



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

29 февруари 2024 година*

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща селскостопанска политика — Подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Член 7 — Административни мерки и санкции — Регламент № 1306/2013 — Членове 54 и 56 — Делегиран регламент № 640/2014 — Член 35 — Възстановяване от лицата, взели участие в извършването на нередността, на неправомерно изплатените суми — Понятие за бенефициер“

По дело C-437/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Riigikohus (Върховен съд, Естония) с акт от 1 юли 2022 г., постъпил в Съда на 4 юли 2022 г., в рамките на наказателно производство срещу

R.M.,

E.M.,

при участието на:

Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet),

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, Т. von Danwitz, P. G. Xuereb (докладчик), А. Kumin и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за естонското правителство, от М. Kriisa, в качеството на представител,

* Език на производството: естонски.

- за датското правителство, от С. Maertens, в качеството на представител, подпомагана от Р. Biering, advokat,
- за Европейската комисия, от F. Blanc, E. Randvere и A. Sauka, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 октомври 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166), на член 54, параграф 1 и член 56, първа алинея от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549, и поправка ОВ L 130, 2016 г., стр. 13), както и на член 35, параграф 6 от Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие (ОВ L 181, 2014 г., стр. 48, и поправка ОВ L 209, 2015 г., стр. 48).
- 2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано в Естония срещу R.M. и E.M., които са обвинени съответно в извършителство на три измами със субсидии в полза на X OÜ (наричано по-нататък „дружество X“) и в съизвършителство на две от тези измами.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 2988/95

- 3 Четвърто съображение от Регламент № 2988/95 гласи:

„[К]ато има предвид, че ефективността на борбата с измамите срещу финансовите интереси на Общността изисква създаването на общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на политиките на Общността“.

4 Член 1 от този регламент предвижда:

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

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

5 Съгласно член 2 от посочения регламент:

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

[...]

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

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

6 Член 4 от същия регламент, където се уточнява обхватът на понятието „административни мерки“, упоменато в член 2 от него, гласи:

„1. Общото правило е, че всяка нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

- посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно,
- посредством частичното или пълното усвояване на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за авансово плащане или по времето на получаването на облагата.

[...]

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

7 Член 5 от Регламент № 2988/95, където се уточнява обхватът на понятието „административни санкции“, упоменато в член 2 от него, предвижда в параграф 1, че умишлено извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до предвидените в тази разпоредба административни санкции, и в частност до плащане на административна глоба.

8 Съгласно член 7 от този регламент:

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

Регламент № 1306/2013

9 Съображение 39 от Регламент № 1306/2013 гласи:

„С оглед на защитата на финансовите интереси на бюджета на [Европейския съюз], държавите членки следва да предприемат мерки с цел да се уверят, че финансираните от [Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)] трансакции са действителни и са правилно извършени. Също така държавите членки следва да предотвратяват, откриват и да се справят ефективно с всякакви нередности или неспазване на задълженията от страна на бенефициерите. За тази цел следва да се прилага Регламент [№ 2988/95]. В случаите на нарушения на секторното законодателство в областта на селското стопанство, когато в правните актове на Съюза не са предвидени подробни правила за административните санкции, държавите членки следва да налагат национални санкции, които следва да бъдат ефективни, възпиращи и пропорционални“.

10 Член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент определя понятието „нередност“ по смисъла на същия регламент като нередност по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/95.

11 Член 54 („Общи разпоредби“) от този регламент предвижда:

„1. За всяко неправомерно плащане, възникнало в резултат на нередност или небрежност, държавите членки изискват възстановяване от бенефициера в срок от 18 месеца след одобрението и където е приложимо — получаването от страна на разплащателната агенция или органа, отговарящ за възстановяването, на контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност. Съответните суми се вписват едновременно с искането за възстановяване в регистъра на длъжниците на разплащателната агенция.

[...]

3. По надлежно обосновани съображения държавите членки могат да решат да не търсят възстановяване на средствата. Решение в този смисъл може да бъде взето само в следните случаи:

[...]

б) ако връщането се окаже невъзможно поради неплатежоспособност, констатирана и призната съгласно националното право, на длъжника или на лицата, носещи юридическа отговорност за нередността.

[...]“.

12 Член 56 („Специални разпоредби по отношение на ЕЗФРСР“) от същия регламент предвижда в първа алинея:

„Когато нередности или небрежност са открити при дейностите или програмите за развитие на селските райони, държавите членки извършват финансовите корекции, като изцяло или частично отменят съответното финансиране от Съюза. Държавите членки вземат предвид естеството и сериозността на разкритите нередности и нивото на финансовата загуба, причинена на ЕЗФРСР“.

