Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

3 октомври 2019 година*

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Член 3, параграф 1 — Давностен срок — Регламенти (ЕИО) № 3887/92 и (ЕО) № 2419/2001 — Интегрирана система за администриране и контрол за определени схеми за помощ на Общността — Възстановяване на недължимо платени суми — Прилагане на по-благоприятното правило за давност“

По дело C-378/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) с акт от 9 май 2018 г., постъпил в Съда на 8 юни 2018 г., в рамките на производство по дело

Landwirtschaftskammer Niedersachsen

срещу

Reinhard Westphal,

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: F. Biltgen (докладчик), председател на състава, J. Malenovský и C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Landwirtschaftskammer Niedersachsen, от P. Averbeck, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от B. Hofstötter и D. Triantafyllou, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 май 2019 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването, от една страна, на член 49, параграфи 5 и 6 и на член 52а от Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията от 11 декември 2001 година относно установяване на подробни правила за прилагането на интегрираната система за администриране и контрол за определени схеми за помощ на Общността, установени с Регламент (ЕИО) № 3508/92 на Съвета (ОВ L 327, 2001 г., стр. 7), изменен с Регламент (ЕО) № 118/2004 на Комисията от 23 януари 2004 г. (ОВ L 17, 2004 г., стр. 7, наричан по-нататък „Регламент № 2419/2001“), и от друга страна, на член 2, параграф 2 и на член 3, параграф 1 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).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Reinhard Westphal и Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Земеделска камара на Долна Саксония, Германия) (наричана по-нататък „Земеделската камара“) относно искане за възстановяване на плащания за площ, получени в рамките на схема за подпомагане на производителите на някои видове полски култури.

Правна уредба

Регламенти (ЕИО) № 3887/92 и № 2419/2001

3 Член 9, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 3887/92 на Комисията от 23 декември 1992 година относно установяване на подробни правила за прилагането на интегрираната система за администриране и контрол за определени схеми за помощ на Общността (ОВ L 391, 1992 г., стр. 36) предвижда различни намаления на размера на отпуснатите помощи, когато бъде установено, че декларираната площ е по-голяма от реално установената площ. Така, ако разликата е по-голяма от 20 % от установената площ, не се отпуска никаква помощ за площ.

4 Член 14 от този регламент определя правилата, приложими в случай на недължимо плащане, но не съдържа никакво правило за давност, приложимо за възстановяването на съответните суми.

5 Регламент № 3887/92 е отменен, считано от 12 декември 2001 г., с Регламент № 2419/2001.

6 Мерките, предвидени в член 9, параграф 2 от Регламент № 3887/92, по същество са възпроизведени в член 32, параграф 1 от Регламент № 2419/2001.

7 Член 49 от Регламент № 2419/2001 въвежда правила за давност, що се отнася до възстановяването на съответните суми в случай на недължимо плащане, със следната формулировка:

„1. Ако е извършено недължимо плащане, производителят е длъжен да възстанови въпросната сума, заедно с лихва, изчислена в съответствие с параграф 3.

[…]

5. Задължението за възстановяване, посочено в параграф 1, не се прилага, ако периодът, изтекъл от датата на плащане на помощта до тази на първото известяване на бенефициера от компетентния орган относно недължимостта на въпросното плащане, е повече от десет години.

Въпреки това периодът, посочен в първа алинея, се ограничава на четири години, ако бенефициерът е действал добросъвестно.

6. Сумите за възстановяване вследствие на прилагането на намаления и изключвания съгласно член 13 и дял IV подлежат във всички случаи на период на давност от четири години.

