Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

15 юни 2017 година[1]

„Преюдициалнолно запитване — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Член 3, параграф 1 — Финансиране от Кохезионния фонд — Проект за разработване на регионална система за управление на отпадъци — Нередности — Понятие „многогодишна програма“ — Изрично прекратяване на многогодишната програма — Давностен срок“

По дело C-436/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд на Литва) с акт от 10 юли 2015 г., постъпил в Съда на 10 август 2015 г., в рамките на производство по дело

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

срещу

„Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“ UAB

в присъствието на:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

„Skirnuva“ UAB,

„Parama“ UAB,

„Alkesta“ UAB,

„Dzūkijos statyba“ UAB,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, M. Vilaras (докладчик), J. Malenovský, M. Safjan и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 септември 2016 г.,

1 — Език на производството: литовски.

като има предвид становищата, представени:

— за литовското правителство, от D. Stepanienė и D. Kriaučiūnas, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от S. Papaioannou и S. Charitaki, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от J. Jokubauskaitė, D. Recchia и J. Baquero Cruz, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 януари 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването 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 във връзка със спор между Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Агенцията за управление на проекти по околната среда към литовското министерство на околната среда, наричана по-нататък „управляващият орган“) и „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“ UAB (Център за управление на отпадъците на регион Алитус, Литва, наричан по-нататък „предприятието бенефициер“) относно възстановяване от последното на част от получени от Кохезионния фонд средства.

Правна уредба

Регламент № 2988/95

3 Третото съображение от Регламент № 2988/95 гласи:

„[…] трябва да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Съюза] във всички области“.

4 Член 1 от Регламент № 2988/95 гласи:

„1. За целите на защитата на финансовите интереси на [Европейския съюз], 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 Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат [ощетяването] 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 Член 3, параграф 1 от споменатия регламент предвижда:

„[…] давност[ният срок] 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 [давностният срок] започва да тече от датата, на която нередността е прекратена. В случай на многогодишна програма [давностният срок] във всеки случай продължава, докато програмата изрично не бъде прекратена.

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

Въпреки това [давностният срок се счита за изтекъл] най-късно на датата, на която изтича срок равен на двукратния давностен срок, ако компетентните власти не са наложили санкция, освен ако административната процедура не е била [спряна] в съответствие с разпоредбите на член 6, параграф 1“.

6 Член 4, параграф 1 от същия регламент гласи:

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

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

[…]“.

Правна уредба относно Кохезионния фонд

Регламент (ЕО) № 1164/94

7 Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета от 16 май 1994 година относно създаването на Кохезионния фонд (ОВ L 130, 1994 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 1264/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. (ОВ L 161, 1999 г., стр. 57), Регламент (ЕО) № 1265/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. (ОВ L 161, 1999 г., стр. 62) и Акта относно условията за присъединяването към Европейския съюз на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33) (наричан по-нататък „Регламент №°1164/94“), се създава Кохезионен фонд, наричан по-нататък в същия регламент „фондът“.

8 Член 1, параграф 3 от Регламент № 1164/94 предвижда:

„Фондът може да участва във финансирането на:

— проекти

или

— отделни технически и финансово независими етапи от проекти

или

— групи от свързани с ясна стратегия проекти, които логически съставляват едно цяло“. [неофициален превод]

9 Член 3, параграф 1 от Регламент № 1164/1994 урежда „допустимите“ за финансиране от Кохезионния фонд дейности както следва:

„Фондът може да отпуска финансиране за:

— насочени към постигане на целите по член 130c от Договора [член 191 ДФЕС] екологични проекти […]

[…]“. [неофициален превод]

10 Съгласно член 4 от същия регламент предвидените за Литва средства би трябвало да се предоставят за периода 2004—2006 г.

11 Член 10 от Регламент № 1164/94 предвижда следните правила за одобряване на проектите:

„1. Финансираните от Фонда проекти се приемат от Комисията в сътрудничество с държавата членка бенефициер.

[…]

3. Заявления за финансиране на проекти в съответствие с член 3, параграф 1 се внасят от държавата членка бенефициер. Проектите, включително пакетите от свързани помежду си проекти, следва да са достатъчно мащабни, за да гарантират съществено въздействие в областта на опазване на околната среда […].

