



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 26. listopada 2023.¹

Predmet C-437/22

**R. M.,
E. M.**

uz sudjelovanje:

**Eesti Vabariik (Republika Estonija, koju zastupa Põllumajanduse Registrite ja
Informatsiooni Amet)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Zajednička poljoprivredna politika –
Potpore Europske unije – Upravne mjere i kazne – Prijevara koju su počinili zastupnici društva s
ograničenom odgovornošću – Povrat neosnovano isplaćenih iznosa”

1. U sudskom postupku u državi članici pravomoćno je utvrđeno da su zastupnici društva kapitala dali netočne informacije kako bi ishodili financiranje u poljoprivredi koje su potom dobili; tijekom nacionalnog sudskog postupka društvo je prestalo postojati a prava i obveze preneseni su na drugo društvo bez odgovarajućih sredstava; može li država članica zatražiti povrat neosnovano isplaćenih iznosa izravno od fizičkih osoba koje su pravni zastupnici i članovi društva korisnika financiranja (i također društva preuzimatelja) te koje su počinile pravomoćno utvrđena prijevarena postupanja?

I. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

*Uredba br. 2988/95*²

2. Četvrta i peta uvodna izjava Uredbe br. 2988/95 glase:

„[...] učinkovitost borbe protiv prijevara financijskih interesa Zajednice traži usvajanje zajedničkog skupa pravnih pravila za sva područja obuhvaćena politikama Zajednice.

¹ Izvorni jezik: talijanski

² Uredba Vijeća (EZ, Euroatom) 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.)

[...] nepravilno postupanje i upravne mjere i kazne za takvo postupanje predviđeni [su] sektorskim pravilima u skladu s ovom Uredbom.”

3. Članak 1. te uredbe glasi:

„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. ‚Nepравilnost‘ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane 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 2. prethodno navedene uredbe glasi:

„1. Upravne provjere, mjere i kazne uvode se u onoj mjeri u kojoj su potrebne za osiguravanje pravilne primjene prava Zajednice. One trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvrćajuće kako bi mogle osigurati pravilnu zaštitu financijskih interesa Zajednice.

[...]

3. Pravom Zajednice određuju se priroda i područje primjene upravnih mjera i kazni potrebnih za točnu primjenu predmetnih propisa uzimajući u obzir prirodu i ozbiljnost nepravilnosti, stečenu ili primljenu korist te stupanj odgovornosti.

4. Podložno mjerodavnom pravu Zajednice, postupci za primjenu provjera, mjera i kazni Zajednice uređuju se pravima država članica.”

5. Članak 4. te uredbe glasi:

„1. Svaka nepravilnost u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi:

– obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa,

[...]

4. Mjere propisane ovim člankom se ne smatraju kaznama.”

6. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 2988/95:

„Namjerne nepravilnosti ili one prouzročene nepažnjom mogu imati za posljedicu sljedeće upravne kazne:

[...]”

7. Članak 7. te uredbe glasi:

„Upravne mjere i kazne Zajednice se mogu primijeniti na gospodarske subjekte iz članka 1., tj. fizičke ili pravne osobe te ostale subjekte kojima nacionalno pravo dodjeljuje pravnu sposobnost, a počinili su nepravilnost. Također se mogu primijeniti na osobe koje su sudjelovale u

nepravilnosti i one kojima je dužnost preuzimanje odgovornosti za nepravilnosti ili osiguravanje da se one ne počine.”

*Uredba br. 1306/2013*³

8. Uvodna izjava 39. Uredbe br. 1306/2013 glasi:

„U svrhu zaštite financijskih interesa proračuna Unije, države članice trebaju poduzeti mjere kako bi se uvjerile da su transakcije koje se financiraju iz Fondova stvarno provedene i pravilno izvršene. Osim toga, države članice trebaju spriječiti, otkriti i učinkovito razriješiti svaku nepravilnost ili nepoštovanje obveza od strane korisnika. U tu svrhu trebala bi se primjenjivati Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95. U slučaju kršenja sektorskog poljoprivrednog zakonodavstva, ako pravnim aktima Unije nisu propisana detaljna pravila o administrativnim kaznama, države članice mogu uvesti nacionalne kazne koje bi trebale biti učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne.”

9. Članak 54. Uredbe br. 1306/2013, naslovljen „Zajedničke odredbe”, propisuje:

„1. Za sva neopravdana plaćanja nakon pojavljivanja nepravilnosti ili nepažnje, države članice zahtijevaju povrat od korisnika u roku 18 mjeseci nakon što su agencija za plaćanja ili tijelo odgovorno za povrat odobrili i, ovisno o slučaju, zaprimili izvještaj o kontroli ili sličan dokument u kojemu se navodi da je došlo do nepravilnosti. Odgovarajući iznosi evidentiraju se, u vrijeme zahtjeva za povratom, u knjizi dužnika agencije za plaćanja.

