



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 7. maja 2019\*

„EKJS in EKSRP – Odhodki, izključeni iz financiranja – Odhodki Nemčije – Pavšalni finančni popravek, ki se uporabi iz naslova nezadostne pogostosti ključnih kontrol – Obveznost letnega izračuna in knjiženja obresti – Člena 31 in 32 Uredbe (ES) št. 1290/2005 – Člen 6(h) Uredbe (ES) št. 885/2006 – Obveznost obrazložitve – Sorazmernost“

V zadevi T-239/17,

**Zvezna republika Nemčija**, ki sta jo sprva zastopala D. Klebs in T. Henze, nato D. Klebs, agent,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata D. Triantafyllou in M. Zalewski, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev delne ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2017/264 z dne 14. februarja 2017 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 2017, L 39, str. 12) v delu, v katerem se nanaša na Zvezno republiko Nemčijo,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi A. M. Collins, predsednik, M. Kancheva (poročevalka), sodnica, in G. De Baere, sodnik,

sodna tajnica: N. Schall, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 13. novembra 2018

izreka naslednjo

**Sodbo**

[...]

\* Jezik postopka: nemščina.

## Pravo

[...]

### *Prvi tožbeni razlog: neobstoj napačnosti izračuna in izkaza obresti*

- 29 Zvezna republika Nemčija trdi, da izpodbijani sklep krši povezane določbe člena 31(1) in člena 32(5) Uredbe št. 1290/2005 in člena 6(h) ter Priloge III k Uredbi št. 885/2006. V zvezi s tem trdi, da niti člen 32 Uredbe št. 1290/2005, niti sodna praksa Splošnega sodišča, niti sektorske določbe zakonodaje o izvoznih nadomestilih, niti delovni dokument AGRI-2007-62817-03-00, niti Smernice št. 1 o predložitvi preglednic iz Priloge III in Priloge IIIa k Uredbi št. 885/2006 Komisiji do 1. februarja 2009 (v nadaljevanju: Smernice št. 1) ne nalagajo obveznosti glede letnega izračuna in knjiženja obresti zaradi njihovega pripisa na podlagi pravila 50/50. Zato ob tem, da nemški organi niso kršili določb prava Unije glede izračuna in izkaza obresti, finančni popravek v višini 5 %, ki ga je Komisija uporabila v izpodbijanem sklepu, ni upravičen.
- 30 Natančneje, Zvezna republika Nemčija primarno trdi, da člen 32 Uredbe št. 1290/2005 določa samo splošno porazdelitev izgub v skladu s pravilom 50/50, tako da obresti in sankcije ravno tako v višini polovice odpadejo na Unijo in države članice in se ne štejejo za plačane s strani držav članic zgolj zaradi delitve glavne terjatve. Tako ocenjuje, da je edina zahteva zakonodajalca Unije to, da se ločeno navedejo različni zneski, ki jih je treba izterjati, zato da se po potrebi omogoči ločena razporeditev posameznih, še neizterjanih, zneskov.
- 31 Podredno Zvezna republika Nemčija po eni strani trdi, da je letno knjiženje obresti pravno zavezujoče predpisano šele od začetka veljavnosti Uredbe št. 1306/2013 in Izvedbene uredbe št. 908/2014, ki naj se za to zadevo ne bi uporabljali. Po drugi strani trdi, da je Komisija kršila Smernice št. 1 z zahtevo po posodobitvi obresti konec vsakega proračunskega leta.
- 32 Komisija vse te trditve izpodbija in poudarja, da prvi tožbeni razlog temelji na napačni razlagi člena 31(1) in člena 32(5) Uredbe št. 1290/2005 v povezavi s členom 6(h) Uredbe št. 885/2006. V bistvu trdi, da sicer nobena določba prava Unije konkretno ne ureja obveznosti knjiženja obresti, vendar se preglednica iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006 jasno sklicuje na zahteve iz člena 6(h) te uredbe, na podlagi katerega morajo biti informacije glede zneskov, navedenih v tej preglednici, letno sporočene Komisiji. Po mnenju te institucije iz te določbe v povezavi s členom 32 Uredbe št. 1290/2005 izhaja, da obstaja obveznost letnega knjiženja zneskov, ki so priglašeni v preglednici iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006.
- 33 Najprej je treba ugotoviti, da poizkuša Zvezna republika Nemčija v okviru prvega tožbenega razloga dokazati, da je treba izpodbijati sklep glede na njen prvi tožbeni zahtevek razglasiti za nič, ker je Komisija z uporabo finančnega popravka iz naslova pomanjkljivosti ključnih kontrol, ki izhaja iz kršitve obveznosti letnega knjiženja in izračuna obresti, ki jo ima Zvezna republika Nemčija, kršila člen 31 in člen 32(5) Uredbe št. 1290/2005 v povezavi s členom 6(h) in Prilogo III k Uredbi št. 885/2006.
- 34 Zato je treba v okviru obravnave prvega tožbenega razloga ugotoviti, ali je obstajala obveznost letnega izračuna in izkaza obresti, ki jo ima Zvezna republika Nemčija, zato da se dokaže morebitna kršitev prava Unije. Vprašanje, ali je bila uporaba finančnega popravka v tem primeru po eni strani upravičena, in po drugi, ali je bil ta popravek sorazmeren, bo obravnavano v okviru petega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti.

