Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 11. lipnja 2015.[1]

Predmet C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
protiv
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Finanzgericht Hamburg (Njemačka))

„Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95 – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Članak 3. stavak 1. – Povrat izvozne subvencije – Avansna isplata – Rok zastare – Dies a quo – Učinjena ili propuštena radnja od strane gospodarskog subjekta – Nastanak štete – Oslobađanje jamstva – Stalna ili ponovljena povreda – Jednokratna povreda“

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Finanzgericht Hamburg upućen je povodom spora između Firme Ernst Kollmer Fleischimport und –export (u daljnjem tekstu: društvo Ernst Kollmer) i Hauptzollamta Hamburg-Jonas (carinski ured u Hamburgu, u daljnjem tekstu: Hauptzollamt), u vezi s izvozom govođeg mesa u Jordan početkom devedesetih godina, koje se zatim ponovno izvozilo u Irak protivno embargu koji je uveden za tu zemlju.

2. Taj je izvoz već bio povod za donošenje presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i drugi[2] i Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading[3]. U prvoj presudi Sud je potvrdio da se rok zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95[4] primjenjuje i na upravne mjere povrata neosnovano primljenih izvoznih subvencija zbog nepravilnosti koje su počinili izvoznici, uključujući prije stupanja na snagu navedene uredbe. Isto je tako odlučio, bez daljnjih pojašnjenja, da navedeni rok počinje teći od dana počinjenja nepravilnosti[5].

3. Sud se u ovom predmetu suočava s konkretnim pitanjem o trenutku početka navedenog roka zastare za slučaj da se zahtijeva povrat izvoznih subvencija koje su plaćene unaprijed i osigurane odgovarajućim jamstvom[6].

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38

3 — C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282

4 — Uredba Vijeća (EZ, Euratom) od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.)

5 — Odlučio je i da dulji rokovi zastare koje su države članice ovlaštene primjenjivati na temelju članka 3. stavka 3. navedene uredbe mogu proizlaziti iz nacionalnih odredbi koje prethode stupanju na snagu te uredbe. Presuda Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading (C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282) bavila se upravo tim duljim rokovima zastare koji se mogu odrediti u nacionalnom pravu. Sud je osobito napomenuo da takvi rokovi moraju poštovati zahtjeve predvidljivosti i proporcionalnosti koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti.

6 — U ovom predmetu subvencija je plaćena unaprijed, pri čemu je taj iznos, osiguran jamstvom, bio isplaćen prije nego što je počinjena povreda prava Unije zbog koje je plaćanje postalo neosnovano. Povreda je otkrivena nakon što je gospodarskom subjektu vraćeno jamstvo kojim je navedeni predujam bio osiguran. U presudama navedenima u točki 2. ovog mišljenja Sud se nije posebno bavio pitanjem koje se sada postavlja: zahtijeva li, u slučaju izvoznih subvencija koje su bile predmet avansnog plaćanja, navedeni početak roka zastare ne samo da je počinjena nepravilnost nego i da je nastala šteta za proračun Unije (u ovom ću se mišljenju koristiti izrazima „Europske zajednice“ i „pravo Zajednice“ prilikom navođenja propisa u kojima se oni pojavljuju; u ostalim slučajevima koristit ću se izrazima „Europska unija“ i „pravo Unije“).

I – **Pravni okvir**

4. U članku 1. Uredbe br. 2988/95 utvrđuje se sljedeće:

„1. Radi zaštite financijskih interesa Zajednice ovime se usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Zajednice.

2. ‚Nepravilnost' znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima."

5. Članak 3. stavci 1. i 3. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„1. Rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost iz članka 1. stavka 1. Međutim, sektorskim pravilima mogu se odrediti i kraći rokovi, ali ne mogu biti kraći od tri godine.

U slučaju stalnih i[li] ponovljenih nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti. U slučaju višegodišnjih programa, rok zastare teče do konačnog završetka programa.

Rok zastare prekida se radnjom nadležnog tijela o kojoj obavješćuje dotičnu osobu, u vezi s istragom ili sudskim postupkom o nepravilnosti. Rok zastare ponovo teče [ponovno počinje teći] nakon svake radnje koja uzrokuje prekid.

Međutim, zastara nastupa najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare, a nadležno tijelo ne odredi kaznu [u kojem nadležno tijelo nije odredilo kaznu], osim ako je upravni postupak suspendiran u skladu s člankom 6. stavkom 1.

[…]

3. Države članice zadržavaju mogućnost primjene duljeg razdoblja od onog propisanog stav[kom] 1. […]."

6. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 565/80[7], „iznos jednak izvoznoj subvenciji isplaćuje se na zahtjev zainteresirane stranke kada su proizvodi ili roba u carinskom postupku skladištenja ili u slobodnoj zoni radi njihova izvoza u određenom roku" [neslužbeni prijevod].

7. U članku 6. Uredbe br. 565/80 utvrđuje se sljedeće:

„Korištenje postupcima predviđenima ovom Uredbom uvjetuje se davanjem jamstva kojim se osigurava povrat iznosa koji odgovara uplaćenom iznosu uvećanom za dodatni iznos.

Ne dovodeći u pitanje slučajeve više sile, gubitak tog jamstva potpun je ili djelomičan:

— u slučaju da povrat nije izvršen, a do izvoza nije došlo u razdoblju koje je utvrđeno u članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 1.

ili

7 — Uredba Vijeća (EEZ) od 4. ožujka 1980. o plaćanju predujma za izvozne subvencije u pogledu poljoprivrednih proizvoda (SL L 62, str. 5.) (SL, posebno izdanje na španjolskom jeziku, poglavlje 3. svezak 17., str. 182.)

