



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 4. října 2018¹

Věc C-587/17 P

**Belgické království
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Společná zemědělská politika – Nařízení (ES) č. 1290/2005 –
Financování společné zemědělské politiky – Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) – Články 9
a 32 – Povinnosti členských států – Výdaje vyloučené z financování Evropskou unií –
Vrácení neoprávněně vyplacených vývozních náhrad – Potřeba vyčerpat všechny vnitrostátní opravné
prostředky – Neexistence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – Nedbalost, kterou lze přičíst
členskému státu – Kritéria posouzení“

1. Belgické království ve svém kasačním opravném prostředku požaduje, aby Soudní dvůr zrušil rozsudek ze dne 20. července 2017, *Belgie v. Komise*², kterým Tribunál zamítl jeho žalobu na zrušení prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2016/417³ v rozsahu, v jakém vylučuje Belgické království z financování Evropským zemědělským záručním fondem (dále jen „EZZF“) ve výši 9 601 619 eur.
2. Projednávaný kasační opravný prostředek poskytuje Soudnímu dvoru příležitost objasnit rozsah povinnosti členských států zpětně získávat neoprávněně vyplacené částky v rámci EZZF. Konkrétně musí Soudní dvůr rozhodnout, zda Tribunál správně dovodil, že za daných okolností rozhodnutí příslušných belgických orgánů nevyčerpat všechny vnitrostátní opravné prostředky při zpětném získávání neoprávněně vyplacených vývozních náhrad zakládá nedbalost, kterou lze přičíst Belgickému království ve smyslu čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1290/2005⁴.

I. Právní rámec

3. Nařízení č. 1290/2005 stanoví rámec financování společné zemědělské politiky.
4. Podle bodu 25 odůvodnění nařízení by členské státy měly přijmout opatření s cílem zajistit, že operace opravdu probíhají a že jsou řádně prováděny. Členské státy by rovněž měly předcházet veškerým nesrovnalostem ze strany příjemců a účinně je řešit.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – T-287/16, nezveřejněný, EU:T:2017:531 (dále jen „napadený rozsudek“).

3 – Rozhodnutí ze dne 17. března 2016, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2016, L 75, s. 16, dále jen „dotčené rozhodnutí“).

4 – Nařízení ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1). Uvedené nařízení již není platné. Bylo nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549, a oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 6).

5. Bod 26 odůvodnění uvádí, že v některých případech nedbalosti ze strany členského státu lze dotyčnému členskému státu připsat k tíži částku v celé výši. Tentýž bod odůvodnění však objasňuje, že aniž jsou dotčeny povinnosti, které mají členské státy splňovat podle svých vnitrostátních postupů, je nicméně vhodné, aby finanční zátěž byla spravedlivě rozdělena mezi Evropskou unii a členské státy.

6. Podle bodu 27 odůvodnění mohou mít postupy zpětného získávání prostředků za následek zpoždění zpětného získání neoprávněně vyplacených částek, a to bez jakékoli záruky jejich úspěšného dokončení. Náklady zavedení takových postupů mohou být také neúměrné vzhledem k částkám, které již byly nebo ještě mohou být získány.

7. Článek 3 nařízení č. 1290/2005 mimo jiné stanoví:

„1. Z EZZF jsou v rámci řízení sdíleného mezi členskými státy a [Evropskou unií] financovány následující výdaje uskutečněné v souladu s [unijním] právem:

a) náhrady při vývozu zemědělských produktů do třetích zemí;

[...]

8. Článek 9 nařízení č. 1290/2005 stanoví:

„1. Členské státy:

a) přijmou v rámci společné zemědělské politiky veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů [Evropské unie], a zejména ke:

i) kontrole skutečného a řádného provádění operací financovaných z EZZF a EZFRV;

ii) předcházení nesrovnalostem a jejich postihování;

iii) zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti.

[...]

9. Článek 31 odst. 1 nařízení stanoví:

„Pokud Komise zjistí, že výdaje uvedené v čl. 3 odst. 1 a v článku 4 nebyly uskutečněny v souladu s [unijními] pravidly, rozhodne postupem podle čl. 41 odst. 3, které částky mají být vyloučeny z financování [Unie].“

10. Článek 32 nařízení č. 1290/2005 zní následovně:

„[...]

5. Pokud nebyly částky získány zpět během čtyř let následujících po dni prvotního zjištění správním orgánem nebo soudem nebo během osmi let, jestliže je zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení, nese finanční důsledky toho, že nedošlo ke zpětnému získání částek, z 50 % dotyčný členský stát a z 50 % rozpočet [Unie].

Dotyčný členský stát uvede v souhrnném seznamu uvedeném v odst. 3 prvním pododstavci odděleně částky, které nebyly získány zpět ve lhůtě stanovené v prvním pododstavci tohoto odstavce.

Rozdělením finanční zátěže v souladu s prvním pododstavcem v důsledku toho, že částky nebyly získány zpět, není dotčena povinnost dotyčného členského státu pokračovat v řízeních o zpětném získání částek na základě čl. 9 odst. 1 tohoto nařízení. 50 % částek takto získaných zpět je připsáno ve prospěch EZZF, po uplatnění odpočtu podle odstavce 2 tohoto článku.

Je-li v rámci řízení o zpětném získání částek pravomocným správním nebo soudním aktem stanoveno, že nedošlo k nesrovnalosti, vykáže dotyčný členský stát vůči EZZF jako výdaj finanční zátěž, kterou nesl podle prvního pododstavce.

[...]

6. V náležitě odůvodněných případech mohou členské státy rozhodnout, že nebudou ve zpětném získávání pokračovat. Toto rozhodnutí může být přijato pouze v těchto případech:

- a) pokud je souhrn vynaložených a odhadovaných nákladů na zpětné získávání vyšší než částka, která má být získána zpět;
- b) pokud se ukáže, že zpětné získání není možné z důvodu platební neschopnosti dlužníka nebo osob právně odpovědných za nesrovnalost zjištěné a uznané v souladu s vnitrostátním právem dotyčného členského státu.

[...]

8. Po provedení řízení podle čl. 31 odst. 3 může Komise rozhodnout, že vyloučí z financování [Unii] částky připsané k tíži [unijního] rozpočtu v těchto případech:

- a) podle odstavců 5 a 6 tohoto článku, pokud zjistí, že nesrovnalosti nebo neexistence zpětně získaných částek jsou důsledkem nesrovnalostí nebo nedbalostí, které lze přičíst správním orgánům nebo některému subjektu nebo úřadu členského státu.

[...]“

II. Skutečnosti předcházející sporu

A. Podvodně získané vývozní náhrady (1992 až 1993)

11. Générale Sucrière, jejíž práva přešla na základě právního nástupnictví na Saint-Louis Sucre, prodala v roce 1992 celkem 24 000 tun cukru společně s Metelmann a Sucre Export. Podle kupních smluv měl být cukr vyvezen z Evropské unie.

12. Společnosti Metelmann a Sucre Export prostřednictvím dvou zprostředkovatelů dále prodaly 6 000 tun cukru společně s Proud Trading a Shawline Offshore. Tyto smlouvy rovněž stanovily, že cukr byl určen k vývozu do třetí země mimo (nynější) Evropskou unii a že byl bezodkladně po naložení odeslán z území Evropské unie.

