



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 4. októbra 2018¹

Vec C-587/17 P

**Belgické kráľovstvo
proti**

Európskej komisii

„Odvolanie – Spoločná poľnohospodárska politika – Nariadenie (ES) č. 1290/2005 –
Financovanie Spoločnej poľnohospodárskej politiky – Európsky poľnohospodársky záručný fond
(EPZF) – Články 9 a 32 – Povinnosti členských štátov – Výdavky vylúčené z financovania Európskou
úniou – Vrátene neoprávnene vyplatených vývozných náhrad – Potreba vyčerpať všetky vnútroštátne
opravné prostriedky – Žiadny návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nedbanlivosť pripísateľná
členskému štátu – Kritériá hodnotenia“

1. Vo svojom odvolaní Belgické kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozsudok z 20. júla 2017, Belgicko/Komisija², ktorým Všeobecný súd zamietol jeho návrh na vyhlásenie neplatnosti vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) 2016/417³, podľa ktorého sa Belgické kráľovstvo vylučuje z financovania sumy 9 601 619 eur z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (ďalej len „EPZF“).

2. Toto odvolanie ponúka Súdnemu dvoru príležitosť objasniť dosah povinnosti členských štátov vymáhať neoprávnene vyplatené sumy v rámci EPZF. Konkrétnejšie, Súdny dvor musí rozhodnúť, či Všeobecný súd správne usúdil, že za okolností vo veci samej rozhodnutie prijaté príslušnými belgickými orgánmi nevyčerpať všetky vnútroštátne opravné prostriedky v snahe o vymożenie neoprávnene vyplatených vývozných náhrad predstavuje nedbanlivosť pripísateľnú Belgickému kráľovstvu v zmysle článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005⁴.

I. Právny rámec

3. V nariadení č. 1290/2005 sa stanovuje rámec na financovanie spoločnej poľnohospodárskej politiky.
4. Podľa odôvodnenia 25 uvedeného nariadenia by členské štáty mali prijať opatrenia s cieľom ubezpečiť sa o tom, že operácie sa skutočne vykonali a správne realizovali. Tiež je potrebné, aby členské štáty predchádzali všetkým nezrovnalostiam spôsobeným prijímateľmi a účinne ich riešili.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² T-287/16, neverejný, EU:T:2017:531 (ďalej len „napadnutý rozsudok“).

³ Rozhodnutie zo 17. marca 2016, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 75, 2016, s. 16, ďalej len „sporné rozhodnutie“).

⁴ Nariadenie z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 2005, s. 1). Toto nariadenie už nie je účinné. Bolo nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia 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 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549).

5. V odôvodnení 26 sa uvádza, že v určitých prípadoch nedbanlivosti členského štátu by malo byť odôvodnené odpočítať danému členskému štátu plnú sumu. V tom istom odôvodnení sa však objasňuje, že pokiaľ sa dodržali povinnosti, ktoré patria členským štátom na základe ich vnútorných postupov, je vhodné spravodlivo rozdeliť finančnú záťaž medzi Európsku úniu a dotknutý členský štát.

6. Podľa odôvodnenia 27 postupy vymáhania môžu spôsobiť oneskorenie vymoženía neoprávnene vyplatených súm bez akejkoľvek istoty, že k nemu skutočne dôjde. Náklady na tieto postupy môžu byť neúmerné vzhľadom na vymožené alebo vymožitelné sumy.

7. V článku 3 nariadenia č. 1290/2005 sa okrem iného stanovuje:

„1. EPZF financuje v kontexte spoločného riadenia medzi členskými štátmi a [Európskou úniou] tieto výdavky realizované v súlade s právom [EÚ]:

a) náhrady stanovené za vývoz poľnohospodárskych produktov do tretích krajín;

...“

8. V článku 9 nariadenia č. 1290/2005 sa stanovuje:

„1. Členské štáty:

a) prijímajú v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, ako aj všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov [Európskej únie], a najmä na:

i) kontrolu skutočnej realizácie a súladu operácií financovaných fondmi EPZF a EPFRV;

ii) predchádzanie nezrovnalostiam a ich riešenie;

iii) vymáhanie čiastok stratených následkom nezrovnalostí alebo nedbanlivosti.

...“

9. V článku 31 ods. 1 uvedeného nariadenia sa stanovuje:

„Komisia rozhoduje o čiastkach, ktoré sa majú vylúčiť z financovania [EÚ], ak zistí, že výdavky uvedené v článku 3 ods. 1 a v článku 4 sa nerealizovali v súlade s pravidlami [EÚ] podľa postupu uvedeného v článku 41 ods. 3.“

10. V článku 32 nariadenia č. 1290/2005 sa uvádza:

....

5. Pokiaľ sa vymáhanie nevykonalo v lehote štyroch rokov od dátumu prvého správneho súdneho zistenia alebo ôsmich rokov, ak je vymáhanie predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi, finančné dôsledky nevykonaného vymáhania znáša vo výške 50 % daný členský štát a vo výške 50 % rozpočet [EÚ].

Dotknutý členský štát uvedie oddelene v súhrnnej správe uvedenej v prvom pododseku odseku 3 čiastky nevymôžené v lehote ustanovenej v prvom pododseku tohto odseku.

Rozdelenie finančného zaťaženia vzniknutého následkom nevykonaného vymáhania podľa prvého pododseku sa netýka povinnosti príslušného členského štátu pokračovať vo vymáhacích konaniach uplatnením článku 9 ods. 1 tohto nariadenia. 50 % takto vymožených čiastok sa pripíše EPZF po tom, čo sa uplatnilo odpísanie ustanovené v odseku 2 tohto článku.

Ak sa v rámci vymáhacieho konania správnym alebo súdnym aktom konečného charakteru zistí, že nedošlo k žiadnej nezrovnalosti, členský štát nahlási EPZF ako výdavok finančné zaťaženie, ktoré znáša podľa prvého pododseku.

...

6. V riadne odôvodnených prípadoch môžu členské štáty rozhodnúť, že n[e]budú pokračovať vo vymáhaní. Toto rozhodnutie môže byť prijaté iba v týchto prípadoch:

- a) ak súhrn vzniknutých nákladov a predpokladaných nákladov na vymáhanie je vyšší ako vymáhaná čiastka;
- b) ak je vymáhanie nemožné z dôvodu platobnej neschopnosti dlžníka, zistenej a uznanej v súlade s vnútroštátnym právom dotknutého členského štátu, alebo osôb právne zodpovedných za nezrovnalosť.

...

8. Po skončení konania ustanoveného v článku 31 ods. 3 môže Komisia rozhodnúť vylúčiť z financovania [EÚ] čiastky pripísané na ťarchu rozpočtu [EÚ] v týchto prípadoch:

- a) podľa odsekov 5 a 6 tohto článku, ak zistí, že nezrovnalosti alebo nevykonanie vymáhania vyplývajú z nezrovnalostí alebo nedbanlivostí pripísateľných správnym orgánom alebo útvaru, alebo úradu členského štátu.

...“

II. Skutkový stav

A. Podvodne získané vývozné náhrady (v rokoch 1992 až 1993)

11. V roku 1992 Générale Sucrière, ktorej práva neskôr prevzala na základe právneho nástupníctva Saint-Louis Sucre, predala spoločnostiam Metelmann a Sucre Export celkovo 24 000 ton cukru. Podľa kúpnych zmlúv mal byť cukor vyvezený z Európskej únie.

12. Metelmann a Sucre Export prostredníctvom dvoch sprostredkovateľov ďalej predali 6 000 ton cukru spoločnostiam Proud Trading a Shawline Offshore. V týchto zmluvách bolo takisto stanovené, že cukor je určený pre tretiu krajinu mimo (súčasnej) Európskej únie a má byť bezodkladne po naloženie odvezený z územia Európskej únie.

13. Saint-Louis Sucre poverila na jednej strane spoločnosť Belgian Bunkering a na druhej strane spoločnosť Stevedoring et Manufert (ďalej len „Manuport Services“), aby vypracovali príslušnú dokumentáciu, prevzali cukor a naložili ho na lode.

14. Cukor, ktorý mal byť odoslaný z prístavu v Antverpách (Belgicko) do Uzbekistanu, bol naložený medzi 20. januárom a 29. marcom 1993.