4. Заявлението съдържа информация относно: органа, отговарящ за изпълнението […].

[…]

6. […] Комисията взема решение за предоставянето на помощ от Фонда, при условие че изискванията по настоящия член са изпълнени, като общо правило в рамките на три месеца от получаване на заявлението. Решенията на Комисията, с които се одобряват проекти, етапи от проекти или групи от свързани пакети, определят размера на финансова подкрепа и конкретизират план за финансиране, заедно с всички разпоредби и условия, необходими за изпълнението на проектите.

7. Ключовите подробности от решенията на Комисията се публикуват в *Официален вестник на Европейските общности*“. [неофициален превод]

12 Член 12, параграф 1 от Регламент № 1164/94, озаглавен „Финансов контрол“, предвижда:

„Без да се накърнява отговорността на Комисията за изпълнението на общия бюджет на Европейските общности, отговорност за финансовия контрол на помощите по проектите носят на първо място държавите членки. За целта държавите членки приемат по-специално следните мерки:

[…]

г) удостоверяват, че представените на Комисията отчети за разходите са точни, и следят тези отчети да се изготвят въз основа на система за отчетност, включваща представянето на проверяеми разходооправдателни документи;

д) предотвратяват и установяват нередностите; съобразно действащата правна уредба съобщават същите на Комисията, която държат в течение за развитието на административните и съдебните производства. В този контекст държавите членки и Комисията предприемат необходимите стъпки, за да гарантират запазването на поверителността на обменената информация;

е) при приключването на всеки проект, етап на проект или група проекти представят на Комисията отчет, изготвен от лица или служби, които са функционално независими от определения орган. Отчетът съдържа обобщение на резултатите от извършените проверки от предходни години и становище по основателността на искането за плащане на крайното салдо, както и по законосъобразността и редовността на операциите, посочени в окончателното удостоверение за разходите. Ако преценят за необходимо, държавите членки могат да приложат към отчета своето становище;

ж) сътрудничат на Комисията с оглед използването на общностните средства в съответствие с принципа на стабилното финансово управление;

з) възстановяват сумите, загубени вследствие на констатирани нередности, като при необходимост налагат мораторни лихви“. [неофициален превод]

13 Член 16а, параграф 1 от Регламент № 1164/1994, озаглавен „Специални разпоредби, произтичащи от присъединяването към Европейския съюз на нови държави членки, които са получавали средства от предприсъединителна помощ в рамките на Инструмента за предприсъединителни структурни политики (ИСПА)“, предвижда:

„Мерки, които към датата на присъединяването на […] Литва, […] са били предмет на решения на Комисията за подпомагане съгласно Регламент (ЕО) [№ 1267/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г.] относно създаването на Инструмент за предприсъединителна структурна политика [ОВ L 161, 1999 г., стр. 73] и прилагането на които не е приключило към тази дата, се считат за одобрени от Комисията съгласно настоящия регламент. Към тези мерки се прилагат разпоредбите относно изпълнението на одобрени съгласно настоящия регламент мерки, освен ако в точки 2 и 5 не е посочено друго“. [неофициален превод]

14 Съгласно член 15 от Регламент № 1164/94 разпоредбите за прилагане на същия регламент се съдържат в приложение II към него (наричано по-нататък „приложение II“).

15 Член B от приложение II, отнасящ се до бюджетните ангажименти, гласи:

„1. Бюджетните ангажименти стават въз основа на решенията на Комисията, с които се одобряват съответните мерки (проект, етап от проект, група проекти, проучване или мерки за техническо подпомагане). Ангажименти са валидни за период, определен от естеството на мерките и от специфичните условия за тяхното изпълнение.

[…]

4. Условията за ангажиментите се уточняват в решенията на Комисията, с които се одобряват съответните мерки.