13. Společnost Saint-Louis Sucre pověřila společnost Belgian Bunkering a společnost Stevedoring et Manufert (dále jen „Manuport Services“) vypracováním příslušné dokumentace a převzetím a naložením cukru na loď.

14. Cukr, který měl být odeslán z přístavu v Antverpách (Belgie) do Uzbekistánu, byl naložen mezi 20. lednem a 29. březnem 1993.

15. Manuport Services vypracovala příslušné dokumenty a vývozní prohlášení a odeslala je příslušnému orgánu, tedy Bureau d'intervention et de restitution belge (Belgický úřad pro intervence a náhrady, dále jen „BIRB“). BIRB na základě uvedené dokumentace vyplatil společnosti Saint-Louis Sucre zálohu na vývozní náhradu, na niž měla společnost Saint-Louis Sucre nárok. Platba se stala konečnou, jakmile společnost Saint-Louis Sucre předložila důkaz, že tento cukr opustil území (nynější) celní unie Evropské unie.

16. Po provedení platby bylo zjištěno, že oněch 6 000 tun cukru, které byly znovu prodány společnostmi Metelmann a Sucre Export společně s Proud Trading a Shawline Offshore, bylo po odeslání z přístavu v Antverpách odkloněno od původního místa určení a bylo podvodně opětovně dovezeno do Evropské unie na základě padělaných dokumentů. Společnost Saint-Louis Sucre informovala z vlastního podnětu o tomto zjištění BIRB.

B. Trestní řízení (1994 až 2004)

17. Po odhalení opětovného dovozu cukru bylo zahájeno trestní řízení proti dvěma jednotlivcům, kteří jednali jako zprostředkovatelé mezi společnostmi Metelmann a Sucre Export na jedné straně a společnostmi Shawline Offshore a Proud Trading na druhé straně.

18. Rozsudkem Hof van Beroep Antwerpen (odvolací soud v Antverpách, Belgie) ze dne 22. října 2003 byli uvedeni dva jednotlivci uznáni vinnými z podvodu, padělání dokumentů a použití padělaných dokumentů.

19. V rámci uvedeného řízení vznesly BIRB, Saint-Louis Sucre, Metelmann, Sucre Export a Manuport Services občanskoprávní nárok a byl jim prozatímně přiznán 1 cent jako náhrada škody způsobené uvedenými dvěma jednotlivci.

C. Občanskoprávní řízení o zpětném získání částek (1994 až 1997 a 1997 až 2012)

20. Dne 16. března 1994 vyzval BIRB poté, co byl informován o podvodném vývozu, společnost Saint-Louis Sucre k vrácení vývozní náhrady. Společnost Saint-Louis Sucre podle BIRB opětovně dovezla cukr, o kterém dříve prohlásila, že byl vyvezen, a doložila to určitými dokumenty (formulář T5), a to na základě padělaných dokumentů (formulář T2E).

21. Společnost Saint-Louis Sucre nárok sporovala a tvrdila, že za nesrovnalost nenese odpovědnost.

22. Společnost Saint-Louis Sucre nicméně souhlasila s tím, že zatím uhradí částku požadovanou BIRB, aby dále nenabíhaly úroky. Uhrazená částka odpovídala částce požadované BIRB spolu s úrokem za období od 19. dubna 1994 do 16. května 1997.

23. Po obdržení platby od společnosti Saint-Louis Sucre Belgické království zaplatilo EZZF částku odpovídající 80 % z částky, kterou obdrželo od společnosti Saint Louis Sucre, a zadrželo zbývajících 20 % z uvedené částky v souladu s nařízením Rady (EHS) č. 595/91⁵.

24. Dne 18. června 1997 bylo na návrh společnosti Saint-Louis Sucre u Tribunal de première instance de Bruxelles (soud prvního stupně v Bruselu, Belgie) zahájeno řízení o vrácení částky, kterou dotyčná společnost zaplatila BIRB, spolu s úroky a náklady řízení.

5 – Nařízení ze dne 4. března 1991 o nesrovnalostech a zpětném získání částek neoprávněně vyplacených v rámci financování společné zemědělské politiky, o organizaci informačního systému v této oblasti a o zrušení nařízení (EHS) č. 283/72 (Úř. věst. 1991, L 67, s. 11; Zvl. vyd. 03/11, s. 171).

25. Uvedený soud rozsudkem ze dne 20. března 2008 uložil BIRB povinnost zaplatit společnosti Saint-Louis Sucre požadovanou částku.

26. BIRB podal odvolání ke Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie). BIRB uvedený soud požádal, aby Soudnímu dvoru Evropské unie položil tři předběžné otázky. Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) však ve svém rozsudku ze dne 3. května 2012 potvrdil rozsudek Tribunal de première instance de Bruxelles (soud prvního stupně v Bruselu) a uložil BIRB, aby společnost Saint-Louis Sucre zaplatila částku 10 114 003,39 eura, odpovídající součtu 5 133 087,54 eura s úroky od 1. června 1997 a různými dalšími náklady. Uvedený soud nepovažoval za nutné položit Soudnímu dvoru jakékoliv předběžné otázky.

27. Po vydání rozsudku Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) si BIRB vyžádal stanovisko právníka oprávněného vystupovat před Cour de cassation (kasační soud, Belgie), jelikož podle belgického práva není účastník řízení oprávněn podat kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud), pokud nejdříve nezískal takové stanovisko.

28. Po podrobném posouzení spisu a judikatury Soudního dvora právníčka oprávněná vystupovat před Cour de cassation (kasační soud) vydala stanovisko, podle něhož není možné, aby byl BIRB v řízení o kasačním opravném prostředku před Cour de cassation (kasační soud) úspěšný.

29. Na základě uvedeného stanoviska se BIRB rozhodl nepodat kasační opravný prostředek proti rozsudku Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu). BIRB tedy uhradil společnosti Saint-Louis Sucre částku, která mu byla uložena.

D. Částka, kterou zaplatil EZZF (2012 až 2016)

30. Po vydání rozsudku Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) informoval BIRB Komisi, že hodlá uplatňovat částku, kterou je povinen zaplatit společnosti Saint-Louis Sucre, u EZZF a následně tak i učinil. V důsledku toho zahrnovala výroční zpráva BIRB za rok 2012 kladnou korekci ve výši 9 601 619,85 eura.

31. Uvedená částka byla zaúčtována Evropskou unií v hospodářském roce 2012 a následně vyplacena Belgickému království⁶.

E. Správní řízení před Komisí (2013 až 2016)

32. Po provedení uvedené platby Komise zahájila tak zvaný postup schvalování souladu, tedy postup, který Komisi umožňuje ověřit, zda členský stát správně využil prostředky, které mu byly poskytnuty⁷. Komise byla toho názoru, že uvedená částka nemohla být hrazena EZZF, a to ze dvou důvodů: zaprvé nebyly vyčerpány všechny dostupné opravné prostředky, jelikož nebyl podán kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud), a zadruhé Komise sporovala vyměření úroku po roce 1997.

33. Dopisem ze dne 23. května 2013 BIRB uvedené posouzení rozporoval na základě čl. 32 odst. 5 čtvrtého pododstavce nařízení č. 1290/2005. Rovněž zdůraznil, že kasační opravný prostředek u Cour de cassation (kasační soud) by nutně a automaticky nevedl k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU a že vzhledem k roli právníka oprávněného vystupovat před Cour de cassation (kasační soud) neměl na výběr, zda kasační opravný prostředek podá.

