



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
ELEANOR SHARPSTON,  
predstavljeni 5. februarja 2015<sup>1</sup>

**Zadeva C-607/13**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,  
Agenzia delle Dogane,  
Evropska komisija  
proti Cimminu in drugim  
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Corte Suprema di Cassazione (Italija))

„Uredba (ES) št. 2362/98 — Zahteve za nove dobavitelje, ki uvažajo banane — Prepoved prenosa pravic, ki izhajajo iz uvoznih dovoljenj, z novega na tradicionalnega dobavitelja — Zloraba prava — Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Člen 4(3)“

1. Corte Suprema di Cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) želi pridobiti razlago Uredbe št. 2362/98<sup>2</sup> o uvozu banan in Uredbe št. 2988/95<sup>3</sup> v zvezi z zaščito finančnih interesov Evropske unije v okviru postopka, v katerem je bilo udeleženih več novih dobaviteljev<sup>4</sup> v trgovini z bananami. Ti trgovci so med majem 1999 in decembrom 2000 uvažali banane iz tretjih držav po preferencialnih stopnjah dajatev in jih takoj za tem prek drugega novega dobavitelja prepredali tradicionalnemu dobavitelju<sup>5</sup> – pri čemer so jih prvotno pred uvozom prek istega novega dobavitelja kupili od istega tradicionalnega dobavitelja. Ta veriga transakcij je tradicionalnemu dobavitelju omogočila, da je na evropskem trgu prodajal banane, ki jih je pred tem prodal na mednarodnem trgu in ki so bile uvožene po preferencialnih stopnjah dajatev. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, kaj je bilo tisto, kar je na podlagi Uredbe št. 2362/98 opredeljevalo „novega dobavitelja“, in ali je bila taka veriga transakcij v nasprotju s prepovedjo iz te uredbe o prenosu pravic, ki izhajajo iz uvoznih dovoljenj z novih na tradicionalne dobavitelje. Če so bile transakcije prepovedane, predložitveno sodišče sprašuje, kakšne so bile posledice na podlagi Uredbe št. 2988/95.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba Komisije (ES) št. 2362/98 z dne 28. oktobra 1998 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 404/93 v zvezi z uvozom banan v Skupnost (UL L 293, str. 32), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 756/1999 z dne 12. aprila 1999 (UL L 98, str. 10) in Uredbo Komisije (ES) št. 1632/2000 z dne 25. julija 2000 (UL L 187, str. 27). Zdaj velja drugačna regulativna ureditev; vendar izhajajo sporna dejstva iz let od 1999 do 2000 in zato se je uporabljala Uredba št. 2362/98, kakor je bila spremenjena.

3 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340).

4 — Glej točko 18 spodaj.

5 — Glej točko 17 spodaj.

## Pravo Unije

### *Pogodba o delovanju Evropske unije*

2. V skladu s členom 325(1) PDEU „Unija in države članice preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije“. V skladu s členom 325(2) „[d]ržave članice sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.“

### *Skupna ureditev trga za banane*

#### Uredba Sveta št. 404/93

3. Uredba Sveta št. 404/93 je vzpostavila skupno ureditev trga za banane<sup>6</sup> in je zajemala vse proizvode iz člena 1(2) na podlagi oznak Kombinirane nomenklature (v nadaljevanju: KN).<sup>7</sup>

4. V deseti uvodni izjavi Uredbe št. 404/93 je bilo navedeno, da je treba določiti letno tarifno kvoto in da mora biti netradicionalen uvoz banan<sup>8</sup> iz afriških, karibskih in pacifiških držav (v nadaljevanju: države AKP) prost carine v skladu s sporazumi Lomejske konvencije.

5. V trinajsti uvodni izjavi je bilo navedeno, da je treba pri vodenju tarifne kvote razlikovati „med subjekti, ki so že trgovali z bananami iz tretjih držav in netradicionalnimi bananami iz držav AKP, in subjekti, ki so že trgovali z bananami, pridelanimi v Skupnosti [in tradicionalnimi bananami iz držav AKP], ter hkrati določeno količino dati na voljo novim uvoznikom, ki so šele pred kratkim začeli trgovinsko dejavnost ali pa nameravajo začeti trgovinsko dejavnost na tem področju“.

6. Naslov IV se je nanašal na „Trgovino s tretjimi državami“. V skladu s členom 15(1) so se stopnje dajatev v skupni carinski tarifi (v nadaljevanju: SCT) uporabljale za proizvode iz člena 1(2), razen če je bilo z Uredbo št. 404/93 določeno drugače. Za namene naslova IV je „tradicionalni uvoz iz držav AKP“ ali „tradicionalne banane iz AKP“ pomenilo „uvoz banan po poreklu iz držav, naštetih v prilogi k tej uredbi, v Skupnost, največ do količine 857700 ton (neto teža) letno“ (člen 16(1)), „netradicionalni uvoz iz držav AKP“ ali „netradicionalne banane iz AKP“ je pomenilo „uvoz banan po poreklu iz AKP držav, v Skupnost, ki niso zajete [v opredelitvi tradicionalnih banan iz AKP]“ (člen 16(2)), „uvoz iz tretjih držav, ki niso članice AKP“ ali „banane iz tretjih držav“ pa je pomenilo „uvoz banan po poreklu iz tretjih držav, razen AKP držav, v Skupnost“ (člen 16(3)).

7. V skladu s členom 17 so bila za vsak uvoz banan v Skupnost potrebna uvozna dovoljenja (veljavna v celotni Skupnosti). Načeloma je bilo treba za izdajo takega dovoljenja za rok veljavnosti dovoljenja predložiti varščino glede izvedbe uvoza v skladu s pogoji Uredbe št. 404/93.

6 — Člen 1(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 404/93 z dne 13. februarja 1993 o skupni ureditvi trga za banane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 13, str. 388). V času dejanskega stanja je bila veljavna različica v bistvu tista, ki je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1637/98 z dne 20. julija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 23, str. 304). Sprememba, uvedena z Uredbo Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391), ki je začela veljati pred koncem upoštevne obdobja, ni zadevala določb, ki so sporne v tej zadevi.

7 — Glej Uredbo Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 2, str. 382), kakor je bila spremenjena.

8 — Glej točko 6 spodaj.

8. V členu 18(1) je bilo določeno, da se za uvoz banan iz tretjih držav in netradicionalnih banan iz AKP odpre letna tarifna kvota za 2.200.000 ton banan (neto teža). Znotraj tarifne kvote se je za uvoz banan iz tretjih držav plačevala carina 75 EUR na tono, uvoz netradicionalnih banan iz AKP pa je bil carine prost. V členu 18(2) je bilo določeno, da se odpre dodatna tarifna kvota za ista tipa banan. V skladu s členom 18(3) za uvoz tradicionalnih banan iz AKP ni bilo treba plačati carine. V členu 18(5) je bilo dalje določeno, da se za netradicionalne banane iz AKP, ki se uvažajo izven teh tarifnih kvot, plačuje carina na tono, enaka običajnim dajatvam iz člena 15, zmanjšanim za 200 EUR.

9. Od maja 1999 do decembra 2000 (obdobje, v katerem je prišlo do dejanskega stanja, ki je privedlo do tega predloga za sprejetje predhodne odločbe) je bila upoštevna splošna stopnja dajatev več kot desetkrat višja od preferencialne stopnje za uvoze znotraj tarifne kvote.<sup>9</sup>

Uredba Komisije št. 2362/98

10. Z Uredbo št. 2362/98 je bila izvedena Uredba št. 404/93. Z njo so bila določena pravila za uporabo režima za uvoz banan znotraj tarifnih kvot (na podlagi člena 18(1) in (2) Uredbe št. 404/93) in tradicionalnih banan iz AKP (na podlagi člena 16 Uredbe št. 404/93).<sup>10</sup>

11. V uvodni izjavi 5 je bilo navedeno, da je treba „tradicionalne dobavitelje“ in „nove dobavitelje“ opredeliti z uporabo enotnih meril in brez razlikovanja glede na tretjo državo ali državo APK, iz katere uvažajo.

12. V skladu z uvodno izjavo 6 je moral biti določen delež tarifnih kvot in tradicionalnih banan iz AKP dan na voljo novim dobaviteljem in je morala ta celotna dodeljena količina zadostovati za to, da je bila dobaviteljem omogočena udeležba v uvozni trgovini in da se je spodbujala zdrava konkurenca.

13. V uvodni izjavi 8 je bilo navedeno:

„[...] izkušnje večletne uporabe uvoznega režima Skupnosti za banane kažejo na potrebo po zaostritvi meril upravičenosti za nove dobavitelje, da bi se izognili registraciji zgolj navideznih subjektov in odobritvi dodeljenih količin za lažne ali špekulativne zahtevke; [...] zlasti je upravičeno zahtevati minimalne izkušnje z uvozom primerljivih proizvodov – svežih proizvodov, ki spadajo v poglavja 7, 8 in, pod nekaterimi pogoji, 9 [KN]; [...] da se izogne zahtevkom za letno dodelitev količin, ki so le malo povezane z dejanskimi zmožnostmi dobavitelja in ki ne bodo privedle do zahtevkov za uvozna dovoljenja za ustrezne količine, bi morala za vložitev zahtevka za letno dodelitev količine veljati zahteva, da se položi varščina, ki nadomesti varščino za uvozno dovoljenje; [...] to varščino bi bilo treba sproščati brez odlašanja in postopoma, ko dobavitelji dejansko porabijo svoje letno dodeljene količine; [...] v isti namen bi moral za odobritev letno dodeljene količine v naslednjih letih veljati pogoj minimalne stopnje porabe predhodne letno dodeljene količine; [...] končno, določiti bi bilo treba pogoje, pod katerimi lahko ‚novi dobavitelji‘ vstopijo v skupino ‚tradicionalnih dobaviteljev‘.“

14. V uvodni izjavi 14 je bilo navedeno, da bo „prenos, ki je omejen na enega samega prevzemnika na dovoljenje ali izpisek iz dovoljenja, [...] omogočil razvoj trgovinskih povezav med različnimi registriranimi dobavitelji“. Vendar „ne bi smeli spodbujati umetnih ali špekulativnih povezav ali motenj običajnega trgovanja z dovolitvijo prenosa od ‚novih dobaviteljev‘ v korist ‚tradicionalnih dobaviteljev‘“.

