



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 4. oktobra 2018¹

Zadeva C-587/17 P

**Kraljevina Belgija
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba – Skupna kmetijska politika – Uredba (ES) št. 1290/2005 – Financiranje skupne kmetijske politike – Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) – Člena 9 in 32 – Obveznosti držav članic – Izdatki, izločeni iz financiranja Evropske unije – Vračilo neupravičeno izplačanih izvoznih nadomestil – Potreba po izčrpanju vseh domačih pravnih sredstev – Nevložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe – Malomarnost države članice – Merila za presojo“

1. S to pritožbo Kraljevina Belgija Sodišču predlaga, naj razveljavi sodbo z dne 20. julija 2017, Belgija/Komisija², s katero je Splošno sodišče zavrnilo njeno tožbo za razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2016/417³ v delu, v katerem je bil z njim iz financiranja iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (v nadaljevanju: EKJS) izključen znesek v višini 9.601.619 EUR v korist Kraljevine Belgije.

2. S to pritožbo se Sodišču ponuja priložnost, da razjasni obseg obveznosti držav članic, da vrnejo neupravičeno izplačane zneske v okviru EKJS. Natančneje, Sodišče mora odločiti, ali je Splošno sodišče pravilno odločilo, da v okoliščinah obravnavane zadeve odločitev pristojnih belgijskih organov, da pri poskusu izterjave neupravičeno izplačanih izvoznih nadomestil ne izčrpajo vseh domačih pravnih sredstev, pomeni malomarnost Kraljevine Belgije v smislu člena 32(8)(a) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005⁴.

I. Pravni okvir

3. Uredba št. 1290/2005 določa okvir za financiranje skupne kmetijske politike.

4. V uvodni izjavi 25 te uredbe je navedeno, da države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev dejanskega in pravnega izvajanja operacij. Prav tako morajo države članice preprečiti in učinkovito obravnavati vsako nepravilnost, ki jo storijo upravičenci.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² T-287/16, neobjavljena, EU:T:2017:531 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

³ Sklep z dne 17. marca 2016 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2016, L 75, str. 16, v nadaljevanju: sporni sklep).

⁴ Uredba z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1). Ta uredba ne velja več. Nadomestila jo je Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, in popravka v UL 2016, L 130, str. 5, in v UL 2017, L 327, str. 83).

5. V uvodni izjavi 26 je navedeno, da je v nekaterih primerih malomarnosti države članice upravičeno zadevno državo članico bremeniti za celoten znesek. V isti uvodni izjavi pa je pojasnjeno, da bi morale biti finančno breme pravično porazdeljeno med Evropsko unijo in zadevno državo članico, če slednja izpolnjuje obveznosti v skladu s svojimi notranjimi postopki.

6. V skladu z uvodno izjavo 27 lahko postopki izterjave povzročijo nadaljnjo zamudo pri izterjavah neupravičeno izplačanih zneskov, hkrati pa ne morejo zagotoviti uspešnega izida. Stroški izvajanja takih postopkov so lahko tudi nesorazmerni glede na zneske, ki so ali bi lahko bili zbrani.

7. Člen 3 Uredbe št. 1290/2005 med drugim določa:

„1. EKJS financira, z deljenim upravljanjem med državami članicami in [Evropsko unijo], naslednje odhodke, izvršene v skladu z zakonodajo [EU]:

(a) povračila za izvoz kmetijskih proizvodov v tretje države;

[...]“

8. Člen 9 Uredbe št. 1290/2005 določa:

„1. Države članice:

(a) v okviru skupne kmetijske politike sprejmejo vse zakonske, upravne in druge predpise, kakor tudi vse druge potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov [Evropske unije], zlasti za:

(i) preverjanje stvarnosti in pravilnosti dejavnosti, ki jih financirata EKJS in EKSRP;

(ii) preprečevanje in zasledovanje nepravilnosti;

(iii) izterjavo sredstev, izgubljenih zaradi nepravilnosti ali malomarnosti.

[...]“

9. Člen 31(1) navedene uredbe določa:

„Če Komisija ugotovi, da odhodki iz člena 3(1) in člena 4 niso nastali skladno s pravili [EU], se v skladu s postopkom iz člena 41(3) odloči, kateri zneski se izločijo iz financiranja [EU].“

10. Člen 32 Uredbe št. 1290/2005 določa:

„[...]“

5. Če do izterjave ni prišlo v štirih letih po datumu prve upravne ali sodne ugotovitve ali v osmih letih, če je izterjava v postopku pred nacionalnimi sodnimi organi, zadevna država članica krije 50 % finančnih posledic zaradi neizvršene izterjave, ostalih 50 % pa je kritih iz proračuna [EU].

Zadevna država članica v poročilu iz prvega pododstavka odstavka 3 ločeno navede zneske, za katere izterjava ni bila izvršena v rokih iz prvega pododstavka tega odstavka.

Razdelitev finančnega bremena zaradi neizvršene izterjave v skladu s prvim pododstavkom ne vpliva na obveznost države članice glede izvajanja postopkov izterjave v skladu s členom 9(1) te uredbe. EKJS ne nakaže 50 % tako zbranih zneskov, potem ko se zadrži del zneskov iz odstavka 2 tega člena.

Če je v okviru postopka izterjave z dokončnim upravnim ali sodnim aktom ugotovljeno, da ni bilo nepravilnosti, zadevna država članica prijavi EKJS odhodek, nastal zaradi finančnega bremena, ki ga je imela v skladu s prvim pododstavkom.

[...]

6. V utemeljenih primerih se lahko države članice odločijo, da ne bodo izvajale postopka izterjave. Ta odločitev se lahko sprejme le v naslednjih primerih:

- (a) če je skupna vsota že obstoječih in predvidenih stroškov izterjave višja od zneska izterjave, ali
- (b) če izterjave ni mogoče izvršiti zaradi plačilne nesposobnosti dolžnika ali oseb, ki so pravno odgovorne za nepravilnost, pri čemer je plačilna nesposobnost ugotovljena in priznana v skladu z nacionalno zakonodajo zadevne države članice.

[...]

8. Po začetku postopka iz člena 31(3) se Komisija lahko odloči, da iz financiranja [EU] izloči zneske, za katere se obremeni proračun Skupnosti, v naslednjih primerih:

- (a) z uporabo odstavkov 5 in 6 tega člena, če ugotovi, da so nepravilnosti ali neizvršene izterjave nastale zaradi nepravilnosti ali malomarnosti upravnih organov ali drugih služb ali organov države članice;

[...]“

II. Dejansko stanje

A. Nadomestila za izvoz, pridobljena z goljufijo (leti 1992 in 1993)

11. Družba Générale Sucrière, katere pravice je pozneje kot pravna naslednica prevzela družba Saint-Louis Sucre, je leta 1992 prodala skupaj 24.000 ton sladkorja družbama Metelmann in Sucre Export. V skladu s kupoprodajnimi pogodbami naj bi bil sladkor izvožen iz Evropske unije.

12. Družbi Metelmann in Sucre Export sta 6000 ton sladkorja prek dveh posrednikov prodali družbama Proud Trading in Shawline Offshore. Ti pogodbi sta še določali, da je sladkor namenjen za tretjo državo zunaj (zdajšnje) Evropske unije in da ga je treba z ozemlja Evropske unije odposlati brez odlašanja takoj po nakladanju.