[...]

3. Iz propisno opravdanih razloga države članice mogu odlučiti ne provoditi postupak povrata. Takva se odluka može donijeti samo u sljedećim slučajevima:

[...]

(b) ako je povrat nemoguć zbog nesolventnosti, zabilježene i priznate prema nacionalnom pravu, dužnika ili osoba zakonski odgovornih za nepravilnost.

[...]”

10. Prvi stavak članka 56. te uredbe, naslovljenog „Odredbe specifične za EPFRR”, glasi:

„U slučaju otkrivanja nepravilnosti ili nepažnje u operacijama ili programima ruralnog razvoja, države članice provode financijske prilagodbe cjelovitim ili djelomičnim ukidanjem predmetnog financiranja Unije. Države članice uzimaju u obzir vrstu i težinu otkrivenih nepravilnosti i razinu financijskog gubitka za EPFRR.”

³ Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredbama Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233., str. 3.)

11. Članak 58. te uredbe, naslovljen „Zaštita financijskih interesa Unije”, glasi:

„1. Države članice u okviru ZPP-a usvajaju sve zakonodavne, regulatorne i administrativne odredbe te poduzimaju sve druge potrebne mjere za osiguravanje učinkovite zaštite financijskih interesa Unije, posebno za:

[...]

(e) vraćanja neopravdanih plaćanja plus kamata te pokretanja sudskih postupaka po potrebi.

[...]”

Delegirana uredba br. 640/2014⁴

12. Članak 35. naslovljen „Nesukladnost s kriterijima prihvatljivosti osim veličine površine ili broja životinja, obvezama ili drugim zahtjevima”, u stavku 6. propisuje:

„Ako se utvrdi da je korisnik dostavio lažne dokaze za potrebe primanja potpore ili nije dostavio potrebne informacije zbog nemara, potpora se odbija ili povlači u cijelosti. Nadalje, korisnik se isključuje iz iste mjere ili vrste aktivnosti u kalendarskoj godini utvrđivanja i u sljedećoj kalendarskoj godini.”

B. Estonsko pravo

13. U skladu s člankom 38.¹ stavkom 2. kriminaalmenetluse seadustik (estonski Zakonik o kaznenom postupku), tijelo javne vlasti može u okviru kaznenog postupka podnijeti tužbu za utvrđenje javnopravnog potraživanja ako se činjenica na kojoj se to potraživanje temelji uvelike zasniva na istim materijalnim elementima koji čine kazneno djelo koje je predmet postupka.

14. U skladu s člankom 111. Europa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (Zakon o provedbi zajedničke poljoprivredne politike Europske unije), naslovljenim „Povrat bespovratnih sredstava”:

„(1) Ako se nakon dodjele bespovratnih sredstava utvrdi da su bespovratna sredstva, uslijed nepravilnosti ili nepažnje, nepravilno dodijeljena i, osobito, ako nisu iskorištena u predviđenu svrhu, na temelju razloga utvrđenih Uredbom (EU) br. 1303/2013 i Uredbom br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća te drugim relevantnim uredbama Europske unije, i u njima predviđenim rokovima, od korisnika bespovratnih sredstava, a posebno od korisnika bespovratnih sredstava koji je odabran u okviru postupka odabira, zahtijevat će se povrat cijelog iznosa bespovratnih sredstava ili njegova dijela.

[...]”

⁴ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (SL 2014., L 181, str. 48.)

II. Okolnosti spora

15. R. M. je presudom Viru Maakohusa (Prvostupanjski sud u Viruu, Estonija) od 15. ožujka 2021. osuđen zbog triju slučajeva prijevare u vezi s bespovratnim sredstvima. Naime, kao zastupnik društva X OÜ (u daljnjem tekstu: društvo X) namjerno je Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametu (Ured za poljoprivredne registre i informacije, Estonija, u daljnjem tekstu: PRIA) dao netočne podatke. Na temelju tih je podataka PRIA društvu X neosnovano isplatila, za razdoblje od 2013. do 2017., poljoprivredne potpore u ukupnom iznosu od 143 737,38 eura koje je financirala Europska unija. Osim R. M.-a, u dvama od triju slučajeva prijevare u vezi s bespovratnim sredstvima kao supočinitelj je također osuđena E. M.

16. Istodobno je Viru Maakohus (Prvostupanjski sud u Viruu) prihvatio imovinskopravni zahtjev koji je kao oštećenik podnijela Republika Estonija (koju zastupa PRIA) te je optuženicima naložio da povrate iznose potpore koji su zbog prijevare neosnovano isplaćeni društvu X, i to kako slijedi: R. M.-u iznos od 87 340,00 eura, a R. M.-u i E. M. solidarno iznos od 56 397,38 eura.

