



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

17 септември 2014 година \*

„Преюдициално запитване — Защита на финансовите интереси на Съюза — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Член 3 — Санкциониране на нередностите — Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) — Събиране на незаконосъобразно получени възстановявания при износ — Давностен срок — Прилагане на по-дълъг национален давностен срок — Общ давностен срок — Административни мерки и санкции“

По дело C-341/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Supremo Tribunal Administrativo (Португалия) с акт от 17 април 2013 г., постъпил в Съда на 24 юни 2013 г., в рамките на производство по дело

**Cruz & Companhia Lda**

срещу

**Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP),**

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, С. G. Fernlund, А. Ó Caoimh, С. Toader (докладчик) и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: Р. Mengozzi,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Cruz & Companhia Lda, от Р. Sousa Machado и F. Duarte Geada, advogados,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes и М. Moreno, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от D. Triantafyllou и Р. Guerra e Andrade, в качеството на представители,

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

\* Език на производството: португалски.

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 3—5 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Cruz & Companhia Lda (наричано по-нататък „Cruz & Companhia“) и Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (Институт за финансиране на земеделието и риболова, наричан по-нататък „IFAP“) по повод на принудителното изпълнение върху възстановявания при износ, получени неправомерно от Cruz & Companhia през пазарната 1995 г.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

Регламент № 2988/95

- 3 Съгласно съображение 3 от Регламент № 2988/95:

„като има предвид, че подробните правила, ръководещи това децентрализирано администриране и мониторинга на тяхната употреба, са предмет на различни подробни разпоредби в съответствие с политиките, които се засягат; като има предвид, че трябва да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Съюза]“.

- 4 В съображение 5 от посочения регламент се посочва, че „нередностите и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторните правила в съответствие с настоящия регламент“.
- 5 Съгласно член 1 от този регламент:

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

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

- 6 Член 3, параграфи 1 и 3 от същия регламент предвижда:

„1. Срокът за давност за процедурите е четири години от момента, в който нередността по смисъла на член 1, параграф 1 е извършена. Въпреки това секторните правила могат да предвиждат и по-кратък срок, който не може да бъде по-малък от три години.

[...]

Срокът за давност се прекъсва от всяко действие на компетентните органи, което е нотифицирано на лицето, свързано с разследването или правните действия, отнасящи се до нередността. Срокът за давност започва да тече отново след всяко действие, което го прекъсва.

[...]

3. Държавите членки запазват възможността да прилагат срок, който е по-дълъг от този, предвиден [...] в параграф 1 [...].“

7 Съгласно член 4 от Регламент № 2988/95:

„1. Общото правило е, че всяк[а] нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

— посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно,

[...]

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс — където това е предвидено — лихвите, които се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

[...]

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

8 Член 5 от посочения регламент гласи:

„1. Преднамерено извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

а) заплащане на административна глоба;

б) заплащане на сума, по-голяма от незаконно придобитата или избегнатата, плюс лихва, когато това е възможно; [...];

в) частичното или пълното премахване на облагата, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал само от част от облагата.

[...]

ж) други санкции от чисто имуществен характер, еквивалентни по характер и обхват, предвиден в секторните правила, приети от Съвета в светлината на особените изисквания на въпросните сектори и в съответствие с осъществяването на правомощията, предоставени на Комисията от Съвета.

2. Без да се засягат разпоредбите, предвидени от секторните правила, съществуващи към момента на влизането в сила на този регламент, другите нередности могат да бъдат санкционирани само посредством тези санкции, които не са еквивалентни на наказателно-правните, предвидени в параграф 1, при условие че тези санкции са особено важни за гарантиране на правилното прилагане на правилата“.

9 Съгласно член 11 от Регламент № 2988/95 посоченият регламент влиза в сила на 26 декември 1995 г.