6 – Prováděcí rozhodnutí Komise C(2016)1543 final ze dne 17. března 2016 o schválení účetních závěrek platebních agentur Belgie a Německa týkajících se výdajů financovaných z prostředků Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) za rozpočtový rok 2012.

7 – Č. j. CEB/2013/003BE.

34. Vzhledem k trvajícím sporu mezi BIRB a Komisí se dne 13. října 2014 konalo dvoustranné jednání účastníků řízení.

35. V návaznosti na toto jednání poskytlo Belgické království v dopisech ze dne 17. října 2014 a 21. ledna 2015 další informace ohledně vývozu a různých postupů týkajících se podvodných vývozu cukru.

36. Ve sdělení ze dne 12. června 2015 na základě článků 10 a 11 nařízení Komise (ES) č. 885/2006⁸ trvala Komise na svém názoru, že nebyly vyčerpány všechny vnitrostátní opravné prostředky ke zpětnému získání vyplacené částky. Ve sdělení bylo uvedeno, že v souladu s čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 nebyl BIRB oprávněn tyto prostředky požadovat od EZZF. Proto bude částka 9 601 619 eur vyloučena z financování Evropskou unií.

37. Komise přijala na základě souhrnné zprávy ze dne 22. února 2016 dotčené rozhodnutí, které vyloučilo výše uvedenou částku ve vztahu k Belgickému království z financování Evropskou unií. Rozhodnutí bylo Belgickému království oznámeno dne 18. března 2016.

III. Řízení před Tribunálem

38. Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 30. května 2016 se Belgické království domáhalo zrušení dotčeného rozhodnutí.

39. Napadeným rozsudkem Tribunál žalobu v celém rozsahu zamítl.

IV. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání

40. Belgické království ve svém kasačním opravném prostředku navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek v plném rozsahu,
- zrušil dotčené rozhodnutí v rozsahu, v jakém vyloučilo částku 9 601 619 eur (položka rozpočtu 6701) z financování Evropskou unií,
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení před Soudním dvorem a řízení před Tribunálem.

41. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil účastníku řízení podávajícímu kasační opravný prostředek (navrhovateli) náhradu nákladů řízení.

42. Dne 27. června 2018 se konalo jednání, na němž oba účastníci řízení přednesli svá ústní vyjádření.

V. Posouzení

43. Belgické království ve svém kasačním opravném prostředku uvádí jediný důvod kasačního opravného prostředku, a to že Tribunál v napadeném rozsudku nesprávně vyložil čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005.

⁸ – Nařízení ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1290/2005 (Úř. věst. 2006, L 171, s. 90).

44. Belgické království v první části jediného důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že belgické orgány nevyčerpaly všechny vnitrostátní opravné prostředky, jelikož nepodaly kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud)⁹. Podle názoru účastníka řízení podávajícího kasační opravný prostředek měl Tribunál při posouzení, zda byly vyčerpány všechny vnitrostátní opravné prostředky, zohlednit judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

45. Ve druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku Belgické království tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že je na straně Belgického království dána nedbalost při zpětném získávání dotčených částek, jelikož nepodalo kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud)¹⁰.

46. Komise je toho názoru, že je první část důvodu kasačního opravného prostředku nepřijatelná, jelikož se týká otázky, která nebyla projednávána před Tribunálem. V každém případě jsou podle Komise obě části jediného důvodu kasačního opravného prostředku neopodstatněné.

47. Než se budu zabývat jediným důvodem kasačního opravného prostředku, stručně vysvětlím právní souvislosti projednávané věci.

A. Úvod: úloha členských států v systému zavedeném nařízením č. 1290/2005 a projednávaná věc

48. Nařízením č. 1290/2005 byly zřízeny dva zemědělské fondy, EZZF a EZFRV, které nahradily Evropský zemědělský orientační a záruční fond („EZOZF“), tedy nástroj, kterým byla původně financována společná zemědělská politika (dále jen „SZP“)¹¹. EZZF a EZFRV jsou financovány z unijního rozpočtu a stejně jako jejich předchůdce jsou používány k financování SZP obecně, a zejména pak k financování rozvoje venkova¹².

49. Konkrétně EZZF vznikl za účelem financování mimo jiné náhrad při vývozu zemědělských produktů do třetích zemí (například cukru jako v projednávané věci)¹³. EZZF je spravován společně Uníí a členskými státy, členské státy však mají v tomto ohledu obzvlášť důležitou roli. Odpovídají za provádění plateb, účtování poplatků a zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek v rámci EZZF. Tyto exekutivní úkoly provádějí členské státy autonomně.

50. Členské státy mají kvůli své důležité roli v systému zřízeném nařízením č. 1290/2005 výslovnou povinnost chránit finanční zájmy Evropské unie, stanovenou v uvedeném nařízení¹⁴. V souladu s čl. 9 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení mají členské státy přijmout veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie.

51. Nařízení č. 1290/2005 stanoví vedle uvedené obecné povinnosti stanovené v čl. 9 odst. 1 rovněž zvláštní mechanismy, jejichž účelem je podpora včasného a účinného zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek ze strany EZZF. Podstatné je, že čl. 32 odst. 5 nařízení zavedl mechanismus, který umožňuje rovné rozdělení (50/50) finanční zátěže v důsledku toho, že částky nebyly získány zpět, mezi rozpočet EU a dotčené členské státy, pokud nebyly částky získány zpět během čtyř let následujících po dni prvotního zjištění správním orgánem nebo soudem nebo během osmi let, jestliže je zpětné získání

9 – Bod 56 napadeného rozsudku.

10 – Body 55 až 57 a 62 napadeného rozsudku.

11 – Nařízení č. 25 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst., zvláštní vydání v anglickém jazyce, 1959–1962(I), s. 126).

12 – Body 1 a 2 odůvodnění nařízení č. 1290/2005.

13 – Článek 3 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1290/2005.

14 – Viz zejména bod 25 odůvodnění nařízení č. 1290/2005.

předmětem vnitrostátního soudního řízení. Kromě toho se Komise může na základě čl. 32 odst. 8 rozhodnout, je-li to vhodné, že vyloučí určité částky z financování z unijního rozpočtu v souladu s čl. 32 odst. 8 nařízení č. 1290/2005. Je tomu tak například v případě, kdy má Komise za to, že členský stát nebo jeho orgány jednaly nedbale při zpětném získávání částek ztracených kvůli nesrovnalostem.

52. Potřebu těchto mechanismů lze vysvětlit faktory vzájemně souvisejícími s logikou systému financování zavedeného nařízením č. 1290/2005.

53. Je totiž třeba mít na paměti, že platby uskutečněné v rámci EZZF členskými státy v souladu s příslušnými unijními právními předpisy jsou zpravidla hrazeny z unijního rozpočtu. Mechanismy uvedené výše tak představují výjimky z obecného pravidla unijního financování výdajů uskutečněných členskými státy v kontextu SZP. Jak bylo konstatováno, jelikož členské státy jednají jménem Evropské unie, je vhodné, aby Evropská unie v zásadě nesla ztráty způsobené jednáním jednotlivců v případě, kdy členské státy učinily vše v jejich silách, aby zajistily, že operace financované SZP opravdu probíhají a jsou řádně prováděny, aby předcházely nesrovnalostem a odstraňovaly je a zpětně získaly ztracené částky¹⁵. Nicméně aby nebyla podporována nečinnost, jsou uvedené mechanismy součástí opatření zajišťujících, že členské státy přijmou vhodná opatření pro boj proti podvodům, častému problému v souvislosti se zemědělskými dotacemi, a plně se pokusí zpětně získat neoprávněně vyplacené částky¹⁶.