— ako se dokaže da ne postoji pravo na subvenciju ili da je postojalo pravo na subvenciju u manjem iznosu.“ [neslužbeni prijevod]

8. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe br. 3665/87 [8], za ostvarivanje prava na izvoznu subvenciju proizvod mora biti uvezen u nepromijenjenom obliku u jednu od trećih država za koje je predviđena subvencija u razdoblju od dvanaest mjeseci od dana prihvaćanja izvozne deklaracije. U skladu sa stavkom 3. te odredbe, „proizvod se smatra uvezenim kad se u trećoj državi ispune carinske formalnosti za carinjenje za domaću uporabu“ [neslužbeni prijevod].

9. U skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 3665/87:

„Obavljene carinske formalnosti za carinjenje za domaću uporabu dokazuju se:

a) predočenjem carinskog dokumenta ili njegove kopije ili fotokopije, koju mora ovjeriti tijelo koje je potvrdilo izvorni dokument, službeno tijelo predmetne treće države ili službeno tijelo države članice,

ili

b) predočenjem potvrde o carinjenju u skladu s obrascem iz Priloga II. koja se ispunjava na jednom ili više službenih jezika Zajednice i na jeziku koji je u uporabi u predmetnoj trećoj državi,

ili

c) predočenjem bilo kojeg drugog dokumenta koji su potvrdile carinske službe predmetne treće države, u kojem se navode proizvodi i dokazuje da su carinjeni za domaću uporabu u toj trećoj državi.“ [neslužbeni prijevod]

10. Povrat jamstva detaljno se uređuje člankom 33. Uredbe br. 3665/87.

8 — Uredba Komisije (EEZ) od 27. studenoga 1987. o utvrđivanju zajedničkih detaljnih pravila za primjenu sustava izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode (SL L 351, str. 1. i ispravak u SL 1988., L 337, str. 29.). Iako je Uredba br. 3665/87 od 1. srpnja 1999. zamijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 800/1999 od 15. travnja 1999. o utvrđivanju zajedničkih detaljnih pravila za primjenu sustava izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode (SL L 102, str. 11. i ispravak u SL L 180, str. 53.), i dalje je primjenjiva na činjenice u ovom predmetu.

II – **Glavni postupak i prethodna pitanja**

11. Hauptzollamt je 1992. i 1993. godine donio različite odluke kojima je društvu Ernst Kollmer, nakon podnošenja jamstva, odobrio avansnu isplatu izvozne subvencije [9] za više serija goveđeg mesa, u skladu sa zahtjevima navedenog izvoznika. Društvo Ernst Kollmer 10. kolovoza 1993. poslalo je Hauptzollamtu, među ostalim dokumentima, jordansku carinsku deklaraciju od 9. ožujka 1993. kojom se potvrđuje carinjenje izvozne pošiljke. Hauptzollamt je 1993. dokumentaciju prihvatio kao dokaz carinjenja za domaću uporabu proizvoda izvezenih u Jordan i te iste godine vratio dio jamstva. Ostatak jamstva oslobođen je 30. travnja 1996. i 4. ožujka 1998. [10].

12. Prilikom inspekcijskog nadzora Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) provedenog 1998. utvrđeno je da u jordanskim carinskim dokumentima u mnogim slučajevima nije bilo dokaza o plaćanju uvoznih carina ni o carinjenju za domaću uporabu mesa u Jordanu. Dokumenti su se poništavali prije naplate carine, a predmetna roba zapravo se izvozila u Irak (zemlja za koju je uveden embargo). To je, među ostalim, bio slučaj i s potvrdom o carinjenju koju je predočilo društvo Ernst Kollmer (iako je to, prema spomenutom izvozniku, učinjeno bez njegova znanja). Stoga je Hauptzollamt odlukom od 23. rujna 1999. zatražio povrat izvozne subvencije, razumijevajući da navedeni izvoznik zapravo nije predočio dokaz koji se zahtijeva za ostvarivanje prava na tu subvenciju. U skladu s presudom Suda Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading [11], Hauptzollamt je djelomično povukao svoj zahtjev za povrat (onaj dio koji odgovara dijelu jamstva koji je oslobođen 1993.) zbog zastare, ali je od društva Ernst Kollmer nastavio potraživati gotovo 60.000 eura koji odgovaraju dijelu jamstva oslobođenom u travnju 1996. i u ožujku 1998.

13. Društvo Ernst Kollmer u tužbi podnesenoj Finanzgerichtu Hamburg u osnovi tvrdi da je pravo na povrat izvozne subvencije koja mu je dodijeljena zastarjelo [12]. Prema tvrdnjama koje je to društvo iznijelo pred Finanzgerichtom Hamburg, rok zastare od četiri godine iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95 počinje teći od dana kada je počinjena nepravilnost, a ne od kada je oslobođeno jamstvo. Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2988/95 pojam nepravilnosti izričito povezuje s učinjenom ili propuštenom radnjom od strane gospodarskog subjekta, odnosno, u ovom slučaju, s predočenjem jordanske potvrde o carinjenju. Posljedica navedene radnje – pod pretpostavkom da je njome neosnovano priznato pravo na subvenciju – bila bi šteta za proračun Unije u mjeri u kojoj je na teret tog proračuna društvo kao izvoznik, u obliku predujma, već stvarno primilo iznos koji odgovara njegovu pravu na subvenciju.

