



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

7. svibnja 2019.\*

„EFJP i EPFRR – Izdaci isključeni iz financiranja – Izdaci koje je izvršila Njemačka – Paušalni financijski ispravak primijenjen zbog nedovoljne učestalosti ključnih kontrola – Godišnja obveza izračuna i knjiženja kamata – Članci 31. i 32. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 – Članak 6. točka (h) Uredbe (EZ) br. 885/2006 – Obveza obrazlaganja – Proporcionalnost”

U predmetu T-239/17,

**Savezna Republika Njemačka**, koju su zastupali D. Klebs i T. Henze, a zatim D. Klebs, u svojstvu agenta,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju D. Triantafyllou i M. Zalewski, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a radi djelomičnog poništenja Provedbene odluke Komisije (EU) 2017/264 od 14. veljače 2017. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2017., L 39, str. 12.), u dijelu u kojem se odnosi na Saveznu Republiku Njemačku,

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: A. M. Collins, predsjednik, M. Kancheva (izvjestiteljica) i G. De Baere, suci,

tajnik: N. Schall, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

### Presudu<sup>1</sup>

[omissis]

\* Jezik postupka: njemački

<sup>1</sup> Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

## Pravo

[omissis]

### *Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da izračun i iskaz kamata nisu pogrešni*

- 29 Savezna Republika Njemačka tvrdi da pobijana odluka povređuje odredbe članka 31. stavka 1. i članka 32. stavka 5. Uredbe br. 1290/2005 te članka 6. točke (h) i Priloga III. Uredbi br. 885/2006. U tom smislu ona ističe da ni članak 32. Uredbe br. 1290/2005 ni sudska praksa Općeg suda ni sektorske odredbe zakonodavstva o izvoznim subvencijama ni radni dokument AGRI-2007-62817-03-00 ni orijentacijski dokument br. 1 o podnošenju Komisiji tablica iz Priloga III. i Priloga III.a Uredbi br. 885/2006 do 1. veljače 2009. (u daljnjem tekstu: orijentacijski dokument br. 1) ne nameću obvezu u vezi s godišnjim izračunom i knjiženjem kamata radi njihova pripisivanja primjenom pravila 50/50. Prema tome, s obzirom na to da njemačka tijela nisu povrijedila odredbe prava Unije o izračunu i iskazu kamata, financijski ispravak od 5 % koji je primijenila Komisija u pobijanoj odluci ne može se opravdati.
- 30 Konkretno, Savezna Republika Njemačka prije svega ističe da članak 32. Uredbe br. 1290/2005 tek općenito određuje raspodjelu gubitaka prema pravilu 50/50, tako da se kamate i sankcije dijele na pola između Unije i država članica i da se ne smatra da su ih potonje platile samo zbog činjenice podjele glavne tražbine. Ona stoga smatra da je jedini zahtjev zakonodavca Unije da se odvojeno navedu različiti iznosi koji se moraju vratiti kako bi se omogućio, prema potrebi, različit obračun pojedinačnih iznosa koji još nisu vraćeni.
- 31 Podredno, Savezna Republika Njemačka tvrdi, s jedne strane, da je godišnje knjiženje kamata predviđeno na pravno obvezujući način tek od stupanja na snagu Uredbe br. 1306/2013 i Provedbene uredbe br. 908/2014, koje nisu primjenjive u ovom slučaju. S druge strane, ona ističe da je Komisija povrijedila orijentacijski dokument br. 1 kad je zahtijevala ažuriranje kamata na kraju svakog proračunskog razdoblja.
- 32 Komisija osporava sve te argumente, ističući da se prvi tužbeni razlog temelji na pogrešnom tumačenju članka 31. stavka 1. i članka 32. stavka 5. Uredbe br. 1290/2005 u vezi s člankom 6. točkom (h) Uredbe br. 885/2006. Ona u biti ističe da, iako nijedna odredba prava Unije ne uređuje konkretnu obvezu knjiženja kamata, tablica u Prilogu III. Uredbi br. 885/2006 jasno upućuje na zahtjeve iz članka 6. točke (h) te uredbe, na temelju kojeg se podaci o iznosima navedenima u toj tablici moraju jednom godišnje dostaviti Komisiji. Komisija smatra da iz te odredbe u vezi s člankom 32. Uredbe br. 1290/2005 proizlazi da postoji obveza godišnjeg knjiženja iznosa prijavljenih u tablici iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006.
- 33 Uvodno valja primijetiti da u okviru svojeg prvog tužbenog razloga Savezna Republika Njemačka želi dokazati da se pobijana odluka mora poništiti, s obzirom na prvi tužbeni zahtjev, jer je Komisija povrijedila članak 31. i članak 32. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005 u vezi s člankom 6. točkom (h) i Prilogom III. Uredbi br. 885/2006 kad je primijenila financijski ispravak zbog nedostatka ključnih kontrola koji proizlazi iz povrede obveze godišnjeg izračuna i knjiženja kamata koju ima Savezna Republika Njemačka.
- 34 Stoga u okviru ispitivanja prvog tužbenog razloga valja utvrditi je li postojala obveza godišnjeg izračuna i iskaza kamata na strani Savezne Republike Njemačke kako bi se utvrdila eventualna povreda prava Unije. Što se tiče pitanja, kao prvo, je li primjena financijskog ispravka u ovom slučaju bila opravdana i, s druge strane, je li taj ispravak bio proporcionalan, ono će se obraditi u okviru petog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti.