9 — Uredba Sveta (ES) št. 2261/98 z dne 26. junija 1998 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov in razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 2658/87 (UL L 292, str. 1).

10 — Člen 1, prvi odstavek, Uredbe št. 2362/98.

15. V skladu z uvodno izjavo 18 bi lahko preverjanja pristojnih nacionalnih organov po potrebi vodila do popravkov referenčnih količin dobaviteljev ali letnih dodeljenih količin; referenčnih količin in letnih dodeljenih količin se ne sme obravnavati kot pridobljenih pravic niti se dobavitelji nanje ne morejo sklicevati kot na pravno upravičena pričakovanja.

16. S členom 2(1) so se razdelile tarifne kvote (in tradicionalne količine AKP): 92 % je bilo treba dati na voljo tradicionalnim dobaviteljem, preostalih 8 % pa novim dobaviteljem.

17. V odstavku 1 člena 3 so „tradicionalni dobavitelji“ opredeljeni kot „gospodarski subjekti s sedežem v Evropski skupnosti v obdobju določanja referenčnih količin in tudi ob času registracije v skladu s členom 5[...],<sup>[11]</sup> ki so v referenčnem obdobju za svoj račun dejansko uvozili minimalno količino banan iz tretjih držav in/ali držav AKP z namenom nadaljnje prodaje v Skupnost“.<sup>12</sup> V skladu s členom 4(1) so morali taki dobavitelji prejeti enotno referenčno količino na podlagi količin banan, ki so bile dejansko uvožene v referenčnem obdobju.

18. Člen 7 je določal, da so „novi dobavitelji“

„gospodarski subjekti s sedežem v Evropski skupnosti, ki so ob registraciji:

- (a) za svoj račun in neodvisno opravljali gospodarsko dejavnost uvoza svežega sadja in zelenjave iz poglavij 7 in 8 ter uvoza proizvodov iz poglavja 9<sup>[13]</sup> [KN], če so uvažali tudi proizvode, ki spadajo v poglavji 7 in 8 v enem od treh let pred letom, v zvezi s katerim so zaprosili za registracijo; in
- (b) s to dejavnostjo uvozili pridelke do deklarirane carinske vrednosti 400.000 EUR ali več med obdobjem iz točke (a).“

19. V členu 8(1) so bili naštetih dokumenti, ki jih je bilo treba predložiti za registracijo novega dobavitelja:

- „(a) dokazilo o vpisu v trgovinski register države članice ali dokazilo o kakršni koli alternativni registraciji, sprejemljivi za [pristojne] organe;
- (b) dokazilo o uvozu proizvodov s področja iz točke (a) člena 7, s predložitvijo uporabljenih uvoznih dovoljenj ali, kadar tako dovoljenje ni obvezno, ustreznih carinskih dokumentov;
- (c) kopijo izjave neodvisnega, poklicno registriranega zapriseženega revizorja, ki potrjuje uvoz v vrednosti, predpisani v točki (b) člena 7, ali kopijo ustreznih carinskih deklaracij z žigom carinskih organov.“

20. Za obnovitev registracije je bilo zahtevano, da dobavitelji v skladu s členom 8(4) „pristojnim organom predložijo dokazilo, da so dejansko za svoj račun uvozili najmanj 50 % količine, dodeljene za tekoče leto“.

21. V skladu s členom 9(1) so morali zadevni dobavitelji ob času (obnovitve) registracije vložiti zahtevek za dodelitev letne kvote.

11 — V členu 5 je bil določen postopek registracije in so bili naštetih dokumenti za zahtevek.

12 — V skladu z uvodno izjavo 4 „je treba dejanski uvoz dokazati z dokumenti, ki so bili uporabljeni za sprostitev banan v prosti promet, namreč z uvoznimi dovoljenji in ustreznimi carinskimi dokumenti“.

13 — Ta poglavja zajemajo „užitne vrtnine, nekatere korene in gomolje“ (poglavje 7)“, „užitno sadje in oreške; lupine agrumov ali melon“ (poglavje 8) in „kavo, pravi čaj, maté čaj in začimbe“ (poglavje 9).

22. V skladu s členom 10 so lahko novi dobavitelji postali tradicionalni dobavitelji po treh letih gospodarske dejavnosti po datumu prve registracije, če so se registrirali v skladu s členom 5 (ki je določal postopek registracije za tradicionalne dobavitelje) in izpolnjevali pogoje iz člena 3.

23. Člen 11(1) je določal:<sup>14</sup>

„Države članice so odgovorne za zagotavljanje skladnosti s tem oddelkom [o novih dobaviteljih].

Zlasti preverjajo, ali so zadevni dobavitelji gospodarsko dejavni za svoj račun kot uvozniki v Skupnost na področju iz člena 7 in kot neodvisne gospodarske enote v smislu vodenja, kadrovanja in poslovanja. Kadar obstajajo razlogi za sum, da ti pogoji niso izpolnjeni, se prijave za registracijo in zahtevki za letno dodelitev količine sprejmejo le, če dobavitelj predloži dokazilo o skladnosti, ki je po mnenju pristojnih nacionalnih organov zadovoljivo.“

24. Člen 13(2) je določal:

„V primeru goljufivih manipulacij ali predložitve goljufive dokumentacije z namenom pridobitve neupravičene registracije, referenčne količine ali, če je to primerno, letne dodeljene količine se taka registracija, referenčna količina ali dodeljena količina prekliče, brez poseganja v uporabo ustrezne nacionalne zakonodaje.

Poleg tega v takih primerih dobavitelj ne sme zaprositi za novo registracijo v nobeni državi članici dve leti po letu, ko je bila odkrita nepravilnost.“

25. V skladu s členom 20(1) „se neizkoriščene količine, ki jih zajemajo dovoljenja, na podlagi zahtevka znova dodelijo istim dobaviteljem, ki so lahko imetniki ali prevzemniki, in sicer za uporabo v naslednjem četrletju istega leta, za katero so bila izdana prvotna dovoljenja“, „[v]arščine za prvotna dovoljenja [pa] se zasežejo sorazmerno z neizkoriščenimi količinami“.

26. Člen 21(1) je določal prenos uvoznih dovoljenj na enega samega dobavitelja prevzemnika v skladu s pogoji iz člena 9 Uredbe št. 3719/88.<sup>15</sup> Člen 21(2) je določal, da je mogoče pravice prenesti med tradicionalnimi dobavitelji, registriranimi v skladu s členom 5, od tradicionalnih dobaviteljev na nove dobavitelje, registrirane v skladu s členom 8, in med novimi dobavitelji. Ni pa bil dovoljen prenos pravic od novih dobaviteljev na tradicionalne dobavitelje.

### *Carinski dolgovi in uvozna dovoljenja*

Uredba Sveta št. 2913/92

27. Člen 4 Uredbe št. 2913/92<sup>16</sup> opredeljuje „carinski dolg“ kot „obveznost, da oseba plača uvozne dajatve (carinski dolg pri uvozu) [...] ki veljajo za določeno blago po veljavnih predpisih Skupnosti“. V skladu s členom 201(1)(a) carinski dolg pri uvozu nastane „s sprostitvijo v prosti promet blaga, zavezanega uvoznim dajatvam“ in, kot je navedeno v členu 201(2), v trenutku sprejema carinske deklaracije. Člen 201(3) določa, da je dolžnik načeloma deklarant. Glede na to, na kakšen način je natančno prišlo do carinskega dolga, so lahko dolžniki tudi druge osebe.

28. Če obstaja za isti carinski dolg več dolžnikov, so ti v skladu s členom 213 solidarno zavezani plačilu tega dolga.

14 — Glej tudi uvodno izjavo 10 Uredbe št. 2362/98.

15 — Glej točko 31 spodaj.

16 — Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307), kakor je bila spremenjena (v nadaljevanju: Carinski zakonik Skupnosti).

29. V členih od 217 do 232 so določena pravila o izterjavi carinskega dolga.

Uredba Komisije št. 3719/88

30. Uredba št. 3719/88 je prenovila pravila o uporabi sistema uvoznih in izvoznih dovoljenj in potrdil o vnaprejšnji določitvi za kmetijske proizvode.<sup>17</sup> V peti uvodni izjavi je bilo navedeno, da je namen uvoznih in izvoznih dovoljenj „ustrezno upravljanje ureditve trga.“ V skladu z dvanajsto uvodno izjavo so se uvozna dovoljenja včasih uporabljala „za vodenje količinskih režimov uvoza“ in v tem primeru „predložit[ev] dokazil o uporabi dovoljenj ni zahtevana le v interesu dobrega upravljanja, ampak je bistven sestavni del upravljanja količinskih režimov“.

31. Člen 9(1) je določal: „[...] Pravice, ki izhajajo iz dovoljenj ali potrdil, lahko imetnik prenese v času trajanja roka veljavnosti [...] [Takšen prenos] [se nanaša] na količine, ki še niso bile izrabljene na dovoljenje ali potrdilo ali izpisek.“ V skladu s členom 9(4) „[p]revzemnik ne sme prenašati pravic naprej ali nazaj na imetnika.“

#### *Zaščita finančnih interesov Evropske unije*

32. V peti uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95 je navedeno, da: „[...] so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih“.

33. Člen 1(2) opredeljuje „nepravilnost“ kot „vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki“.

34. V skladu s členom 2(2) „[z]a nepravilnost ni mogoče izreči upravne kazni, če kazen ni bila prej določena v aktu Skupnosti“.

35. Člen 4 določa:

„1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:

- z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,
- z izgubo celotne ali dela garancije, ki je bila dana za zavarovanje odobrene koristi ali ob prejemu predplačila.

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.

3. Če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato korist ne odobri ali pa se odvzame.

4. Ukrepi iz tega člena se ne štejejo za kazen.“

17 — Uredba Komisije (EGS) št. 3719/88 z dne 16. novembra 1988 o določitvi skupnih podrobnih pravil za uporabo sistema uvoznih in izvoznih dovoljenj in potrdil o vnaprejšnji določitvi za kmetijske proizvode (UL L 331, str. 1). Ta uredba je bila večkrat spremenjena in končno razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 1291/2000 z dne 9. junija 2000 o določitvi skupnih podrobnih pravil za uporabo sistema uvoznih in izvoznih dovoljenj in potrdil o vnaprejšnji določitvi za kmetijske proizvode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 29, str. 145).

