



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 29. februarja 2024*

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Skupna kmetijska politika – Podpora za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) – Zaščita finančnih interesov Unije – Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 – Člen 7 – Upravni ukrepi in kazni – Uredba št. 1306/2013 – Člena 54 in 56 – Delegirana uredba št. 640/2014 – Člen 35 – Izterjava neupravičeno izplačanih zneskov od oseb, ki so bile udeležene pri storitvi nepravilnosti – Pojem „upravičenec““

V zadevi C-437/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija) z odločbo z dne 1. julija 2022, ki je na Sodišče prispela 4. julija 2022, v kazenskem postopku zoper

R. M.,

E. M.,

ob udeležbi

Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet),

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, T. von Danwitz, P. G. Xuereb (poročevalec), A. Kumin, sodniki, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za estonsko vlado M. Kriisa, agentka,
- za dansko vlado C. Maertens, agentka, skupaj s P. Bieringom, advokat,

* Jezik postopka: estonščina.

– za Evropsko komisijo F. Blanc, E. Randvere in A. Sauka, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. oktobra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 7 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), člena 54(1) in člena 56, prvi odstavek, Uredbe (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) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, in popravek v UL 2016, L 130, str. 13) ter člena 35(6) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL 2014, L 181, str. 48).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka, ki je bil v Estoniji uveden proti R. M. in E. M., ki sta obtožena storitve treh goljufij v zvezi z nepovratnimi sredstvi v korist družbe X OÜ (v nadaljevanju: družba X) oziroma sotorilstva dveh od teh goljufij.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 2988/95

- 3 V štirinajsti uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95 je navedeno:
„[K]er je za učinkovit boj proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Skupnosti, treba sprejeti skupne predpise za vsa področja, ki jih zajemajo politike Skupnosti“.
- 4 Člen 1 te uredbe 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.“

5 Člen 2 navedene uredbe določa:

„1. Upravni pregledi, ukrepi in kazni se uvedejo, če je to potrebno zaradi zagotovitve pravilne uporabe zakonodaje Skupnosti. Biti morajo učinkoviti, sorazmerni in odvračilni, da zagotovijo ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti.

[...]

3. Zakonodaja Skupnosti določi vrsto in obseg upravnih ukrepov in kazni, ki so potrebni za pravilno uporabo omenjenih predpisov, ob upoštevanju narave in teže nepravilnosti, podeljenih ali pridobljenih koristi in stopnje odgovornosti.

4. Postopke za uporabo pregledov, ukrepov in kazni Skupnosti ureja zakonodaja držav članic ob upoštevanju veljavne zakonodaje Skupnosti.“

6 Člen 4 te uredbe, v katerem je pojasnjen obseg pojma „upravni ukrepi“ iz člena 2 te uredbe, določa:

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

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

[...]

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

7 Člen 5 Uredbe št. 2988/95, v katerem je pojasnjen obseg pojma „upravne kazni“ iz člena 2 te uredbe, v odstavku 1 določa, da se za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti lahko naložijo upravne kazni, določene v tej določbi, zlasti plačilo upravne globe.

8 Člen 7 te uredbe določa:

„Upravni ukrepi in kazni Skupnosti se lahko uporabljajo za gospodarske subjekte iz člena 1, to je za fizične in pravne osebe ter druge subjekte, ki imajo v skladu z nacionalno zakonodajo pravno sposobnost in so storili nepravilnost. Uporabljajo se tudi za subjekte, ki so bili udeleženi pri storitvi nepravilnosti, in za tiste, ki so dolžni prevzeti odgovornost za nepravilnosti oziroma imajo dolžnost zagotavljati, da nepravilnosti niso storjene.“

Uredba št. 1306/2013

9 V uvodni izjavi 39 Uredbe št. 1306/2013 je bilo navedeno:

„Za zaščito finančnih interesov proračuna [Evropske u]nije bi morale države članice sprejeti ukrepe za zagotovitev, da se transakcije, financirane iz [Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)] dejansko in pravilno izvedejo. Prav tako bi morale države članice preprečiti, odkriti in učinkovito obravnavati vsako nepravilnost ali neizpolnjevanje obveznosti s strani upravičencev. V ta namen bi bilo treba

uporabljeni [Uredbo št. 2988/95]. Države članice bi morale v primeru kršitve področne kmetijske zakonodaje, kadar v pravnih aktih Unije niso določena podrobna pravila o upravnih kaznih, naložiti kazni na nacionalni ravni, ki bi morale biti učinkovite, odvračilne in sorazmerne.“

- 10 V členu 2(1)(g) te uredbe je bil pojem „nepravilnost“ v smislu te uredbe opredeljen kot nepravilnost v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95.

