



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 6. oktobra 2015*

„Predhodno odločanje — Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Zaščita finančnih interesov Evropske unije — Člena 1(2) in 3(1), prvi pododstavek — Vračilo izvoznega nadomestila — Zastaralni rok — Začetek teka (dies a quo) — Dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta — Nastanek škode — Nadaljevana kršitev — Kršitev v določenem trenutku“

V zadevi C-59/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Finanzgericht Hamburg (finančno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 13. decembra 2013, ki je prispela na Sodišče 7. februarja 2014, v postopku

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export

proti

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, J. Malenovský, M. Safjan, sodnika, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export D. Ehle, odvetnik,

— za grško vlado I. Chalkias in E. Leftheriotou, agenta,

— za Evropsko komisijo J. Baquero Cruz, P. Rossi in B. Eggers, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. junija 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 1(2) in 3(1), prvi pododstavek, 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 Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export in Hauptzollamt Hamburg-Jonas (glavni davčni urad v kraju Hamburg-Jonas, v nadaljevanju: Hauptzollamt) glede vračila izvoznih nadomestil.

Pravni okvir

Uredba št. 2988/95

- 3 Člen 1 Uredbe št. 2988/95 določa:

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

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

- 4 Člen 3(1) te uredbe določa:

„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.

V primeru nadaljevanja ali ponavljanja nepravilnosti teče zastaranje od dneva, ko so nepravilnosti prenehale. [...]

[...]“

- 5 Člen 4 navedene uredbe se nanaša na upravne ukrepe za povrnitev neupravičeno pridobljenih koristi. Člen 5 iste uredbe določa upravne kazni, do katerih lahko pripeljejo namerna nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti.

Uredba (EGS) št. 565/80

- 6 V skladu s členom 5(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 565/80 z dne 4. marca 1980 o predplačilu izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 4, str. 156), preden je bila razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 1713/2006 z dne 20. novembra 2006 o odpravi predfinanciranja izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL L 321, str. 11), „[se] [n]a zahtevo stranke [...] izplača znesek, ki je enak izvoznemu nadomestilu, takoj ko so proizvodi ali blago v postopku carinskega skladiščenja ali v prosti coni, zato da se izvozijo v določenem roku“.

- 7 Člen 6 te uredbe je določal:

„Ugodnosti ureditve iz te uredbe so odvisne od predložitve varščine, s katero se jamči vračilo zneska, ki je enak plačanemu znesku in dodatnemu znesku.

Brez poseganja v primere višje sile zapade ta varščina v celoti ali delno:

- če znesek ni bil vrnjen, kadar ni bilo izvoza v roku iz členov 4(1) in 5(1),
ali
- če se izkaže, da ne obstaja pravica do izvoznega nadomestila, ali če je obstajala pravica do nižjega nadomestila.“

Uredba (EGS) št. 3665/87

- 8 Člen 17(1) Uredbe Komisije (EGS) št. 3665/87 z dne 27. novembra 1987 o skupnih podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL L 351, str. 1), preden je bila razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 800/1999 z dne 15. aprila 1999 o skupnih podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 129), je določal:

„Proizvode je treba v nespremenjenem stanju uvoziti v tretjo državo ali eno od tretjih držav, za katere velja nadomestilo, v 12 mesecih od datuma sprejetja izvozne deklaracije [...]“

- 9 Člen 18(1) te uredbe je določal:

„Opravljenе carinske formalnosti za sprostitev v prosti promet se dokažejo:

- (a) s predložitvijo carinskega dokumenta ali njegovega prepisa ali kopije; ta prepis ali kopijo mora overiti urad, ki je potrdil izvirnik, organ zadevne tretje države ali organ države članice;

ali

- (b) s predložitvijo potrdila o odpremi, ki je izdano na obrazcu, ki ustreza vzorcu v Prilogi II v enem ali več uradnih jezikih Skupnosti in v jeziku, ki se uporablja v zadevni tretji državi

