



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 17. septembra 2014*

„Predhodno odločanje — Varstvo finančnih interesov Unije — Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Člen 3 — Pregon nepravilnosti — Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) — Izterjava neupravičeno prejetih izvoznih nadomestil — Zastaralni rok — Uporaba daljšega nacionalnega zastaralnega roka — Splošni zastaralni rok — Upravni ukrepi in kazni“

V zadevi C-341/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Supremo Tribunal Administrativo (Portugalska) z odločbo z dne 17. aprila 2013, ki je prispela na Sodišče 24. junija 2013, v postopku

Cruz & Companhia Lda

proti

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, sodnika, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Cruz & Companhia Lda P. Sousa Machado in F. Duarte Geada, odvetnika,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in M. Moreno, agenta,
- za Evropsko komisijo D. Triantafyllou in P. Guerra e Andrade, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: portugalsčina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov od 3 do 5 Uredbe 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Cruz & Companhia Lda (v nadaljevanju: Cruz & Companhia) in Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (inštitut za financiranje kmetijstva in ribištva, v nadaljevanju: IFAP) zaradi davčne izvršbe v zvezi z izterjavo izvoznih nadomestil za vino, ki jih je družba Cruz & Companhia neupravičeno prejela v poslovnem letu 1995.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 2988/95

- 3 V tretji uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95 je navedeno:

„ker so podrobna pravila za razpršeno upravljanje in nadzor porabe odvisna od raznih podrobnih predpisov glede na zadevno politiko Skupnosti; ker je treba na vseh področjih preprečevati dejanja, ki škodujejo finančnim interesom [Unije]“.

- 4 V peti uvodni izjavi te uredbe je navedeno, da „so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih“.

- 5 Člen 1 navedene uredbe določa:

„1. Za zaščito finančnih interesov [Unije] se sprejmejo splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo [Unije].

2. ‚Nepravilnost‘ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje [Unije], ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun [Unije] ali proračunska sredstva, ki jih [upravlja], bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu [Unije], bodisi z neupravičenimi izdatki.“

- 6 Člen 3(1) in (3) te uredbe določa:

„1. Pregon zastara v štirih letih od storitve nepravilnosti iz člena 1(1). Sektorski predpisi pa lahko določijo krajši zastaralni rok, ki ne sme biti krajši od treh let.

[...]

Katero koli dejanje pristojnega organa v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom, ki se nanaša na nepravilnost in o katerem je organ obvestil zadevno osebo, pretrga zastaranje. Po vsakem dejanju, ki pomeni pretrganje zastaranja, začne zastaralni rok teči znova.

[...]

3. Države članice lahko določijo daljši zastaralni rok od tistega iz odstavk[a] 1 [...].“

7 Člen 4 Uredbe št. 2988/95 določa:

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

— z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,

[...]

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

[...]

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

8 Člen 5 te uredbe določa:

„1. Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

a) plačilo upravne denarne kazni,

b) plačilo večjega zneska od neupravičeno prejetega ali utajenega zneska in, kjer je primerno, obresti; [...];

c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi;

[...]

g) druge kazni, ki so po vrsti in obsegu enakovredne ter izključno gospodarske narave, predvidene v sektorskih predpisih, ki jih je sprejel Svet v skladu s posebnimi zahtevami zadevnih sektorjev in v skladu z izvedbenimi pristojnostmi, ki jih na Komisijo prenese Svet.

2. Ne glede na določbe sektorskih predpisov, ki obstajajo ob začetku veljavnosti te uredbe, se lahko za druge nepravilnosti določi samo kazni, ki niso enakovredne kazenskim sankcijam iz odstavka 1, če so takšne kazni nujno potrebne za zagotovitev pravilne uporabe pravil.“

9 V skladu s členom 11 Uredbe št. 2988/95 je ta začela veljati 26. decembra 1995.

Uredba (EGS) št. 729/70

10 Člen 1(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 729/70 z dne 21. aprila 1970 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 94, str. 13), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1287/95 z dne 22. maja 1995 (UL L 125, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 729/70), je določal, da je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) del proračuna Unije, ki zajema dva oddelka, in sicer „jamstveni“ oddelek in „usmerjevalni“ oddelek. V skladu z odstavkom 2 navedenega člena „jamstveni“ oddelek med drugim financira nadomestila za izvoz v tretje države.