54. Komise se v dotčeném rozhodnutí odvolávala na čl. 32 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, aby vyloučila dotčené částky z financování Evropskou unií, a toto rozhodnutí potvrdil Tribunál v napadeném rozsudku. V tomto řízení o kasačním opravném prostředku musí tedy Soudní dvůr určit, zda Tribunál rozhodl správně, že Belgické království tím, že nepodal opravný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 [kterým byl i) potvrzen prvostupňový rozsudek proti BIRB a ii) byla zamítnuta žádost BIRB, aby byla Soudnímu dvoru položena předběžná otázka ohledně výkladu nařízení Komise (EHS) č. 3665/87¹⁷] ke Cour de cassation (kasační soud), nepřijalo veškerá opatření, která mělo k dispozici, a tedy nejednalo při zpětném získávání dotčených částek s dostatečnou péčí, a že částky proto nebyly získány zpět v důsledku nedbalosti, kterou lze přičíst uvedenému členskému státu¹⁸.

55. V tomto ohledu ze soudního spisu vyplývá, že aby mohl navrhovatel podat kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud), musí si nejprve vyžádat stanovisko právníka oprávněného vystupovat před uvedeným soudem. Tento právník pak posoudí možnost podání kasačního opravného prostředku ke Cour de cassation (kasační soud).

56. V projednávané věci si BIRB po vynesení rozsudku ze dne 3. května 2012 vyžádal stanovisko právníka oprávněného vystupovat před Cour de cassation (kasační soud). Po posouzení spisu byla právníčka, s níž BIRB věc konzultoval, toho názoru, že rozsudku ze dne 3. května 2012 není možné se značnou šancí na úspěch nic vytknout. Na základě této rady BIRB nepodal kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud).

15 – K diskuzi ohledně oblasti působnosti čl. 8 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 729/70 ze dne 21. dubna 1970 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 1970, L 94, s. 13), předchůdce čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005, viz stanovisko generálního advokáta Capotortiho ve věci Nizozemsko v. Komise, 11/76, EU:C:1978:220, s. 290 a násl.

16 – K podvodům v tomto sektoru a nižším než optimálním mírám zpětného získávání částek viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 3/2004 o zpětném získávání neoprávněných plateb v rámci společné zemědělské politiky a odpovědi Komise (Úř. věst. 2004, C 269, s. 1), zejména s. 4 až 9, a stanovisko Účetního dvora č. 1/2005 k návrhu nařízení Rady o financování společné zemědělské politiky (COM(2004) 489 final ze dne 14. července 2004) (Úř. věst. 2005, C 121, s. 1), s. 6 a 7.

17 – Nařízení ze dne 27. listopadu 1987, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (Úř. věst. 1987, L 351, s. 1).

18 – Bod 62 napadeného rozsudku.

57. Vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem se kasační opravný prostředek podaný Belgickým královstvím v podstatě týká otázky, zda může rozhodnutí nepodat kasační opravný prostředek samo o sobě založit nedbalost, kterou lze přičíst dotčenému členskému státu. Konkrétně: jak daleko musí členský stát zajít při zpětném získávání ztracených částek?

58. V projednávaném kasačním opravném prostředku bude Soudní dvůr tedy muset určit parametry, na jejichž základě musí být posouzeno, zda členský stát jednal nedbale při zpětném získávání částek ztracených kvůli nesrovnalostem. Za účelem odpovídající ochrany finančních zájmů Evropské unie musí být totiž nastolena přiměřená rovnováha mezi požadavkem přijmout veškerá opatření nezbytná ke zpětnému získávání ztracených prostředků na jedné straně a nutností zabránit tomu, aby členské státy přijímaly nikoliv nezbytná a nákladná opatření na druhé straně¹⁹.

B. K první části jediného důvodu kasačního opravného prostředku: relevance judikatury ESLP k otázce přípustnosti

1. Argumenty účastníků řízení

59. V první části jediného důvodu kasačního opravného prostředku Belgické království tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, protože nepoužil judikaturu ESLP při posouzení, zda belgické orgány tím, že nevyčerpaly všechny možné vnitrostátní opravné prostředky, jednaly nedbale²⁰.

60. Belgické království zejména tvrdí, že ESLP ve své judikatuře uznává zvláštní a povinnou roli právníka oprávněného vystupovat před Cour de cassation (kasační soud): podle této judikatury se má za to, že navrhovatel učinil vše, co je v jeho silách, aby vyčerpал všechny vnitrostátní opravné prostředky i za okolností, kdy uvedený navrhovatel nepodal opravný prostředek, pokud by podání opravného prostředku bylo v rozporu s negativním stanoviskem právníka oprávněného vystupovat před Cour de cassation (kasační soud).

61. Komise tvrdí, že je první část jediného důvodu kasačního opravného nepřípustná, protože argument týkající se judikatury ESLP nebyl vznesen před Tribunálem. Komise je v každém případě názoru, že je první část jediného důvodu kasačního opravného prostředku neopodstatněná v zásadě proto, že judikatura ESLP není v této souvislosti relevantní.

62. Než přezkoumám podstatu první části jediného důvodu kasačního opravného prostředku, provedu stručné posouzení otázky přípustnosti vznesené Komisí.

2. Posouzení

63. Tribunál v napadeném rozsudku konstatoval, že bylo neobvyklé, avšak nikoli nemožné, aby navrhovatel podal kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud) bez ohledu na negativní stanovisko právníčky oprávněné vystupovat před uvedeným soudem. Na tomto základě dospěl Tribunál k závěru, že belgické orgány nevyčerpaly všechny vnitrostátní opravné prostředky, a v důsledku toho nejednaly s dostatečnou péčí²¹.

19 – Viz body 25 až 27 odůvodnění nařízení č. 1290/2005.

20 – Bod 56 napadeného rozsudku.

21 – Bod 56 napadeného rozsudku.

a) *K přípustnosti: nové argumenty lze vznášet, pokud předmět sporu zůstává stejný*

64. Pokud jde o přípustnost první části jediného důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba úvodem připomenout, že nové důvody nejsou v rámci kasačního opravného prostředku obecně přípustné²².

65. Belgické království v řízení před Tribunálem tvrdilo, že vyčerpalo všechny *možné* vnitrostátní opravné prostředky. Tento členský stát před uvedeným soudem dlouze vysvětloval, jednak proč nelze kasační opravný prostředek projednávaný Cour de cassation (kasační soud) považovat za opravný prostředek projednávaný (věcně) příslušným soudem třetího stupně a jednak proč bylo prakticky nemožné podat úspěšný opravný prostředek k uvedenému soudu v případě, kdy právník, s nímž byla věc konzultována, vydal negativní stanovisko k šanci na podání úspěšného opravného prostředku ke Cour de cassation (kasační soud). Belgické království však výslovně netvrdilo, že Tribunál měl použít judikaturu a určit, že Belgické království vyčerpalo všechny možné vnitrostátní opravné prostředky a že při zpětném získávání ztracených částek nejednalo nedbale.

66. Je proto pravda, jak zdůrazňuje Komise, že relevance judikatury ESLP k výkladu čl. 32 odst. 8 písm. a) č. 1290/2005 nebyla v prvním stupni projednávána.

