



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

13 юни 2013 година*

„Земеделие — Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието — Понятие за контролиран период — Възможност за разширяване и разполагане във времето на контролирания период — Цел за ефикасност на проверките — Правна сигурност“

По съединени дела C-671/11—C-676/11

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с актове от 28 ноември 2011 г., постъпили в Съда на 29 декември 2011 г., в рамките на производства по дела

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

срещу

Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes (C-671/11 и C-672/11),

Organisation de producteurs Les Cimes (C-673/11),

Société Agroprovence (C-674/11),

Regalp SA (C-675/11),

Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM) (C-676/11),

СЪДЪТ (четвърти състав),

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

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,

секретар: г-н V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 януари 2013 г.,

* Език на производството: френски.

като има предвид становищата, представени:

- за *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, от J.-C. Balat, avocat,
- за *Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes*, от B. Néouze и O. Delattre, avocats,
- за *Organisation de producteurs Les Cimes, Société Agroprovence* и *Regalp SA*, от G. Lesourd, avocat,
- за *Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM)*, от J.-P. Montenot и T. Apostoliuc, avocats,
- за френското правителство, от г-жа N. Rouam и г-н G. de Bergues, в качеството на представители,
- за полското правителство, от г-н M. Szpunar и B. Majczyna, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-н D. Bianchi и P. Rossi, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 2, параграф 4 от Регламент (ЕИО) № 4045/89 на Съвета от 21 декември 1989 година относно проверките от страна на държавите членки на трансакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, секция „Гарантиране“, и за отмяна на Директива 77/435/ЕИО (ОВ L 388, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 196), изменен с Регламент (ЕО) № 3094/94 на Съвета от 12 декември 1994 г. (ОВ L 328, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 16, стр. 60, наричан по-нататък „Регламент № 4045/89“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на шест спора между *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, правопреемник на *Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor)*, и съответно *Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes*, *Organisation de producteurs Les Cimes*, *Société Agroprovence*, *Regalp SA* и *Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM)* (наричани по-нататък заедно „операторите в главното производство“) относно законосъобразността на възстановяването на помощи на Общността, получени от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция „Гарантиране“.

Правна уредба

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

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

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

[...]“ [неофициален превод].

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

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

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

[...] държавите членки трябва да се насърчават да подсилват проверките на търговските документи на предприятията бенефициери или длъжници, които са извършили в приложение на Директива 77/435/ЕИО [...];

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

[...]

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

- 5 Член 1, параграф 2 от Регламент № 4045/89 гласи:

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

6 Член 2 от посочения регламент предвижда:

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

[...]

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

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

[...]“.

7 Съгласно член 4 от същия регламент:

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

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

Спорове по главното производство и преюдициалните въпроси

- 8 През 2000 г. и 2001 г. са извършени проверки на място на операторите в главното производство в приложение на Регламент № 4045/89. Въз основа на заключенията от извършените проверки Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor), чийто правопреемник е Viniflhor, с правопреемник FranceAgriMer, иска от операторите в главното производство да върнат сумите, получени по финансовите схеми в рамките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“, и в резултат на това издава нареждания за събиране на посочените суми.
- 9 Операторите в главното производство сезират Tribunal administratif de Nîmes (Административен съд Ним) или съответно съда в Марсилия с жалби срещу посочените нареждания за събиране на суми. Постановените от тези две юрисдикции решения са обжалвани пред Cour administrative d'appel de Marseille (Апелативен административен съд Марсилия).
- 10 По шестте дела, с които е сезиран, посоченият съд приема, че понятието „контролиран период“ трябва да се тълкува като свързано с период, приключващ по време на дванадесетте месеца, които предшестват контролния период, и че освен ако в закона или подзаконава разпоредба не е предвидено друго, дванадесетмесечният период е максималният. По всяко от тези дела обаче контролираният период приключил преди периода, предшестващ контролния период.
- 11 Като приема, че по този начин Cour administrative d'appel de Marseille е тълкувал неправилно обхвата на член 2, параграф 4 от Регламент № 4045/89, що се отнася до определянето на контролираните периоди, FranceAgriMer подава жалба пред Conseil d'État.