Регламент (ЕИО) № 729/70

10 Член 1, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 година за финансиране на общата селскостопанска политика (ОВ L 94, стр. 13), изменен с Регламент (ЕО) № 1287/95 на Съвета от 22 май 1995 г. (ОВ L 125, стр. 1, наричан по-нататък „Регламент № 729/70“), предвижда, че Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) е част от бюджета на Съюза и се състои от две секции, а именно секция „Гарантиране“ и секция „Ориентиране“. Съгласно параграф 2 от посочения член секция „Гарантиране“ финансира по-специално възстановяванията при износ към трети страни.

11 Член 2, параграф 1 от този регламент предвижда:

„1. Възстановяванията при износ към трети страни, отпуснати в съответствие с правилата на [правото на Съюза] в рамките на общата организация на селскостопанските пазари, се финансират съгласно член 1, параграф 2, буква а).

[...]“ [неофициален превод].

12 Член 4 от посочения регламент гласи следното:

„1. Всяка държава членка съобщава на Комисията:

а) подробни данни за службите и органите, които тя е акредитирала за изплащане на разходите по членове 2 и 3, наричани по-нататък „разплащателни агенции“;

[...]

3. Всяка държава членка съобщава на Комисията [определени] данни [...] относно разплащателните агенции, [свързани с] тяхното наименование и положение, [с] административните и счетоводни условия и условията на вътрешен контрол, при които се осъществяват плащанията по отношение на изпълнението на правилата на [правото на Съюза] в рамките на общата селскостопанска политика, [както и с] акта на акредитиране.

Комисията трябва да бъде уведомена незабавно за всяка настъпила промяна.

[...]“ [неофициален превод].

13 Член 5 от Регламент № 729/70 урежда условията, при които Комисията одобрява финансирането, предоставено авансово от националните служби и органи, предвидени в член 4 от същия регламент в рамките на процедурата по уравниване на сметките на ФЕОГА и за целта предвижда по-специално, че решението за уравниване на сметките се отнася до пълнотата, точността и достоверността на предадените сметки.

14 Член 5, параграф 2, буква в) от посочения регламент уточнява, че Комисията:

„решава кои разходи следва да бъдат изключени от финансирането [на Съюза], посочено в членове 2 и 3, когато констатира, че разходите не са извършени в съответствие с правилата [на правото на Съюза].

Преди вземането на всяко решение за отказване на финансиране, писмено се нотифицират заключенията от извършената инспекция от Комисията и отговорите на съответната държава членка, след което двете страни се опитват да постигнат споразумение относно действието, което трябва да бъде предприето.

Ако не е постигнато такова споразумение, държавата членка може да отправи искане за откриване на процедура за помирение на позициите на всяка от страните в срок от четири месеца. На Комисията следва да бъде предоставен доклад за изходния резултат от процедурата, а тя да го прегледа, преди да вземе решение за отказване на финансиране.

Комисията извършва оценка на сумите, които трябва да бъдат изключени, въз основа на сериозността на отчетеното несъответствие. В това отношение Комисията взема предвид естеството и сериозността на нарушението и на причинената финансова щета на [Съюза].

Не може да бъде отказано финансиране за разходите, направени по-рано от двадесет и четири месеца преди писменото уведомление на Комисията до съответната държава членка за резултатите от тези проверки. Тази разпоредба обаче не се прилага относно финансовите последици, които следва да се изведат от:

— нередности по член 8, параграф 2;

— националните помощи или нарушения, за които процедурите, посочени в членове 93 и 169 от Договора, [за ЕО] са приведени в действие“ [неофициален превод].

15 Член 8, параграф 1 от посочения регламент предвижда, че държавите членки вземат необходимите мерки в съответствие с националните закони, подзаконови и административни разпоредби за установяване на действителното и редовно осъществяване на финансираните от ФЕОГА операции, за предотвратяване и санкциониране на нередностите и за възстановяване на изгубените поради нередности или небрежност суми.

16 Член 8, параграф 2 от същия регламент предвижда, че в случай че сумите не бъдат напълно възстановени, финансовите последици от допуснатите нередности или небрежност се понасят от Съюза, с изключение на последиците от нередности или небрежност, допуснати по вина на административните или други органи на държавите членки. Съгласно последната алинея от посочената разпоредба „възстановените суми се изплащат на акредитираните разплащателни агенции, които ги приспадат от разходите, финансирани от [ФЕОГА]. Лихвите по възстановените или изплатени по-късно суми се изплащат на [ФЕОГА]“ [неофициален превод].