13. Družba Saint-Louis Sucre je za pripravo ustrezne dokumentacije ter za sprejetje in nakladanje sladkorja na ladje pooblastila družbo Belgian Bunkering na eni strani in družbo Stevedoring et Manufert (v nadaljevanju: družba Manuport Services) na drugi strani.

14. Nakladanje sladkorja, ki naj bi bil odposlan iz pristanišča v Antwerpnu (Belgija) v Uzbekistan, je potekalo od 20. januarja do 29. marca 1993.

15. Družba Manuport Services je pripravila ustrezne dokumente in izvozne deklaracije, ki jih je predložila pristojnemu organu, to je Bureau d'intervention et de restitution belge (belgijski urad za intervencijo in nadomestila, v nadaljevanju: BIRB). BIRB je na podlagi dokumentacije izvedel predplačilo v korist družbe Saint-Louis Sucre v zvezi z izvoznim nadomestilom, do katerega je bila ta družba upravičena. Plačilo je postalo dokončno, ko je družba Saint-Louis Sucre predložila dokaz o tem, da je sladkor zapustil ozemlje (zdajšnje) carinske unije Evropske unije.

16. Po izvedbi plačila je bilo razkrito, da je bilo 6000 ton sladkorja, ki sta ga družbi Metelmann in Sucre Export preprodali družbama Proud Trading in Shawline Offshore, po izplutju iz pristanišča v Antwerpnu preusmerjenih stran od prvotne namembne države in v okviru goljufije znova uvoženih v Evropsko unijo na podlagi ponarejenih dokumentov. Družba Saint-Louis Sucre je o tem razkritju na svojo pobudo obvestila BIRB.

B. Kazenski postopek (med letoma 1994 in 2004)

17. Po razkritju ponovnega uvoza sladkorja je bil uveden kazenski postopek proti posameznikoma, ki sta delovala kot posrednika med družbama Metelmann in Sucre Export na eni strani ter družbama Shawline Offshore in Proud Trading na drugi strani.

18. Hof van Beroep Antwerpen (višje sodišče v Antwerpnu, Belgija) je navedena posameznika s sodbo z dne 22. oktobra 2003 obsodilo zaradi goljufije, ponarejanja dokumentov in uporabe ponarejenih dokumentov.

19. V tem postopku so BIRB ter družbe Saint-Louis Sucre, Metelmann, Sucre Export in Manuport Services vložili civilni zahtevek, na podlagi katerega jim je bil priznan začasni znesek v višini enega centa kot odškodnina za škodo, ki sta jim jo povzročila zadevna posameznika.

C. Civilni postopek za izterjavo (med letoma 1994 in 1997 ter letoma 1997 in 2012)

20. BIRB je 16. marca 1994, potem ko je bil obveščen o goljufivem izvozu, od družbe Saint-Louis Sucre zahteval povračilo plačila izvoznega nadomestila. Po navedbah BIRB je družba Saint-Louis Sucre na podlagi ponarejenih dokumentov (obrazec T2E) ponovno uvozila sladkor, ki je bil pred tem na podlagi nekaterih dokumentov (obrazec T5) prijavljen kot izvožen, pri čemer so bila predložena tudi dokazila o izvozu.

21. Družba Saint-Louis Sucre je zahtevek izpodbijala, saj je trdila, da ne nosi nobene odgovornosti za nepravilnost.

22. Družba Saint-Louis Sucre je kljub temu pristala na začasno plačilo zneska, ki ga je terjala BIRB, da bi prenehale teči zamudne obresti. Plačani znesek se je ujemal z zneskom, ki ga je zahteval BIRB, skupaj z zamudnimi obrestmi za obdobje od 19. aprila 1994 do 16. maja 1997.

23. Kraljevina Belgija je po prejemu plačila družbe Saint-Louis Sucre EKJS plačala znesek v višini 80 % zneska, ki ga je prejela od te družbe, preostalih 20 % zneska pa je v skladu z Uredbo Sveta (EGS) št. 595/91⁵ zadržala.

24. Družba Saint-Louis Sucre je 18. junija 1997 pri Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju, Belgija) vložila tožbo za izterjavo zneska, ki ga je plačala BIRB, skupaj s pripadajočimi obrestmi in stroški.

25. To sodišče je s sodbo z dne 20. marca 2008 odločilo, da mora BIRB družbi Saint-Louis Sucre zahtevani znesek vrniti.

⁵ Uredba z dne 4. marca 1991 o nepravilnostih in povračilu napačno izplačanih vsot v zvezi s financiranjem skupne kmetijske politike ter o ustanovitvi informacijskega sistema na tem področju in razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 283/72 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 11, str. 171).

26. BIRB je vložil pritožbo pri Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju, Belgija). BIRB je to sodišče zaprosil, naj Sodišču Evropske unije postavi tri vprašanja za predhodno odločanje. Vendar je Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) v sodbi z dne 3. maja 2012 potrdilo sodbo Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju) in BIRB naložilo, da mora družbi Saint-Louis Sucre plačati 10.114.003,39 EUR, kar se ujema z zneskom 5.133.087,54 EUR skupaj s pripadajočimi obrestmi od 1. junija 1997 in različnimi drugimi stroški. To sodišče je menilo, da Sodišču ni treba predložiti nobenega vprašanja za predhodno odločanje.

27. Po sodbi Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) je BIRB za mnenje zaprosil odvetnico, pristojno za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija), saj po belgijski zakonodaji stranka ne more vložiti predloga za revizijo pri navedenem sodišču, če prej ne pridobi takega mnenja.

28. Odvetnica, pristojna za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), je po poglobljeni analizi spisa in sodne prakse Sodišča podala mnenje, da BIRB s pritožbo pred Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ne bi mogel uspeti.

29. BIRB se je po pridobitvi tega mnenja odločil, da ne bo vložil predloga za revizijo sodbe Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju). Zato je družbi Saint-Louis Sucre plačal znesek, katerega plačilo mu je bilo naloženo.

D. Stroški, nastali za EKJS (med letoma 2012 in 2016)

30. BIRB je po sodbi Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) Komisijo obvestil, da namerava znesek, ki ga je moral plačati družbi Saint-Louis Sucre, zaračunati EKJS, in je nato to tudi storil. Zato je letno poročilo BIRB za leto 2012 vsebovalo pozitivni popravek v višini 9.601.619,85 EUR.

31. Evropska unija je znesek obračunala v proračunskem letu 2012 in ga je nato Kraljevini Belgiji tudi plačala.⁶

E. Upravni postopek pred Komisijo (od leta 2013 do leta 2016)

32. Komisija je po plačilu začela tako imenovani postopek potrditve skladnosti, to je postopek, ki ji omogoča, da preveri, ali je država članica pravilno uporabila sredstva, ki so ji bila dana na voljo.⁷ Komisija je menila, da zneska ni mogoče izplačati iz EKJS iz dveh razlogov: prvič, niso bila izčrpana vsa mogoča pravna sredstva, saj ni bil vložen predlog za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), in drugič, Komisija je izpodbijala obračun obresti po letu 1997.

33. BIRB je z dopisom z dne 23. maja 2013 to presojo izpodbijal na podlagi člena 32(5), četrty pododstavek, Uredbe št. 1290/2005. Ob tem je še poudaril, da po eni strani predlog za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ne bi nujno in samodejno privedel do vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU ter da po drugi strani ob upoštevanju vloge, ki jo ima odvetnik, pristojen za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), ni imel nobene izbire pri odločitvi, da ne vložiti predloga za revizijo.