- 12 Като счита, че отговорът, който следва да се даде по изтъкнатото от FranceAgriMer основание, изисква тълкуване на посочената разпоредба, Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, чиято формулировка е една и съща по всички дела C-671/11—C-676/11:

„Как може да бъде приложена от държава членка възможността, предоставена в член 2, параграф 4 от Регламент № 4045/89 [...], за разширяване на контролирания период и „за периоди [...] предшествващи или следващи едногодиш[ния] период“, определен в този член, като се имат предвид, от една страна, изискванията за защита на финансовите интереси на Общностите, и от друга страна, принципът на правната сигурност и на необходимостта да не се оставят на контролните органи правомощия, които не са точно определени?

В частност:

- Трябва ли контролираният период във всички случаи да приключи в рамките на едногодишния период, предхождащ периода, наречен „контролен“, по време на който контролен период се извършват контролните дейности, защото в противен случай контролът ще бъде опорочен поради нередност, на която контролираното лице би могло да се позове, за да оспори решението, основано на резултатите от този контрол?
 - При утвърдителен отговор на предходния въпрос, как следва да се разбира изрично предвидената в Регламент [№ 4045/89] възможност за разширяване на контролирания период и за периоди, „следващи едногодишния период“?
 - При отрицателен отговор на първия въпрос, трябва ли все пак контролираният период да обхваща период от дванадесет месеца, който приключва по време на контролния период, предхождащ периода, през който е извършен контролът — защото иначе контролът ще бъде опорочен поради нередност, на която контролираното лице би могло да се позове, за да оспори решението, основано на резултатите от този контрол, — или контролът може да засяга само период, който приключва преди началото на предишния контролен период?“.
- 13 С определение на председателя на Съда от 3 февруари 2012 г. дела C-671/11—C-676/11 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

- 14 С тези въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 следва да се тълкува в смисъл, че ако държава членка използва предвидената в тази разпоредба възможност за разширяване, за да не бъде опорочен поради нередност, контролираният период все пак трябва да приключи по време на предишния контролен период или поне да обхване и този период.
- 15 Несъмнено е вярно, че предвид неговия текст член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 — който, като предвижда възможност за разширяване на контрола за предишни и следващи периоди, същевременно не уточнява, че този контрол може да се отнася до периоди, които не приключват по време на предходния контролен период, — дава възможност за различни тълкувания.
- 16 За да се установи обаче при тези обстоятелства кое тълкуване трябва да се възприеме, следва да се има предвид не само посоченият текст, но и общата структура на тази разпоредба и промените, които тя е претърпяла, както и преследваните с Регламент № 4045/89 цели, взети като цяло.