- 35 Poleg tega je treba opozoriti, da je preglednica iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006 instrument za izračun zneskov, ki se v okviru uporabe pravila 50/50 pripišejo državam članicam. Iz tega izhaja, da obveznost izračuna obresti na letni osnovi nujno predpostavlja, da se predhodno sprejme knjiženje za proračunsko leto, ki je določeno v skladu z vzorcem iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006, tako da obveznost izračuna in knjiženja obresti na letni osnovi logično pomeni eno in isto obveznost.
- 36 Poleg tega se člen 32 Uredbe št. 1290/2005, ki se nanaša na obveznosti držav članic glede izterjave zneskov od prejemnikov, ki so storili nepravilnosti ali so ravnali malomarno, v odstavku 5 nanaša na posebne primere, v katerih država članica ni izterjala zneskov bodisi v štirih letih po datumu prve upravne ali sodne ugotovitve bodisi v osmih letih, če je izterjava v postopku pred nacionalnimi sodnimi organi. Za take primere je tako navedeno, da „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“.
- 37 V skladu s sodno prakso se razdelitev finančne odgovornosti na enake dele med zadevno državo članico in proračunom Unije, kot je določena v členu 32(5) Uredbe št. 1290/2005, uporablja za vse učinke finančne narave, povezane z neizterjavo neupravičeno izplačanih zneskov, med katere spadajo zlasti glavnice in pripadajoče obresti, ki bi morale biti nakazane v skladu s členom 32(1) te uredbe (sodba z dne 24. novembra 2015, Nizozemska/Komisija, T-126/14, EU:T:2015:875, točka 76; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 22. aprila 2010, Italija/Komisija, T-274/08 in T-275/08, EU:T:2010:154, točke 39, 41 in 44).
- 38 V zvezi s tem je treba poudariti, da „neizterjani zneski“ v smislu člena 32(3) in (5) Uredbe št. 1290/2005 zajemajo glavnico, obresti in sankcije.
- 39 Poleg tega člen 6 Uredbe št. 885/2006 določa, da letni računovodski izkazi iz člena 8(1)(c)(iii) Uredbe št. 1290/2005, ki jih je treba sporočiti Komisiji, med drugim vključujejo preglednico neupravičenih izplačil, ki jih je treba izterjati na koncu proračunskega leta in ki izhajajo iz nepravilnosti v smislu člena 1(2) 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), „vključno s kakršnimi koli sankcijami in obrestmi na ta izplačila“, po vzorcu iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006.
- 40 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, temveč tudi njen okvir in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je ta določba (glej sodbi z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa, in z dne 6. oktobra 2005, Sumitomo Chemical in Sumika Fine Chemicals/Komisija, T-22/02 in T-23/02, EU:T:2005:349, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 41 Glede na ta načela je treba preučiti, ali je treba člen 6(h) Uredbe št. 885/2006 razumeti tako, da države članice zavezuje k letnemu izračunu in knjiženju „neupravičenih izplačil, ki jih je treba izterjati“, v preglednici, določeni v Prilogi III k tej uredbi.
- 42 Najprej je treba poudariti, da člen 6 Uredbe št. 885/2006 spada v poglavje 2, naslovljeno „Potrditev obračunov“, enako kot člen 32(5) Uredbe št. 1290/2005, ki spada pod naslov IV „Potrditev obračunov in nadzor Komisije“.
- 43 Na prvem mestu, kaže, da se lahko na odgovor na vprašanje letnega izračuna in knjiženja obresti sklepa iz jezikovne razlage člena 6(h) Uredbe št. 885/2006. Poudariti je treba namreč, prvič, da dikcija „neupravičena izplačila, ki jih je treba izterjati na koncu proračunskega leta“, pomeni, da je treba v okviru predložitve letnih obračunov Komisiji slednji sporočiti vse zneske, ki na koncu proračunskega leta oziroma, drugače povedano, na koncu leta še niso bili izterjani. Drugič, iz dikcije „vključno