13 Член 58 („Защита на финансовите интереси на Съюза“) от Регламент № 1306/2013 предвижда в параграф 1:

„В рамките на [общата селскостопанска политика (ОСП)] държавите членки приемат всички необходими закони, подзаконови и административни разпоредби и вземат всички необходими мерки с оглед осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, по-специално:

[...]

а) възстановяват неправомерните плащания с лихви и завеждат съдебни дела за целта, според случая“.

14 Член 92 („Заинтересовани бенефициери“) предвижда в първа алинея:

„Член 91 се прилага за бенефициери, получаващи директни плащания съгласно Регламент (ЕС) № 1307/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608)], плащания съгласно членове 46 и 47 от Регламент (ЕС) № 1308/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671)] и годишни премии съгласно член 21, параграф 1, букви а) и б), членове 28—31, 33 и 34 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 487)]“.

Делегиран регламент № 640/2014

15 Съгласно член 2, параграф 1, втора алинея, точка 1 от Делегиран регламент № 640/2014 „бенефициер“ означава земеделски стопанин, както е определен в член 4, параграф 1, буква а) и посочен в член 9 от Регламент [№ 1307/2013], бенефициер, който има задължения за кръстосано съответствие по смисъла на член 92 от Регламент [№ 1306/2013], и/или бенефициер, който получава подпомагане за развитието на селските райони, както е посочено в член 2, параграф 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета [от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320)]“.

16 Член 35 („Неспазване на критерии за допустимост, различни от размера на площите или броя на животните, както и на ангажименти или други задължения“) от този делегиран регламент предвижда в параграф 6:

„Когато се установи, че бенефициерът е представил неверни сведения с цел да получи подпомагане или поради небрежност е пропуснал да предостави необходимата информация, подпомагането не се изплаща или се оттегля изцяло. Освен това бенефициерът се изключва от възможността да получава подпомагане по същата мярка или същия вид операция през календарната година на констатацията и през следващата календарна година“.

Регламент № 1303/2013

17 Съгласно член 2 („Определения“) от Регламент № 1303/13, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1):

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[...]

10) „бенефициер“ означава публична или частна организация или физическо лице, които отговарят за започването или за започването и изпълнението на операции, и:

а) в контекста на държавните помощи — организация, която получава помощта, освен когато помощта на предприятие е под 200 000 евро, при което съответната държава членка може да реши, че бенефициер е организацията, която предоставя помощта, без да се засягат регламенти (ЕС) № 1407/2013 [на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 [ДФЕС] към помощта de minimis (ОВ L 352, 2013 г., стр. 1)], (ЕС) № 1408/2013 [на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 [ДФЕС] към помощта de minimis в селскостопанския сектор (ОВ L 352, 2013 г., стр. 9)] и (ЕС) № 717/2014 на Комисията [от 27 юни 2014 година относно прилагането на членове 107 и 108 [ДФЕС] към помощта de minimis в сектора на рибарството и аквакултурите (ОВ L 190, 2014 г., стр. 45)]; и

б) в контекста на финансовите инструменти по втора част, дял IV от настоящия регламент — структурата, която прилага финансовия инструмент или фонда на фондове, в зависимост от случая.

[...]“.

Регламент № 1307/13

18 Член 4 („Определения и свързани разпоредби“) от Регламент № 1307/13 предвижда в параграф 1:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „земеделски стопанин“ означава физическо или юридическо лице, или група физически или юридически лица, независимо какъв е правният статут на тази група и на нейните членове съгласно националното право, чието стопанство се намира в териториалния обхват на Договорите, определен в член 52 от ДЕС във връзка с членове 349 и 355 от ДФЕС, и което осъществява селскостопанска дейност;

[...]“.

Естонското право

19 Съгласно член 38¹, параграф 2 от Kriminaalmenetluse seadustik (Естонски наказателно-процесуален кодекс) публичноправен орган може в рамките на наказателно производство да предяви иск за признаване на публичноправно вземане, ако събитието, породило това вземане, до голяма степен има същите обективни признаци като тези на престъплението, за което се води наказателно преследване.