- 17 Що се отнася, на първо място, до целите на Регламент № 4045/89, както следва от първо, трето и четвърто съображение от него във връзка едно с друго, той има за цел да засили ефикасността на проверките, възложени на държавите членки, за да се предотвратят и отстранят нередностите, които могат да съществуват в областта на ФЕОГА.
- 18 За да се гарантира действителното и ефикасно извършване на националните проверки и следователно изискването за защита на финансовите интереси на Европейския съюз, Регламент № 4045/89 поставя самите проверки под надзор и координация, упражнявани от Комисията, както посочва десето съображение от него. Член 2 от този регламент цели именно организирането на единна система за контрол, която функционира под надзора на Комисията. Посредством параграф 4 от този член се осигурява по-специално определена системност и определена периодичност на контрола.
- 19 Тъй като по този начин член 2 от Регламент № 4045/89 има за цел да регламентира контролната дейност на държавите членки за целите на защитата на финансовите интереси на Съюза, продължителността на контролираните периоди и тяхното разполагане във времето трябва да бъдат преценени предвид изискваната от този член цел за ефикасност на проверките.
- 20 В това отношение следва да се приеме, както по-специално твърди Комисията, че за постигане на посочената ефикасност е предвидена възможност държавите членки да разширят контролирания период и извън предишния контролен период, доколкото това позволява да се открият нередности, които биха могли да навредят на финансовите интереси на Съюза.
- 21 Както основателно отбелязват френското и полското правителство, както и Комисията в своите представени на Съда писмени становища, фактът, че оперативни програми често са част от многогодишни рамкови програми, е допълнителен довод край на контролирания период да не се определя императивно по време на предходния контролен период. В противен случай контролът върху изпълнението на договори, отнасящи се до множество финансови години, ще бъде разпокъсан между различни контролни периоди, което би застрашило неговата ефикасност.
- 22 Във всеки случай използването на възможността за разширяване на контролирания период за периоди, предхождащи или следващи периода, който приключва по време на предишния контролен период, зависи от това доколко такова разширяване е от полза за ефикасността на контрола. При съмнения относно правилното извършване на контролираните сделки Регламент № 4045/89 дава право на самия контролен орган да разшири контролирания период както за предишни, така и за следващи периоди, без при това да трябва да се позовава на национална правна уредба, предвиждаща такава възможност.
- 23 Що се отнася, на второ място, до промените в член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89, следва да се отбележи, че в първоначалната редакция на този регламент посочената разпоредба отнася контрола по принцип към календарната година, предхождаща контролния период, като същевременно позволява да се разшири контролираният период за периоди, предишни и следващи тази календарна година. Като предвижда обаче, че занапред контролираният период по принцип приключва по време на предишния контролен период законодателят на Съюза изглежда е искал да облекчи изискванията, тежащи върху държавите членки, що се отнася до определянето на контролирания период. Тълкуване на член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 в смисъл, че занапред контролираният период ще трябва, дори в случай че се използва възможността за разширяване, да приключва по време на предишния контролен период, няма да зачете посоченото желание за облекчаване на изискванията.

- 24 Що се отнася, на трето място, до общата структура на член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89, се налага изводът, че той уточнява ясно и недвусмислено, че контролът, обхващащ период от най-малко дванадесет месеца, може да бъде разширен, което явно означава, че ако се използва възможността за разширяване, този контрол по необходимост трябва да се отнася до период, който надхвърля дванадесет месеца.
- 25 От това следва също, че тълкуване на член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 в смисъл, че контролираният период трябва непременно да приключва по време на предишния контролен период, е несъвместимо с текста на тази разпоредба, доколкото винаги когато първоначално контролираният период бъде продължен до 30 юни, когато е краят на предишния контролен период, вече никакво разширяване не би било възможно.
- 26 Освен това текстът на член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 изключва тълкуване, според което държава членка би могла да се ограничи да контролира период, приключващ преди началото на предишния контролен период, тъй като тази хипотеза нито съответства на изискването първоначално контролираният период да приключва през предишния контролен период, нито представлява разширяване по смисъла на тази разпоредба. В това отношение следва да се напомни, че тълкуването на разпоредба на правото на Съюза не бива да води до лишаване на ясният и точен текст на тази разпоредба от всякакво полезно действие (вж., на последно място, Решение от 6 септември 2012 г. по дело Szor и Punakova, C-147/11 и C-148/11, точка 32), до каквото би довело горепосоченото тълкуване.
- 27 За да се отговори на въпросите, зададени от запитващата юрисдикция, се налага още да се уточни, че редовността на извършените проверки по отношение на контролираните оператори не зависи от това до каква степен провеждането на тези проверки съответства на установените в член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 правила.
- 28 Всъщност, обратно на онова, което твърдят операторите в главното производство, посочената разпоредба само установява организационни правила с цел да гарантира ефикасността на проверките и както следва от точка 18 от настоящото решение, се ограничава да регламентира отношенията между държавите членки и Съюза с цел защитата на неговите финансови интереси. Тази разпоредба обаче не засяга отношенията между контролните органи и контролираните оператори.
- 29 Така член 2, параграф 4 от Регламент № 4045/89 не бива да се тълкува по-специално в смисъл, че предоставя на въпросните оператори право, което им дава възможност да се противопоставят на проверки, различни или по-разширени от посочените в тази разпоредба. Тъй като може да възпрепятства възстановяването на неправилно получените или използвани помощи, подобно право освен това би застрашило защитата на финансовите интереси на Съюза.
- 30 Във всеки случай изискваните от Регламент № 4045/89 проверки се отнасят до оператори, които доброволно са се присъединили към схемата за подпомагане, установена от ФЕОГА, секция „Гарантиране“, и които, за да могат да ползват помощ, са приели извършването на този контрол, за да се провери редовността на използването на ресурсите на Съюза. Тези оператори не биха могли валидно да поставят под въпрос редовността на такъв контрол само поради това че той не е следвал организационните правила, уреждащи отношенията между държавите членки и Комисията.
- 31 Това не променя факта, че правната сигурност на контролираните оператори по отношение на публичните органи, които извършват тези проверки, и евентуално решават дали да предприемат мерки по разследване, е гарантирана от давността срок за разследване, определен в член 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на