11 Člen 2(1) te uredbe je določal:

„Nadomestila za izvoz v tretje države, dodeljena skladno s pravili [prava Unije] v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov, se financirajo skladno s členom 1(2)(a).“

[...]“

12 Člen 4 navedene uredbe je določal:

„1. Vsaka država članica Komisijo uradno obvesti o:

- a) službah in ustanovah, ki jih akreditira za plačevanje odhodkov, navedenih v členih 2 in 3, v nadaljnjem besedilu navedenih kot ‚plačilne službe‘,

[...]

3. Vsaka država članica sporoči Komisiji [nekater] podatke [...] o plačilnih službah, [in sicer] njihovo ime in njihov statut, upravne in računovodske določbe ter določbe, ki urejajo notranji nadzor, po katerih se izvajajo izplačila v povezavi z izvajanjem pravil [prava Unije] v okviru skupne kmetijske politike[, in] akreditacijski akt.

Komisijo se nemudoma obvesti o vsaki spremembi.

[...]“

13 Člen 5 Uredbe št. 729/70 je urejal načine, na katere Komisija v okviru postopka za potrditev obračuna EKUJS odobri sredstva, ki jih dajejo nacionalne službe in organi iz člena 4 te uredbe, ter za to med drugim določal, da odločitev o potrditvi obračuna zajema celovitost, točnost in verodostojnost predloženih računovodskih izkazov.

14 Člen 5(2)(c) te uredbe je določal, da Komisija:

„odloči o izdatkih, ki se jih izključi iz financiranja [Unije] iz členov 2 in 3, kadar ugotovi, da izdatki niso bili izvedeni v skladu s pravili [prava Unije].

Pred vsako odločitvijo o zavrnitvi financiranja se ugotovitve preverjanj, ki jih izvede Komisija, in odgovori zadevne države članice pisno sporočijo obema stranema, ti pa nato na podlagi teh sporočil skušata skleniti dogovor o ukrepih, ki jih je treba sprejeti.

Če dogovor ni sklenjen, lahko država članica v roku štirih mesecev zahteva pričetek postopka za uskladitev medsebojnih stališč, poročilo o izidu postopka pa se pošlje Komisiji, ki ga preuči pred odločitvijo o zavrnitvi financiranja.

Komisija oceni zneske, ki se izločijo iz financiranja, zlasti na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Komisija pri tem upošteva vrsto in težo kršitve ter finančno škodo, povzročeno [Uniji].

Zavrnitev financiranja se ne sme nanašati na izdatke, ki se izvedejo prej kot štiriindvajset mesecev pred pisnim sporočilom Komisije zadevni državi članici o rezultatih njenih preverjanj. Vendar ta določba ne velja za finančne posledice, ki izhajajo:

— iz nepravilnosti, kakor so navedene v členu 8(2);

— iz državnih pomoči ali kršitev, za katere so uvedeni postopki iz členov 93 in 169 Pogodbe [ES].“

15 Člen 8(1) navedene uredbe je določal, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe v skladu s svojimi zakoni in drugimi predpisi, da se prepričajo, da so ukrepi, ki jih financira EKUJS, dejansko izvedeni in pravilno izvršeni, da preprečijo in odpravijo nepravilnosti ter da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti.

- 16 Člen 8(2) te uredbe je določal, da če se zneski v celoti ne izterjajo, nosi finančne posledice nepravilnosti ali malomarnosti Unija, kar pa ne velja za posledice zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, ki jih je mogoče pripisati upravam in ustanovam držav članic. V skladu z zadnjim pododstavkom te določbe se „izterjani zneski izplačajo akreditiranim plačilnim službam, ki jih odštejejo od odhodkov, ki jih financira [EKUJS]. Obresti za izterjane ali prepozno plačane zneske se izplačajo v [EKUJS].“

Portugalsko pravo

- 17 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da v portugalskem pravu ni določen poseben zastaralni rok za izterjavo neupravičeno prejetih izvoznih nadomestil v tej državi članici v korist proračuna Unije. Člen 309 civilnega zakonika določa splošni dvajsetletni zastaralni rok, medtem ko je v členu 304(1) tega zakonika navedeno:

„[Č]e je zastarali rok potekel, lahko tisti, ki ima od tega korist, zavrne izpolnitev svoje obveznosti in z vsemi sredstvi nasprotuje uresničevanju zastarane pravice.“

- 18 Uredba-zakon št. 155/92 z dne 28. junija 1992 določa sistem finančnega upravljanja države. V njenem členu 36 so med drugim določeni načini izterjave javnih sredstev, ki se plačajo v državno blagajno.