## Italijansko pravo

36. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da se na podlagi italijanskega prava vsaka oseba, ki se izogiba plačilu carinskih dajatev, ki so sicer dolgovane za uvoz blaga, načeloma kaznuje s kaznijo v višini od dvakratnega do desetkratnega zneska zadevne dajatve. Nezakonita pridobitev ugodnosti plačila nižje carinske dajatve, ki je posledica nezakonitega prenosa uvoznih dovoljenj z novega dobavitelja na tradicionalnega dobavitelja, pomeni kaznivo dejanje tihotapstva.

## Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

37. S.I.M.B.A. SpA (v nadaljevanju: S.I.M.B.A.), družba ki jo zastopata R. in R. Orsero, je bila italijanski tradicionalni dobavitelj in trgovec na debelo z bananami. Imela je dovoljenja za uvoz banan znotraj tarifne kvote, rezervirane za to vrsto uvoznikov.

38. Rico Italia srl (v nadaljevanju: Rico), družba, ki jo zastopa M. Misturelli, je bila prav tako italijanski uvoznik banan in je kot nov dobavitelj imela dovoljenja za uvoz banan znotraj tarifne kvote.

39. Stranke so tudi posebna skupina italijanskih uvoznikov v sektorju svežega sadja in zelenjave, ki so bili registrirani novi dobavitelji. V tej skupini so bile družbe, ki so jih zastopali E. Lorenzon, E. Palombini in M. Surian. Te družbe (z izjemo družbe Rico) bom imenovala „italijanski novi dobavitelji“.

40. Na obravnavi je bilo potrjeno, da družbi S.I.M.B.A. in Rico ter italijanski novi dobavitelji niso del iste družbe.

41. Družba S.I.M.B.A. je kupovala banane v tretjih državah in jih prodajala družbi Rico, ki je nato prodajala banane italijanskim novim dobaviteljem po ceni, ki jo je zaračunala družba S.I.M.B.A.. Ti novi dobavitelji so nato uvozili banane in pri tem uporabili uvozna dovoljenja AGRIM, ki jih je izdalo italijansko ministrstvo za zunanjo trgovino, ter ocarinili blago in plačali preferencialno stopnjo dajatev. Družba S.I.M.B.A. je obvestila družbo Rico o vsaki transakciji uvoza in trgovanja, ki se bo izvedla, vključno s količino, kakovostjo in ceno banan, ki so se uvažale. Družba Rico je zagotovila družbi S.I.M.B.A., da bodo italijanski novi dobavitelji pridobili uvozna dovoljenja AGRIM. Prav tako je poskrbela za upravne formalnosti in poravnala stroške zavarovanja.

42. Po uvozu so italijanski novi dobavitelji prodali banane družbi Rico, ki jih je nato sistematično prodajala družbi S.I.M.B.A. po ceni, ki je bila vnaprej določena in plačana. Cena, ki jo je plačala družba Rico, je krila stroške uporabe uvoznih dovoljenj AGRIM. Družba S.I.M.B.A. je transportirala banane v skladišča in jih nato dala na trg. Družba S.I.M.B.A. je bila pogodbeno povezana z družbo Del Monte, ki ji je plačevala provizijo, potem ko je družba S.I.M.B.A. prodala banane na evropskem trgu.

43. Tribunale di Verona (okrožno sodišče v Veroni) je s sodbo z dne 21. decembra 2005 obsodilo zastopnika družbe Rico zaradi tihotapstva in overitve lažne vsebine. Odrejeno mu je bilo plačilo odškodnine, katere višina naj bi se določila v civilnem postopku. Tribunale di Verona je kljub temu odločilo, da mora začasno plačati 300.000 EUR Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance) in Agenzia delle Dogane (carinska uprava), ne pa Komisiji, skupaj s stroški teh treh strank, ki so se kot oškodovanke udeležile kazenskega postopka, da bi lahko zahtevale odškodnino za nastalo škodo (v nadaljevanju: oškodovanci). Zastopniki družbe S.I.M.B.A. in zastopniki novih dobaviteljev so bili oproščeni.

44. Zastopnik družbe Rico in oškodovanci so se pritožili zoper sodbo Tribunale di Verona na Corte d'appello di Venezia (pritožbeno sodišče v Benetkah). To je 24. novembra 2011 razsodilo, da se postopek zoper enega od zastopnikov družbe S.I.M.B.A. zaradi njegove smrti ustavi. Rajsodilo je, da je kazenski postopek zoper zastopnikadružbe Rico zastaral, potrdilo pa je njegovo civilno odgovornost.

45. Oškodovanci so se pritožili zoper sodbo Corte d'appello di Venezia na predložitveno sodišče, ki je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe pojasnilo, da mora ugotoviti, ali bi morala za uvoz banan veljati polna stopnja ali preferencialna stopnja dajatev.

46. Predložitveno sodišče pri obrazložitvi, zakaj je treba vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, poudarja naslednja dejstva, ki jih je ugotovilo in posredovalo Corte d'appello di Venezia v svojih stališčih, ki mu jih je predložilo: (i) italijanski novi dobavitelji niso imeli nikakršne infrastrukture za skladiščenje in transport banan; (ii) banane so pridobili z izključnim namenom njihovega carinjenja po znižani stopnji dajatev in prodaje nazaj družbi Rico po dogovorjeni ceni; (iii) celotno tveganje izgube varščine je nosila družba S.I.M.B.A. in ne italijanski novi dobavitelji; (iv) uvozne dajatve, ki so jih morali plačati italijanski novi dobavitelji, so bile že vračunane v vnaprej dogovorjeno ceno (med družbo Rico in italijanskimi novimi dobavitelji); (v) cene nakupa in prodaje banan so bile dogovorjene in tako ni bilo nobenega tveganja glede teh cen (ali priložnosti za korist zaradi gibanja cen); in (vi) družba Del Monte družbi S.I.M.B.A. ali italijanskim novim dobaviteljem ni plačala nikakršne provizije.

47. Predložitveno sodišče je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 11 Uredbe (ES) št. 2362/98, ki določa, da države članice preverijo, ali dobavitelji kot neodvisne gospodarske enote v smislu vodenja, kadrovanja in poslovanja uvažajo za svoj račun, razlagati tako, da so iz podeljenih carinskih ugodnosti izključene vse uvozne dejavnosti, ki se opravijo za račun tradicionalnega dobavitelja, če so jih opravili subjekti, ki le formalno izpolnjujejo zahteve, ki jih ta uredba določa za „nove dobavitelje“?
2. Ali Uredba (ES) št. 2362/98 omogoča tradicionalnemu dobavitelju, da prodaja banane, ki so zunaj ozemlja Unije, novemu dobavitelju, tako da se z njim dogovori, da bo poskrbel, da bo novi dobavitelj banane na ozemlje Unije uvozil po preferencialni stopnji dajatev in jih prodal istemu tradicionalnemu dobavitelju po ceni, dogovorjeni že pred celotno transakcijo, ne da bi to povzročilo kakršno koli dejansko poslovno tveganje in ne da bi bila za to potrebna kakršna koli sredstva?
3. Ali dogovor, ki je naveden v drugem vprašanju, pomeni kršitev prepovedi prenosa pravic novih dobaviteljev na tradicionalne dobavitelje iz člena 21(2) Uredbe (ES) št. 2362/98, tako da prenos nima učinka in je treba plačati celotno dajatev in ne dajatve po preferencialni stopnji v skladu s členom 4(3) Uredbe št. 2988/95?“

48. G. Lorenzon, R. Orsero, E. Palombini, M. Surian, italijanska vlada in Komisija so vložili pisna stališča. Na obravnavi 12. novembra 2014 so ustna stališča predstavile iste stranke razen g. Lorenzona.

## **Presoja**

### *Uvodna pojasnila*

49. Ni sporno, da so obstajale pogodbe med družbama S.I.M.B.A. in Rico na eni strani ter med družbo Rico in italijanskimi novimi dobavitelji na drugi strani. Prav tako je nesporno, da so banane vstopile na evropski trg prek verige transakcij med temi dobavitelji.

50. Po mojem mnenju se vsa predložena vprašanja nanašajo na to, ali je bilo v tej verigi transakcij glede na pravo Unije karkoli nezakonitega in, če je tako, kakšne posledice iz tega izhajajo.



51. Prvo vprašanje se v bistvu nanaša na pogoje za ohranitev statusa novega dobavitelja. Kot sama razumem vprašanje, se zdi, da predložitveno sodišče domneva, da je novi dobavitelj „formalno“ izpolnjeval te pogoje. Če pa je moral novi dobavitelj opraviti uvozne dejavnosti za svoj račun, temelji sklepanje, da ti pogoji *niso* bili izpolnjeni, prav na dejstvu, da je novi dobavitelj uvažal banane za račun tradicionalnega dobavitelja. Najprej bom preučila, ali se je ta pogoj uporabljal tudi za uvoz banan *po* registraciji. To je potrebno, ker se zdi, da so s členoma 7 in 11 Uredbe št. 2362/98 določeni pogoji, ki se uporabljajo *pred* registracijo in *ob času* registracije ter ki se v prvi vrsti nanašajo na uvoz drugih proizvodov in ne banan. Če se je pogoj uporabljal po registraciji, je treba nato preučiti njegov pomen.

52. Drugo vprašanje se nanaša na to, ali je bila z Uredbo št. 2362/98 znotraj tarifne kvote prepovedana uporaba preferenčne stopnje dajatev, če so novi dobavitelji prek drugega novega dobavitelja kupili banane iz tretjih držav od tradicionalnega dobavitelja, nato pa jih uvozili v Unijo znotraj tarifne kvote zgolj zato, da so jih nato prodali nazaj istemu tradicionalnemu dobavitelju prek istega novega dobavitelja, tako da jih je tradicionalni dobavitelj nato lahko prodal na evropskem trgu. Tretje vprašanje se nanaša na sistem, opisan v drugem vprašanju, in sprašuje, ali je s tem sistemom kršen člen 21(2) Uredbe št. 2362/98, s katerim je prepovedan prenos pravic iz uvoznih dovoljenj z novih na tradicionalne dobavitelje. Po mojem mnenju sta ti vprašanji, ki se deloma prekrivata, pomembni, samo če so bili novi dobavitelji pravilno registrirani in so ohranili ta status. Zato bom na obe vprašanji začela odgovarjati ob tej predpostavki.

53. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem pridobiti tudi usmeritve Sodišča o posledicah, ki izhajajo iz člena 4(3) Uredbe št. 2988/95 za kršitev člena 21(2) Uredbe št. 2362/98.

