за целите на възлагане на обществени поръчки във връзка със строителния проект. Дружеството е ищец в първоинстанционното производство (ответник пред запитващата юрисдикция) и краен бенефициер на помощта, предоставена от Комисията.

39. На 13 декември 2001 г. Комисията приема решение за предоставяне на помощ за строителния проект (наричано по-нататък „първоначалното решение по ИСПА“). На същата дата тя подписва и свързания с това решение финансов меморандум (наричан по-нататък „Финансовият меморандум“). Литва подписва този документ на 14 март 2002 г. Съгласно Финансовия меморандум за крайната дата на Проекта е определен 31 декември 2004 г., а плащанията на ЕРМА за изпълнението на Проекта трябвало да бъдат приключени не по-късно от 31 декември 2006 г. Най-късно шест месеца след тази дата литовските органи трябвало да представят на Комисията доклада от държавния одит, за да може Комисията да плати крайното салдо от финансовата помощ.

27 — За повече подробности във връзка с решението на Комисията за одобрение на проекти вж. т. 14 и 26 по-горе.

28 — Съобщение до Комисията от г-жа Hübner SEC(2007), окончателна версия от 23 април 2008 г.

40. На 10 ноември 2004 г. ЕРМА и дружеството подписват споразумение за изпълнение по ИСПА/програма за сближаване относно разпределянето на задачите и отговорностите между ЕРМА и дружеството във връзка с управлението на средствата от Кохезионния фонд при изпълнението на строителния проект. На 27 декември 2004 г. Комисията приема решение за изменение на Финансовия меморандум, като по-специално към член 2 се добавя следният параграф: „5. Разходи, свързани с проектите, са допустими до 31 декември 2008 г.“ Член 2 от Финансовия меморандум е съответно изменен, както следва: „Крайна дата: 31 декември 2008 г.“.

41. Заявлението за помощ от Кохезионния фонд е подадено от Министерството на финансите и ЕРМА. В качеството си на възложител ЕРМА организира процедура за възлагане на обществена поръчка във връзка с Проекта. В периода от 22 април 2004 г. до 6 декември 2006 г. ЕРМА, дружеството и някои други частни изпълнители подписват договори за обществени поръчки²⁹.

42. На 17 декември 2009 г. Национална сметна палата на Литва изготвя доклада от държавния одит.

43. На 28 март 2013 г. ЕРМА формулира четири „заклучения“ относно допустимостта на някои от разходите на Проекта съгласно договорите за обществени поръчки въз основа на липсата на обосновка за придобиването от дружеството на дълготрайни и краткотрайни активи по член 5, параграф 1 и член 23 от Регламент № 16/2003 и член 8, параграф 2, буква б) от Регламент № 1386/2002 (наричани по-нататък „регламентите за прилагането“). На 29 март 2013 г. директорът на ЕРМА приема решения (наричани по-нататък „спорните решения“), с които от дружеството се иска да възстанови обявените за недопустими средства от помощта.

44. На 31 май 2013 г. Министерството на финансите на Литва представя на Комисията актуализирано искане за окончателно плащане по проекта, с което се иска плащане на крайното салдо в размер на 826 069,28 EUR. Министерството на финансите уведомява Комисията, че поради свързаните със строителния проект висящи съдебни производства е възможно недопустими разходи в размер на 40 276,31 EUR да не са били приспаднати от актуализираното искане за окончателно плащане по проекта.

45. На 5 ноември 2013 г. дружеството отправя искане за образуване на производство за отмяна на спорните решения. В първоинстанционното производство искането е уважено на основание, че е приложен давностният срок от 4 години по член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95. От обстоятелството, че давностният срок е започнал да тече от 31 декември 2008 г. (определената в член 2 от изменения Финансов меморандум крайна дата на Проекта), следвало, че той е изтекъл на 31 декември 2012 г., преди да бъдат приети спорните решения.

46. На 28 май 2014 г. ЕРМА обжалва това съдебно решение пред запитващата юрисдикция. С писмо от 14 юли 2014 г. Министерството на финансите представя на Комисията актуализация към доклада от държавния одит на проекта (от 17 декември 2009 г.), заедно с декларацията за приключване (и двата документа са от 25 юни 2014 г.)³⁰.

29 — Частните изпълнители са UAB „Alkesta“, UAB „Skirnuva“ с UAB „Parama“ и UAB „Dzūkijos statyba“. Наричам сключените договори „договорите за обществени поръчки“.

30 — След като представя допълнителната информация, ЕРМА извършва ново разследване на нередностите по Проекта, свързани с деклариранияте пред Комисията разходи, като към момента, в който запитващата юрисдикция решава да отправи настоящото преюдициално запитване, две съдебни производства по въпроса са все още висящи. В преюдициалното запитване се посочва обаче, че другите две производства не са свързани с предмета на главното производство.

47. В производството по обжалване запитващата юрисдикция издава определение, като поканва ЕРМА и дружеството да представят информация и данни, свързани с приключването на Проекта, както и разяснения и доводи относно прилагането на Регламент № 2988/95. Запитващата юрисдикция посочва като неясни по-конкретно следните обстоятелства: i) датата на приключване на Проекта; ii) останалата неизплатена сума и кога е предвидено нейното изплащане; и iii) значението на думите „програма“, „мярка“ и „проект“, които се използват като взаимозаменяеми в документа или документите пред запитващата юрисдикция.

48. В отговор на посоченото определение ЕРМА представя нов фактически материал пред запитващата юрисдикция. По-специално ЕРМА представя писмо от Министерството на финансите от 30 април 2015 г. В него се посочва, че дължимото по Проекта салдо не е било предоставено от Комисията.

49. В производството пред запитващата юрисдикция ЕРМА поддържа, че Проектът все още не е приключен и че предвиденият в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 срок не е започнал да тече. Освен това тя се позовава на определението за „приключване на проекти“, посочено в точка 37 по-горе.