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 10 Hauptzollamt je z odločbami, sprejetimi v letih 1992 in 1993, tožeči stranki v postopku v glavni stvari v zameno za zagotovitev jamstva vnaprej odobril izvozna nadomestila v skladu s členoma 5(1) in 6 Uredbe št. 565/80. Ta vnaprejšnja plačila so se nanašala na več pošilk govejega mesa, skladiščenih zaradi njihovega izvoza.
- 11 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je z dopisom z dne 10. avgusta 1993 Hauptzollamt poslala carinsko deklaracijo št. 79/239, ki so jo 9. marca 1993 izdali jordanski carinski organi. V tej deklaraciji je bila potrjena sprostitev pošiljke govejega mesa, ki jo je izvozila tožeča stranka v postopku v glavni stvari, v promet v Jordaniji. Hauptzollamt je 30. aprila 1996 in 4. marca 1998 sprostil jamstva, ki jih je dala slednja.
- 12 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je od 28. februarja do 14. marca 1998 opravil inšpekcijski pregled, ob katerem se je izkazalo, da je bila carinska deklaracija, ki so jo izdali jordanski organi, razveljavljena pred prejemom uvoznih dajatev in da je bila zadevna pošiljka govejega mesa dejansko ponovno izvožena v Irak.

- 13 Hauptzollamt je z odločbo z dne 23. septembra 1999 odredil vračilo zneska 103.289,89 EUR. Po pritožbi, ki jo je tožeča stranka v postopku v glavni stvari vložila zoper odločbo o vračilu, je bil ta znesek z odločbo z dne 26. septembra 2011 znižan na 59.545,70 EUR. V preostalem je bila pritožba zavrnjena z odločbo z dne 23. januarja 2012.
- 14 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 5. februarja 2012 pri Finanzgericht Hamburg vložila tožbo, s katero je predlagala razglasitev ničnosti treh zgoraj navedenih odločb. Trdi, da je pravica do vračila zastarala. Po njenem mnenju zastaralni rok v skladu s členom 3(1) Uredbe št. 2988/95 ne začne teči ob sprostitev jamstva, ampak v trenutku, ko je bila nepravilnost storjena. V členu 1(2) Uredbe št. 2988/95 naj bi se namreč pojem „nepravilnost“ navezoval na dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta. Zato naj bi se bilo treba za ugotovitev, ali je dejanje vračila neupravičeno izplačanega zneska zastaralo, opreti na datum predložitve carinske deklaracije, ki so jo izdali jordanski organi, to je 10. avgust 1993.
- 15 Predložitveno sodišče se nagiba k mnenju, da začne zastaralni rok teči neodvisno od trenutka nastanka škode z dejanjem ali opustitvijo gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev določbe prava Unije. Taka razlaga naj bi izhajala iz členov 1(2) in 3(1) Uredbe 2988/95. Prvič, iz člena 1(2) te uredbe je namreč razvidno, da zakonodajalec Unije, ki je to določbo napisal v pogojniku, pojma „nepravilnost“ ne navezuje na nastanek škode, ampak na ravnanje gospodarskega subjekta, ki lahko pomeni nepravilnost tudi, če „bi povzročilo“ škodo proračunu Unije. Drugič, iz besedila člena 3(1), prvi pododstavek, navedene uredbe, v katerem je sklicevanje na „storitev nepravilnosti“, naj bi izhajalo, da zakonodajalec Unije začetka teka zastaralnega roka ni želel navezati na „nastanek“, ampak na „storitev“ nepravilnosti, namreč na ravnanje gospodarskega subjekta, ki mora pomeniti kršitev določbe prava Unije.
- 16 Predložitveno sodišče kljub temu meni, da je vprašanje začetka zastaralnega roka v primerih, v katerih je bila kršitev določb prava Unije odkrita šele po nastanku škode, možno presoditi drugače. Mogoče bi bilo namreč šteti, da se za pojem „nepravilnost“ iz člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 zahteva izpolnitev dveh pogojev, to je ravnanje gospodarskega subjekta in škoda, ki iz tega nastane.
- 17 Če bi zastaralni rok, določen v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 začel teči šele z dnem nastanka škode, se predložitveno sodišče sprašuje, ali „škoda“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 nastane ob izplačilu zneska vnaprejšnjega plačila, ki je enak izvoznemu nadomestilu, ali pa šele od datuma dokončne odobritve izvoznega nadomestila s sprostitvijo jamstva.