17. Viru Maakohus (Prvostupanjski sud u Viruu) je naveo da, kada se nakon isplate potpore pokaže da su bespovratna sredstva bila neosnovano isplaćena zbog nepravilnosti ili nepažnje, od korisnika se, na temelju članka 111. stavka 1. Zakona o provedbi zajedničke poljoprivredne politike Europske unije, mora izvršiti povrat cijelog ili dijela iznosa potpore, u skladu s uvjetima i rokovima utvrđenima uredbama Unije koje su na snazi.

18. Stoga je ocijenio da oštećenik ima pravo od R. M.-a i E. M. zahtijevati povrat potpore koja je neosnovano isplaćena X-u.

19. Branitelji R. M.-a i E. M. podnijeli su žalbu protiv presude Viru Maakohusa (Prvostupanjski sud u Viruu) i u dijelu koji se odnosi na kaznenu osudu optuženika i u dijelu koji se odnosi na prihvaćanje imovinskopravnog zahtjeva.

20. Presudom Tartu Ringkonnakohusa (Žalbeni sud u Tartuu, Estonija) od 15. rujna 2021. potvrđena je presuda Viru Maakohusa (Prvostupanjski sud u Viruu). Žalbeni sud prihvatio je stajalište prvostupanjskog suda prema kojem je društvo X prijevarom dobilo financiranje zbog nepoštovanja obveze plaćanja vlastitog doprinosa i podnošenja krivotvorenih dokumenata.

21. Žalbeni sud također se složio s ocjenom prvostupanjskog suda da oštećenik na temelju članka 7. Uredbe br. 2988/95 ima pravo i od R. M.-a i E. M. zahtijevati povrat financiranja koje je neosnovano isplaćeno društvu X.

22. Branitelji R. M.-a i E. M. podnijeli su žalbu u kasacijskom postupku protiv presude žalbenog suda i u dijelu koji se odnosi na kaznenu osudu optuženika i u dijelu koji se odnosi na prihvaćanje imovinskopravnog zahtjeva.

23. U tom kaznenom predmetu kazneno vijeće Riigikohusa (Vrhovni sud, Estonija) donijelo je 20. svibnja 2022. djelomičnu presudu kojom se potvrđuju presude Tartu Ringkonnakohusa (Žalbeni sud u Tartuu) i Viru Maakohusa (Prvostupanjski sud u Viruu), među ostalim, u dijelu u kojem su R. M. i E. M. proglašeni krivima i kažnjeni zbog više slučajeva prethodno navedene prijevare u vezi s bespovratnim sredstvima.

24. Osuđujuće presude protiv optuženikâ i njihove kazne stoga su postale pravomoćne. Istodobno je Riigikohus (Vrhovni sud) odlučio nastaviti kasacijski postupak i zasebnom presudom naknadno odlučiti o odluci kojom su sudovi R. M.-u naložili plaćanje iznosa od 87 340,00 eura te R. M.-u i E. M. solidarno plaćanje iznosa od 56 397,38 eura na ime naknade državi potpore koja je neosnovano isplaćena društvu X.

25. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev prekinuo postupak i uputio Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Proizlazi li u okolnostima poput onih u glavnom postupku iz članka 7. Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995., u vezi s člankom 56. prvim stavkom i člankom 54. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. kao i člankom 35. stavkom 6. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014., pravna osnova s izravnim pravnim učinkom za to da se povrat potpore koju financira Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i koja je dobivena prijevarem zahtijeva od zastupnika pravne osobe korisnika koji su namjerno dali netočne podatke kako bi prijevarem dobili potporu?
2. Mogu li se u okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima je potpora koju financira EPFRR utvrđena uslijed prijekave i isplaćena društvu s ograničenom odgovornošću (estonskom društvu), *korisnicima* u smislu članka 54. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. i članka 35. stavka 6. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. također smatrati zastupnici društva korisnika koji su počinili prijevaru i koji su u trenutku kada je potpora dobivena prijevarem ujedno bili stvarni vlasnici tog društva?”

III. Pravna analiza

26. U skladu sa zahtjevom Suda, svoju ću pravnu analizu usmjeriti na prvo prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

27. Napominjem da u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje u skladu s mojim prijedlogom, možda neće biti potrebno odgovoriti na drugo prethodno pitanje jer je ono obuhvaćeno prvim pitanjem.