[…]“. [неофициален превод]

16 Член Г от приложение II, отнасящ се до реда и условията за плащане на финансовата помощ, гласи:

„1. Финансовата помощ се изплаща на определените за тази цел в заявлението, подадено от държавата членка бенефициер, структура или орган в съответствие със съответстващия бюджетен ангажимент. Плащанията могат да се извършват под формата на предварителни вноски, междинни плащания или плащания на остатъка. Междинните плащания и плащанията на остатъка се отнасят до действително направените разходи, които трябва да бъдат оправдани с платежни нареждания или други валидни счетоводни документи.

2. Плащанията се извършват по следния ред и условия:

[…]

г) салдото от помощта на Общността, изчислено на основата на доказаните и действително платени разходи, се изплаща, ако:

— проектът, етапът от проекта или групата проекти са били осъществени в съответствие с техните цели,

— в срок от шест месеца от крайната дата, посочена в решението за отпускане на помощта, за приключване на работата и плащанията за проекта, етапа от проекта или групата проекти, органът или организацията по параграф 1 е подал или подала до Комисията заявление за плащане,

— посоченият в член Е, параграф 4 окончателен доклад е представен на Комисията,

— държавата членка сертифицира пред Комисията точността на подадената в заявлението за плащането и в доклада информация,

— държавата членка е изпратила на Комисията декларацията по член 12, параграф 1,

— всички постановени от Комисията съгласно член 14, параграф 3 мерки за информация и публичност са приложени.

3. Ако окончателният доклад по параграф 2 не бъде представен на Комисията до осемнадесет месеца след крайната дата, посочена в решението за отпускане на помощта, за приключване на работата и на плащанията, средствата, съответстващи на остатъка от проекта, се анулират.

[…]

5. Плащанията се извършват на определения от държавата членка орган или организация по правило не по-късно от два месеца след получаване на допустимо заявление за плащане в зависимост от наличните бюджетни средства.

[…]

7. Комисията изготвя общи правила за допустимост на разходите“. [неофициален превод]

17 Член E, параграф 4 от приложение II предвижда:

„В срок от три месеца след края на всяка пълна година от изпълнението на всеки проект определеният за целта от държавата членка орган или организация представя на Комисията доклад за напредъка. В срок от шест месеца след приключването на проекта или на етапа от проекта на Комисията се представя окончателен доклад.

[…]“. [неофициален превод]

Регламент № 1267/1999

18 Член 1, параграф 1 от Регламент № 1267/1999 предвижда:

„Създава се Инструмент за предприсъединителна структурна политика, наричан по-долу „ИСПА”.

ИСПА предоставя помощ, предназначена да допринесе за подготовката за присъединяване към Европейския съюз на следните страни кандидатки: […], Литва, […] (наричани по-долу „страни бенефициери“), […] в областта на околната среда […] съгласно разпоредбите на настоящия регламент“. [неофициален превод]

19 Член 2, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1267/1999 определя мерките, които могат да бъдат финансирани, както следва:

„1. Помощта на Общността по ИСПА включва проекти, фази от даден проект, които са технически и финансово независими, групи проекти или съвкупност от проекти в областта на околната среда […] (общо наричани по-долу „мерки“). […]

2. Общността отпуска помощи по ИСПА с оглед на целите по член 1 за:

a) мерките в областта на околната среда, даващи възможност на страните бенефициери да се съобразяват с изискванията на достиженията на правото на Европейските Общности в областта на околната среда, и с целите на партньорствата за присъединяване;

[…]“. [неофициален превод]

20 Член 3 от същия регламент гласи:

„Помощта на Общността по ИСПА се отпуска за периода 2000—2006 г.

[…]“. [неофициален превод]

21 Съгласно член 7, параграф 1 от Регламент № 1267/1999 Комисията приема решения относно мерките, които да бъдат финансирани по ИСПА.

22 Член 8, параграф 1 от Регламент № 1267/1999, озаглавен „Ангажименти и плащания“, предвижда:

„Комисията изпълнява разходите по ИСПА съгласно разпоредбите на Финансовия регламент, които се прилага по отношение на общия бюджет на Европейския съюз, въз основа на финансовия меморандум, съставен между Комисията и страната бенефициер.