15. Manuport Services vypracovali a zaslali príslušné dokumenty, ako aj vývozné vyhlásenia príslušnému orgánu, ktorým je Bureau d'intervention et de restitution belge (Belgický úrad pre intervencie a náhrady, ďalej len „úrad BIRB“). Na základe tejto dokumentácie úrad BIRB poskytol spoločnosti Saint-Louis Sucre preddavok na vývoznú náhradu, na ktorú mala Saint-Louis Sucre nárok. Keď Saint-Louis Sucre predložila dôkaz o tom, že cukor bol odvezený z územia (súčasnej) colnej únie Európskej únie, uskutočnila sa konečná platba.

16. Po uskutočnení platby sa zistilo, že 6 000 ton cukru, ktoré Metelmann a Sucre Export ďalej predali spoločnostiam Proud Trading a Shawline Offshore, bolo po odoslaní z prístavu v Antverpách presmerovaných z pôvodného miesta určenia a podvodne opätovne dovezených do Európskej únie na základe falošných dokladov. Saint-Louis Sucre okamžite informovala úrad BIRB o tejto skutočnosti.

B. Trestné konanie (v rokoch 1994 až 2004)

17. Keď sa zistilo, že cukor bol opätovne dovezený, začalo sa trestné konanie proti dvom osobám, ktoré konali ako sprostredkovatelia medzi spoločnosťami Metelmann a Sucre Export na jednej strane a spoločnosťami Shawline Offshore a Proud Trading na druhej strane.

18. Rozsudkom z 22. októbra 2003 odsúdil Hof van Beroep Antwerpen (Odvolací súd Antverpy, Belgicko) tieto dve osoby za podvod, vyhotovenie falošných dokladov a použitie falošných dokladov.

19. V uvedenom konaní si úrad BIRB, Saint-Louis Sucre, Metelmann, Sucre Export a Manuport Services uplatnili občianskoprávny nárok na náhradu škody a ako náhrada škody spôsobenej týmito dvomi osobami im bola poskytnutá predbežná suma vo výške 1 centa.

C. Občianskoprávne konanie o vymáhaní (v rokoch 1994 až 1997 a v rokoch 1997 až 2012)

20. Dňa 16. marca 1994 úrad BIRB po získaní informácií o podvodnom vývoze požiadal, aby Saint-Louis Sucre vrátila platbu vývoznú náhrady. Podľa úradu BIRB Saint-Louis Sucre prostredníctvom falošných dokladov (formulár T2E) opätovne doviezla cukor, ktorý predtým podliehal vývoznému vyhláseniu, a podľa určitých dokladov (formulár T5) bol preukázateľne vyvezený.

21. Saint-Louis Sucre spochybnila túto žalobu a tvrdila, že za túto nezrovnalosť nenesie nijakú zodpovednosť.

22. Napriek tomu Saint-Louis Sucre s cieľom zastaviť rast úrokov súhlasila so zaplatením predbežnej sumy, ktorú požadoval úrad BIRB. Zaplatená suma zodpovedala sume, ktorú požadoval úrad BIRB, spolu s úrokmi za obdobie od 19. apríla 1994 do 16. mája 1997.

23. Po prijatí platby od spoločnosti Saint-Louis Sucre Belgické kráľovstvo zaplatilo EPZF sumu zodpovedajúcu 80 % sumy prijatej od spoločnosti Saint Louis Sucre a v súlade s nariadením č. 595/91 zadržalo zostávajúcich 20 % sumy.⁵

24. Dňa 18. júna 1997 podala Saint-Louis Sucre žalobu na Tribunal de première instance de Bruxelles (Súd prvého stupňa Brusel, Belgicko) s cieľom vymáhať sumu zaplatenú úradu BIRB, ako aj úroky a náklady.

⁵ Nariadenie zo 4. marca 1991 o nezrovnalostiach a vymáhaní čiastok neoprávnenne vyplatených v súvislosti s financovaním Spoločnej poľnohospodárskej politiky a organizácie informačného systému v tejto oblasti, ktorým sa ruší nariadenie (EHS) č. 283/72 (Ú. v. ES L 67, 1991, s. 11; Mím. vyd. 03/011, s. 171).

25. Rozsudkom z 20. marca 2008 uvedený vnútroštátny súd nariadil úradu BIRB, aby vrátil požadovanú sumu spoločnosti Saint-Louis Sucre.

26. Úrad BIRB podal odvolanie na Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel, Belgicko). Úrad BIRB požiadal uvedený súd, aby položil Súdnemu dvoru Európskej únie tri prejudiciálne otázky. Vo svojom rozsudku z 3. mája 2012 však Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel) potvrdil rozsudok Tribunal de première instance de Bruxelles (Súd prvého stupňa Brusel) a nariadil úradu BIRB, aby zaplatil spoločnosti Saint-Louis Sucre sumu vo výške 10 114 003,39 eura, čo zodpovedá sume 5 133 087,54 eura spolu s úrokmi od 1. júna 1997 a rôznymi inými nákladmi. Uvedený súd nepovažoval za potrebné položiť Súdnemu dvoru nijaké prejudiciálne otázky.

27. Po rozsudku Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel) požiadal úrad BIRB o stanovisko advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd, Belgicko), pretože podľa belgického práva účastník konania nemôže podať odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd), pokiaľ najskôr nezíska takéto stanovisko.

28. Po dôkladnom preskúmaní spisu a judikatúry Súdného dvora advokát na Cour de cassation (Kasačný súd) dospel k záveru, že úrad BIRB by nemohol úspešne podať odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd).

29. Po získaní tohto stanoviska sa úrad BIRB rozhodol, že nepodá odvolanie proti rozsudku, ktorý vydal Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel). Následne úrad BIRB zaplatil spoločnosti Saint-Louis Sucre sumu, ktorá mu bola nariadená.

D. Suma vynaložená fondom EPZF (v rokoch 2012 až 2016)

30. V nadväznosti na rozsudok Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel) úrad BIRB informoval Komisiu o svojom zámere účtovať sumu, ktorú mal zaplatiť spoločnosti Saint-Louis Sucre, fondu EPZF a následne tak urobil. V dôsledku toho výročná správa úradu BIRB za rok 2012 zahŕňala kladnú opravu vo výške 9 601 619,85 eura.

31. Táto suma bola v rozpočtovom roku 2012 zaúčtovaná Európskej únii a následne zaplatená Belgickému kráľovstvu.⁶

E. Správne konanie pred Komisiou (v rokoch 2013 až 2016)

32. Po tejto platbe začala Komisia vykonávať tzv. postup overenia súladu, čo je postup, ktorý umožňuje Komisii overiť, či členský štát správne využil finančné prostriedky, ktoré mal k dispozícii.⁷ Komisia usúdila, že uvedená suma nemôže byť uhradená z fondu EPZF z dvoch dôvodov: po prvé neboli vyčerpané všetky možné opravné prostriedky, keďže nebolo podané odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd), a po druhé Komisia spochybnila účtovanie úrokov po roku 1997.

33. Listom z 23. mája 2013 úrad BIRB spochybnil uvedené posúdenie na základe článku 32 ods. 5 štvrtého pododseku nariadenia č. 1290/2005. Ďalej uviedol na jednej strane, že odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) by nemuselo nevyhnutne a automaticky vyústiť do návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, a na druhej strane, že vzhľadom na úlohu advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd) úrad nemal inú voľbu, keď rozhodol, že nepodá odvolanie.

⁶ Vykonávajúce rozhodnutie Komisie C(2016) 1543 final zo 17. marca 2016 o zúčtovaní určitých platobných agentúr v Belgicku a Nemecku, pokiaľ ide o výdavky financované Európskym poľnohospodárskym záručným fondom (EPZF) za účtovný rok 2012 [*neoficiálny preklad*].

⁷ Odkaz CEB/2013/003BE.

34. Z dôvodu pretrvávajúcej nezhody medzi úradom BIRB a Komisiou sa 13. októbra 2014 medzi stranami uskutočnilo dvojstranné stretnutie.