- 18 V teh okoliščinah je Finanzgericht Hamburg prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali za nepravilnost, ki je potrebna, da začne teči zastaralni rok na podlagi člena (3)(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, in ki je opredeljena v členu (1)(2) iste uredbe v primeru, v katerem je bila kršitev določbe Skupnosti odkrita šele po nastanku škode, poleg dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta kumulativno velja pogoj, da je bila povzročena škoda za splošni proračun Unije ali za proračunska sredstva, ki jih Unija upravlja, tako da začne zastaralni rok teči šele od nastanka škode, ali pa začne zastaralni rok neodvisno od trenutka nastanka škode teči že z dejanjem ali opustitvijo gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev določbe [prava Unije]?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da zastaralni rok začne teči šele z nastankom škode:
- ali gre – v povezavi z vračilom dokončno odobrenega izvoznega nadomestila – že za škodo v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95, če je bil izvozniku izplačan znesek, ki je enak izvoznemu nadomestilu, v smislu člena 5(1) Uredbe št. 565/80, ne da bi se to jamstvo na podlagi člena 6 te uredbe že sprostilo, ali pa gre za škodo šele v trenutku sprostitev jamstva oziroma dokončne odobritve izvoznega nadomestila?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 19 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerih je bila kršitev določbe prava Unije odkrita šele po nastanku škode, člena 1(2) in 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da zastaralni rok začne teči od datuma nastanka škode za proračun Unije ali za proračunska sredstva, ki jih Unija upravlja, ali pa začne ta rok neodvisno od tega datuma teči že z dejanjem ali opustitvijo gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije.
- 20 Najprej je treba spomniti, prvič, da se pravilo o štiriletnem zastaralnem roku, določeno v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, ob neobstoju sektorskih predpisov Unije ali nacionalnih predpisov, ki bi določali posebno ureditev zastaranja, uporablja za nepravilnosti, ki škodujejo finančnim interesom Unije (glej v tem smislu sodbo Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:190, točki 39 in 40 ter navedena sodna praksa).
- 21 Drugič, navesti je treba, da se člen 3(1) Uredbe št. 2988/95 v obravnavanem primeru uporabi, čeprav dejstva v postopku v glavni stvari segajo v leti 1992 in 1993. Sodišče je namreč že razsodilo, da se zastaralni rok, določen v tej določbi, uporabi za nepravilnosti, storjene pred začetkom veljavnosti te uredbe (glej v tem smislu sodbo Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 34).
- 22 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri določitvi obsega določb prava Unije, v obravnavanem primeru členov 1(2) in 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, upoštevati njuno besedilo, njun kontekst in njune cilje hkrati (sodba Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 23 V skladu z besedilom člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 pregon zastara v štirih letih od storitve nepravilnosti. V členu 1(2) te uredbe je pojem „nepravilnost“ opredeljen kot 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.
- 24 Za storitev nepravilnosti, zaradi katere začne teči zastaralni rok, se torej zahteva izpolnitev dveh pogojev, to je dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije, in škoda ali potencialna škoda za proračun Unije.
- 25 V okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, v katerih je bila kršitev prava Unije odkrita šele po nastanku škode, začne zastaralni rok teči od storitve nepravilnosti, to je od trenutka, ko pride do dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije, in do škode za proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih ta upravlja.
- 26 Taka ugotovitev je v skladu s ciljem Uredbe št. 2988/95, ki je na podlagi njenega člena 1(1) zaščita finančnih interesov Unije. *Dies a quo* nastopi namreč na dan dogodka, ki se zgodi pozneje, to je ali na dan nastanka škode, če ta škoda nastane po dejanju ali opustitvi, ki pomeni kršitev prava Unije, ali na dan tega dejanja ali te opustitve, če je bila zadevna korist dodeljena pred navedenim dejanjem ali navedeno opustitvijo. Uresničevanje cilja zaščite finančnih interesov Unije je s tem olajšana.
- 27 Poleg tega te ugotovitve ni mogoče omajati s trditvijo grške vlade, da *dies a quo* nastopi na dan, ko pristojni organi odkrijejo nepravilnost. Ta trditev je namreč v nasprotju s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero dan, ko so organi izvedeli za nepravilnost, ne vpliva na začetek zastaralnega roka (sodba Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 67).