20 Член 111 („Възстановяване на субсидии“) от Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (Закон за изпълнението на ОСП, RT I 2014, 3) предвижда в параграф 1:

„Ако след изплащането на субсидията се окаже, че в резултат на нередности или небрежност тя е била изплатена неправомерно, и по-специално, ако не е била използвана по предназначение, цялата или част от нея трябва да се възстанови, на основанията и в сроковете, определени с Регламенти [№ 1303/2013 и № 1306/2013] и други приложими регламенти на Съюза, от бенефициера на субсидията, и по-специално от бенефициера на субсидията, който е избран след процедура за подбор.

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 На 7 ноември 2005 г. дружество X е вписано в търговския регистър на Естония, а е заличено от него на 20 юни 2019 г., след сливането си с Y OÜ (наричано по-нататък „дружество Y“). R.M. е управител на дружество X до 18 декември 2015 г., а след това става негов представител. Съпругата му, E.M., е управител на това дружество от 18 декември 2015 г. до неговото заличаване от търговския регистър.

- 22 С присъда на Viru Maakohus (първоинстанционен съд Виру, Естония) от 15 март 2021 г. R.M. е признат за виновен, наред с останалото, за три измами със субсидии. Според този съд, като представител на дружество X, R.M. умишлено е представил невярна информация пред Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (Земеделска информационна и регистрационна служба, Естония, наричана по-нататък „PRIA“), за да получи помощи по линия на програмите за развитие на селските райони в Естония за периода 2007—2013 г. и 2014—2020 г. (наричани по-нататък „процесните помощи“). Оттук той приема, че PRIA е превела неправомерно на дружество X обща сума от 143 737,38 евро под формата на процесните помощи. Наред с R.M. е осъдена и E.M. като съизвършител на две от тези измами със субсидии.
- 23 Освен това този съд осъжда R.M. и E.M. по иска за признаване на публичноправно вземане, който е предявен от Република Естония, представлявана от PRIA, да преведат на тази държава членка размера на процесните помощи, неправомерно получени от дружество X. В тази насока R.M. е осъден да изплати 87 340 евро, а E.M., солидарно с R.M., да изплати останалите 56 397,38 евро.
- 24 R.M. и E.M. обжалват тази присъда както в частта ѝ, в която те са признати за виновни за измами със субсидии, така и в частта ѝ, в която е уважен искът за признаване на публичноправно вземане.
- 25 С присъда от 15 септември 2021 г. Tartu Ringkonnakohtus (Апелативен съд Тарту, Естония) потвърждава присъдата на Viru Maakohus (първоинстанционен съд Виру).
- 26 R.M. и E.M. подават касационни жалби срещу тази присъда пред Riigikohtus (Върховен съд, Естония), запитващата юрисдикция. В подкрепа на тези жалби те по-специално изтъкват, че предявеният от Република Естония иск за признаване на публичноправно вземане трябва да се обяви за недопустим, защото възстановяването на неправомерно получена помощ може да бъде надлежно извършено само ако е в тежест на единствения бенефициер на тази помощ. Въпреки че дружество X било заличено от търговския регистър, след сливането му с дружество Y последното встъпило в неговите права и задължения. Република Естония обаче не изисквала от дружество Y да възстанови процесните помощи.
- 27 На 20 май 2022 г. запитващата юрисдикция постановява частично решение, с което потвърждава присъдата на Tartu Ringkonnakohtus (Апелативен съд Тарту) и на Viru Maakohus (първоинстанционен съд Виру), по-специално доколкото с тези присъди R.M. и E.M. са признати за виновни за измами със субсидии.
- 28 От друга страна, досежно въпроса дали е възможно от R.M. и от E.M. да се изисква да възстановят процесните помощи, неправомерно получени от дружество X, запитващата юрисдикция смята, че е необходимо да се отправят въпроси до Съда в два аспекта.
- 29 На първо място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали има правно основание, което да допуска възстановяването на тези помощи да се търси от R.M. и от E.M., предвид затрудненото финансово положение на дружество Y, което, изглежда, е пречка то да възстанови помощите, неправомерно получени от дружество X.
- 30 В случая според запитващата юрисдикция ЕЗФРСР е допринесъл за финансирането на програмите за развитие на селските райони в Република Естония за периода 2007—2013 г. и 2014—2020 г., в рамките на които са били отпуснати процесните помощи. Според нея от

практиката на Съда следва, че Регламент № 1306/2013 представлява основанието за възстановяване на такива субсидии дори ако помощите са били предоставени и изплатени преди влизането в сила на този регламент.