54. Končno, dejstvo, da se je Komisija pred italijanskimi sodišči pojavila kot oškodovanec, ji kot instituciji ne preprečuje (kot pravilno ugotavlja Komisija sama), da bi vložila pisna stališča na podlagi člena 23, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki med drugim določa pravico strank in Komisije, da predložijo navedbe o zadevi ali pisne izjave, če je Sodišče pozvano, da odloči o predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Intervencija Komisije pred obema sodiščema mora biti v skladu z njeno nalogo iz člena 17(1) PEU, da „spodbuja splošni interes Unije“ in „[s]krbi za uporabo Pogodb in ukrepov, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi [Pogodb]“.

#### *Dopustnost*

55. Italijanski novi dobavitelji, ki so intervenirali v tej zadevi, so v pisnih stališčih poudarili, da dejstva, na katera je predložitveno sodišče oprlo svoja vprašanja,<sup>18</sup> ne ustrezajo ugotovitvam o dejanskem stanju na prvi stopnji in v pritožbenem postopku. Po njihovem mnenju iz tega sledi, da predložena vprašanja niso dopustna.

56. Ni dolžnost Sodišča, da ugotovi in oceni dejstva, ki so pripeljala do spora. Ta naloga spada med pravice nacionalnih sodišč<sup>19</sup> in njihova pristojnost v zvezi s tem je stvar nacionalnega prava. Poleg tega obstaja predpostavka, da so vprašanja o razlagi, ki jih postavi nacionalno sodišče, upoštevna v dejanskem in zakonodajnem okviru, ki ga je opredelilo. Sodišče lahko zavrne odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe, le če je očitno, da postavljena vprašanja nimajo nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, potrebnih za to, da bi lahko koristno odgovorilo na vprašanja.<sup>20</sup>

18 — Glej zlasti točko 46 zgoraj.

19 — Glej na primer sodbi *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581, točka 37 in navedena sodna praksa) in *ProRail* (C-332/11, EU:C:2013:87, točka 30 in navedena sodna praksa).

20 — Glej na primer sodbo *Kušionová* (C-34/13, EU:C:2014:2189, točka 38 in navedena sodna praksa).

57. V obravnavani zadevi so predložena vprašanja za predhodno odločanje ob dejanskem stanju, kot ga je opisalo predložitveno sodišče, zagotovo pomembna. Zato menim, da so dopustna.

*Pogoji za ohranitev statusa novega dobavitelja (prvo vprašanje)*

58. Zdi se, da se pomisleki predložitvenega sodišča o statusu italijanskih novih dobaviteljev nanašajo na dejstva, ki se po eni strani nanašajo na način, na katerega je bila pridobljena prvotna registracija, in po drugi strani na uvoz banan po registraciji in prejetju letne dodelitve količin in uvoznih dovoljenj.

59. Zdi se, da ni sporno, da so italijanski novi dobavitelji izpolnjevali pogoje iz člena 7 Uredbe št. 2362/98, ki so se – vključno z zahtevo, da so neodvisno in za svoj račun delovali v trgovinski dejavnosti uvoza svežega sadja in zelenjave (kar načeloma niso bile banane)<sup>21</sup> – v bistvu nanašali na uvozno dejavnost v preteklosti ali ob času registracije.

60. Kar zadeva vpletenost družbe Rico v pridobitev registracije za italijanske nove dobavitelje, menim, da ta vpletenost enega dobavitelja v pripravo zahtevka za registracijo za drugega dobavitelja ni v nasprotju s členom 7(a) ali sicer prepovedana na podlagi Uredbe št. 2362/98. Prav tako ne pomeni avtomatično goljufivega ravnanja v smislu člena 13(2) te uredbe. Po mojem mnenju bi bilo treba dobaviteljeva dejanja in dokumentacijo šteti za goljufivo, če bi bila namenjena prikrivanju – ali bi imela učinek prikrivanja – dejstev, ki so pomembna za odločitev o statusu novega dobavitelja, in če posledica ocene, ki temelji na prikritih dejstvih, ne bi bila odobritev takega statusa. Tako se je vsebina člena 13(2) v bistvu nanašala na dobro vero dobavitelja in točnost dokazov, predloženih v postopku registracije, v zvezi z izpolnitvijo bistvenih pogojev za pridobitev registriranega statusa. Če bi obstajal poseben pogoj (kar bom obravnavala takoj v nadaljevanju), da morajo registrirani novi dobavitelji uvažati banane za svoj račun, menim, da bi bilo mogoče registracijo zavrnilo tudi, če bi se ugotovilo, da je dobavitelj zaprosil za registracijo, vendar ne ni izpolnjeval tega pogoja. Če bi bilo to dejstvo namerno prikrito, bi bila posledica tega po mojem mnenju uporaba člena 13(2).

61. Pomisleki glede odnosov med italijanskimi novimi dobavitelji, družbo Rico in družbo S.I.M.B.A. se pojavljajo zlasti glede verige dobaviteljev, prek katere so registrirani italijanski novi dobavitelji uvažali banane: dejavnosti, do katere je prišlo *po* registraciji italijanskih novih dobaviteljev.

62. Ali je bilo z Uredbo št. 2362/98 zahtevano, da registrirani novi dobavitelji v trgovinski dejavnosti uvoza banan, do katere so bili upravičeni zaradi svojega statusa novega dobavitelja, delujejo za svoj račun? Na podlagi prvega vprašanja se zdi, da je bilo tako.

63. V Uredbi št. 2362/98 ni bilo nobene izrecne določbe – podobne tisti v členu 7 o *pridobitvi* statusa novega dobavitelja – s katero bi bili določeni pogoji, ki jih je treba izpolniti za *ohranitev* statusa novega dobavitelja. Vendar z njo niso bile naložene zahteve za obnovitev registracije in pridobitev statusa tradicionalnega dobavitelja.

64. Tako je člen 8(4) določal, da je obnovitev statusa novega dobavitelja odvisna od tega, ali so registrirani novi dobavitelji dejansko uvozili *za svoj račun* vsaj 50 % količine banan, ki jim je bila dodeljena za upoštevno leto. Po mojem mnenju ta zahteva ni pomenila, da bi lahko do 49,9 % količine uvozili za račun drugega dobavitelja. Prej je pomenila pogoj, s katerim je bila zahtevana minimalna uporaba letne dodeljene količine za zagotovitev, da pravilno registrirani novi dobavitelji dejansko sodelujejo v uvozni trgovini z bananami in torej prispevajo k večji konkurenci na tem trgu.

21 — Primerjaj z opredelitvijo tradicionalnih dobaviteljev iz člena 3. Glej tudi deseto uvodno izjavo Uredbe št. 404/93. Če je neka tožeča stranka predhodno uvažala banane (vendar ne da bi izpolnjevala prag za status tradicionalnega dobavitelja), so se za tak uvoz v celoti uporabljale zahteve iz člena 7(a), če ni bilo določeno drugače, tako pred registracijo in ob njej, ker banane spadajo v poglavje 8 KN.

65. Dejstvo, da posamezni uvoznik lahko ne uvozi vseh količin, ki jih zajemajo uvozna dovoljenja (in za katere je dana varščina), ni nujno vplivalo na status tega novega dobavitelja. Morda se je zgolj odločil, da nosi finančne posledice, zlasti izgubo (dela) varščine.<sup>22</sup> Ali pa se je morda odločil za odpoved (člen 20) ali prenos (člen 21) vseh ali dela svojih pravic, ki se nanašajo na del njegove dodeljene količine, na druge nove dobavitelje. V primeru prenosa je prevzemnik pridobil upravičenje za uvoz (za svoj račun).

66. Poleg tega je bil s členom 21(2) novim dobaviteljem prepovedan prenos kakršnega koli dela njihovih pravic (ne glede na to, ali so izpolnjevali pogoj minimalne uporabe iz člena 8(4)) na tradicionalne dobavitelje, ker bi to lahko spodbujalo umetno trgovanje, špekulacije in motnje normalnega trgovanja<sup>23</sup> in spodbujalo celoten namen, da se del razpoložljive količine rezervira za nove dobavitelje. Zdelo se je torej, da je s členom 21(2) potrjeno, da morajo novi dobavitelji, če sami uporabijo svoje pravice, vedno ravnati za svoj račun. Nesmiselno bi bilo prepovedati prenos pravic z novega na tradicionalnega dobavitelja, hkrati pa dovoliti novim dobaviteljem, ki so morali zaradi pridobitve statusa novega dobavitelja ravnati neodvisno in za svoj račun pri preteklem uvozu primerljivih proizvodov, da uvažajo banane za račun tradicionalnega dobavitelja. Rezultat tega bi bil, da bi lahko tradicionalni dobavitelji uporabili registrirane nove dobavitelje za to, da uvažajo banane za njihov račun in po njihovih navodilih, kar bi dejavnost novih dobaviteljev kot uvoznikov naredilo zvečine umetno in popolnoma spodbujalo prepoved iz člena 21(2). Namen Uredbe št. 2362/98 je bil preprečiti prav tak izid.

67. Z Uredbo št. 2362/98 so se v bistvu razdelili razpoložljivi deleži količin tarifnih kvot in tradicionalnih banan iz AKP med tradicionalne in nove dobavitelje<sup>24</sup> ter določila pravila o tem, kdo se lahko registrira za pridobitev takih deležev in pridobitev koristi od njih. S tako ureditvijo trga banan je bil cilj Uredbe št. 2362/98 zmanjšanje tveganja, da tradicionalni dobavitelji obvladujejo trg ali okrepijo svoj položaj, tako da omejijo ali izključijo konkurenco drugih dobaviteljev, vključno s tistimi, ki pred tem niso uvažali banan iz AKP ali iz tretjih držav. Zagotovila je, da se novim dobaviteljem v sektorju banan, še posebej na trgu uvoza, da ustrezna priložnost, s tem ko se posebej zanje rezervira del tarifne kvote. Z vstopom vse več novih dobaviteljev na uvozni trg ter s tem, da so nekateri od njih postopoma postali tradicionalni dobavitelji, bi trg postal konkurenčnejši. Kot je pojasnjeno v štirinajsti uvodni izjavi Uredbe št. 404/93, je bil namen sistema izdajanja dovoljenj zagotoviti, da se ne prekinijo obstoječe trgovske vezi, hkrati pa dopustiti razvoj tržnih struktur.