50. С писмо от 26 юни 2015 г. Комисията приключва проекта. Тя заключава, че общо 106 225,67 EUR представляват недопустими разходи. По-нататък Комисията заявява: „[...] предвид факта, че е налице достатъчно завишаване, неправомерните разходи няма да окажат въздействие върху изчисляването на окончателното плащане. Що се отнася до бюджета на Съюза, случаите на нередности могат впоследствие да бъдат приключени. Салдото от ангажиментите [по Кохезионния фонд] ще бъде напълно изплатено“³¹.

51. Запитващата юрисдикция преценява, че за да реши спора по главното производство, се нуждае от насоки относно това дали помощта от Общността за строителния проект попада в обхвата на понятието „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95, дали предвиденият в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 давностен срок се прилага към случая по главното производство и ако това е така, дали е изтекъл. Ето защо на 10 юли 2015 г. тя решава да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Какво представлява „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1 от [Регламент № 2988/95]?
- 2) Попадат ли в обхвата на понятието „многогодишна програма“, посочено в член 3, параграф 1 от [Регламент № 2988/95], проекти като [разглеждания в настоящия случай]?
- 3) При утвърдителен отговор на втория въпрос: кой момент трябва да се разглежда като начало на давностния срок за преследването по член 3, параграф 1 от [Регламент № 2988/95]?”.

52. Гръцкото и литовското правителство, както и Комисията представят писмени становища, като всички те представят и устни становища в проведеното на 7 септември 2016 г. съдебно заседание.

31 — Схващам термина „завишаване“, използван в писмото на Комисията от 26 юни 2015 г., като отнасящ се до разходи, които са направени над допустимите граници.

Анализ

Предварителни бележки

53. Първоначалното решение по ИСПА е било прието на 13 декември 2001 г., а Финансовият меморандум е бил подписан на 14 март 2002 г. Следователно Проектът е бил изготвен преди приемането на Литва в Европейския съюз на 1 май 2004 г. При положение обаче че до тази дата строителният проект не е бил завършен, правилата за неговото приключване, и в частност финансовото уреждане на изключителния ангажимент от бюджета на Съюза — плащане на салдото на ЕРМА — следва да се регулират от разпоредбите относно Кохезионния фонд в Регламент № 1164/94³².

54. На следващо място, във връзка с договорите за обществени поръчки³³ запитващата юрисдикция твърди, че според установеното от нея дружеството не е предоставило документи, които да доказват, че разходите са били действително направени (в рамките на определения в първоначалното решение по ИСПА период на допустимост) в съответствие с член 5, параграф 1 и член 23, параграф 1 от Регламент № 16/2003 във връзка с член 8, параграф 2, буква б) от Регламент № 1386/2002³⁴.

55. Дружеството е икономически оператор по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95³⁵. Липсата на изискваното от правилата за прилагане доказване на разходите представлява нарушение на правото на Съюза, което „[...] е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на [ЕС] [...]“.

56. Член 12, параграф 1, буква г) от Регламент № 1164/94 изисква декларациите за разходите да са точни и да се гарантира, че могат да бъдат обосновани от счетоводни системи, основани на удостоверими подкрепящи документи. По-нататък във връзка с приключването на проекти в член Г, параграф 2, буква г) от приложение II към този регламент се посочва, че крайното салдо от помощта на Съюза се изчислява въз основа на доказаните разходи, които *действително са платени*.

57. Безспорно е, че давностният срок за бивши проекти по ИСПА или проекти по Кохезионния фонд не се урежда от специални секторни правила. Ето защо считам, че недоказването от страна на дружеството на свързаните с договорите за обществена поръчка разходи в съответствие с правилата за прилагане представлява нередност по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95. Следователно важат правилата, уреждащи прилагането на предвидения в член 3, параграф 1 от този регламент давностен срок.

32 — Вж. член 16а от Регламент № 1164/94. Относно приключването на проекти вж. посочените в точка 37 по-горе Насоки за приключване. Макар първоначалното решение по ИСПА да е прието съгласно Регламент № 1267/1999, в анализа си ще се позовавам на разпоредбите от Регламент № 1164/94, тъй като именно предвидените в него правила, по-специално съдържащите се в приложение II правила за прилагане, уреждат приключването на разглеждания в главното производство проект. Ето защо ще се позовавам на разпоредбите от Регламент № 1267/1999 само ако се налага конкретизиране.

33 — Вж. точка 41 и бележка под линия 29 по-горе.

34 — Вж. заключенията, посочени в точка 43 по-горе.

35 — В качеството си на краен получател на средства от бюджета на Съюза дружеството може да се разглежда като икономически оператор за целите на Регламент № 2988/95. Вж. например решение от 21 декември 2011 г., *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, EU:C:2011:867, т. 45).

По първия и втория въпрос

58. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска насоки относно тълкуването на понятието „многогодишна програма“ в текста на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95. Целта на втория въпрос е да се установи дали Проектът представлява такава програма по смисъла на посочената разпоредба. Въпросите са тясно свързани, поради което ще ги разгледам заедно.

59. Според мен при липсата на каквото и да е определение на понятието за „многогодишна програма“ в Регламент № 2988/95 е необходимо най-напред въпросният израз да се разгледа в контекста, в който се използва, и с оглед на целите на този регламент³⁶.

60. Понятието „многогодишна програма“ не е общоизвестно. Според мен то е по-скоро технически термин, който може да се използва за финансово програмиране в областта на бюджета на Съюза.

61. В този контекст понятието за многогодишна програма следва да се разграничава от Многогодишната финансова рамка (спомената в член 312 ДФЕС)³⁷. Общото понятие „многогодишна програма“ се отнася за широкия спектър от политики на Съюза, които се изпълняват чрез фондове, предоставящи финансова подкрепа на бенефициери с посредничеството на държавите членки. Проектите по Кохезионния фонд и бившите проекти по ИСПА са примери за такива „програми“. Какво означава качествено прилагателно „многогодишна“?

62. Комисията твърди, че думата „многогодишна“ означава период, който е по-дълъг от една година.