- 28 Poleg tega ima v skladu s sodno prakso Sodišča uprava splošno dolžnost skrbnega ravnanja pri preverjanju pravilnosti plačil, ki jih je izvedla in ki bremenijo proračun Unije (sodba Ze Fu Fleischhandel GmbH in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 44). Če bi se priznalo, da *dies a quo* ustreza dnevu odkritja zadevne nepravilnosti, bi bilo to v nasprotju s to obveznostjo skrbnega ravnanja.
- 29 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 1(2) in 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerih je bila kršitev določbe prava Unije odkrita šele po nastanku škode, zastaralni rok začne teči od trenutka, ko nastaneta dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije, in škoda za proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih ta upravlja.

Drugo vprašanje

- 30 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, kdaj v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, nastane „škoda“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95.
- 31 Pred odgovorom na to vprašanje je treba spomniti na časovno zaporedje dejstev v postopku v glavni stvari. Prvič, tožeči stranki v postopku v glavni stvari je bil v letih 1992 in 1993 z vnaprejšnjim plačilom odobren znesek, enak izvoznemu nadomestilu, v skladu s členom 5(1) Uredbe št. 565/80. Drugič, tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 10. avgusta 1993 v skladu s členoma 17(3) in 18(1) Uredbe št. 3665/87 predložila carinsko deklaracijo, ki so jo izdali jordanški organi, kot dokaz opravljenih carinskih formalnosti za sprostitev v promet v Jordaniji. Tretjič, 30. aprila 1996 in 4. marca 1998 so bila jamstva, dana ob odobritvi vnaprejšnjega plačila, v skladu s členom 6 Uredbe št. 565/80 sproščena.
- 32 V teh okoliščinah je treba navesti, da „škoda“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 nastane na dan, ko je sprejeta odločba o dokončni odobritvi zadevne koristi, v obravnavanem primeru izvoznih nadomestil. Od takrat namreč dejansko obstaja škoda za proračun Unije. Za to škodo ni mogoče šteti, da je obstajala pred dnem dokončne odobritve te koristi, saj bi sicer zastaralni rok za vračilo te koristi lahko tekkel že od takrat, ko ta še ni bila dodeljena.
- 33 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(2) Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, škoda nastane, ko je bila sprejeta odločba o odobritvi izvoznega nadomestila zadevnemu izvozniku.

Stroški

- 34 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 (četrti senat) razsodilo:

1. Člena 1(2) in 3(1), prvi pododstavek, Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti je treba razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerih je bila kršitev določbe prava Unije odkrita šele po nastanku škode, zastaralni rok začne teči od trenutka, ko nastaneta dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev prava Unije, in škoda za proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih ta upravlja.

- 2. Člen 1(2) Uredbe št. 2988/95 je treba razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, škoda nastane, ko je bila sprejeta odločba o odobritvi izvoznega nadomestila zadevnemu izvozniku.**

Podpisi