- 11 Člen 54 navedene uredbe, naslovljen „Skupne določbe“, je določal:

„1. Za vsak neupravičeno plačani znesek zaradi nepravilnosti ali malomarnosti države članice od upravičenca zahtevajo njegovo izterjavo v 18 mesecih po odobritvi in, po potrebi, po tem, ko plačilna agencija ali organ, pristojen za izterjavo, prejme poročilo o kontroli ali podoben dokument, v katerem je ugotovljena nepravilnost. Ustrezni zneski se ob zahtevku za izterjavo knjižijo v knjigi terjatev plačilne agencije.

[...]

3. Države članice se lahko v ustrezno utemeljenih primerih odločijo, da bodo izterjavo opustile. Ta odločitev se lahko sprejme le v naslednjih primerih:

[...]

(b) kadar 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 nacionalnim pravom.

[...]“

- 12 Člen 56 te uredbe, naslovljen „Posebne določbe za EKSRP“, je v prvem odstavku določal:

„Države članice opravijo finančne popravke v zvezi z nepravilnostmi ali malomarnostjo, ugotovljenimi v dejavnostih ali programih razvoja podeželja, tako da v celoti ali delno ukinejo zadevno financiranje Unije. Države članice upoštevajo naravo in težo ugotovljenih nepravilnosti ter višino finančne izgube za EKSRP.“

- 13 Člen 58 Uredbe št. 1306/2013, naslovljen „Zaščita finančnih interesov Unije“, je v odstavku 1 določal:

„V okviru [skupne kmetijske politike (SKP)] države članice sprejmejo vse zakonske in druge predpise, pa tudi vse druge potrebne ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov Unije, zlasti za:

[...]

(e) izterjavo neupravičeno plačanih zneskov skupaj z obrestmi in po potrebi za uvedbo sodnih postopkov.“

- 14 Člen 92 te uredbe, naslovljen „Zadevni upravičenci“, je v prvem odstavku določal:

„Člen 91 se uporablja za upravičence, ki prejemajo neposredna plačila na podlagi Uredbe (EU) št. 1307/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna

plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608)], plačila na podlagi členov 46 in 47 Uredbe (EU) št. 1308/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671)] ter letne premije na podlagi točk (a) in (b) člena 21(1) ter členov 28 do 31, 33 in 34 Uredbe (EU) št. 1305/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL 2013, L 347, str. 487)].“

Delegirana uredba št. 640/2014

- 15 V členu 2(1), drugi pododstavek, točka 1, Delegirane uredbe št. 640/2014 je bil pojem „upravičenec“ opredeljen kot „kmet, kot je opredeljen v členu 4(1)(a) [Uredbe št. 1307/2013] in se nanj sklicuje člen 9 navedene uredbe, upravičenec, za katerega velja navzkrižna skladnost v smislu člena 92 [Uredbe št. 1306/2013], in/ali upravičenec, ki prejema podporo za razvoja podeželja iz člena 2(10) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320)]“.
- 16 Člen 35 te delegirane uredbe, naslovljen „Neizpolnjevanje meril za upravičenost, razen za površino ali število živali, ter obveznosti ali druge zaveze“, je v odstavku 6 določal:
- „Če je ugotovljeno, da je upravičenec predložil lažne dokaze, da bi prejel podporo, ali potrebnih informacij zaradi malomarnosti ni predložil, se podpora v celoti zavrne ali ukine. Poleg tega se upravičenca v koledarskem letu ugotovitve in naslednjem koledarskem letu izloči iz istega ukrepa ali vrste operacije.“

Uredba št. 1303/2013

- 17 Člen 2, naslovljen „Opredelitve pojmov“, Uredbe št. 1303/2013, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 (UL 2018, L 193, str. 1), določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

- (10) „upravičenec“ pomeni javni ali zasebni organ ali fizično osebo, odgovorno za začetek ali za začetek in izvajanje operacij, in:
- (a) v okviru državne pomoči, organ, ki prejme tovrstno pomoč, razen kadar je ta za posamezno podjetje nižja od 200000 EUR, ko lahko zadevna država članica odloči, da je upravičenec organ, ki dodeli pomoč, in sicer brez poseganja v uredbe Komisije (EU) št. 1407/2013 [z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 [PDEU] pri pomoči de minimis (UL 2013, L 352, str. 1)], (EU) št. 1408/2013 [z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 [PDEU] pri pomoči de minimis v kmetijskem sektorju

(UL 2013, L 352, str. 9)] in (EU) št. 717/2014 [z dne 27. junija 2014 o uporabi členov 107 in 108 [PDEU] pri pomoči de minimis v sektorju ribištva in akvakulture (UL 2014, L 190, str. 45)], ter

- (b) v okviru finančnih instrumentov iz naslova IV drugega dela te uredbe, organ, ki izvaja finančni instrument ali sklad skladov, kot je ustrezno;