[…]“. [неофициален превод]

8 Член 52а от този регламент гласи:

„Въпреки предвиденото в член 54, параграф 2 и без да се засягат по-благоприятните правила за давност, установени от държавите членки, член 49, параграф 5 се прилага и спрямо заявленията за помощ, свързани с пазарни години и премийни периоди, започнали преди 1 януари 2002 г., освен ако компетентният орган вече е уведомил бенефициера за недължимостта на въпросното плащане преди 1 февруари 2004 г.“. [неофициален превод]

9 Член 54 („Влизане в сила“) от посочения регламент предвижда в параграф 2:

„[Регламент № 2419/2001] се прилага за заявленията за помощи относно пазарните години и премийни периоди, с начало от 1 януари 2002 г.

[…]“.

Регламент № 2988/95

10 Съгласно трето съображение от Регламент № 2988/95 „трябва да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Европейския съюз] във всички области“.

11 Член 1, параграф 1 от Регламент № 2988/95 има следното съдържание:

„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]“.

12 Съгласно член 2, параграф 2 от Регламент № 2988/95:

„Не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена […] в акт на Общността [преди извършването на нередността]. В случай на последващо изменение на разпоредбите, които налагат административни санкции и се съдържат в правила на [Съюза], по-леката разпоредба ще се приложи с обратно действие“.

13 Член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 гласи:

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

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

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

14 В началото на 2000 г. и на 2001 г. г-н Westphal, земеделски производител, подава заявления за плащания на площ, съгласно схемата за подпомагане на производителите на някои видове полски култури, за двете съответни пазарни години.

15 Земеделската камара отпуска тези помощи, а съответните плащания са направени в течение на посочените години.

16 При проверка на място през януари 2006 г. са установени нередности в данните за земята под угар. След като изслушва г-н Westphal, на 23 юли 2007 г. земеделската камара приема решение, с което отменя частично решенията за отпускане за двете разглеждани години и разпорежда надплатените суми да бъдат възстановени. Размерът на възстановяването е изчислен в съответствие със санкцията в случай на свръхдекларирane на земя под угар, когато се приема, че изобщо не е следвало да се предоставя помощ.

17 Г-н Westphal оспорва по съдебен ред това решение. Въззивният съд отменя решението на земеделската камара от 23 юли 2007 г. в частта, в която то се отнася до сумата, която трябва да бъде възстановена като санкция. Въззивният съд признава, че тази санкция е оправдана съгласно член 9, параграф 2, втора алинея от Регламент № 3887/92, но същевременно приема, че по силата на принципа на прилагане с обратна сила на по-благоприятната санкционна норма, прогласен в член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2988/95, са приложими правилата за давност, залегнали в член 49, параграфи 5 и 6 от Регламент № 2419/2001.

18 Оттук той заключава, че срокът за налагане на санкция е изтекъл по давност, понеже са изминали повече от четири години между датата на изплащане на съответните помощи и датата, на която заявителят е бил уведомен, че помощите са отпуснати без основание. Според въззивния съд така прилагането на правилата за давност, предвидени в член 49 от Регламент № 2419/2001, е направило възможно постигането на резултат, по-благоприятен от този, до който би довело обичайно приложимото правило, а именно член 3, параграф 1, втора алинея, първо изречение от Регламент № 2988/95. Той приема, че всъщност съгласно последната разпоредба давностният срок е щял да започне да тече едва от датата на прекратяване на нередността, през 2004 г., така че срокът за налагане на санкцията нямало да е изтекъл на датата, на която заявителят е узнал за нередовността на подадените от него заявления.

19 Земеделската камара подава ревизионна жалба срещу решението на въззивния съд.

20 Според Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия), запитващата юрисдикция, въззивният съд е тълкувал член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 в смисъл, че той допълва член 49, параграф 5 и че предвидените в член 49, параграф 5 условия за прилагане по-специално що се отнася до началния момент на давностния срок, също са приложими в рамките на член 49, параграф 6.

21 Като се има предвид обаче, че разпоредбите на Регламент № 2988/95 имат междусекторен обхват и че член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 не съдържа никакво уточнение за началния момент на давностния срок, запитващата юрисдикция се пита дали в тази насока следва да се приложи член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95.