35. Po tomto stretnutí Belgické kráľovstvo poskytlo listami zo 17. októbra 2014 a z 21. januára 2015 ďalšie informácie týkajúce sa vývozu a rôznych postupov týkajúcich sa podvodného vývozu cukru.

36. V oznámení z 12. júna 2015 založenom na článkoch 10 a 11 nariadenia Komisie (ES) č. 885/2006⁸ Komisia naďalej zastávala svoje stanovisko, že s cieľom vymôcť spornú sumu neboli vyčerpané všetky vnútroštátne opravné prostriedky. V oznámení sa uvádzalo, že úrad BIRB nebol v súlade s článkom 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 oprávnený účtovať finančné prostriedky z EPZF. Preto bola suma 9 601 619 eur vylúčená z financovania Európskou úniou.

37. Na základe súhrnnej správy z 22. februára 2016 Komisia prijala sporné rozhodnutie, ktorým sa vylučuje uvedená suma z financovania Európskou úniou vo vzťahu k Belgickému kráľovstvu. Dňa 18. marca 2016 dostalo Belgické kráľovstvo oznámenie o tomto rozhodnutí.

III. Konanie pred Všeobecným súdom

38. Žalobou podanou do kancelárie Všeobecného súdu 30. mája 2016 sa Belgické kráľovstvo domáhalo zrušenia sporného rozhodnutia.

39. Všeobecný súd napadnutým rozsudkom žalobu zamietol v plnom rozsahu.

IV. Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania

40. Vo svojom odvolaní Belgické kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnutý rozsudok v celom rozsahu,
- zrušil sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom sa ním vylučuje suma 9 601 619 eur (rozpočtová položka 6701) z financovania Európskou úniou,
- nariadil Komisii zaplatiť náhradu trov tohto konania, ako aj trov konania pred Všeobecným súdom.

41. Komisia navrhuje Súdnemu dvoru, aby toto odvolanie zamietol a nariadil odvolateľovi zaplatiť náhradu trov konania.

42. Dňa 27. júna 2018 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom obidve strany predniesli svoje ústne pripomienky.

V. Posúdenie

43. Vo svojom odvolaní Belgické kráľovstvo uvádza jediný odvolací dôvod, v ktorom tvrdí, že Všeobecný súd v napadnutom rozsudku nesprávne vyložil článok 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005.

⁸ Nariadenie z 21. júna 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005, pokiaľ ide o akreditáciu platobných agentúr a iných orgánov a zúčtovania EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 171, 2006, s. 90).

44. Na jednej strane v prvej časti jediného odvolacieho dôvodu Belgické kráľovstvo tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že belgické orgány nevyčerpali všetky vnútroštátne opravné prostriedky, keďže nebolo podané odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd).⁹ Podľa názoru odvolateľa mal Všeobecný súd pri určení, či boli všetky vnútroštátne opravné prostriedky vyčerpané, zohľadniť judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).

45. Na druhej strane v druhej časti jediného odvolacieho dôvodu Belgické kráľovstvo tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že Belgické kráľovstvo sa dopustilo nedbanlivosti, pokiaľ ide o vymáhanie sporných súm, keďže nebolo podané odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd).¹⁰

46. Komisia sa domnieva, že prvá časť odvolacieho dôvodu je neprípustná, pretože sa týka otázky, ktorá nebola vznesená v konaní pred Všeobecným súdom. V každom prípade sú podľa Komisie obe časti jediného odvolacieho dôvodu nedôvodné.

47. Predtým, než sa budem zaoberať jediným odvolacím dôvodom uvedeným v tomto odvolaní, stručne vysvetlím právny rámec tejto veci.

A. Úvod: úloha členských štátov v systéme zavedenom nariadením č. 1290/2005 a prejednávaná vec

48. Na základe nariadenia č. 1290/2005 boli zriadené dva poľnohospodárske fondy, EPZF a EPFRV, ktoré nahradili Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond (ďalej len „EPUZF“), nástroj, ktorým bola SPP pôvodne financovaná.¹¹ Fondy EPZF a EPFRV sú financované z rozpočtu EÚ a rovnako ako ich predchodca sa využívajú na financovanie SPP vo všeobecnosti, a najmä na financovanie rozvoja vidieka.¹²

49. Konkrétne sa fond EPZF zaviedol s cieľom okrem iného financovať náhrady stanovené za vývoz poľnohospodárskych produktov do tretích krajín (ako je cukor v prejednáwanej veci).¹³ Fond EPZF spravujú spoločne EÚ a členské štáty, hoci členské štáty zohrávajú v tejto súvislosti kľúčovú úlohu. Sú zodpovedné za uskutočňovanie platieb, účtovanie poplatkov a vymáhanie neoprávnených platieb v rámci fondu EPZF. Tieto výkonné úlohy vykonávajú členské štáty samostatne.

50. Vzhľadom na ich kľúčovú úlohu v systéme zriadenom na základe nariadenia č. 1290/2005 majú členské štáty výslovnú povinnosť, ktorá je stanovená v uvedenom nariadení, ochraňovať finančné záujmy Európskej únie.¹⁴ V súlade s článkom 9 ods. 1 písm. a) uvedeného nariadenia musia členské štáty prijať všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, ako aj všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Európskej únie.

51. Okrem tejto všeobecnej povinnosti stanovenej v článku 9 ods. 1 sa v nariadení č. 1290/2005 stanovujú aj osobitné mechanizmy, ktorých cieľom je podporiť včasné a účinné vymáhanie neoprávnene vyplatených súm v rámci fondu EPZF. Podstatné je, že v článku 32 ods. 5 tohto nariadenia sa zaviedol mechanizmus, ktorý umožňuje rovnomerné rozdelenie (50/50) finančného zaťaženia v dôsledku nevykonaného vymáhania, a to medzi rozpočet EÚ a príslušný členský štát, pokiaľ sa vymáhanie nevykonalo v lehote štyroch rokov od dátumu prvého správneho alebo súdneho zistenia alebo v lehote ôsmich rokov, ak je vymáhanie predmetom konania pred vnútroštátnymi

9 Bod 56 napadnutého rozsudku.

10 Body 55 až 57 a bod 62 napadnutého rozsudku.

11 Nariadenie č. 25 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. ES 1962, 30, s. 991; Mim. vyd. 03/001, s. 3).

12 Odôvodnenia 1 a 2 v citáciách a odôvodneniach nariadenia č. 1290/2005.

13 Článok 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1290/2005.

14 Pozri najmä odôvodnenie 25 nariadenia č. 1290/2005.

súdmi. Okrem toho na základe článku 32 ods. 8 môže Komisia v prípade potreby rozhodnúť vylúčiť z financovania z rozpočtu EÚ určité náhrady v súlade s článkom 32 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005. To je napríklad prípad, keď sa Komisia domnieva, že členský štát alebo jeho orgány sa pri vymáhaní súm stratených v dôsledku nezrovnalostí dopustili nedbanlivosti.

52. Potrebu týchto mechanizmov možno vysvetliť vzájomne súvisiacimi faktormi, ktoré sa týkajú logiky systému financovania zriadeného na základe nariadenia č. 1290/2005.