[...].“

Uredba št. 1307/13

- 18 Člen 4 Uredbe št. 1307/13, naslovljen „Opredelitev pojmov in z njimi povezane določbe“, v odstavku 1 določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) ‚kmet‘ pomeni fizično ali pravno osebo oziroma združenje fizičnih ali pravnih oseb, ne glede na pravni status, ki je takemu združenju in njegovim članom dodeljen z nacionalno zakonodajo, katerih kmetijsko gospodarstvo je na ozemlju uporabe Pogodb, opredeljenem v členu 52 PEU v povezavi s členoma 349 in 355 PDEU, in ki opravlja kmetijsko dejavnost;

[...].“

Estonsko pravo

- 19 Na podlagi člena 38¹(2) kriminaalmenetluse seadustik (zakonik o kazenskem postopku) lahko javni organ v okviru kazenskega postopka vloži tožbo za priznanje javnopravne terjatve, če dogodek, na podlagi katerega nastane ta terjatev, v veliki meri temelji na enakih materialnih elementih, kot so elementi kaznivega dejanja, ki je predmet pregona.
- 20 Člen 111 Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (zakon o izvajanju SKP, RT I 2014, 3), naslovljen „Izterjava nepovratnih sredstev“, v odstavku 1 določa:

„Če se po izplačilu nepovratnih sredstev izkaže, da so bila nepovratna sredstva zaradi nepravilnosti ali malomarnosti izplačana neupravičeno in zlasti če niso bila porabljena za predvideni namen, se od upravičenca do teh sredstev, zlasti tistega upravičenca do nepovratnih sredstev, ki je bil izbran v izbirnem postopku, izterja celoten znesek ali del nepovratnih sredstev iz razlogov in v rokih, določenih v uredbah [št.1303/2013 in št. 1306/2013] ter drugih ustreznih uredbah Unije.

[...].“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 21 Družba X je bila v Estoniji vpisana v sodni register 7. novembra 2005 in je bila 20. junija 2019 iz njega izbrisana po združitvi z družbo Y OÜ (v nadaljevanju: družba Y). R. M. je bil poslovodja družbe X do 18. decembra 2015, nakar je postal njen mandatar. E. M., njegova žena, je bila poslovodja navedene družbe od 18. decembra 2015 do njenega izbrisa iz sodnega registra.

- 22 S sodbo Viru Maakohus (sodišče prve stopnje v Viruju, Estonija) z dne 15. marca 2021 je bil R. M. obsojen med drugim zaradi treh goljufij z nepovratnimi sredstvi. V skladu z ugotovitvami navedenega sodišča je R. M. kot zastopnik družbe X Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (urad za informacije in kmetijske registre, Estonija, v nadaljevanju: PRIA) namenoma predložil napačne informacije s ciljem pridobitve pomoči na podlagi programov za razvoj podeželja v Estoniji za leta od 2007 do 2013 in za leta od 2014 do 2020 (v nadaljevanju: zadevne pomoči). Posledično naj bi urad PRIA družbi X neupravičeno izplačal skupni znesek 143.737,38 EUR iz naslova zadevnih pomoči. Poleg obsodbe R. M. je bila kot sotorilka dveh od teh goljufij z nepovratnimi sredstvi obsojena tudi E. M.
- 23 Poleg tega je navedeno sodišče R. M. in E. M. na podlagi tožbe za priznanje javnopravne terjatve, ki jo je vložila Republika Estonija, ki jo je zastopal urad PRIA, naložilo, naj tej državi članici plačata znesek zadevnih pomoči, ki jih je družba X neupravičeno prejela. V zvezi s tem je bilo R. M. naloženo plačilo 87.340 EUR, E. M. – solidarno z R. M. – pa plačilo preostalih 56.397,38 EUR.
- 24 R. M. in E. M. sta zoper to sodbo vložila pritožbo tako v delu, v katerem sta bila spoznana za kriva goljufij v zvezi z nepovratnimi sredstvi, kot v delu, v katerem je bilo ugodeno tožbi za priznanje javnopravne terjatve.
- 25 Tartu Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Tartuju, Estonija) je s sodbo z dne 15. septembra 2021 potrdilo sodbo Viru Maakohus (sodišče prve stopnje v Viruju).
- 26 R. M. in E. M. sta zoper navedeno sodbo vložila kasacijski pritožbi pri Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija), ki je predložitveno sodišče. V utemeljitev teh pritožb zlasti trdita, da bi bilo treba tožbo za priznanje javnopravne terjatve, ki jo je vložila Republika Estonija, razglasiti za nedopustno, ker naj bi bilo neupravičeno prejeti pomoč mogoče veljavno izterjati zgolj od njenega upravičenca. Čeprav je bila družba X izbrisana iz sodnega registra, naj bi bila družba Y njena naslednica glede pravic in obveznosti, potem ko sta se ti družbi združili. Republika Estonija pa naj ne bi zahtevala vračila zadevnih pomoči od družbe Y.
- 27 Predložitveno sodišče je 20. maja 2022 izdalo delno sodbo, s katero je dokončno potrdilo sodbi Tartu Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Tartuju) in Viru Maakohus (sodišče prve stopnje v Viruju), zlasti v delu, v katerem sta bila R. M. in E. M. s tema sodbama spoznana za kriva goljufij v zvezi z nepovratnimi sredstvi.
- 28 Nasprotno pa predložitveno sodišče v zvezi z vprašanjem, ali je mogoče od R. M. in E. M. zahtevati vračilo zadevnih pomoči, ki jih je družba X neupravičeno prejela, meni, da je treba Sodišču postaviti dve vprašanji.
- 29 Na prvem mestu, predložitveno sodišče se sprašuje, ali obstaja pravna podlaga, ki omogoča, da se vračilo teh pomoči zahteva od R. M. in E. M., in sicer ob upoštevanju težkega finančnega položaja družbe Y, za katerega se zdi, da preprečuje, da bi ta družba vrnila pomoči, ki jih je družba X neupravičeno prejela.
- 30 V obravnavani zadevi je v skladu z navedbami predložitvenega sodišča EKSRP prispeval k financiranju programov razvoja podeželja Republike Estonije za leta od 2007 do 2013 in za leta od 2014 do 2020, v okviru katerih so bile dodeljene zadevne pomoči. Iz sodne prakse Sodišča naj bi izhajalo, da je Uredba št. 1306/2013 podlaga za izterjavo takih nepovratnih sredstev, in to tudi v primeru, da so bile pomoči dodeljene in izplačane pred začetkom veljavnosti te uredbe.