[…]“. [неофициален превод]

Регламент (ЕО) № 1386/2002

23 Съгласно член 1 от Регламент (ЕО) № 1386/2002 на Комисията от 29 юли 2002 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 1164/94 на Съвета по отношение на системите на управление и контрол на помощта, предоставяна от Кохезионния фонд, и процедурата за извършване на финансови корекции (ОВ L 201, 2002 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 67) приложното поле на Регламент № 1386/2002 обхваща мерките, които отговарят на изискванията по член 3 от Регламент № 1164/94, одобрени за първи път след 1 януари 2000 г.

24 Член 8, параграф 2, буква б), подточка i) от Регламент № 1386/2002 предвижда:

„Преди одобряване на всеки отчет за разходи, разплащателният орган трябва да се увери, че са изпълнени следните условия:

[…]

б) отчетът за разходите включва само разходи:
   i) които действително са направени в рамките на периода за извършване на допустими разходи, посочен в решението за предоставяне, и които могат да бъдат подкрепени с фактури или счетоводни документи с равностойна доказателствена стойност“.

Регламент (ЕО) № 16/2003

25 Съгласно член 1 от Регламент № 16/2003 на Комисията от 6 януари 2003 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета по отношение на допустимостта на разходи в контекста на мерките, частично финансирани от Кохезионния фонд (ОВ L 2, 2003 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 94) Регламент № 16/2003 въвеждат общи правила за определяне на допустимостта на разходите в рамките на мерките, предвидени в член 3 от Регламент № 1164/94, които могат да бъдат частично финансирани от Кохезионния фонд.

26 Член 5, параграф 1 от Регламент № 16/2003 предвижда:

„Разходите, които се вземат предвид при изплащането на помощта от Общността, трябва да бъдат действително направени през периода на допустимост, както е дефиниран в решението на Комисията и в съответствие с член 8, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО) № 1386/2002 на Комисията, и трябва да бъдат пряко свързани с проекта. Разходите трябва да се отнасят до плащания, сертифицирани от държавата членка и действително направени от нея или от нейно име, в случаите на концесия, от концесионера, на който органът, отговарящ за изпълнението, е делегирал осъществяването на проекта, и подкрепени от получените фактури или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност.

[…]“.

27 Член 8 от Регламент № 16/2003 е озаглавен „Край на периода на допустимост“ и предвижда:

„Крайната дата за допустимостта се обвързва с плащанията, направени от органа, отговарящ за изпълнението.

Тази крайна дата на допустимост се фиксира в решението на Комисията“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

28 Управляващият орган е литовски публичен орган, който съгласно член 10, параграф 4 от Регламент № 1164/94 отговаря за изпълнението на проектите, а следователно и за установяването и отстраняването на нередности, свързани с използването на предоставените от Европейския съюз финансови помощи.

29 На 13 декември 2001 г. на основание член 7, параграф 1 от Регламент № 1267/1999 Европейската комисия приема решение, с което одобрява проекта „Разработване на система за управление на отпадъците за регион Алитус“ в Литва (наричан по-нататък „разглежданият в главното производство проект“) по ИСПА, изменено с решение от 23 декември 2002 г. (наричано по-нататък „първоначалното решение на Комисията за предоставяне на помощта“). Същия ден на основание член 8, параграф 1 от споменатия регламент Комисията подписва финансов меморандум по проекта (наричан по-нататък „финансовият меморандум“). Република Литва подписва документа на 14 март 2002 г. Член 2 от финансовия меморандум предвижда, че срокът на действие на разглеждания в главното производство проект е 31 декември 2004 г., а член 4, параграф 3 — че срокът за извършване на плащанията на органа, отговарящ за изпълнението, е 31 декември 2006 г. Най-късно шест месеца след последната посочена дата литовските органи е трябвало да представят на Комисията окончателен доклад от одит за целите на плащането на салдото от финансирането за разглеждания в главното производство проект.

30 Управляващият орган отговаря за изпълнението на разглеждания в главното производство проект и действа в качеството на възложител в процедурата по възлагане на свързаните с проекта обществени поръчки. На 10 ноември 2004 г. управляващият орган и предприятието бенефициер подписват споразумение за изпълнение на кохезионната програма по ИСПА относно разпределяне на съответните им задачи и отговорности по разглеждания в главното производство проект. В периода 22 април 2004 г.—6 декември 2006 г. управляващият орган, в качеството си на възлагащ орган, предприятието бенефициер и някои други частни изпълнители подписват договори за обществени поръчки.

