GENERALINIO ADVOKATO
PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA,
pateikta 2015 m. birželio 11 d.[1]

Byla C-59/14

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

(Finanzgericht Hamburg (Vokietija) pateiktas prašymaspriimti prejudicinį sprendimą)

„Reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 — Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga — 3 straipsnio 1 dalis — Eksporto grąžinamosios išmokos susigrąžinimas — Išankstinis išmokėjimas — Senaties terminas — Dies a quo — Ūkio subjekto veikimas arba neveikimas — Žalos atsiradimas — Užstato atlaisvinimas — Tęstinis arba pakartotinis pažeidimas — Vienkartinis pažeidimas“

1. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikė *Finanzgericht Hamburg*, nagrinėjantis *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und –export* (toliau – *Ernst Kollmer*) ir *Hauptzollamt Hamburg-Jonas* (Hamburgo muitinė, toliau – *Hauptzollamt*) ginčą dėl devyniasdešimtųjų metų pradžioje į Jordaniją eksportuotų jautienos siuntų, kurios vėliau eksportuotos į Iraką pažeidžiant šiai šaliai taikomą embargą.

2. Dėl šio eksporto jau buvo priimti sprendimai *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*[2] ir *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*[3] . Pirmajame iš jų Teisingumo Teismas patvirtino, kad Reglamento Nr. 2988/95[4] 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje numatytas senaties terminas taikomas administracinėms priemonėms, kuriomis reikalaujama grąžinti dėl eksportuotojų padarytų pažeidimų – įskaitant padarytus prieš įsigaliojant šiam reglamentui – neteisėtai gautas eksporto grąžinamąsias išmokas. Be to, detaliau nepaaiškindamas Teisingumo Teismas nurodė, kad šis terminas pradedamas skaičiuoti nuo nagrinėjamo pažeidimo padarymo dienos[5].

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38.

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

4 — 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos (OL L 312, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 1 t., p. 340).

5 — Jis taip pat pareiškė, kad ilgesni senaties terminai, kuriuos valstybės narės gali taikyti remdamosi Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 3 dalimi, gali būti numatyti prieš šio reglamento priėmimą galiojusiose nacionalinės teisės nuostatose. Sprendime *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading* konkrečiai buvo nagrinėjamas klausimas dėl šių ilgesnių senaties terminų, kurie gali būti nustatyti nacionalinėje teisėje. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad tokie terminai turi atitikti nuspėjamumo ir proporcingumo reikalavimus, kuriais grindžiamas teisinio saugumo principas.

3. Šioje byloje Teisingumo Teismui užduodamas konkretus klausimas: kada pradedamas skaičiuoti minėtas senaties terminas tuo atveju, kai reikalaujama grąžinti iš anksto išmokėtas eksporto grąžinamąsias išmokas, dėl kurių buvo pateiktas atitinkamas užstatas [6].

I – **Teisinis pagrindas**

4. Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnyje nustatyta:

„1. Siekiant apsaugoti Europos Bendrijų finansinius interesus, šiuo reglamentu nustatomos bendrosios taisyklės, reglamentuojančios vienodus patikrinimus ir administracines priemones bei nuobaudas už Bendrijos teisės aktų pažeidimus.

2. „Pažeidimas“ – tai bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksm[ais] ar neveikim[u], dėl kuri[ų] Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams padaroma [ar galėtų būti padaryta] žala sumažinant ar iš viso prarandant pajamas, gaunamas iš tiesiogiai Bendrijų vardu surinktų nuosavų lėšų, arba darant nepagrįstas išlaidas.“

5. Minėto Reglamento 3 straipsnio 1 ir 3 dalyse numatyta:

„1. Patraukimo atsakomybėn senaties terminas – ketveri metai nuo tada, kai buvo padarytas 1 straipsnio 1 dalyje nurodytas pažeidimas. Atskirų sektorių taisyklėse gali būti nustatytas trumpesnis senaties terminas, tačiau ne trumpesnis kaip treji metai.