22 Ако член 3, параграф 1 не би следвало да се приложи, запитващата юрисдикция си задава въпроса дали приложимите в настоящия случай правила за давност са разпоредби, налагащи административни санкции по смисъла на член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2988/95, спрямо които може да важи принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятната санкционна норма. Запитващата юрисдикция смята, от една страна, че принципът на прилагане с обратна сила на по-благоприятния наказателен закон се отнася само

до измененията на материалното право, а не и до правилата за давност. От друга страна, тъй като според нея този принцип почива на съображения за справедливост, следва да се признае, че с приемането на по-благоприятно правило за давност законодателят със сигурност е направил преоценка и че следователно не е необходимо диференциране във времето, що се отнася до приложимостта на това правило.

23 При отрицателен отговор запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 52а от Регламент № 2419/2001, който предвижда прилагането с обратна сила на правилото за давност по член 49, параграф 5 от този регламент, може да се приложи по аналогия към член 49, параграф 6 от него. Според запитващата юрисдикция от формулировката на член 52а от Регламент № 2419/2001 следва, че за прилагането на член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 не е необходимо конкретно правило и че член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2988/95 гарантира съгласуваността на системата. Ако обаче това не е така, тя смята, че произтичащата оттук празнина в правото би трябвало да може да бъде запълнена по пътя на аналогията.

24 При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Започва ли давностният срок по смисъла на член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 да тече с изплащането на помощта, или началото му се определя съгласно член 3, параграф 1, (в настоящия случай) втора алинея, първо изречение от Регламент № 2988/95?

2) Представляват ли правилата за давност, установени с член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001, респективно с член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, разпоредби, които налагат административни санкции по смисъла на член 2, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2988/95?

3) Може ли член 52а от Регламент № 2419/2001 с установеното в него правило за прилагане с обратна сила на уредбата за давността по член 49, параграф 5 от Регламент № 2419/2001 да се прилага аналогично и по отношение на член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001?

Ако член 3, параграф 1, втора алинея, първо изречение от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 намира приложение (първи въпрос), не е нужно да се отговаря на останалите въпроси; ако той не се прилага, то третият въпрос става безпредметен, ако отговорът на втория въпрос е утвърдителен“.

По първия въпрос

25 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него начален момент на давностния срок съвпада с определения в член 49, параграф 5 от този регламент, т.е. съответства на датата на изплащане на помощта, или дали трябва да бъде определен съгласно член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, считано от датата, на която нередността е прекратена.

26 Като начало следва да се припомни, че съгласно член 1 от Регламент № 2988/95 последният въвежда „общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на [Съюза]“, и то, видно от трето съображение към този регламент, за „да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Съюза] във всички области“ (решения от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 20 и цитираната съдебна практика и от 2 март 2017 г., Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, т. 23).

27 С приемането на този регламент законодателят на Съюза е искал да прогласи поредица от общи принципи, като изиска всички секторни регламенти да спазват тези принципи (вж. в този смисъл решения от 11 март 2008 г., Jager, C-420/06, EU:C:2008:152, т. 61 и от 28 октомври 2010 г., SGS Belgium и др., C-367/09, EU:C:2010:648, т. 37).

28 Освен това с приемането на член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 законодателят на Съюза решава да въведе приложимо в тази област общо правило за давност, с което цели, от една страна, да определи минимален срок, приложим във всички държави членки, а от друга страна, да се откаже от възможността за преследване на нередност, накърняваща финансовите интереси на Съюза, след изтичането на четиригодишен период от нейното извършване (решения от 29 януари 2009 г., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07—C-280/07, EU:C:2009:38, т. 27 и от 22 декември 2010 г., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, т. 39).

29 Следователно от датата на влизане в сила на Регламент № 2988/95 всяка нередност, накърняваща финансовите интереси на Съюза, може — по принцип и с изключение на секторите, за които законодателят на Съюза е предвидил по-къс срок — да бъде преследвана от компетентните органи на държавите членки в срок от четири години (решения от 29 януари 2009 г., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07—C-280/07, EU:C:2009:38, т. 28 и от 22 декември 2010 г., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, т. 40).