28. Sud koji je uputio zahtjev u biti želi ispitati mogu li se članak 54. i članak 56. prvi stavak Uredbe br. 1306/2013 te članak 35. stavak 6. prva rečenica Uredbe br. 640/2014, u vezi s člankom 7. Uredbe br. 2988/95, tumačiti na način da se povrat financiranja koje je neosnovano stečeno od EPFRR-a uslijed nepravilnosti može zahtijevati ne samo od korisnika te potpore nego i od osoba koje su, iako se tehnički ne mogu smatrati korisnicima, sudjelovale u počinjenju nepravilnosti koje su dovele do nepravilne isplate financiranja.

A. Opće napomene

29. Zajednička poljoprivredna politika provodi se u kontekstu podijeljenog upravljanja država članica i Unije, a sredstva Unije isplaćuju se krajnjim korisnicima preko država članica. Država članica mora učinkovito štititi financijske interese Unije, osiguravajući pritom da samo mjere koje su u skladu s odredbama prava Unije budu financirane sredstvima Unije. Članak 58. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013 obvezuje države članice da donose sve mjere za osiguravanje

učinkovite zaštite financijskih interesa Unije i vraćanje neosnovano isplaćenih iznosa. Naime, države članice u najboljem su položaju da povrate iznose koji su neosnovano isplaćeni uslijed nepravilnosti ili nepažnje i da odrede mjere koje je u tom pogledu najprikladnije donijeti. Stoga je konkretno na nacionalnim tijelima da odaberu sredstva koja smatraju najprikladnijima za povrat iznosa o kojima je riječ. Kad je riječ o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, ti su članci izraz opće obveze postupanja s dužnom pažnjom predviđene u članku 4. stavku 3. UEU-a, kojom se države članice obvezuju na to da izvrše povrat iznosa i donesu mjere za pravodobno otklanjanje nepravilnosti⁵. Poštovanje postupaka i rokova koji se u skladu s nacionalnim pravom primjenjuju u području povrata čini nužnu minimalnu obvezu, koja međutim nije dovoljna da se dokaže da država članica postupuje s dužnom pažnjom u smislu članka 58. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013⁶.

30. Iz tog općeg zakonodavnog konteksta proizlazi da je povrat neosnovano isplaćenih iznosa konkretna obveza država članica, koja služi tomu da se osigura učinkovita zaštita financijskih interesa Unije.

31. Kao što to osnovano napominje danska vlada u svojem intervencijskom podnesku⁷, riječ je o pitanju od velike važnosti za sposobnost država članica da provode djelotvorne provjere usklađenosti financiranja u poljoprivrednom sektoru sa zakonodavstvom EU-a: problem koji je povod prethodnim pitanjima u ovom predmetu – odnosno taj da subjekt koji je primio potporu i koji je stoga, s pravnog gledišta, „korisnik potpore” (društvo X) ili više pravno ne postoji ili nema dovoljno sredstava da izvrši povrat – često se postavlja kada nacionalna tijela moraju zahtijevati povrat neosnovano isplaćenih potpora u poljoprivredi. Stvarna provedba obveze zahtijevanja povrata neosnovano isplaćene potpore pretpostavlja da države članice mogu pokrenuti takve postupke ne samo protiv izravnih korisnika nego i protiv zastupnika poduzetnika [o kojima je riječ] – u mjeri u kojoj su sudjelovali u nepravilnostima – ili njihovih stvarnih vlasnika. U biti je riječ o tome da se osigura koristan učinak odredbi prava Unije: sustav koji bi zbog formalističkog tumačenja dopuštao takve situacije mogao bi ozbiljno narušiti učinkovitost mogućeg povrata neosnovano isplaćenih iznosa te bi poticao nezakonita postupanja.

32. Nacionalni se sud u prethodnom pitanju postavljenom Sudu poziva i na mogući izravni učinak odredbi prava Unije koje bi, na temelju zajedničke primjene, mogle pružiti pravni temelj za povrat neosnovano isplaćenog financiranja od fizičkih osoba koje su počinile prijevare.

33. Slažem se s Komisijinim mišljenjem prema kojem se ne postavlja pitanje ima li članak 7. Uredbe br. 2988/95 izravan učinak, nego je li on, u vezi sa sektorskim odredbama, sam po sebi dovoljan da se na temelju njega zahtijeva povrat financiranja od fizičkih osoba koje zastupaju društvo korisnika, koje su odgovorne za postupanja koja su dovela do nepravilnosti. To se pitanje postavlja zato što je zakonodavac Unije donio sektorska pravila kojima se predviđa vraćanje sredstava, ali nije donio uvjete za njihovu primjenu na tu kategoriju osoba, a pravom države članice u kojoj je došlo do nepravilnosti nije izričito predviđena primjena upravne mjere na tu kategoriju osoba.