63. Макар това да е вярно, според мен по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 разглежданият период трябва да е с продължителност поне две години. Първо, периодът от една година заедно с част от следващата година не е съвсем в съзвучие с идеята за „многогодишна“ продължителност. Второ, това виждане намира отражение в структурата на правната уредба относно разпределянето на бюджетните ангажименти³⁸. Съгласно Регламент № 1164/94 бюджетните ангажименти по-специално за проекти, които трябва да се осъществят за период от две или повече години, като общо правило се извършват на годишни вноски. Ангажиментите по отношение на първата годишна вноска се осъществяват при приемането от страна на Комисията на решението за предоставяне на финансовата помощ. Ангажиментите по отношение на следващите годишни вноски се основават на финансовия меморандум за

36 — Вж. решение от 16 юли 2015 г., *Maïstrellis* (C-222/14, EU:C:2015:473, т. 30 и цитираната съдебна практика).

37 — Член 312, параграф 1 ДФЕС гласи, че многогодишната финансова рамка: i) цели да осигури систематичност в развитието на разходите на Съюза в рамките на неговите собствени ресурси; ii) трябва да се установи за срок от поне пет години; и iii) годишният бюджет на Съюза трябва да е в съответствие с нея. Не става въпрос за бюджета. Концепцията за многогодишната финансова рамка е въведена в Договорите на 1 декември 2009 г. с Договора от Лисабон. Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, стр. 1) въвежда допълнителни разпоредби с цел хармонизиране на Финансовия регламент с промените, внесени с Договора от Лисабон (вж. предложението на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за годишния бюджет на Съюза COM(2010) 815 окончателен). Според мен многогодишната финансова рамка е инструмент за финансово програмиране и бюджетна дисциплина, предназначен да гарантира, че разходите на Съюза са предвидими и остават в рамките на договорените граници.

38 — Правнообвързващи обещания за разходване на средства, които не е задължително да бъдат изплатени през същата година, а могат да бъдат разпределени за няколко финансови години. Вж. член 11 от Регламент № 1164/94, споменат в точка 15 по-горе.

разглеждания проект³⁹. Този модел за бюджетни ангажименти е описан в предложението на Комисията относно създаването на Инструмент за предприєдинителна структурна политика като „по-проста и по-ефективна система“, която действа във връзка с „многогодишни проекти“⁴⁰. [неофициален превод]

64. Обхватът на понятието „програма“ е достатъчно широк, за да включи както сферата на политиката на Съюза (стратегията по ИСПА и Кохезионния фонд), така и прилаганите в държавите членки мерки — като строителните проекти — за изпълнение на тези политики.

65. Обхваща ли член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95 и двата вида програми?

66. По мое мнение не.

67. Член 1, параграф 2 от този регламент определя понятието за нередност като нарушение на правото на Съюза в резултат на действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза. Това е позоваване на мерките, въведени за изпълнение на политиките на ЕС в държавите членки посредством отпускането на помощ на бенефициери. Разглежданото в главното производство дружество е пример за предвидения вид бенефициери.

68. Първото, второто и третото съображение от Регламент № 2988/95 затвърждават мнението, че посоченото в член 3, параграф 1, втора алинея понятие за „многогодишна програма“ се отнася до проекти, създадени за изпълнение на политиките на Съюза⁴¹. Именно във връзка с такива проекти средствата на Съюза, управлявани от компетентните органи на държавите членки, се изплащат на бенефициерите.

69. На това равнище започва да действа Регламент № 2988/95. Според мен той не е предназначен за равнището, на което Многогодишната финансова рамка определя разходите за спектъра от програми по политиките на Съюза, включително Кохезионния фонд.

70. Запитващата юрисдикция иска по-специално да се установи дали думите „мерки“ и „проект“ се обхващат от понятието за многогодишна *програма* в член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95.

71. Считаю, че и двете думи се включват в обхвата на понятието за „многогодишна програма“.

72. Във връзка с Кохезионния фонд член 1, параграф 3 от Регламент № 1164/94 потвърждава, че може да се отпуска помощ за проекти, етапи от проекти или групи от проекти. Член 3 определя мерките, за които може да се предоставя помощ. От член 3, параграф 2 следва, че помощта се предоставя не само за проекти, но и за съпътстващи мерки, като подготвителни проучвания във връзка с имащи право на финансиране проекти и мерки за оказване на техническа помощ, включително рекламни и информационни кампании⁴².

39 — Вж. член В, параграф 2, буква а) от приложение II към Регламент № 1164/94.

40 — Предложение на Комисията за Регламент (ЕО) относно създаването на инструмент за предприєдинителна структурна политика от 18 март 1998 година, СОМ(1998) 138 окончателен, стр. 7.

41 — Вж. точка 6 по-горе.

42 — Вж. Регламент № 1164/94, член 3, параграф 2, първо и второ тире. Вж. също определението за „проект“ в член А, параграф 2 от приложение II към този регламент.

73. Следователно според замисъла на Регламент № 1164/94 думата „мерки“ има по-широк смисъл от „проекти“. Тя обхваща проекти, етапи от проекти и групи от проекти, заедно със съпътстващите мерки, изброени в член 3, параграф 2 от този регламент⁴³.

74. Според запитващата юрисдикция понятията „мярка“, „проект“ и „програма“ са използвани като взаимозаменяеми в първоначалното решение по ИСПА, решението за изменение от 27 декември 2004 г. и във Финансовия меморандум. Последователност в терминологията в тези документи би допринесла за по-голяма яснота. Въпреки това от правната уредба следва, че както терминът „мярка“, така и терминът „проект“ попадат в обхвата на понятието „програма“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95.

75. Що се отнася до въпроса дали разглежданият в главното производство строителен проект попада в обхвата на понятието за „многогодишна програма“ по смисъла на посочената разпоредба, считам, че това е така поради следните съображения.

76. На първо място, става въпрос за проект в областта на околната среда по смисъла на член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от Регламент № 1164/94 (вж. също така член А, параграф 2, буква а) от приложение II). Естеството на разглеждания проект — въвеждане на система за управление на отпадъците за регион Алитус — отговаря на изискванията на член 2, параграф 2 от Регламент № 1267/1999, доколкото дава възможност на Литва да се съобрази с достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда, по-конкретно във връзка с управлението на отпадъци, и с целите на своето Партньорство за присъединяване⁴⁴.