- 19 Člen 40 te uredbe-zakona določa:

„1. – Obveznost povračila prejetih zneskov zastara pet let po njihovem prejemu.

2. – Zgoraj navedeni rok se prekine oziroma pretrga, če nastopijo splošni razlogi za pretrganje ali prekinitev zastaranja.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 20 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je Cruz & Companhia družba, katere dejavnost je prodaja vina, žganja in njunih derivatov. Ta družba je v okviru svoje dejavnosti v poslovnem letu 1995 izvršila več izvozov v Angolo po nižji ceni, kot če bi vino prodala na trgu Unije. Družba Cruz & Companhia je Instituto Nacional de Garantia Agrária (nacionalni inštitut za jamstva v kmetijstvu, v nadaljevanju: INGA) zaprosila za plačilo izvoznih nadomestil in za to predložila potrdila o dovoljenju za izvoz.

- 21 INGA je leta 2004 od družbe Cruz & Companhia zahteval vračilo neupravičeno prejetih izvoznih nadomestil v višini 634 995,78 EUR.

- 22 INGA je proti družbi Cruz & Companhia leta 2005 sprožil sodni postopek za izterjavo tega dolga.

- 23 Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (upravno in davčno sodišče Viseu, Portugalska) je zavrnilo tožbo družbe Cruz & Companhia zoper postopek izterjave, ker ta glede na dvajsetletni rok iz člena 309 civilnega zakonika ni zastaral.

- 24 Družba Cruz & Companhia je zoper to sodbo vložila pritožbo pred Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče). V bistvu trdi, da se z uporabo splošnega dvajsetletnega zastaralnega roka za izterjavo nadomestil za izvoz vina v poslovnem letu 1995 s strani pristojnega nacionalnega organa krši pravo Unije, ki se v portugalskem pravnem redu neposredno uporablja, ter načela pravne varnosti, prepovedi diskriminacije sporov iz prava Skupnosti v primerjavi s spori iz nacionalnega prava, in sorazmernosti. V zvezi s tem družba Cruz & Companhia trdi, da bi se v zadevi, ki se nanaša nanjo,

moral uporabiti štiriletni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95, ker v portugalski zakonodaji ni določen bolj specifičen daljši rok v smislu odstavka 3 tega člena. V utemeljitev svoje trditve se sklicuje zlasti na usmeritev iz sodbe *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading* (C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282).

