



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

6. listopada 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95 – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 1. stavak 2. i članak 3. stavak 1. prvi podstavak – Povrat izvozne subvencije – Rok zastare – Početak računanja roka (dies a quo) – Učinjena ili propušтана radnja gospodarskog subjekta – Nastanak štete – Trajna povreda – Jednokratna povreda“

U predmetu C-59/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Finanzgericht Hamburg (Financijski sud u Hamburgu, Njemačka), odlukom od 13. prosinca 2013., koju je Sud zaprimio 7. veljače 2014. u postupku

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export

protiv

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, K. Jürimäe (izvjestiteljica), J. Malenovský, M. Safjan i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Firmu Ernst Kollmer Fleischimport und -export, D. Ehle, *Rechtsanwalt*,

— za grčku vladu, I. Chalkias i E. Leftheriotou, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, J. Baquero Cruz, P. Rossi i B. Eggers, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 1. stavka 2. i članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Firme Ernst Kollmer Fleischimport und -export i Hauptzollamta Hamburg-Jonas (glavni carinski ured u Hamburg-Jonasu, u daljnjem tekstu: Hauptzollamt) oko povrata izvoznih subvencija.

Pravni okvir

Uredba br. 2988/95

- 3 Članak 1. Uredbe br. 2988/95 propisuje:

„1. Radi zaštite financijskih interesa Zajednice ovime se usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Zajednice.

2. ‚Nepravilnost‘ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje [...] gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima.“

- 4 Članak 3. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost iz članka 1. stavka 1. Međutim, sektorskim pravilima mogu se odrediti i kraći rokovi, ali ne mogu biti kraći od tri godine.

U slučaju stalnih i[li] ponovljenih nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti. [...]

[...]“

- 5 Članak 4. spomenute uredbe odnosi se na upravne mjere za povrat neosnovano stečene koristi. U članku 5. te uredbe utvrđene su upravne kazne do kojih mogu dovesti nepravilnosti koje su počinjene namjerno ili nepažnjom.

Uredba (EEZ) br. 565/80

- 6 Na temelju članka 5. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 565/80 od 4. ožujka 1980. o plaćanju predujma za izvozne subvencije u pogledu poljoprivrednih proizvoda (SL L 62, str. 5.), prije njezina stavljanja izvan snage Uredbom Komisije (EZ) br. 1713/2006 od 20. studenoga 2006. o ukidanju prethodnog plaćanja izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode (SL L 321, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 63., str. 238.), „iznos jednak izvoznj subvenciji isplaćuje se na zahtjev zainteresirane stranke kada su proizvodi ili roba u carinskom postupku skladištenja ili u slobodnoj zoni radi njihova izvoza u određenom roku“. [neslužbeni prijevod]

7 Članak 6. te uredbe predviđao je:

„Korištenje postupcima predviđenima ovom Uredbom uvjetuje se davanjem jamstva kojim se osigurava povrat iznosa koji odgovara uplaćenom iznosu uvećanom za dodatni iznos.

Ne dovodeći u pitanje slučajeve više sile, gubitak tog jamstva potpun je ili djelomičan:

— u slučaju da povrat nije izvršen, a do izvoza nije došlo u razdoblju koje je utvrđeno u članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 1.

ili

— ako se dokaže da ne postoji pravo na subvenciju ili da je postojalo pravo na subvenciju u manjem iznosu.“ [neslužbeni prijevod]

Uredba (EEZ) br. 3665/87

8 Članak 17. stavak 1. Uredbe Komisije (EEZ) br. 3665/87 od 27. studenoga 1987. o utvrđivanju zajedničkih detaljnih pravila za primjenu sustava izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode (SL L 351, str. 1.), prije njezina stavljanja izvan snage Uredbom Komisije (EZ) br. 800/1999 od 15. travnja 1999. o utvrđivanju zajedničkih detaljnih pravila za primjenu sustava izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode (SL L 102, str. 11.), glasio je:

„Proizvod mora biti uvezen u nepromijenjenom obliku u treću državu ili u jednu od trećih država za koje je predviđena subvencija u razdoblju od dvanaest mjeseci od dana prihvaćanja izvozne deklaracije [...]“ [neslužbeni prijevod]

9 Članak 18. stavak 1. te uredbe propisivao je:

„Obavljene carinske formalnosti za carinjenje za domaću uporabu dokazuju se:

a) predocjenjem carinskog dokumenta ili njegove kopije ili fotokopije, koju mora ovjeriti tijelo koje je potvrdilo izvorni dokument, službeno tijelo predmetne treće države ili službeno tijelo države članice,

ili

b) predocjenjem potvrde o carinjenju u skladu s obrascem iz Priloga II. koja se ispunjava na jednom ili više službenih jezika Zajednice i na jeziku koji je u uporabi u predmetnoj trećoj državi,

[...]“ [neslužbeni prijevod]

Glavni postupak i prethodna pitanja

10 Odlukama koje je donio tijekom 1992. i 1993. godine Hauptzollamt je tužitelju u glavnom postupku odobrio, nakon podnošenja jamstva, avansnu isplatu izvoznih subvencija u skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 6. Uredbe br. 565/80. Te su se avansne isplate odnosile na više serija goveđeg mesa uskladištenih za izvoz.

- 11 Dopisom od 10. kolovoza 1993. tužitelj u glavnom postupku dostavio je Hauptzollamtu potvrdu o carinjenju br. 79/239 koju su 9. ožujka 1993. izdala jordanska carinska tijela. Tom se potvrdom dokazuje carinjenje za domaću uporabu u Jordanu serije govedeg mesa koju je izvezo tužitelj u glavnom postupku. Hauptzollamt je 30. travnja 1996. i 4. ožujka 1998. oslobodio jamstva koja je položio tužitelj.
- 12 Od 28. veljače do 14. ožujka 1998. Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) proveo je inspeksijski nadzor tijekom kojeg je potvrđeno da je potvrda o carinjenju koju su izdala jordanska nadležna tijela poništena prije naplate carinskih pristojbi i da je serija govedeg mesa o kojoj je riječ zapravo bila ponovno izvezena u Irak.
- 13 Odlukom od 23. rujna 1999. Hauptzollamt je naložio povrat iznosa od 103.289,89 eura. Nakon što je tužitelj u glavnom postupku podnio prigovor na odluku o povratu, taj je iznos odlukom od 26. rujna 2011. smanjen na 59.545,70 eura. U preostalom dijelu prigovor je odbijen odlukom od 23. siječnja 2012.
- 14 Tužitelj u glavnom postupku podnio je 5. veljače 2012. tužbu Finanzgerichtu Hamburg kojom je zatražio poništenje triju prethodno navedenih odluka. Ističe da je pravo na povrat zastarjelo. Tužitelj smatra da na temelju članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95 rok zastare od četiri godine počinje teći od dana kada je počinjena nepravilnost, a ne od kada je oslobođeno jamstvo. Mišljenja je da se u članku 1. stavku 2. te uredbe pojam „nepravilnosti“ povezuje s učinjenom ili propuštenom radnjom gospodarskog subjekta. Stoga smatra da prilikom ocjenjivanja je li nastupila zastara za podnošenje tužbe za povrat stečenog bez osnove valja poći od datuma predočenja potvrde o carinjenju koju su izdala jordanska nadležna tijela, odnosno od 10. kolovoza 1993.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev sklon je razmišljanju prema kojem rok zastare, neovisno o trenutku nastanka štete, počinje teći od učinjene ili propuštene radnje gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu odredbe prava Unije. Takvo tumačenje, prema njegovu mišljenju, proizlazi iz teksta članka 1. stavka 2. i članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95. Naime, s jedne strane, tekst članka 1. stavka 2. te uredbe upućuje na to da zakonodavac Unije, upotrebljavajući kondicional prilikom sastavljanja te odredbe, pojam „nepravilnost“ nije povezivao s nastankom štete s obzirom na to da postupanje gospodarskog subjekta može predstavljati nepravilnost i onda kada „bi moglo“ dovesti do štete za proračun Unije. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz teksta članka 3. stavka 1. prvog podstavka spomenute uredbe, koja govori o „počinjenoj nepravilnosti“, proizlazi da zakonodavac Unije početak roka zastare nije namjeravao povezati s „pojavom“ nego s „počinjenjem“ nepravilnosti, to jest s postupanjem gospodarskog subjekta koje predstavlja povredu odredaba prava Unije.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev, međutim, smatra da se u slučajevima u kojima je povreda prava Unije otkrivena tek nakon nastanka štete pitanje određivanja početka roka zastare može drukčije tumačiti. Navedeni sud smatra mogućim da pojam „nepravilnosti“ iz članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 obuhvaća ispunjenje dvaju uvjeta, s jedne strane, postupanja gospodarskog subjekta i, s druge strane, štete koja iz toga proizlazi.
- 17 Ako rok zastare predviđen u članku 3. stavku 1. prvom podstavku Uredbe br. 2988/95 počinje teći tek nakon nastanka štete, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome nastaje li „šteta“ u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 isplatom predujma u iznosu koji odgovara izveznoj subvenciji ili tek u trenutku konačne isplate izvozne subvencije oslobođanjem jamstva.
- 18 U tim je okolnostima Finanzgericht Hamburg odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. U okolnostima u kojima je povreda odredbe Unije otkrivena tek nakon nastupanja štete, je li za postojanje nepravilnosti koja je definirana u članku 1. stavku 2. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95, a potrebna je za početak roka zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe

br. 2988/95, nužno da uz učinjenu ili propuštenu radnju gospodarskog subjekta postoji i šteta za opći proračun Unije ili za proračune kojima Unija upravlja, tako da rok zastare počinje teći tek od nastanka te štete, ili taj rok počinje teći neovisno o tom trenutku, već samom učinjenom ili propuštenom radnjom gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu odredbe Unije?

2. Ako se na prvo pitanje odgovori tako da rok zastare počinje teći tek nastupom štete:

postoji li – u vezi sa zahtjevom za povrat konačno isplaćene izvozne subvencije – ‚šteta‘ u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 već kada je izvozniku plaćen iznos koji odgovara izvoznju subvenciji u smislu članka 5. stavka 1. Uredbe (EEZ) br. 565/80, a još nije oslobođeno jamstvo iz članka 6. Uredbe br. 565/80, ili šteta postoji tek u trenutku oslobađanja jamstva odnosno konačne isplate izvozne subvencije?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 19 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima je povreda odredbe prava Unije otkrivena tek nakon nastanka štete, članak 1. stavak 2. i članak 3. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 2988/95 tumačiti na način da rok zastare počinje teći od datuma nastanka štete za proračun Unije ili za proračune kojima ona upravlja ili on počinje teći neovisno o tom datumu, od učinjene ili propuštene radnje gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu prava Unije.
- 20 Uvodno valja podsjetiti, s jedne strane, da je četveromjesečni rok zastare koji je predviđen u članku 3. stavku 1. prvom podstavku Uredbe br. 2988/95 primjenjiv na nepravilnosti kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije onda kada ne postoje Unijini sektorski propisi ili nacionalni propisi kojima se predviđa poseban režim zastare (vidjeti u tom smislu presudu Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:190, t. 39. i 40. te navedenu sudsku praksu).
- 21 S druge strane, valja istaknuti da je članak 3. stavak 1. Uredbe br. 2988/95 mjerodavan u predmetnom slučaju, iako činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku datiraju iz 1992. i 1993. godine. Naime, sud je već ocijenio da se rok zastare predviđen u toj odredbi primjenjuje na nepravilnosti počinjene prije stupanja na snagu te uredbe (vidjeti u tom smislu presudu Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 34.).
- 22 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, radi utvrđivanja dosega neke odredbe prava Unije, u konkretnom slučaju članka 1. stavka 2. i članka 3. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2988/95, valja istodobno voditi računa o njezinom tekstu, o njezinom kontekstu i o njezinim ciljevima (presuda Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 23 U skladu s tekstom članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95, rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost. Članak 1. stavak 2. te uredbe definira pojam „nepravilnosti“ tako da se on odnosi na svaku povredu odredbe prava Unije koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Unije ili proračune kojima ona upravlja.
- 24 Počinjenje nepravilnosti kojim počinje teći rok zastare pretpostavlja, prema tome, ispunjenje dvaju uvjeta, a to su učinjena ili propuštena radnja gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu prava Unije te nastala ili moguća šteta za Unijin proračun.