77. На второ място, Проектът е изготвен в съответствие с член 7, параграф 1 и член 8, параграф 1 от Регламент № 1267/1999. В първоначалното решение по ИСПА от 13 декември 2001 г. за крайна дата на строителния проект е предвиден 31 декември 2004 г. Следователно Проектът е трябвало да приключи в рамките на срок от три години (плюс допълнителни две години, през които трябва да се извършат плащанията). При все това на 27 декември 2004 г. обаче Комисията приема решение, с което изменя Финансовия меморандум, като посочва, че за крайна дата на строителния проект е предвиден 31 декември 2008 г. Съгласно член 8, параграф 1, буква а) от Регламент № 1267/1999 задълженията се осъществяват в рамките на периода от решението до крайната дата на годишни траншове. Следователно са поети задължения за периода от 13 декември 2001 г. — датата на първоначалното решение по ИСПА — до 31 декември 2008 г. Това очевидно е многогодишен период.

78. Накрая, за да има право на помощ от Съюза съгласно Регламент № 1267/1999, строителният проект трябва да има достатъчен обхват, за да окаже значимо въздействие върху опазването на околната среда⁴⁵. Това обстоятелство, заедно с периода, определен в решенията на Комисията за одобрение на помощта и Финансовия меморандум (след изменението), потвърждава, че строителният проект попада в обхвата на понятието за многогодишна програма.

79. Според мен в случаите, в които е предоставена финансова помощ от Общността по Регламент № 1267/1999 за проект, който: i) представлява допустима мярка по смисъла на член 2, параграф 2 от този регламент; ii) е създаден въз основа на решение на Комисията и Финансов меморандум, които са били договорени между Комисията и компетентните органи на съответната държава членка; и iii) е изпълнен в срок от поне две години, такъв проект попада в обхвата на понятието за многогодишна програма по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея

43 — Вж. например член В, параграф 1 от приложение II към Регламент № 1164/94 относно бюджетните ангажименти.

44 — Вж. т. 4 от приложението към Решение 2002/89, където в раздел „Околна среда“ се посочва, че пълното транспониране на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда, в частност прилагане във връзка с управлението на отпадъците, е сред приоритетите и междинните цели, които са посочени в Партньорството за присъединяване на Литва.

45 — Вж. член 2, параграф 2 от Регламент № 1267/1999.

от Регламент № 2988/95. Ето защо, при условие че проверката от запитващата юрисдикция покаже, че проект като този за разработване на система за управление на отпадъците за регион Алитус, Литва, отговаря на тези условия, такъв вид проект може да представлява многогодишна програма по смисъла на Регламент № 2988/95.

По третия въпрос

Общи бележки

80. Ако разработването на система за управление на отпадъците за регион Алитус наистина попада в обхвата на понятието за многогодишна програма по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95, с третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи кой момент представлява началото на давностния срок по тази разпоредба?

81. Всъщност съгласно предвиденото в член 267 ДФЕС разпределяне на правомощията между юрисдикциите на Европейския съюз и националните юрисдикции поначало задължение на националната юрисдикция е да провери дали във висящото пред нея дело са изпълнени фактическите предпоставки, за да се приложи норма на Съюза, като Съдът евентуално може, когато се произнеса по преюдициално запитване, да даде пояснения, за да насочи националната юрисдикция при тълкуването на тази норма⁴⁶. Следователно Съдът трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши разглеждания спор. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени⁴⁷. Националният съд трябва да провери фактите, породили спора, с който той е сезиран, и да установи последиците от тях за съдебното решение, което трябва да постанови.

82. От преюдициалното запитване е видно, че запитващата юрисдикция иска да се установи как се прилага давностният срок по член 3, параграф 1 към предмета на делото по главното производство. От направения в точка 79 по-горе извод по мое мнение следва, че строителният проект действително представлява многогодишна програма по смисъла на тази разпоредба. Член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95 гласи: „[в] случай на многогодишна програма срокът за давност във всеки случай продължава, докато програмата изрично не бъде прекратена“. Следователно е необходимо да се тълкува изразът „изрично не бъде прекратена“, за да се установи как се прилага срокът за давност в настоящия случай. Освен това съгласно текста на разпоредбата в случай на многогодишни програми от решаващо значение е краят, а не началото на давностния срок.

83. Следователно, дори да се отговори на въпроса на запитващата юрисдикция кой момент трябва да се разглежда като *начало* на срока за давност, така няма да се установи дали директорът на ЕМРА е приел спорните решения преди изтичането на срока за давност в случай на многогодишна програма по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95. Необходимо е да се възприеме по-широк подход към третия въпрос, като се определи как се прилага срокът за давност по член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 по отношение на разглежданата в главното производство нередност. Освен това, за да се даде на запитващата юрисдикция по-пълнен отговор, ще разгледам и въпроса как следва да се класифицират разглежданите в главното производство нередности или нередности и как би се прилагал срокът за давност по член 3, параграф 1 при конкретните обстоятелства по делото (вж. т. 86—95 по-долу).

46 — Вж. решение от 11 ноември 2010 г., Danosa (C-232/09, EU:C:2010:674, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика).

47 — Вж. по-специално решение от 17 януари 2013 г. (Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, т. 35).

84. На следващо място, от акта за преюдициално запитване е видно, че обстоятелствата в основата на спора, с който е сезирана запитващата юрисдикция, остават неясни. Датите и последователността на събитията, които са довели до приключването на разглеждания Проект, са посочени. От акта за преюдициално запитване обаче не става ясно дали литовските органи са се договорили с Комисията относно евентуално късно подаване на задължителните документи във връзка с приключването на Проекта, не е посочено и дали подобна договорка (ако има такава) е в съответствие с предвидените в Регламент № 1164/94 правила и Насоките за приключване⁴⁸.

85. Ще разгледам прилагането на давностния срок, предвиден в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, с оглед на посочените обстоятелства.

Член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95

86. Съгласно постоянната практика на Съда Регламент № 2988/95 въвежда: „обща правила [...], отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на [ЕС]“ с цел да се „[противодейства] на действията, насочени срещу финансовите интереси на [ЕС] [...] във всички области“⁴⁹.