67. Soudní dvůr však nepoužívá přísné měřítko, pokud jde o přípustnost nových argumentů. Relevantní je spíše to, aby se v řízení o opravném prostředku nezměnil předmět řízení v prvním stupni.

68. Konkrétně, jak konstatoval Soudní dvůr, z článku 58 statutu Soudního dvora, ve spojení s čl. 113 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že se navrhovatel může dovolávat jakéhokoli relevantního argumentu s jedinou výhradou, že kasační opravný prostředek nemění předmět sporu před Tribunálem²³.

69. Na rozdíl od toho, co vyplývá z argumentu Komise o nepřípustnosti, neexistuje žádná povinnost, aby byl každý argument dovolávaný v rámci kasačního opravného prostředku předem projednán v prvním stupni. Soudní dvůr v tomto ohledu naopak zdůraznil, že takové omezení týkající se argumentů, které může navrhovatel vznést v rámci kasačního opravného prostředku, nelze přijmout. Je tomu tak proto, že by řízení o kasačním opravném prostředku bylo jinak zbaveno značné části jeho smyslu²⁴.

70. První část jediného důvodu kasačního opravného prostředku nemění předmět řízení u Tribunálu. Argument týkající se relevance judikatury ESLP má spíše napadnout způsob, jakým Tribunál vyložil a použil čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005.

71. Argument Komise týkající se nepřípustnosti první části jediného důvodu kasačního opravného prostředku by proto měl být odmítnut.

22 – Článek 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že nové důvody nelze předkládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení. Viz rovněž rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 126 a citovaná judikatura.

23 – Rozsudek ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada, C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 66.

24 – Tamtéž.

b) K věci samé: judikatura ESLP k přípustnosti není v kontextu projednávané věci relevantní

72. Judikatura ESLP, na niž Belgické království odkazuje, se týká přípustnosti věci předložených ESLP. Podle čl. 35 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), se ESLP může věcí zabývat pouze v případě, že stěžovatel nejprve vyčerpал všechny (řádné) vnitrostátní prostředky nápravy²⁵.

73. Je samozřejmě pravda, jak zdůraznilo Belgické království, že základní práva zaručená EÚLP představují obecné zásady unijního práva²⁶. Stejně tak je pravda, že podle čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) práva obsažená v Listině odpovídající právům zaručeným EÚLP mají mít stejný smysl a rozsah jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Pokud je to vhodné, je tedy třeba při výkladu ustanovení unijního práva zohlednit judikaturu ESLP, a zejména odpovídající ustanovení Listiny.

74. Nicméně jak již bylo uvedeno, judikatura, kterou zmínilo Belgické království, se nevztahuje k právům obsaženým v Listině, nebo širěji k ochraně práv a svobod stanovených v EÚLP: vztahuje se k požadavku, aby stěžovatel vyčerpал všechny vnitrostátní opravné prostředky, než zahájí řízení u ESLP.

75. Uvedený požadavek nemá nic společného s požadavkem stanoveným v čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1290/2005, aby členské státy přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění zpětného získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí. Uvedený požadavek nemá nic společného ani s tím, jak by měl být vykládán pojem „nedbalost“ pro účely výkladu čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005.

76. Požadavek, aby stěžovatel vyčerpал všechny vnitrostátní opravné prostředky, má zajistit, aby vnitrostátní soudy předtím, než je věc předložena ESLP, mohly napravit jakékoliv porušení²⁷. Naopak požadavek na přijetí veškerých opatření nezbytných ke zpětnému získání ztracených částek má zajistit, že jsou unijní prostředky dostatečně chráněny a nedochází k žádným neoprávněným platbám.

77. Je proto obtížné připustit, že by se Tribunál mohl dopustit nesprávného právního posouzení tím, že nezohlednil judikaturu ESLP při výkladu čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005, tj. ustanovení, které má v podstatě chránit finanční zájmy Evropské unie.

78. Navíc i za předpokladu, že by měl být čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 vykládán ve světle uvedené judikatury, je vodítko, které z ní lze dovodit, omezené.

79. Nic v uvedené judikatuře nenasvědčuje tomu, že navrhovatelé obecně nemusí podat kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud). Je tomu tak navzdory skutečnosti, že ESLP za některých zvláštních skutkových okolností neprohlásil stížnost za nepřipustnou navzdory skutečnosti, že nebyl podán kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud)²⁸. Jak sám ESLP vysvětlil, „pravidlo vyčerpání“ musí být spíše používáno flexibilně a bez přílišného formalismu. Je důležité, aby při určení, zda bylo uvedené pravidlo dodrženo, byly náležitě zohledněny konkrétní okolnosti každé jednotlivé věci²⁹.

25 – Pro odůvodnění uvedeného pravidla viz např. rozsudek ESLP ze dne 26. října 2000, Kudla v. Polsko [GC], ECHR:2000:1026JUD003021096, bod 152.

26 – Viz čl. 6 odst. 3 SEU. Viz rovněž posudek 2/13 (*Přistoupení Evropské unie k EÚLP*) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 179 a citovaná judikatura.

27 – Rozsudek ESLP ze dne 28. července 1999, Selmouni v. Francie, CE:ECHR:1999:0728JUD002580394, § 74 a citovaná judikatura.

28 – Viz rozsudky ESLP ze dne 5. března 2013, Chapman v. Belgie, CE:ECHR:2013:0305DECO03961906, § 32, a ze dne 6. listopadu 1980, Van Oosterwijck v. Belgie, CE:ECHR:1980:1106JUD000765476, § 36 až 40.

29 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 18. prosince 1996, Aksoy v. Turecko, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793, § 52 a 53 a citovaná judikatura.

80. S ohledem na výše uvedené úvahy by první část jediného důvodu kasačního opravného prostředku měla být zamítnuta jako neopodstatněná.

C. K druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku: požadavek péče při zpětném získávání neoprávněně vyplacených částek

1. Argumenty účastníků řízení

81. V druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku Belgické království tvrdí, že v rozporu s posouzením Tribunálu³⁰ vynaložilo při zpětném získávání předmětných částek nezbytnou péči. Podle Belgického království Tribunál neposoudil jednání belgických orgánů, pokud jde o rozhodnutí nepodat kasační opravný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 ke Cour de cassation (kasační soud), správně: přestože bylo teoreticky možné kasační opravný prostředek podat, bylo prakticky nemožné, aby byly belgické orgány v řízení o opravném prostředku úspěšné. Belgické království rovněž Tribunálu vytýká, že nesprávně posoudil roli právníka oprávněného vystupovat před Cour de cassation (kasační soud) v belgickém právním systému. Belgické království tvrdí, že belgické orgány postupovaly s dostatečnou péčí, přestože nepodaly kasační opravný prostředek, jelikož by bylo nepřiměřené a neefektivní vyžadovat systematické podávání opravných prostředků, ačkoli jsou odsouzeny k neúspěchu.

82. Komise tvrdí, že tvrzení Belgického království jsou rozporná: buď nebylo možné kasační opravný prostředek podat, nebo to bylo možné, ale logicky nemohou platit obě možnosti zároveň. Kromě toho Komise tvrdí, že členským státům by nemělo být umožněno ohrozit účinnost řízení stanoveného v článku 267 SFEU, a konkrétně povinnost soudů rozhodujících v posledním stupni členských států položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru tím, že se budou odvolávat na vnitrostátní procesní pravidla.