9 — Izvozne su subvencije pomoć za izvoz određenih poljoprivrednih proizvoda koje Europska unija dodjeljuje u okviru Zajedničke poljoprivredne politike u svrhu olakšavanja prisutnosti navedenih proizvoda na svjetskim tržištima u konkurentnim uvjetima. Iznos subvencije pokriva razliku između cijene proizvoda na tržištu Unije i njegove cijene na svjetskom tržištu, koja je uglavnom niža. Izvoznik u općem postupku isplate subvencija podnosi financijski teret u smislu da ne prima subvencije dok ne dokaže da su izvršene carinske formalnosti pri izvozu, da je proizvod napustio carinsko područje Unije i da je, u određenim slučajevima, stigao na odredište. Kako bi se izbjegao taj teret i olakšalo financiranje izvoza, postoji mogućnost da izvoznik primi subvenciju čim carinske službe prihvate izvoznu deklaraciju, bez potrebe čekanja da roba fizički napusti carinsko područje Unije. Avansno plaćanje provodi se, dakle, kad je roba u carinskom postupku skladištenja ili u slobodnoj zoni radi njezina izvoza u odgovarajućem roku. Svoju obvezu da će roba u tom roku napustiti carinsko područje Unije izvoznik mora osigurati podnošenjem jamstva u iznosu koji odgovara vrijednosti subvencije koju će primiti uvećanoj za određeni postotak. U vezi s tim vidjeti, među ostalim, De Ureta Huertos, Á., „Marco general de las restituciones a la exportación“, *Boletín económico de ICE*, br. 2449, 1995., str. 65. i sljedeće i Gigante Guerrero, G., „Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea“, *Economistes*, br. 225, 2002.

10 — Društvo Ernst Kollmer u svojem očitovanju ističe tu činjenicu, navodeći da u njegovu slučaju, za razliku od slučajeva drugih izvoznika u istoj situaciji, jamstvo nije u potpunosti oslobođeno odmah nakon što je Hauptzollamt prihvatio jordansku carinsku deklaraciju kao dokaz carinjenja za domaću uporabu izvezenih proizvoda u Jordanu. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je do odgode došlo „zbog razloga koji u ovom sporu nisu relevantni“. Društvo Ernst Kollmer u svojem je očitovanju (t. 8.) navelo koji su to bili razlozi prema tvrdnjama samog Hauptzollamta: „budući da su utvrđene nepravilnosti u vezi s drugim postupcima carinjenja, koji se ne odnose na carinsko skladištenje o kojem je riječ, zbog kojih nije bilo moguće konačno i neposredno osloboditi jamstvo […]“; drugim riječima, prema navodima društva Ernst Kollmer, zakašnjelo oslobađanje dijela jamstva nije bilo ni materijalno ni vremenski povezano sa spornim izvozom (t. 11. njegova očitovanja), nego s drugim nedokazanim izvozom u Egipat, iako je Hauptzollamt ustvrdio da je prilikom razmatranja pitanja zastare nevažno koje su okolnosti dovele do toga da se u slučaju navedenog izvoznika jamstvo oslobodi sa zakašnjenjem (t. 12.).

11 — C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282. U skladu s navedenom presudom, od koje je koristi imalo i društvo Ernst Kollmer, u potpunosti su poništeni svi zahtjevi za povrat upućeni njemačkim izvoznicima goveđeg mesa u Jordan, s obzirom na to da je između dodjele izvozne subvencije (u obliku predujma 1992. i 1993. godine, s trenutačnim oslobađanjem jamstva nakon predočenja odgovarajuće potvrde) i odluke kojom je zatražen povrat iz rujna 1999. prošlo više od četiri godine (vidjeti točku 6. očitovanja društva Ernst Kollmer).

12 — Isto tako tvrdi, kako proizlazi iz njegova očitovanja, da je jordanska carinska uprava opetovano i tijekom duljeg razdoblja djelovala skrivljeno, što je također naveo kao razlog više sile kako bi pobio Hauptzollamtov zahtjev za povrat izvozne subvencije.

14. Hauptzollamt pred Finanzgerichtom Hamburg pak navodi da još nije nastupila zastara u skladu s člankom 3. Uredbe br. 2988/95, zato što je *dies a quo* trenutak oslobađanja jamstva (u ovom predmetu najranije 1996. godina), s obzirom na to da je tek tada donesena konačna odluka o dodjeli izvozne subvencije i nastala šteta u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95. Predujam je osiguran jamstvom na način da provedena isplata još ne znači štetu za proračun Unije. Hauptzollamt ima mogućnost vraćanja ili zadržavanja jamstva do trenutka njegova oslobađanja.

15. Prema mišljenju Finanzgerichta Hamburg, društvo Ernst Kollmer predočenjem nepropisne potvrde o carinjenju kao dokaza da je pošiljka bila carinjena za domaću uporabu u Jordanu počinilo je povredu odredbe prava Zajednice, konkretno članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 3665/87. Ako se za potrebe primjene članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 smatra da je nepravilnost počinjena samo učinjenom ili propuštenom radnjom od strane gospodarskog subjekta koji krši odredbu prava Zajednice, neovisno o tome kada je nastala šteta, do zastare bi došlo već 1999., kada je ispunjen uvjet za povrat neosnovano isplaćene izvozne subvencije, jer je prema navedenoj odredbi rok zastare četiri godine od počinjenja nepravilnosti. Suprotno tomu, ako se smatra da nepravilnost postoji jedino ako je nastala šteta, kako bi se utvrdilo je li zastara nastupila već 1999. godine, potrebno je utvrditi je li šteta nastala već 1992. ili 1993., isplatom predujma u iznosu koji odgovara izvoznoj subvenciji, ili je pak nastala u trenutku oslobađanja jamstva 1996. ili 1998. godine.

16. U tim okolnostima, Finanzgericht Hamburg odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U okolnostima u kojima je povreda odredbe Zajednice otkrivena tek nakon nastupanja štete, je li za postojanje nepravilnosti koja je definirana u članku 1. stavku 2. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/951, a potrebna je za početak roka zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95, nužno da uz učinjenu ili propuštenu radnju od strane gospodarskog subjekta postoji i šteta za opći proračun Unije ili za proračune kojima Unija upravlja, tako da rok zastare počinje teći tek od nastanka te štete, ili taj rok počinje teći neovisno o tom trenutku, već samom učinjenom ili propuštenom radnjom gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu odredbe Zajednice?