30 Член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 определя в областта на преследванията давностен срок, който започва да тече от момента на извършване на нередността, като последната съгласно член 1, параграф 2 от същия регламент е определена като „[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]“ (вж. в този смисъл решения от 29 януари 2009 г., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07—C-280/07, EU:C:2009:38, т. 21 и 22 и от 22 декември 2010 г., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, т. 38).

31 Следователно този срок се прилага както за нередностите, санкционирани с административна мярка в съответствие с член 4 от посочения регламент, състояща се в отнемане на придобитата без основание облага, така и за нередностите, които водят до налагане на административна санкция по смисъла на член 5 от него (вж. в този смисъл решения от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 23 и цитираната съдебна практика и от 2 март 2017 г., Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, т. 26).

32 Съгласно член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 четиригодишният давностен срок за преследване започва да тече от момента, в който е извършена нередността. В съответствие с член 3, параграф 1, втора алинея от посочения регламент в случай на продължаваща или повторно извършена нередност този четиригодишен срок започва да тече от датата, на която нередността е прекратена.

33 Ето защо, като се има предвид, че извършването на нередността изисква да са изпълнени две условия, а именно действие или бездействие, представляващо нарушение на правото на Съюза, както и нанесена вреда на бюджета на Съюза, давностният срок започва да тече от момента, в който настъпи както това действие или бездействие, представляващо нарушение на правото на Съюза, така и нанесената на бюджета вреда, като съгласно практиката на Съда началният момент на давностния срок винаги е датата на по-късното събитие (вж. в този смисъл решения от 6 октомври 2015 г., Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, т. 24—26 и от 2 март 2017 г., Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, т. 47).

34 Залегналото в член 3, параграф 1, първа алинея, първо изречение от Регламент № 2988/95 правило за четиригодишна давност, което е пряко приложимо в държавите членки, може да бъде изключено от секторна уредба по смисъла на член 3, параграф 1, първа алинея, второ изречение от този регламент само когато тази секторна уредба предвижда по-кратък срок, който обаче не е под три години (вж. в този смисъл решения от 29 януари 2009 г., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb и др., C-278/07—C-280/07, EU:C:2009:38, т. 44 и от 22 декември 2010 г., Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, т. 42).

35 На поставения въпрос трябва да се отговори именно през призмата на тези съображения и на постоянната практика на Съда, съгласно която, за да се определи обхватът на разпоредби на правото на Съюза, следва да се вземат предвид едновременно съдържанието, контекстът и целите им (решение от 6 октомври 2015 г., Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, т. 22).

36 В настоящия случай първоначално приложимата по главното производство секторна уредба, а именно Регламент № 3887/92, не съдържа особени разпоредби относно давността, но отмяната на този регламент с Регламент № 2419/2001 води до въвеждането на секторни правила за давност.

37 Действително от текста на член 49, параграф 5 от Регламент № 2419/2001 следва, че за добросъвестния бенефициер задължението за възстановяване в случай на недължимо плащане се погасява по давност с изтичането на период от четири години от датата на плащане на помощта до тази на първото известяване на бенефициера от компетентния орган относно недължимостта на полученото плащане.

38 Независимо дали тази разпоредба представлява дерогираща секторна уредба по смисъла на член 3, параграф 1, първа алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, следва да се приеме за установено, че тя опростява определянето, в сравнение с предвиденото в член 3, параграф 1, на началния момент на давностния срок, тъй като, от една страна, този срок вече се изчислява не от момента на извършване на нередността, а считано от деня на плащането, и от друга, вече не е необходимо да се прави разграничение на нередностите според това дали те са еднократни, или се повтарят.