#### *Португалското право*

17 От представената пред Съда преписка е видно, че португалското право не предвижда давностен срок за изплащане в полза на бюджета на Съюза на неправомерно получени в посочената държава възстановявания при износ. Член 309 от Гражданския кодекс предвижда общ давностен срок от двадесет години, а член 304, параграф 1 от посочения кодекс гласи:

„[С]лед изтичане на давностния срок ползващото се лице има право да откаже да изпълни престацията или да се противопостави с всички средства на изпълнението на погасеното по давност право“.

18 Декрет-закон № 155/92 от 28 юни 1992 г. определя режима на финансово управление на държавата. Член 36 от него по-специално определя способите за събиране на публични средства, подлежащи на внасяне в държавния бюджет.

19 Член 40 от този декрет-закон гласи:

„1 – Задължението за връщане на получени суми се погасява с изтичането на пет години от получаването им.

2 – Посоченият по-горе срок се прекъсва или спира при настъпване на общите основания за прекъсване или спиране на давността“.

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

- 20 От представената пред Съда преписка е видно, че Cruz & Companhia е дружество с предмет на дейност търговия на вина, ракии и техни производни. В рамките на дейността си дружеството осъществява няколко вноса на вина за Ангола през пазарната 1995 г. на по-ниска цена от тази, която би получило при продажба на виното на пазара на Съюза. Cruz & Companhia иска от Instituto Nacional de Garantia Agrária (Национален институт за гарантиране на земеделието, наричан по-нататък „INGA“) да му бъдат изплатени възстановяванията при износ и за целта представя декларации за разрешаване на износа.
- 21 През 2004 г. INGA иска от Cruz & Companhia да върне неправомерно получени възстановявания при износ в размер на 634 995,78 EUR.
- 22 През 2005 г. INGA образува производство по принудително събиране на това вземане срещу Cruz & Companhia.
- 23 С решение от 28 декември 2011 г. Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (административен и данъчен съд на Viseu, Португалия) отхвърля жалбата на Cruz & Companhia срещу принудителното изпълнение, като приема, че вземането не е погасено по отношение на двадесетгодишния срок, предвиден в член 309 от Гражданския кодекс.
- 24 Cruz & Companhia обжалва това решение пред Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд). По същество дружеството твърди, че прилагането на общия двадесетгодишен давностен срок по отношение на връщането на възстановявания при износ на вино през пазарната 1995 г. от компетентния национален орган противоречи на правото на Съюза, което е пряко приложимо в португалския правен ред, както и на принципите на правна сигурност, на недопускане на дискриминация между общностни и национални спорове и на пропорционалност. В това отношение Cruz & Companhia твърди, че по делото, образувано срещу него, следва да се прилага четиригодишният давностен срок, предвиден в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, тъй като португалското законодателство не предвижда по-дълъг специален давностен срок по смисъла на параграф 3 от същия член. В подкрепа на доводите си жалбоподателят изтъква по-специално изводите от решение Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading (C-201/10 и C-202/10, EU:C:2011:282).
- 25 Впрочем, ако се допусне, че по делото, с което е сезирана запитващата юрисдикция, може да се приложи по-дълъг национален давностен срок съгласно член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95, Cruz & Companhia счита, че въпросният срок трябва да бъде петгодишната давност, предвидена в член 40 от Декрет-закон № 155/92 от 28 юни 1992 г. относно предотвратяване на нередностите, засягащи финансовите интереси на Португалската република, тъй като принципът за недискриминация не допуска предотвратяването на нередностите, засягащи финансовите интереси на Съюза, да се погасява в срок, който е четири пъти по-дълъг от приложимия към аналогични национални положения.
- 26 От своя страна IFAP изтъква по същество, че давностният срок, предвиден в член 3 от Регламент № 2988/95, не се прилага към предотвратяването на нередности под формата на административни мерки по смисъла на член 4 от посочения регламент. Всъщност правилата относно погасителната давност, съдържащи се в посочения член 3, се отнасят само до мерки, насочени към налагането на административни санкции по смисъла на член 5 от Регламента.