53. V skutočnosti by sa nemalo zabúdať na to, že platby uskutočňované v rámci fondu EPZF členskými štátmi v súlade s príslušnými právnymi predpismi EÚ sa v zásade uhrádzajú z rozpočtu EÚ. Vyššie uvedené mechanizmy preto predstavujú výnimky zo všeobecného pravidla financovania Európskou úniou výdavkov vynaložených členskými štátmi v kontexte SPP. Ako už bolo uvedené, vzhľadom na to, že členské štáty konajú v mene Európskej únie, je vhodné, aby Európska únia v zásade znášala straty spôsobené správaním jednotlivcov, ak členské štáty urobili všetko, čo je v ich silách, aby zabezpečili, že operácie financované prostredníctvom SPP sa skutočne vykonali a správne realizovali s cieľom predchádzať nezrovnalostiam a riešiť ich, ako aj vymáhať stratené sumy.¹⁵ S cieľom zamedziť podporovaniu nečinnosti sú však tieto mechanizmy súčasťou opatrení, ktoré zabezpečia, aby členské štáty prijali príslušné opatrenia na boj proti podvodom, ktoré sú častým problémom v súvislosti s poľnohospodárskymi subvenciami, a aby sa v plnej miere snažili vymáhať neoprávnene vyplatené sumy.¹⁶

54. V spornom rozhodnutí, t. j. rozhodnutí potvrdenom Všeobecným súdom v napadnutom rozsudku, sa Komisia s cieľom vylúčiť predmetné sumy z financovania Európskou úniou odvoláva na článok 32 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005. Preto v tomto konaní musí Súdny dvor rozhodnúť, či Všeobecný súd správne rozhodol, na jednej strane, že nepodaním odvolania proti rozsudku z 3. mája 2012 [ktorým sa na jednej strane potvrdil rozsudok vydaný v prvostupňovom konaní proti úradu BIRB a ktorým sa na druhej strane zamietla žiadosť úradu BIRB o podanie návrhu na Súdny dvor na začatie prejudiciálneho konania vo veci výkladu nariadenia Komisie (EHS) č. 3665/87]¹⁷ na Cour de cassation (Kasačný súd) Belgické kráľovstvo neprijalo všetky opatrenia, ktoré malo k dispozícii, a teda nekonalo s náležitou starostlivosťou, pokiaľ ide o vymáhanie sporných súm, a na druhej strane, či neuskutočnenie vymáhania bolo preto zapríčinené nedbanlivosťou, ktorú možno pripísať tomuto členskému štátu.¹⁸

55. V tejto súvislosti zo spisu vyplýva, že pred podaním odvolania na Cour de cassation (Kasačný súd) musí odvolateľ najskôr požiadať advokáta na tomto súde o jeho stanovisko. Tento advokát potom na požiadanie posúdi možnosť podať odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) v právnych otázkach.

56. V tejto veci úrad BIRB po vyhlásení rozsudku z 3. mája 2012 požiadal advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd) o jeho stanovisko. Po preskúmaní spisu sa tento advokát, s ktorým úrad BIRB konzultoval vec, domnieval, že rozsudok z 3. mája 2012 nemožno kritizovať so značnou pravdepodobnosťou úspešného podania. Na základe tohto odporúčania úrad BIRB nepodal odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd).

15 Pozri, pokiaľ ide o diskusiu o rozsahu článku 8 ods. 2 nariadenia Rady (EHS) č. 729/70 z 21. apríla 1970 o financovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 94, 1970, s. 13), ktorý predchádzal článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Capotorti vo veci Holandsko/Komisia (11/76, EU:C:1978:220, s. 290 a nasl.)

16 Pozri, pokiaľ ide o podvody v tomto sektore a neoptimálnu mieru vymáhania, osobitnú správu Dvora audítorov č. 3/2004 o vymáhaní neoprávnených platieb v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky spolu s odpoveďami Komisie (Ú. v. EÚ C 269, 2004, s. 1), najmä s. 4 až 9; a stanovisko Dvora audítorov č. 1/2005 k návrhu nariadenia Rady o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky [(KOM(2004) 489 v konečnom znení zo 14. júla 2004] (Ú. v. EÚ C 121, 2005, s. 1), s. 6 až 7.

17 Nariadenie z 27. novembra 1987, ktorým sa stanovujú spoločné podrobné pravidlá uplatňovania systému vývozných náhrad na poľnohospodárske výrobky [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 351, 1987, s. 1).

18 Bod 62 napadnutého rozsudku.

57. S prihliadnutím na tieto konkrétne skutkové okolnosti sa odvolanie podané Belgickým kráľovstvom v podstate týka otázky, či samotné rozhodnutie nepodať odvolanie môže predstavovať nedbanlivosť pripisateľnú dotknutému členskému štátu. Konkrétnejšie, ako ďaleko musí ísť členský štát, aby mohol vymôcť stratené sumy?

58. V tomto odvolaní preto Súdny dvor musí určiť parametre, na základe ktorých sa musí posúdiť, či sa členské štáty dopustili nedbanlivosti, pokiaľ ide o vymáhanie súm stratených v dôsledku nezrovnalostí. V záujme primeranej ochrany finančných záujmov Európskej únie je potrebné dosiahnuť primeranú rovnováhu medzi na jednej strane požiadavkou prijať všetky potrebné opatrenia na vymáhanie stratených finančných prostriedkov a na druhej strane potrebou zabrániť tomu, aby členské štáty podnikali zbytočné a nákladné opatrenia.¹⁹

B. O prvej časti jediného odvolacieho dôvodu: relevantnosť judikatúry ESLP týkajúcej sa prípustnosti

1. Tvrdenia účastníkov konania

59. V prvej časti svojho jediného odvolacieho dôvodu Belgické kráľovstvo tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, pretože neuplatnil judikatúru ESLP pri posudzovaní toho, či sa belgické orgány dopustili nedbanlivosti tým, že nevyčerpali všetky možné vnútroštátne opravné prostriedky.²⁰

60. Belgické kráľovstvo konkrétne tvrdí, že ESLP vo svojej judikatúre uznal osobitnú a potrebnú úlohu advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd). Podľa tejto judikatúry sa treba domnievať, že žalobca vykonal všetko, čo bolo v jeho silách, aby vyčerpал všetky vnútroštátne opravné prostriedky, dokonca aj za okolností, keď tento žalobca nepodal odvolanie, pokiaľ by jeho podanie bolo v rozpore s negatívnym stanoviskom advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd).

61. Komisia tvrdí, že prvá časť jediného odvolacieho dôvodu je neprípustná, pretože argument týkajúci sa judikatúry ESLP nebol predložený Všeobecnému súdu. V každom prípade sa Komisia domnieva, že prvá časť jediného odvolacieho dôvodu je nedôvodná, pretože v podstate v tomto kontexte nie je judikatúra ESLP relevantná.

62. Začnem tým, že stručne preskúmam otázku prípustnosti, ktorú vzniesla Komisia, a potom preskúmam podstatu prvej časti jediného odvolacieho dôvodu.

2. Posúdenie

63. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že je neobvyklé, aj keď možné, aby napriek negatívnemu stanovisku advokáta na uvedenom súde odvolateľ podal odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd). Všeobecný súd na tomto základe dospel k záveru, že belgické orgány nevyčerpali všetky vnútroštátne opravné prostriedky a že v dôsledku toho sa nekonalo s náležitou starostlivosťou.²¹

¹⁹ Pozri odôvodnenia 25 až 27 nariadenia č. 1290/2005.

²⁰ Bod 56 napadnutého rozsudku.

²¹ Bod 56 napadnutého rozsudku.

a) *Prípustnosť: nové argumenty sa môžu predložiť, pokiaľ predmet sporu zostáva rovnaký*

64. Pokiaľ ide o prípustnosť prvej časti jediného odvolacieho dôvodu, je potrebné na úvod pripomenúť, že v rámci odvolania nie sú nové odvolacie dôvody vo všeobecnosti prípustné.²²

65. Belgické kráľovstvo tvrdilo pred Všeobecným súdom, že vyčerpalo všetky *možné* vnútroštátne opravné prostriedky. Pred uvedeným súdom tento členský štát podrobne vysvetlil na jednej strane, prečo odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) nemožno považovať za (vecnú) právomoc na treťom stupni, a na druhej strane, prečo bolo prakticky nemožné podať úspešné odvolanie na uvedenom súde, ktorého konzultovaný advokát poskytol negatívne stanovisko, pokiaľ ide o pravdepodobnosť úspešného podania odvolania na Cour de cassation (Kasačný súd). Belgické kráľovstvo však konkrétne netvrdilo, že Všeobecný súd mal uplatniť judikatúru ESLP na to, aby preukázal, že sa vyčerpali všetky možné vnútroštátne opravné prostriedky a že nedošlo k nedbanlivosti, pokiaľ ide o vymáhanie sporných súm.

66. Preto je pravda, ako uvádza Komisia, že význam judikatúry ESLP pri výklade článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 nebol predmetom diskusie v prvostupňovom konaní.

67. Pokiaľ však ide o prípustnosť nových argumentov, Súdny dvor neuplatňuje prísne štandardy. Skôr je dôležité, aby sa predmet sporu v prvostupňovom konaní nezmenil v rámci odvolania.