87. Посоченият в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 давностен срок цели да гарантира правната сигурност на икономическите оператори⁵⁰. Този принцип изисква по-специално да не се допуска неограничена във времето възможност за преразглеждане на правата и задълженията на оператора спрямо националния орган; трябва да има давностен срок, който се отнася за конкретната нередност; този срок трябва да е предварително определен; и всички правила трябва да са достатъчно предвидими за съответните икономически оператори⁵¹.

88. Член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 определя четиригодишен давностен срок за преследването от момента, в който нередността е извършена, в случаите, които ще нарека „отделни нередности“. В случай на продължаваща или повторно извършена нередност давностният срок започва да тече за период от четири години от датата, на която нередността е прекратена⁵². Нередността се определя като „продължаваща“, когато бездействието, причиняващо нарушение на разпоредбите на правото на Съюза, продължава⁵³. По смисъла на тази разпоредба една нередност е „повторно извършена“, когато е допусната от оператор, който получава икономически облаги от съвкупност от сходни операции, които нарушават една и съща разпоредба от правото на Съюза⁵⁴. За да бъдат разглеждани като повторно извършени, отделните нередности трябва да са достатъчно тясно свързани във времето. Такава хронологична връзка е налице, когато времето, отделящо всяка нередност от предходната, е по-малко от общия четиригодишен давностен срок⁵⁵. В структурата на член 3, параграф 1 общият давностен срок е четири години. Въпреки това ми се струва, че (дори ако разглежданата в главното производство нередност (или нередности) не попада в обхвата на понятието за многогодишна програма) при липсата на необходимите фактически данни Съдът не може да предостави по-нататъшни насоки по въпроса дали настоящото положение води до продължаващи или повторно извършени нередности.

48 — Вж. т. 47 по-горе.

49 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 20 и цитираната съдебна практика). Вж. също третото съображение от преамбюла към Регламент № 2988/95.

50 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 24).

51 — Вж. решение от 5 май 2011 г., Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading (C-201/10 и C-202/10, EU:C:2011:282, т. 32 и цитираната съдебна практика).

52 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 21).

53 — Вж. решение от 2 декември 2004 г., José Peix/Комисия (C-226/03 P, EU:C:2004:768, т. 17).

54 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 49 и цитираната съдебна практика).

55 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 52).

89. За многогодишните програми е предвиден специален давностен срок. В конкретният случай срокът продължава, докато програмата „изрично не бъде прекратена“. Следователно използваният в член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95 израз „срокът за давност“ може да бъде тълкуван в смисъл, че давностният срок за многогодишните програми по принцип е четири години, но във всеки случай той продължава, докато въпросната програма не бъде изрично прекратена, ако същата продължава повече от четири години. Като се има предвид, че Регламент № 2988/95 предвижда общи правила, приложими (за многогодишните програми) за различни сектори, не е учудващо, че законодателят не е посочил конкретен брой години.

90. Според мен това тълкуване отговаря на конкретната цел на разпоредбата на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95 относно многогодишните програми. За такива програми действието на давностния срок не се определя от момента, в който нередността е извършена или е прекратена. Също така давностният срок не е ограничен в рамките на четири години. За разлика от случаите на отделни нередности и на продължаващи или повторно извършени нередности, давностният срок за многогодишните програми зависи от изричното прекратяване на съответната програма. Оттук следва, че срокът може да е по-дълъг от общия четиригодишен период.

91. Що се отнася до понятието за „действие, свързано с разследване или преследване“ по смисъла на член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95 Съдът е постановил, че давностните срокове имат функцията да гарантират правната сигурност, която функция не би била окончателно изпълнена, ако този 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 операции, които са достатъчно точно определени⁵⁶. Следователно член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че за да се квалифицира като „действие с прекъсващ ефект“ по смисъла на тази разпоредба, съответният акт трябва достатъчно точно да определя операциите, по отношение на които съществуват подозрения за нередности⁵⁷.

92. По мое мнение докладът от държавния одит от 17 декември 2009 г. е твърде общ по естеството си, за да представлява такова действие.

93. Член 3, параграф 1, четвърта алинея от Регламент № 2988/95 въвежда абсолютна погасителна давност по отношение на преследването на нередности. Погасителното действие настъпва най-късно на датата, на която изтича срок, равен на двукратния давностен срок от четири години, предвиден в първата алинея от същата разпоредба, ако компетентните власти не са наложили санкция, освен ако административната процедура не е била спряна в съответствие с разпоредбите на член 6, параграф 1⁵⁸. В този смисъл член 3, параграф 1, четвърта алинея от Регламент № 2988/95 допринася за укрепване на правната сигурност за икономическите оператори, като не допуска погасяването да се отлага за неопределено време чрез многократни действия с прекъсващ ефект⁵⁹.

94. Тъй като запитващата юрисдикция не е посочила дали фактите по делото, с което е сезирана, пораждаат продължаващи или повторно извършени нередности, или става дума за повторно извършени действия с прекъсващ ефект, в случая член 3, параграф 1, четвърта алинея от Регламент № 2988/95 не е релевантен.

56 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 41—43). Курсивът е мой.

57 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 47).

58 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 63).

59 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 64).

95. Освен това Съдът вече е разгледал въпроса дали давностните срокове са пропорционални, по-специално при преценката на срока за образуване на производство съгласно националното законодателство в контекста на член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95. Той е постановил, че всеки давностен срок „[...] трябва по-специално да не надхвърля явно необходимото за постигането на целта за защита на финансовите интереси на Съюза [...]“⁶⁰.

Многогодишни програми

96. Считаю, че разглежданият строителен проект е многогодишна програма. Ето защо давностният срок трябва да се определя в съответствие с член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95.

97. Какво означава формулировката „срокът за давност във всеки случай продължава, докато програмата изрично не бъде прекратена“?

98. В писменото си становище литовското правителство твърди, че всички 53 проекта в секторите на околната среда и транспорта, подпомагани първоначално от бившата програма ИСПА (и впоследствие управлявани от Кохезионните фондове), са многогодишни програми. Разглежданият проект е част от тази група мерки. Ето защо то твърди, че давностният срок по член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95 тече, докато всичките 53 проекта не бъдат приключени. Тъй като някои от проектите все още не са приключени, давностният срок продължава да тече. Ще наричам това положение „първата хипотеза“.