- 27 Запитващата юрисдикция констатира, че решението от 28 декември 2011 г. на Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu е в съответствие с постоянната ѝ съдебна практика, според която давностният срок за връщане на възстановяванията при износ е не срокът, установен в член 40 от Декрет-закон № 155/92, а общият двадесетгодишен давностен срок, определен в член 309 от Гражданския кодекс.
- 28 Въпреки това запитващата юрисдикция има съмнения относно приложимостта на предвидения в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 давностен срок по делото, с което е сезирана. По-специално тя иска да се установи дали тази разпоредба се прилага единствено в отношенията между Съюза и националния орган, изплащащ земеделските помощи, или и в отношенията между този разплащателен орган и получателя на помощи, за които е прието, че са недължимо предоставени. Посочената юрисдикция иска да се установи и дали посоченият четиригодишен давностен срок се прилага не само към административните санкции, посочени в член 5 от Регламент № 2988/95, но и към административните мерки, посочени в член 4 от същия регламент.
- 29 При тези условия Supremo Tribunal Administrativo решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Единствено в отношенията между [Съюза] и [националния] орган, който изплаща помощи от [Съюза], ли се прилага давностният срок за процедурите, предвиден в член 3, параграф 1 от Регламент [№ 2988/95], или този срок се прилага и в отношенията между [националния] орган, който изплаща помощи от [Съюза], и [...] получател[я] на изплатени помощи, за които е прието, че са недължимо предоставени?
- 2) Ако се приеме, че срокът, предвиден в член 3, параграф 1 от [Регламент № 2988/95], е приложим и в отношенията между [националния] орган, който изплаща помощите [...], и получателя на изплатени помощи, за които е прието, че са недължимо предоставени, трябва ли да се счита, че посоченият срок е приложим само за административните санкции по смисъла на член 5 от Регламент № 2988/95 или също при „административни мерки“ по смисъла на член 4, параграф 1 от същия регламент — конкретно при връщането на недължимо получените суми?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По релевантността на отговорите за решаване на спора в главното производство*

- 30 В бележките си португалското правителство изтъква, че спорът в главното производство не може да се тълкува в контекста на разпоредбите на Регламент № 2988/95, доколкото спорът бил не толкова относно давностния срок за административните санкции, колкото относно процедурите по изпълнение на решението за връщане на недължимо предоставени на Cruz & Companhia помощи, т.е. производство по принудително събиране на вземане. Следователно не можело да се прави позоваване на системата за погасяване на санкциите, предвидени в член 3 от посочения регламент, във фазата на изпълнение на влязло в сила съдебно решение, с което се установява задължение за връщане на помощи. Ето защо отговорите на поставените въпроси не били релевантни за постановяване на решение по главното производство.
- 31 Безспорно, както подчертава посоченото правителство, Регламент № 2988/95 не предвижда срок за изпълнение на национално решение, с което е наложена „административна мярка“ по смисъла на посочения регламент.

- 32 Следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактичката рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решения *Pfleger* и др., C-390/12, EU:C:2014:429, т. 26, както и *Melki* и *Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 33 В настоящото производство обаче от акта за преюдициално запитване изрично следва, че запитващата юрисдикция е решила да се произнесе в смисъл, че *Cruz & Companhia* се позовава не пряко на давностния срок за подлежащото на изпълнение задължение, а на давностния срок „за задължението за връщане на получените суми“, произтичащо от мерките, наложени вследствие на констатираните нередности. Следователно запитващата юрисдикция поставя въпросите си с цел да определи по същество доколко с оглед на времето Регламент № 2988/95 регулира действието на административен орган, насочено към приемане на административна мярка за събиране на недължимо получено вземане от бюджета на Съюза.
- 34 При тези условия на поставените от *Supremo Tribunal Administrativo* преюдициални въпроси следва да се отговори по следния начин.