68. Konkrétnejšie, podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora z ustanovenia článku 58 Štatútu Súdneho dvora v spojení s článkom 113 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vyplýva, že v rámci odvolania môže odvolateľ uvádzať *akékoľvek relevantné tvrdenie* s jedinou výhradou, že odvolanie nezmení predmet sporu pred Všeobecným súdom.²³

69. V rozpore s tým, čo naznačuje Komisia svojím tvrdením o neprípustnosti, neexistuje žiadna povinnosť, podľa ktorej by každé tvrdenie uvedené v rámci odvolania muselo byť predtým prejednané v prvostupňovom konaní. Naopak, Súdny dvor v tejto súvislosti zdôraznil, že takéto obmedzenie týkajúce sa tvrdení, ktoré môže odvolateľ predložiť v rámci odvolania, nemožno prijať. Je to preto, že odvolacie konanie by inak stratilo podstatnú časť svojho zmyslu.²⁴

70. Prvá časť jediného odvolacieho dôvodu nemení predmet sporu v konaní pred Všeobecným súdom. Tvrdenie týkajúce sa relevantnosti judikatúry ESLP smeruje skôr k spochybneniu spôsobu, akým Všeobecný súd vyložil a uplatnil článok 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005.

71. Preto by tvrdenie Komisie týkajúce sa neprípustnosti prvej časti jediného odvolacieho dôvodu malo byť zamietnuté.

²² V článku 127 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora sa stanovuje, že uviesť nové dôvody počas konania je prípustné len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania. Pozri aj rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 126 a citovaná judikatúra).

²³ Rozsudok z 18. januára 2007, PKK a KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 66).

²⁴ Tamže.

b) O veci samej: judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúca sa prípustnosti nie je v súvislosti s prejednávanou vecou relevantná

72. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, na ktorú odkazuje Belgické kráľovstvo, sa týka prípustnosti vecí predložených Európskemu súdu pre ľudské práva. V súlade s článkom 35 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor EDLP“) sa Európsky súd pre ľudské práva môže zaoberať určitou vecou len v prípade, ak žalobca najskôr vyčerpal všetky (riadne) domáce opravné prostriedky.²⁵

73. Je samozrejme pravda, že ako uviedlo Belgické kráľovstvo, základné práva, ktoré sú zaručené dohovorom EDLP, predstavujú všeobecné zásady práva Únie.²⁶ Rovnako je pravda, že v súlade s článkom 52 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) práva obsiahnuté v Charte, ktoré zodpovedajú právam zaručeným dohovorom EDLP, majú mať rovnaký význam a rozsah ako práva stanovené v uvedenom dohovore. Preto tam, kde je to relevantné, je potrebné pri výklade ustanovení práva Únie, a najmä príslušných ustanovení Charty zohľadniť judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva.

74. Napriek tomu, ako už bolo spomenuté, judikatúra uvedená Belgickým kráľovstvom sa netýka práv obsiahnutých v Charte alebo, v širšom zmysle, ochrany práv a slobôd stanovených v EDLP. Týka sa požiadavky, že žalobca musí pred podaním žaloby pred ESLP vyčerpať všetky vnútroštátne opravné prostriedky.

75. Táto požiadavka nemá nič spoločné s požiadavkou stanovenou v článku 9 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1290/2005, aby členské štáty prijali všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie vymáhania súm stratených následkom nezrovnalostí. Rovnako nemá táto požiadavka nič spoločné s tým, ako by sa pojem nedbanlivosti mal vykladať na účely výkladu článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005.

76. Požiadavka, aby žalobca vyčerpal všetky vnútroštátne opravné prostriedky, má za cieľ zabezpečiť, aby pred podaním žaloby pred ESLP mohla domáca súdna právomoc napraviť každé porušenie.²⁷ Naopak požiadavka prijať všetky potrebné opatrenia na vymáhanie stratených súm má za cieľ zabezpečiť, aby fondy EÚ boli primerane chránené a aby sa neuskutočnili žiadne neoprávnené platby.

77. Preto je ťažké pripustiť, že by sa Všeobecný súd mohol dopustiť nesprávneho právneho posúdenia tým, že nerešpektoval judikatúru ESLP pri výklade článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005, čo je ustanovenie, ktorým sa v zásade majú chrániť finančné záujmy Európskej únie.

78. Navyše aj za predpokladu, že článok 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 by sa mal vykladať v zmysle tejto judikatúry, usmernenie, ktoré by sa z toho mohlo vyvodiť, je obmedzené.

²⁵ Pozri, pokiaľ ide o zdôvodnenie tohto pravidla, napríklad rozsudok ESLP z 26. októbra 2000, Kudła v. Poľsko [VK], EC:ECHR:2000:1026JUD003021096, bod 152.

²⁶ Pozri článok 6 ods. 3 ZEÚ. Pozri aj stanovisko 2/13 (Pristúpenie Európskej únie k EDLP) z 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, bod 179 a citovaná judikatúra).

²⁷ Rozsudok EDLP z 28. júla 1999, Selmouni v. Francúzsko, CE:ECHR:1999:0728JUD002580394, bod 74 a citovaná judikatúra.

79. V uvedenej judikatúre nie je nič, čo by naznačovalo, že žalobcovia nie sú vo všeobecnosti povinní podať odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) v právnych otázkach. To platí aj napriek skutočnosti, že ESĽP v niektorých osobitných skutkových okolnostiach nevyhlásil žalobu za neprípustnú napriek tomu, že na Cour de cassation (Kasačný súd) nebolo podané nijaké odvolanie.²⁸ Ako samotný ESĽP vysvetlil, „pravidlo vyčerpania“ sa musí skôr uplatňovať pružne a bez nadmerného formalizmu. Dôležité je to, aby sa pri určovaní toho, či bolo toto pravidlo dodržané, venovala náležitá pozornosť osobitným okolnostiam každej jednotlivej veci.²⁹

80. Vzhľadom na tieto úvahy by prvá časť jediného odvolacieho dôvodu mala byť zamietnutá ako nedôvodná.

C. O druhej časti jediného odvolacieho dôvodu: požiadavka náležitej starostlivosti pri vymáhaní neprávom vyplatených súm

1. Tvrdenia účastníkov konania

81. V druhej časti svojho jediného odvolacieho dôvodu Belgické kráľovstvo tvrdí, že v rozpore s posúdením Všeobecného súdu³⁰ preukázalo pri vymáhaní predmetných súm náležitú starostlivosť. Podľa Belgického kráľovstva Všeobecný súd nesprávne posúdil správanie belgických orgánov, pokiaľ ide o rozhodnutie nepodať odvolanie proti rozsudku z 3. mája 2012 na Cour de cassation (Kasačný súd): hoci bolo teoreticky možné podať odvolanie, prakticky bolo nemožné, aby to belgické orgány úspešne urobili. Belgické kráľovstvo vytýka Všeobecnému súdu aj to, že nedostatočne zväzil úlohu advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd) v belgickom právnom poriadku. Belgické kráľovstvo sa domnieva, že belgické orgány preukázali náležitú starostlivosť aj napriek tomu, že nepodali odvolanie, pretože by bolo zbytočné a neefektívne vyžadovať, aby boli odvolania systematicky podávané, hoci sú odsúdené na neúspech.

82. Komisia tvrdí, že podania Belgického kráľovstva sú kontradiktórne: buď bolo nemožné podať odvolanie, alebo to bolo možné, logicky sa však nemôžu oba prípady uskutočniť súčasne. Okrem toho Komisia tvrdí, že členským štátom by sa nemalo dovoliť ohroziť účinnosť postupu stanoveného v článku 267 ZFEÚ tým, že sa budú opierať o vnútroštátne procesné pravidlá, a najmä o povinnosť súdov členských štátov rozhodujúcich v poslednom stupni podávať návrhy Súdnemu dvoru na začatie prejudiciálneho konania.

2. Posúdenie

83. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd na úvod poznamenal, že s cieľom určiť, či Komisia správne usúdila, že neuskutočnenie vymáhania sporných súm bolo spôsobené nedbanlivosťou, ktorú možno pripísať úradu BIRB v zmysle článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005, bolo potrebné posúdiť, či vzhľadom na okolnosti danej veci rozhodnutie nepodať odvolanie proti rozsudku z 3. mája 2012 predstavuje nezrovnalosť alebo nedbanlivosť, ktorú možno pripísať úradu BIRB v zmysle uvedeného ustanovenia.