Jeigu pažeidimai daromi nuolat ir [arba] pakartotinai, senaties terminas skaičiuojamas nuo tos dienos, kai pažeidimas buvo baigtas. Vykdant daugiametes programas, senaties terminas nesibaigia tol, kol visiškai nebaigiama programa.

Senaties eiga nutrūksta, jeigu kompetentinga institucija imasi bet kokio su pažeidimo tyrimu ar teisminiu nagrinėjimu susijusio veiksmo, apie kurį pranešama atitinkamam asmeniui. Senaties eiga atsinaujina po kiekvieno ją nutraukusio veiksmo.

Tačiau senaties terminas įsigalioja ne vėliau kaip tą dieną, kai pasibaigia laikotarpis[,] lygus dvigubam senaties terminui, per kurį kompetentinga institucija nepaskyrė nuobaudos, išskyrus tuos atvejus, kai administracinė procedūra laikinai sustabdoma pagal 6 straipsnio 1 dalį.

<…>

3. Valstybės narės išlaiko teisę taikyti ilgesnį laikotarpį nei atitinkamai numatyta <...> 1 <...> daly[j]e.“

6. Pagal Reglamento Nr. 565/80 [7] 5 straipsnio 1 dalį „[s]uinteresuotai šaliai paprašius, eksporto grąžinamosios išmokos dydžio suma išmokama iš karto, kai tik produktams ar prekėms pritaikoma muitinės sandėliavimo arba laisvosios zonos tvarka, numatant, kad per tam tikrą laiką jie bus eksportuoti.“

6 — Šioje byloje grąžinamoji išmoka buvo išmokėta avansu, o jos grąžinimas garantuotas užstatu prieš padarant Sąjungos teisės pažeidimą, dėl kurio ši išmoka tapo nepagrįsta. Pažeidimas nustatytas, kai ūkio subjektui grąžintas minėtą avansu išmokėtą išmoką garantavęs užstatas. Šios išvados 2 punkte minėtuose sprendimuose Teisingumo Teismas konkrečiai neanalizavo nagrinėjamoje byloje keliamo klausimo: ar tuo atveju, kai eksporto grąžinamosios išmokos buvo išmokėtos avansu, tam, kad būtų pradedamas skaičiuoti minėtas senaties terminas, reikalaujama ne tik, kad būtų padarytas pažeidimas, bet taip pat, kad būtų padaryta žala Sąjungos biudžetui (šioje išvadoje vartosiu terminus „Europos Bendrijos“ ir „Bendrijos teisė“ cituodamas teisės normas, kuriose šie terminai vartojami; kitais atvejais vartosiu terminus „Europos Sąjunga“ arba „Sąjungos teisė“).

7 — 1980 m. kovo 4 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 565/80 dėl eksporto grąžinamųjų išmokų už žemės ūkio produktus išankstinio išmokėjimo (OL L 62, p. 5; p. 182; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 4 t., p. 156).

7. Reglamento Nr. 565/80 6 straipsnyje nustatyta:

„Norint pasinaudoti šiame reglamente numatytomis priemonėmis, pateikiamas užstatas, kuriuo garantuojama, kad bus grąžinta ne tik sumokėta, bet ir papildoma suma.

Visas šis užstatas arba jo dalis yra nusavinama (išskyrus *force majeure* atvejus):

— jeigu neišvežus produktų arba prekių per 4 straipsnio 1 dalyje ir 5 straipsnio 1 dalyje nurodytą laikotarpį grąžinamosios išmokos suma yra negrąžinta

arba

— jeigu nustatoma, kad nebuvo pagrindo gauti eksporto grąžinamąją išmoką, arba jeigu turėjo būti išmokėta mažesnė grąžinamoji išmoka.“

8. Pagal Reglamento Nr. 3665/87 [8] 17 straipsnio 1 dalį siekiant įgyti teisę į eksporto grąžinamąją išmoką, nepakitusios būsenos produktai turi būti importuoti į trečiąją šalį ar vieną iš trečiųjų šalių, kuriai taikoma grąžinamoji išmoka, per dvylika mėnesių nuo eksporto deklaracijos priėmimo dienos. Pagal tos pačios nuostatos 3 dalį „produktas laikomas importuotu, kai atlikti muitinės formalumai, leidžiantys jį išleisti į apyvartą trečiojoje šalyje“.