*По същество*

По първия въпрос

- 35 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 3 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че той се прилага към мерките, предприети от националните органи, срещу получателите на помощи от Съюза вследствие на нередности, констатирани от националния орган, компетентен за изплащането на възстановяванията при износ в рамките на ФЕОГА.
- 36 В това отношение следва да се припомни, че в рамките на общата селскостопанска политика съгласно член 2 от Регламент № 729/70 се финансират на основание член 1, параграф 2, буква а) от посочения регламент възстановяванията при износ към трети страни, отпуснати в съответствие с правилата на правото на Съюза в рамките на общата организация на селскостопанските пазари.
- 37 Съгласно член 4 от посочения регламент държавите членки определят службите и органите, акредитирани за изплащане на разходите по членове 2 и 3 от него. По-специално те трябва да съобщят на Комисията административните и счетоводни условия, съгласно които се извършват плащанията във връзка с изпълнението на разпоредбите на правото на Съюза в рамките на общата организация на селскостопанските пазари. От своя страна член 5 от посочения регламент урежда условията, при които Комисията одобрява финансирането, предоставено авансово от националните служби и органи в рамките на процедурата по уравниване на сметките на ФЕОГА.
- 38 Съгласно член 8 от посочения регламент държавите членки вземат необходимите мерки в съответствие с националните закони, подзаконови и административни разпоредби за установяване на действителното и редовно осъществяване на финансираните от ФЕОГА операции, за предотвратяване и санкциониране на нередностите и за възстановяване на



изгубените поради нередности или небрежност суми. В случай че сумите не бъдат напълно възстановени, финансовите последици от допуснатите нередности или небрежност се поемат от Съюза с изключение на нередности или небрежност, допуснати по вина на администрациите или органите на държавите членки. Събраните суми се внасят в полза на разплащателните служби или органи и се приспадат от разходите, финансирани от ФЕОГА.

- 39 От тези разпоредби следва, че държавите членки поначало продължават да отговарят за санкционирането и производствата за нуждите на системите на налози и възстановявания (вж. в този смисъл решение *Mertens и др.*, 178/73—180/73, EU:C:1974:36, т. 16) и че при упражняване на тези правомощия самата редакция на член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 относно събирането от държавите членки на изгубените поради нередности суми изрично въвежда задължение за националните администрации, натоварени с управлението на общностните механизми за намеса в селското стопанство, да събират недължимо или неправомерно платените суми, като в този случай посочените администрации, действащи от името и за сметка на Съюза, нямат право на преценка относно целесъобразността на възстановяването на недължимо или неправомерно отпуснати средства на Съюза (вж. в този смисъл решение *BayWa и др.*, 146/81, 192/81 и 193/81, EU:C:1982:146, т. 30).
- 40 В това отношение, когато претендират възстановяване на неправомерно получени възстановявания при износ от бюджета на Съюза от оператор като *Cruz & Companhia* по главното производство, компетентните национални органи действат от името и за сметка на бюджета на Съюза и санкционират нередност по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95 и следователно действат в приложното поле на посочения регламент.
- 41 С оглед на гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 3 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към мерките, предприети от националните органи, срещу получателите на помощи от Съюза вследствие на нередности, констатирани от националния орган, компетентен за изплащането на възстановяванията при износ в рамките на ФЕОГА.

По втория въпрос

- 42 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали давностният срок, посочен в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, е приложим не само към санкционирането на нередности, водещи до налагането на административни санкции по смисъла на член 5 от посочения регламент, но и към процедурите, водещи до приемането на административни мерки по смисъла на член 4 от същия регламент.
- 43 В това отношение следва да се припомни, че член 1, параграф 1 от Регламент № 2988/95 въвежда „обща правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на [Съюза]“, които, както е видно от трето съображение от посочения регламент, целят да се „противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Съюза] във всички области (решения *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, т. 31, както и *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb* и др., C-278/07 — C-280/07, EU:C:2009:38, т. 20).
- 44 Впрочем член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 определя давностен срок по отношение на санкционирането, който тече от момента на извършване на нередността, която съгласно член 1, параграф 2 от същия регламент представлява „[в]сяко нарушение на разпоредба на правото на [Съюза] в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на [Съюза] (решения *Handlbauer*, EU :C:2004:388, т. 32, както и *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb* и др., EU:C:2009:38, т. 21).