99. Литва променя позицията си в хода на устната фаза на производството. Тя се съгласява, че не е необходимо да се доказва, че всичките 53 проекта са приключени, за да се приеме, че срокът за давност по член 3, параграф 1, втора алинея е изрично прекратен.

100. Считаю промяната на позицията на Литва за правилна, защото първата хипотеза не съответства на значението на думата „програма“, която в тази разпоредба се използва с цел да обозначи по-скоро съответния проект или съответната мярка, а не по-широкообхватната политика на Съюза за предоставяне на предприемчивостна помощ за мащабни инфраструктурни проекти. Освен това първата хипотеза не е в съответствие с принципа за предоставяне на правна сигурност на икономическите оператори, който е основополагащ за действието на давностния срок по член 3, параграф 1. Участващите в такива проекти икономически оператори трябва да знаят кои от сделките им са окончателни и кои могат да бъдат предмет на съдебно преследване. Според мен давностен срок, който изтича със завършването на инфраструктурни проекти, в които икономическият оператор не участва и върху които не може да повлияе, не може да е в съответствие с правната сигурност.

101. Комисията твърди, че изричното прекратяване на многогодишна програма настъпва на датата, на която нейните служби приключат даден проект. В настоящото производство това приключване влиза в сила с писмо от 26 юни 2015 г. Ще наричам това положение „втората хипотеза“.

102. Не споделям мнението на Комисията.

103. Струва ми се, че втората хипотеза би дала значителна свобода на действие на Комисията да определя изричното прекратяване на проект по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95. Подобно тълкуване не би отговаряло на изискваната степен на правна сигурност за защита на интересите на икономическите оператори. Така последните могат да

60 — Вж. решение от 5 май 2011 г., Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading (C-201/10 и C-202/10, EU:C:2011:282, т. 38 и цитираната съдебна практика).

бъдат изложени на дълъг период на правна несигурност и на риск да не са в състояние да представят доказателства за редовността на разглежданите операции⁶¹. Би могло освен това да се сметне, че се насърчават (или във всеки случай че не се *предотвратяват*) тромавите практики в администрацията на Комисията. Това е в разрез с принципа на пропорционалност, тъй като давностният срок не се определя от необходимостта от защита на финансовите интереси на Съюза, а по-скоро от темповете на работата на администрацията. Това противоречи и на член 41 от Хартата, който гарантира, че засягащите съответното лице въпроси ще бъдат разглеждани в разумен срок, както и в съответствие с целите на правилата за приключване в Регламент № 1164/94 и Насоките за приключване.

104. Ето защо отхвърлям втората хипотеза.

105. Трудно е да се посочи точният момент, в който приключва даден строителен проект, тъй като това зависи от различни етапи и процеси⁶². Независимо от това Съдът трябва да предостави тълкуване, което отговаря на текста и целите на Регламент № 2988/95 и същевременно е в съответствие с Регламент № 1164/94 (тъй като строителният проект се урежда от специалните правила на последния).

106. Ето защо е необходимо да се тълкуват по съгласуван и последователен начин по-специално правилата, уреждащи плащането на крайното салдо от финансовата помощ, в приложение II към Регламент 1164/94 (и Насоките за приключване), във връзка с израза „програмата изрично не бъде прекратена“ в член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95.

107. В решението на Комисията за одобряване на финансовата помощ се определя размерът на помощта, планът за финансиране и всички условия, както и приблизителната дата на приключване на проекта, която е и крайната дата за допустимост на разходите по Регламент № 1164/94⁶³. Ключовите подробности от това решение следва да се публикуват в *Официален вестник*⁶⁴. Разпоредбите относно Кохезионния фонд предвиждат проверки (член 12, параграф 1) и изискват задължителните документи да бъдат представени на Комисията. Съгласно общата структура, предвидена в член Г, параграф 2, буква г) от приложение II към Регламент № 1164/94, окончателният доклад следва да бъде представен на Комисията в рамките на шест месеца след крайния срок за приключване на работата и за разходите (член Г, параграф 2, буква г), трето тире) или поне в рамките на осемнадесет месеца след крайната дата, посочена в решението за отпускане на помощта, за приключване на работата и на плащанията (член Г, параграф 3). Два месеца след като е получила допустимо заявление за плащане, Комисията трябва да извърши окончателно плащане на компетентния национален орган (член Г, параграф 5). След това от националните органи се изисква да държат всички оправдателни документи на разположение за Комисията в продължение на три години (член Ж, параграф 3).

108. Тези правила не дават възможност да се конкретизира срок за приключване на проектите. Възможни са различни положения в зависимост от обстоятелствата. Струва ми се все пак, че поради връзката между предвидения в Регламент № 1164/94 процес на приключване и изричното прекратяване на проект по смисъла на втората алинея на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 е възможно да се посочи още едно положение, което ще нарека „третата хипотеза“.

61 — Вж. решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, т. 68).

62 — Вж. Специален доклад № 12 от 2008 г. от Европейската сметна палата — Инструмент за предприєдинителна структурна политика (ИСПА), 2000—2006 г., т. 27.

63 — Вж. член 10, параграф 6 от Регламент № 1164/94 и член 8 от Регламент № 16/2003.

64 — Член 10, параграф 7 от Регламент 1164/94.

109. За да се прецени дали проект по Кохезионния фонд (или бивш проект по ИСПА) следва да се счита за изрично прекратен, на първо място, трябва да е ясно дали компетентните национални органи са представили на Комисията допустимо заявление за плащане във връзка със съответния проект. На второ място, следва да се вземат предвид решението на Комисията за одобряване на помощта и определената във Финансовия меморандум крайна дата. На трето място, трябва да се установи дали окончателният доклад е представен на Комисията в съответствие с член Г, параграф 2, буква г), второ тире или член Г, параграф 3 от приложение II към Регламент 1164/94. На четвърто място, трябва да се вземе предвид, че като общо правило Комисията следва да извърши плащането на крайния баланс два месеца след получаване на допустимо заявление за плащане. На пето място, ако не е посочено друго, свързаните с проекта документи трябва да се пазят в продължение на три години, за да може Комисията да извършва финансови проверки⁶⁵. В края на този период следва да се счита, че проектът е изрично прекратен.