- 31 По-конкретно, тя смята, че правното основание за възстановяването на процесните помощи, неправомерно получени от дружество X, е член 56, първа алинея от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 54, параграф 1 от този регламент и с член 35, параграф 6, първо изречение от Регламент № 640/2014. Въпреки че тези разпоредби не предвиждат изрично възможността възстановяването на помощите да се търси от лица, различни от бенефициера, по нейно мнение такава възможност е предвидена в член 7 от Регламент № 2988/95.
- 32 Ето защо запитващата юрисдикция смята, че отговорът на въпроса дали е възможно възстановяването на процесните помощи да се търси от R.M. и от E.M., зависи от това дали член 56, първа алинея и член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, както и член 35, параграф 6, първо изречение от Регламент № 640/2014 могат във връзка с член 7 от Регламент № 2988/95 да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелствата в случая задължението за възстановяване на тези помощи би могло да се прилага и към лицата, които действително не са бенефициерите на споменатите помощи, но все пак са участвали в нередността, довела до неправомерното им изплащане. Според запитващата юрисдикция на свой ред отговорът на този въпрос зависи от това дали и доколко член 7 от Регламент № 2988/95 има директен ефект.
- 33 Тя счита, че нито текстът на Регламент № 2988/95, нито практиката на Съда по член 7 от този регламент позволяват да се направят ясни изводи в тази насока.
- 34 Наистина в решение от 28 октомври 2010 г., *SGS Belgium* и др. (C-367/09, EU:C:2010:648), Съдът изобщо отрекъл наличието при Регламент № 2988/95 на директен ефект, що се отнася до упоменатите в член 5 от него административни санкции, предвид текста на тази разпоредба и на член 7 от този регламент. Тя посочва, че от точки 44—62 от това решение следва също, че санкциите за накърняване на финансовите интереси на Съюза могат да бъдат наложени на лицата по член 7 от цитирания регламент само ако има ясно и недвусмислено правно основание, прието на равнището на Съюза или на държавите членки. Според нея обаче задължението за възстановяване на размера на неправомерно получената помощ представлява не „административна санкция“ по смисъла на член 5 от Регламент № 2988/95, а „административна мярка“ по смисъла на член 4 от този регламент. Тя смята, че това задължение всъщност е просто последица от констатацията, че не са изпълнени необходимите условия за получаване на предимството, което следва от правото на Съюза, така че помощта е неправомерна. Запитващата юрисдикция посочва, че в решение от 18 декември 2014 г., *Somvaio* (C-599/13, EU:C:2014:2462), обаче Съдът е постановил, че след като Регламент № 2988/95 въвежда само общи правила за контрол и санкции с оглед защитата на финансовите интереси на Съюза, възстановяването на неправомерно получената помощ следва да се извърши въз основа на други, евентуално секторни разпоредби.
- 35 Според запитващата юрисдикция има няколко фактора, които подкрепят тълкуване в смисъл, че при обстоятелствата в настоящия случай член 7 от Регламент № 2988/95, разглеждан във връзка с относимия секторен режим на възстановяването на неправомерно изплатени помощи, дава релевантно правно основание възстановяването на процесните помощи да се търси от R.M. и от E.M. От една страна, тя отбелязва, че по настоящото дело