34. Ker so se nesoglasja med BIRB in Komisijo nadaljevala, sta se stranki 13. oktobra 2014 srečali na dvostranskem sestanku.

⁶ Izvedbeni sklep Komisije C(2016) 1543 z dne 17. marca 2016 o potrditvi računov nekaterih plačilnih agencij v Belgiji v zvezi z odhodki, ki jih financira Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) za proračunsko leto 2012 (UL 2016, L 75, str. 16, in popravek v UL 2016, L 95, str. 20).

⁷ Oznaka CEB/2013/003BE.

35. Kraljevina Belgija je po tem sestanku z dopisoma z dne 17. oktobra 2014 in 21. januarja 2015 predložila dodatne informacije glede izvoza in različnih postopkov v zvezi z goljufivim izvozom sladkorja.

36. Komisija je v sporočilu z dne 12. junija 2015 na podlagi členov 10 in 11 Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006⁸ vztrajala pri stališču, da niso bila izčrpana vsa domača pravna sredstva za izterjavo zneska. V tem sporočilu je bilo navedeno, da BIRB v skladu s členom 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 ni upravičen do tega, da sredstva zaračuna EKJS. Torej naj bi bil znesek v višini 9.601.619 EUR izločen iz financiranja Evropske unije.

37. Komisija je na podlagi zbirnega poročila z dne 22. februarja 2016 sprejela sporni sklep, s katerim je bil zgoraj navedeni znesek izločen iz financiranja Evropske unije v zvezi s Kraljevino Belgijo. Kraljevina Belgija je bila o tem sklepu uradno obveščena 18. marca 2016.

III. Postopek pred Splošnim sodiščem

38. Kraljevina Belgija je 30. maja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.

39. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo v celoti zavrnilo.

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

40. Kraljevina Belgija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijano sodbo v celoti razveljavi;
- razglasi ničnost spornega sklepa v delu, v katerem je iz financiranja Evropske unije izločen znesek v višini 9.601.619 EUR (proračunska postavka 6701);
- Komisiji naloži plačilo stroškov tega postopka in postopka pred Splošnim sodiščem.

41. Komisija predlaga, naj Sodišče zavrne pritožbo in pritožnici naloži plačilo stroškov.

42. Na obravnavi, ki je potekala 27. junija 2018, sta obe stranki ustno podali navedbe.

V. Analiza

43. Kraljevina Belgija v pritožbi navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi napačno razložilo člen 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005.

44. Po eni strani Kraljevina Belgija v prvem delu edinega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče napačno menilo, da belgijski organi niso izčrpali vseh domačih pravnih sredstev, ker niso vložili predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).⁹ Po mnenju pritožnice bi morale Splošno sodišče pri odločanju, ali so bila izčrpana vsa domača pravna sredstva, upoštevati sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP).

⁸ Uredba z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta št. 1290/2005 (UL 2006, L 171, str. 90).

⁹ Točka 56 izpodbijane sodbe.

45. Po drugi strani Kraljevina Belgija v drugem delu edinega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče napačno menilo, da je bila ta država pri izterjavi zadevnih zneskov malomarna, ker ni vložila predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).¹⁰

46. Komisija meni, da prvi del pritožbenega razloga ni dopusten, ker se nanaša na vprašanje, ki se pred Splošnim sodiščem ni obravnavalo. Vsekakor pa sta po njenem mnenju oba dela edinega pritožbenega razloga neutemeljena.

47. Pred obravnavo edinega pritožbenega razloga iz te pritožbe bom na kratko pojasnil (pravni) okvir te zadeve.

A. Uvod: vloga države članice v sistemu, vzpostavljenem z Uredbo št. 1290/2005, in obravnavani zadevi

48. Na podlagi Uredbe št. 1290/2005 sta bila ustanovljena dva sklada, in sicer EKJS in EKSRP, ki sta nadomestila Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS), iz katerega se je sprva financirala skupna kmetijska politika (v nadaljevanju: SKP).¹¹ EKJS in EKSRP se financirata iz proračuna Unije ter se enako kot njun predhodnik uporabljata za financiranje SKP na splošno in posebej za razvoja podeželja.¹²

49. Natančneje, EKJS je bil med drugim ustanovljen za financiranje povračil za izvoz kmetijskih proizvodov v tretje države (na primer sladkorja iz obravnavane zadeve).¹³ EKJS upravljajo Unija in države članice skupaj, čeprav imajo države članice v zvezi s tem še posebej ključno vlogo. Pristojne so za izvedbo plačil, obračunavanje prelevmanov in izterjavo neupravičenih izplačil v okviru EKJS. Te izvršilne naloge države članice opravljajo samostojno.

50. Ker imajo države članice v sistemu, vzpostavljenem z Uredbo št. 1290/2005, ključno vlogo, jim je s to uredbo naložena izrecna obveznost zaščite finančnih interesov Evropske unije.¹⁴ V skladu s členom 9(1)(a) Uredbe morajo države članice sprejeti vse zakonske, upravne in druge predpise, kakor tudi vse druge potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov Evropske unije.

51. Uredba št. 1290/2005 poleg te splošne obveznosti iz člena 9(1) določa še posebne mehanizme, katerih namen je spodbuditi hitro in učinkovito izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov iz EKJS. Pomembno je, da je bil s členom 32(5) Uredbe uveden mehanizem, ki omogoča enakovredno porazdelitev (50/50) finančnega bremena neizterjave med proračunom Unije in zadevno državo članico, če do izterjave ni prišlo v štirih letih po datumu prve upravne ali sodne ugotovitve ali v osmih letih, če je izterjava v postopku pred nacionalnimi sodnimi organi. Poleg tega lahko Komisija na podlagi člena 32(8), če je to primerno, odloči, da iz financiranja proračuna Unije izloči nekatera povračila v skladu s členom 32(8) Uredbe št. 1290/2005. To se na primer zgodi, če Komisija meni, da so države članice ali njihovi organi pri poskusu izterjave zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti, ravnali malomarno.

52. Potrebo po teh mehanizmih je mogoče pojasniti z med seboj povezanimi dejavniki, ki so del logike sistema financiranja, vzpostavljenega z Uredbo št. 1290/2005.

¹⁰ Točke od 55 do 57 in 62 izpodbijane sodbe.

¹¹ Uredba št. 25 o financiranju skupne kmetijske politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 1, str. 3).

¹² Uvodni izjavi 1 in 2 Uredbe št. 1290/2005.

¹³ Člen 3(1)(a) Uredbe št. 1290/2005.

¹⁴ Glej zlasti uvodno izjavo 25 Uredbe št. 1290/2005.