2. Ako se na prvo pitanje odgovori tako da rok zastare počinje teći tek nastupom štete:

postoji li – u vezi sa zahtjevom za povrat konačno isplaćene izvozne subvencije – šteta u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 već kada je izvozniku plaćen iznos koji odgovara izvoznoj subvenciji u smislu članka 5. stavka 1. Uredbe (EEZ) br. 565/80, a još nije oslobođeno jamstvo iz članka 6. Uredbe br. 565/80, ili šteta postoji tek u trenutku oslobađanja jamstva odnosno konačne isplate izvozne subvencije?“

17. Pisana očitovanja u ovom postupku podnijeli su društvo Ernst Kollmer, grčka vlada i Europska komisija.

III – **Sažetak stajališta stranaka**

18. U vezi s prvim prethodnim pitanjem, društvo Ernst Kollmer zagovara stajalište da je za početak roka zastare odlučujuće jedino počinjenje nepravilnosti kako je definirana u članku 1. stavku 2., neovisno o trenutku nastanka štete (i o tome kada je ona otkrivena). Svoju tezu temelji na načelu pravne sigurnosti (u smislu predvidljivosti početka roka zastare). Smatra da je za početak roka zastare odlučujuće konkretno djelovanje gospodarskog subjekta, a ne upravna odluka, koju je moguće usvojiti u trenutku koji nije određen propisom.

19. Grčka vlada podnijela je očitovanje samo u vezi s prvim prethodnim pitanjem. Prema njezinu mišljenju, odlučujući trenutak za početak roka zastare jest onaj u kojem nadležno tijelo otkrije da je plaćanje izvršeno neosnovano (odnosno, u ovom predmetu u trenutku kada su carinska tijela saznala za rezultate nadzora koji je proveo OLAF). To je, prema mišljenju grčke vlade, jasan i objektivan kriterij za utvrđivanje trenutka u kojem počinje teći rok zastare jer je riječ o trenutku u kojem postoje svi preduvjeti za potraživanje neosnovano isplaćenih sredstava. Grčka vlada članak 3. stavak 3. Uredbe br. 2988/95 tumači na način da državama članicama priznaje diskrecijsko pravo kako u pogledu određivanja duljih rokova zastare tako i u pogledu utvrđivanja njihova početka. Prema tome, spomenuta vlada smatra mogućim da se i u nacionalnom pravu, na temelju navedene uredbe, trenutak otkrivanja nepravilnosti i štete utvrdi kao trenutak početka roka zastare.

20. U vezi s drugim prethodnim pitanjem – za slučaj da Sud odgovori da početak roka zastare ovisi o nastanku štete – društvo Ernst Kollmer smatra da šteta nastaje od trenutka isplate predujma jer ona već znači „izdatak“ u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95. U obrani svoje teze navedeni se izvoznik oslanja i na široko shvaćanje pojma štete koje proizlazi iz presude Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, u kojoj je Sud ocijenio da „čak i nepravilnosti koje nemaju izravne gospodarske posljedice mogu ozbiljno ugroziti financijske interese Unije“ [13]. S druge strane, rok zastare mora početi teći u trenutku koji je određen propisom, a to je, u skladu s člankom 3. stavkom 1. navedene uredbe, dan počinjenja nepravilnosti; taj je trenutak jasno određen propisom i predvidljiv je za gospodarske subjekte, čak i ako oni sami ne znaju ili ne bi trebali znati da su počinili nepravilnost. Prema mišljenju društva Ernst Kollmer, uvjetovanje početka roka zastare odlukom uprave o povratu jamstva značilo bi da on ovisi o trenutku koji nije predvidljiv, s obzirom na to da propisom nije određeno u kojem se trenutku mora osloboditi navedeno jamstvo [14].

21. Društvo Ernst Kollmer dodaje da je Hauptzollamt u ovom predmetu neopravdano odgodio oslobađanje jamstva jer ga je uvjetovao činjenicama na kojima se ne temelji ovaj spor. Ta okolnost ide u prilog tezi da bi uvjetovanje početka roka zastare odlukom carinskih tijela o oslobađanju jamstva značilo da ta tijela imaju odriješene ruke pri odlučivanju o početku tog roka. S objektivnog gledišta, kada je u kolovozu 1993. Hauptzollamtu predočena (nepropisna) deklaracija koju je izdala jordanska carina, a kojom se potvrđuje carinjenje izvozne pošiljke (odnosno, kada je počinjena nepravilnost), isplatom predujma za izvoznu subvenciju već su nastali „neopravdani izdatak“ u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 i šteta, koja se u svjetlu navedene presude Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15] razumijeva kao ozbiljno ugrožavanje financijskih interesa Unije. Prema mišljenju društva Ernst Kollmer, nije potrebno da između „povrede odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta“ i nastanka štete za opći proračun Unije postoji istodobnost; potrebno je samo da se temelje na istim činjenicama.

22. Komisija, koja predlaže preoblikovanje prethodnih pitanja i pružanje jedinstvenog odgovora na njih, smatra da je u slučajevima poput ovoga nepravilnost takoreći „dovršena“ u trenutku oslobađanja jamstva. Tek tada počinje teći rok zastare iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95 jer se tek u tom trenutku zahtjev za povrat neosnovano stečene koristi može opravdati i količinski izraziti. Konačna odluka o iznosu izvozne subvencije donosi se po primitku i pregledu izvoznih potvrda, nakon čega se (istodobno) oslobađa predmetno jamstvo, čiji je cilj zaštita proračuna Unije do donošenja odluke o zakonitosti tražene izvozne subvencije.

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, t. 47.