84. V tomto zmysle vyvodil Všeobecný súd viaceré závery.

28 Pozri rozsudky EDĽP z 5. marca 2013, Chapman v. Belgicko, CE:ECHR:2013:0305DEC003961906, bod 32 a zo 6. novembra 1980, Van Oosterwijck v. Belgicko, CE:ECHR:1980:1106JUD000765476, body 36 až 40.

29 Pozri najmä rozsudok EDĽP z 18. decembra 1996, Aksoy v. Turecko, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793, body 52 a 53 a citovanú judikatúru.

30 Body 55 až 57 a bod 62 napadnutého rozsudku.

85. Po prvé konštatoval, že aj keď sa to robí len výnimočne, odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) je možné podať aj napriek negatívnemu stanovisku advokáta na uvedenom súde.³¹ Po druhé Belgické kráľovstvo tým, že nepodal odvolanie, zabránilo tomu, aby Cour de cassation (Kasačný súd) podal návrh na začatie prejudiciálneho konania o výklade príslušných ustanovení nariadenia č. 1290/2005, čo je návrh, ktorý zamietol Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel).³²

86. Na základe týchto úvah Všeobecný súd konštatoval, že Belgické kráľovstvo tým, že nepodal odvolanie proti rozsudku z 3. mája 2012 na Cour de cassation (Kasačný súd), neprijalo všetky opatrenia, ktoré malo k dispozícii, a že v dôsledku toho nepreukázalo náležitú starostlivosť, pokiaľ ide o vymáhanie sporných súm. Na tomto základe Všeobecný súd dospel k záveru, že neuskutočnenie vymáhania sporných súm bolo spôsobené nedbanlivosťou Belgického kráľovstva.³³

87. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd zvolil reštriktívny prístup k zisteniu nedbanlivosti pripísateľnej dotknutému členskému štátu podľa článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005. Je to preto, že bez podrobného posúdenia osobitných okolností danej veci Všeobecný súd vyvodil zo skutočnosti, že nebolo podané odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) (za okolností, keď takéto odvolanie nebolo nemožné), že úrad BIRB sa v snahe o vymáhanie sporných súm dopustil nedbanlivosti.

88. Ďalej najskôr vysvetlím, prečo si členské štáty ponechávajú pri výbere opatrení, ktoré by sa mali prijať na ochranu finančných záujmov Európskej únie, značnú slobodu. V druhom kroku vysvetlím, prečo stanovenie nedbanlivosti pripísateľnej členskému štátu musí byť založené na podrobnom posúdení osobitných okolností prejednávanej veci.

a) Členské štáty si ponechávajú slobodu výberu najvhodnejších opatrení na ochranu finančných záujmov Európskej únie

89. Ako je vysvetlené vyššie, členské štáty majú na základe nariadenia č. 1290/2005 rozsiahlu povinnosť chrániť finančné záujmy Európskej únie. Vyplýva to najmä z článku 9 ods. 1 písm. a) uvedeného nariadenia, v ktorom sa stanovuje požiadavka, aby členské štáty prijali všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Európskej únie. Súdny dvor vo svojej judikatúre rozhodol, že táto požiadavka je konkrétnym vyjadrením všeobecnej povinnosti lojálnej spolupráce, ktorá pre členské štáty vyplýva z článku 4 ods. 3 ZFEÚ.³⁴

90. Ako však zdôraznil Súdny dvor, vnútroštátne orgány majú voľnosť pri vymáhaní neoprávnene vyplatených súm a môžu si z rôznych opatrení vybrať tie, ktoré považujú za vhodné na ochranu finančných záujmov Európskej únie.³⁵ Nie je to len v súlade so samostatným postavením, ktoré majú členské štáty pri plnení úloh v rámci EPZF. Rovnako je to v súlade so znením článku 9 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1290/2005: prijatie „potrebných“ opatrení skutočne znamená, že od členského štátu sa vyžaduje, aby pri výbere najvhodnejších opatrení pre danú situáciu urobil základné rozhodnutie.

91. Sloboda, ktorú majú členské štáty, pokiaľ ide o vymáhanie, sa vysvetľuje na jednej strane skutočnosťou, že opatrenia, ktoré je potrebné prijať na vymáhanie neoprávnene vyplatených súm, sa môžu značne líšiť. To je určite dôvod, prečo v nariadení č. 1290/2005 neboli stanovené žiadne podrobné pravidlá týkajúce sa opatrení na vymáhanie, ktoré majú členské štáty prijať.

31 Bod 56 napadnutého rozsudku.

32 Bod 57 napadnutého rozsudku.

33 Bod 62 napadnutého rozsudku.

34 Rozsudky z 11. októbra 1990, Taliansko/Komisia (C-34/89, EU:C:1990:353, bod 12); z 21. februára 1991, Nemecko/Komisia (C-28/89, EU:C:1991:67, bod 31), a z 21. januára 1999, Nemecko/Komisia (C-54/95, EU:C:1999:11, bod 66).

35 Rozsudok z 21. januára 1999, Nemecko/Komisia (C-54/95, EU:C:1999:11, bod 96).

92. Na druhej strane, čo je možno ešte dôležitejšie, táto sloboda sa vysvetľuje tým, že v systéme zavedenom nariadením č. 1290/2005 zohrávajú členské štáty ústrednú úlohu. Ako už bolo naznačené vyššie, členské štáty v rámci nariadenia č. 1290/2005 pôsobia v rámci režimu financovania poľnohospodárstva EÚ v prvej línii. V prvom rade sú za uskutočňovanie platieb prijímateľom a kontrolu ich oprávnenosti zodpovedné akreditované platobné agentúry v členských štátoch. Komisia následne uhradí takto vynaložené výdavky členských štátov z rozpočtu EÚ.³⁶ V druhom rade musia členské štáty skontrolovať, či bola pomoc správne vyplatená, predchádzať nezrovnalostiam a riešiť ich, ako aj na svojom príslušnom území vymáhať sumy stratené následkom nezrovnalostí alebo nedbanlivosti. V tomto zmysle bol dohľad nad využívaním finančných prostriedkov EÚ postúpený z inštitúcií EÚ na vnútroštátne orgány.³⁷

93. Z hľadiska geografickej blízkosti a riadneho využívania verejných zdrojov majú vnútroštátne orgány bezpochyby najlepšie postavenie na to, aby vykonávali potrebné kontroly, riešili nezrovnalosti a v prípade potreby prijali opatrenia na vymáhanie súm stratených následkom nezrovnalostí. V konkrétnom kontexte vymáhania neoprávnených platieb majú tieto orgány asi najlepšie postavenie na to, aby mohli posúdiť, ktoré opatrenia s najväčšou pravdepodobnosťou prinesú úspešný výsledok.

94. Napriek tomu je potrebné zdôrazniť, že sloboda, ktorú majú členské štáty, je vymedzená povinnosťou lojálnej spolupráce, na základe ktorej musia členské štáty počas vymáhacieho konania konať s náležitou starostlivosťou.³⁸ Ako Všeobecný súd podľa môjho názoru správne uviedol v napadnutom rozsudku, táto povinnosť znamená, že členské štáty sa majú v plnej miere a včas snažiť o vymáhanie sporných súm tým, že využijú všetky dostupné prostriedky na dosiahnutie cieľa, ktorým je ochrana finančných záujmov Európskej únie.³⁹ V opačnom prípade treba prijať záver, že členský štát porušil svoju všeobecnú povinnosť náležitej starostlivosti.

95. Vyplýva však z tejto povinnosti, že existuje všeobecná požiadavka, aby členský štát v snahe o vymáhanie neoprávnene vyplatených vývozných náhrad vyčerpал všetky vnútroštátne opravné prostriedky?