s kakršnimi koli sankcijami in obrestmi na ta izplačila“ jasno izhaja, da ti zneski ne zajemajo le neupravičenih izplačil temveč tudi obresti. Tretjič, ker so ti zneski zajeti v letnih obračunih, se nujno knjižijo letno.

- 44 Na drugem mestu, ta jezikovna razlaga je v skladu s splošno sistematiko postopka potrditve obračunov, ki je, kot je Komisija poudarila v svojih vlogah, leten. Člen 32(5) Uredbe št. 1290/2005 in člen 6(h) Uredbe št. 885/2006 je namreč treba razlagati glede na uvodno izjavo 23 Uredbe št. 1290/2005, v skladu s katero mora „Komisija letno izvesti potrditev obračunov“ akreditiranih plačilnih agencij, poleg tega pa mora „odločitev o potrditvi obračunov [...] zajemati celovitost, točnost in verodostojnost predloženih računov“. Iz tega izhaja, da se mora Komisija v postopku potrditve prepričati, da se nobeden od zneskov, navedenih v letnih obračunih, ne izogne potrjevanju. Zato morajo biti podatki o saldu terjatev in izterjav v državah članicah, ki so posredovani v preglednici iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006 in priloženi k letnemu obračunu plačilnih agencij, nujno letno posodobljeni, zato da so obračuni teh organizacij ob koncu proračunskega leta točni in posodobljeni zaradi njihove potrditve.
- 45 Na tretjem mestu, iz preambule Uredbe št. 1290/2005 in zlasti iz njenih uvodnih izjav 25 in 26 izhaja, da je namen sistema finančne soodgovornosti, uvedenega s členom 32(5) te uredbe, varovanje finančnih interesov proračuna Unije, tako da se zadevni državi članici pripiše del zneskov, dolgovanih zaradi nepravilnosti, ki niso bili izterjani v razumnem roku. Kot upravičeno poudarja Komisija, zaradi neobstoja letnega izračuna in posodobitve zamudnih obresti v preglednici iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006, ki je namenjena izračunu zneskov, ki jih v skladu s pravilom 50/50 poravnajo države članice, ni bilo mogoče poznati točnega zneska zamudnih obresti, ki bi jih bilo treba pripisati Zvezni republiki Nemčiji. Zato netočnost podatkov, posredovanih s preglednico iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006, ni združljiva z varovanjem finančnih interesov proračuna Unije, saj je v zvezi s tem tako podano tveganje, da se bodo zamudne obresti, ki bi jih bilo treba v skladu s pravilom 50/50 pripisati zadevni državi članici, poravnale iz tega proračuna.
- 46 Poleg tega je treba poudariti – kot trdi Zvezna republika Nemčija – da vzorčna preglednica iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006 na prvi pogled ne nalaga nobene izrecne obveznosti knjiženja obresti v stolpcu, ki je namenjen popravku glavne terjatve, vendar iz sodne prakse izhaja, kadar se ob koncu proračunskega leta na podlagi sektorskih predpisov Unije od glavnih terjatev dolgujejo obresti, da je treba za te terjatve obresti šteti, da izhajajo iz iste nepravilnosti v smislu člena 1(1) Uredbe št. 2988/95, kot je tista, ki je povzročila izterjavo neupravičeno prejetih zneskov, ki so glavna terjatev (sodba z dne 2. marca 2017, Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, točka 42). Ker je treba znesek prvotne terjatve vsako leto prilagoditi glede na delno ali popolno izterjavo obresti, dolgovanih od te terjatve, je treba obresti posodobiti ob koncu vsakega proračunskega leta v obliki popravljenega zneska in jih zato knjižiti skupaj z glavno terjatvijo v preglednico v zvezi z nepravilnostmi. Iz tega nujno izhaja, da je treba obresti knjižiti v stolpcu preglednice iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006, namenjenem popravku glavne terjatve.
- 47 Nazadnje, glede trditve Zvezne republike Nemčije, da točka 2 E Priloge I k Uredbi št. 885/2006 in člen 5 Uredbe Komisije (ES) št. 883/2006 z dne 21. junija 2006 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 v zvezi z vodenjem računovodskih evidenc plačilnih agencij, izjavami o izdatkih in prejemkih ter pogojih za povračila izdatkov v okviru EKJS in EKSRP (UL 2006, L 171, str. 1), na katera se Komisija sklicuje v obvestilu iz leta 2015, ne vsebujeta nobene zahteve glede prikaza podatkov v Prilogi III k tej Uredbi št. 885/2006, je treba po eni strani poudariti, da je v tej točki glede postopkov v zvezi s terjatvami navedeno, da se „vsa merila iz točk 2 A do D [...] smiselno uporabljajo za prelevmane, zapadla jamstva, povrnjena izplačila, namenske prejemke itd., ki jih mora agencija izterjati v imenu EKJS in EKSRP“. V točki 2 C Priloge I k Uredbi št. 885/2006 pa je določeno, da plačilna agencija sprejme postopke, ki so zasnovani tako, da „so mesečna, četrletna (za EKSRP) in letna poročila celovita, točna in pravočasna ter da se vse napake ali opustitve odkrijejo in popravijo, zlasti s preverjanji in uskladitvami, izvedenimi v časovnih razmikih“. Zato točka 2 E Priloge I k Uredbi