14 — Komisija navodi da se konačna odluka o iznosu izvozne subvencije donosi nakon što carinska uprava primi i prouči izvoznu dokumentaciju, osobito potvrdu o carinjenju zemlje u koju je roba izvezena. Donošenje spomenute odluke „nužno se odvija istodobno s oslobađanjem jamstva“ (t. 27. Komisijina očitovanja), do čega u ovom predmetu nije moglo doći, kao što to proizlazi iz očitovanja društva Ernst Kollmer (vidjeti osobito t. 3., 8. i 11. tih očitovanja).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867

23. Ako se Sud prikloni stavu da je povreda prava Zajednice u ovom predmetu počinjena u trenutku predočenja fiktivne potvrde o carinjenju, u tom bi slučaju, prema Komisijinu mišljenju, trebalo smatrati da je riječ o stalnoj povredi koja prestaje tek u trenutku oslobađanja jamstva, kada je carinsko tijelo konačno odlučilo o iznosu izvozne subvencije koja pripada podnositelju zahtjeva. U ovom predmetu u trenutku kada je društvo Ernst Kollmer predočilo potvrdu o carinjenju nije bilo potpuno jasno je li postojala neopravdana korist jer još nije bilo konačno odlučeno o njegovu pravu na primitak izvozne subvencije. Stoga u ovim posebnim okolnostima, prema Komisijinu mišljenju, početak zastare nije moguće uvjetovati radnjom gospodarskog subjekta. Šteta za proračun Unije stoga, kako smatra Komisija, nastaje tek u trenutku donošenja konačne odluke o postojanju prava na izvoznu subvenciju jer se tada jamstvo oslobađa. Kada bi se zastara računala od trenutka počinjenja radnje gospodarskog subjekta, s obzirom na to da je riječ o vrlo dugim postupcima, praktično nikada ne bi bilo moguće pravodobno zatražiti povrat neosnovano stečene koristi.

IV – **Analiza**

A – *Prvo prethodno pitanje*

1. Uvod

24. Finanzgericht Hamburg svojim prvim prethodnim pitanjem u biti želi razjasniti je li za početak roka zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95, u slučaju u kojem je povreda odredbe Zajednice otkrivena tek nakon nastupanja štete, potrebno da, uz uvjet učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, postoji i šteta za opći proračun Unije ili proračune kojima Unija upravlja. U slučaju potvrdnog odgovora na to prethodno pitanje, sud koji je uputio zahtjev želi znati kada se šteta u tom smislu smatra nastalom, konkretno nastaje li ona u trenutku isplate iznosa koji odgovara izvoznoj subvenciji ili u trenutku oslobađanja odgovarajućeg jamstva.

25. Da bi se odgovorilo na prvo prethodno pitanje, u biti je potrebno protumačiti članak 3. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 2988/95, prema kojemu je rok zastare za pokretanje postupka četiri godine *od dana kada je počinjena nepravilnost* iz članka 1. stavka 1. navedene uredbe [16]. Članak 3. stavak 3. navedene uredbe državama članicama priznaje mogućnost primjene duljeg razdoblja od onog propisanog stavkom 1.

26. Prema tome, u skladu s člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 2988/95, rok zastare počinje teći od počinjenja nepravilnosti koja se u članku 1. stavku 2. te uredbe definira kao „povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima“. Ta definicija obuhvaća kako nepravilnosti koje su počinjene namjerno ili nepažnjom, a za koje je moguće izreći upravnu kaznu, tako i druge nepravilnosti koje isključivo dovode do vraćanja neosnovano stečene koristi [17].

16 — U drugom podstavku navedene odredbe predviđeno je posebno pravilo za stalne ili ponovljene nepravilnosti: u tim slučajevima rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti. U četvrtom podstavku dodano je posljednje pravilo: zastara u svakom slučaju nastupa najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare u kojem nadležno tijelo nije odredilo kaznu.

17 — Presuda Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, t. 33.

2. Područje primjene članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95

27. U cilju zaštite financijskih interesa Europske unije, Uredba br. 2988/95 predviđa niz općenitih pravila o mjerama i upravnim kaznama za nepravilnosti kojima se krši pravo Europske unije u svim područjima obuhvaćenim njezinim politikama i nanosi šteta njezinim financijskim interesima.

28. Člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 2988/95 zakonodavac Unije želio je utvrditi opće pravilo o zastari koje će biti mjerodavno kad god ne postoje druga sektorska pravila Unije koja predviđaju kraći rok, ali ne kraći od tri godine, niti nacionalna pravila koja predviđaju dulji rok zastare [18]. Pravilo iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka navedene uredbe primjenjuje se na sve upravne akte koje su donijela nacionalna tijela i tijela Unije i čija je svrha procesuiranje tih nepravilnosti, bilo da je riječ o upravnim kaznama u užem smislu u skladu s člankom 5. navedene uredbe ili o mjerama vraćanja neosnovano stečene koristi u skladu s člankom 4. te uredbe, kao što je to povrat izvozne subvencije koju je izvoznik neosnovano stekao zbog nepravilnosti koje je počinio [19].

29. Prije usvajanja Uredbe br. 2988/95 u pravu Unije nije postojalo nijedno pravilo o zastari primjenjivo na povrat koristi koje su gospodarski subjekti neosnovano stekli na štetu financijskih interesa Unije. Zakonodavac Unije donoseći članak 3. stavak 1. navedene uredbe želio je, s jedne strane, definirati minimalan rok primjenjiv u svim državama članicama – kojim je zakonodavac Unije dobrovoljno na četiri godine smanjio razdoblje u kojem tijela država članica, djelujući u ime i za račun proračuna Unije, trebaju ili bi trebala ishoditi povrat neosnovano stečenih iznosa [20]. S druge strane, zakonodavac je pristao odreći se mogućnosti da ishodi povrat iznosa neosnovano stečenih na teret proračuna Unije nakon proteka razdoblja od četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost koja utječe na sporne isplate [21]. Rok zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 primjenjuje se i na nepravilnosti počinjene prije stupanja na snagu navedene uredbe [22], kao što je to slučaj s onima u ovom predmetu [23].