34. Pravna pitanja koja treba riješiti kako bi se dao koristan odgovor na prethodna pitanja stoga su, prema mojem mišljenju, sljedeća: (a) koji je odnos između Uredbe br. 2988/95 i sektorskih uredbi (kako bi se konkretno shvatilo vrijede li opća pravila propisana Uredbom br. 2988/95 koja se odnose na upravne mjere i subjekte od kojih se može tražiti povrat neosnovano isplaćenih

⁵ Očitovanja Komisije, t. 4.

⁶ Vidjeti presudu od 30. siječnja 2020. Portugal/Komisija (T-292/18, EU:T:2020:18, t. 60. do 67.)

⁷ Očitovanja danske vlade, t. 7. do 14.

financijskih sredstava i u određenim sektorima u kojima ta pravila nisu propisana i ne postoji nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se ta pravila provode); (b) različita načela koja se primjenjuju (i njihov različit pravni okvir) na upravne kazne i mjere (te stoga neprimjenjivost načela koje je Sud iznio u pojedinim prijašnjim predmetima u vezi s kaznama); (c) utvrđenje pravnog sustava primjenjivog na subjekte odgovorne za nezakonnosti.

B. Prethodno pitanje

35. Uredba br. 2988/95 sadržava više općih odredbi kojima se uspostavljaju pravila za učinkovitu zaštitu financijskih interesa Unije.

36. Njome se uređuje svaka situacija u kojoj je došlo do nepravilnosti, odnosno do povrede odredbe prava Unije koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje gospodarskog subjekta koja je dovela ili je mogla dovesti u pitanje opći proračun⁸.

37. Cilj je Uredbe br. 2988/95 zaštititi financijske interese Unije u svim područjima i odrediti zajednički pravni okvir za sva područja obuhvaćena politikama Unije⁹.

38. U petoj uvodnoj izjavi utvrđuje se da sektorska pravila o upravnim mjerama i kaznama moraju biti usklađena s Uredbom br. 2988/95. U istom se smislu u uvodnoj izjavi 39. Uredbe br. 1306/2013 navodi da bi se, s obzirom na to da države članice trebaju spriječiti, otkriti i učinkovito razriješiti svaku nepravilnost ili nepoštovanje obveza od strane korisnika, trebala primjenjivati Uredba br. 2988/95.

39. Sudska praksa Suda (u velikom vijeću) također potvrđuje da je zakonodavac Zajednice u području provjera i kažnjavanja nepravilnosti počinjenih u području prava Zajednice donošenjem Uredbe br. 2988/95 uspostavio niz općih načela te je zahtijevao da se, kao opće pravilo, svim sektorskim propisima poštuju ta načela¹⁰.

40. Stoga je Uredba br. 2988/95 opća uredba koja, iako ne onemogućuje donošenje konkretnih ili sektorskih pravila u raznim područjima djelovanja Unije, obvezuje na to da se ta pravila tumače u skladu s općim okvirom izloženim u njoj.

41. Opća načela s kojima sektorske odredbe moraju biti usklađene su, u pogledu onoga što je ovdje važno, osim prethodno navedenog članka 1., članak 4. i članak 7.

42. Člankom 4. stavkom 1. prvom alinejom Uredbe br. 2988/95 utvrđuje se da svaka nepravilnost „u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi” obvezom vraćanja neosnovano stečenih iznosa.

43. S jezičnog gledišta jasno je da izraz „ima za posljedicu”, čak i ako uz njega umetnut izraz „u pravilu”, ne ostavlja prostora tumačenjima ili diskreciji: značenje može biti samo to da u slučaju nepravilnosti države članice moraju pokrenuti postupak povrata, u skladu s primjenom prethodno navedene obveze dužne pažnje, osim u slučajevima u kojima to nije moguće. Primjer

⁸ Članak 1. Uredbe br. 2988/95

⁹ Treća i četvrta uvodna izjava Uredbe br. 2988/95

¹⁰ Vidjeti presudu od 11. ožujka 2008., Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, t. 61.).

odstupanja nalazi se u sektorskom zakonodavstvu, točnije u članku 54. stavku 3. točki (b) Uredbe br. 1306/2013¹¹ (o čemu ću također govoriti u daljnjem tekstu u pogledu strukturne razlike između kazni i drugih upravnih mjera).

44. Člankom 7. utvrđuje se da se upravne mjere i kazne mogu primijeniti ne samo na gospodarske subjekte iz članka 1., odnosno na fizičke ili pravne osobe i ostale subjekte kojima nacionalno pravo dodjeljuje pravnu sposobnost, a počinili su nepravilnost, nego i na osobe koje su sudjelovale u počinjenju nepravilnosti i one kojima je dužnost preuzimanje odgovornosti za nepravilnosti ili osiguravanje da se one ne počine.