- 35 Nadalje, valja podsjetiti na to da je tablica iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006 instrument za izračun iznosa koji se pripisuju državama članicama u okviru primjene pravila 50/50. Iz toga slijedi da obveza izračuna kamata na godišnjoj razini nužno pretpostavlja prethodno knjiženje obračunskog razdoblja, provedeno u skladu s obrascem iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006, tako da je obveza izračuna i knjiženja kamata na godišnjoj razini logično jedna te ista obveza.
- 36 Nadalje, članak 32. Uredbe br. 1290/2005, koji se odnosi na obveze država članica, u pogledu povrata iznosa od korisnika koji su počinili nezakonitosti ili kojima je dokazana nemarnost, u stavku 5. obuhvaća posebne slučajeve u kojima država članica nije vratila iznose, bilo u roku od četiri godine od prvog upravnog ili sudskog nalaza bilo u roku od osam godina ako je povrat u postupku pred nacionalnim sudovima. U takvim situacijama „[d]ržave članice u sažetom izvješću iz prvog podstavka stavka 3. odvojeno navode iznose za koje nije osiguran povrat u rokovima navedenim u prvom podstavku ovog stavka”.
- 37 U skladu sa sudskom praksom, jednaka podjela financijske odgovornosti između predmetne države članice i proračuna Unije, kao što je predviđena u članku 32. stavku 5. Uredbe br. 1290/2005, primjenjuje se na sve financijske učinke povezane s neizvršenim povratom nepravilno isplaćenih iznosa, među kojima su, osobito, glavnice kao i pripadajuće kamate koje su morale biti isplaćene na temelju članka 32. stavka 1. iste uredbe (presuda od 24. studenoga 2015., Nizozemska/Komisija, T-126/14, EU:T:2015:875, t. 76.; vidjeti također u tom smislu presudu od 22. travnja 2010., Italija/Komisija, T-274/08 i T-275/08, EU:T:2010:154, t. 39., 41. i 44.).
- 38 U tom smislu valja navesti da „iznosi čiji povrat još nije osiguran” u smislu članka 32. stavaka 3. i 5. Uredbe br. 1290/2005 obuhvaćaju glavicu, kamate i sankcije.
- 39 Osim toga, člankom 6. Uredbe br. 885/2006 predviđa se da godišnji financijski izvještaji iz članka 8. stavka 1. točke (c) podtočke iii. Uredbe br. 1290/2005 koji se moraju priopćiti Komisiji obuhvaćaju, među ostalim, tablicu neopravdanih plaćanja čiji je povrat potrebno osigurati na kraju financijske godine, kao rezultat nepravilnosti u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.), „uključujući bilo koje sankcije i kamate”, sastavljenu u skladu s obrascem iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006.
- 40 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti presude od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 41. i navedenu sudsku praksu, i od 6. listopada 2005., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisija, T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 41 S obzirom na ta načela valja ispitati treba li članak 6. točku (h) Uredbe br. 885/2006 razumjeti na način da države članice obvezuje da „neopravdana plaćanja čiji je povrat potrebno osigurati” izračunaju i uknjiže u tablici predviđenoj Prilogom III. toj uredbi, i to jednom godišnje.
- 42 Najprije valja navesti da se članak 6. Uredbe br. 885/2006 nalazi u poglavlju 2., naslovljenom „Poravnanje računa”, u istoj glavi kao i članak 32. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005, koji se nalazi u glavi IV., naslovljenoj „Poravnanje računa i nadzor Komisije”.
- 43 Kao prvo, vidljivo je da se odgovor na pitanje godišnjeg izračuna i knjiženja kamata može izvesti iz doslovnog tumačenja članka 6. točke (h) Uredbe br. 885/2006. Naime, valja navesti, na prvom mjestu, da izraz „neopravdana plaćanja čiji je povrat potrebno osigurati na kraju financijskog razdoblja” znači da se u okviru slanja godišnjih financijskih izvještaja Komisiji njoj moraju priopćiti svi iznosi za koje još nije osiguran povrat na kraju financijskog razdoblja, tj. na kraju godine. Na drugom mjestu, iz