30. Navedenim rokom zastare namjerava se uspostaviti vremenska granica do koje nacionalna tijela mogu procesuirati nepravilnosti koje su, u skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95, *dovele ili bi mogle dovesti* u pitanje financijske interese Unije. Države članice imaju opću obvezu dužne pažnje prilikom provjeravanja pravilnosti plaćanja koja sama provode i koja opterećuju proračun Unije, a koja proizlazi iz opće obveze dužne pažnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a koja zahtijeva učinkovito poduzimanje mjera za ispravljanje nepravilnosti [24]. Ako se rok zastare od četiri godine nacionalnim tijelima čini prekratkim za procesuiranje složenijih nepravilnosti, nacionalni zakonodavac uvijek može po svojem nahođenju odrediti dulji rok zastare prilagođen toj vrsti nepravilnosti [25], koji mora udovoljavati zahtjevima predvidljivosti i proporcionalnosti koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti [26].

18 — Presuda Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, t. 35.

19 — Presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 22. Opće je pravilo da svaka nepravilnost dovodi do vraćanja neosnovano stečene koristi (odnosno do povrata isplaćenog iznosa). U slučaju da je nepravilnost počinjena namjerno ili nepažnjom, može se izreći upravna kazna (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2008:521, t. 47.).

20 — Presuda Cruz i Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 49. i 50. Rok zastare iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95 izravno je primjenjiv u državama članicama u području izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode, pod uvjetom da ne postoje druga sektorska pravila Unije koja predviđaju kraći rok (ne kraći od tri godine) niti nacionalna pravila koja predviđaju dulji rok zastare (presuda Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, t. 35.) koji nije neproporcionalan (presude Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 47. i Cruz i Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 65.). Navedena nacionalna pravila mogu biti donesena prije stupanja na snagu spomenute uredbe (presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 42.).

21 — Presude Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 25., 27. i 29., i Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 24.

22 — Presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 34.

23 — Naravno, pod uvjetom da dugovi nastali prije stupanja na snagu Uredbe nisu zastarjeli u skladu s nacionalnim pravilima o zastari primjenjivima u trenutku počinjenja predmetnih nepravilnosti (presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 30.).

24 — Presuda Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 43. i 44.

25 — *Ibidem*, t. 46.

26 — *Ibidem*, t. 32. i 43.

3. O početku roka zastare u skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 2988/95

31. Kada je, kao prvo, riječ o tekstu odredbe, valja navesti sljedeće. U skladu s člankom 3. stavkom 1. navedene uredbe, rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine *od dana kada je počinjena nepravilnost*. Formulirana na taj način, navedena se odredba u pogledu roka zastare usredotočuje na samu nepravilnost, kako je definirana člankom 1. stavkom 2. navedene uredbe, i na trenutak njezina „počinjenja".

32. U predmetu kojim se bavimo nepravilnost je počinjena, kako navodi sud koji je uputio zahtjev, kada je društvo Ernst Kollmer 10. kolovoza 1993. predočilo nepropisnu potvrdu o carinjenju kao dokaz da je pošiljka bila carinjena za domaću uporabu u Jordanu, što predstavlja povredu članka 18. stavka 1. Uredbe br. 3665/87.

33. Ako se u obzir uzme isključivo formulacija članka 3. stavka 1., u vezi s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95, ta odredba ne uvjetuje početak roka zastare nastankom bilo kakve posljedice, s obzirom na to da govori o „počinjenju nepravilnosti", a ne o njezinoj „posljedici": u skladu s tekstom odredbe, početak roka zastare nije obilježen nastankom štete, nego određenim djelovanjem gospodarskog subjekta [27] kojim se krši neka odredba prava Unije. Takav zaključak potvrđuju i druge jezične verzije te odredbe, od kojih nijedna ne nagoviješta bilo kakvu vrstu posljedice: u verziji na engleskom jeziku korišten je izraz „when the irregularity […] was *commited*", u njemačkoj verziji govori se o „*Begehung* der Unregelmäßigkeit", u verziji na francuskom jeziku o „*réalisation* de l'irrégularité", na talijanskom se upućuje na „*esecuzione* dell'irregolarità", a na portugalskom na „data em que foi *praticada* a irregularidade" [28]. Drugim riječima, sve se jezične verzije usredotočuju na *počinjenje* nepravilnosti, a ne na njezin učinak ili posljedicu.

34. U članku 1. stavku 2. Uredbe „nepravilnost" se pak definira kao „povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što *je dovelo ili je moglo dovesti* u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju" [29]. Uporaba kondicionala „moglo [je] dovesti" upućuje na to da nepravilnost postoji čak i ako šteta još nije nastala ili se nije konačno konkretizirala, pod uvjetom da gospodarski subjekt djeluje na način da šteta može nastati [30].

35. Nesumnjivo se može dogoditi, kao u ovom predmetu, da se ne može količinski izraziti neosnovano stečena korist u trenutku počinjenja nepravilnosti [31]. Ipak, to ne smije izmijeniti tumačenje odredbe članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95, osobito imajući u vidu da „čak i nepravilnosti koje nemaju izravne gospodarske posljedice mogu ozbiljno ugroziti financijske interese Unije" [32].

27 — Pojam „nepravilnost" u smislu Uredbe br. 2988/95 ne obuhvaća slučaj neosnovane isplate izvozne subvencije gospodarskom subjektu zbog pogreške nadležnih nacionalnih tijela (presude Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, t. 20. i 21. i Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, t. 44.).

28 — Moje isticanje

29 — Moje isticanje

30 — Smatram da je ta ideja potencijalnosti mnogo jasnije izražena u portugalskoj („um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades") i talijanskoj („un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite") jezičnoj verziji članka 1. stavka 2. navedene uredbe (moje isticanje).

31 — To ističe nezavisna odvjetnica E. Sharpston u svojem mišljenju iznesenom u predmetu Pfeifer i Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, t. 101.