- 31 Natančneje, pravna podlaga za izterjavo zadevnih pomoči, ki jih je družba X neupravičeno prejela, naj bi bil člen 56, prvi odstavek, Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 54(1) te uredbe in členom 35(6), prvi stavek, Uredbe št. 640/2014. Čeprav te določbe izrecno ne določajo možnosti, da se zahteva vračilo pomoči od drugih oseb kot od upravičenca, naj bi bila taka možnost določena v členu 7 Uredbe št. 2988/95.
- 32 Predložitveno sodišče tako meni, da je odgovor na vprašanje, ali je mogoče od R. M. in E. M. zahtevati vračilo zadevnih pomoči ali ne, odvisen od tega, ali je člen 56, prvi odstavek, in člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 ter člen 35(6), prvi stavek, Uredbe št. 640/2014 mogoče v povezavi s členom 7 Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da bi se obveznost vračila teh pomoči v okoliščinah obravnavane zadeve lahko uporabljala tudi za osebe, ki, čeprav niso bile upravičenke do navedenih pomoči, so bile udeležene pri storitvi nepravilnosti, zaradi katere so bile te izplačane neupravičeno. Odgovor na to vprašanje pa naj bi bil odvisen od tega, ali ima člen 7 Uredbe št. 2988/95 v tem obsegu neposredni učinek.
- 33 Niti iz besedila Uredbe št. 2988/95 niti iz sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 7 te uredbe pa naj ne bi bilo mogoče izpeljati jasnih ugotovitev v zvezi s tem.
- 34 Sodišče naj bi resda v sodbi z dne 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648), Uredbi št. 2988/95 glede upravnih kazni iz njenega člena 5 odreklo vsakršen neposredni učinek glede na besedilo te določbe in člena 7 te uredbe. Poleg tega naj bi bilo iz točk od 44 do 62 navedene sodbe razvidno, da je sankcije za škodovanje finančnim interesom Unije mogoče naložiti osebam iz člena 7 navedene uredbe le, če temeljijo na jasni in nedvoumni pravni podlagi, sprejeti na ravni Unije ali držav članic. Vendar naj obveznost vračila neupravičeno prejetega zneska pomoči ne bi bila „upravna kazen“ v smislu člena 5 Uredbe št. 2988/95, ampak „upravni ukrep“ v smislu člena 4 te uredbe. Ta obveznost naj bi bila namreč zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi, ki izhaja iz ureditve Unije, niso bili spoštovani, zaradi česar naj bi bila pomoč neupravičena. Vendar naj bi Sodišče v sodbi z dne 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), razsodilo, da bi bilo treba vračilo neupravičeno prejete pomoči, ker Uredba št. 2988/95 določa le splošna pravila o nadzoru in kaznih za zaščito finančnih interesov Unije, izvesti na podlagi drugih določb, in sicer po potrebi sektorskih določb.
- 35 Po mnenju predložitvenega sodišča obstaja več elementov, ki govorijo v prid razlagi, v skladu s katero člen 7 Uredbe št. 2988/95 v povezavi z upošteveno sektorsko ureditvijo, ki ureja izterjavo neupravičeno izplačane pomoči, v okoliščinah obravnavane zadeve zagotavlja upošteveno pravno podlago za zahtevo vračila zadevnih pomoči od R. M. in E. M. Na eni strani naj bi se ta zadeva nanašala na položaj, v katerem je nepravilnost, zaradi katere je bila dodeljena pomoč, posledica tega, da sta osebi, od katerih bi se zahtevala izterjava, nacionalnim organom namerno predložili napačne podatke. Na drugi strani naj pomoči ne bi bilo mogoče izterjati od upravičenca zaradi njegovega prenehanja, ker je družba X prenehala obstajati, medtem ko naj bi bila možnost izterjave pomoči od naslednika navedenega upravičenca na prvi pogled negotova. Predložitveno sodišče dodaja, da je v okoliščinah obravnavane zadeve R. M. in E. M. mogoče šteti za osebi, ki sta bili udeleženi pri storitvi nepravilnosti, ki jo je storila družba X, v smislu člena 7 Uredbe št. 2988/95.
- 36 Zdelo naj bi se, da je sam zakonodajalec Unije menil, da je v nekaterih primerih mogoče zahtevati vračilo pomoči, izplačane zaradi nepravilnosti, v programih, sofinanciranih iz EKSRRP, tudi od oseb, ki same niso prijavljeni upravičenci, kot naj bi to izhajalo zlasti iz člena 54(3)(b) Uredbe št. 1306/2013.