68. V okviru Uredbe št. 896/2001<sup>25</sup> (ki je razveljavila in nadomestila med drugim Uredbo št. 2362/98)<sup>26</sup> se zdi, da je Sodišče sprejelo, da je cilj boja proti špekulativnim in umetnim dejanjem pri izdaji uvoznih dovoljenj izključil tradicionalnega dobavitelja, ki je že udeležen pri tarifni kvoti, od ponovne vključitve v isto kvoto kot netradicionalni dobavitelj prek drugega dobavitelja, s katerim je povezan.<sup>27</sup> Ugotovljeno je bilo, da lahko boj zoper taka dejanja „omogoči, da so [novi dobavitelji] udeleženi na trgu in s tem popolnoma razvijejo svojo gospodarsko dejavnost“.<sup>28</sup> Isto sklepanje se je uporabljalo tudi za predhodnico te uredbe.

69. Poleg tega so morali na podlagi Uredbe št. 2362/98 tradicionalni dobavitelji v določenem referenčnem obdobju dejansko uvoziti minimalno količino banan za svoj račun z namenom nadaljnje prodaje.<sup>29</sup> Ta pogoj se je uporabljal tudi za nove dobavitelje, ki so postali tradicionalni dobavitelji.<sup>30</sup>

22 — Glej člen 20 Uredbe št. 2362/98.

23 — Glej uvodno izjavo 14 Uredbe št. 2362/98.

24 — Glej na primer uvodni izjavi 6 in 7 Uredbe št. 2362/98.

25 — Uredba Komisije (ES) št. 896/2001 z dne 7. maja 2001 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 404/93 glede režimov uvoza banan v Skupnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 32, str. 150), kakor je bila spremenjena in popravljena.

26 — Glej opombo 2.

27 — Sodba Di Lenardo in Dilexport (C-37/02 in C-38/02, EU:C:2004:443, točka 84).

28 — Sodba Di Lenardo in Dilexport (C-37/02 in C-38/02, EU:C:2004:443, točka 87).

29 — Člen 3 Uredbe št. 2362/98.

30 — Člen 10 Uredbe št. 2362/98.

70. Iz tega je razvidno, da so morali dobavitelji v skladu z Uredbo št. 2362/98 delovati za svoj račun tako za dostop v skupino „novih dobaviteljev“ kot za obstanek v njej.

71. Če je šlo za tak primer, so bile države članice v skladu s členom 11 odgovorne tudi za zagotovitev skladnosti s tem pogojem. Tu ugotavljam, da je bil prvi stavek člena 11(1) zasnovan dovolj široko, da so bili z njim zajeti položaji za pridobitev in ohranitev statusa novega dobavitelja.

72. Tako so morali novi dobavitelji pri uvozu ravnati za lastne namene in prevzeti lastno poslovno tveganje. Razen tega, da so morali obstajati kot gospodarski subjekti,<sup>31</sup> je moralo njihovo dejanje uvoza – torej dejanje vnosa blaga na carinsko območje Unije<sup>32</sup> – imeti z njihovega vidika komercialni pomen: moralo je biti rezultat njihove lastne odločitve, ki bi prinašala ugodnosti in stroške njim, ne pa tretjemu. Ta razlaga je podprta tudi z Uredbo št. 404/93 (ki je bila izvedena z Uredbo št. 2362/98), s katero je bilo določeno načelo, da je treba dovoljenja odobriti dobaviteljem, ki so prevzeli *poslovno tveganje* za trženje banan.<sup>33</sup>

73. Menim, da bi moralo nacionalno sodišče pri presoji, ali je bila določena uvozna dejavnost opravljena brez poslovnega tveganja in v celoti za (poslovno) korist tretjega, vsaj primerjati prodajne cene (v obravnavani zadevi cene, ki so jih plačevali in zaračunavali italijanski novi dobavitelji in družba Rico) in preveriti zlasti, ali je razlika preseгла celoto stroškov, ki so pri uvozu banan nastali novim dobaviteljem (vključno s carino, varščino, zavarovanjem in administrativnimi stroški) in torej omogočala dobiček. Vendar očiten neobstoj poslovnega dobička ne zadostuje nujno za ugotovitev, da novi dobavitelj ni mogel delovati za svoj račun (uvoz z izgubo je lahko še vedno, če se ne dokaže drugače, za račun uvoznika samega). Tako je nujno natančneje preučiti verigo transakcij. Kdo je nosil stroške uvoza? Ali je dobiček nastal drugemu dobavitelju, ki je bil udeležen pri uvozu, ali povezanim dobaviteljem?

74. Vendar čeprav so morala sredstva novih dobaviteljev tem omogočati uvoz, pa ne s členom 7(a) ne s kako drugo določbo Uredbe št. 2362/98 ni bilo zahtevano, da vzdržujejo posebno infrastrukturo za skladiščenje in transport uvoženih banan. Nič v tej uredbi ni nakazovalo, da je zakonodajalec nameraval določiti posebno vrsto prodajne verige za uvoz banan ali da bi moral novi dobavitelj nujno skladiščiti (in pustiti dozoreti) banane, preden bi se prodale trgovcu na debelo ali na drobno. Nasprotno, Uredba št. 404/93 se je v petnajsti uvodni izjavi sklicevala na potrebo, da se Komisija ravna po načelu, da je treba „preprečevati motnje normalnih trgovinskih odnosov med osebami, ki so na različnih točkah prodajne verige“. Prav tako z Uredbo št. 2362/98 uvozniku ni bilo prepovedano prodati blaga takoj po uvozu drugi stranki v prodajni verigi. Za namen te uredbe je bila pomembna udeležnost novega dobavitelja v neki specifični fazi te verige (uvoz).

75. Tako dejstvo, da se je novi dobavitelj pred uvozom in/ali pred vložitvijo zahtevka za registracijo, letno dodeljene količine in uvozna dovoljenja strinjal, da bo kupil ali prodal banane drugih dobaviteljev in uporabljal njihove zmogljivosti za transport, skladiščenje ali zorenje, ni pomenilo ovire za registracijo na podlagi člena 7(a) Uredbe št. 2362/98. Prav tako to ne bi smelo biti ovira v zvezi z ohranitvijo statusa novega dobavitelja.

31 — Glej člen 8(1)(a) Uredbe št. 2362/98. Glej tudi člen 12(1) Uredbe št. 2362/98, ki se je uporabljal za registracijo tradicionalnih in novih dobaviteljev, ki je od njih zahteval, da so bili „zakonito ustanovljeni v skladu z nacionalnimi predpisi o izvajanju zadevne trgovinske dejavnosti“.

32 — Posledica tega je, da so „v prostem prometu“, kar pomeni, da (i) „so bile v tej državi zanje opravljene uvozne formalnosti in plačane vse predpisane carine ali dajatve z enakim učinkom“ in da (ii) „te carine ali dajatve niso bile v celoti ali delno povrnjene“ (glej člen 29 PDEU). V skladu s členom 79, drugi odstavek, Carinskega zakonika Skupnosti „[s]prostitev v prosti promet zajema ukrepe trgovinske politike, izpolnitev drugih formalnosti, predvidenih za uvoz blaga, in uporabo zakonsko dolgovanih dajatev“.

33 — Glej petnajsto uvodno izjavo Uredbe št. 404/93 (poudarek dodan).

76. Dejansko so lahko bile glede na značilnosti trga za banane take pogodbe pogosto nujne. Zgodovinsko je trg obvladovalo majhno število vertikalno integriranih multinacionalnih dobaviteljev, ki so pogosto nadzorovali celotno prodajno verigo, vključno z lastništvom plantaž, proizvodnjo (kot na primer gojenje, pakiranje in nadzor kakovosti), transportom, uvozom, zorenjem, skladiščenjem in distribucijo, in ki so imeli korist od znatne ekonomije obsega. Sčasoma postaja trg bolj razdrobljen; nanj vstopajo novi dobavitelji v različnih fazah prodajne verige, čeprav je lahko vstop drag in težak. Ker so banane pokvarljivo blago, je treba te faze skrbno načrtovati. Tako je pod predpostavko, da dobavitelj, ki vstopa na trg, ni vertikalno integriran, tako da nadzoruje vsako ali večino faz prodajne verige, vstop na trg verjetno odvisen od dogovorov z drugimi dobavitelji (na spodnjem in zgornjem delu verige).<sup>34</sup>

77. Skupna ureditev trga za banane je bila oblikovana na zamisli, da bodo tradicionalni in novi dobavitelji sodelovali v uvozni trgovini z bananami, kar je bilo namenjeno temu, da se „spodbuja zdrava konkurenca“.<sup>35</sup> Po mojem mnenju tako konkurenčno razmerje ne bi moglo obstajati, če bi dve kategoriji dobaviteljev ne določali svobodno svojega ravnanja na trgu, zlasti glede odločitev in dejavnosti, ki se nanašajo na dejanski uvoz. Če bi tako imel tradicionalni dobavitelj odločujoč vpliv na ravnanje drugega dobavitelja glede uvoznih vidikov njegove trgovinske politike in če bi slednji glede uvoza banan v vseh pogledih izpolnjeval navodila, prejeta (neposredno ali posredno prek posrednika) od prvega, bi za drugega dobavitelja ne mogli reči, da deluje za svoj račun. V resnici bi bil le številka – sredstvo, da tradicionalni uvoznik okrepi svoj tržni položaj in še bolj ovira konkurenco.

78. Prav tako takega konkurenčnega razmerja ne bi moglo biti, če bi se novi dobavitelj, sicer formalno neodvisen v odnosu do tradicionalnega, kljub vsemu (prostovoljno) strinjal s sistemom, v katerem bi uvažal banane prek lastnih uvoznih dovoljenj za račun tega tradicionalnega ponudnika.

79. Razlaga, ki poudarja potrebo po resničnem delovanju novega ponudnika za svoj račun po registraciji, je skladna tudi s ciljem iz uvodne izjave 8 Uredbe št. 2362/98, da se prek uporabe strožjih meril upravičenosti prepreči registracija zgolj navideznih subjektov in odobritev dodeljenih količin za lažne ali špekulativne zahteve. Zakonodajalec je že odgovoril na očitne zlorabe veljavnih pogojev, tako da je zaostрил merila upravičenosti in jih podrobneje opisal. Čeprav so morda te spremembe zmanjšale možnost zlorab, pa nobena zakonodaja ne more zagotoviti ničelnega tveganja za zlorabo prava.