110. Според мен третата хипотеза отбелязва края, или „прекратяването“ — съгласно формулировката в Регламент № 2988/95, на даден проект. Подобен подход съответства на общите задължения на Комисията по член 17, параграф 1 ДЕС да изпълнява бюджета и да управлява програмите, както и по-специално задължението ѝ по Регламент № 1164/94 да извършва проверки и да прилага финансови корекции (членове Ж и З от приложение II към този регламент). Освен това третата хипотеза дава възможност на държавите членки да спазват задълженията си. Те включват извършване на необходимите финансови проверки, като установяване на нередности, доказване, че проектът е изпълнен правилно, и получаване на плащане на крайния баланс съгласно този регламент⁶⁶.

111. Макар без съмнение за икономическите оператори да е по-лесно да знаят, че давностният срок има точно определена продължителност (например четири години) и започва с конкретно събитие, този модел не е особено подходящ за понятие като многогодишна програма, на което е присъща гъвкавост. Крайната дата на такава програма може да бъде определена едва след нейното започване. Смятам, че третата хипотеза наистина предоставя достатъчна правна сигурност. Тя гарантира, че правата на икономическите оператори не подлежат на непрекъснато оспорване. Давностният срок се определя въз основа на Регламент № 1164/94, следователно параметрите му са установени предварително и са достатъчно предвидими за съответния икономически оператор. Многогодишните програми са широкомащабни начинания. Вероятно е те да засягат съответстващи по мащаб и комплексни икономически оператори, от които се очаква в някаква степен да познават или да имат достъп до релевантните правила и процедури. Предимство на третата хипотеза може да бъде насърчаването на икономическите оператори да гарантират, че са предоставили в разумен срок на държавите членки необходимия материал за събиране на документите по приключването съгласно законовата уредба.

112. Според мен третата хипотеза е пропорционална, доколкото следва предвидените в Регламент № 1164/94 правила, които гарантират, че държавите членки и Комисията изпълняват съответните си задължения по този регламент. Давностен срок, при чието определяне се взема предвид крайната дата на съответния проект, представянето на окончателния доклад и на допустимото заявление за плащане, заедно с периода от два месеца, в който Комисията може да извърши плащането, плюс период от три години, в който могат да се приложат финансови корекции, съответства на използваните от законодателя правила за защита на финансовите интереси на Съюза и не надхвърля явно необходимото за постигането на тази цел.

65 — Вж. точка 113 по-долу.

66 — Вж. например член 12, параграф 1, букви д) и е) от Регламент № 1164/94. Също така дава възможност на държавите членки да изпълняват ролята си по член 1, параграф 1 от Регламент № 2988/95.

113. Какво става в случаите, в които държавата членка не е представила на Комисията допустимо заявление за плащане (например когато окончателният доклад е представен на Комисията след периода от 18 месеца, предвиден в член Г, параграф 3 от приложение II към Регламент № 1164/94 (както вероятно е в настоящия случай), или изобщо не е изпратен)⁶⁷? Считам, че в подобни случаи трябва да се вземат предвид крайната дата на проекта, посочена във Финансовия меморандум, и решението на Комисията, с което се одобрява проектът. Действителното представяне на окончателния доклад следва да се замести с периода от 18 месеца, считан от крайния срок за завършване на строителните работи и предстоящите плащания от страна на компетентния национален орган по член Г, параграф 3 от приложение II към Регламент № 1164/94. Тогава плащането на крайния баланс при всички случаи следва да се анулира съобразно тази разпоредба и Комисията следва да установи дали е удачно да приложи финансова корекция. В правната разпоредба изглежда има пропуск, доколкото държавите членки са обвързани от задължението да пазят документите в продължение на три години след окончателното плащане, но не е посочен съответен срок за случаите, когато плащането не е извършено. Ако обаче Комисията разполага с неопределен период, за да провери положението, това няма да е в съответствие с принципа на правна сигурност. Също толкова странно ще е, ако съответният период е по-малък от предвидения в член Ж, параграф 3 от приложение II към Регламент № 1164/1994 период от три години. Ето защо смятам, че този период от три години следва също да се включи, ако съответната държава членка не е представила на Комисията допустимо заявление.

114. Явно завършването на строителните работи слага края на даден строителен проект. Тази евентуална четвърта хипотеза по-приемлива ли е от третата?

115. Според мен отговорът на този въпрос е отрицателен.

116. На първо място, правилата за Кохезионния фонд уреждат подробно приключването на проекти⁶⁸, но няма подобни разпоредби, които да определят кога е завършен даден строителен проект. Липсата на такива разпоредби предполага липса на прозрачност и на правна сигурност, ако завършването на строителния проект следва да се счита за неговото изрично прекратяване.

117. На второ място, от гледна точка на съответствието с общите цели на Регламент № 2988/95 приключването на проекта представлява „прекратяване“ в много по-голяма степен, отколкото момента, в който са завършени строителните работи. Макар че една от целите на Регламент № 2988/95 е предоставянето на правна сигурност на икономическите оператори, основната му задача е да защитава финансовите интереси на Европейския съюз чрез преследване на нередностите в рамките на целия спектър от политики на Съюза⁶⁹. Следователно, що се отнася до прилагането на давностния срок, релевантният въпрос е кога средствата на ЕС излизат от бюджета.

118. Ето защо според мен завършването на строителните работи не представлява правдоподобна четвърта хипотеза.

119. Предвидените в Регламент № 1164/94 правила осигуряват известна степен на правна сигурност. Начинът, по който те действат обаче, се различава в зависимост от обстоятелствата.

67 — Вж. приложение 3 към Насоките за приключване.

68 — Вж. точка 37 по-горе.

69 — Вж. точка 6 по-горе.