- 37 Predložitveno sodišče dodaja, da bi sprejetje položaja, v katerem bi prenehanje ali insolventnost pravne osebe upravičenke v bistvu vedno onemogočilo izterjavo pomoči, ki je bila neupravičeno izplačana zaradi namerno storjene nepravilnosti, resno škodovalo finančnim interesom Unije.
- 38 Na drugem mestu, predložitveno sodišče navaja, da R. M in E. M. nista bila samo zastopnika družbe X, ampak sta bila izmenično tudi edini družbenik te družbe v času storitve goljufij, pri čemer je bil R. M. edini družbenik in njen edini poslovodja med 10. novembrom 2005 in 18. decembrom 2015, E. M. pa je ti funkciji prevzela od zadnjenavedenega datuma do izbrisa družbe X iz sodnega registra. Vendar naj bi R. M. še naprej deloval v imenu te družbe na podlagi mandata, ku mu ga je podelila E. M., tudi po tem, ko je odsvojil svoje družbene deleže in odstopil kot poslovodja navedene družbe. Upoštevati naj bi bilo treba tudi dejstvo, da sta bila R. M. in E. M. poročen par med obdobjem, v katerem je družba X prejela zadevne pomoči, tako da naj bi bilo treba šteti, da sta bila R. M. in E. M. dejanska lastnika te družbe, ki sta jo vodila in katere dejavnost sta nadzirala.
- 39 Postavljalo naj bi se torej vprašanje, ali je mogoče te elemente šteti za zadostne za to, da se kot upravičenca do zadevnih pomoči ne opredeli le družbo X, ampak tudi R. M. in E. M. V tem primeru naj se za izterjavo teh pomoči ne bi bilo treba dodatno opreti na člen 7 Uredbe št. 2988/95.
- 40 V teh okoliščinah je Riigikohus (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, iz člena 7 [Uredbe št. 2988/95] v povezavi s členom 56, prvi odstavek, in členom 54(1) [Uredbe št. 1306/2013] ter členom 35(6) [Delegirane uredbe št. 640/2014] izhaja pravna podlaga, ki ima neposredni učinek, da se lahko od zastopnikov pravne osebe upravičenke, ki so naklepno predložili napačne podatke, da bi z goljufijo pridobili pomoč, zahteva vračilo z goljufijo pridobljene pomoči, ki je bila financirana iz [EKSRP]?
2. Ali se lahko v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, kjer je bila pomoč, financirana iz EKSRP, zaradi goljufije dodeljena in izplačana družbi z omejeno odgovornostjo (estonska družba), za upravičence v smislu člena 54(1) Uredbe [št. 1306/2013] in člena 35(6) [Delegirane uredbe št. 640/2014] štejejo tudi zastopniki družbe upravičenke, ki so storili goljufijo in so bili ob goljufivi pridobitvi pomoči tudi dejanski lastniki te družbe?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 41 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. To, da je nacionalno sodišče vprašanje za predhodno odločanje formalno oblikovalo tako, da se je sklicevalo na nekatere določbe prava Unije, Sodišča ne ovira, da temu sodišču poda vse elemente razlage, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o zadevi, ki mu je bila predložena, ne glede na to, ali se je v besedilu svojih vprašanj nanje sklicevalo ali ne. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo

nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe razbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (sodba z dne 21. septembra 2023, Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, točka 24 in navedena sodna praksa).

