



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 13. junija 2013*

„Kmetijstvo — Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad — Pojem ‚obdobje pregledov‘ — Možnost, da država članica obdobje pregleda podaljša ob dejanski nemožnosti izvedbe pregleda v predpisanem roku — Vračilo prejetih pomoči — Sankcije“

V zadevi C-3/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 28. novembra 2011, ki je prispela na Sodišče 2. januarja 2012, v postopku

Syndicat OP 84

proti

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), ki je pravni naslednik Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), ki je sam pravni naslednik Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflor),

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský, U. Löhmus, M. Safjan (poročevalec), sodniki, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Établissement national des produits de l'agriculture in de la mer (FranceAgriMer) J.-C. Balat, odvetnik,
- za francosko vlado G. de Bergues in N. Rouam, agenta,
- za poljsko vlado M. Szpunar in B. Majczyna, agenta,
- za Evropsko komisijo P. Rossi in D. Bianchi, agenta,

* Jezik postopka: francoščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. marca 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2(4) in 6 Uredbe Sveta (EGS) št. 4045/89 z dne 21. decembra 1989 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, s strani držav članic in o razveljavitvi Direktive 77/435/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 9, str. 208), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 3094/94 z dne 12. decembra 1994 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 17, str. 24, v nadaljevanju: Uredba št. 4045/89).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med kmetijsko organizacijo Syndicat OP 84 in Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), ki je pravni naslednik Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), ki je sam pravni naslednik Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflor), glede zakonitosti izterjave pomoči Skupnosti, prejete od Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).

Pravni okvir

- 3 Člen 8(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 729/70 z dne 21. aprila 1970 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 94, str. 13) določa:

„Države članice v skladu z zakonskimi in drugimi predpisi sprejmejo ukrepe, potrebne:

- za zagotovitev nadzora nad resničnostjo in pravilnostjo transakcij, ki jih financira [EKUJS],
- za preprečitev in pregon nepravilnosti,
- za izterjavo zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti ali malomarnosti.

[...]“

- 4 V uvodnih izjavah od prve do četrte ter v deseti uvodni izjavi Uredbe št. 4045/89 je navedeno:

„[...] v členu 8(1) Uredbe [...] št. 729/70 [...] je bila določena posebna obveznost držav članic, da se prepričajo, da so bile transakcije, ki se financirajo iz [EKUJS], dejansko izvedene in pravilno izvršene, da preprečijo in odpravljajo nepravilnosti, in da izterjajo zneske, izgubljene zaradi nepravilnosti ali malomarnosti;

[...] ta uredba ne vpliva na nacionalne predpise, ki se nanašajo na preglede in so obsežnejši od tistih v uredbi;

[...] je treba države članice spodbujati k okrepitvi pregledov trgovinskih dokumentov podjetij, ki prejemajo ali izplačujejo plačila, ki so jih izvajale v skladu z Direktivo [Sveta] 77/435/EGS [z dne 27. junija 1977 o preverjanju ukrepov, ki so sestavni del sistema financiranja Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, s strani držav članic (UL L 172, str. 17)];

[...] je iz izvajanja pravil iz Direktive 77/435[...], ki jih opravijo države članice, razvidno, da je treba nekatere določbe te direktive spremeniti na podlagi pridobljenih izkušenj; ker je treba spremembe glede na vrsto predpisov vključiti v uredbo;

[...]

[...] čeprav je prvotna odgovornost držav članic, da sprejmejo programe pregledov, o teh programih poročati Komisiji, tako da ta lahko prevzame nadzorno in usklajevalno vlogo in zagotovi, da se programi sprejemajo na podlagi ustreznih meril; ker se s tem lahko pregledi osredotočijo na sektorje ali podjetja, v katerih je nevarnost goljufij velika.“

5 Člen 1(2) Uredbe št. 4045/89 določa:

„V skladu s to določbo ‚trgovinski dokumenti‘ pomenijo vse knjige, registre, knjigovodske listine in dodatno dokumentacijo, knjigovodstvo, evidence o proizvodnji in kakovosti ter korespondenco, ki se nanaša na poslovno dejavnost podjetja, in poslovne podatke v kakršnikoli obliki, vključno z elektronsko shranjenimi podatki, če se ti dokumenti ali podatki neposredno ali posredno nanašajo na transakcije iz odstavka 1.“

6 Člen 2 navedene uredbe določa:

„1. Države članice sistematično pregledujejo trgovinske dokumente podjetij ob upoštevanju vrste transakcij, ki jih je treba preiskati. Države članice zagotovijo, da izbor podjetij za preiskavo omogoča najboljše jamstvo za učinkovitost ukrepov za preprečevanje in odkrivanje nepravilnosti v okviru sistema financiranja Jamstvenega oddelka EKUJS. Pri izboru se med drugim upošteva finančni pomen podjetij v navedenem sistemu in drugi dejavniki tveganja.

[...]

4. Obdobje pregledov poteka od 1. julija do 30. junija naslednje leto.

Pregled obsega obdobje najmanj 12 mesecev, ki se konča med prejšnjim obdobjem pregleda; lahko se podaljša za obdobja, ki jih določi država članica, pred 12-mesečnim obdobjem ali po njem.

[...]“

7 Člen 4 te uredbe določa:

„Podjetja hranijo trgovinske dokumente iz členov 1(2) in 3 za obdobje najmanj treh let, ki se začne ob koncu leta njihove izdelave.

Države članice lahko predpišejo daljše obdobje za zadržanje teh dokumentov.“

8 Člen 5(1) Uredbe št. 4045/89 določa:

„Odgovorne osebe v podjetju ali tretja oseba zagotovijo, da se uradnikom, pristojnim za pregled, ali osebam, ki so za to pooblaščen, predloži vsa poslovna dokumentacija in vse dodatne informacije. Elektronsko shranjeni podatki so na razpolago na primernem nosilcu podatkov.“

9 Člen 6 navedene uredbe določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo uradniki, odgovorni za preglede, pravico zaseči trgovinske dokumente ali naročiti njihov zaseg. Ta pravica se uveljavlja ob upoštevanju ustreznih nacionalnih določb in ne vpliva na uporabo kazensko procesnih predpisov v zvezi z zasego dokumentov.

2. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za kaznovanje fizičnih in pravnih oseb, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti na podlagi te uredbe.“

10 Člen 9(1) navedene uredbe določa:

„Pred 1. januarjem, ki sledi obdobju pregledov, države članice predložijo Komisiji podrobno poročilo o uporabi te uredbe.“

11 V točki 4(g) Priloge II k Uredbi Komisije (EGS) št. 1863/90 z dne 29. junija 1990 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 4045/1990 (UL L 170, str. 23), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2278/96 z dne 28. novembra 1996 (UL L 308, str. 30, v nadaljevanju: Uredba št. 1863/90) je določeno, da države članice v letnem poročilu, ki ga pripravijo na podlagi člena 9(1) Uredbe št. 4045/89, obvestijo o „rezultatih pregledov, ki so bili izvedeni v obdobju pregledov pred obdobjem, ki ga pokriva to poročilo, vendar rezultati teh pregledov niso bili na voljo v času predložitve poročila za navedeno obdobje pregledov“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12 Syndicat OP 84, kmetijska organizacija, ki združuje 48 pridelovalcev sadja in zelenjave, je izvajala operativni program, ki zajema obdobje od 1. julija 1997 do 31. decembra 1998. Iz tega naslova je od Jamstvenega sklada EKUJS prejela pomoč Skupnosti.

13 Pristojni nacionalni organi so z dopisom z dne 30. maja 2000 Syndicat OP 84 obvestili o začetku pregleda na kraju samem na podlagi določb Uredbe št. 4045/98. Pregledi so se lahko začeli šele 22. januarja 2001 in so se končali 24. januarja 2001.