45. Člankom 7. stoga se određuje subjektivni opseg područja primjene povrata, odnosno krug subjekata od kojih se, ovisno o okolnostima, može tražiti povrat neosnovano isplaćenog iznosa. Njegova je funkcija potvrditi materijalnu perspektivu odredbi Uredbe u skladu s njezinim ciljevima. Ta perspektiva, barem u pogledu mjere povrata, mora težiti tomu da se državama članicama omogući djelotvorna primjena obveze dužne pažnje, na temelju koje se mogu povratiti iznosi od subjekata koji su konkretno prouzročili nepravilnost i pritom izbjegnute moguće i, zapravo, prejednostavne utaje.

46. Sustavno gledajući, zatim, članak 7. povezan je s člankom 4. stavkom 1. i instrument je te odredbe, kojom se, kao opće načelo prava Unije, utvrđuje da svaka nepravilnost ima za posljedicu oduzimanje neosnovano stečenih iznosa putem obveze vraćanja neosnovano stečenih iznosa.

47. Članci 54. i 56. Uredbe br. 1306/2013 i članak 35. Uredbe br. 640/2014 ne sadržavaju takve odredbe ni u vezi s obvezom povrata ni u vezi s opsegom subjekata kojima se zahtjev za povrat može postaviti. Tim se odredbama upućuje isključivo na „korisnike” koji su određeni kao subjekti koji su fizičke ili pravne osobe koje su primile financiranje.

48. Iz toga proizlaze dvojbe suda koji je uputio zahtjev koji, iako je uvjeren da se povrat može zahtijevati samo od subjekata koji su zbog niza postupanja (osnivanje društva, dobivanje financiranja na temelju lažne dokumentacije, zatvaranje društva, osnivanje drugog društva čija su sredstva očito nedostatna) stvarni glavni akteri koji su prouzročili neopravdano financiranje sredstvima Unije, dvoji je li, zbog nepostojanja konkretnih pravila u sektorskim propisima i nacionalnim zakonskim odredbama, ono što je navedeno u člancima 4. i 7. Uredbe br. 2988/95 dovoljno kako bi činilo podobnu pravnu osnovu za povrat.

49. Dvojbe prije svega proizlaze iz činjenice da je Sud u presudi SGS Belgium¹² utvrdio da Uredba br. 2988/95 nije sama po sebi dovoljna da bude pravni temelj podoban za izricanje kazni u skladu s člankom 5. te uredbe. Sud je potvrdio da pojedine odredbe uredbe, radi njihove primjene, od država članica ili od samog zakonodavca Unije mogu zahtijevati donošenje provedbenih mjera (točka 33.) te da isto vrijedi i za upravne kazne koje se izriču različitim kategorijama subjekata utvrđenih u Uredbi br. 2988/95 (točka 34.). Stoga, da bi se kazna primijenila, nužno je da

¹¹ U njemu se navodi da države članice iz propisno opravdanih razloga mogu odlučiti ne provesti postupak povrata ako je povrat nemoguć zbog nesolventnosti, zabilježene i priznate prema nacionalnom pravu države članice o kojoj je riječ, dužnika ili osoba zakonski odgovornih za nepravilnost.

¹² Vidjeti presudu od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648).

sektorsko zakonodavstvo EU-a ili, ako takvo zakonodavstvo ne postoji, nacionalno zakonodavstvo, propisuje primjenu upravne kazne na kategoriju subjekata o kojoj je riječ (t. 43. do 62.). To je u skladu s načelom zakonitosti¹³.

50. Međutim, dvojbe suda koji je uputio zahtjev mogu se otkloniti iskazivanjem strukturne razlike između upravnih mjera i kazni te doslovnim, sustavnim i teleološkim tumačenjem relevantnih odredbi prava Unije.

51. Već je doslovno tumačenje dovoljno da se utvrdi jasna razlika između kazni i drugih upravnih mjera poput vraćanja neosnovano isplaćenih iznosa: članak 4. Uredbe br. 2988/95, koji se odnosi na upravne mjere, utvrđuje da svaka nepravilnost u pravilu „ima za posljedicu” oduzimanje neosnovano stečene koristi; članak 5. navedene uredbe, koji se odnosi na kazne, utvrđuje da namjerne nepravilnosti ili one prouzročene nepažnjom „mogu imati za posljedicu” upravne kazne navedene u nastavku. Različit zakonodavni izbor je očit: povrat iznosa, osim izričitih odstupanja, podrazumijeva automatsko oduzimanje neosnovano stečene koristi bez ikakve potrebe za daljnjim provedbama ili pojašnjenjima¹⁴. Izricanje kazni moguće je („mogu imati za posljedicu”) jer ovisi o utvrđenju subjektivnog elementa (namjera ili nepažnja), čija ocjena zahtijeva provedbene elemente, isto kao što izbor između različitih mjera propisanih samim člankom 5. zahtijeva provedbene elemente te tako ostavlja prostor diskreciji u provedbi.