53. Ne smemo namreč pozabiti, da se plačila, ki jih v okviru EKJS izvedejo države članice v skladu z upošteveno zakonodajo Unije, praviloma povrnejo iz proračuna Unije. Zgoraj navedeni mehanizmi so torej izjeme od splošnega pravila financiranja, ki ga Unija zagotavlja v zvezi z izdatki, ki nastanejo za države članice v okviru SKP. Kot je bilo ugotovljeno, je glede na to, da države članice delujejo v imenu Evropske unije, primerno, da ta načeloma nosi izgube, ki jih povzroči ravnanje posameznikov, če so države članice storile vse, kar je bilo v njihovi moči za zagotovitev, da se transakcije, ki se financirajo iz SKP, dejansko izvedejo in pravilno izvršijo, da se tako preprečijo in obravnavajo nepravilnosti ter se izgubljeni zneski izterjajo.¹⁵ Da pa bi se zagotovilo, da se ne spodbuja nedelovanje, so ti mehanizmi sestavni del ukrepov, ki zagotavljajo, da države članice ustrezno ukrepajo za boj proti goljufiji, kar je pogosta težava v okviru kmetijskih subvencij, in da naredijo vse, kar je v njihovi moči, za izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov.¹⁶

54. Komisija je v spornem sklepu uporabila člen 32(8) Uredbe št. 1290/2005, na podlagi katerega je zadevne zneske izločila iz financiranja Evropske unije, Splošno sodišče pa je to odločitev potrdilo v izpodbijani sodbi. Tako mora v tem postopku Sodišče odločiti, ali je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, prvič, da Kraljevina Belgija, ker pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ni vložila predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012 (s katero je bila po eni strani potrjena sodba, izdana zoper BIRB na prvi stopnji, in po drugi strani zavržena zahteva BIRB, naj se pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago Uredbe Komisije (EGS) št. 3665/87¹⁷), ni sprejela vseh ukrepov, ki jih je imela na voljo, in zato pri izterjavi zadevnih zneskov ni pokazala zadostne skrbnosti, ter drugič, da je bila neizterjava posledica malomarnosti te države članice.¹⁸

55. V zvezi s tem je iz spisa zadeve razvidno, da mora pritožnica pred vložitvijo predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) najprej zaprositi za mnenje odvetnika, pristojnega za zastopanje pri tem sodišču. Ta odvetnik nato presodi možnost vložitve predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).

56. BIRB je v obravnavani zadevi po izreku sodbe z dne 3. maja 2012 zaprosil za mnenje odvetnico, pristojno za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče). Odvetnica, s katero se je BIRB posvetoval, je menila, da pri izpodbijanju sodbe z dne 3. maja 2012 ni oprijemljivih možnosti za uspeh. BIRB na podlagi tega nasveta ni vložil predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).

57. Ob upoštevanju teh posebnih dejanskih okoliščin je bistveno vprašanje, ki se postavlja s pritožbo Kraljevine Belgije, ali lahko že sama odločitev o nevrožitvi predloga za revizijo pomeni malomarnost zadevne države članice. Ali konkretnije: kako daleč mora država članica iti pri izterjavi izgubljenih zneskov?

58. Sodišče bo moralo torej v tej pritožbi določiti merila, na podlagi katerih je treba presoditi, ali je država članica pri izterjavi zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti, ravnala malomarno. Da bi ustrezno zaščitili finančne interese Evropske unije, je treba namreč poiskati ustrezno ravnovesje med zahtevo, da se sprejmejo vsi potrebni ukrepi za izterjavo izgubljenih sredstev, na eni strani ter preprečitvijo nepotrebnih in dragih ukrepov držav članic na drugi strani.¹⁹

15 Za razpravo o področju uporabe člena 8(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 729/70 z dne 21. aprila 1970 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 1970, L 94, str. 13), predhodnika člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005, glej sklepe predloge generalnega pravobranilca F. Capotortija v zadevi Nizozemska/Komisija (11/76, EU:C:1978:220, str. 290 in naslednje).

16 V zvezi z goljufijami v tem sektorju in neoptimalnimi stopnjami izterjave glej Posebno poročilo Računskega sodišča št. 3/2004 o izterjavi nerednih plačil v okviru skupne kmetijske politike z odgovori Komisije (UL 2004, C 269, str. 1), zlasti str. 4–9, in Mnenje Računskega sodišča št. 1/2005 o Predlogu za uredbo Sveta o financiranju skupne kmetijske politike (COM(2004) 489 final z dne 14. julija 2004) (UL 2005, C 121, str. 1), str. 6 in 7.

17 Uredba z dne 27. novembra 1987 o skupnih podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL 1987, L 351, str. 1).

18 Točka 62 izpodbijane sodbe.

19 Glej uvodne izjave od 25 do 27 Uredbe št. 1290/2005.

B. Prvi del edinega pritožbenega razloga: upoštevnost sodne prakse ESČP v zvezi z dopustnostjo

1. Trditve strank

59. V prvem delu edinega pritožbenega razloga Kraljevina Belgija trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni uporabilo sodne prakse ESČP pri presoji, ali so bili belgijski organi malomarni, ker niso izčrpali vseh mogočih domačih pravnih sredstev.²⁰

60. Kraljevina Belgija zlasti trdi, da je ESČP v svoji sodni praksi priznalo posebno in obvezno vlogo odvetnika, pristojnega za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče): v skladu s to sodno prakso je mogoče šteti, da je vložnik storil vse, kar je lahko, da bi izčrpal vsa domača pravna sredstva tudi v okoliščinah, v katerih ni vložil predloga za revizijo, ker bi bilo to v nasprotju z negativnim mnenjem odvetnika, pristojnega za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).

61. Komisija trdi, da prvi del edinega pritožbenega razloga ni dopusten, ker se trditev v zvezi s sodno prakso ESČP ni uveljavljala pred Splošnim sodiščem. Vsekakor meni, da prvi del edinega pritožbenega razloga ni utemeljen, saj sodne prakse ESČP v tem okviru vsekakor ni mogoče upoštevati.

62. Najprej bom na kratko obravnaval vprašanje dopustnosti, ki ga je navedla Komisija, nato pa bom prvi del edinega pritožbenega razloga preučil še vsebinsko.

2. Presoja

63. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi menilo, da je to, da pritožnica kljub negativnemu mnenju odvetnika, pristojnega za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), vložila predlog za revizijo pri tem sodišču, sicer neobičajno, vendar mogoče. Na podlagi tega je ugotovilo, da belgijski organi niso izčrpali vseh domačih pravnih sredstev in da zato niso ravnali dovolj skrbno.²¹

a) Dopustnost: nove trditve je mogoče navajati, če predmet spora ostane enak

64. Kar zadeva dopustnost prvega dela edinega pritožbenega razloga, je treba uvodoma opozoriti, da novi razlogi v pritožbi načeloma niso dopustni.²²

65. Kraljevina Belgija je pred Splošnim sodiščem trdila, da je izčrpala vsa *mogoča* domača pravna sredstva. Navedena država članica je pred tem sodiščem na dolgo pojasnila, prvič, zakaj predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ni mogoče obravnavati kot tretjo stopnjo (materialnopravne) sodne pristojnosti in, drugič, zakaj je s predlogom za revizijo pri tem sodišču praktično nemogoče uspeti, če odvetnik, s katerim se stranka posvetuje, da negativno mnenje v zvezi z možnostmi za uspeh takega predloga za revizijo. Vendar pa Kraljevina Belgija ni posebej trdila, da bi moralo Splošno sodišče pri dokazovanju, da je izčrpala vsa mogoča domača pravna sredstva in da pri izterjavi izgubljenih zneskov ni ravnala malomarno, upoštevati sodno prakso ESČP.

66. Torej je res – kot trdi Komisija – da se upoštevnost sodne prakse ESČP v zvezi z razlago člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 na prvi stopnji ni obravnavala.

²⁰ Točka 56 izpodbijane sodbe.

²¹ Točka 56 izpodbijane sodbe.