31 На 27 декември 2004 г. Комисията приема решение, с което изменя по-специално първоначалното си решение по следния начин:

„Член 2 от [първоначалното решение] се допълва със следния параграф:

„5. Разходи, свързани с [разглеждания в главното производство] проект, са допустими до 31 декември 2008 г.“. Член 2 от [финансовия меморандум] е изменен така: „Крайна дата: 31 декември 2008 г.“.

32 На 17 декември 2009 г. Национална сметна палата на Литва изготвя доклад от одит в публичния сектор на разглеждания в главното производство проект.

33 На 28 март 2013 г. управляващият орган публикува четири „заключения“, с които определя като недопустимо финансирането на някои разходи по разглеждания в главното производство проект поради някои нередности. Той констатира по-специално, че предприятието бенефициер не е обосновало придобиването на дълготрайни и краткотрайни активи. На 29 март 2013 г. управляващият орган приема четири решения, налагащи възстановяване на обявените за недопустими средства от помощта.

34 Предприятието бенефициер подава жалба за отмяна на решенията пред първоинстанционен съд. С решение от 14 май 2014 г. жалбата е уважена, с мотива че четиригодишният давностен срок за преследване по член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 е изтекъл. В решението

по-специално се посочва, че давностният срок започва да тече на 31 декември 2008 г. — крайната дата съгласно финансовия меморандум на разглеждания в главното производство проект, както и на допустимостта на разходите по него — и изтича на 31 декември 2012 г.

35 На 28 май 2014 г. управляващият орган обжалва решението пред запитващата юрисдикция, тъй като счита, че давностният срок за преследване не е изтекъл.

36 Запитващата юрисдикция приема определение, с което иска от страните в главното производство да ѝ предоставят информация и данни за приключването на разглеждания в главното производство проект, както и да изразят становище относно прилагането на Регламент № 2988/95. Тя отбелязва по-специално необходимостта от изясняване на някои обстоятелства, а именно събитието, с което управляващият орган свързва приключването на разглеждания в главното производство проект, размера на салдото, което остава да се плати по този проект, и датата, на която плащането му е предвидено, както и значението на използваните като взаимозаменяеми в материалите по делото термини „програма“, „мярка“ и „проект“.

37 В изпълнение на определението управляващият орган представя на запитващата юрисдикция писмо от 30 април 2015 г. на Министерството на финансите, съгласно което на 31 май 2013 г. той е изпратил на Комисията искане за окончателно плащане от Кохезионния фонд на салдото по разглеждания в главното производство проект в размер на 826 069,28 EUR. В самото искане Комисията се уведомява, че в него не са приспаднати недопустими поради свързани с проекта висящи съдебни производства разходи в размер на 40 276,31 EUR. Освен това с писмо от 14 юли 2014 г. Министерството на финансите изпраща на Комисията допълнение към доклада от 17 декември 2009 г. за одит на разглеждания в главното производство проект и декларация за приключването на проекта от 25 юни 2014 г. След като изпраща на Комисията искането за окончателно плащане на салдото по разглеждания в главното производство проект, управляващият орган извършва допълнителни проверки за допуснатите по проекта нередности, като към 30 април 2015 г. свързаните с това две съдебни дела все още са висящи. В заключение в писмото Министерството на финансите отбелязва, че не му е известна датата, на която Комисията ще прехвърли исканите дължими средства, нито датата, която тя ще приеме за приключване на разглеждания в главното производство проект.

38 С писмо от 26 юни 2015 г. Комисията приема разглеждания в главното производство проект за приключен. Тя установява, че недопустимите разходи възлизат на 106 225,67 EUR, но приема, че поради наличието на достатъчно излишъци нередностите не следва да се отразят на плащането на крайното салдо. В заключение тя посочва, че с оглед на бюджета на Европейския съюз разглеждането на случаите на допуснати нередности може да бъде прекратено и че салдото от ангажиментите по Кохезионния фонд следва да се изплати изцяло.