80. Zato ugotavljam, da je bilo treba člena 7(a) in 8(4) Uredbe št. 2362/98 razlagati tako, da sta zahtevala, da morajo dobavitelji za to, da se registrirajo kot „novi dobavitelji“ in da ta status ohranijo, ravnati za svoj račun. Ravnanje „za svoj račun“ je bilo treba razlagati tako, kot da pomeni, da morajo taki dobavitelji ravnati za lastne namene in prevzeti lastno poslovno tveganje.

*Člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 in zloraba prava (drugo in tretje vprašanje)*

81. Člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 je prepovedoval prenos pravic, ki izhajajo iz uvoznih dovoljenj, z novih na tradicionalne dobavitelje. Ni prepovedoval drugih prenosov, ki so se šteli za „sredstvo, ki prispeva h konkurenčnosti dobaviteljev, ki prodajajo banane iz Skupnosti in banane AKP, ter olajšuje vključitev na trge držav članic“.<sup>36</sup>

34 — Glej na primer FAO, „The Changing Role of Multinational Companies in the Global Banana Trade“ ([www.fao.org/docrep/019/i3746e/i3746e.pdf](http://www.fao.org/docrep/019/i3746e/i3746e.pdf)), in podatke UNCTAD ([www.unctad.info/en/Infocomm/Agricultural\\_Products/Banana](http://www.unctad.info/en/Infocomm/Agricultural_Products/Banana)).

35 — Glej uvodno izjavo 6 Uredbe št. 2362/98.

36 — Sodba Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 86).

82. V obravnavani zadevi italijanski novi dobavitelji niso prenesli pravic iz svojih uvoznih dovoljenj na družbo S.I.M.B.A., ampak so sami uvozili banane in jih dali v prosti promet. Tako bi se na prvi pogled zdelo, kot da je bil člen 21(2) spoštovan. Vendar so banane pred uvozom in po njem večkrat zamenjale lastnika.

83. Strinjam se s Komisijo, da člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 ni omejeval prodaje banan v tretjih državah ali njihove prodaje nazaj po uvozu, čeprav je do teh transakcij prišlo na podlagi predhodne pogodbe. Podobno stališču Sodišča v zadevi SICES in drugi<sup>37</sup> v zvezi s členom 6(4) Uredbe št. 341/2007<sup>38</sup> menim, da s členom 21(2) Uredbe št. 2362/98 položaj enostavno ni bil urejen in zato ne prepovedan.

84. Vendar če bi bil tak prenos z novega na tradicionalnega dobavitelja dovoljen, bi lahko tradicionalni dobavitelj za svoj račun uvozil večjo količino banan po preferencialni stopnji dajatev.

85. Tako lahko kljub vsemu pride do kršitve člena 21(2) Uredbe št. 2362/98 na podlagi zlorabe prava v primeru, da bi bila posledica verige transakcij, ki bi bile sicer na podlagi Uredbe št. 2362/98 dovoljene, to, da bi se tradicionalnega dobavitelja postavilo v enak položaj, v katerem bi se znašel, če bi se dejansko okoristil s prepovedanim prenosom dovoljenj.

86. Da bi bil tradicionalni dobavitelj v enakem položaju, je moral novi dobavitelj nujno uvoziti banane in jih ponovno prodati, bodisi prek posrednika ali brez njega, tradicionalnemu dobavitelju. Da bi lahko tradicionalni dobavitelj pridobil korist od preferencialne dajatve, je moral na neki točki nek dobavitelj ravnati ne za svoj račun, ampak za račun tradicionalnega dobavitelja.

87. Če je dobavitelj, ki tako ravna, novi dobavitelj, ki uvaža banane, ni izpolnil pogoja za ohranitev statusa novega dobavitelja. Vendar je zato lahko tradicionalni dobavitelj pridobil korist od (neupravičene) preferencialne dajatve zaradi ravnanja drugega dobavitelja v verigi transakcij. Zato dejstvo, da se ugotovi, da je novi dobavitelj uvažal banane za svoj račun, ne odstrani potrebe po preverjanju, ali je kje drugje v verigi prišlo do zlorabe prava.

88. To preverjanje mora po potrebi opraviti pristojno nacionalno sodišče.<sup>39</sup> V sodbi SICES in drugi – ki je bila izdana po vložitvi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe – je Sodišče že pojasnilo, kako je treba to storiti.

89. Zadeva SICES in drugi se je nanašala na podobno dejansko stanje v primerljivem okviru. Vprašanje v njej se je nanašalo na Uredbo št. 341/2007,<sup>40</sup> ki določa preferencialne kvote za dostop in preferencialne tarifne kvote v zvezi z uvozom česna, zahteva uvozno dovoljenje<sup>41</sup> za preprečitev goljufij glede porekla česna in razlikuje med tradicionalnimi in novimi dobavitelji. Da se zavaruje konkurenca med dejanskimi dobavitelji ter prepreči špekulacije pri dodeljevanju uvoznih dovoljenj, je z Uredbo št. 341/2007 prepovedan prenos takih dovoljenj in določeno kaznovanje za vložitev več zahtevkov.<sup>42</sup> Posebna zaračunana carina je povzročila, da je uvoz izven tarifnih kvot nedobičkonosen.

37 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145). Glej točko 89 spodaj.

38 — Uredba Komisije (ES) št. 341/2007 z dne 29. marca 2007 o odprtju in upravljanju tarifnih kvot in uvedbi sistema uvoznih dovoljenj in potrdil o poreklu za česen in nekatere druge kmetijske proizvode, uvožene iz tretjih držav (UL L 90, str. 12). Člen 6(4) Uredbe št. 341/2007 določa, da „[...] pravice, ki izhajajo iz dovoljenj ‚A‘, niso prenosljive“. V zvezi z dovoljenji „A“ glej tudi opombo 41.

39 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točka 34 in navedena sodna praksa). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2006:373, točki 61 in 64).

40 — Glej zlasti člen 4(2) in (3) te uredbe.

41 — „Dovoljenja ‚A“ so bila uvozna dovoljenja za česen, ki je bil sproščen v prosti promet v skladu z različnimi kvotami za tradicionalne dobavitelje in nove dobavitelje česna iz Argentine, Kitajske in drugih tretjih držav. Glej člen 5(2) Uredbe št. 341/2007.

42 — Glej uvodno izjavo 14 Uredbe št. 341/2007.

90. Zdi se, da so številni uvozniki obšli to prepoved z uporabo sistema preferencialnih kvot za dostop in preferencialnih tarifnih kvot: ena od dveh družb, ki sta uporabili svoja uvozna dovoljenja, je kupila česen od kitajskega dobavitelja; katera koli od njiju je prodala česen novim dobaviteljem, ki so ga nato uvozili in spet prodali eni od dveh družb, ki sta obe delovali kot tradicionalni dobavitelj in trgovec na debelo in ki se je pred uvozom dogovoril za nakup česna, ko bo v prostem prometu.

91. Potem ko je Sodišče potrdilo ustaljeno sodno prakso o tem, da morata biti za ugotovitev zlorabe prava združena objektivni in subjektivni element, in o vlogi nacionalnega sodišča pri preverjanju obeh elementov,<sup>43</sup> je preverilo, ali je s členom 6(4) Uredbe št. 341/2007 prepovedana ta veriga transakcij.<sup>44</sup>

92. V zvezi z objektivnim elementom je Sodišče razsodilo, da zavarovanje konkurence med dejanskimi dobavitelji pomeni, da noben posamezni dobavitelj ne sme biti sposoben nadzorovati trga. Ta cilj ni bil dosežen, ker s transakcijami, kakršne so sporne, „kupec v Uniji, ki je tudi tradicionalni [dobavitelj], ne pridobi pravice do svoje referenčne količine [...] [,] izračunane na podlagi, ki vključuje količino blaga, ki ga je kupil od [dobaviteljev] po njegovem carinjenju“. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da je bilo s takimi transakcijami kupcu omogočeno (potem ko je izčrpal svoje upravičenje za uvoz česna po preferencialni stopnji dajatev), „da [nabavi] česen, ki je bil uvožen po preferencialni tarifi, in razširi svoj vpliv na trg zunaj tarifne kvote, ki mu je bila dodeljena“.<sup>45</sup>

93. V zvezi z objektivnim elementom je Sodišče razsodilo, da je treba dokazati, da „imajo [dobavitelji] namen podeliti takšno prednost temu kupcu in da so [bile] transakcije brez sleherne gospodarske in trgovinske utemeljitve za te [dobavitelje]“. Hkrati je treba upoštevati dejstvo, da „so [dobavitelji] dolžni ob upoštevanju zagrožene kazni uporabljati dovoljenja ‚A‘, ki so jim bila izdana, in imajo zato dejanski interes za uvoz“. Čeprav za take transakcije „ni mogoče *a priori* šteti, da so [...] za te [dobavitelje] brez gospodarske in trgovinske utemeljitve“, je Sodišče ocenilo, da „[ni] mogoče izključiti možnosti, da so bile v določenih okoliščinah te transakcije zasnovane umetno, predvsem s ciljem koriščenja preferencialne stopnje [dajatev]“. Med dejavniki, ki bi lahko dokazali ta umetni značaj, so bili dejstvo, da imetnik dovoljenja ni prevzel poslovnega tveganja, ker je to dejansko nosil njegov kupec, ki je tudi tradicionalni dobavitelj, in dejstvo, da je bil uvoznikov dobiček neznaten ali da so prodajne cene česna v razmerju med dobavitelji in kupcem v Uniji nižje od tržne cene.<sup>46</sup>

94. Sodišče je v točki 40 sklenilo, da sporne transakcije pomenijo zlorabo prava,<sup>47</sup> če so zasnovane umetno, predvsem s ciljem koriščenja preferencialne stopnje dajatev, in da preverjanje obstoja take zlorabe zahteva, da nacionalno sodišče upošteva vsa dejstva in okoliščine zadeve, vključno s komercialnimi transakcijami pred zadevnim uvozom in po njem.

95. Po mojem velja enak sklep pri presoji, ali je prišlo do zlorabe prava, v okoliščinah, v katerih je tradicionalni dobavitelj zaradi ravnanja dobaviteljev v enakem položaju, kot bi bil, če bi bila uvozna dovoljenja, ki so jih imeli pravilno registrirani novi dobavitelji, prenesena nanj, z edinim namenom, da neupravičeno pridobi koristi na podlagi prava Unije.<sup>48</sup>

43 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točke od 31 do 34).