²² Člen 127(1) Poslovnika Sodišča določa, da navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom. Glej tudi sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 126 in navedena sodna praksa).

67. Vendar Sodišče v zvezi z dopustnostjo novih trditev ne uporablja strogega standarda. Pomembno je predvsem to, da se predmet postopka na prvi stopnji v pritožbi ne spremeni.

68. Natančneje, Sodišče je že navedlo, da iz povezanih določb člena 58 Statuta Sodišča in člena 113(2) Poslovnika Sodišča izhajajo, da se lahko pritožnica v okviru pritožbe sklicuje na *vsako upoštevno trditev* samo pod pogojem, da se s pritožbo ne spremeni predmet postopka pred Splošnim sodiščem.²³

69. V nasprotju s tem, na kar napeljuje trditev Komisije o nedopustnosti, ne obstaja obveznost, da bi bilo treba vsako trditev, ki se navaja v okviru pritožbe, predhodno obravnavati v postopku na prvi stopnji. Nasprotno, Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da take omejitve v zvezi s trditvami, ki jih lahko navaja pritožnica, ni mogoče sprejeti. S tem bi bil smisel pritožbenega postopka namreč bistveno okrnjen.²⁴

70. S prvim delom edinega pritožbenega razloga ni spremenjen predmet postopka pred Splošnim sodiščem. Bolj kot to je namen trditve v zvezi z upoštevnostjo sodne prakse ESČP izpodbijati način, kako je Splošno sodišče razložilo in uporabilo člen 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005.

71. Zato je treba trditev Komisije v zvezi z nedopustnostjo prvega dela edinega pritožbenega razloga zavrniti.

b) Vsebinska presoja: sodne prakse ESČP v zvezi z dopustnostjo v obravnavani zadevi ni mogoče upoštevati

72. Sodna praksa ESČP, na katero napotuje Kraljevina Belgija, se nanaša na dopustnost zadev, vloženih pri ESČP. V skladu s členom 35(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) sme ESČP zadeve obravnavati šele potem, ko vložnik izčrpa vsa (redna) domača pravna sredstva.²⁵

73. Kot je poudarila Kraljevina Belgija, seveda drži, da so temeljne pravice, kakor jih zagotavlja EKČP, kot splošna načela del prava Unije.²⁶ Prav tako drži, da sta v skladu s členom 52(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) vsebina in obseg pravic, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Kjer je to primerno, je torej treba pri razlagi določb prava Unije, še zlasti ustreznih določb Listine, upoštevati sodno prakso ESČP.

74. Vendar – kot je bilo že navedeno – se sodna praksa, ki jo je navedla Kraljevina Belgija, ne nanaša na pravice, ki jih vsebuje Listina, ali širše, na varstvo pravic in svoboščin, določenih z EKČP, ampak se nanaša na zahtevo, da mora vložnik pred vložitvijo zadeve pri ESČP izčrpati vsa domača pravna sredstva.

75. Ta zahteva ni povezana z zahtevo iz člena 9(1)(a) Uredbe št. 1290/2005, da morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe za izterjavo zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti. Prav tako ta zahteva ni povezana niti z vprašanjem, kako je treba razlagati koncept malomarnosti za namene razlage člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005.

²³ Sodba z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, točka 66).

²⁴ Prav tam.

²⁵ Za logiko, na kateri temelji to pravilo, glej na primer sodbo ESČP z dne 26. oktobra 2000, Kudła proti Poljski [GC] (CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, točka 152).

²⁶ Glej člen 6(3) PEU. Glej mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 179 in navedena sodna praksa).

76. Namen zahteve, da vložnik izčrpa vsa domača pravna sredstva, je zagotoviti, da lahko nacionalno sodišče odpravi posledice kakršne koli kršitve, preden se zadeva vloži pri ESČP.²⁷ Nasprotno pa je namen zahteve, da se sprejmejo vsi potrebni ukrepi za izterjavo izgubljenih zneskov, zagotoviti, da se sredstva Unije ustrezno zaščitijo in da ni nikakršnih neupravičenih izplačil.

77. Torej je težko sprejeti trditev, da je Splošno sodišče s tem, da ni upoštevalo sodne prakse ESČP pri razlagi člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005, torej določbe, katere namen je v bistvu zaščititi finančne interese Evropske unije, napačno uporabilo pravo.

78. Še več, tudi če bi predpostavili, da je treba člen 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 razlagati ob upoštevanju te sodne prakse, so smernice, ki bi jih lahko iz nje izpeljali, omejene.

79. Nič iz te sodne prakse ne kaže na to, da se od vložnikov na splošno ne zahteva, da vložijo predlog za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče). Tako je kljub dejstvu, da ESČP v nekaterih posebnih dejanskih okoliščinah vloge ni razglasilo za nedopustno, tudi če ni bil vložen predlog za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).²⁸ Natančneje, kot je pojasnilo samo ESČP, je treba „pravilo izčrpanja“ uporabljati prožno, in ne preveč formalistično. Pomembno je, da se pri odločanju, ali je bilo navedeno pravilo upoštevano, ustrezno upoštevajo posebne okoliščine vsakega posameznega primera.²⁹

80. Na podlagi navedenih preudarkov je treba prvi del edinega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

C. Drugi del edinega pritožbenega razloga: zahteva po skrbnosti pri izterjavi neupravičenih izplačil

1. Trditve strank

81. V drugem delu edinega pritožbenega razloga Kraljevina Belgija trdi, da je v nasprotju s presojo Splošnega sodišča³⁰ pri izterjavi zadevnih zneskov ravnala dovolj skrbno. Po mnenju te države Splošno sodišče ni pravilno presodilo ravnanja belgijskih organov, kar zadeva odločitve, da pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ne vložijo predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012: čeprav bi belgijski organi namreč teoretično lahko vložili tak predlog, niso imeli praktično nobene možnosti, da bi z njim uspeli. Kraljevina Belgija Splošnemu sodišču očita tudi neustrezno presojo vloge, ki jo ima odvetnik, pristojen za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), v belgijskem pravnem sistemu. V zvezi s tem trdi, da so belgijski organi kljub nevlóžitvi predloga za revizijo ravnali dovolj skrbno, saj bi bilo pretirano in neučinkovito zahtevati, da se tak predlog samodejno vloži, tudi če je obsojen na neuspeh.

82. Komisija trdi, da so navedbe Kraljevine Belgije protislovne: vložitev predloga za revizijo je bila bodisi mogoča bodisi ne, oboje hkrati pa logično ni mogoče. Poleg tega še trdi, da državam članicam ne bi smelo biti dovoljeno, da z uporabo nacionalnih postopkovnih pravil spodkopavajo učinkovitost postopka, določenega s členom 267 PDEU, še zlasti ne obveznosti zadnjestopenjskih sodišč držav članic, da pri Sodišču vložijo predloge za sprejetje predhodne odločbe.

²⁷ Sodba ESČP z dne 28. julija 1999, Selmouni proti Franciji (CE:ECHR:1999:0728JUD002580394, točka 74 in navedena sodna praksa).

²⁸ Glej sodbi ESČP z dne 5. marca 2013, Chapman proti Belgiji (CE:ECHR:2013:0305DEC003961906, točka 32), in z dne 6. novembra 1980, Van Oosterwijck proti Belgiji (CE:ECHR:1980:1106JUD000765476, točke od 36 do 40).