2. Posouzení

83. Tribunál v napadeném rozsudku na úvod poznamenal, že k posouzení, zda Komise správně dovodila, že skutečnost, že nedošlo ke zpětnému získání dotčených částek, byla způsobena nedbalostí, kterou lze přičíst BIRB ve smyslu čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005, bylo nutné posoudit, zda ve světle okolností dané věci představovalo rozhodnutí nepodat kasační opravný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 nesrovnalost nebo nedbalost, kterou lze přičíst BIRB ve smyslu uvedeného ustanovení.

84. V tomto ohledu Tribunál učinil řadu závěrů.

85. Zprvve shledal, že přestože se tak děje pouze výjimečně, je nicméně možné podat opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud) bez ohledu na negativní stanovisko právníka oprávněného vystupovat před uvedeným soudem³¹. Zadruhé Belgické království tím, že nepodalo kasační opravný prostředek, zabránilo tomu, aby Cour de cassation (kasační soud) podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu příslušných ustanovení nařízení č. 1290/2005, tj. žádost, kterou cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) zamítl³².

30 – Body 55 až 57 a 62 napadeného rozsudku.

31 – Bod 56 napadeného rozsudku.

32 – Bod 57 napadeného rozsudku.

86. Na základě těchto úvah Tribunál shledal, že Belgické království tím, že nepodalo kasační opravný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 ke Cour de cassation (kasační soud), nepřijalo veškerá opatření, která mělo k dispozici, a v důsledku toho nevyvalo dostatečnou péči při zpětném získávání dotčených částek. Na tomto základě dospěl Tribunál k závěru, že zpětné nezískání dotčených částek bylo důsledkem nedbalosti Belgického království³³.

87. Tribunál v napadeném rozsudku zaujal striktní přístup k prokázání nedbalosti, kterou lze přičíst dotčenému členskému státu podle čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005. Je tomu tak proto, že bez náležitého posouzení konkrétních okolností projednávané věci dovodil ze skutečnosti, že BIRB nepodal kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud) (za okolností, kdy podání takového kasačního opravného prostředku nebylo nemožné), že BIRB jednal při zpětném získávání dotčených částek nedbale.

88. Dále nejprve vysvětlím, proč si členské státy zachovávají značnou svobodu při výběru opatření, která by měla být přijata k ochraně finančních zájmů Evropské unie. Následně vysvětlím, proč určení nedbalosti, kterou lze přičíst členskému státu, musí být založeno na posouzení konkrétních okolností projednávané věci.

a) Členské státy si zachovávají svobodu při výběru nejvhodnějších opatření k ochraně finančních zájmů Evropské unie

89. Jak bylo vysvětleno výše, členské státy mají dalekosáhlou povinnost, založenou na nařízení č. 1290/2005, chránit finanční zájmy Evropské unie. To je patrné zejména z čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení, tedy ustanovení, které stanoví požadavek, aby členské státy přijaly jakákoliv opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie. Soudní dvůr ve své judikatuře konstatoval, že uvedený požadavek je konkretizací obecné povinnosti loajální spolupráce, kterou mají členské státy na základě nynějšího čl. 4 odst. 3 SFEU³⁴.

90. Jak však Soudní dvůr zdůraznil, vnitrostátní orgány si při zpětném získávání neoprávněně vyplacených částek mohou zvolit mezi různými opatřeními taková, která považují za vhodná k ochraně finančních zájmů Evropské unie³⁵. To je nejen v souladu s autonomní rolí, kterou členské státy mají při plnění úkolů v rámci EZZF. Je to rovněž v souladu se zněním čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1290/2005: přijetí „nezbytných“ opatření ve skutečnosti znamená, že od členského státu je vyžadován prvek posouzení při volbě nejvhodnějších opatření v dané situaci.

91. Svoboda, kterou tedy členské státy mají v souvislosti se zpětným získáváním částek, je na jedné straně zdůvodněna skutečností, že opatření, která musí být přijata za účelem zpětného získání neoprávněně vyplacených částek, se mohou velmi lišit. To je jistě důvod, proč nařízení č. 1290/2005 nestanoví žádná podrobná pravidla ohledně opatření ke zpětnému získávání, která mají členské státy přijmout.

92. Na druhou stranu a co je možná důležitější, je tato svoboda zdůvodněna ústřední rolí, kterou mají členské státy v systému zavedeném nařízením č. 1290/2005. Jak bylo uvedeno výše, v rámci nařízení č. 1290/2005 působí členské státy v přední linii unijního režimu financování zemědělství. Zaprve akreditované platební agentury v členských státech odpovídají za provádění plateb příjemcům a kontrolu jejich způsobilosti. Výdaje takto vzniklé členskými státy jsou následně uhrazeny Komisí

33 – Bod 62 napadeného rozsudku.

34 – Rozsudky ze dne 11. října 1990, Itálie v. Komise, C-34/89, EU:C:1990:353, bod 12; ze dne 21. února 1991, Německo v. Komise, C-28/89, EU:C:1991:67, bod 31, a ze dne 21. ledna 1999, Německo v. Komise, C-54/95, EU:C:1999:11, bod 66.

35 – Rozsudek ze dne 21. ledna 1999, Německo v. Komise, C-54/95, EU:C:1999:11, bod 96.

z unijního rozpočtu³⁶. Z druhé členské státy mají na svém území také kontrolovat, že je podpora správně vyplácena, předcházet nesrovnalostem a postihovat je a zpětně získávat částky ztracené v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti. V tomto smyslu byl dohled nad využitím unijních prostředků „delegován“ z unijních orgánů na vnitrostátní orgány³⁷.

93. Z pohledu zeměpisné blízkosti a šetrného využívání veřejných zdrojů jsou vnitrostátní orgány zajisté nejpovolanější k provádění nezbytných kontrol, postihování nesrovnalostí a případně přijetí opatření ke zpětnému získávání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí. V daném kontextu zpětného získávání neoprávněně vyplacených částek mají tyto orgány pravděpodobně také nejlepší předpoklady posoudit, jaká opatření nejpravděpodobněji povedou k úspěšnému výsledku.

94. Nicméně je třeba zdůraznit, že svoboda, kterou si členské státy ponechaly, je omezena povinností loajální spolupráce, podle které musí členské státy v rámci postupu zpětného získávání jednat s náležitou péčí³⁸. Jak Tribunál, podle mého názoru správně, konstatoval v napadeném rozsudku, uvedená povinnost znamená, že se členské státy mají snažit zpětně získat dotčené částky řádně a včas tím, že využijí veškeré dostupné prostředky k dosažení cíle ochrany finančních zájmů Evropské unie³⁹. Jinak by bylo třeba mít za to, že členský stát porušil svou obecnou povinnost péče.

95. Vyplyvá ale z této povinnosti obecný požadavek, aby členský stát při zpětném získávání neoprávněně vyplacených vývozních náhrad vyčerpal všechny vnitrostátní opravné prostředky?

96. Takový je patrně názor Tribunálu. V napadeném rozsudku v podstatě shledal, že jelikož se Belgické království rozhodlo nepodat kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud) (přestože mohlo), a tím rovněž znemožnilo Cour de cassation (kasační soud) položit předběžné otázky Soudnímu dvoru, nevyužilo při zpětném získávání dotčených částek veškerá dostupná opatření, a v důsledku toho bylo nezískání částek zpět důsledkem nedbalosti, kterou lze přičíst tomuto členskému státu.