- 25 Poleg tega ob predpostavki, da bi se v zadevi, o kateri odloča predložitveno sodišče, lahko uporabil daljši zastaralni rok v skladu s členom 3(3) Uredbe št. 2988/95, družba Cruz & Companhia meni, da bi to moral biti petletni rok iz člena 40 uredbe-zakona št. 155/92 z dne 28. junija 1992 o pregonu nepravilnosti, ki škodujejo nacionalnim finančnim interesom Portugalske republike, ker načelo prepovedi diskriminacije nasprotuje temu, da za pregon nepravilnosti, ki škodujejo finančnim interesom Unije, velja štirikrat daljši zastaralni rok od tistega, ki se uporablja v primerljivih nacionalnim položajih.
- 26 IFAP pa v bistvu trdi, da se zastaralni rok iz člena 3 Uredbe št. 2988/95 ne uporablja za pregon nepravilnosti, ki se izvaja v obliki upravnih ukrepov v smislu člena 4 te uredbe. Predpisi o zastaranju iz člena 3 naj bi se namreč nanašali le na pregon, izveden za naložitev upravnih kazni v smislu člena 5 navedene uredbe.
- 27 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je sodba Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu z dne 28. decembra 2011 skladna z njegovo ustaljeno sodno prakso, po kateri zastaralni rok za izterjavo izvoznih nadomestil ni tisti iz člena 40 uredbe-zakona št. 155/92, ampak splošni dvajsetletni zastaralni rok iz člena 309 civilnega zakonika.
- 28 Vendar predložitveno sodišče dvomi o uporabi člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 v zadevi, o kateri odloča. Natančneje, sprašuje se, ali se ta določba uporablja samo za razmerja med Unijo in nacionalnim organom, ki izplačuje kmetijske pomoči, ali tudi za razmerja med tem plačilnim organom in prejemnikom pomoči, za katere se šteje, da so bile prejete neupravičeno. To sodišče se tudi sprašuje, ali se ta štiriletni zastaralni rok uporablja ne samo za upravne kazni iz člena 5 Uredbe št. 2988/95, ampak tudi za upravne ukrepe iz člena 4 te uredbe.
- 29 V teh okoliščinah je Supremo Tribunal Administrativo prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali se rok za zastaranje pregona iz člena 3(1) Uredbe [št. 2988/95] uporablja zgolj za razmerje med Unijo in [...] [nacionalnim] organom, ki izplačuje pomoči Unije, ali tudi za razmerje med [...] [nacionalnim] organom, ki izplačuje pomoči Unije, in [...] prejemnikom pomoči, za katere je bilo ugotovljeno, da so bile prejete neupravičeno?
2. Če se ugotovi, da se rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 uporablja tudi za razmerje med [nacionalnim] organom, ki izplačuje pomoči, in prejemnikom pomoči, za katere je bilo ugotovljeno, da so bile prejete neupravičeno, ali se ta rok uporablja zgolj v primeru ‚upravnih kazni‘ v smislu člena 5 Uredbe št. 2988/95 ali tudi v primeru ‚upravnih ukrepov‘ v smislu člena 4(1) te uredbe, zlasti v primeru ukrepa vračila neupravičeno prejetih zneskov?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Upoštevnost odgovorov za rešitev spora o glavni stvari

- 30 Portugalska vlada je v svojih stališčih zatrdila, da spora o glavni stvari ni mogoče razlagati ob upoštevanju določb Uredbe št. 2988/95, saj naj v obravnavanem primeru ne bi šlo za zastaralni rok upravnega pregona, ampak za postopek izvršitve odločbe o vračilu pomoči, ki so bile neupravičeno dodeljene družbi Cruz & Companhia, in sicer za postopek izterjave dolga. Tako naj se v fazi izvršitve

pravnomočne sodne odločbe o obveznosti vračila pomoči ne bi bilo več mogoče sklicevati na sistem zastaranja pregona iz člena 3 te uredbe. Zato naj odgovori na postavljena vprašanja ne bi bili upoštevni za rešitev spora v postopku o glavni stvari.

- 31 Kot poudarja ta vlada, Uredba št. 2988/95 sicer ne določa roka za izvršitev nacionalne odločbe, s katero se izreče „upravni ukrep“ v smislu te uredbe.
- 32 Zadostuje spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča je mogoče zavreči samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodbi Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:429, točka 26, in Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 33 V tej zadevi pa je iz predložitvene odločbe izrecno razvidno, da je predložitveno sodišče pri odločanju upoštevalo, da se družba Cruz & Companhia v svoji tožbi ni neposredno sklicevala na zastaranje dolga, ki ga je treba izterjati, ampak na zastaranje „obveznosti vračila prejetih zneskov“, ki izhaja iz pregona zaradi ugotovljenih nepravilnosti. Predložitveno sodišče tako vprašanji v bistvu postavlja zato, da bi ugotovilo, v kolikšnem obsegu Uredba št. 2988/95 s časovnega vidika zajema dejanje upravnega organa, s katerim je sprejet upravni ukrep izterjave neupravičeno plačanega dolga iz proračuna Unije.
- 34 V teh okoliščinah je treba odgovoriti na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Supremo Tribunal Administrativo.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje

- 35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3 Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da se uporablja za pregon, ki ga nacionalni organi začnejo proti prejemnikom pomoči Unije zaradi nepravilnosti, ki jih ugotovi nacionalni organ, pristojen za plačilo izvoznih nadomestil v okviru EKUJS.
- 36 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v okviru skupne kmetijske politike na podlagi člena 2 Uredbe št. 729/70 v skladu s členom 1(2)(a) te uredbe financirajo nadomestila za izvoz v tretje države, dodeljena v skladu s pravili prava Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov.
- 37 Na podlagi člena 4 navedene uredbe države članice določijo službe in organe, ki jih pooblastijo za plačilo stroškov iz členov 2 in 3 te uredbe. Predvsem morajo Komisijo obvestiti o upravnih in računovodskih pogojih, pod katerimi se izvršijo plačila, ki se nanašajo na izvajanje pravil prava Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov. Člen 5 te uredbe pa ureja načine, na katere Komisija v okviru postopka za potrditev obračuna EKUJS odobri financiranja, ki jih zagotovijo te nacionalne službe in organi.
- 38 Na podlagi člena 8 navedene uredbe države članice sprejmejo potrebne ukrepe v skladu s svojimi zakoni in drugimi predpisi, da se prepričajo, da so ukrepi, ki jih financira EKUJS, dejansko izvedeni in pravilno izvršeni, da preprečijo in odpravijo nepravilnosti ter da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti. Če se zneski v celoti ne izterjajo, nosi finančne posledice nepravilnosti ali malomarnosti Unija, kar ne velja za posledice zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, ki jih je mogoče pripisati upravam in organom držav članic. Tako izterjani zneski se izplačajo plačilnim službam ali organom in se odštejejo od odhodkov, ki se financirajo iz EKUJS.

- 39 Iz teh določb izhaja, da so države članice načeloma odgovorne za pregon in ukrepanje za potrebe shem prelevmanov in vračil (glej v tem smislu sodbo Mertens in drugi, od 178/73 do 180/73, EU:C:1974:36, točka 16) in da je pri izvajanju teh pooblastil na podlagi besedila člena 8(1) Uredbe št. 729/70, ki se nanaša na izterjavo zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti, ki jo izvedejo države članice, nacionalnim upravam, odgovornim za izvajanje skupnostnih mehanizmov za kmetijske podpore, izrecno naložena obveznost, da izterjajo neupravičeno ali nepravilno izplačane zneske, ne da bi te uprave, ki delujejo v imenu in za račun Unije, lahko pri tem prosto presodile, ali je primerno zahtevati vračilo neupravičeno ali nepravilno dodeljenih sredstev Unije (glej v tem smislu sodbo BayWa in drugi, 146/81, 192/81 in 193/81, EU:C:1982:146, točka 30).
- 40 Glede tega pristojni nacionalni organi s tem, da zahtevajo vračilo izvoznih nadomestil, ki jih je iz proračuna Unije neupravičeno prejel gospodarski subjekt, kakršna je družba Cruz & Companhia v postopku v glavni stvari, delujejo v imenu in za račun proračuna Unije ter preganjajo nepravilnost v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95, tako da delujejo na področju uporabe te uredbe.
- 41 Ob upoštevanju navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3 Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da se uporablja za pregon, ki ga nacionalni organi začnejo proti prejemnikom pomoči Unije zaradi nepravilnosti, ki jih ugotovi nacionalni organ, pristojen za plačilo izvoznih nadomestil v okviru EKUJS.

Drugo vprašanje

- 42 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 uporablja ne samo za pregon nepravilnosti, ki vodi do naložitve upravnih kazni v smislu člena 5 te uredbe, ampak tudi za pregon, ki vodi do sprejetja upravnih ukrepov v smislu člena 4 navedene uredbe.
- 43 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 1(1) Uredbe št. 2988/95 uvaja „splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo [Unije]“, in sicer zato – kot je razvidno iz tretje uvodne izjave te uredbe – „da se na vseh področjih preprečijo dejanja, ki škodujejo finančnim interesom [Unije]“ (sodbi Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, točka 31, in Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 20).
- 44 V členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 pa je na področju pregona določen zastaralni rok, ki začne teči od storitve nepravilnosti, ki se v skladu s členom 1(2) iste uredbe nanaša na „vsako kršenje določb zakonodaje [Unije], ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na splošni proračun [Unije]“ (sodbi Handlbauer, EU:C:2004:388, točka 32, in Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 21).
- 45 Iz tega izhaja, da se člen 3(1) Uredbe št. 2988/95 uporablja za nepravilnosti, zaradi katerih se lahko naloži upravna kazen v smislu člena 5 te uredbe, in za nepravilnosti, ki so predmet upravnega ukrepa v smislu člena 4 navedene uredbe, in sicer ukrepa odvzema neupravičeno pridobljene koristi, ki nima značaja kazni (glej v tem smislu sodbi Handlbauer, EU:C:2004:388, točki 33 in 34, in Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 22).
- 46 Vendar je treba v zvezi s postopkom o glavni stvari na prvem mestu preveriti, ali se Uredba št. 2988/95 uporablja *ratione temporis*, ker so bila izvozna nadomestila, ki jih je družba Cruz & Companhia prejela neupravičeno, plačana za transakcije, ki so bile izvedene pred začetkom veljave te uredbe.