²⁹ Glej zlasti sodbo ESČP z dne 18. decembra 1996, Aksoy proti Turčiji (CE:ECHR:1996:1218JUD002198793, točki 52 in 53 ter navedena sodna praksa).

³⁰ Točke od 55 do 57 in 62 izpodbijane sodbe.

2. Presoja

83. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi uvodoma navedlo, da je treba za opredelitev, ali je Komisija upravičeno menila, da je neizterjavo zadevnih zneskov povzročila malomarnost BIRB v smislu člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005, ob upoštevanju okoliščin zadeve presoditi, ali je bila odločitev o nevložitvi predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012 nepravilnost ali malomarnost BIRB v smislu te določbe.

84. V zvezi s tem je Splošno sodišče navedlo nekaj ugotovitev.

85. Prvič, menilo je, da je kljub vsemu mogoče ne glede na negativno mnenje odvetnika, pristojnega za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), pri tem sodišču vložiti predlog za revizijo, čeprav se to stori le izjemoma.³¹ Drugič, Kraljevina Belgija je z nevložitvijo predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) preprečila vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago upoštevnih določb Uredbe št. 1290/2005, saj je Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) vložitev takega predloga zavrnilo.³²

86. Splošno sodišče je na podlagi teh preudarkov ugotovilo, da Kraljevina Belgija s tem, da pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ni vložila predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012, ni sprejela vseh ukrepov, ki so ji bili na voljo, in da zato pri izterjavi zadevnih zneskov ni ravnala dovolj skrbno. Na podlagi tega je ugotovilo, da je bila neizterjava zadevnih zneskov posledica malomarnosti Kraljevine Belgije.³³

87. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi uporabilo strog pristop k dokazovanju malomarnosti zadevne države članice v smislu člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005. Brez ustrezne presoje posebnih okoliščin obravnavane zadeve je namreč na podlagi nevložitve predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) (v okoliščinah, v katerih tak predlog ni bil nemogoč) ugotovilo, da je BIRB pri poskusu izterjave zadevnih zneskov ravnal malomarno.

88. V nadaljevanju bom najprej pojasnil, zakaj države članice ohranijo precejšnjo svobodo pri izbiri ukrepov, ki jih je treba uporabiti za zaščito finančnih interesov Evropske unije. Nato bom pojasnil, zakaj mora opredelitev malomarnosti države članice temeljiti na presoji posebnih okoliščin obravnavane zadeve.

a) Države članice ohranijo svobodo pri izbiri najustreznejših ukrepov za zaščito finančnih interesov Evropske unije

89. Kot sem že pojasnil, je državam članicam na podlagi Uredbe št. 1290/2005 naložena daljnosežna obveznost, da zaščitijo finančne interese Evropske unije. To je razvidno zlasti iz člena 9(1)(a) Uredbe, v katerem je določena obveznost, da države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov Evropske unije. Sodišče je v sodni praksi navedlo, da je ta zahteva poseben izraz splošne dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki je državam članicam naložena na podlagi člena 4(3) PDEU.³⁴

³¹ Točka 56 izpodbijane sodbe.

³² Točka 57 izpodbijane sodbe.

³³ Točka 62 izpodbijane sodbe.

³⁴ Sodbi z dne 11. oktobra 1990, Italija/Komisija (C-34/89, EU:C:1990:353, točka 12); z dne 21. februarja 1991, Nemčija/Komisija (C-28/89, EU:C:1991:67, točka 31), in z dne 21. januarja 1999, Nemčija/Komisija (C-54/95, EU:C:1999:11, točka 66).

90. Vendar – kot je poudarilo Sodišče – lahko nacionalni organi pri izterjavi neupravičeno izplačanih zneskov med različnimi ukrepi še naprej prosto izberejo tiste, za katere menijo, da so primerni za zaščito finančnih interesov Evropske unije.³⁵ To se ne sklada samo s samostojno vlogo, ki jo imajo države članice pri izvajanju nalog v okviru EKJS. Sklada se tudi z besedilom člena 9(1)(a) Uredbe št. 1290/2005: to, da države članice sprejmejo „potrebne“ ukrepe, namreč pomeni, da se od njih zahteva element presoje pri izbiri najustreznejših ukrepov za obravnavani položaj.

91. Svobodo, ki jo tako uživajo države članice pri izterjavi, je po eni strani mogoče pojasniti z dejstvom, da se lahko ukrepi, ki jih je treba sprejeti za izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov, med seboj zelo razlikujejo. Prav gotovo je to razlog za to, da Uredba št. 1290/2005 ne vsebuje nikakršnih podrobnih pravil v zvezi z ukrepi izterjave, ki jih morajo sprejeti države članice.

92. Po drugi strani in morda še pomembneje, to svobodo je mogoče pojasniti z osrednjo vlogo, ki jo imajo države članice v sistemu, vzpostavljenem z Uredbo št. 1290/2005. Kot je bilo že omenjeno, imajo v okviru Uredbe št. 1290/2005 države članice glavno vlogo pri ureditvi financiranja kmetijstva Unije. Prvič, akreditirane plačilne agencije v državah članicah so pristojne za izplačila upravičencem in preverjanje njihove upravičenosti. Izdatke, ki tako nastanejo za države članice, nato naknadno povrne Komisija iz proračuna Unije.³⁶ Drugič, države članice morajo tudi preveriti, ali je pomoč pravilno izplačana, ter preprečiti nepravilnosti, zagotoviti njihov pregon in izterjati zneske, izgubljene zaradi nepravilnosti ali malomarnosti na svojem ozemlju. V tem smislu je bil nadzor nad uporabo sredstev Unije „prenesen navzdol“ z institucij Unije na nacionalne organe.³⁷

93. Z vidika geografske bližine in ustrezne porabe javnih sredstev so nacionalni organi nedvomno v najboljšem položaju za izvajanje potrebnih preverjanj, pregon nepravilnosti, in če je to primerno, sprejetje ukrepov za izterjavo zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti. V posebnem okviru izterjave neupravičenih izplačil so ti organi gotovo prav tako v najboljšem položaju za to, da presodijo, kateri ukrepi bodo najverjetneje privedli do uspešnega izida.

94. Kljub temu pa je treba poudariti, da je svoboda držav članic vseeno omejena z dolžnostjo lojalnega sodelovanja, s katero se zahteva, da države članice v celotnem postopku izterjave ravnajo skrbno.³⁸ Kot je Splošno sodišče po mojem mnenju pravilno navedlo v izpodbijani sodbi, ta obveznost pomeni, da morajo države članice v celoti in hitro poskusiti izterjati zadevne zneske, tako da uporabijo vsa sredstva, ki so jim na voljo za uresničitev cilja zaščite finančnih interesov Evropske unije.³⁹ V nasprotnem primeru je treba šteti, da je država članica kršila splošno obveznost skrbnosti.

95. Vendar ali iz te obveznosti res izhaja splošna zahteva, da mora država članica pri poskusu izterjave neupravičeno izplačanih izvoznih nadomestil izčrpati vsa domača pravna sredstva?

96. Zdi se, da je to mnenje Splošnega sodišča. V izpodbijani sodbi je v bistvu menilo, da Kraljevina Belgija – ker se je odločila, da ne vloži predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) (čeprav bi ga lahko), s čimer je onemogočila, da bi navedeno sodišče vložilo vprašanje za predhodno odločanje pri Sodišču – ni uporabila vseh ukrepov, ki so ji bili na voljo za izterjavo zadevnih zneskov, zato je bila neizterjava posledica malomarnosti te države članice.