39 Запитващата юрисдикция констатира, че разрешаването на спора зависи от изясняването на понятието „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, тъй като в приложимите към главното производство правни инструменти на Съюза се използват различни термини, от отговора на въпроса дали по отношение на спора в главното производство съставните елементи на това понятие са налице и от метода, по който при обстоятелства като в настоящото дело следва да се изчисли давностният срок.

40 При тези условия Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд на Литва) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Какво представлява „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95?

2) Попадат ли в обхвата на понятието „многогодишна програма“, посочено в член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95, проекти като разглеждания — „Разработване на система за управление на отпадъците за регион Алитус“, за който е предоставено подпомагане съгласно [първоначалното решение]?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос: кой момент трябва да се разглежда като начало на давностния срок за преследването по член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95?“.

По първия и втория въпрос

41 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали проект като разглеждания в главното производство, който е с предмет разработване на система за управление на отпадъците в определен регион и за който е предвидено да се изпълнява няколко години и да се финансира със средства на Съюза, попада в понятието „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95.

42 Най-напред следва да се напомни, че член 1 от Регламент № 2988/95 въвежда общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на правото на Съюза, с цел, както е видно от трето съображение от този регламент, да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на Съюза във всички области (решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 20 и цитираната съдебна практика).

43 В това отношение член 3, параграф 1, първа и втора алинея от Регламент № 2988/95 въвежда — без при това да засяга други предвидени в секторните регламенти на Съюза или в националните правни уредби по-кратки давностни срокове — четиригодишен давностен срок за преследване от момента, в който нередността е извършена, или в случай на продължаваща или повторно извършена нередност, от датата, на която нередността е прекратена (решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 21).

44 По отношение на многогодишните програми член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95 уточнява, че давностният срок „във всеки случай продължава, докато програмата изрично не бъде прекратена“.

45 След като не е дефиниран в Регламент № 2988/95, обхватът на понятието „многогодишна програма“ следва да се определи, като се вземе предвид значението на всеки един от съставящите го термини, контекстът, в който те са използвани, и целите на правната уредба, за която то се отнася (вж. по аналогия решения от 6 октомври 2015 г., Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, т. 22 и от 21 декември 2016 г., Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, т. 20).

46 С оглед на това по отношение най-напред на използваните термини следва да се отбележи, че терминът „програма“ е с широко значение, а термините „програма“ и „проект“ могат да се използват като взаимнозаменяеми по смисъла на член 3, параграф 1 от посочения регламент.

47 Предвид това „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95 е широкоспектърно понятие, което би могло да се срещне във всички области от политиката на Съюза, в които има използване на негови бюджетни средства.

48 Ето защо не може да се установи наличието на тясна терминологична връзка между това понятие и понятията, които се използват в инструментите за създаване на различните фондове за предоставяне на финансова помощ.

49 Що се отнася по-нататък до контекста, в който споменатото понятие се вписва, както и целта на разглежданата правна уредба, от една страна, както се констатира в точка 42 от настоящото решение, целта на Регламент № 2988/95 е да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на Съюза.

50 От друга страна, член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от споменатия регламент спада към онези разпоредби, споменати в член 3, параграф 1, които, видно от първа алинея на този параграф, предвиждат давностни срокове за преследване на нередностите по член 1, параграф 1 от същия регламент, представляващи нарушение на разпоредба на правото на Съюза в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат ощетяването на общия бюджет на Съюза или на управляваните от него бюджети.

51 С оглед на всички изложени съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че проект като разглеждания в главното производство, който е с предмет разработване на система за управление на отпадъците в определен регион и за който е предвидено да се изпълнява няколко години и да се финансира със средства на Европейския съюз, попада в понятието „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95.

По третия въпрос

52 С третия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи от кой момент започва да тече давностният срок по член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 за преследване на нередности, допуснати при изпълнението на „многогодишна програма“ като разглеждания в главното производство проект.

53 В това отношение от текста на член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95 следва, че давностният срок за преследване е четири години от момента, в който е извършена нередността.