- е налице положение, при което нередността, довела до отпускането на помощта, е следствие от това, че лицата, от които се търси възстановяване, умишлено са представили невярна информация на националните власти. От друга страна, тя изтъква, че не е възможно помощта да бъде възстановена от бенефициера, защото той е престанал да съществува, след като дружество X е прекратено, докато перспективата възстановяване на помощта да се търси от правоприемника на този бенефициер на пръв поглед е несигурна. Запитващата юрисдикция добавя, че при обстоятелствата в настоящия случай R.M. и E.M. могат да се смятат за лица, участвали в нередността, извършена от дружество X, по смисъла на член 7 от Регламент № 2988/95.
- 36 Според нея самият законодател на Съюза, изглежда, смята, че в някои случаи е възможно възстановяването на помощта, изплатена поради нередности в съфинансираните от ЕЗФРСР програми, да се изисква и от лица, които сами по себе си не са обявените бенефициери, както следва по-специално от член 54, параграф 3, буква б) от Регламент № 1306/2013.
- 37 Запитващата юрисдикция добавя, че приемането на положение, при което прекратяването или неплатежоспособността на дадено юридическо лице бенефициер по същество винаги биха водили до невъзможност да бъде възстановена помощ, изплатена неправомерно поради умишлено извършена нередност, сериозно би накърнило финансовите интереси на Съюза.
- 38 На второ място, запитващата юрисдикция посочва, че R.M. и E.M. не само са били представители на дружество X, но и са се редували като едноличен съдружник в това дружество към момента на извършване на измамите, като R.M. е едноличен съдружник и единствен управител от 10 ноември 2005 г. до 18 декември 2015 г., а E.M. е поела тези две функции от последната дата до заличаването на дружество X от търговския регистър. R.M. обаче е продължил да действа от името на това дружество въз основа на пълномощно, издадено от E.M., дори след като е прехвърлил дружествените си дялове и е напуснал управлението на въпросното дружество. Според нея е уместно да се отчита и фактът, че през периода, през който дружество X получава процесните помощи, R.M. и E.M. са съпрузи, така че трябва да се смята, че R.M. и E.M. са реалните бенефициери от това дружество, дейността на което те управляват и контролират.
- 39 Ето защо според запитващата юрисдикция възниква въпросът дали тези фактори могат да се смятат за достатъчни с оглед квалифицирането не само на дружество X, но и на R.M. и E.M. като бенефициери на процесните помощи. Тя счита, че в този случай няма да е необходимо за възстановяването на тези помощи да се изхожда допълнително от член 7 от Регламент № 2988/95.
- 40 При тези условия Riigikohus (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) При обстоятелства като тези по главното производство следва ли от член 7 от Регламент [№ 2988/95] във връзка с член 56, първа алинея и член 54, параграф 1 от Регламент [№ 1306/2013], както и с член 35, параграф 6 от Делегиран регламент [№ 640/2014], основание с директен ефект, за да се изиска от представителите на юридическо лице бенефициер, които умишлено са представили невярна информация с цел получаване чрез измама на помощ, финансирана от [ЕЗФРСР], да възстановят получената чрез измама помощ?

- 2) При обстоятелства като тези по главното производство, при които финансирана от ЕЗФРСР помощ е определена чрез измама и изплатена на дружество с ограничена отговорност (естонско дружество), може ли за бенефициери по смисъла на член 54, параграф 1 от Регламент [№ 1306/2013] и член 35, параграф 6 от Делегиран регламент [№ 640/2014] да се считат и представителите на дружеството бенефициер, които са извършили измамата и освен това към момента на получаване на помощта чрез измама са действителните ползвачи се лица от това дружество?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 41 Съгласно постоянната практика на Съда в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът следва да преформулира въпросите, които са му зададени. Формалното посочване от националната юрисдикция на някои разпоредби от правото на Съюза в преюдициалния ѝ въпрос не е пречка Съдът да даде на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които могат да бъдат полезни за решаването на делото, с което е сезирана, независимо дали тя е посочила съответните разпоредби във въпросите си. В това отношение Съдът следва да изведе от цялата информация, предоставена от националния съд, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (решение от 21 септември 2023 г., *Juan*, C-164/22, EU:C:2023:684, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 42 В тази насока е уместно да се припомни, че съгласно член 4, параграф 1 от Регламент № 2988/95 общото правило, както и в случай на неправомерно получена помощ, е, че всяка нередност включва задължение тази помощ да бъде възстановена. Член 7 от този регламент предвижда, че такава административна мярка може да бъде наложена и на лицата, които са взели участие в извършването на съответната нередност, както и на тези, които са задължени да поемат отговорността за нея или да гарантират, че тя няма да бъде извършена.
- 43 От практиката на Съда обаче следва, че Регламент № 2988/95 единствено установява общи правила за контрол и налагане на санкции с цел защита на финансовите интереси на Съюза. Възстановяването на неправилно използвани средства трябва да се извърши въз основа на други разпоредби, а именно, когато това е необходимо, въз основа на секторни разпоредби (решение от 26 май 2016 г., *Județul Neamț и Județul Vasău*, C-260/14 и C-261/14, EU:C:2016:360, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 44 Пак от тази съдебна практика следва, че когато възстановяването на неправомерно платените суми по програма за помощ, одобрена и съфинансирана от ЕЗФРСР за програмен период 2007—2013 г., се извършва след приключването на този програмен период, тоест след 1 януари 2014 г., възстановяването трябва да се основава на разпоредбите на Регламент № 1306/2013 (решение от 18 януари 2024 г., *Аскос Пропъртис*, C-656/22, EU:C:2024:56, т. 40 и цитираната съдебна практика).