- 45 Оттук следва, че член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 се прилага както към нередностите, които водят до налагане на административна санкция по смисъла на член 5 от този регламент, така и към нередностите, които са предмет на административна мярка по смисъла на член 4 от посочения регламент — мярка, която цели отнемане на незаконно придобитата облага, без обаче да има санкционен характер (вж. в този смисъл решения Handlbauer, EU:C:2004:388, т. 33 и 34, както и Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., EU:C:2009:38, т. 22).
- 46 Въпреки това, що се отнася до главното производство, е необходимо да се изследва, на първо място, дали Регламент № 2988/95 е приложим *ratione temporis*, доколкото неправомерно получените възстановявания при износ от Cruz & Companhia са били платени за операции, осъществени преди влизането в сила на този регламент.
- 47 Преди приемането на Регламент № 2988/95 законодателят на Съюза не е предвидил никакво правило за давност, приложимо за връщането на незаконно придобити облаги от икономическите оператори вследствие на действие или бездействие от тяхна страна, които са имали или биха могли да имат за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза или на бюджетите, управлявани от него (решение Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., EU:C:2009:38, т. 25).
- 48 Поради това преди приемането на посочения регламент споровете относно връщането на суми, недължимо платени по силата на правото на Съюза, при липса на разпоредби на това право, е трябвало да се разрешават от националните юрисдикции, като се прилага съответното национално право при спазване все пак на ограниченията, наложени от общностното право, в смисъл че предвидените в националното право условия не са могли да направят връщането на недължимо платените помощи практически невъзможно или прекомерно трудно и че това законодателство не е трябвало да се прилага по дискриминационен начин по отношение на процедури за разрешаване на вътрешноправни спорове от един и същ вид (вж. решение Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., EU:C:2009:38, т. 26).
- 49 С приемането на Регламент № 2988/95, и в частност на член 3, параграф 1, първа алинея от него, законодателят на Съюза действително иска да въведе общо правило за давност, приложимо в областта, посредством което той иска, от една страна, да определи минимален срок, приложим във всички държави членки, а от друга страна, да се откаже от възможността за събиране на суми, придобити незаконно от бюджета на Съюза след изтичането на четиригодишен период от извършването на нередността, засягаща спорните плащания (решение Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., EU:C:2009:38, т. 27).
- 50 Следователно с приемането на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 и без да се засяга параграф 3 от същия член, законодателят на Съюза е определил един вид общо правило за давност, посредством което той доброволно намалява на четири години периода, през който органите на държавите членки, действащи от името и за сметка на бюджета на Съюза, трябва или е трябвало да върнат такива незаконно придобити предимства (решение Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., EU:C:2009:38, т. 29), с изключение все пак на санкционирането на грешки или нередности, извършени от самите национални органи (вж. в този смисъл решение Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, т. 22).
- 51 Що се отнася до дълговете, възникнали при действието на национално правило за давност, които все още не са погасени съгласно това правило, в резултат на влизането в сила на Регламент № 2988/95 такъв дълг трябва на основание член 3, параграф 1, първа алинея от него по принцип да се погаси в срок от четири години, считано от датата, на която са били извършени нередностите (вж. решение Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., EU:C:2009:38, т. 31).