14 Ker je bilo na podlagi tega pregleda ugotovljeno, da za nekatera dejanja, za katera naj bi Syndicat OP 84 trdila, da je upravičena do pomoči Skupnosti, do teh pomoči ni bil upravičena zaradi strogo notranje narave in da način polnjenja tega sklada s strani članov Syndicat OP 84 ni bil v skladu s členom 15 Uredbe Sveta (ES) št. 2200/96 z dne 28. oktobra 1996 o skupni ureditvi trga za sadje in zelenjavo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 17, str. 24), je Oniflhor z dopisom z dne 30. oktobra 2001 zahteval, naj Syndicat OP 84 vrne vse zneske, prejete za leti 1997 in 1998, in je nato izdal akt, ki je izvršilni naslov za vračilo zneskov, ki jih je bilo treba vrniti.

15 Tribunal administratif de Marseille (upravno sodišče v Marseilleju) je s sodbo z dne 7. novembra 2006 odpravilo akt, ki je bil izvršilni naslov zoper Syndicat OP 84. Vendar je Cour administrative d'appel de Marseille (višje upravno sodišče v Marseilleju) s sodbo z dne 8. decembra 2006 to sodbo razveljavilo in zavrnilo predloge, ki jih je vložila Syndicat OP 84 pri Tribunal administratif de Marseille. Zato je Syndicat OP 84 vložila kasacijsko pritožbo pri Conseil d'État.

16 Syndicat OP 84 v utemeljitev svoje pritožbe navaja med drugim pritožbeni razlog napačne uporabe prava, ki jo je storilo Cour administrative d'appel de Marseille, s tem da je razsodilo, da bi lahko organi v skladu z določbami člena 2 Uredbe št. 4045/89 začeli pregled v obdobju med 1. julijem 1999 in 30. junijem 2000 ter ga nadaljevali v obdobju med 1. julijem 2000 in 30. junijem 2001, ker je njegovo ravnanje preprečilo dejanski pregled med prvim obdobjem.

- 17 Ker je Conseil d'État menilo, da je odgovor na ta pritožbeni razlog odvisen od razlage upoštevni določb Uredbe št. 4045/89, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba ‚obdobje pregleda‘ med 1. julijem določenega leta in 30. junijem naslednjega leta, omenjeno v členu 2(4) Uredbe Sveta št. 4045/89 [...], razlagati tako, da gre za obdobje, med katerim mora uprava, odgovorna za pregled, obvestiti organizacijo proizvajalcev o predvidenem pregledu, začeti in končati vse preglede na kraju samem in preglede listin ter sporočiti rezultate pregleda, ali pa za obdobje, med katerim je treba opraviti samo nekatere od teh dejanj postopka?
 2. Ali lahko uprava, če ravnanje ali nedejavnost organizacije proizvajalcev onemogočita dejansko izvedbo pregleda, ki se je začel med obdobjem pregleda, kljub temu, da v [tej] uredbi [...] ni izrecnih določb v tem smislu, nadaljuje svoje preglede med naslednjim obdobjem pregleda, ne da bi zaradi tega prišlo do kršitve določb postopka, na katero bi se subjekt, ki se pregleduje, lahko oprl pri izpodbijanju odločbe, katere ugotovitve temeljijo na rezultatih tega pregleda?
 3. Če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen, ali lahko uprava, če ravnanje ali nedejavnost organizacije proizvajalcev onemogočita dejanski pregled, zahteva vračilo prejetih pomoči? Ali tak ukrep pomeni eno od sankcij, ki jih je mogoče predvideti na podlagi določb člena 6 [iste] uredbe?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