39 За сметка на това текстът на член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 не съдържа никаква насока, от която да може да се направи извод за наличието на такова опростяване за определянето на момента, от който започва да тече давността, приложима за сумите, които трябва да бъдат възстановени вследствие на прилагането на намаленията и изключванията, предвидени в член 13 и в дял IV от този регламент.

40 В това отношение следва да се припомни, че член 49, параграф 5 от Регламент № 2419/2001 се прилага за всички възстановявания на недължимо платени суми, но приложното поле на член 49, параграф 6 е изрично сведено до възстановяванията, представляващи административни санкции, като пълното или частично лишаване от дадена предоставена облага, както и изключването или оттеглянето на дадена облага за последващ период.

41 При това положение и предвид на начина, по който е структуриран член 49, параграфи 5 и 6 от Регламент № 2419/2001, следва да се приеме, че член 49, параграф 6 представлява изключение от новото правило за изчисляване, което фигурира в член 49, параграф 5.

42 Ето защо началният момент на четиригодишния давностен срок, предвиден в член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001, трябва да се определи съгласно основното правило, а именно това по член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95.

43 Този извод е в съответствие не само с целта на Регламент № 2988/95, припомнена в точка 26 от настоящото решение — да се защитят финансовите интереси на Съюза, но и с целта на Регламент № 2419/2001.

44 Всъщност Регламент № 2419/2001 трябва да се бори с нередностите и измамите при изпълнението на различните схеми за помощ от интегрираната система с цел да се защитят ефективно финансовите интереси на Съюза. За да постигне тази цел, този регламент предвижда намаления и изключвания, които зависят от тежестта на установената в заявлението за помощ нередност и могат да достигат до пълно изключване от една или повече схеми за помощ за определен период (решение от 2 октомври 2014 г., Van Den Broeck, C-525/13, EU:C:2014:2254, т. 31 и цитираната съдебна практика).

45 Случаят тук е именно такъв. Всъщност, за да се постигне споменатата цел, член 9, параграф 2 от Регламент № 3887/92 — въз основа на който на г-н Westphal е разпоредено да направи оспорените възстановявания и съдържанието на който по същество е възпроизведено в член 32, параграф 1 от Регламент № 2419/2001 — предвижда в случаите на декларирана площ в заявлението за помощи за „площ“, надхвърляща определената площ при проверка, санкции, които се изразяват в намаления или изключвания на помощта на Съюза и варират според тежестта на извършеното нарушение (решение от 4 октомври 2007 г., Kruck, C-192/06, EU:C:2007:579, т. 35).

46 Ето защо тълкуване на член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001, което би предоставило на възстановяванията на помощи заради действия, които поради подчертано противоправния си характер водят до санкции, същите условия за изчисляване на давностния срок като приложимите към действия, които водят просто до задължение за възстановяване, не изглежда в съответствие с целта на една достатъчно възпираща и ефективна система от санкции за борба с нередностите и измамите, извършвани при помощите за площ (вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2014 г., Van Den Broeck, C-525/13, EU:C:2014:2254, т. 32 и цитираната съдебна практика).

47 С оглед на изложените дотук съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 49, параграф 6 от Регламент № 2419/2001 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него начален момент на давностния срок се определя съгласно член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 и в случай на продължаваща или повторно извършена нередност съответства на датата, на която нередността е прекратена.

По втория и третия въпрос

48 Предвид отговора на първия въпрос, не е необходимо да се дава отговор на втория и третия въпрос.

По съдебните разноски

49 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 (осми състав) реши:

Член 49, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 2419/2001 на Комисията от 11 декември 2001 година относно установяване на подробни правила за прилагането на интегрираната система за администриране и контрол за определени схеми за помощ на Общността, установени с Регламент (ЕИО) № 3508/92 на Съвета, изменен с Регламент (ЕО) № 118/2004 на Комисията от 23 януари 2004 г., трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него начален момент на давностния срок се определя съгласно член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности и в случай на продължаваща или повторно извършена нередност съответства на датата, на която нередността е прекратена.

Подписи