9. Pagal Reglamento (EB) Nr. 3665/87 18 straipsnio 1 dalį:

„Kaip įrodymas, kad buvo atlikti muitinės formalumai, leidžiantys produktą išleisti į laisvą apyvartą, pateikiami šie dokumentai:

a) atitinkamas muitinės dokumentas arba jo kopija ar fotokopija; tokios kopijos ar fotokopijos tikrumas turi būti patvirtintas organizacijos, patvirtinusios dokumento originalą, atitinkamos trečiosios šalies institucijos arba vienos iš valstybių narių institucijos, arba

b) pažyma apie atliktus muitinės formalumus, išduota pagal II priede nurodytą pavyzdį viena ar keliomis oficialiosiomis Bendrijos kalbomis ir atitinkamoje trečiojoje šalyje vartojama kalba, arba

c) kitas atitinkamos trečiosios šalies muitinės patvirtintas produktus identifikuojantis dokumentas, iš kurio matyti, kad buvo atlikti šių produktų išleidimo į laisvą apyvartą šioje trečiojoje šalyje formalumai.“ (Neoficialus vertimas.)

10. Užstato grąžinimas išsamiai reglamentuotas Reglamento Nr. 3665/87 33 straipsnyje.

8 — 1987 m. lapkričio 27 d. Komisijos reglamentas (EEB), kuriuo nustatomos išsamios eksporto grąžinamųjų išmokų už žemės ūkio produktus sistemos taikymo taisyklės (OL L 351, p. 1). Nors Reglamentas Nr. 3655/87 1999 m. liepos 1 d. pakeistas 1999 m. balandžio 15 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 800/1999, nustatančiu bendrąsias išsamias eksporto grąžinamųjų išmokų sistemos taikymo žemės ūkio produktams taisykles (OL L 102, p. 11; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 25 t., p. 129), jis taikomas šios bylos aplinkybėms.

II – **Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai**

11. 1992 ir 1993 m. priimtais sprendimais *Hauptzollamt* leido mainais už užstatą išmokėti *Ernst Kollmer* eksporto grąžinamosios išmokos už jautienos siuntas avansą [9], kaip to prašė ši eksportuotoja. 1993 m. rugpjūčio 10 d. *Ernst Kollmer* išsiuntė *Hauptzollamt*, be kitų dokumentų, 1993 m. kovo 9 d. Jordanijos muitinės deklaraciją, patvirtinančią, kad buvo atlikti eksporto siuntos formalumai. *Hauptzollamt* šiuos dokumentus 1993 m. pripažino kaip įrodymą, kad į Jordaniją eksportuotos prekės išleistos į laisvą apyvartą, ir dalį užstato grąžino tais pačiais metais. Likusios užstato dalys atlaisvintos 1996 m. balandžio 30 d. ir 1998 m. kovo 4 d [10].

12. Per 1998 m. Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) vykdytą patikrinimą buvo nustatyta, kad daugeliu atvejų Jordanijos muitinės dokumentai neįrodo, kad sumokėtas importo muitas ir mėsa išleista į laisvą apyvartą Jordanijoje. Prieš sumokant mokesčius dokumentai buvo atšaukti, o atitinkamos prekės iš tiesų buvo išsiųstos į Iraką (šalis, kuriai buvo taikomas embargas). Dėl to nustačiusi, kad minėta eksportuotoja iš tiesų nepateikė reikalauto įrodymo, suteikiančio teisę gauti eksporto grąžinamąją išmoką, 1999 m. rugsėjo 23 d. sprendimu *Hauptzollamt* pareikalavo šią išmoką grąžinti. Teisingumo Teismui priėmus Sprendimą *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading* [11], *Hauptzollamt* atšaukė reikalavimą grąžinti dalį išmokos (t. y. garantijos dalį, grąžintą 1993 m.) dėl suėjusio senaties termino, tačiau tebereikalavo, kad *Ernst Kollmer* grąžintų beveik 60 000 EUR, sudarančių garantijos dalį, kuri buvo atlaisvinta 1996 m. balandžio mėn. ir 1998 m. kovo mėn.