97. Jak bude uvedeno níže, Tribunál k tomuto závěru dospěl bez řádného posouzení okolností projednávané věci. Neexistence takového posouzení podle mého názoru zakládá nesprávné právní posouzení, které by mělo vést k tomu, že Soudní dvůr napadený rozsudek zruší.

b) Určení nedbalosti, kterou lze přičíst členskému státu, musí být založeno na posouzení konkrétních okolností dané věci

98. Na úvod lze učinit paralelu mezi přístupem zaujatým v napadeném rozsudku a přístupem Soudního dvora ohledně povinnosti členského státu zpětně získat protiprávně vyplacenou státní podporu: také v tomto kontextu je od členských států vyžadováno, aby přijaly „veškerá nezbytná opatření“ ke zpětnému získání neoprávněně vyplacené státní podpory od příjemců. Nezískání neoprávněně vyplacené státní podpory zpět lze odůvodnit pouze v případě, kdy zpětné získání nebylo možné kvůli „absolutní nemožnosti“, což je pojem, který je Soudním dvorem vykládán restriktivně⁴⁰.

99. V kontextu státní podpory je restriktivní přístup zdůvodněn nejen skutečností, že je to sám členský stát, kdo způsobil protiprávní situaci poskytnutím podpory v rozporu s čl. 107 odst. 1 SFEU. Je rovněž zdůvodněn potřebou odstranit jakékoli narušení hospodářské soutěže, k němuž může dojít v důsledku protiprávně poskytnuté podpory.

36 – Body 9 a 10 odůvodnění nařízení č. 1290/2005.

37 – Viz https://ec.europa.eu/agriculture/fin/clearance/factsheet_en.pdf (zprístupněno dne 4. září 2018).

38 – Viz judikatura uvedená v poznámce pod čarou 34 výše.

39 – Bod 61 napadeného rozsudku.

40 – Viz například rozsudek ze dne 26. června 2003, Komise v. Španělsko, C-404/00, EU:C:2003:373, bod 47 a citovaná judikatura.

100. Také v kontextu projednávané věci může mít takový restriktivní přístup k povinnosti zpětně získávat neoprávněně vyplácené částky určité výhody. Zejména systematický požadavek, aby členské státy vyčerpaly všechny (řádné) vnitrostátní opravné prostředky, by jistě zvýšil předvídatelnost, a tedy snížil počet soudních sporů mezi Komisí a členskými státy.

101. Jak však bylo vysvětleno, systém zavedený nařízením č. 1290/2005 dává členským státům značnou svobodu při výběru nejhodnějších opatření ke zpětnému získávání neoprávněně vyplácených částek. Opatření, která mají být přijata za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie, se totiž mohou lišit případ od případu. V tomto ohledu, a zejména vzhledem k tomu, že členské státy mohou v průběhu řízení ke zpětnému získávání částek čelit velmi odlišným situacím, převažují podle mého názoru nevhody restriktivního přístupu nad výše uvedenými výhodami.

102. Členské státy mohly například mít částečný úspěch u nižšího stupně. Za takových okolností může další opravný prostředek, pokud by bylo systematicky vyžadováno jeho podání, ohrozit (alespoň částečně) zpětné získání předmětných částek. Vyčerpání všech dostupných opravných prostředků tak nemusí vždy z hlediska finančních zájmů Evropské unie představovat nejhodnější postup.

103. Ve skutečnosti může dojít k nezískání částek v důsledku nedbalosti, kterou lze přičíst členskému státu, v nejrůznějších situacích. To vysvětluje, proč Komise při jednání zvláště zdůraznila, že podle jejího názoru by čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 neměl být vykládán tak, že obecně a bez náležitého zohlednění konkrétních okolností věci vyžaduje, aby orgány členských států systematicky vyčerpaly všechny dostupné vnitrostátní opravné prostředky. Komise zdůraznila, že spíše kvůli velmi konkrétním okolnostem projednávané věci zakládá rozhodnutí BIRB nepodat kasační opravný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 ke Cour de cassation (kasační soud) nedbalost, kterou lze přičíst Belgickému království ve smyslu uvedeného ustanovení.

104. Souhlasím s Komisí, že není možné abstraktně určit, zda k opomenutí, které představuje porušení povinností členských států v kontextu EZZF, došlo při zpětném získávání neoprávněně vyplácených částek podle nařízení č. 1290/2005. To je důvod, proč je podle mého názoru nezbytné za účelem určení nedbalosti ve smyslu čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 posoudit všechny relevantní okolnosti.

105. Takové okolnosti mohou zahrnovat dostupná opatření ke zpětnému získávání částek a opatření, která byla přijata, výsledek řízení v různých stupních, náklady spojené s řízením ke zpětnému získávání částek, šanci na úspěch v takových řízeních a objem částek, které mají být zpětně získány, v poměru k nákladům spojeným s dalším opravným prostředkem.

106. V tomto ohledu podotýkám, že – jak lze pochopit ze spisu – dotčené rozhodnutí (jehož zrušení se Belgické království domáhalo u Tribunálu) bylo založeno na závěru Komise, že BIRB jednal nedbale, jelikož za konkrétních okolností v projednávané věci nepodal kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud).

107. Domnívám se totiž, že za okolností, kdy je zpětné získávání předmětem soudního řízení, není určení, zda lze rozhodnutí nepodat další opravný prostředek považovat za opomenutí, které zakládá nedbalost, v žádném případě aritmetickým cvičením. Naopak vyžaduje zvážení celé řady relevantních okolností. Je tomu tak zejména kvůli svobodě, kterou členské státy mají při volbě nejhodnějších opatření ke zpětnému získání neoprávněně vyplácených částek podle nařízení č. 1290/2005, tedy nařízení, které nestanoví podrobná pravidla zpětného získávání neoprávněně vyplácených částek. Jinými slovy, nedbalost nelze pouze předpokládat z důvodu, že nebyl podán kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (kasační soud). Podle mého názoru se rozhodnutí nepodávat další opravný prostředek po letech neúspěšného soudního řízení zcela liší například od rozhodnutí vůbec nezahájit soudní řízení, jehož předmětem je zpětné získávání částek, nebo od neprovedení kontrol vyžadovaných relevantními odvětvovými nařízeními, pokud jde o způsobilost žadatelů – od opomenutí, která by pravděpodobně porušovala povinnosti členských států v kontextu EZZF.

108. Avšak přestože Tribunál zpočátku uznal potřebu posouzení konkrétních okolností dané věci⁴¹, neposoudil několik relevantních otázek.

109. Zejména při prokazování nedbalosti neposoudil následující okolnosti: 1) skutečnost, že společnost Saint-Louis Sucre úspěšně napadla nárok vznesený BIRB u dvou instancí, 2) šanci dalšího *kasačního* oprávněného prostředku BIRB na úspěch, zejména s ohledem na ústřední roli, kterou má právník oprávněný vystupovat před Cour de cassation (kasační soud) v řízení u tohoto soudu, 3) relevanci otázek, které BIRB požádal, aby Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) předložil Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce, důvody, proč uvedený soud takové předběžné otázky nepoložil, a následné posouzení judikatury Soudního dvora právníčkou oprávněnou vystupovat před Cour de cassation (kasační soud)⁴², a konečně 4) rozsah částky, která měla být zpětně získána, v poměru k nákladům spojeným s dalším oprávněným prostředkem, včetně nutnosti zaplatit úrok v případě negativního rozhodnutí v posledním stupni.