- 42 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členom 4(1) Uredbe št. 2988/95 na splošno vsaka nepravilnost povzroči obveznost vračila pomoči, če je bila neupravičeno prejeta. Člen 7 te uredbe določa, da se tak upravni ukrep lahko uporablja tudi za osebe, ki so bile udeležene pri storitvi zadevne nepravilnosti, in tudi za osebe, ki so dolžne odgovarjati za nepravilnosti ali zagotavljati, da nepravilnosti niso storjene.
- 43 Iz sodne prakse Sodišča pa je razvidno, da Uredba št. 2988/95 določa le splošna pravila glede nadzora in sankcioniranja s ciljem zaščite finančnih interesov Unije. Izterjave napačno uporabljenih sredstev se morajo izvajati na podlagi drugih določb, in sicer po potrebi na podlagi sektorskih določb (sodba z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 44 Iz te sodne prakse je razvidno tudi, da če se izterjava zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani v okviru programa pomoči, ki ga je EKSRP odobril in sofinanciral na podlagi programskega obdobja 2007–2013, izvede po koncu tega programskega obdobja, to je po 1. januarju 2014, mora ta izterjava temeljiti na določbah Uredbe št. 1306/2013 (sodba z dne 18. januarja 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 45 Ker so bile v obravnavani zadevi zadevne pomoči financirane iz EKSRP, mora izterjava takih pomoči temeljiti na členu 56 te uredbe, saj so v tej določbi, kot je razvidno iz njenega naslova, določene posebne določbe za EKSRP.
- 46 Navedeno določbo, ki določa, da v zvezi z EKSRP države članice opravijo finančne popravke zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, odkritih pri dejavnostih ali programih razvoja podeželja, tako da v celoti ali delno ukinejo zadevno financiranje Unije, je treba brati v povezavi s, prvič, členom 54(1) te uredbe, ki na splošno določa, da za vsak neupravičeno plačani znesek zaradi nepravilnosti ali malomarnosti države članice od upravičenca zahtevajo njegovo izterjavo, in drugič, členom 35(6), prvi stavek, Delegirane uredbe št. 640/2014, ki natančneje določa, da se pomoč v celoti ukine, če se ugotovi, da je upravičenec predložil lažne dokaze za prejem te pomoči.
- 47 V teh okoliščinah je treba, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 28 sklepnih predlogov, šteti, da želi predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56, prvi odstavek, Uredbe št. 1306/2013 na eni strani v povezavi s členom 54 te uredbe in členom 35(6), prvi stavek, Delegirane uredbe št. 640/2014 ter na drugi strani ob upoštevanju člena 7 Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da je pomoč, ki se financira iz EKSRP in je bila neupravičeno prejeta zaradi goljufivih ravnanj, mogoče izterjati ne le od upravičenca do te pomoči, ampak tudi od oseb, ki so, ne da bi jih bilo mogoče šteti za upravičence do navedene pomoči, namenoma predložile napačne podatke, da bi jo prejele.
- 48 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 13. julija 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, točka 25 in navedena sodna praksa).

- 49 Na prvem mestu, glede besedila upoštevni določb Uredbe št. 1306/2013 in Delegirane uredbe št. 640/2014 je treba navesti, da to besedilo samo po sebi ne omogoča ugotovitve, ali je mogoče vračilo neupravičene pomoči, na katerega se nanašajo te določbe, zahtevati od drugih oseb kot od gospodarskih subjektov, ki so storili zadevno nepravilnost.
- 50 Čeprav namreč člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 določa, da se izterjava vseh neupravičenih plačil zahteva „od upravičenca“, člen 56 te uredbe določa le namembnost zneskov, ki jih izterjajo države članice, ne določa pa natančno oseb, proti katerim je treba to izterjavo izvesti. Člen 35(6) Delegirane uredbe št. 640/2014 se sicer sklicuje na „upravičenca“ do pomoči, vendar prav tako ne vsebuje take navedbe.
- 51 Na drugem mestu, v zvezi s kontekstom, v katerega se umeščajo upoštevne določbe, je treba opozoriti, prvič, da je v uvodni izjavi 39 Uredbe št. 1306/2013 poudarjena potreba po tem, da države članice preprečijo, odkrijejo in učinkovito obravnavajo vsako nepravilnost, ter da morajo za to uporabljati Uredbo št. 2988/95. Iz tega sledi, kot je danska vlada navedla v pisnih stališčih, da je treba določbe Uredbe št. 1306/2013 razlagati v skladu s splošnimi pravili iz Uredbe št. 2988/95.
- 52 Drugič, v delu, v katerem člen 54(3)(b) Uredbe št. 1306/2013 državam članicam dovoljuje, da opustijo izterjavo neupravičeno prejete pomoči zaradi nepravilnosti, kadar se izkaže, da je ta nemogoča zaradi plačilne nesposobnosti dolžnika „ali oseb, ki so pravno odgovorne za nepravilnost“, je treba navesti, da ta določba v zvezi z zadnjenavedenimi osebami ne bi imela polnega učinka, če ne bi bilo mogoče zahtevati vračila zadevne pomoči tudi od teh oseb.
- 53 Na tretjem mestu, v zvezi s cilji zadevne ureditve je treba poudariti, da se s členoma 54 in 56 Uredbe št. 1306/2013 ter členom 35(6) Delegirane uredbe št. 640/2014 s tem, da določajo obveznost držav članic, da izterjajo neupravičeno prejeto pomoč zaradi nepravilnosti, razen če obstajajo legitimni razlogi, da se ta izterjava opusti, uresničuje cilj zaščite finančnih interesov Unije, kot to potrjuje člen 58(1)(e) Uredbe št. 1306/2013. Možnost, da se neupravičeno prejete pomoči izterjajo ne le od upravičenca do te pomoči, ampak v skladu s členom 7 Uredbe št. 2988/95 tudi od „subjekt[ov], ki so bili udeleženi pri storitvi nepravilnosti, in [...] tist[ih], ki so dolžni prevzeti odgovornost za nepravilnosti oziroma imajo dolžnost zagotavljati, da nepravilnosti niso storjene“, pa očitno lahko prispeva k uresnitvi tega cilja, zlasti če je upravičenec pravna oseba, ki ne obstaja več ali nima zadostnih sredstev za vračilo te pomoči. Ta razlaga je zlasti utemeljena z vidika cilja učinkovitosti boja proti goljufijam, ki je naveden v četrti uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95.
- 54 Iz tega sledi, da razlaga člena 56, prvi odstavek, Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 54(1) te uredbe, členom 35(6), prvi stavek, Delegirane uredbe št. 640/2014 in ob upoštevanju člena 7 Uredbe št. 2988/95 ter glede na cilj ureditve, katere del je, vodi do ugotovitve, da navedeni člen dovoljuje, da se pomoč, ki se financira iz EKSRP in ki je bila neupravičeno prejeta zaradi goljufivih ravnanj, izterja ne le od upravičenca do te pomoči, ampak tudi od oseb, ki so, ne da bi jih bilo mogoče šteti za upravičence do navedene pomoči, namenoma predložile napačne podatke, da bi jo prejele.
- 55 Vendar je treba preveriti, ali taka razlaga spoštuje načelo pravne varnosti, saj je Sodišče razsodilo, da se lahko neupravičeno izplačani zneski odvzamejo le v skladu s tem načelom, ki zahteva, da ureditev Unije osebam, na katere se nanaša, omogoča, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, točki 50 in 51 ter navedena sodna praksa).