št. 885/2006 določa, da morajo biti postopki glede terjatev zasnovani v skladu z zahtevami iz točke 2 C. Ugotoviti je torej treba, da ta priloga vsebuje zahtevo glede prikaza podatkov v okviru potrditve obračunov EKJS, čeprav se izrecno ne nanaša na Prilogo III.

- 48 Po drugi strani je treba ugotoviti, kot je to storila Zvezna republika Nemčija, da člen 5 Uredbe št. 883/2006, ki določa splošna pravila, ki se uporabljajo za izjavo o odhodkih in namenskih prejemkih, dejansko ne vsebuje nobene zahteve glede prikaza podatkov v Prilogi III k Uredbi št. 885/2006. Ker pa člen 32(5) Uredbe št. 1290/2005 v povezavi s členom 6(h) in Prilogo III k Uredbi št. 885/2006 nalaga obveznost letnega knjiženja in izračuna obresti, trditev, da člen 5 Uredbe št. 883/2006 ne vsebuje nobene zahteve glede prikaza podatkov v preglednici iz Priloge III, ni upoštevana.
- 49 Glede na prej navedeno je torej treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija napačno zatrjuje, da je Komisija uporabila napačno razlago člena 32(5) Uredbe št. 1290/2005 v povezavi s členom 6(h) in Prilogo III k Uredbi št. 885/2006.
- 50 Ugotovitve iz točke 49 zgoraj ne omajajo drugih trditev Zvezne republike Nemčije.
- 51 Prvič, trditev, da je Komisija z zahtevo po izračunu obresti na letni osnovi kršila Smernice št. 1, temelji na tem, da Zvezna republika Nemčija napačno razlaga ta dokument. Iz Smernic št. 1 namreč izhaja, da so med podatki, prikazanimi v preglednici iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006, vsi zneski, ki ustrezajo neupravičenim izplačilom, vključno z obrestmi in sankcijami, ki se nanje nanašajo in ki jih je treba posodobiti ob koncu tekočega leta, zato da se določijo zneski, ki se dolgujejo v naslednjem proračunskem letu.
- 52 Drugič, ravno tako je treba zavrniti trditev, da izrecna uvedba obveznosti letnega izračuna in knjiženja obresti z Uredbo št. 1306/2013 in Izvedbeno uredbo št. 908/2014 dokazuje, da pred začetkom veljavnosti teh uredb Komisija ni ocenila, da bi bilo treba na letni osnovi opraviti izračun in izkaz obresti. Uredba št. 1306/2013 in Izvedbena uredba št. 908/2014 namreč nista bistveno spremenili pravnega položaja na področju priglasitve obresti, ki ostajajo za izterjavo, ker je obveznost letnega izračuna in izkaza obresti obstajala v skladu z Uredbo št. 1290/2005 in Uredbo št. 885/2006.
- 53 Zlasti je treba poudariti, da zaradi začetka veljavnosti Uredbe št. 1306/2013 in Izvedbene uredbe št. 908/2014 upoštevene določbe Uredbe št. 1290/2005 in Uredbe št. 885/2006 niso bile bistveno spremenjene. Člen 6(h) Uredbe št. 885/2006 in člen 29(f) Izvedbene uredbe št. 908/2014 v bistvu nalagata enako obveznost, da se Komisiji sporočijo vsi zneski, ki ob koncu proračunskega leta še niso bili izterjani, in sicer na podlagi Priloge III v primeru Uredbe št. 885/2006 in na podlagi Priloge II v primeru Izvedbene uredbe št. 908/2014. Zgolj to, da je bil v zadnjenavedeni prilogi dodan stolpec „Z“, namenjen letni priglasitvi zneskov obresti, ki ostajajo za izterjavo, kot nepravilnosti, ugotovljene po 16. oktobru 2014, ne vpliva na to ugotovitev.