52. Ništa od navedenog ne može se reći za upravnu mjeru oduzimanja koristi (i s njom povezani zahtjev za povrat financiranja) koja ne zahtijeva nikakvo pojašnjenje ili provedbu, niti ostavlja prostora diskreciji: utvrđenje nepravilnosti dovodi do obveze povrata iznosa od subjekata koji su aktivno sudjelovali u nepravilnosti i koji su jasno i nedvosmisleno navedeni u članku 7. Uredbe br. 2988/95¹⁵. Zahtjev za povrat očito najprije mora biti upućen fizičkoj ili pravnoj osobi koja je izravno odgovorna za nepravilnost (korisnik u tehničkom smislu); u slučajevima u kojima to zbog konkretnih okolnosti kao u ovom slučaju nije moguće, upućuje se osobama koje su sudjelovale u počinjenju nepravilnosti ili koje snose odgovornost za nju ili su dužne spriječiti njezino počinjenje.

53. Člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 2988/95 jasno se navodi da se mjere propisane tim člankom ne smatraju kaznama.

54. Sustavno tumačenje potvrđuje taj pristup: kao što je to osnovano napomenula danska vlada, odredbe članka 54. stavka 3. točke (b) prethodno navedene Uredbe br. 1306/2013 također bi izgubile smisao kada se ne bi morale tumačiti na način da osobe koje nisu izravni korisnici mogu biti odgovorne za nepravilnost i da stoga podliježu obvezi povrata.

¹³ Kao što na to Komisija podsjeća u svojim pisanim očitovanjima (t. 32.), nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju pravi usporedbu između upravnih kazni propisanih Uredbom br. 2988/95 i pravila koja se primjenjuju u području kaznenog prava, konkretno zahtjeva jasnoće i određenosti, u slučajevima u kojima je njihova primjena na osobe navedene u drugoj rečenici članka 7. te uredbe prepuštena odluci nacionalnih upravnih tijela. Iz tih načela proizlazi da, ako osoba podliježe kaznenoj odgovornosti, relevantne odredbe moraju biti oblikovane na način kojim se toj osobi omogućuje da zna zbog kojih joj se radnji ili propusta može izreći kazna. Nezavisna odvjetnica zaključila je da marginu prosudbe propisanu člankom 7. drugom rečenicom Uredbe br. 2988/95 mora odrediti zakonodavac Unije ili, u njegovo ime, država članica, kako bi postojala izravno primjenjiva kazna; vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:440, t. 70. do 72.).

¹⁴ Osim, naravno, kad je riječ o konkretnim načinima povrata koji su očito uređeni nacionalnim pravom.

¹⁵ Kad je riječ o nepostojanju diskrecijske ovlasti država članica, vidjeti presudu od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, t. 66.): mogućnost da se država članica koristi diskrecijskom ovlasti u pogledu svrsishodnosti određivanja povrata potpora koje su nepravilno ili nezakonito dodijeljene bila bi nespojiva s obvezama koje nacionalne uprave imaju na temelju propisa Unije koji se primjenjuju u tim sektorima da povrate neosnovano ili nezakonito isplaćene potpore.

55. Člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95 kojim se utvrđuje da se upravna kazna „ne može izreći ako tako nije određeno aktom Zajednice prije nastanka nepravilnosti”, potvrđuje se ono što proizlazi iz načelâ, odnosno da je za izricanje kazni (kaznenih, ali i upravnih s kaznenim učincima) nužno strogo poštovati načelo zakonitosti¹⁶. Činjenica da se upravne mjere ne navode u toj odredbi potvrđuje to da se na njih mogu primijeniti samo načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja. Kad je riječ o prvom načelu, smatram da se u skladu s izloženim tumačenjem ono u potpunosti poštuje jer se člankom 7. Uredbe br. 2988/95 nedvosmisleno pojašnjavaju posljedice utvrđenja nepravilnosti financiranja iz proračuna Unije: obveza države članice da pokrene postupak povrata iznosa od subjekata koji su konkretno doprinijeli nepravilnosti. Kad je riječ o legitimnim očekivanjima, na to se načelo nikako ne može pozivati u slučaju u kojem uopće ne postoji dobra vjera, nego je riječ o postupanjima s namjerom da se lažno prikaže stvarnost i pritom izbjegnju posljedice toga.

56. Kao što to uvjerljivo napominje Komisija¹⁷, Sud je utvrdio da, čak i kad u sektorskom ili nacionalnom zakonodavstvu ne postoji odredba kojom se propisuje izricanje kazne, nacionalno je tijelo obvezno primijeniti upravnu mjeru u skladu s člankom 4. stavkom 1. prvom alinejom Uredbe br. 2988/95, na način da zahtijeva povrat svih potpora koje su nepropisno isplaćene, pod uvjetom da se utvrdi, što je na nacionalnom sudu da ispita, da su te potpore bile neosnovano dodijeljene¹⁸.