български език, 2007 г, глава 1, том 1, стр. 166) по принцип на четири години, считано от момента, в който е извършено нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в резултат на действие или бездействие на икономически оператор, което води или би довело до засягане на бюджета на Съюза. Все пак, както Съдът вече е отбелязал, като цяло целта на давностните срокове е да се гарантира правната сигурност (вж. Решение от 24 юни 2004 г. по дело Handlbauer, C-278/02, Recueil, стр. I-6171, точка 40 и цитираната съдебна практика).

- 32 Следователно не може да се приеме, че задължението на получателя на помощ, предоставена в рамките на установената от ФЕОГА схема за подпомагане, да представи при проверка относно конкретни периоди документи, които се изискват, за да се установи, че субсидиите са валидно изплатени и при изплащането им не е допусната нередност — когато законоустановеният срок за съхранението им, който според член 4 от Регламент № 4045/89 е поне три години, още не е изтекъл, — засяга принципа на правната сигурност.
- 33 От всичко гореизложено следва, че член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент № 4045/89 трябва да се тълкува в смисъл, че когато държава членка използва възможността за разширяване на контролирания период, посоченият период не трябва непременно да приключи по време на предишния контролен период, а може да приключи и след него. Посочената разпоредба обаче трябва също да бъде тълкувана в смисъл, че не предоставя на операторите право, което им дава възможност да се противопоставят на проверки, различни или по-разширени от посочените в нея. Поради това фактът, че дадена проверка се отнася единствено до период, който приключва преди началото на предишния контролен период, сам по себе си не означава, че тази проверка не е редовно извършена по отношение на контролираните оператори.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

Член 2, параграф 4, втора алинея от Регламент (ЕИО) № 4045/89 на Съвета от 21 декември 1989 година относно проверките от страна на държавите членки на транзакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, секция „Гарантиране“, и за отмяна на Директива 77/435/ЕИО, изменен с Регламент (ЕО) № 3094/94 на Съвета от 12 декември 1994 г., трябва да бъде тълкуван в смисъл, че когато държава членка използва възможността за разширяване на контролирания период, този период не трябва непременно да приключи по време на предишния контролен период, а може да приключи и след него. Посочената разпоредба обаче трябва също да бъде тълкувана в смисъл, че не предоставя на операторите право, което им дава възможност да се противопоставят на проверки, различни или по-разширени от посочените в нея. Поради това фактът, че дадена проверка се отнася единствено до период, който приключва преди началото на предишния контролен период, сам по себе си не означава, че тази проверка не е редовно извършена по отношение на контролираните оператори.

Подписи