- 54 Poleg tega v nasprotju s tem, kar navaja Zvezna republika Nemčija, razlika v Smernicah št. 5 o predložitvi preglednic iz Priloge II in Priloge III k Izvedbeni uredbi št. 908/2014 Komisiji za proračunsko leto N med „starimi“ primeri nepravilnosti in „novimi“ primeri v vzorčni preglednici, na katero se nanaša člen 29(f) Izvedbene uredbe št. 908/2014, ravno tako ne omogoča ugotovitve o bistveni spremembi pravnega položaja na področju priglasitve neizterjanih obresti. Poudariti je namreč treba, kot je to storila Komisija, da tako razlikovanje velja le v okviru uporabe prehodne določbe člena 41(5) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 907/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s plačilnimi agencijami in ostalimi organi, finančnim upravljanjem, potrditvijo obračunov, varščinami in uporabo eura (UL 2014, L 255, str. 18), ker se s to določbo razlikuje med, po eni strani, primeri, v katerih je do prve upravne ali sodne ugotovitve prišlo pred 16. oktobrom 2014, kar so stari primeri, in, po drugi strani, primeri, v katerih je do take ugotovitve prišlo po 16. oktobru 2014, kar so novi primeri.

- 55 Poleg tega Zvezna republika Nemčija ne more trditi, da je Komisija v svojem dopisu z dne 29. novembra 2016, ki vsebuje njeno dokončno stališče, sprejela protislovno argumentacijo, ker zahteva glede letnega izračuna in knjiženja obresti ni izrecno navedena niti v členu 6(h) Uredbe št. 885/2006 niti v členu 29(f) Izvedbene uredbe št. 908/2014, vendar ostaja dejstvo, da taka zahteva izhaja iz besedila člena 6(h) Uredbe št. 885/2006, razlaganega glede na splošno sistematiko postopka potrditve obračunov in cilje, ki jim sledi ureditev in ki v bistvu določa enako obveznost kot člen 29(f) Izvedbene uredbe št. 908/2014.
- 56 Glede na zgoraj navedeno je treba šteti, da Komisija ni kršila člena 31 in člena 32(5) Uredbe št. 1290/2005 v povezavi s členom 6(h) in Prilogo III k Uredbi št. 885/2006 in da je torej upravičeno menila, da obstaja obveznost letnega izračuna in knjiženja obresti od neizterjanih zneskov, ki so posledica nepravilnosti ali malomarnosti, v preglednici iz Priloge III k Uredbi št. 885/2006 zaradi uporabe pravila 50/50.

[...]

Iz teh razlogov je

#### SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

Collins

Kancheva

De Baere

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 7. maja 2019.

Podpisi