- 45 Като се има предвид, че в настоящия случай процесните помощи са финансирани от ЕЗФРСР, възстановяването на такива помощи трябва да се основава на член 56 от този регламент, тъй като тази разпоредба предвижда, видно от заглавието ѝ, специални разпоредби по отношение на ЕЗФРСР.
- 46 Тази разпоредба, която предвижда досежно ЕЗФРСР, че когато нередности или небрежност са открити при дейностите или програмите за развитие на селските райони, държавите членки извършват финансовите корекции, като изцяло или частично отменят съответното финансиране от Съюза, трябва да се разглежда във връзка, от една страна, с член 54, параграф 1 от този регламент, съгласно който по принцип за всяко неправомерно плащане, възникнало в резултат на нередности или небрежност, държавите членки изискват възстановяване от бенефициера, и от друга страна, с член 35, параграф 6, първо изречение от Делегиран регламент № 640/2014, който уточнява, че когато се установи, че бенефициерът е представил неверни сведения с цел да получи подпомагане, това подпомагане се оттегля изцяло.
- 47 Както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 28 от заключението си, при това положение се налага изводът, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 56, първа алинея от Регламент № 1306/2013, от една страна, във връзка с член 54 от този регламент и с член 35, параграф 6, първо изречение от Делегиран регламент № 640/2014, и от друга, през призмата на член 7 от Регламент № 2988/95, трябва да се тълкува в смисъл, че възстановяването на помощта, финансирана от ЕЗФРСР и получена неправомерно поради действия, представляващи измама, може да се търси не само от бенефициера на тази помощ, но и от лица, които не могат да се считат за бенефициери на посочената помощ, но умишлено са представили невярна информация, за да получат тази помощ.
- 48 За да се отговори на този въпрос, е уместно да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, за целите на тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът, в който тя се вписва, и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 13 юли 2023 г., G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, т. 25 и цитираната съдебна практика).
- 49 На първо място, по отношение на текста на релевантните разпоредби на Регламент № 1306/2013 и на Делегиран регламент № 640/2014 следва да се отбележи, че въз основа само на него не е възможно да се прецени дали възстановяването на дадена неправомерна помощ, визирано от тези разпоредби, може да се изиска от лица, различни от икономическите оператори, които са извършили съответната нередност.
- 50 Действително член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 предвижда, че всяко неправомерно плащане трябва да се изиска „от бенефициера“, но член 56 от този регламент просто посочва предназначението на сумите, възстановени от държавите членки, без обаче да уточнява лицата, от които трябва да се търси това възстановяване. Що се отнася до член 35, параграф 6 от Делегиран регламент № 640/2014, в него се говори за „бенефициер“ на помощта, но там също не се съдържа подобна насока.
- 51 На второ място, досежно контекста, в който се вписват цитираните относими разпоредби, е уместно да се припомни, от една страна, че съображение 39 от Регламент № 1306/2013 подчертава необходимостта държавите членки да предотвратяват, откриват и да се справят ефективно с всякакви нередности, и че за целта те следва да прилагат Регламент