- 18 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(4), prvi pododstavek, Uredbe št. 4045/89 razlagati tako, da lahko uprava nadaljuje preglede, ki so bili najavljeni v obdobju pregleda od 1. julija določenega leta do 30. junija naslednjega leta, po tem obdobju, ne da bi zaradi tega prišlo do kršitve določb postopka, na katero bi se subjekt, ki se pregleduje, lahko oprl pri izpodbijanju odločbe, katere ugotovitve temeljijo na rezultatih tega pregleda.
- 19 Res je, da člen 2(4), prvi pododstavek, Uredbe št. 4045/89, v skladu s katerim „[o]bdobje pregledov poteka od 1. julija [določenega leta] do 30. junija naslednje leto“, izrecno ne določa možnosti nadaljevanja pregledov, ki so bili subjektu najavljeni med navedenim obdobjem, v naslednjem obdobju, ne glede na to, ali to možnost upravičuje nesodelovanje subjekta, ki se pregleduje.
- 20 Za razlago navedene določbe je treba zato upoštevati ne le besedilo in splošno sistematiko te določbe, pač pa tudi sobesedilo in cilje, ki jim Uredba št. 4045/89 sledi kot celota.
- 21 Glede navedenih ciljev izhaja iz povezanega branja prve, tretje in četrte uvodne izjave Uredbe št. 4045/89, da je njen namen okrepiti učinkovitost nadzora, ki ga države članice izvajajo za preprečitev in odpravo nepravilnosti, do katerih lahko pride v zvezi z EKUJS (glej sodbo v združenih zadevah z dne 13. junija 2013 v zadevi Unanimes in drugi, od C-671/11 do C-676/11, ZOdl., točka 17).
- 22 Da se zagotovi, da so nacionalni pregledi dejansko izvršeni in pravilno izvedeni, in s tem zagotovi zahteva po zaščiti finančnih interesov Evropske unije, Uredba št. 4045/89 za navedene preglede določa nadzor in usklajevanje Komisije, kot je navedeno v njeni deseti uvodni izjavi. Prav iz člena 2 te uredbe je razvidno, da je njen cilj določiti enoten sistem pregledov, ki poteka pod nadzorom Komisije. Ta člen v odstavku 4 zlasti zagotavlja neko sistematičnost in periodičnost pregledov (glej zgoraj navedeno sodbo Unanimes in drugi, točka 18).

- 23 Ker se člen 2 Uredbe št. 4045/89 nanaša na določitev pregledov držav članic zaradi zaščite finančnih interesov Unije, je treba pojem obdobje pregleda razlagati glede na cilj učinkovitosti pregledov, ki ga zahteva ta člen.
- 24 Spoštovanje tega cilja pomeni, da se postopek pregleda lahko nadaljuje po obdobju pregleda, kot je določeno v členu 2(4) navedene uredbe, kadar celoten postopek dejansko ni bilo mogoče izvesti v predpisanem roku.
- 25 Tako se lahko zgodi tudi, kadar subjekt, ki se pregleduje ni tisti, ki je onemogočil dokončanje pregleda v predpisanem roku.
- 26 Vendar pa je treba pojasniti, da če je nemožnost dokončanja pregleda in s tem obvestitve Komisije o rezultatih pred potekom roka, ki je predpisan za izvedbo tega postopka in obvestitve, mogoče pripisati organom, odgovornim za pregled, se zadevna država članica v razmerju do Unije ne more sklicevati na cilj učinkovitosti, da bi upravičila nespoštovanje periodičnosti pregledov, kot je določena v členu 2(4) Uredbe št. 4045/89.
- 27 Poleg tega se zdi, da je bila možnost nadaljevanja postopkov pregledov predvidena že pri sprejetju Uredbe št. 1863/90. Kot je Komisija spomnila v svojih pisnih stališčih, je v točka 4(g) Priloge II k navedeni uredbi dovoljena vključitev rezultatov pregledov, ki so bili opravljeni v prejšnjem obdobju pregledov, vendar niso bili na voljo ob predložitvi poročila za to obdobje. Ker mora biti to poročilo na podlagi člena 9 Uredbe št. 4045/89 Komisiji posredovano pred 1. januarjem, ki sledi obdobju pregleda, Uredba št. 1863/90 priznava vsaj možnost dokončanja postopkov pregledov, ki so bili začeti v prejšnjem obdobju pregledov, po koncu tega obdobja.
- 28 Ob upoštevanju tega je treba navesti, da pravilnost izvedenih pregledov glede subjektov, ki se pregledujejo ne more biti odvisna od vprašanja, ali so bila pri izvajanju teh pregledov spoštovana pravila, določena v členu 2(4) Uredbe št. 4045/89.
- 29 Ta določba namreč le določa organizacijska pravila, da se doseže cilj učinkovitosti nadzora, in se omejuje, kot izhaja iz točke 22 te sodbe, na urejanje razmerij med državami članicami in Unijo zaradi zaščite finančnih interesov Unije. Ta določba pa se ne nanaša na odnose med organi, odgovornimi za pregled, in subjekti, ki se pregledujejo.
- 30 Zato člena 2(4) Uredbe št. 4045/89 ni mogoče razlagati tako, da zadevnim subjektom podeljuje pravico, ki bi jim omogočala, da nasprotujejo drugim ali širšim pregledom, kot so tisti, na katere se nanaša ta določba. To bi lahko morebiti preprečilo izterjavo nezakonito prejetih ali porabljenih pomoči, taka pravica pa bi poleg tega ogrozila zaščito finančnih interesov Unije (glej zgoraj navedeno sodbo Unanimes in drugi, točka 29).
- 31 Pregledi, ki jih zahteva Uredba št. 4045/89, se vsekakor nanašajo na subjekte, ki so prostovoljno pristopili k sistemu pomoči, ki ga vzpostavlja Jamstveni oddelek EKUJS, in so zato, da lahko uporabljajo pomoč, sprejeli izvajanje pregledov, da se preveri pravilnost uporabe sredstev Unije. Ti subjekti ne morejo veljavno ugovarjati pravilnosti takšnega nadzora zgolj zato, ker ta ni bil opravljen skladno z organizacijskimi pravili, ki se nanašajo na razmerja med državami članicami in Komisijo (glej zgoraj navedeno sodbo Unanimes in drugi, točka 30).
- 32 Ostaja pa dejstvo, da je pravna varnost subjektov, ki se pregledujejo v razmerju do javnih organov, ki opravljajo te preglede in se po potrebi odločajo o začetku pregona, zagotovljena z zastaralnim rokom za pregon, ki je v členu 3 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o varstvu finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340) določen na štiri leta od storitve kršitve določbe prava Unije, ki izhaja iz dejanja ali opustitve