110. To mě přivádí k otázce účinnosti řízení o předběžné otázce upraveného v článku 267 SFEU, tedy k argumentu, který byl důrazně vznesen Komisí a podpořen Tribunálem v napadeném rozsudku⁴³.

111. Podle názoru Komise Belgické království tím, že nepodalo kasační oprávněný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 ke Cour de cassation (kasační soud), uvedenému soudu prakticky znemožnilo předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Chování BIRB tak ohrozilo účinnost řízení stanoveného v článku 267 SFEU. Rozumím tomu, že podle názoru Komise byla sama tato skutečnost dostačující k prokázání nedbalosti v projednávané věci. Zdá se, že Tribunál tento názor sdílí⁴⁴.

112. Je samozřejmě pravda, že Cour de cassation (kasační soud) nemůže předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu relevantních otázek unijního práva, pokud u něj není nejdříve podán oprávněný prostředek. Tato skutečnost nicméně podle mého názoru nezbavuje povinnosti posoudit všechny relevantní okolnosti za účelem určení, zda chování dotčených vnitrostátních orgánů a v tomto případě konkrétně rozhodnutí BIRB nepodat kasační oprávněný prostředek v návaznosti na negativní stanovisko právníčky oprávněné vystupovat před Cour de cassation (kasační soud), s níž BIRB věc konzultoval, zakládá nedbalost.

113. Na základě informací dostupných Soudnímu dvoru není při zohlednění konkrétních okolností věci zjevné, že kdyby BIRB býval kasační oprávněný prostředek podal, položil by Cour de cassation (kasační soud) předběžné otázky Soudnímu dvoru. Důležitější je, že na základě těchto informací není možné posoudit, do jak míry by mělo takové položení předběžné otázky nějaký vliv na výsledek věci⁴⁵.

114. Je pravda, že členské státy, a potažmo orgány členských států, nepochybně mají zvláštní povinnost zajistit, že jejich jednání neztíží řádné fungování systému zavedeného článkem 267 SFEU. Je však třeba zdůraznit, že Komise může vyloučit částky z financování Evropskou unií na základě čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 pouze tehdy, pokud došlo k nesrovnalosti nebo nedbalosti, kterou lze přičíst správním orgánům nebo jinému úřednímu orgánu členského státu.

41 – Bod 55 napadeného rozsudku.

42 – Ze soudního spisu vyplývá, že právníčka oprávněná vystupovat před Cour de cassation (kasační soud), s níž BIRB věc konzultoval, ve svém stanovisku dosti podrobně posoudila judikaturu Soudního dvora.

43 – Body 57 a 59 napadeného rozsudku.

44 – Body 57, 59 a 62 napadeného rozsudku.

45 – V projednávané věci je samozřejmě třeba brát náležitý ohled na zásadu stanovenou v rozsudku ze dne 4. června 2002, Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:329, bod 18. Podle této zásady může mít vnitrostátní soud poslednímu stupně za určitých okolností povinnost předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce již ve fázi posuzování přípustnosti projednávané věci.

115. Použití uvedeného ustanovení tak vyžaduje určení, že správní orgány členského státu jednaly nedbale (nebo že jsou tyto orgány zdrojem nesrovnalosti). Podle mého názoru, navzdory zvláštní povinnosti členských států zmíněné v předchozím bodě a základní roli článku 267 SFEU pro unijní právní systém, nemůže být nedbalost určena abstraktně, na základě předpokladu, že kdyby byl kasační opravný prostředek podán, Cour de cassation (kasační soud), jako soud posledního stupně, by položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Jinými slovy: zatímco závěr Tribunálu může a nemusí být správný, určení, zda orgány členského státu jednaly *nedbale*, nemůže být učiněno bez řádného zohlednění konkrétních okolností věci. Tyto okolnosti zahrnují důvody, které vedly BIRB, účastníka vnitrostátního řízení, k rozhodnutí nepodat kasační opravný prostředek.

116. Jak již bylo uvedeno, takové posouzení v napadeném rozsudku chybí.

117. Nakonec bych rád učinil závěrečnou poznámku k výkladu čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 podanému v napadeném rozsudku. Přestože tato otázka nebyla v kasačním opravném prostředku výslovně uvedena, podotýkám, že když Tribunál rozhodl, že Belgické království nejednalo s dostatečnou péčí, prostě *předpokládá*, že neexistence zpětně získaných částek je důsledkem nedbalosti, kterou lze přičíst Belgickému království.

118. Je třeba zdůraznit, že čl. 32 odst. 8 písm. a) nařízení č. 1290/2005 stanoví, že neexistence zpětně získaných částek musí být *důsledkem* nedbalostního jednání. Domnívám se proto, že spojitost mezi neexistencí zpětně získaných částek a nedbalostí nelze předpokládat, nýbrž musí být řádně prokázána na základě posouzení okolností věci, přičemž Tribunál takové posouzení neučinil.

119. Na tomto základě jsem dospěl k názoru, že jelikož posouzení provedené v napadeném rozsudku ohledně nedbalosti je nedostatečné, závěr Tribunálu, že neexistence zpětně získaných částek byla důsledkem nedbalosti, kterou lze přičíst BIRB, a tedy Belgickému království ve smyslu čl. 32 odst. 8 nařízení č. 1290/2005, je stížen nesprávným právním posouzením. Druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku by proto mělo být vyhověno.

VI. Důsledky posouzení

120. Dospěl jsem k závěru, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že neexistence zpětně získaných částek byla důsledkem nedbalosti, kterou lze přičíst BIRB, a tedy Belgickému království ve smyslu čl. 32 odst. 8 nařízení č. 1290/2005. Je tomu tak proto, že Tribunál nezaložil své zjištění o nedbalosti na řádném posouzení konkrétních okolností projednávané věci.

121. Podle čl. 61 odst. 1 statutu Soudního dvora Soudní dvůr zruší rozhodnutí Tribunálu, je-li opravný prostředek opodstatněný. Pokud to soudní řízení dovoluje, může sám Soudní dvůr vydat konečné rozhodnutí ve věci. Může rovněž věc vrátit zpět Tribunálu.

122. Dospěl jsem k závěru, že druhé části jediného důvodu kasačního opravného prostředku by mělo být vyhověno. Napadený rozsudek by tedy měl být zrušen.

123. S ohledem na povahu nesprávného posouzení, kterého se dopustil Tribunál, nedovoluje podle mého názoru stav řízení, aby bylo vydáno konečné rozhodnutí. Je tomu tak proto, že rozhodnutí ve věci samé by vyžadovalo, aby Soudní dvůr přezkoumal všechny relevantní okolnosti za účelem posouzení, zda rozhodnutí nepodat kasační opravný prostředek proti rozsudku ze dne 3. května 2012 ke Cour de cassation (kasační soud) založilo nedbalost, kterou lze přičíst Belgickému království. To by zahrnovalo posouzení skutkových okolností, k němuž má lepší předpoklady Tribunál.

124. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr vrátil věc zpět Tribunálu k novému posouzení.

VII. Závěry

125. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

- zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 20. července 2017, *Belgie v. Komise*, T-287/16;
- vrátil věc zpět Tribunálu, a
- nařídil, aby o nákladech řízení bylo rozhodnuto později.