44 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točka 28).

45 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točki 35 in 36).

46 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točke od 37 do 39).

47 — Zdi se mi, da lahko obstaja določena negotovost, ali se opredelitev Sodišča (v angleški različici sodbe) „zloraba pravic“ dejansko nanaša na položaj, ki se ga pravilneje opredeli kot „zloraba prava“ – ob domnevi, da je to veljavno razlikovanje v okviru prava EU. Glej, na primer, Saydé, A., *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market* (Oxford: Hart, 2014), str. od 16 do 43.

48 — Primerjaj s sodbo SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točka 30 in navedena sodna praksa).

96. Izhodiščna točka pri tem mora biti, da so bili novi dobavitelji pravilno registrirani in so izpolnjevali pogoje za ohranitev tega statusa. Če nek dobavitelj ni izpolnjeval teh pogojev, se ni kvalificiral kot novi dobavitelj in torej ni mogel uvažati banan v okviru dela tarifne kvote, rezervirane za to vrsto dobavitelja. Ne bi več namreč obstajalo veljavno upravičenje za ohranitev uvoznih dovoljenj, ki jih ima ta dobavitelj in ki jih je pridobil na podlagi svojega prejšnjega statusa novega dobavitelja: ni bilo potrebe po vodenju pravice do uvoza, ki ni več obstajala.<sup>49</sup> Zato so ta uvozna dovoljenja postala neveljavna, ta dobavitelj pa novih ne bi mogel pridobiti.

97. Če so bili izpolnjeni pogoji za ohranitev statusa novega dobavitelja, je to pomenilo, da so dobavitelji uvažali banane za svoj račun. Čeprav so ti pogoji znatno zmanjšali morebitne zlorabe, pa niso izključili tveganja, da bi bil lahko novi dobavitelj vpleten v verigo transakcij, ki spodbujajo cilje Uredbe št. 2362/98, vključno s tistimi, ki so temelj za prepoved iz člena 21(2).

98. Kar zadeva objektivni element zlorabe prava, menim, da se razlogi, na katerih temelji ta pogoj, v veliki meri pokrivajo s cilji Uredbe št. 2362/98.<sup>50</sup>

99. Tako lahko veriga transakcij, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, zmanjša konkurenco in omeji dejanski vstop novih dobaviteljev na trg ali kakršen koli dejanski učinek njihovega vstopa. Sistem, kakršnega je opisalo predložitveno sodišče, je v bistvu omogočal tradicionalnemu dobavitelju povečanje deleža tarifne kvote in uvoz večje količine banan po preferencialni stopnji dajatev. Posledično je škodoval vodenju tarifne kvote, saj je lahko izkrivil vzorce trgovanja in otežil prepoznavo tega, kdo je dejansko odgovoren za uvoz banan v okviru te tarifne kvote.

100. V zvezi s subjektivnim elementom zlorabe prava: ali so dobavitelji imeli namen, da dosežejo dobiček od neupravičene koristi kot posledice uporabe prava Unije, s tem da so umetno ustvarili pogoje za pridobitev te koristi?<sup>51</sup>

101. Posamična dejstva, obravnavana vsako zase, morda ne bodo zadostovala za ugotovitev, ali je bil temeljni cilj transakcije pridobitev neupravičene koristi.<sup>52</sup> Tako zgolj pridobitev gospodarskih koristi, ki izhajajo iz transakcij, ki so dovoljene na podlagi prava Unije, ne pomeni zlorabe. Če so presojana skupaj, pa lahko ta dejstva prikažejo, da je eden ali več dobaviteljev nameraval pridobiti neupravičeno korist za tradicionalnega dobavitelja, tako da se je vključil v uvožno dejavnost, ki za nove dobavitelje, ki so opravili dejanski uvoz, in/ali za druge dobavitelje, vključene v transakcijo pred uvozom ali po njem, ni bila ekonomsko in komercialno upravičena.

102. V bistvu mora pristojno nacionalno sodišče preučiti ustroj, namen in strukturo transakcij ter odnose med različnimi strankami, da bi ugotovilo, ali – če ne bi bilo koristi plačila nižje dajatve – do celotne verige transakcij ne bi prišlo.

103. Tako mora v obravnavani zadevi pristojno nacionalno sodišče preučiti, kateri dobavitelj je nosil stroške uvoza in kateri je od uvoza in drugih transakcij pridobil korist. To vključuje preverjanje značilnosti pogodbe in transakcij med tradicionalnim dobaviteljem (družba S.I.M.B.A.) in vmesnim novim dobaviteljem (družba Rico) ter med slednjim in italijanskimi novimi dobavitelji, ki so uvažali, da bi se ugotovilo, ali je bil namen (nekaterih) dobaviteljev omogočiti družbi S.I.M.B.A. pridobitev koristi, ki izhajajo iz prepovedanega prenosa pravic iz uvoznih dovoljenj, ki so jih pridobili italijanski novi dobavitelji, na pobudo družbe Rico in v skladu s pogodbo med družbama S.I.M.B.A. in Rico. Tako je pomembno preveriti, ali je zaradi transakcij družba S.I.M.B.A. povečala svoj delež znotraj

49 — O namenu uvoznih dovoljenj glej točko 30 zgoraj.

50 — Glej točke od 66 do 68 in točke od 77 do 79 zgoraj.

51 — Glej na primer sodbo Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točka 59).

52 — Sodba SICES in drugi (C-155/13, EU:C:2014:145, točka 33 in navedena sodna praksa).



tarifne kvote po ceni, ki je bila enaka ceni za uporabi uvoznih dovoljenj italijanskih novih dobaviteljev (kar bi bila cena za prenos). Hkrati je treba cene, po katerih so italijanski novi dobavitelji kupovali in prodajali banane, primerjati s tržnimi cenami in stroški uvoza. Tako bo cena, ki je bila plačana v zvezi z vsako od teh transakcij, pomagala odkriti, ali je bil prisoten subjektivni element zlorabe prava.

104. Dalje mora nacionalno sodišče ugotoviti, ali je bil cilj tega, da je bila uporabljena družba Rico, ki je bila prav tako italijanski novi dobavitelj in je imela uvozna dovoljenja, izognitev neposredni povezavi med družbo S.I.M.B.A. in italijanskimi novimi dobavitelji, glede na to, da bi se zdel uvoz banan novih dobaviteljev v smislu člena 21(2) sumljivejši, če bi bile banane kupljene neposredno od tradicionalnega dobavitelja, kot če bi bile kupljene od drugega novega dobavitelja, saj ni bilo prepovedi prenosa dovoljenj med novimi dobavitelji.

105. Po mojem mnenju dejstvo, da italijanski novi dobavitelji niso imeli infrastrukture za skladiščenje in transport banan, in dejstvo, da so pred uvozom obstajale pogodbe med dobavitelji, ne more biti odločilno za ugotovitev subjektivnega elementa.<sup>53</sup> V najboljšem primeru lahko ti elementi podkrepijo sklep o subjektivnem elementu, ki temelji na drugih dejstvih.

106. Isto razmišljanje velja, če je tradicionalni dobavitelj v verigi transakcij, kakršne so sporne, izčrpal svoja dovoljenja za uvoz znotraj tarifne kvote in sam ni več mogel pridobiti koristi od preferencialne stopnje dajatev (kot v zadevi SICES in drugi). Čeprav lahko to dejstvo kaže, da je morda imel tradicionalni dobavitelj interes za pridobitev banan, uvoženih po preferencialni stopnji dajatev, po drugi poti, pa ni odločilno. Še vedno bi lahko prišlo do zlorabe prava, tudi če bi tradicionalni dobavitelj ne izčrpal teh uvoznih dovoljenj, pa bi novi dobavitelji kljub temu uvažali banane po bolj preferencialni stopnji dajatev. Tako na primer neko uvozno dovoljenje morda ni bilo uporabljeno zaradi zamud pri transportu ali zaradi nepričakovanega upada povpraševanja. Ti dejavniki so lahko bili nepredvidljivi v času, ko se je sistem zlorabe načrtoval in izvajal.

107. Zato ugotavljam, da se smernice, dane v zadevi SICES in drugi, uporabljajo tudi v tej zadevi.

#### *Člen 4(3) Uredbe št. 2988/95 (tretje vprašanje)*

108. Uredba št. 2988/95 se uporablja le za ravnanje, ki škodljivo vpliva (ali bi lahko škodljivo vplivalo) na proračun Evropske unije, vključno z izgubo prihodkov.<sup>54</sup>

109. Člen 4 Uredbe št. 2988/95 v bistvu opredeljuje oblike upravnih ukrepov, ki jih je treba uporabiti, če se pojavijo nepravilnosti. Vendar tudi izrecno določa, da se zavrne odobritev koristi ali pa se ta odvzame v zvezi z dejanji, katerih namen je v bistvu pridobitev koristi, ki je v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Unije (objektivni element iz sodne prakse Sodišča o zlorabi prava), če so pogoji, zahtevani za pridobitev koristi, ustvarjeni umetno (subjektivni element v tej sodni praksi). To posebno pravilo iz člena 4(3) je obstajalo že, ko je Sodišče določilo objektivni in subjektivni element testa, ki ga je treba uporabiti pri preverjanju, ali gre za zlorabo prava.

110. Če se ugotovi, da je člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 kršen zaradi zlorabe prava, menim, da dejanja, ki tvorijo tako zlorabo prava, ustrezajo ravnanju, opisanemu v členu 4(3) Uredbe št. 2988/95. Vendar se opredelitvi ne pokrivata v celoti. Člen 4(3) je natančnejši, saj se nanaša na dejanja, ki škodljivo vplivajo ali bi lahko škodljivo vplivala na proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih upravlja. Da bi dejanje spadalo v okvir Uredbe št. 2988/95, mora škodljivo vplivati na finančne interese Evropske unije.<sup>55</sup> Ni nujno, da gre za to pri vsaki obliki zlorabe prava Unije.

53 — Glej točke od 74 do 76 zgoraj.

54 — Člen 1(2) Uredbe št. 2988/95.

55 — Nepravilnosti, ki nimajo natančno in lahko opredeljivih finančnih posledic, lahko resno ogrozijo finančne interese Evropske unije; glej na primer sodbo Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, točka 47 in navedena sodna praksa).