32 — Presuda Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, t. 47.

36. Sud je u više navrata razmatrao članak 3. stavak 1. prvi podstavak Uredbe 2988/95 i pri njegovoj se primjeni uvijek oslanjao na njegov tekst, pa tako početak roka zastare nikad nije bio uvjetovan nastankom štete. U tom smislu prije svega treba podsjetiti na presudu Handlbauer [33], u kojoj je Sud prvi put ocijenio da navedena odredba „utvrđivanjem četverogodišnjeg roka zastare za pokretanje postupka, računajući od dana kada je počinjena nepravilnost, državama članicama ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe“ [34] i da rok zastare iz članka 3. stavka 1. „počinje teći od počinjenja nepravilnosti“ [35].

37. To je pravilo kasnije doslovno ponovljeno u presudi Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i drugi [36], u kojoj se, kao i u ovom predmetu, radilo o avansnoj isplati izvoznih subvencija za iste sporne pošiljke goveđeg mesa koje su prvotno bile namijenjene izvozu u Jordan, da bi naposljetku bile izvezene u Irak. Sud je u navedenoj presudi ponovio da zastara za predmetne dugove u načelu nastupa u roku od četiri godine „od dana počinjenja nepravilnosti“ [37]. Zastara nastupa „ako u razdoblju od četiri godine od počinjenja takve nepravilnosti nije donesen akt kojim se zastara prekida“ na način da, „ako je nepravilnost počinjena kao u glavnim postupcima […], zastara za takvu nepravilnost nastupit će 1997., ovisno o točnom danu počinjenja navedene nepravilnosti iz 1993. godine“ [38], ne dovodeći u pitanje pravo država članica da odrede dulje rokove zastare. Sud je tada u izreci navedene presude izrijekom naveo da rok zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 „počinje teći od dana počinjenja predmetne nepravilnosti“.

38. Stoga smatram, oslanjajući se u prvome redu na tekst odredbe o kojoj je riječ i na način na koji ju je Sud dosad primjenjivao, da je u ovom predmetu rok zastare počeo teći radnjom gospodarskog subjekta koja predstavlja povredu odredbe prava Unije, odnosno predočenjem 10. kolovoza 1993. potvrde o carinjenju koja se pokazala nepropisnom i zbog koje je predujam isplaćen društvu Ernst Kollmer 1992. ili 1993. godine postao neosnovan.

39. U tom smislu ne mogu se prikloniti Komisijinu stajalištu iznesenom u točki 30. njezina očitovanja prema kojem je riječ o „stalnoj povredi“ koja je započela predočenjem navedene potvrde o carinjenju i završila u trenutku oslobađanja jamstva kao posljedica konačne odluke o stvarnom iznosu izvozne subvencije.

40. Polazeći od definicije „stalne ili ponovljene nepravilnosti“ koju je Sud prihvatio u presudi Vonk Dairy Products („nepravilnost je stalna ili ponovljena u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 2988/95 ako je počini subjekt Zajednice koji ima novčanu korist od *svih sličnih poslova* kojima se krši ista odredba prava Zajednice“) [39] ili od definicije „stalne nepravilnosti“ koja je u drugom kontekstu prihvaćena u presudi Montecatini („iako se sadržaj pojma stalna nepravilnost donekle razlikuje u različitim pravnim porecima država članica, on u svakom slučaju obuhvaća *mnogostrukost* protupravnih ponašanja ili radnji kojima se izvršava samo jedna povreda, povezanih zajedničkim subjektivnim elementom“) [40], razvidno je da se predočenje samo jedne carinske potvrde, za koju se ispostavilo da je nepropisna, u vezi sa samo jednim izvozom goveđeg mesa ne može smatrati „stalnom ili ponovljenom nepravilnosti“.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388

34 — *Ibidem*, t. 27.

35 — *Ibidem*, t. 32.

36 — C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 21. Vidjeti i presudu Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, t. 38.

37 — Presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 31. Vidjeti i presudu Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 51.: „počinje teći od dana počinjenja predmetne nepravilnosti“.

38 — Presuda Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 33.

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, t. 41. (moje isticanje)

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, t. 195. (moje isticanje)

41. Sa sustavnog gledišta, koje prema mojem mišljenju potvrđuje gramatičko tumačenje izloženo u točki 38. ovog mišljenja, valja podsjetiti na znatnu razliku između teksta članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 i načina na koji se *dies a quo* opisuje u Uredbi br. 800/1999 (koja se primjenjuje na izvoz poljoprivrednih proizvoda od 1. srpnja 1999. i koja stoga nije primjenjiva u ovom predmetu). Za potrebe ovog predmeta, navedena uredba za povrat nepravilno stečenih izvoznih subvencija (iako samo u slučaju da je korisnik djelovao u dobroj vjeri) predviđa rok zastare od četiri godine koji počinje teći od „*dana obavješćivanja korisnika o konačnoj odluci u vezi s dodjelom subvencije*“ (članak 52. stavak 4. prvi podstavak točka (b))[41].

42. Oslanjajući se na smisao i svrhu Uredbe br. 2988/95, tumačenje koje zastupam, a prema kojem početak roka zastare ovisi isključivo o počinjenju nepravilnosti od strane gospodarskog subjekta, pri čemu nije nužno da je šteta već nastala ili da ju je moguće količinski izraziti, u skladu je i sa zahtjevima Suda koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti, a tiču se rokova zastare, pri čemu ta pravna sigurnost svakako mora biti usklađena s učinkovitošću zaštite financijskih interesa Unije koja se želi postići navedenom uredbom.