izričaja „uključujući bilo koje sankcije i kamate” jasno proizlazi da ti iznosi obuhvaćaju ne samo neopravdana plaćanja nego i kamate. Na trećem mjestu, budući da su ti iznosi sadržani u godišnjim financijskim izvještajima, oni se nužno knjiže jednom godišnje.

- 44 Kao drugo, to je doslovno tumačenje vjerno općoj strukturi postupka poravnanja računa, koji je, kao što je to istaknula Komisija u svojim očitovanjima, godišnja operacija. Naime, članak 32. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005 i članak 6. točku (h) Uredbe br. 885/2006 treba čitati s obzirom na uvodnu izjavu 23. Uredbe br. 1290/2005, prema kojoj bi „Komisija trebala izvršiti godišnje poravnanje računa” akreditiranih agencija za plaćanja, a „odluka o poravnanju računa trebala bi obuhvaćati cjelovitost, točnost i istinitost računa”. Iz toga slijedi da se Komisija u postupku poravnanja mora uvjeriti da nijedan od iznosa iz godišnjih izvještaja ne promakne poravnanju. U tu svrhu podaci o iznosima tražbina i povrata u državama članicama, priopćeni u tablicama u Prilogu III. Uredbi br. 885/2006 i priloženi godišnjim financijskim izvještajima tijela za plaćanje nužno moraju biti ažurirani jednom godišnje kako bi računi tih tijela bili točni i ažurirani na kraju financijskog razdoblja radi poravnanja.
- 45 Kao treće, iz preambule Uredbe br. 1290/2005, a osobito iz njezinih uvodnih izjava 25. i 26., proizlazi da je svrha sustava financijske suodgovornosti uvedenog člankom 32. stavkom 5. te uredbe zaštititi financijske interese proračuna Unije time da se predmetnoj državi članici pripíše dio iznosa koji se duguju zbog nepravilnosti i čiji povrat nije osiguran u razumnom roku. Kao što to pravilno ističe Komisija, zbog izostanka godišnjeg izračuna i ažuriranja zateznih kamata u tablici iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006 namijenjenoj izračunu iznosa pripisanih državama članicama na temelju pravila 50/50 nije bilo moguće znati točan iznos zateznih kamata koje je valjalo pripisati Saveznoj Republici Njemačkoj. Prema tome, netočnost podataka prijavljenih u tablici iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006 nije u skladu sa zaštitom financijskih interesa proračuna Unije jer je potonja tada izložena riziku snošenja zateznih kamata koje su morale biti pripisane dotičnoj državi članici u skladu s pravilom 50/50.
- 46 Nadalje, valja navesti da, iako, kao što to tvrdi Savezna Republika Njemačka, predložak tablice iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006 ne nameće *prima facie* nikakvu izričitu obvezu knjiženja kamata u stupcu za ispravljanje glavne tražbine, iz sudske prakse proizlazi da, ako se kamate duguju na glavne tražbine, do kraja financijskog razdoblja, na temelju sektorskih pravila Unije, za takva potraživanja kamata treba smatrati da proizlaze iz iste nepravilnosti, u smislu članka 1. stavka 1. Uredbe br. 2988/95, kao što je ona koja je dovela do povrata iznosa koji su neopravdano primljeni, koji čine glavne tražbine (presuda od 2. ožujka 2017., Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, t. 42.). Budući da se iznos glavne tražbine svake godine mora prilagoditi prema djelomičnom ili potpunom povratu kamata na tu tražbinu, kamate valja ažurirati na kraju svakog razdoblja u obliku ispravljenog iznosa i zbog toga ih navesti zajedno s glavnom tražbinom u tablici u pogledu tih nepravilnosti. Iz toga nužno slijedi da se kamate moraju uknjižiti u stupcu u tablici iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006 namijenjenom ispravku glavne tražbine.
- 47 Naposljetku, u pogledu argumenta Savezne Republike Njemačke prema kojem točka 2. (E) Priloga I. Uredbi br. 885/2006 i članak 5. Uredbe Komisije (EZ) br. 883/2006 od 21. lipnja 2006. o određivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u vezi s vođenjem računa od strane agencija za plaćanje, izjavama o izdacima i приходima te uvjetima za nadoknadu izdataka u okviru EFJP i EPFRR (SL 2006., L 171, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 54.), na koje se poziva Komisija u komunikaciji iz 2015., ne sadržavaju nikakve zahtjeve u pogledu iskaza podataka u Prilogu III. Uredbi br. 885/2006, valja istaknuti, s jedne strane, da se u spomenutoj točki, o postupcima u vezi s tražbinama, određuje da se „[s]vi kriteriji iz točaka od 2. (A) do 2. (D) primjenjuju *mutatis mutandis* na pristojbe, aktivirana jamstva, plaćanje nadoknada, namjenske prihode itd. koje agencija treba naplatiti u ime EFJP-a i EPFRR-a”. U točki 2. (C) Priloga I. Uredbi br. 885/2006 predviđeno je da agencija za plaćanja usvaja postupke koji osiguravaju „da su mjesečne, tromjesečne (za EPFRR) i godišnje izjave potpune, točne i pravovremene, te da su sve pogreške ili propusti otkriveni i ispravljani, osobito provjerama i usklađivanjima koji se obavljaju u intervalima”. Posljedično, točka 2. (E) Priloga I. Uredbi br. 885/2006 predviđa da se postupci za