97. Kot bo razvidno v nadaljevanju, je Splošno sodišče do te ugotovitve prišlo, ne da bi ustrezno preučilo okoliščine obravnavane zadeve. Menim, da neizvedba take presoje pomeni napačno uporabo prava, zato bi moralo Sodišče izpodbijano sodbo razveljaviti.

35 Sodba z dne 21. januarja 1999, Nemčija/Komisija (C-54/95, EU:C:1999:11, točka 96).

36 Uvodni izjavi 9 in 10 Uredbe št. 1290/2005.

37 Glej https://ec.europa.eu/agriculture/fin/clearance/factsheet_en.pdf (dostopno 4. septembra 2018).

38 Glej sodno prakso, navedeno v opombi 34 zgoraj.

39 Točka 61 izpodbijane sodbe.

b) Opredelitev malomarnosti države članice mora temeljiti na presoji posebnih okoliščin obravnavane zadeve

98. Najprej je koristno povleči vzporednice med pristopom iz izpodbijane sodbe in pristopom Sodišča v zvezi z obveznostjo države članice, da izterja nezakonito državno pomoč, saj morajo države članice tudi v tem okviru sprejeti „vse potrebne ukrepe“ za to, da od prejemnikov izterjajo nezakonito državno pomoč. Neizterjavo nezakonite državne pomoči je mogoče upravičiti le tedaj, ko izterjava ni bila mogoča zaradi „absolutne nezmožnosti“, kar je koncept, ki ga Sodišče razlaga ozko.⁴⁰

99. V okviru državne pomoči je mogoče strogi pristop pojasniti ne le s tem, da je država članica sama povzročila nezakoniti položaj, ker je pomoč podelila v nasprotju s členom 107(1) PDEU. Pojasniti ga je mogoče tudi s potrebo po odpravi kakršnega koli izkrivljanja konkurence, ki bi ga lahko povzročila nezakonito podeljena pomoč.

100. Tudi v obravnavanem okviru ima lahko tak strogi pristop v zvezi z obveznostjo izterjave neupravičeno izplačanih zneskov nekaj prednosti. Zlasti bi se s tem, da bi se od držav članic sistematično zahtevalo, da izčrpajo vsa (redna) domača pravna sredstva, gotovo izboljšala predvidljivost in s tem zmanjšalo število sporov med Komisijo in državami članicami.

101. Vendar kot sem že pojasnil, se s sistemom, vzpostavljenim z Uredbo št. 1290/2005, državam članicam priznava precejšnja svoboda pri izbiri najustreznejših ukrepov za izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov. Ukrepi, ki jih je treba sprejeti za zaščito finančnih interesov Evropske unije, se namreč lahko od primera do primera razlikujejo. S tega vidika in zlasti glede na to, da se lahko države članice v postopku izterjave srečajo z zelo različnimi položaji, pomanjkljivosti strogega pristopa po mojem mnenju prevladajo nad zgoraj navedenimi prednostmi.

102. Država članica je lahko na primer s svojimi predlogi na nižji stopnji delno uspela. V takih okoliščinah bi lahko nadaljnja pritožba, če bi se sistematično zahtevala, ogrozila (vsaj delno) izterjavo. Torej izčrpanje vseh pravnih sredstev, ki so na voljo, z vidika finančnih interesov Evropske unije morda ni vedno najustreznejši način ukrepanja.

103. Do neizterjave zaradi malomarnosti države članice lahko dejansko pride v zelo različnih položajih. S tem je mogoče pojasniti, zakaj je Komisija na obravnavi posebej poudarila, da se po njenem mnenju člen 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 ne bi smel razlagati tako, da se z njim zahteva, da organi države članice na splošno in ne glede na posebne okoliščine zadeve sistematično izčrpajo vsa domača pravna sredstva, ki so na voljo. Komisija je poudarila, da je prej odločitev BIRB, da v posebnih okoliščinah te zadeve pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ne vloži predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012, tista, ki je povzročila malomarnost Kraljevine Belgije v smislu te določbe.

104. Strinjam se s Komisijo, da o tem, ali je pri izterjavi neupravičeno izplačanih zneskov na podlagi Uredbe št. 1290/2005 prišlo do opustitve, ki je privedla do kršitve obveznosti držav članic v okviru EKJS, ni mogoče odločiti abstraktno. Zato menim, da je treba za ugotovitev malomarnosti v smislu člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 presoditi vse upoštevne okoliščine.

105. Take okoliščine lahko vključujejo ukrepe izterjave, ki so na voljo, in tiste, ki so bili uporabljeni, izid postopka na različnih stopnjah, stroške, povezane s postopkom izterjave, možnosti za uspeh v teh postopkih ter višino zneskov, ki jih je treba izterjati, v primerjavi s stroški, povezanimi z nadaljnjo pritožbo.

⁴⁰ Glej na primer sodbo z dne 26. junija 2003, Komisija/Španija (C-404/00, EU:C:2003:373, točka 47 in navedena sodna praksa).

106. V zvezi s tem ugotavljam – kolikor je razvidno iz spisa – da je sporni sklep (katerega razglasitev ničnosti je Kraljevina Belgija predlagala pred Splošnim sodiščem) temeljil na ugotovitvi Komisije, da je BIRB ravnal malomarno, ker v posebnih okoliščinah te zadeve ni vložil predloga za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče).

107. Vsekakor menim, da v okoliščinah, v katerih je bil začet postopek izterjave, odgovor na vprašanje, ali je mogoče odločitev o nevlóžitvi nadaljnje pritožbe obravnavati kot opustitev, ki pomeni malomarnost, nikakor ni reševanje aritmetične naloge. Nasprotno, treba je upoštevati kar nekaj upoštevanih okoliščin. Razlog za to je zlasti dejstvo, da lahko države članice prosto odločajo o najustreznejših ukrepih za izterjavo neupravičeno izplačanih zneskov na podlagi Uredbe št. 1290/2005, torej uredbe, s katero niso določena podrobna pravila za izterjavo nupravičeni izplačil. Povedano drugače, malomarnosti ni mogoče preprosto predpostaviti, ker ni bil vložen predlog za revizijo pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče). Menim, da se odločitev o nevlóžitvi nadaljnje pritožbe po letih neuspešnega pravedanja precej razlikuje od na primer odločitve, da se sploh ne začne nikakršen postopek izterjave, ali neizvedbe preverjanj, ki se zahtevajo v skladu z upoštevanimi sektorskimi predpisi, kar zadeva upravičenost vlagateljev, pri čemer bi ti opustitvi nedvomno pomenili kršitev obveznosti držav članic v okviru EKJS.

108. Vendar Splošno sodišče kljub temu, da je na začetku priznalo potrebo po presoji okoliščin obravnavane zadeve,⁴¹ ni upoštevalo več pomembnih vidikov.