43. Kao što je to Sud ocijenio u presudi Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading (koja se također odnosi na avansno plaćanje izvoznih subvencija njemačkim poduzećima za pošiljke govođeg mesa u Jordan koje su se na kraju izvozile u Irak), „načelo pravne sigurnosti osobito zahtijeva da se položaj tog gospodarskog subjekta u vezi s njegovim pravima i obvezama prema nacionalnom tijelu ne može neograničeno dovoditi u pitanje […] Za pokretanje postupka protiv takve nepravilnosti mora se primjenjivati rok zastare koji se utvrđuje unaprijed kako bi se ispunila njegova funkcija jamčenja pravne sigurnosti“[42]. U nastavku se navodi: „priznavanje mogućnosti državama članicama da upravi dodijele mnogo dulji rok za postupanje [od onog iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95] moglo bi na određeni način ohrabriti inertno držanje nacionalnih tijela prilikom procesuiranja ‚nepravilnosti’ u smislu članka 1. Uredbe br. 2988/95, izlažući pri tome gospodarske subjekte, s jedne strane, dugom razdoblju pravne nesigurnosti i, s druge strane, riziku da po proteku tog razdoblja više ne budu u mogućnosti dokazati pravilnost predmetnih transakcija“[43].

44. Prema tome, potpuno uvjetovanje početka roka zastare odlukom nacionalne uprave koja omogućava da se konačno odredi iznos štete bilo bi u proturječju s izloženom logikom. Istina je da bi borba protiv negativnih gospodarskih posljedica za proračun Unije, do kojih dolazi zbog nepravilnosti počinjenih u tom području, mogla biti učinkovitija kad bi se početak roka zastare pomaknuo na trenutak u kojem šteta postaje konačna povratom jamstva u slučaju predujmova, kako predlaže Komisija. Ipak, smatram da se ne smije nametati gramatičko tumačenje sporne odredbe ako se time ugrožavaju zahtjevi koji proizlaze (na predstavljeni način) iz pravne sigurnosti[44]. Iako Komisija tvrdi da jamstvo treba vratiti kada nadležna tijela donesu konačnu odluku o dodjeli subvencije, spomenuta institucija ne navodi da su ta tijela pravno obvezna osloboditi jamstvo upravo u tom konkretnom trenutku[45]. Slažem se s ocjenom – koju je u svojem očitovanju iznijelo društvo Ernst Kollmer – da, ako ne postoji takva pravna obveza oslobađanja jamstva u trenutku koji je propisom precizno određen, nije ispunjen zahtjev predvidljivosti koji vrijedi za rokove zastare, čime se gospodarski subjekt izlaže pravnoj nesigurnosti.

41 — Moje isticanje. O teškoćama koje se pojavljuju zbog povezanosti između pravila o zastari iz članka 52. stavka 4. prvog podstavka točke (b) Uredbe br. 800/1999 i pravila iz članka 3. Uredbe br. 2988/95 vidjeti Krüger, U., „Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche“. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008., str. 244. i sljedeće.

42 — Presuda Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 32. Vidjeti i presudu Chemiefarma/Komisija, 41/69, EU:C:1970:71, t. 19.

43 — Presuda Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 45. Vidjeti presude Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 62. i Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, t. 40.

44 — U tom smislu valja podsjetiti da države članice mogu pokušati povećati tu učinkovitost zaštite financijskih interesa Unije na način da odrede dulje rokove zastare (članak 3. stavak 3. Uredbe br. 2988/95), pod uvjetom da su u skladu sa zahtjevima predvidljivosti i proporcionalnosti.

45 — Društvo Ernst Kollmer u točki 31. svojeg očitovanja potvrđuje takvu ocjenu.

45. U konačnici i u vezi s prethodno navedenim, ne slažem se ni s prijedlogom grčke vlade prema kojem treba smatrati da rok zastare počinje teći u trenutku kada nadležno tijelo *otkrije* da je isplata bila neosnovana. Neovisno o tome što za takvo tumačenje članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95 ne postoji temelj u njegovu tekstu [46], kad bi rok zastare počeo teći tek od tog trenutka, rokovi koje je utvrdio zakonodavac produljili bi se, u načelu na neodređeno vrijeme, što bi bilo protivno zahtjevu predvidljivosti. Početak zastare u takvim bi slučajevima ovisio o neizvjesnom trenutku u kojem nadležna tijela donose odluke potrebne za provjeru pravilnosti transakcija gospodarskog subjekta. Time bi se predmetni subjekt izložio neodređenom razdoblju pravne nesigurnosti, pored toga što bi se otežalo dokazivanje pravilnosti spornih učinjenih i propuštenih radnji, a što bi bilo protivno zahtjevima pravne sigurnosti [47].

46. Stoga predlažem da se sudu koji je uputio zahtjev odgovori da, u okolnostima poput onih u postupku *a quo*, rok zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 počinje teći na dan kada je počinjena predmetna nepravilnost, kako je definirana u članku 1. stavku 2. te uredbe, neovisno o trenutku nastanka štete za opći proračun Unije ili proračune kojima Unija upravlja.

B – *Drugo prethodno pitanje*

47. S obzirom na odgovor koji se predlaže na prvo prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev i uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na drugo prethodno pitanje nije potrebno odgovarati.

V – **Zaključak**

48. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da Finanzgerichtu Hamburg odgovori sljedeće:

„1. U okolnostima poput onih u postupku *a quo*, rok zastare iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica počinje teći na dan kada je počinjena predmetna nepravilnost, kako je definirana u članku 1. stavku 2. te uredbe, neovisno o trenutku nastanka štete za opći proračun Unije ili proračune kojima Unija upravlja.

2. S obzirom na odgovor na prvo prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev, na drugo prethodno pitanje nije potrebno odgovarati.“

46 — Naime, čini se da je takvo tumačenje izričito isključeno u presudi José Martí Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, t. 25.-28., u kojoj je Sud ocijenio da je Opći sud pogrešno primijenio pravo kad je odlučio da je *dies a quo* zastare za pokretanje postupka u tom predmetu dan kada je Komisija otkrila predmetnu nepravilnost.

47 — Vidjeti presudu Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 45.