- 47 Zakonodajalec Unije pred sprejetjem Uredbe št. 2988/95 ni določil nobenega pravila o zastaranju, ki bi se uporabljalo za povračilo ugodnosti, ki so jih gospodarski subjekti neupravičeno prejeli zaradi svoje storitve ali opustitve, ki je ali bi lahko povzročila oškodovanje splošnega proračuna Unije ali proračunov, ki jih ta upravlja (sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 25).
- 48 Zato so morala pred sprejetjem te uredbe v sporih o zahtevkih za povračilo zneskov, ki so bili po pravu Unije neupravičeno izplačani, če ni predpisov v tem pravu, odločati nacionalna sodišča na podlagi svojega nacionalnega prava, ob upoštevanju omejitev prava Unije, tako da pravila in postopki nacionalnega prava niso smeli dejansko onemogočiti ali znatno otežiti izterjave neupravičeno izplačanih pomoči ali se uporabljati diskriminatorno glede na postopke, po katerih se odloča v podobnih nacionalnih sporih (glej sodbo Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 26).
- 49 Zakonodajalec Unije je s sprejetjem Uredbe št. 2988/95 in zlasti njenega člena 3(1), prvi pododstavek, nameraval določiti splošno pravilo o zastaranju, veljavno na tem področju, s katerim je nameraval po eni strani določiti najkrajši rok, ki se uporablja v vseh državah članicah, in po drugi strani odpraviti možnost zahtevati vračilo neupravičeno prejetih zneskov iz proračuna Unije po preteku štirih let od nastanka nepravilnosti, ki je vplivala na sporna plačila (sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 27).
- 50 Tako je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 in brez poseganja v člen 3(3) te uredbe opredelil splošno pravilo o zastaranju, s katerim je namerno skrajšal rok, v katerem morajo ali bi morali organi držav članic, ki delujejo v imenu in za račun proračuna Unije, izterjati neupravičeno prejete ugodnosti, na štiri leta (sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 29), kar pa ne velja za pregon napak ali nepravilnosti, ki so jih storili sami nacionalni organi (glej v tem smislu sodbo Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, točka 22).
- 51 Kar zadeva dolgove, ki so nastali med veljavnostjo nacionalnega pravila o zastaranju in ki v skladu s tem pravilom še niso zastarali, začetek veljavnosti Uredbe št. 2988/95 povzroči, da tak dolg na podlagi člena 3(1), prvi pododstavek, te uredbe načeloma zastara v roku štirih let, ki začne teči od dne, ko so bile nepravilnosti storjene (glej sodbo Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 31).
- 52 V takih okoliščinah je treba na podlagi navedene določbe načeloma vsak znesek, ki ga zaradi nepravilnosti, storjene pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 2988/95, neupravičeno prejme gospodarski subjekt, šteti za zastaran, če se v štirih letih po storitvi take nepravilnosti ne sprejme akt, ki pretrga zastaranje, pri čemer je v skladu s členom 3(1), tretji pododstavek, te uredbe to akt, o katerem je organ obvestil zadevno osebo in je bil namenjen preiskavi ali pregonu te nepravilnosti (glej v tem smislu sodbo Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 32).
- 53 Iz tega izhaja, da če je bila nepravilnost kot v postopkih v glavni stvari storjena leta 1995, za tako nepravilnost velja splošno pravilo o štiriletnem zastaralnem roku in bo na podlagi tega zastarala leta 1999 glede na točen datum storitve navedene nepravilnosti iz leta 1995, vendar ob upoštevanju možnosti, ki jo države članice ohranjajo na podlagi člena 3(3) Uredbe št. 2988/95, da določijo daljše zastaralne roke (glej po analogiji sodbo Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, EU:C:2009:38, točka 33).
- 54 Na drugem mestu je treba upoštevati, da je zakonodajalec Unije v členu 3(3) Uredbe št. 2988/95 izrecno predvidel, da lahko države članice uporabijo daljše zastaralne roke od najkrajšega štiriletnega iz člena 3(1) te uredbe. Navedeni zakonodajalec namreč ni želel poenotiti rokov, ki veljajo na tem področju, in zato začetek veljavnosti Uredbe št. 2988/95 ni mogel učinkovati tako, da bi morale države