- № 2988/95. Както отбелязва датското правителство в писменото си становище, следователно разпоредбите на Регламент № 1306/2013 трябва да се тълкуват в съзвучие с общите правила на Регламент № 2988/95.
- 52 От друга страна, след като член 54, параграф 3, буква б) от Регламент № 1306/2013 позволява държавите членки да не търсят възстановяване на помощите, които са получени неправомерно поради нередност, ако връщането им се окаже невъзможно поради неплатежоспособност на длъжника „или на лицата, носещи юридическа отговорност за нередността“, трябва да се отбележи, че тази разпоредба би била лишена от полезен ефект по отношение на последните лица, ако възстановяването на съответната помощ не е възможно да се търси и от тези лица.
- 53 На трето място, по отношение на целите на разглежданата правна уредба следва да се отбележи, че като предвиждат задължение за държавите членки да пристъпят към възстановяване на помощите, получени неправомерно поради нередност, освен ако са налице надлежно обосновани съображения да не се извършва такова възстановяване, членове 54 и 56 от Регламент № 1306/2013 и член 35, параграф 6 от Делегиран регламент № 640/2014 имат за цел да защитават финансовите интереси на Съюза, както се потвърждава от член 58, параграф 1, буква д) от Регламент № 1306/2013. Всъщност възможността възстановяването на неправомерно получена помощ да се търси не само от бенефициера на тази помощ, но и, в съответствие с член 7 от Регламент № 2988/95, от „лицата, които са взели участие в [извършването на] нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за [нея] или да гарантират, че тя няма да бъде извършена“, очевидно може да допринесе за постигането на тази цел, в частност когато бенефициерът е юридическо лице, което вече не съществува или не разполага с достатъчно ресурси, за да върне тази помощ. Това тълкуване се обосновава по-конкретно с оглед на визираната в четвърто съображение от Регламент № 2988/95 цел за ефективност на борбата с измамите.
- 54 Оттук следва, че тълкуването на член 56, първа алинея от Регламент № 1306/2013 във връзка с член 54, параграф 1 от този регламент, член 35, параграф 6, първо изречение от Делегиран регламент № 640/2014 и през призмата на член 7 от Регламент № 2988/95, както и с оглед на целта на правната уредба, от която той е част, налага извода, че посоченият член позволява възстановяването на помощта, която е финансирана от ЕЗФРСР и е получена неправомерно поради действия, представляващи измама, да се търси не само от бенефициера на тази помощ, но и от лица, които не могат да се считат за бенефициери на посочената помощ, но умишлено са представили невярна информация, за да получат тази помощ.
- 55 Необходимо е обаче да се провери дали такова тълкуване е съобразено с принципа на правна сигурност, тъй като Съдът е постановил, че връщането на неправомерно изплатени суми може да се извърши само в съответствие с този принцип, който изисква правната уредба на Съюза да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на наложените им с нея задължения (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2014 г., *Somvaio*, C-599/13, EU:C:2014:2462, т. 50, 51 и цитираната съдебна практика).
- 56 В тази насока от практиката на Съда следва, че в рамките на ОСП, когато законодателят на Съюза определя условията за отпускане на определена помощ, изключването, до което води неспазването на едно от тези условия, представлява не санкция, а просто последица от неизпълнението на посочените условия, предвидени в закона (решение от 13 декември 2012 г., *FranceAgriMer*, C-670/11, EU:C:2012:807, т. 64 и цитираната съдебна практика).

- 57 Така, задължението за връщане на неправомерно получена облага чрез неправомерна практика не нарушава принципа на законност. Всъщност констатацията, че необходимите условия за получаване на облагата, произтичаща от правната уредба на Съюза, са били изкуствено създадени, прави при всички случаи получената облага недължима, поради което оправдава задължението за нейното връщане (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2012 г., *FranceAgriMer*, C-670/11, EU:C:2012:807, т. 63—65, 67 и цитираната съдебна практика).
- 58 В тази насока член 4, параграф 4 от Регламент № 2988/95 изрично предвижда, че мерките, предвидени в член 4, параграф 1 от този регламент, включително по-специално задължението за възстановяване на неправомерно получената помощ, не се разглеждат като санкции.
- 59 Всъщност по отношение на лицата, различни от бенефициера и посочени в член 7 от Регламент № 2988/95, задължението за възстановяване на процесната помощ представлява отделно задължение, което е наред със задължението за възстановяване, възложено на бенефициера.
- 60 При това положение се налага изводът, че релевантната в случая правна уредба е достатъчно ясна, що се отнася до наличието на задължение за лицата, които, без да са бенефициери на финансирана от ЕЗФРСР помощ, умишлено са представили невярна информация с оглед нейното получаване, да възстановят тази помощ, по-специално когато бенефициерът на съответната помощ или евентуалният му правоприемник не е в състояние да възстанови съответната сума.
- 61 Действително член 56 от Регламент № 1306/2013 не предвижда изрично такова задължение, но трябва да се тълкува в светлината на съображение 39 от този регламент, където ясно се посочва, че държавите членки следва да предотвратяват, откриват и да се справят ефективно с всякакви нередности от страна на бенефициерите и че за тази цел се прилага Регламент № 2988/95. Също така член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент изрично споменава Регламент № 2988/95, що се отнася до определението на понятието „нередност“. Видно от точка 42 от настоящото решение, по силата на член 7 от Регламент № 2988/95 възстановяване на помощта може да се търси и от лицата, взели участие в извършването на съответната нередност.
- 62 Ето защо лица като тези по главното производство, които — без да се засягат проверките, които трябва да бъдат направени от запитващата юрисдикция в тази насока — умишлено са представили невярна информация, за да получат финансирана от ЕЗФРСР помощ, са длъжни да очакват, че от тях може да бъде поискано възстановяване. Следователно поискването от тези лица да възстановят такава неправомерно получена помощ, не нарушава принципа на правна сигурност.
- 63 С оглед на изложеното дотук на първия въпрос следва да се отговори, че член 56, първа алинея от Регламент № 1306/2013 във връзка, от една страна, с член 54, параграф 1 от този регламент и с член 35, параграф 6, първо изречение от Делегиран регламент № 640/2014, и от друга страна, през призмата на член 7 от Регламент № 2988/95, трябва да се тълкува в смисъл, че възстановяването на помощта, финансирана от ЕЗФРСР и получена неправомерно поради действия, представляващи измама, може да се търси не само от