120. В настоящия случай запитващата юрисдикция е предоставила някои данни относно първоначалното решение по ИСПА⁷⁰. Съдът обаче не разполага с почти никаква информация относно случилото се след изменението на Финансовия меморандум с решението на Комисията от 27 декември 2004 г., освен факта, че променената крайна дата на строителния проект е 31 декември 2008 г. Съгласно член Г, параграф 3 от приложение II към Регламент № 1164/94 окончателният доклад е трябвало да бъде представен на Комисията най-късно до 30 юни 2010 г. (в рамките на 18-месечния срок, предвиден в член Г, параграф 3 от приложение II към Регламент № 1164/94). Запитващата юрисдикция следва да провери кога е трябвало да бъдат извършени плащанията от ЕРМА. В акта за преюдициално запитване няма информация по този въпрос. Също така Съдът не знае дали е представено допустимо заявление за плащане — ако това не е така, няма да важи периодът от два месеца, който би изтекъл на 31 август 2010 г. За да може Комисията да изпълни задължението си да извърши проверки и да установи дали следва да се приложат финансови корекции, е необходимо към изчислението да се добави тригодишният период по член Ж, параграф 3 от приложение II към посочения регламент.

121. Оттук следва, че давностният срок е можел да изтече най-рано на 31 август 2013 г., ако е било представено допустимо заявление за плащане. Той би изтекъл два месеца по-рано (на 30 юни 2013 г.), ако не е било представено такова заявление. При всички случаи, дори и ако датата, до която ЕРМА е трябвало да извърши плащанията, не беше продължена след 31 декември 2008 г., спорните решения от 29 март 2013 г. попадат в рамките на давностния срок.

122. Не е ясно дали литовските органи и Комисията са имали някаква договорка, позволяваща значително по-късно предаване на задължителните документи от определената в изменения Финансов меморандум крайна дата, 31 декември 2008 г.⁷¹ Също така не е ясно дали такава договорка, ако е била направена, би била в съответствие с Регламент № 1164/94. Комисията не е анулирала плащането на крайния баланс поради непредставяне на окончателния доклад съгласно член Г, параграф 3 от приложение II към този регламент. Тя не е задействала и механизма на финансовата корекция. Запитващата юрисдикция трябва да установи наличието на и да провери договорките между Комисията и литовските органи относно приключването на разглеждания Проект.

123. Поради това считам, че ако запитващата юрисдикция потвърди фактическите обстоятелства, 30 юни 2013 г. следва да се приеме за най-ранната дата, на която Проектът е можел да бъде изрично прекратен, и че следователно спорните решения са били приети в рамките на давностния срок, предвиден в член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95.

124. Следва, че за определяне на началния момент на давностния срок по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, когато става въпрос за многогодишна програма, засягаща бивш проект по ИСПА, уреден от разпоредбите на приложение II към Регламент № 1164/94, е необходимо да се установи: i) дали компетентните национални органи на съответната държава членка са представили на Комисията допустимо заявление за плащане съгласно член Г, параграф 5 от приложение II към този регламент; ii) крайната дата за завършване на работата и плащанията, както са предвидени в решението на Комисията за предоставяне на помощ и придружаващият го Финансов меморандум; iii) дали окончателният доклад, изискван по член Г, параграф 2, буква г) от приложение II към регламента, е бил представен на Комисията; iv) дали е изтекъл предвиденият в член Г, параграф 5 от това приложение период от два месеца; и v) дали е изтекъл период от три години (освен ако не е решено друго съгласно член Ж, параграф 3 от приложението), след като Комисията е платила крайното салдо във връзка с

70 — Вж. т. 42—44 по-горе.

71 — В преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция твърди, че на 14 юли 2014 г. Министерството на финансите е представило на Комисията актуализация към доклада от държавния одит заедно с актуализирана декларация за приключване.

проекта. Запитващата юрисдикция следва съответно да установи тези елементи във връзка с проекта за разработване на система за управление на отпадъци за регион Алитус в Литва и с оглед на констатациите си да определи дали свързаната с проекта многогодишна програма е изрично прекратена на 30 юни 2013 г., или на по-късна дата.

Заклучение

125. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че Съдът следва да отговори на поставените въпроси от Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Върховен административен съд на Литва) по следния начин:

„1) В случаите, когато е предоставена финансова помощ на Общността съгласно Регламент (ЕО) № 1267/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно създаването на Инструмент за предприсъединителна структурна политика за проект, който:

- представлява мярка, която може да бъде финансирана, по смисъла на член 2, параграф 2 от този регламент,
- е изготвен въз основа на решение на Комисията и Финансов меморандум, договорен между Комисията и компетентните органи на съответната държава членка, и
- е изпълнен в рамките на период от поне две години,

този проект попада в обхвата на понятието за многогодишна програма по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности. Ако запитващата юрисдикция съответно установи, че проект като разработването на система за управление на отпадъци за регион Алитус, Литва, отговаря на тези условия, такъв тип проект може да представлява многогодишна програма по смисъла на Регламент № 2988/95.

2) За да определи началния момент на давностния срок по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, когато става въпрос за многогодишна програма, свързана с бивш проект по ИСПА, уреден от разпоредбите на приложение II към Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета от 16 май 1994 година относно създаването на Кохезионен фонд, запитващата юрисдикция трябва да установи:

- дали компетентните органи на съответната държава членка са представили на Комисията допустимо заявление за плащане съгласно член Г, параграф 5 от този регламент,
- крайната дата за завършване на работата и плащанията, както са предвидени в решението на Комисията за предоставяне на помощ и придружаващия го Финансов меморандум,
- дали окончателният доклад, изискван по член Г, параграф 2, буква г), е бил представен на Комисията,
- дали е изтекъл предвиденият в член Г, параграф 5 период от два месеца, и
- дали е изтекъл период от три години (освен ако не е решено друго съгласно член Ж, параграф 3, след като Комисията е платила крайното салдо във връзка с проекта.

Следователно запитващата юрисдикция трябва да установи тези обстоятелства по отношение на проекта за разработване на система за управление на отпадъци за регион Алитус в Литва и с оглед на направените констатации да определи дали свързаната с проекта многогодишна програма е изрично прекратена на 30 юни 2013 г., или на по-късна дата“.