dugovanja utvrđuju u skladu sa zahtjevima iz točke 2. (C). Stoga valja utvrditi da taj prilog sadržava zahtjev u pogledu iskaza podataka u okviru poravnanja računa EFJP-a, iako se ne odnosi izričito na Prilog III.

- 48 S druge strane, valja utvrditi, poput Savezne Republike Njemačke, da članak 5. Uredbe br. 883/2006, koja uređuje opća pravila za izjave o izdacima i o namjenskim prihodima, zapravo ne sadržava nikakav zahtjev o iskazu podataka u Prilogu III. Uredbi br. 885/2006. Međutim, budući da članak 32. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005 u vezi s člankom 6. točkom (h) i Prilogom III. Uredbe br. 885/2006 nameće obvezu godišnjeg knjiženja i izračuna kamata, argument da članak 5. Uredbe br. 883/2006 ne sadržava nikakav zahtjev u pogledu iskaza podataka u tablici iz Priloga III. nije relevantan.
- 49 S obzirom na prethodno navedeno, stoga valja zaključiti da Savezna Republika Njemačka pogrešno tvrdi da je Komisija usvojila pogrešno tumačenje članka 32. stavka 5. Uredbe br. 1290/2005 u vezi s člankom 6. točkom (h) i Prilogom III. Uredbe br. 885/2006.
- 50 Zaključak iz gornje točke 49. ne mogu dovesti u pitanje drugi argumenti Savezne Republike Njemačke.
- 51 Kao prvo, što se tiče argumenta da je Komisija povrijedila orijentacijski dokument br. 1 kad je zahtijevala izračun kamata na godišnjoj razini, on počiva na tome da je Savezna Republika Njemačka pogrešno tumačila taj dokument. Naime, iz orijentacijskog dokumenta br. 1 proizlazi da se među podacima navedenima u tabeli u Prilogu III. Uredbi br. 885/2006 nalaze svi iznosi koji odgovaraju nedugovanim plaćanjima, uključujući kamate i penale s njima u vezi, koji se moraju ažurirati na kraju tekuće godine kako bi se utvrdili dugovani iznosi za sljedeće obračunsko razdoblje.
- 52 Kao drugo, što se tiče argumenta da izričito uvođenje obveze godišnjeg izračuna i knjiženja kamata u Uredbi br. 1306/2013 i Provedbenoj uredbi br. 908/2014 pokazuje da prije stupanja na snagu tih uredaba Komisija izračun i iskaz kamata na godišnjoj razini nije smatrala potrebnim, on se također mora odbiti. Naime, Uredba br. 1306/2013 i Provedbena uredba br. 908/2014 nisu bitno izmijenile pravnu situaciju u području prijave kamata koje još treba naplatiti jer je obveza izračuna i godišnjeg iskaza kamata postojala u skladu s Uredbom br. 1290/2005 i Uredbom br. 885/2006.