бенефициера на тази помощ, но и от лица, които не могат да се считат за бенефициери на посочената помощ, но умишлено са представили невярна информация, за да получат тази помощ.

По втория въпрос

- 64 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 54, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 и член 35, параграф 6 от Делегиран регламент № 640/2014 трябва да се тълкуват в смисъл, че когато юридическо лице е получило земеделска помощ поради действия, представляващи измама, отговорност за които носят неговите представители, тези представители могат да се считат за „бенефициери“ на посочената помощ по смисъла на тези разпоредби, защото фактически те получават печалбите, реализирани от това юридическо лице.
- 65 Съгласно член 2, параграф 1, втора алинея, точка 1 от Делегиран регламент № 640/2014, който допълва Регламент № 1306/2013, „бенефициер“ означава земеделски стопанин, както е определен в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1307/2013, бенефициер, който има задължения за кръстосано съответствие по смисъла на член 92 от Регламент № 1306/2013 и/или бенефициер, който получава подпомагане за развитието на селските райони, както е посочено в член 2, параграф 10 от Регламент № 1303/2013.
- 66 Без да се засягат проверките, които трябва да бъдат направени от запитващата юрисдикция, налага се изводът, че в качеството си на представители на дружество X, което е получило разглежданата помощ, R.M. и E.M. не попадат в никоя от тези три категории лица.
- 67 Наистина, видно от отговора на първия въпрос, възстановяването на помощта, финансирана от ЕЗФРСР и получена неправомерно от юридическо лице поради действия, представляващи измама, отговорност за които носят неговите представители, може да се търси и от тези представители, но от този отговор няма как да се заключи, че посочените представители е възможно да бъдат квалифицирани като „бенефициери“ по смисъла на член 2, параграф 1, втора алинея, точка 1 от Делегиран регламент № 640/2014, когато не са изпълнени условията, предвидени за целта от тази разпоредба. Напротив, както личи по-специално от точка 62 от настоящото решение, споменатите представители могат да бъдат задължени да възстановят такава помощ дори когато са действали от името на това юридическо лице, без да имат качеството „бенефициер“.
- 68 С оглед на изложеното дотук на втория въпрос следва да се отговори, че член 35, параграф 6 от Делегиран регламент № 640/2014 трябва да се тълкува в смисъл, че когато юридическо лице е получило земеделска помощ поради действия, представляващи измама, отговорност за които носят неговите представители, тези представители не могат да се считат за „бенефициери“ на тази помощ по смисъла на посочената разпоредба във връзка с член 2, параграф 1, втора алинея, точка 1 от този делегиран регламент, ако не попадат в никоя от трите категории лица, визирани от последната разпоредба, дори ако фактически тези представители получават печалбите, реализирани от това юридическо лице.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Член 56, първа алинея от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета във връзка, от една страна, с член 54, параграф 1 от този регламент и с член 35, параграф 6, първо изречение от Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие, и от друга, през призмата на член 7 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности

трябва да се тълкува в смисъл, че

възстановяването на помощта, финансирана от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и получена неправомерно поради действия, представляващи измама, може да се търси не само от бенефициера на тази помощ, но и от лица, които не могат да се считат за бенефициери на посочената помощ, но умишлено са представили невярна информация, за да получат тази помощ.

- 2) Член 35, параграф 6 от Делегиран регламент № 640/2014

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато юридическо лице е получило земеделска помощ поради действия, представляващи измама, отговорност за които носят неговите представители, тези представители не могат да се считат за „бенефициери“ на тази помощ по смисъла на посочената разпоредба във връзка с член 2, параграф 1, втора алинея, точка 1 от този делегиран регламент, ако не попадат в никоя от трите категории лица, визирани от последната разпоредба, дори ако фактически тези представители получават печалбите, реализирани от това юридическо лице.

Подписи