članice zastaralne roke, ki so jih uporabljale v preteklosti, ko pravo Unije še ni vsebovalo pravil na tem področju, skrajšati na štiri leta (glej v tem smislu sodbo *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 25).

- 55 Tako države članice v okviru možnosti iz člena 3(3) Uredbe št. 2988/95 ohranijo široko diskrecijsko pravico glede določitve daljših zastaralnih rokov, ki jih nameravajo uporabiti v primeru nepravilnosti, ki škoduje finančnim interesom Unije (sodbi *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, točka 54, ter *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 26).
- 56 V zvezi s tem daljši zastaralni roki, možnost uporabe katerih države članice ohranijo na podlagi člena 3(3) Uredbe št. 2988/95, lahko izhajajo iz pravil iz splošne ureditve, ki so veljala že pred sprejetjem te uredbe, tako da lahko navedene države uporabljajo take daljše roke z uporabo – določeno s sodno prakso – določbe iz splošne ureditve, ki na področju vračila neupravičeno prejetih ugodnosti določa zastaralni rok, daljši od štirih let (sodba *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 29).
- 57 Gospodarski subjekt sicer res lažje ugotovi, kakšen je zastaralni rok, ki se uporablja, če je tak rok določil nacionalni zakonodajalec v določbi, ki velja posebej za zadevno področje. Vendar če ni take posebne določbe, ki bi veljala za področje, kot je vračilo izvoznih nadomestil, ki so bila neupravičeno prejeta v škodo proračuna Unije, načelo pravne varnosti ne nasprotuje uporabi splošnega zastaralnega roka iz civilnopravne določbe, ki je daljši od štiriletnega roka iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 (glej v tem smislu sodbo *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 33).
- 58 Vendar je taka uporaba v skladu z načelom pravne varnosti le, če je bila dovolj predvidljiva. V zvezi je treba spomniti, da Sodišče ni pristojno, da v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe ugotovi, ali gre za tako sodno prakso ali ne (glej v tem smislu sodbo *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 34).
- 59 Poleg tega uporaba daljšega nacionalnega zastaralnega roka v smislu člena 3(3) Uredbe št. 2988/95 za pregon nepravilnosti v smislu te uredbe ne sme očitno preseči tega, kar je nujno za doseganje cilja zaščite finančnih interesov Unije (glej v tem smislu sodbi *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, točka 79, ter *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 38).
- 60 Po eni strani ni izključeno, da je lahko pravilo o dvajsetletnem zastaralnem roku, ki izhaja iz civilnopravne določbe, potrebno in sorazmerno – zlasti v okviru sporov med zasebnopravnimi osebami – glede na cilj, ki mu navedeno pravilo sledi in ki ga je opredelil nacionalni zakonodajalec (glej po analogiji sodbo *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 41). Po drugi strani uporaba desetletnega zastaralnega roka, ki izhaja iz določbe civilnega prava zadevne države članice, glede na cilj varstva finančnih interesov Unije ni v nasprotju z načelom sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo *Corman*, EU:C:2010:825, točke 24, 31 in 49).
- 61 Sodišče pa je že razsodilo, da ob upoštevanju navedenega cilja, glede katerega je zakonodajalec Unije menil, da je štiriletni ali celo triletni zastaralni rok dovolj dolg, da nacionalnim organom omogoči pregon nepravilnosti, ki škodi njihovim finančnim interesom in ki lahko vodi do sprejetja ukrepa, kot je izterjava neupravičeno prejete ugodnosti,odobritev tridesetletnega roka navedenim organom presega to, kar skrbna uprava potrebuje (glej v tem smislu sodbo *Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading*, EU:C:2011:282, točka 43).
- 62 Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da ima ta uprava pri preverjanju pravilnosti plačil, ki jih je izvedla in ki bremenijo proračun Unije, splošno dolžnost skrbnega ravnanja, saj morajo države članice upoštevati dolžnost splošnega skrbnega ravnanja iz člena 4(3) EU, ki pomeni, da morajo hitro sprejemati ukrepe za odpravo nepravilnosti. Tako bi lahko priznanje možnosti državam članicam, da navedeni upravi odobrijo precej daljše obdobje za ukrepanje, kot je določeno v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, na nek način spodbudilo inercijo nacionalnih organov glede pregona „nepravilnosti“