- 52 При такива обстоятелства съгласно посочената разпоредба всяка незаконно придобита сума от оператор поради нередност, предхождаща влизането в сила на Регламент № 2988/95, трябва по принцип да се разглежда като погасено по давност вземане при липсата на прекъсващ давността акт, приет в рамките на четиригодишния период, следващ извършването на такава нередност — акт, който съгласно член 3, параграф 1, трета алинея от същия регламент, се разбира като действие на компетентните органи, което е нотифицирано на лицето, свързано с разследването или правните действия, отнасящи се до тази нередност) (вж. в този смисъл решение *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb* и др., EU:C:2009:38, т. 32).
- 53 Следователно когато, както в главното производство, е извършвана нередност през цялата 1995 г., такава нередност ще попадне под общото правило за четиригодишна давност и поради това ще бъде погасима по давност през цялата 1999 г. в зависимост от конкретната дата на извършването на посочената нередност през 1995 г., без обаче да се засяга възможността, която държавите членки си запазват по силата на член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95, да предвиждат по-дълги давностни срокове (вж. по аналогия решение *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb* и др., EU:C:2009:38, т. 33).
- 54 На второ място, следва да се вземе предвид фактът, че законодателят на Съюза изрично е предвидил в член 3, параграф 3, от Регламент № 2988/95, че държавите членки могат да прилагат давностни срокове, по-дълги от минималния давностен срок от четири години, предвиден в член 3, параграф 1 от посочения регламент. Всъщност посоченият законодател не е искал да уеднакви приложимите в тази област срокове и че поради това влизането в сила на Регламент № 2988/95 не води до задължение за държавите членки да намалят на четири години давностните срокове, които са имали преди това при липсата на приложими в тази област правила на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 25).
- 55 Следователно в рамките на възможността, предвидена в член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95, държавите членки запазват широко право на преценка при определянето на по-дълги давностни срокове, които да прилагат в случай на нередност, накърняваща финансовите интереси на Съюза (решения *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, т. 54, както и *Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 26).
- 56 В това отношение по-дългите давностни срокове, които държавите членки продължават да имат възможност да прилагат съгласно член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95, могат да бъдат изведени от разпоредби на общото [гражданско] право, предхождащи датата на приемане на този регламент, като държавите могат да установяват такива по-дълги срокове посредством съдебна практика по прилагането на обща разпоредба, предвиждаща давностен срок от над четири години, в областта на връщането на незаконно придобити облаги (решение *Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 29).
- 57 Определянето по отношение на такъв оператор на приложимия давностен срок наистина е по-лесно в случаите, когато този срок е уреден от националния законодател в конкретна приложима в съответната област правна разпоредба. Когато обаче липсва конкретна разпоредба, приложима в областта на връщането на незаконно придобити възстановявания при износ, засягащи бюджета на Съюза, принципът на правна сигурност като цяло допуска прилагането на давностен срок от общ характер, който е предвиден в разпоредба от гражданското право и надвишава срока от четири години по член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 33).