gospodarskega subjekta, ki povzroči ali bi lahko povzročila škodo proračunu Unije. Kot je Sodišče že navedlo, imajo zastaralni roki praviloma vlogo, da zagotovijo pravno varnost (glej sodbo z dne 24. junija 2004 v zadevi Handlbauer, C-278/02, ZOdl., str. I-6171, točka 40 in navedena sodna praksa).

- 33 Možnosti, da mora prejemnik pomoči, ki je bila odobrena v okviru sistema Jamstvenega sklada EKUJS, dopustiti pregled po poteku roka iz člena 2(4) Uredbe št. 4045/89, zato ni mogoče šteti za kršitev načela pravne varnosti, saj zastaralni rok še ni potekel.
- 34 Iz vsega predhodno navedenega izhaja, da je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti tako, da lahko uprava po potrebi postopke pregledov, ki so bili najavljeni v obdobju pregledov med 1. julijem določenega leta in 30. junijem naslednjega leta, nadaljuje po navedenem obdobju, ne da bi zaradi tega prišlo do kršitve določb postopka, na katero bi se subjekt, ki se pregleduje lahko oprl pri izpodbijanju odločbe, katere ugotovitve temeljijo na rezultatih tega pregleda.

Tretje vprašanje

- 35 Glede na odgovor na prvo in drugo vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 36 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 2(4), prvi pododstavek, Uredbe Sveta (EGS) št. 4045/89 z dne 21. decembra 1989 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, s strani držav članic in o razveljavitvi Direktive 77/435/EGS, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 3094/94 z dne 12. decembra 1994, je treba razlagati tako, da lahko uprava po potrebi postopke pregledov, ki so bili najavljeni v obdobju med 1. julijem določenega leta in 30. junijem naslednjega leta, nadaljuje po navedenem obdobju, ne da bi zaradi tega prišlo do kršitve določb postopka, na katero bi se subjekt, ki se pregleduje lahko oprl pri izpodbijanju odločbe, katere ugotovitve temeljijo na rezultatih tega pregleda.

Podpisi