57. Kad je riječ o ciljevima, mogu samo ponoviti ono što sam prethodno naveo u općim napomenama: najvažnija je svrha Uredbe br. 2988/95 učinkovita zaštita financijskih interesa Unije. Ona se ne bi mogla ostvariti u slučaju da formalističko tumačenje prava Unije državama članicama pretjerano otežava vraćanje neosnovano isplaćenih iznosa kada se utvrdi nezakonito postupanje odgovornih subjekata.

58. Stoga je jasno da se načela koja Sud navodi u presudi SGS Belgium ne mogu primijeniti i na slučaj u kojem samo treba pokrenuti postupak za povrat neosnovano isplaćenih iznosa. Činjenica da subjekti nisu izravni korisnici ne utječe na taj zaključak jer zajedničko tumačenje odredbi koje navodi sud koji je uputio zahtjev čini podobnu pravnu osnovu za pokretanje postupka povrata neosnovano isplaćenih iznosa.

59. Naposljetku bih se osvrnuo na postupovni aspekt na koji se pozivaju žalitelji u glavnom postupku, odnosno na potrebu za time da povrat neosnovano isplaćenih iznosa nacionalna vlada prvo mora zahtijevati od novoosnovanog društva, iako su njegova sredstva nedostatna. S obzirom na dosad navedeno, čini mi se da je riječ samo o formalnom pitanju: u slučaju da, naime, nacionalni sud utvrdi stvarnu nesposobnost novoosnovanog društva žaliteljâ da podmiri golemi dug, ne čini mi se da može biti od ikakve koristi podnijeti zahtjev za povrat sredstava koji ne bi mogao biti popraćen radnjama koje su podobne za naplatu. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev mora utvrditi moguće postupke ili pravila u nacionalnom pravu kojima se uređuju odnosi između članova, direktora i društva. Slijedom navedenog, ponavljam da su, u skladu s pravom Unije, nakon što se utvrdi nemogućnost povrata financiranja od korisnika u tehničkom smislu, subjekti koji su sudjelovali u počinjenju nepravilnosti odgovorni *iure proprio* za povrat nezakonito isplaćenih iznosa na ime financiranja u poljoprivredi.

¹⁶ Iz sudske prakse Suda također se može iščitati da, čak i ako nema izričite pravne osnove u sektorskom zakonodavstvu ili nacionalnom pravu, obveza vraćanja nepravilno stečene koristi nepravilnom praksom ne povređuje načelo zakonitosti; vidjeti presudu od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, t. 65.).

¹⁷ Očitovanja Komisije, t. 34.

¹⁸ Vidjeti presudu od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, t. 72.).

60. Drugo utvrđenje do kojeg treba doći nacionalni sud odnosi se na pitanje može li se na temelju nacionalnog prava te fizičke osobe kvalificirati kao osobe koje su, podredno, „sudjelovale u počinjenju nepravilnosti”, „snose odgovornost za nju” ili su „dužne spriječiti njezino počinjenje”.

61. Drukčije tumačenje članka 7. Uredbe br. 2988/95, u vezi sa sektorskim odredbama, moglo bi dovesti do oslobađanja od odgovornosti osobe stvarno odgovorne za prijevaru i ozbiljno bi ugrozilo zaštitu financijskih interesa Unije. To je uostalom tako zato što su, kao što to osnovano napominje Komisija, pojedinci ti koji čine prijevare, a ne pravni subjekti¹⁹.

IV. Zaključak

62. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na upućeno prethodno pitanje odgovori na sljedeći način:

„Članke 4. i 7. Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95, u vezi s člancima 54. i 56. Uredbe (EU) br. 1306/2013 i člankom 35. stavkom 6. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 treba tumačiti na način da:

zajednička primjena prethodno navedenih odredbi čini pravnu osnovu za zahtijevanje povrata financiranja, dobivenog prijevaram radnjama i isplaćenog iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), od zastupnikâ pravne osobe korisnika koji su namjerno dali netočne informacije kako bi dobili to financiranje.

Na nacionalnom je sudu da utvrdi je li društvo korisnik ili njegov sljednik u pravima i obvezama u mogućnosti izvršiti povrat neosnovano isplaćenog financiranja i može li se, u skladu s nacionalnim pravom, subjekt od kojeg se zahtijeva povrat smatrati ‚osobom koja je sudjelovala u počinjenju nepravilnosti’, ‚osobom odgovornom za nepravilnost’ ili ‚osobom koja je dužna spriječiti počinjenje nepravilnosti’.”

¹⁹ Očitovanja Komisije, t. 41.