- 56 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da v okviru SKP, kadar zakonodajalec Unije določi pogoje za upravičenost do pomoči, izključitev, ki izhaja iz nespoštovanja enega od teh pogojev, ni sankcija, ampak zgolj posledica nespoštovanja navedenih pogojev, določenih z zakonom (sodba z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 57 Obveznost vračila koristi, ki je bila z nezakonito prakso pridobljena neupravičeno, tako ne krši načela zakonitosti. Ugotovitev, da so bili zahtevani pogoji za pridobitev koristi, ki izhaja iz prava Unije, umetno ustvarjeni, namreč vsekakor povzroči neupravičenost pridobljene koristi in zato utemeljuje obveznost njenega vračila (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, točke od 63 do 65 in 67 ter navedena sodna praksa).
- 58 V zvezi s tem člen 4(4) Uredbe št. 2988/95 izrecno določa, da se ukrepi iz člena 4(1) te uredbe, vključno zlasti z obveznostjo vračila neupravičeno prejete pomoči, ne štejejo za kazni.
- 59 Glede oseb, ki niso upravičenec in so navedene v členu 7 Uredbe št. 2988/95, pa obveznost vračila zadevne pomoči pomeni ločeno obveznost, ki je dodana obveznosti vračila, ki jo ima upravičenec.
- 60 V tem okviru je treba ugotoviti, da je ureditev, ki je upoštevana v obravnavani zadevi, dovolj jasna glede obstoja obveznosti vračila pomoči za osebe, ki so, ne da bi bile upravičenke do pomoči, ki jo je financiral EKSRP, namenoma predložile napačne podatke s ciljem pridobitve te pomoči, zlasti če upravičenec do zadevne pomoči ali njegov morebitni pravni naslednik ne bi mogel vrniti zadevnega zneska.
- 61 Čeprav namreč člen 56 Uredbe št. 1306/2013 take obveznosti ne določa izrecno, ga je treba razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 39 te uredbe, v kateri je jasno navedeno, da države članice preprečujejo, odkrivajo in učinkovito obravnavajo vse nepravilnosti upravičencev ter da se za to uporablja Uredba št. 2988/95. Poleg tega člen 2(1)(g) te uredbe v zvezi z opredelitvijo pojma „nepravilnost“ vsebuje izrecno sklicevanje na Uredbo št. 2988/95. Na podlagi člena 7 Uredbe št. 2988/95 pa se lahko, kot je razvidno iz točke 42 te sodbe, vračilo pomoči naloži tudi osebam, ki so bile udeležene pri storitvi zadevne nepravilnosti.
- 62 Iz tega izhaja, da osebe, kot sta ti v postopku v glavni stvari, ki so – s pridržkom preverjanj, ki jih mora v zvezi s tem opraviti predložitveno sodišče – namenoma predložile napačne podatke za pridobitev pomoči, ki jo financira EKSRP, torej morajo pričakovati, da se od njih lahko zahteva vračilo te pomoči. Zato to, da se od teh oseb zahteva vračilo take neupravičeno prejete pomoči, ne krši načela pravne varnosti.
- 63 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56, prvi odstavek, Uredbe št. 1306/2013 na eni strani v povezavi s členom 54(1) te uredbe in členom 35(6), prvi stavek, Delegirane uredbe št. 640/2014 ter na drugi strani ob upoštevanju člena 7 Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da je pomoč, ki se financira iz EKSRP in je bila neupravičeno prejeta zaradi goljufivih ravnanj, mogoče izterjati ne le od upravičenca do te pomoči, ampak tudi od oseb, ki so, ne da bi jih bilo mogoče šteti za upravičence do navedene pomoči, namenoma predložile napačne podatke, da bi jo prejele.