13. Finanzgericht Hamburg pateiktame ieškinyje *Ernst Kollmer* iš esmės tvirtina, kad suėjo senaties terminas, suteikiantis teisę reikalauti grąžinti suteiktą eksporto grąžinamąją išmoką [12]. Kaip ji teigė *Finanzgericht Hamburg*, Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalyje numatytas ketverių metų senaties terminas pradedamas skaičiuoti nuo tada, kai padaromas pažeidimas, o ne kai atlaisvinama garantija. Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalyje pažeidimo padarymo faktas aiškiai siejamas su ūkio subjekto veiksmais ar neveikimu, t. y. jos atveju – su pateikta pažyma apie atliktus Jordanijos muitinės formalumus. Dėl šių veiksmų – darant prielaidą, kad nepagrįstai suteikta teisė į grąžinamąją išmoką – padaryta žala Sąjungos biudžetui, nes ji, kaip eksportuotoja, dėl išmokėto avanso iš tikrųjų jau gavo sumą, atitinkančią jos teisę į grąžinamąją išmoką iš šio biudžeto.

9 — Eksporto grąžinamosiomis išmokomis Europos Sąjunga, įgyvendindama bendrąją žemės ūkio politiką, remia tam tikrų žemės ūkio produktų eksportą tam, kad tie produktai pasaulio rinkose būtų siūlomi konkurencingomis sąlygomis. Grąžinamosios išmokos suma padengiamas tam tikro produkto kainos Sąjungos rinkoje ir pasaulio rinkoje (ji paprastai yra mažesnė) skirtumas. Taikant bendrą grąžinamųjų išmokų mokėjimo sistemą būtent eksportuotojui tenka finansinė našta, o tai reiškia, kad grąžinamosios išmokos neišmokamos, kol neįrodoma, kad atlikti muitinės eksporto formalumai, kad produktas išvežtas iš Sąjungos muitų teritorijos ir kad jis galiausiai pristatytas į paskirties vietą. Kad išvengtų šios naštos ir palengvintų eksporto finansavimą, eksportuotojas turi galimybę gauti grąžinamąją išmoką iš karto, kai tik muitinė priima eksporto deklaraciją, ir nebūtina laukti, kol prekės bus realiai išvežtos iš Sąjungos muitų teritorijos. Taigi avansas išmokamas, kai prekėms pradedama taikyti laikymo muitinės sandėlyje arba laisvojoje zonoje tvarka siekiant jas eksportuoti per nustatytą terminą. Eksportuotojo įsipareigojimas išvežti prekes iš Sąjungos muitų teritorijos per šį terminą turi būti garantuojamas pateikiant užstatą, lygų grąžinamosios išmokos sumai, kurią jis gaus, padidintai konkrečiu procentiniu dydžiu. Šiuo klausimu, be kita ko, žr. Á. De Ureta Huertos „Marco general de las restituciones a la exportación“, *Boletín económico de ICE*, Nr. 2449, 1995, p. 65 ir paskesnius ir G. Gigante Guerrero „Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea“, *Economistes*, Nr. 225, 2002.