v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95, gospodarski subjekti pa bi bili izpostavljeni, na eni strani, dolgemu obdobju pravne negotovosti in, na drugi strani, tveganju, da ne bodo več mogli dokazati pravilnosti zadevnih transakcij po poteku takega obdobja (glej v tem smislu sodbo Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, EU:C:2011:282, točki 44 in 45).

- 63 Te ugotovitve veljajo tudi glede uporabe dvajsetletnega zastaralnega roka iz določbe civilnega zakonika za pregon nepravilnosti v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95. Če bi se izkazalo, da je štiriletni zastaralni rok prekratek, da bi nacionalnim organom omogočil pregon zapletenih nepravilnosti, lahko namreč nacionalni zakonodajalec v skladu z odstavkom 3 navedenega člena še vedno določi daljši zastaralni rok, kakršen je tisti iz člena 40 zakona-uredbe št. 155/92 (glej v tem smislu sodbo Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, EU:C:2011:282, točka 46).
- 64 Vendar je treba poudariti, da če takega pravila ni, je treba nepravilnosti, kakršne so tiste, ki so predmet postopka v glavni stvari, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 53 te sodbe, šteti za zastarane, in sicer v roku štirih let od datuma, ko so bile storjene, ob upoštevanju dejanj, ki pretrgajo zastaranje in ki so določena v členu 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95 ter ob spoštovanju zgornje meje, določene v četrtem pododstavku navedenega člena 3(1).
- 65 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da se zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 uporablja ne samo za pregon nepravilnosti, ki vodi do naložitve upravnih kazni v smislu člena 5 te uredbe, ampak tudi za pregon, ki vodi do sprejetja upravnih ukrepov v smislu člena 4 navedene uredbe. Čeprav člen 3(3) te uredbe državam članicam omogoča, da uporabijo daljše zastaralne roke od štiri- ali triletnih rokov iz prvega pododstavka odstavka 1 tega člena, ki izhajajo iz določb splošne ureditve, veljavnih že pred sprejetjem navedene uredbe, pa uporaba dvajsetletnega zastaralnega roka presega to, kar je potrebno za uresničitev cilja zaščite finančnih interesov Unije.

Stroški

- 66 Ker je ta postopek za stranke 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 (tretji senat) razsodilo:

- Člen 3 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti je treba razlagati tako, da se uporablja za pregon, ki ga nacionalni organi začnejo proti prejemnikom pomoči Unije zaradi nepravilnosti, ki jih ugotovi nacionalni organ, pristojen za plačilo izvoznih nadomestil v okviru Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).**
- Zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 se uporablja ne samo za pregon nepravilnosti, ki vodi do naložitve upravnih kazni v smislu člena 5 te uredbe, ampak tudi za pregon, ki vodi do sprejetja upravnih ukrepov v smislu člena 4 navedene uredbe. Čeprav člen 3(3) te uredbe državam članicam omogoča, da uporabijo daljše zastaralne roke od štiri- ali triletnih rokov iz prvega pododstavka odstavka 1 tega člena, ki izhajajo iz določb splošne ureditve, veljavnih že pred sprejetjem navedene uredbe, pa uporaba dvajsetletnega zastaralnega roka presega to, kar je potrebno za uresničitev cilja zaščite finančnih interesov Unije.**

Podpisi