- 25 U okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima je povreda prava Unije otkrivena tek nakon nastanka štete, rok zastare počinje teći od trenutka počinjenja nepravilnosti, to jest od trenutka u kojem postoje i učinjena ili propuštena radnja gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu prava Unije i šteta za proračun Unije ili za proračune kojima ona upravlja.
- 26 Takav je zaključak u skladu s ciljem Uredbe br. 2988/95, a to je, prema njezinu članku 1. stavku 1., zaštita financijskih interesa Unije. Naime, rok zastare počinje teći (*dies a quo*) od datuma kasnijeg događaja, bilo da je riječ o datumu nastanka štete koji slijedi nakon učinjene ili propuštene radnje koja predstavlja povredu prava Unije bilo da je riječ o datumu počinjenja ili propuštanja te radnje, ako je predmetna korist stečena prije tog datuma. Time se olakšava ostvarivanje cilja zaštite financijskih interesa Unije.
- 27 Argument koji je istaknula grčka vlada, a prema kojem je *dies a quo* dan kada su nadležna tijela otkrila nepravilnost, također ne dovodi u pitanje spomenuti zaključak. Taj je argument, naime, u suprotnosti sa sudskom praksom Suda prema kojoj datum na koji su nacionalna tijela saznala za nepravilnost ne utječe na početak računanja roka zastare (presuda Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, t. 67.).
- 28 Naposljetku, prema sudskoj praksi Suda, uprava ima opću obvezu dužne pažnje prilikom provjeravanja ispravnosti plaćanja koja sama provodi i koja opterećuju proračun Unije (presuda Ze Fu Fleischhandel GmbH i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 44.). Prihvatiti da *dies a quo* odgovara danu otkrića predmetne nepravilnosti bilo bi protivno toj obvezi dužne pažnje.
- 29 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 2. i članak 3. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 2988/95 treba tumačiti na način da, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima je povreda odredbe prava Unije otkrivena tek nakon nastanka štete, rok zastare počinje teći od trenutka u kojem postoje i učinjena ili propuštena radnja gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu prava Unije i šteta za proračun Unije ili za proračune kojima ona upravlja.

Drugo pitanje

- 30 U drugom pitanju sud koji je uputio zahtjev dvoji o trenutku u kojem nastaje „šteta“ u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95, u okolnostima poput onih u glavnom postupku.
- 31 Prije davanja odgovora na to pitanje, valja podsjetiti na slijed događaja u glavnom postupku. Najprije je tužitelju u glavnom postupku tijekom 1992. i 1993. isplaćen predujam koji odgovara izvoznj subvenciji, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 565/80. Potom je tužitelj u glavnom postupku 10. kolovoza 1993. predočio potvrdu o carinjenju koju su izdala jordanska nadležna tijela, a kojom se dokazuje ispunjenje carinskih formalnosti za carinjenje za domaću uporabu u Jordanu, sukladno članku 17. stavku 3. i članku 18. stavku 1. Uredbe br. 3665/87. Naposljetku su 30. travnja 1996. i 4. ožujka 1998. oslobođena jamstva koja su u skladu s člankom 6. Uredbe br. 565/80 položena u trenutku isplate predujma.
- 32 U tim okolnostima treba istaknuti da „šteta“ u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 nastaje na dan donošenja odluke o konačnoj isplati predmetne pogodnosti, u ovom slučaju uvoznih subvencija. Naime, od tog trenutka postoji stvarna šteta za Unijin proračun. Ta se šteta ne može smatrati postojećom prije datuma konačne isplate spomenute pogodnosti jer bi u suprotnome značilo da rok zastare za povrat te pogodnosti može teći već u trenutku u kojem ona još uvijek nije isplaćena.
- 33 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2988/95 treba tumačiti na način da, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, šteta nastaje donošenjem odluke o isplati izvozne subvencije dotičnom izvozniku.

Troškovi

- ³⁴ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 1. stavak 2. i članak 3. stavak 1. prvi podstavak Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica treba tumačiti na način da, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima je povreda odredbe prava Unije otkrivena tek nakon nastanka štete, rok zastare počinje teći od trenutka u kojem postoje i učinjena ili propuštena radnja gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu prava Unije i šteta za proračun Unije ili za proračune kojima ona upravlja.**
2. **Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2988/95 treba tumačiti na način da, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, šteta nastaje donošenjem odluke o isplati izvozne subvencije dotičnom izvozniku.**

Potpisi