54 В съответствие с член 3, параграф 1, втора алинея от този регламент при продължаваща или повторно извършена нередност срокът за давност започва да тече от датата, на която нередността е прекратена, като се уточнява, че понятието „прекратена нередност“ съгласно тази разпоредба трябва да се разбира като отнасящо се до датата, на която е била прекратена последната операция, съставляваща една и съща повторно извършена нередност (решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 66).

55 Нередността трябва да се счита за „продължаваща“, когато бездействието, причиняващо нарушение на разпоредбите на правото на Съюза, продължава (вж. в този смисъл решение от 2 декември 2004 г., José Martí Peix/Комисия, C-226/03 P, EU:C:2004:768, т. 17). По смисъла на тази разпоредба една нередност е „повторно извършена“, когато е допусната от оператор, който получава икономически облаги от съвкупност от сходни операции, които нарушават една и съща разпоредба от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 49).

56 Запитващата юрисдикция следва да провери — в съответствие с правилата за събиране на доказателства по националното право, без при това да се накърнява ефективността на правото на Съюза — дали са налице елементите на фактическия състав на продължаваща или повторно извършена нередност, припомнени в предишната точка от настоящото решение.

57 Видно от акта за преюдициално запитване, запитващата юрисдикция иска да се установи и дали правилото за специален давностен срок в случай на „многогодишна програма“, предвидено в член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, е от значение за давностния срок в главното производство.

58 В рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда последният трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран (решение от 28 април 2016 г., Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, т. 30 и цитираната съдебна практика).

59 Ето защо на запитващата юрисдикция следва да се дадат указания, позволяващи ѝ да определи момента, в който „програмата изрично [е] прекратена“ и до който в случай на „многогодишна програма“ давностният срок се удължава по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95.

60 В това отношение следва да се констатира, че Регламент № 2988/95 не предвижда конкретен момент, в който по принцип да се счита, че „програмата изрично [е] прекратена“, тъй като, както се отбелязва в точка 105 от заключението на генералния адвокат, това зависи от различните предвидени за приключването на всяка изпълнявана многогодишна програма етапи и процедури.

61 Дали може да се установи, че „програмата изрично [е] прекратена“, за да се приложи правилото за специален давностен срок в случай на „многогодишни програми“ по член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, зависи следователно от съдържащите уредбата за всяка многогодишна програма норми.

62 Важно е също да се отбележи, че за да се установи дали „програмата изрично [е] прекратена“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, следва да се вземе предвид преследваната с давностния срок цел. Всъщност предвиденият в тази разпоредба давностен срок позволява, от една страна, да се гарантира, че до изричното прекратяване на програмата компетентният орган във всички случаи ще може да преследва допуснатите при изпълнението ѝ нередности, като така се улеснява преследването на целта за защита на финансовите интереси на Съюза (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, т. 26). От друга страна, давностният срок има за цел да гарантира правната сигурност на икономическите оператори. Всъщност те трябва да са в състояние да установят кои техни операции са породили окончателни последици и кои все още могат да бъдат обект на преследване (решение от 11 юни 2015 г., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, т. 24 и цитираната съдебна практика).

63 Предвид посочените две цели при установяването на датата, на която „програмата изрично [е] прекратена“ и до която се удължава давностният срок по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, следва да се вземе предвид крайната дата на съответната „многогодишна програма“.

64 Що се отнася обаче до проект като разглеждания в главното производство, от член 10, параграф 6 от Регламент № 1164/94 и от член Г, параграф 2, точка г), второ тире от приложение II следва, че решението на Комисията за одобряване на проекта и за предоставяне на помощта посочва крайната дата за приключване на работата и извършване на плащанията по проекта.

65 Във връзка с това от член Г, параграф 1 и параграф 2, точка г) от приложение II, член 8, параграф 2, буква б), подточка i) от Регламент № 1386/2002 и член 5, параграф 1 и член 8 от Регламент № 16/2003 следва, че със същото решение на Комисията се определя крайната дата за допустимост на разходите по разглеждания проект, отнасяща се и за извършените от отговарящия за изпълнението му орган плащания.