Drugo vprašanje

- 64 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 54(1) Uredbe št. 1306/2013 in člen 35(6) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da če je pravna oseba prejela kmetijsko pomoč na podlagi goljufivih ravnanj, ki jih je mogoče pripisati njenim zastopnikom, je te zastopnike – če dejansko oni prejmejo dobiček, ki ga ustvari ta pravna oseba – mogoče šteti za „upravičence“ do te pomoči v smislu teh določb.
- 65 Pojem „upravičenec“ je v členu 2(1), drugi pododstavek, točka 1, Delegirane uredbe št. 640/2014, ki dopolnjuje Uredbo št. 1306/2013, opredeljen tako, da pomeni kmeta, kot je opredeljen v členu 4(1)(a) Uredbe št. 1307/2013, upravičenca, za katerega velja navzkrižna skladnost v smislu člena 92 Uredbe št. 1306/2013, in/ali upravičenca do podpore v okviru razvoja podeželja iz člena 2(10) Uredbe št. 1303/2013.
- 66 Ugotoviti je treba – s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – da R. M. in E. M. kot zastopnika družbe X, ki je prejela zadevno pomoč, ne spadata v nobeno od teh treh kategorij oseb.
- 67 Čeprav je res, kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje, da je mogoče pomoč, ki se financira iz EKSRP in ki jo je pravna oseba neupravičeno prejela zaradi goljufivih ravnanj, ki jih je mogoče pripisati njenim zastopnikom, izterjati tudi od teh zastopnikov, pa iz tega odgovora ni mogoče sklepati, da je navedene zastopnike mogoče opredeliti kot „upravičence“ v smislu člena 2(1), drugi pododstavek, točka 1, Delegirane uredbe št. 640/2014, če pogoji, ki so za to določeni v tej določbi, niso izpolnjeni. Nasprotno, kot je razvidno zlasti iz točke 62 te sodbe, so lahko ti zastopniki dolžni vrniti tako pomoč, tudi če so delovali v imenu te pravne osebe, ne da bi bili „upravičenec“.
- 68 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 35(6) Delegirane uredbe št. 640/2014 razlagati tako, da če je pravna oseba prejela kmetijsko pomoč na podlagi goljufivega ravnanja, ki ga je mogoče pripisati njenim zastopnikom, teh ni mogoče šteti za „upravičence“ do te pomoči v smislu te določbe v povezavi s členom 2(1), drugi pododstavek, točka 1, te delegirane uredbe, če ne spadajo v nobeno od treh kategorij oseb, na katere se nanaša zadnjenavedena določba, tudi če so dejansko ti zastopniki tisti, ki prejmejo dobiček, ki ga ustvari ta pravna oseba.

Stroški

- 69 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člen 56, prvi odstavek, Uredbe (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) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 na eni strani v povezavi s členom 54(1) te uredbe in členom 35(6), prvi stavek, Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema,**

pogojev za zavrnitev ali ukinitvev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost, ter na drugi strani ob upoštevanju člena 7 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti

je treba razlagati tako, da

je pomoč, ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in je bila neupravičeno prejeta zaradi goljufivih ravnanj, mogoče izterjati ne le od upravičenca do te pomoči, ampak tudi od oseb, ki so, ne da bi jih bilo mogoče šteti za upravičence do navedene pomoči, namenoma predložile napačne podatke, da bi jo prejele.

2. Člen 35(6) Delegirane uredbe št. 640/2014

je treba razlagati tako, da

če je pravna oseba prejela kmetijsko pomoč na podlagi goljufivega ravnanja, ki ga je mogoče pripisati njenim zastopnikom, teh ni mogoče šteti za „upravičence“ do te pomoči v smislu te določbe v povezavi s členom 2(1), drugi pododstavek, točka 1, te delegirane uredbe, če ne spadajo v nobeno od treh kategorij oseb, na katere se nanaša zadnjenavedena določba, tudi če so dejansko ti zastopniki tisti, ki prejmejo dobiček, ki ga ustvari ta pravna oseba.

Podpisi