10 — *Ernst Kollmer* šį faktą nurodė savo pastabose pažymėjusi, kad, kitaip nei kitų eksportuotojų, kurių padėtis buvo tokia pati, atveju, jai visas užstatas buvo grąžintas tik po to, kai *Hauptzollamt* priėmė Jordanijos muitinės deklaraciją kaip įrodymą, kad eksportuoti produktai buvo išleisti į laisvą apyvartą Jordanijoje. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad buvo vėluojama dėl „priežasčių, nereikšmingų nagrinėjamam ginčui“. *Ernst Kollmer* savo pastabose (8 punktas) pakartojo priežastis, kurias nurodė pati *Hauptzollamt*: „kadangi buvo nustatyta pažeidimų, susijusių su kitomis nei nagrinėjami muitinės sandėliai muitinės procedūromis, nebuvo galima visos garantijos galutinai atlaisvinti nedelsiant <…>“; t. y. kaip teigia *Ernst Kollmer*, dalį garantijos buvo vėluojama grąžinti ne dėl materialinių ar laiko aplinkybių, susijusių su nagrinėjamu eksportu (jos pastabų 11 punktas), bet dėl aplinkybių, susijusių su kitu neįrodytu eksportu į Egiptą, o *Hauptzollamt* pareiškė, kad tuo metu nebuvo svarbu nagrinėti senaties termino klausimo, nes konkrečios aplinkybės pateisino pavėluotą garantijos atlaisvinimą minėto eksportuotojo atveju (12 punktas).

11 — C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282. Priėmus šį sprendimą, kuris buvo naudingas ir *Ernst Kollmer*, visiškai panaikinti reikalavimai Vokietijos jautienos į Jordaniją eksportuotojams grąžinti išmokas, nes nuo to momento, kai suteikta eksporto grąžinamoji išmoka (1992 ir 1993 m. išmokėjus avansą su sąlyga, kad garantija bus atlaisvinta iš karto po to, kai bus pateikta atitinkama pažyma) iki to momento, kai 1999 m. rugsėjo mėn. priimtas sprendimas, kuriuo pareikalauta išmoką grąžinti, praėjo daugiau nei ketveri metai (žr. *Ernst Kollmer* pastabų 6 punktą).

12 — Ji taip pat teigia, kaip matyti iš jos pastabų, kad Jordanijos muitinė ilgą laikotarpį ne vieną kartą pasielgė neteisėtai, o tai kaip *force majeure* buvo nurodyta prieštaraujant *Hauptzollamt* pareikštam reikalavimui grąžinti eksporto grąžinamąją išmoką.

14. Savo ruožtu *Hauptzollamt* nurodė *Finanzgericht Hamburg*, kad joks senaties terminas pagal Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnį nesuėjo: *dies a quo* yra momentas, kada garantija atlaisvinama (šiuo atveju anksčiausiai 1996 m.), nes tik nuo to momento egzistuoja galutinis sprendimas dėl eksporto grąžinamosios išmokos suteikimo ir tik tada padaroma žala, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalį. Avansas garantuojamas užstatu, todėl jį išmokėjus dar nepadaroma kokia nors žala Sąjungos biudžetui. Kol užstatas neatlaisvinamas, *Hauptzollamt* turi galimybę jį grąžinti arba sulaikyti.

15. Finanzgericht Hamburg teigimu, tai, kad *Ernst Kollmer* pateikė neteisingą pažymą apie atliktus muitinės formalumus tam, kad įrodytų, jog siunta išleista į apyvartą Jordanijoje, yra Bendrijos teisės normos, konkrečiai Reglamento Nr. 3665/87 18 straipsnio 1 dalies a punkto, pažeidimas. Nors pagal Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą pažeidimas suprantamas kaip padarytas vien ūkio subjekto veiksmais ar neveikimu, kuriais pažeidžiama Bendrijos teisės norma, neatsižvelgiant į tai, kada žala padaryta, senatis suėjo dar tada, kai 1999 m. buvo pareikštas reikalavimas grąžinti nepagrįstai išmokėtą eksporto grąžinamąją išmoką, nes, remiantis minėta nuostata, senaties terminas yra ketveri metai nuo pažeidimo padarymo. Tačiau laikant, kad pažeidimas įvykdytas tik jeigu padaryta žala, siekiant sužinoti, ar senatis jau suėjo 1999 m., reikės įrodyti, ar žala padaryta, kai avansu išmokėta suma, sudaranti eksporto grąžinamąją išmoką 1992 ar 1993 metais, ar ji padaryta tada, kai atlaisvinta garantija 1996 ar 1998 m.