96. Zdá sa, že to je názor Všeobecného súdu. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd v podstate konštatoval, že vzhľadom na to, že Belgické kráľovstvo sa rozhodlo nepodať odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd) (aj keď ho mohlo podať), a vzhľadom na to, že tým znemožnilo Cour de cassation (Kasačný súd) položiť Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky, nevyužilo všetky opatrenia, ktoré má k dispozícii na vymáhanie sporných súm, a že v dôsledku toho neuskutočnenie vymáhania bolo výsledkom nedbanlivosti pripísateľnej tomuto členskému štátu.

97. Ako bude zrejmé, Všeobecný súd dospel k tomuto záveru bez riadneho preskúmania okolností danej veci. Nevykonanie takéhoto posúdenia podľa môjho názoru predstavuje nesprávne právne posúdenie, na základe ktorého by mal Súdny dvor zrušiť napadnutý rozsudok.

³⁶ Odôvodnenia 9 a 10 nariadenia č. 1290/2005.

³⁷ Pozri https://ec.europa.eu/agriculture/fin/clearance/factsheet_en.pdf (dátum prístupu 4. septembra 2018).

³⁸ Pozri judikatúru uvedenú v poznámke pod čiarou 34.

³⁹ Bod 61 napadnutého rozsudku.

b) Stanovenie nedbanlivosti pripísateľnej členskému štátu musí byť založené na posúdení osobitných okolností danej veci

98. Na začiatok môže byť užitočné vyvodiť paralelu medzi prístupom zvoleným v napadnutom rozsudku a prístupom Súdneho dvora, pokiaľ ide o povinnosť členského štátu vymáhať neoprávnene vyplatenú štátnu pomoc: aj v tejto súvislosti sú členské štáty povinné prijať na vymáhanie neoprávnene vyplatennej štátnej pomoci od prijímateľov „všetky potrebné opatrenia“. Nevymáhanie neoprávnene vyplatennej štátnej pomoci môže byť odôvodnené len vtedy, ak vymáhanie nebolo možné z dôvodu „absolútnej nemožnosti“, čo je pojem, ktorý Súdny dvor vykladá reštriktívne.⁴⁰

99. V súvislosti so štátnou pomocou sa reštriktívny prístup vysvetľuje nielen skutočnosťou, že práve členský štát spôsobil protiprávny stav tým, že poskytol pomoc v rozpore s článkom 107 ods. 1 ZFEÚ. Vysvetľuje sa aj potrebou odstrániť akékoľvek narušenie hospodárskej súťaže, ktoré môže vzniknúť z neoprávnene poskytnutej pomoci.

100. Aj v tejto súvislosti môže mať takýto reštriktívny prístup, ktorý sa týka povinnosti vymáhať neoprávnene vyplatené sumy, určité výhody. Najmä systematické vyžadovanie od členských štátov, aby vyčerpali všetky (riadne) domáce opravné prostriedky, by určite zvýšilo predvídateľnosť, a tým znížilo počet súdnych sporov medzi Komisiou a členskými štátmi.

101. Ako však už bolo vysvetlené, systém zavedený nariadením č. 1290/2005 poskytuje členským štátom značnú slobodu pri výbere najvhodnejších opatrení na vymáhanie neoprávnene vyplatených súm. Opatrenia, ktoré sa majú vykonať na ochranu finančných záujmov Európskej únie, sa skutočne môžu v jednotlivých prípadoch líšiť. V tejto súvislosti, a najmä vzhľadom na to, že členské štáty môžu v priebehu vymáhacieho konania čeliť veľmi odlišným situáciám, podľa môjho názoru nevýhody reštriktívneho prístupu prevažujú nad uvedenými výhodami.

102. Napríklad členský štát mohol byť čiastočne úspešný v konaní na nižšom stupni. Za takýchto okolností môže ďalšie odvolanie, ak by sa systematicky vyžadovalo, ohroziť (prinajmenšom čiastočne) vymáhanie. Vyčerpanie všetkých dostupných opravných prostriedkov nemusí teda vždy predstavovať najvhodnejší postup z hľadiska finančných záujmov Európskej únie.

103. Neuskutočnenie vymáhania spôsobené nedbanlivosťou pripísateľnou členskému štátu môže skutočne vzniknúť v najrôznejších situáciách. To vysvetľuje, prečo Komisia na pojednávaní konkrétne zdôraznila, že podľa jej názoru by sa článok 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 nemal vykladať tak, že vo všeobecnosti a bez náležitého zohľadnenia osobitných okolností prípadu sa vyžaduje, aby orgány členského štátu museli systematicky vyčerpať všetky dostupné domáce opravné prostriedky. Komisia skôr zdôraznila, že za veľmi špecifických okolností tejto veci rozhodnutie úradu BIRB nepodať odvolanie proti rozsudku z 3. mája 2012 na Cour de cassation (Kasačný súd) predstavuje nedbanlivosť, ktorú možno pripísať Belgickému kráľovstvu v zmysle uvedeného ustanovenia.

104. Súhlasím s Komisiou, že nie je možné abstraktne určiť, či pri vymáhaní neoprávnene vyplatených súm podľa nariadenia č. 1290/2005 došlo k opomenutiu, ktoré predstavuje porušenie povinností členských štátov v súvislosti s EPZF. Preto je podľa môjho názoru na preukázanie nedbanlivosti v zmysle článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 potrebné posúdiť všetky relevantné okolnosti.

105. Takéto okolnosti môžu zahŕňať dostupné a uskutočnené opatrenia na vymáhanie, výsledok konania na rôznych stupňoch, náklady spojené s vymáhacím konaním, vyhliadky na úspech v uvedenom konaní a rozsah súm, ktoré sa majú vymáhať vo vzťahu k nákladom spojeným s ďalším odvolaním.

⁴⁰ Pozri napríklad rozsudok z 26. júna 2003, Komisia/Španielsko (C-404/00, EU:C:2003:373, bod 47 a citovaná judikatúra).

106. V tejto súvislosti pripomínam, že ako je zrejme zo spisu, sporné rozhodnutie (ktorého zrušenie Belgické kráľovstvo požadovalo pred Všeobecným súdom) bolo založené na konštatovaní Komisie, že úrad BIRB sa dopustil nedbanlivosti, pretože za osobitných okolností tejto veci nepodal odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd).

107. Zdá sa mi totiž, že za okolností, v ktorých bolo vymáhanie predmetom konania, stanovenie toho, či sa rozhodnutie nepodať ďalšie odvolanie môže považovať za opomenutie predstavujúce nedbanlivosť, nie je v žiadnom prípade formálnym výpočtom. Naopak, vyžaduje si posúdenie viacerých relevantných okolností. Je to tak najmä z dôvodu slobody, ktorú si členské štáty ponechávajú pri výbere najvhodnejších opatrení na vymáhanie neoprávnene vyplatených súm podľa nariadenia č. 1290/2005, čo je nariadenie, v ktorom sa nestanovujú podrobné pravidlá o vymáhaní neoprávnených platieb. Inými slovami, nedbanlivosť nemožno jednoducho predpokladať len preto, že nebolo podané odvolanie na Cour de cassation (Kasačný súd). Domnievam sa, že rozhodnutie nepodať ďalšie odvolanie po rokoch neúspešných súdnych sporov je úplne odlišné napríklad od rozhodnutia nepodať vôbec žiadnu žalobu týkajúcu sa vymáhania, alebo nevykonať potrebné kontroly podľa príslušných odvetvových nariadení, pokiaľ ide o oprávnenosť žiadateľov, teda opomenutia, ktorými by sa pravdepodobne porušili povinnosti členských štátov v súvislosti s EPZF.

108. Aj keď však Všeobecný súd na začiatku uznal potrebu posúdenia okolností veci,⁴¹ nechal do úvahy niekoľko relevantných otázok.

109. S cieľom preukázať nedbanlivosť Všeobecný súd nezhodil predovšetkým tieto okolnosti: 1. skutočnosť, že Saint-Louis Sucre úspešne spochybnila žalobu podanú úradom BIRB v konaniach na dvoch stupňoch; 2. vyhladky úradu BIRB na úspech pri ďalšom *odvolaní v právnych otázkach*, najmä vzhľadom na ústrednú úlohu advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd) v konaní pred týmto súdom; 3. relevantnosť otázok, ktoré úrad BIRB položil Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel) s cieľom podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor; dôvody, pre ktoré uvedený súd nepodal takýto návrh, ako aj následnú analýzu judikatúry Súdneho dvora advokátom na Cour de cassation (Kasačný súd)⁴² a nakoniec 4. rozsah súm, ktoré sa majú vymáhať vo vzťahu k nákladom spojeným s ďalším odvolaním vrátane potreby zaplatiť úroky v prípade zamietavého rozhodnutia v konaní na poslednom stupni.