111. Po mojem mnenju so taka dejanja posebna oblika nepravilnosti v smislu člena 1(2) te uredbe. Zato je treba, če ni drugače navedeno, sklicevanje na nepravilnosti v Uredbi št. 2988/95 razlagati tako, da vključujejo dejanja v smislu člena 4(3).<sup>56</sup>

112. V Uredbi št. 2988/95 obstaja razlikovanje med upravnimi kaznimi in upravnimi ukrepi. Medtem ko je člen 4 vključen v naslov II („Upravni ukrepi in kazni“), njegov odstavek (4) izrecno določa, da ukrepi iz tega člena *niso* kazni. Posledica na podlagi člena 4(3) za osebo, ki stori nepravilnost, je nepridobitev koristi, ki škodljivo vpliva na proračun Unije, ali, če je bila pridobljena, njen odvzem. Obveznost vračila koristi v takih okoliščinah ne pomeni kazni. Obveznost vračila zgolj izhaja iz dejstva, da je bila pridobljena korist plačilo, ki ni bilo dolgovano, ker so pogoji, zahtevani za pridobitev koristi na podlagi pravil Unije, ustvarjeni umetno.<sup>57</sup> V okviru izvoznih nadomestil je Sodišče razsodilo, da mora uvoznik, ki se umetno postavi v položaj, ki mu omogoča pridobitev izvoznega nadomestila, plačati dajatve, povezane z zadevnimi izdelki, ne glede na morebitne upravne, civilne ali kazenske sankcije, ki so določene z nacionalno zakonodajo.<sup>58</sup> Isto stališče je zavzelo v drugih kontekstih.<sup>59</sup> Po mojem mnenju se ti ukrepi v bistvu nanašajo na izterjavo posebnih denarnih sredstev, ki bi morala biti – pa niso bila – plačana v proračun Unije ali pa so bila iz njega napačno izplačana. Člen 4(3) določa posebne ukrepe, ki jih je treba sprejeti ob posebni obliki nepravilnosti, ki je v njem določena.

113. Obstoj nepravilnosti je odvisen od tega, ali je prišlo do kršitve določbe prava Unije, ki ni Uredba št. 2988/95, in tega, ali je njen učinek škodljiv vpliv na proračun Unije. Sodišče je ustvarilo nekakšen vzporedni sistem, s tem ko je razsodilo, da morajo upravni ukrepi za popravo take nepravilnosti v smislu člena 4 temeljiti na drugi (sektorski) zakonodaji in ne zgolj na Uredbi št. 2988/95.<sup>60</sup> Zdi se, da je s tako odločitvijo za *upravne ukrepe* na podlagi člena 4 uporabilo člen 2(2), ki se nanaša na *upravne kazni*. Poleg tega je Sodišče, če zakonodajalec Unije ni sprejel takih pravil, razsodilo, da imajo tudi države članice pravico, da ohranijo ali sprejmejo določbe na tem področju in proti navedenim dobaviteljem, če se te določbe izkažejo za potrebne v boju proti goljufijam in če upoštevajo splošna načela prava Unije, splošna pravila iz Uredbe št. 2988/95 in obstoječa sektorska pravila Unije, ki se nanašajo na druge dobavitelje.<sup>61</sup>

114. Hkrati se zdi, da je Sodišče – kadar ni bila ugotovljena zloraba – na splošno (in tudi v zadevah, v katerih se je sklicevalo na člen 4(3) Uredbe št. 2988/95) sprejelo, da je treba vzpostaviti položaj, kakršen bi obstajal, če ne bi bilo transakcij, ki pomenijo navedeno zlorabo.<sup>62</sup>

56 — Prvotni predlog tega, kar je postalo Uredba št. 2988/95, je pri opredelitvi svojega okvira dejansko razlikoval med goljufijo, zlorabo in drugimi neizpolnitvami obveznosti, določenih v pravilih o prihodkih Skupnosti ali o odobritvi pomoči, subvencij ali drugih koristi. Skupaj so bile opisane kot „nepravilnosti“. V tem predlogu je člen 3(1) opredeljeval zlorabo prava kot „dejanje, ki je storjeno z namenom pridobitve neupravičene koristi z lažnimi ali umetnimi transakcijami, katerih namen je ustvariti položaj, ki je formalno v skladu s pravom, a brez vsakršnega resničnega ekonomskega namena in nasprotno namenu, ki se mu sledi z zadevnim instrumentom prava Skupnosti“. Glej predlog uredbe Sveta (ES, Euratom) o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, COM(94) 214 final.

57 — Sodba Christodoulou in drugi (C-116/12, EU:C:2013:825, točka 67 in navedena sodna praksa). Sodišče je to stališče sprva zavzelo v zadevi, za katero se Uredba št. 2988/95 ni uporabljala *ratione temporis*, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točka 56).

58 — Glej sodbo Christodoulou in drugi (C-116/12, EU:C:2013:825, točka 68).

59 — Glej na primer sodbo Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349, točka 29 (v zvezi z dampingom in postopkom aktivnega oplemenitenja)).

60 — Glej sodbo Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, točka 37 in navedena sodna praksa).

61 — Glej sodbo SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648, točka 40). V skladu s členom 325(2) PDEU „[d]ržave članice sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.“

62 — Glej na primer sodbi Halifax in drugi (C-255/02, EU:C:2006:121, točka 98 (ki se ne sklicuje na Uredbo št. 2988/95)) in Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349, točke od 27 do 30 (ki se za posledice zlorabe sklicuje na člen 4(3) Uredbe št. 2988/95, vendar ne omenja potrebe po ločeni pravni podlagi za zadevne upravne ukrepe)).

115. Ni mi popolnoma jasno, kako je mogoče uskladiti sodno prakso Sodišča o potrebi po ločeni pravni podlagi za *upravne ukrepe* (če je to pravilno razumevanje<sup>63</sup>) z obstojem člena 4(4) in besedila člena 2(2) Uredbe št. 2988/95, ki zahteva ta prejšnji pogoj za *upravne kazni* in pri tem odraža splošno načelo *nulla poena sine lege*. Predvidevala bi, da naložitev kazni ni isto kot izterjava koristi, ki je bila pridobljena z zlorabo ali na drug nezakonit način, in da torej ni treba, da je opredeljena s povsem enakimi pogoji. Vendar se mi zdi, da tukaj ni potrebno zadeve raziskovati še naprej.

116. Vsekakor v okoliščinah, kakršne so sporne, če je ugotovljeno, da je bil člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 kršen na podlagi zlorabe prava, menim, da tradicionalni dobavitelj pridobi neupravičeno korist, ki škodljivo vpliva na proračun Unije v smislu Uredbe št. 2988/95, če so bile carinske dajatve, ki temeljijo na preferencialni stopnji dajatev, po kateri so bile banane uvožene, nižje od carinskih dajatev, ki bi jih ta dobavitelj plačal, če bi zadevne banane uvozil sam. Če po carinjenju ostane carinski dolg, je mogoče nepobrane dajatve izterjati na podlagi Carinskega zakonika Skupnosti (in, po potrebi, na drugih podlagah iz nacionalnega prava). To je treba storiti v skladu s splošnimi pravili iz Uredbe št. 2988/95.

## Predlog

117. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje prehodne odločbe Corte Suprema di Cassazione (Italija) odgovori:

- Člena 7(a) in 8(4) Uredbe Komisije (ES) št. 2362/98 z dne 28. oktobra 1998 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 404/93 v zvezi z uvozom banan v Skupnost je bilo treba razlagati tako, da sta zahtevala, da morajo dobavitelji za to, da se registrirajo kot „novi dobavitelji“ in da ta status ohranijo, ravnati za svoj račun. Ravnanje „za svoj račun“ je bilo treba razlagati tako, kot da pomeni, da morajo taki dobavitelji ravnati za lastne namene in prevzeti lastno poslovno tveganje.
- Člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 načeloma ni prepovedoval prodaje banan v tretjih državah ali njihove prodaje nazaj po uvozu, čeprav je do teh transakcij prišlo na podlagi predhodne pogodbe med pravilno registriranimi tradicionalnimi in novimi dobavitelji. Vendar so sporne transakcije pomenile zlorabo prava, če so bile zasnovane umetno, predvsem s ciljem koriščenja preferencialne stopnje dajatev. Postopek preverjanja obstoja take zlorabe zahteva, da nacionalno sodišče upošteva vsa dejstva in okoliščine zadeve, vključno s komercialnimi transakcijami pred zadevnim uvozom in po njem. Zlasti mora pristojno nacionalno sodišče preučiti ustroj in strukturo transakcij ter odnose med različnimi strankami, da bi ugotovilo, ali – če ne bi bilo ugodnosti plačila nižje dajatve – do celotne verige transakcij ne bi prišlo.
- Če se ugotovi, da je člen 21(2) Uredbe št. 2362/98 kršen zaradi zlorabe prava, dejanja, ki tvorijo tako zlorabo, ustrezajo ravnanju, opisanemu v členu 4(3) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. Če se v okoliščinah, kakršne so sporne, ugotovi zloraba prava, tradicionalni dobavitelj pridobi neupravičeno korist, ki škodljivo vpliva na proračun Unije v smislu Uredbe št. 2988/95, če so bile carinske dajatve, ki temeljijo na preferencialni stopnji dajatev, po kateri so bile banane uvožene, nižje od carinskih dajatev, ki bi jih ta dobavitelj plačal, če bi zadevne banane uvozil sam. Če po carinjenju ostane carinski dolg, je mogoče nepobrane dajatve izterjati na podlagi Carinskega zakonika Skupnosti (in, po potrebi, na drugih podlagah iz nacionalnega prava). To je treba storiti v skladu s splošnimi pravili iz Uredbe št. 2988/95.

63 — Drugačno razumevanje te sodne prakse bi lahko pomenilo, da je treba, če obstaja izrecna pravna podlaga za izterjavo v zakonodaji, ki se uporablja za določeno zadevo, namesto splošne določbe v členu 4 Uredbe št. 2988/95 uporabiti posebno pravno podlago. Vendar ni nujno, ta taka posebna pravna podlaga obstaja. Prav tako po mojem mnenju (kljub peti uvodni izjavi) ni jasno razvidno, da je taka posebna pravna podlaga zahtevana za izterjavo neupravičene prednosti v okoliščinah, ki sicer spadajo v obseg Uredbe št. 2988/95.