109. Zlasti ni pri dokazovanju malomarnosti upoštevalo teh okoliščin: (1) dejstva, da je družba Saint-Louis Sucre zahtevek BIRB uspešno izpodbijala pred dvema sodiščema; (2) možnosti za uspeh BIRB z nadaljnjim predlogom za revizijo, ki se nanaša na *pravna vprašanja*, še zlasti ob upoštevanju osrednje vloge, ki jo ima odvetnik, pristojen za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), v postopku pred tem sodiščem; (3) upoštevni vprašanj, za katera je BIRB Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče) predlagal, naj jih to predloži Sodišču v predhodno odločanje, razlogov, zakaj to sodišče navedenih vprašanj ni predložilo, in nato analize sodne prakse Sodišča, ki jo je opravila odvetnica, pristojna za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče),⁴² ter nazadnje, (4) višine zneska za izterjavo v primerjavi s stroški, povezanimi z nadaljnjo pritožbo, vključno z obrestmi, ki bi jih bilo treba plačati v primeru zavrnilne odločbe zadnjestopenjskega sodišča.

110. Tako sem prišel do učinkovitosti postopka predhodnega odločanja, določenega v členu 267 PDEU, to je trditve, pri kateri je posebej vztrajala Komisija in ki jo je podprlo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi.⁴³

111. Po mnenju Komisije je Kraljevina Belgija, ker pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ni vložila predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012, temu sodišču dejansko onemogočila, da bi pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe. Zato naj bi BIRB s svojim ravnanjem ogrozil učinkovitost postopka, določenega v členu 267 PDEU. Kot razumem, po mnenju Komisije že samo to zadostuje kot dokaz malomarnosti v obravnavani zadevi. Zdi se, da se s tem strinja tudi Splošno sodišče.⁴⁴

41 Točka 55 izpodbijane sodbe.

42 Iz spisa zadeve je razvidno, da je odvetnica, pristojna za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), s katero se je BIRB posvetoval, v svojem mnenju dokaj podrobno analizirala sodno prakso Sodišča.

43 Točki 57 in 59 izpodbijane sodbe.

44 Točke 57, 59 in 62 izpodbijane sodbe.

112. Seveda drži, da Cour de cassation (kasacijsko sodišče) ne more vložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago upoštevnih vprašanj prava Unije, če ni pri njem prej vložen predlog za revizijo. Vendar kljub temu menim, da zaradi te okoliščine še ni mogoče trditi, da za opredelitev, ali ravnanje zadevnih nacionalnih organov in v obravnavanem primeru posebej odločitev BIRB, da po negativnem mnenju odvetnice, pristojne za zastopanje pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), s katero so se ti organi posvetovali, ne vložijo predloga za revizijo, pomenita malomarnost, ni treba presoditi vseh upoštevnih okoliščin.

113. Iz informacij, ki jih ima na voljo Sodišče, ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve ni jasno razvidno, da bi Cour de cassation (kasacijsko sodišče), če bi BIRB pri njem vložil predlog za revizijo, Sodišču predložilo vprašanja. In še pomembneje, na podlagi teh informacij ni mogoče presoditi, v kolikšnem obsegu bi taka predložitev kakor koli vplivala na izid zadeve.⁴⁵

114. Res je sicer, da so države članice – in širše njihovi organi – nedvomno posebej odgovorni za zagotovitev, da s svojimi ravnanji ne ovirajo pravilnega delovanja sistema, vzpostavljenega s členom 267 PDEU. Vendar je treba kljub temu poudariti, da lahko Komisija na podlagi člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 zneske izloči iz financiranja Evropske unije le, če ugotovi nepravilnost ali malomarnost upravnih organov ali druge službe države članice.

115. Za uporabo te določbe se torej zahteva dokaz o tem, da so upravni organi države članice ravnali malomarno (ali da so ti organi vir nepravilnosti). Menim, da kljub posebni odgovornosti držav članic, navedeni v prejšnji točki, in temeljni vlogi člena 267 PDEU v pravnem sistemu Unije malomarnosti ni mogoče dokazati abstraktno na podlagi predpostavke, da bi Cour de cassation (kasacijsko sodišče) kot zadnjestopenjsko sodišče, če bi bil pri njem vložen predlog za revizijo, predložilo vprašanja Sodišču. Z drugimi besedami: ugotovitev Splošnega sodišča je morda pravilna ali pa tudi ne, vendar opredelitev, ali so bili organi držav članic *malomarni*, ni mogoča brez ustreznega upoštevanja posebnih okoliščin zadeve. Te okoliščine zajemajo razloge, iz katerih se je BIRB kot stranka v nacionalnem postopku odločil, da ne vložijo predloga za revizijo.

116. Kot sem že navedel, v izpodbijani sodbi taka presoja manjka.

117. Za konec želim navesti še zadnjo pripombo glede razlage člena 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005, kot je bila podana v izpodbijani sodbi. Naj kljub temu, da se ta pritožba ne nanaša posebej na ta vidik, pripomnim, da je Splošno sodišče, potem ko je ugotovilo, da Kraljevina Belgija ni ravnala dovolj skrbno, preprosto *predpostavilo*, da je bila neizterjava posledica malomarnosti te države.

118. Treba je poudariti, da je v členu 32(8)(a) Uredbe št. 1290/2005 navedeno, da mora neizterjava *nastati* zaradi malomarnosti. Zato menim, da povezave med neizterjavo in malomarnostjo ni mogoče predpostaviti, ampak mora biti, nasprotno, ustrezno dokazana na podlagi presoje okoliščin zadeve, torej presoje, ki je Splošno sodišče ni opravilo.

119. Na podlagi navedenega menim, da je Splošno sodišče – ker presoja, ki jo je opravilo v izpodbijani sodbi v zvezi z malomarnostjo, ni bila zadostna – pri ugotovitvi, da je neizterjava zadevnih zneskov nastala zaradi malomarnosti BIRB in torej Kraljevine Belgije v smislu člena 32(8) Uredbe št. 1290/2005, napačno uporabilo pravo. Zato bi bilo treba drugi del edinega pritožbenega razloga sprejeti.

⁴⁵ Na tem mestu je treba seveda ustrezno upoštevati načelo, izoblikovano v sodbi z dne 4. junija 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, točka 18). V skladu s to sodbo mora zadnjestopenjsko nacionalno sodišče v nekaterih okoliščinah vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe že v fazi preučitve dopustnosti zadeve, ki mu je predložena v odločanje.

VI. Posledice presoje

120. Ugotovil sem, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da je bila neizterjava posledica malomarnosti BIRB in torej Kraljevine Belgije v smislu člena 32(8) Uredbe št. 1290/2005. Pri ugotovitvi malomarnosti se namreč ni oprlo na ustrezno presojo posebnih okoliščin obravnavane zadeve.

121. Na podlagi pvega odstavka člena 61 Statuta Sodišča Sodišče razveljavi sodbo Splošnega sodišča, če je pritožba utemeljena. Če postopek to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi. Prav tako lahko zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

122. Ugotovil sem, da bi bilo treba drugi del edinega pritožbenega razloga sprejeti. Zato bi bilo treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

123. Glede na naravo napake Splošnega sodišča stanje postopka po mojem mnenju ne dovoljuje dokončne odločitve. Za vsebinsko odločitev bi morale namreč Sodišče preučiti upoštevne okoliščine, da bi tako presodilo, ali je odločitev o nevrožitvi predloga za revizijo sodbe z dne 3. maja 2012 pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) pomenila malomarnost Kraljevine Belgije. To vključuje presojo dejstev, kar bo laže opravilo Splošno sodišče.

124. Zato Sodišču predlagam, naj zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno razsojanje.

VII. Sklep

125. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj odloči tako:

- razveljavi sodbo Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. julija 2017, Belgija/Komisija, T-287/16;
- zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno odločanje;
- odločitev o stroških pridrži.