110. Tým sa dostávam k účinnosti prejudiciálneho konania stanoveného v článku 267 ZFEÚ, čo je argument, ktorý v napadnutom rozsudku zreteľne vyjadrila Komisia a ktorý potvrdil Všeobecný súd.⁴³

111. Podľa Komisie Belgické kráľovstvo tým, že nepodalo odvolanie proti rozsudku z 3. mája 2012 na Cour de cassation (Kasačný súd), skutočne znemožnilo uvedenému súdu podať návrh Súdnemu dvoru na začatie prejudiciálneho konania. Konanie úradu BIRB teda ohrozilo účinnosť postupu stanoveného v článku 267 ZFEÚ. Chápem, že podľa Komisie je táto okolnosť sama osebe dostatočná na to, aby sa v tejto veci preukázala nedbanlivosť. Zdá sa, že rovnaký názor má aj Všeobecný súd.⁴⁴

112. Je samozrejme pravda, že Cour de cassation (Kasačný súd) nemôže podať návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa výkladu relevantných otázok práva Únie, ak nebolo najskôr podané odvolanie. Táto okolnosť však podľa môjho názoru nevyklučuje potrebu posúdenia všetkých relevantných okolností, aby bolo možné určiť, či konanie dotknutých vnútroštátnych orgánov, v tejto veci konkrétne rozhodnutie úradu BIRB nepodať odvolanie na základe negatívneho stanoviska advokáta na Cour de cassation (Kasačný súd), s ktorým BIRB konzultoval danú vec, predstavuje nedbanlivosť.

41 Bod 55 napadnutého rozsudku.

42 Zo spisu vyplýva, že advokát na Cour de cassation (Kasačný súd), s ktorým sa radil úrad BIRB, analyzoval podľa jeho názoru judikatúru Súdneho dvora pomerne podrobne.

43 Body 57 a 59 napadnutého rozsudku.

44 Body 57, 59 a 62 napadnutého rozsudku.

113. Na základe informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, nie je vzhľadom na osobitné okolnosti danej veci jasné, či by Cour de cassation (Kasačný súd) v prípade, že by úrad BIRB podal odvolanie, predložil Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania. Čo je však dôležitejšie, na základe týchto informácií ešte nie je možné posúdiť, do akej miery by takýto návrh mal vplyv na výsledok danej veci.⁴⁵

114. Je pravda, že členské štáty a v širšom význame orgány členských štátov majú nepochybne osobitnú zodpovednosť za zabezpečenie toho, aby ich konanie nebránilo riadnemu fungovaniu systému zriadeného článkom 267 ZFEÚ. Napriek tomu je potrebné zdôrazniť, že Komisia môže vylúčiť sumy z financovania Európskou úniou na základe článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 iba vtedy, ak sa vyskytne nezrovnalosť alebo nedbanlivosť pripísateľná správnym orgánom alebo inému úradu členského štátu.

115. Na použitie uvedeného ustanovenia je preto nevyhnutné určiť, že sa správne orgány členských štátov dopustili nedbanlivosti (alebo že sú tieto orgány zdrojom nezrovnalosti). Podľa môjho názoru napriek osobitnej zodpovednosti členských štátov, ktorá je uvedená v predchádzajúcom bode, a napriek základnej úlohe článku 267 ZFEÚ v právnom systéme EÚ nie je možné nedbanlivosť určiť abstraktne na základe predpokladu, že ak by bolo podané odvolanie, Cour de cassation (Kasačný súd) ako súd rozhodujúci na poslednom stupni by sa obrátil na Súdny dvor. Inými slovami, zatiaľ čo záver Všeobecného súdu môže alebo nemusí byť správny, bez náležitého zohľadnenia osobitných okolností danej veci nie je možné stanoviť, či sa orgány členského štátu dopustili *nedbanlivosti*. Tieto okolnosti zahŕňajú dôvody, ktoré viedli úrad BIRB, účastníka vnútroštátneho konania, k rozhodnutiu nepodať odvolanie.

116. Ako už bolo uvedené, v napadnutom rozsudku chýba takéto posúdenie.

117. Na záver by som rád uviedol záverečnú poznámku k výkladu článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 prijatú v napadnutom rozsudku. Hoci táto otázka nebola konkrétne uvedená v tomto odvolaní, poznamenal by som, že po tom, čo sa preukázalo, že Belgické kráľovstvo nekonalo s náležitou starostlivosťou, Všeobecný súd jednoducho *predpokladal*, že neuskutočnenie vymáhania bolo spôsobené nedbanlivosťou, ktorú možno pripísať Belgickému kráľovstvu.

118. Je potrebné zdôrazniť, že v článku 32 ods. 8 písm. a) nariadenia č. 1290/2005 sa stanovuje, že nevykonanie vymáhania musí *vyplývať* z nedbanlivého konania. Zdá sa mi teda, že spojenie medzi nevykonaním vymáhania a nedbanlivosťou nemožno predpokladať, ale namiesto toho musí byť primerane preukázané na základe posúdenia okolností danej veci, čo je posúdenie, ktoré Všeobecný súd neurobil.

119. Na základe toho som dospel k záveru, že keďže posúdenie vykonané v napadnutom rozsudku týkajúce sa nedbanlivosti je nedostatočné, zistenie Všeobecného súdu, podľa ktorého nevykonanie sporných súm vyplynulo z nedbanlivosti pripísateľnej úradu BIRB, a teda Belgickému kráľovstvu v zmysle článku 32 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005, je neplatné z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia. Preto by sa malo druhej časti jediného odvolacieho dôvodu vyhovieť.

⁴⁵ V tejto súvislosti treba samozrejme náležite zohľadniť zásadu stanovenú v rozsudku zo 4. júna 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, bod 18). Preto vnútroštátny súd rozhodujúci na poslednom stupni môže byť za určitých okolností povinný podať návrh na začatie prejudiciálneho konania už vo fáze preskúmania prípustnosti prejednávanej veci.

VI. O dôsledkoch posúdenia

120. Dospel som k záveru, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že konštatoval, že neuskutočnenie vymáhania bolo spôsobené nedbanlivosťou, ktorú možno pripísať úradu BIRB, a teda Belgickému kráľovstvu v zmysle článku 32 ods. 8 nariadenia č. 1290/2005. Je to preto, lebo Všeobecný súd nezaložil konštatovanie nedbanlivosti na riadnom posúdení osobitných okolností danej veci.

121. Podľa článku 61 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Súdny dvor zruší rozhodnutie Všeobecného súdu, ak je odvolanie dôvodné. Ak to stav konania dovoľuje, Súdny dvor môže vydať konečný rozsudok vo veci. Môže tiež vrátiť vec na rozhodnutie Všeobecnému súdu.

122. Dospel som k záveru, že druhej časti jediného odvolacieho dôvodu by sa malo vyhovieť. Preto by sa mal napadnutý rozsudok zrušiť.

123. Vzhľadom na povahu chyby, ktorej sa dopustil Všeobecný súd, stav konania podľa môjho názoru nedovoľuje, aby sa vydal konečný rozsudok vo veci. Je to preto, lebo s cieľom rozhodnúť vo veci samej by Súdny dvor musel preskúmať všetky relevantné okolnosti, aby mohol posúdiť, či rozhodnutie nepodať odvolanie proti rozsudku z 3. mája 2012 na Cour de cassation (Kasačný súd) predstavovalo nedbanlivosť pripísateľnú Belgickému kráľovstvu. To by znamenalo posúdenie skutkových okolností, ktoré môže lepšie vykonať Všeobecný súd.

124. V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor vrátil vec Všeobecnému súdu na nové konanie.

VII. Návrh

125. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 20. júla 2017, Belgicko/Komisia, T-287/16,
- vrátil vec na rozhodnutie Všeobecnému súdu a
- rozhodol, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.