- 53 Osobito valja navesti da relevantne odredbe Uredbe br. 1290/2005 i Uredbe br. 885/2006 nisu bile bitno izmijenjene stupanjem na snagu Uredbe br. 1306/2013 i Provedbene uredbe br. 908/2014. Članak 6. točka (h) Uredbe br. 885/2006 i članak 29. točka (f) Provedbene uredbe br. 908/2014 u biti nameću istu obvezu priopćavanja Komisiji svih iznosa za koje povrat još nije osiguran na kraju financijskog razdoblja, na temelju Priloga III. u odnosu na Uredbu br. 885/2006 i Prilog II. u odnosu na Provedbenu uredbu br. 908/2014. Dodavanje u potonji prilog stupca „Z”, koji je namijenjen godišnjoj prijavi iznosa kamata koje još treba naplatiti za nepravilnosti utvrđene od 16. listopada 2014., nema utjecaja na taj zaključak.
- 54 Nadalje, za razliku od onoga što ističe Savezna Republika Njemačka, razlika u orijentacijskom dokumentu br. 5 o priopćavanju Komisiji tablica predviđenih Prilogom II. i Prilogom III. Provedbene uredbe br. 908/2014 za proračunsko razdoblje N između „starih” slučajeva nepravilnosti i „novih” slučajeva u predlošku tablice iz članka 29. točke (f) Provedbene uredbe br. 908/2014 također ne omogućuje zaključak da je pravna situacija u području prijave nenaplaćenih kamata bitno izmijenjena. Naime, valja istaknuti, poput Komisije, da se takvo razlikovanje provodi samo u okviru primjene prijelazne odredbe iz članka 41. stavka 5. Delegirane uredbe (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL 2014., L 255, str. 18.), s obzirom na to da navedena odredba razlikuje, s jedne strane, slučajeve u kojima je prvi upravni ili sudski nalaz izvršen prije 16. listopada 2014., tj. stare slučajeve, i, s druge strane, onih u kojima je takav akt donesen nakon 16. listopada 2014., tj. nove slučajeve.

- 55 Nadalje, Savezna Republika Njemačka ne može tvrditi da je Komisija usvojila proturječnu argumentaciju u svojem dopisu od 29. studenoga 2016. koji sadržava njezino konačno stajalište jer, iako zahtjev godišnjeg izračuna i knjiženja kamata nije izričito naveden ni u članku 6. točki (h) Uredbe br. 885/2006 ni u članku 29. točki (f) Provedbene uredbe br. 908/2014, takav zahtjev ipak proizlazi iz teksta članka 6. točke (h) Uredbe br. 885/2006 u vezi s općom strukturom postupka poravnanja računa i ciljevima propisa i koji u biti propisuje iste obveze kao u članku 29. točki (f) Provedbene uredbe br. 908/2014.
- 56 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da Komisija nije povrijedila članak 31. i članak 32. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005 u vezi s člankom 6. točkom (h) i Prilogom III. Uredbe br. 885/2006 i da je stoga pravilno smatrala da postoji obveza godišnjeg izračuna i knjiženja kamata u vezi s iznosima za koje nije bio osiguran povrat zbog nepravilnosti ili nemarnosti u tablici iz Priloga III. Uredbi br. 885/2006 radi primjene pravila 50/50.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova Europske komisije.**

Collins

Kancheva

De Baere

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 7. svibnja 2019.

Potpisi