- 58 При все това такава прилагане съответства на принципа на правна сигурност единствено ако е достатъчно предвидимо. В това отношение следва да се напомни, че в рамките на преюдициално производство Съдът не следва да установява дали такава съдебна практика съществува или не (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel* и *Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 34).
- 59 Поради това прилагането на по-дълъг национален давностен срок съгласно член 3, параграф 3 от Регламент № 2988/95 с оглед на предотвратяване на нередностите по смисъла на посочения регламент, не трябва да надхвърля явно необходимото за постигането на целта за защита на финансовите интереси на Съюза (вж. в този смисъл решения *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 79 и *Ze Fu Fleischhandel* и *Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 38).
- 60 Безспорно, от една страна, не е изключено правило за двадесетгодишна давност, изведено от гражданскоправна разпоредба, да е необходимо и пропорционално, по-специално в рамките на спорове между частни лица, с оглед на преследваната от него и определена от националния законодател цел (вж. по аналогия решение *Ze Fu Fleischhandel* и *Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 41). От друга страна, предвид целта за защита на финансовите интереси на Съюза прилагането на десетгодишен давностен срок, изведен от разпоредба на гражданското право на въпросната държава членка, не противоречи на принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл решение *Corman*, EU:C:2010:825, т. 24, 31 и 49).
- 61 За сметка на това, Съдът вече е постановил, че с оглед на посочената цел, за която законодателят е приел, че давност от четири години, и дори от три години, сама по себе си вече е достатъчна, за да позволи на националните органи да санкционират нередности, нарушаващи финансовите му интереси, и може да доведе до приемане на мярка като връщане на незаконно придобити облаги — предоставянето на тези органи на период от тридесет години надхвърля необходимото за администрация, която полага дължимата грижа (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel* и *Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 43).
- 62 Съдът подчертава в този контекст, че администрацията има общо задължение за полагане на дължима грижа при проверка на редовността на извършваните от нея плащания, които се отразяват на бюджета на Съюза, като се има предвид, че държавите членки трябва да изпълняват общото си задължение за полагане на дължима грижа по член 4, параграф 3 от Договора за ЕС, което предполага, че трябва да вземат мерки за бързо отстраняване на нередностите. При тези условия признаването на възможност за държавите членки да предоставят на посочената администрация много по-дълъг период за действие от предвидения в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 би могло в известен смисъл да насърчи инертността на националните органи при санкционирането на „нередностите“ по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95, като същевременно изложи операторите, от една страна, на дълъг период на правна несигурност, и от друга страна, на риск да не са в състояние да представят доказателства за редовността на разглежданите операции след изтичането на такъв период от време (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel* и *Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 44 и 45).
- 63 Подобни съображения се отнасят и за прилагането на двадесетгодишния давностен срок, предвиден в разпоредба на Гражданския кодекс за санкциониране на нередност по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95. Във всички случаи, ако давностен срок от четири години изглежда твърде кратък, за да позволи на националните органи да санкционират нередности, разкриващи известна степен на сложност, националният законодател винаги би могъл в рамките на предвидената по параграф 3 от посочения член възможност да приеме правило за по-дълга давност, както в член 40 от Декрет-закон № 155/92 (вж. в този смисъл решение *Ze Fu Fleischhandel* и *Vion Trading*, EU:C:2011:282, т. 46).

- 64 Все пак следва да се подчертае, че при липсата на подобно правило нередности като разглежданите в главното производство съгласно припомнената в точка 53 от настоящото решение съдебна практика трябва да се считат за погасени по давност с изтичането на четири години, считано от датата на извършването им, като се отчитат действията, прекъсващи давността, предвидени в член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95 и при спазване на максималния срок, посочен в същия член 3, параграф 1, четвърта алинея.
- 65 С оглед на гореизложеното на втория въпрос следва да се отговори, че давностният срок, предвиден в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, се прилага не само към санкционирането на нередности, водещи до налагането на административни санкции по смисъла на член 5 от посочения регламент, но и към процедурите, водещи до приемането на административни мерки по смисъла на член 4 от същия регламент. Макар член 3, параграф 3 от същия регламент да оправомощава държавите членки да прилагат по-дълъг давностен срок от предвидения в параграф 1, първа алинея от този член четиригодишен или тригодишен срок, установен в разпоредби с общ характер преди датата на приемане на посочения регламент, прилагането на двадесетгодишен давностен срок надвишава необходимото за постигането на целта за защита на финансовите интереси на Съюза.

### **По съдебните разноски**

- 66 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 (трети състав) реши:

- 1) **Член 3 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 се прилага към мерките, предприети от националните органи, срещу получателите на помощи от Съюза вследствие на нередности, констатирани от националния орган, компетентен за изплащането на възстановяванията при износ в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА).**
- 2) **Давностният срок, предвиден в член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, се прилага не само към санкционирането на нередности, водещи до налагането на административни санкции по смисъла на член 5 от посочения регламент, но и към процедурите, водещи до приемането на административни мерки по смисъла на член 4 от същия регламент. Макар член 3, параграф 3 от същия регламент да оправомощава държавите членки да прилагат по-дълъг давностен срок от предвидения в параграф 1, първа алинея от този член четиригодишен или тригодишен срок, установен в разпоредби с общ характер преди датата на приемане на посочения регламент, прилагането на двадесетгодишен давностен срок надвишава необходимото за постигането на целта за защита на финансовите интереси на Съюза.**

Подписи