66 Ето защо след определената от Комисията крайна дата за приключване на работите и за извършване на плащанията на свързаните с тях допустими разходи, посочени в точки 64 и 65 от настоящото решение, такъв проект трябва да се счита за изрично прекратен по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, без да се засяга възможността за продължаване с ново решение на Комисията в този смисъл.

67 В случая, видно от точка 31 от настоящото решение, с решението си от 27 декември 2004 г. Комисията определя датата 31 декември 2008 г. едновременно като крайна дата за разглеждания в главното производство проект и за допустимост на свързаните с него разходи. Следователно разглежданият в главното производство проект трябва да се счита за изрично прекратен по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95 на 31 декември 2008 г.

68 В това отношение трябва да се уточни, че фактът, че „програмата изрично [е] прекратена“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95, не означава непременно, че давностният срок за всички евентуално допуснати при изпълнението на програмата нередности е изтекъл. Това се отнася само за нередностите, които са били преустановени четири години преди датата, на която „програмата изрично [е] прекратена“, и за които — освен ако няма прекъсване на давностния срок по съображенията, посочени в член 3, параграф 1, трета алинея от Регламент № 2988/95 — веднага след това се погасява възможността да бъдат преследвани.

69 С други думи, както се посочва в становището на Комисията, приложимият за „многогодишни програми“ давностен срок по член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95 позволява единствено удължаване, но не и скъсяване на давностния срок.

70 Предвид изложеното на третия въпрос следва да се отговори, че:

— член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че давностният срок за преследване на нередност, извършена в рамките на „многогодишна програма“ като разглеждания в главното производство проект, започва да тече от момента, в който въпросната нередност е извършена, в съответствие с член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, като следва да се уточни, че ако става въпрос за „продължаваща или повторно извършена“ нередност, давностният срок започва да тече от датата, на която нередността е прекратена, в съответствие с член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95.

— освен това „многогодишна програма“ се счита за „изрично прекратена“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95 от крайната дата за тази програма, която съдържащите уредбата ѝ правни норми предвиждат. В частност многогодишна програма, уредена с Регламент № 1164/94, трябва да се счита за „изрично прекратена“ по смисъла на споменатата разпоредба от датата, посочена в решението на Комисията за одобряване на този проект като крайна дата за приключване на работите и за извършване на плащанията на свързаните с тях допустими разходи, без да се засяга възможността за евентуално продължаване с ново решение на Комисията в този смисъл.

По съдебните разноски

71 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) **Проект като разглеждания в главното производство, който е с предмет разработване на система за управление на отпадъците в определен регион и за който е предвидено да се изпълнява няколко години и да се финансира със средства на Европейския съюз, попада в понятието „многогодишна програма“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности.**

2) **Член 3, параграф 1 от Регламент № 2988/95 трябва да се тълкува в смисъл, че давностният срок за преследване на нередност, извършена в рамките на „многогодишна програма“ като разглеждания в главното производство проект, започва да тече от момента, в който въпросната нередност е извършена, в съответствие с член 3, параграф 1, първа алинея от Регламент № 2988/95, като следва да се уточни, че ако става въпрос за „продължаваща или повторно извършена“ нередност, давностният срок започва да тече от датата, на която нередността е прекратена, в съответствие с член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 2988/95.**

Освен това „многогодишна програма“ се счита за „изрично прекратена“ по смисъла на член 3, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Регламент № 2988/95 от крайната дата за тази програма, която съдържащите уредбата ѝ правни норми предвиждат. В частност многогодишна програма — уредена с Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета от 16 май 1994 година относно създаването на Кохезионния фонд, изменен с Регламент (ЕО) № 1264/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г., Регламент (ЕО) № 1265/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. г и Акта относно условията за присъединяването към Европейския съюз на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз — трябва да се счита за „изрично прекратена“ по смисъла на споменатата разпоредба от датата, посочена в решението на Комисията за одобряване на този проект като крайна дата за приключване на работите и за извършване на плащанията на свързаните с тях допустими разходи, без да се засяга възможността за евентуално продължаване с ново решение на Комисията в този смисъл.

Подписи