16. Tokiomis aplinkybėmis *Finanzgericht Hamburg* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalyje apibrėžtas pažeidimas, kuris pagal Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą yra būtinas, kad būtų pradėtas skaičiuoti senaties terminas, tuo atveju, kai Bendrijos teisės aktų nuostatos pažeidimas atskleidžiamas tik atsiradus žalai, apima ne tik ekonominės veiklos vykdytojo veiksmus ar neveikimą, bet taip pat reikalaujama, kad būtų padaryta žala Sąjungos bendrajam biudžetui ar jos valdomiems biudžetams, ir dėl to senaties terminas pradedamas skaičiuoti tik nuo žalos atsiradimo momento, ar žalos atsiradimo momentas nesvarbus ir senaties terminas pradedamas skaičiuoti nuo ekonominės veiklos vykdytojo veiksmų ar neveikimo, kurie laikytini Bendrijos teisės aktų nuostatos pažeidimu, padarymo momento?

2. Jei į pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip, kad senaties terminas pradedamas skaičiuoti tik nuo žalos atsiradimo momento, ar tada, kai pateikiamas reikalavimas grąžinti galutinai skirtą eksporto grąžinamąją išmoką, žala, kaip tai suprantama pagal Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalį, jau atsiranda, kai eksportuotojui išmokėta eksporto grąžinamosios išmokos dydžio suma, kaip tai suprantama pagal Reglamento (EEB) Nr. 565/80 5 straipsnio 1 dalį, tačiau užstatas pagal Reglamento Nr. 565/85 6 straipsnį dar neatlaisvintas, ar ji atsiranda tik tuo momentu, kai užstatas atlaisvinamas ir (arba) galutinai skiriama eksporto grąžinamoji išmoka?“

17. Šioje byloje pastabas raštu pateikė *Ernst Kollmer*, Graikijos vyriausybė ir Europos Komisija

III – **Bylos ir į ją įstojusių šalių pozicijų santrauka**

18. Kiek tai susiję su pirmuoju prejudiciniu klausimu, *Ernst Kollmer* laikosi nuomonės, kad vienintelis lemiamas veiksnys sprendžiant, nuo kada skaičiuotinas senaties terminas, yra pažeidimo, kaip jis apibrėžtas 1 straipsnio 2 dalyje, padarymas, nepaisant to, kada atsiranda žala (ir kada ji nustatoma). Savo poziciją ji grindžia teisinio saugumo principu (jo nuspėjamumo aspektu, kiek tai susiję su termino pradžia). Ji mano, kad senaties termino pradžią lemia konkretus ūkio subjekto elgesys, o ne administracinis sprendimas, kuris gali būti priimtas teisės aktuose neapibrėžtu momentu.

19. Graikijos vyriausybė pastabas pateikė tik dėl pirmojo klausimo. Jos nuomone, lemiamas momentas, nuo kurio pradedamas skaičiuoti senaties terminas, yra tas, kada kompetentinga valdžios institucija nustato, kad mokėjimas atliktas nepagrįstai (t. y. nagrinėjamoje byloje momentas, kada muitinė sužinojo OLAF atlikto tyrimo rezultatus). Graikijos vyriausybės manymu, tai yra aiškus ir objektyvus kriterijus nustatant momentą, nuo kurio pradedamas skaičiuoti senaties terminas, nes tai yra momentas, tenkinantis visas sąlygas, leidžiančias reikalauti grąžinti nepagrįstai išmokėtą išmoką. Graikijos vyriausybė Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 3 dalį aiškina taip, kad valstybėms narėms suteikta diskrecija nustatyti ilgesnius senaties terminus ir senaties termino pradžią. Taigi, minėtos vyriausybės teigimu, pagal minėtą reglamentą nacionalinėje teisėje galima numatyti, kad senaties terminas pradedamas skaičiuoti nuo pažeidimo ar žalos nustatymo momento.

20. Dėl antrojo prejudicinio klausimo – tuo atveju, jeigu Teisingumo Teismas atsakytų, kad senaties termino pradžia priklauso nuo žalos atsiradimo – *Ernst Kollmer* teigia, kad žala atsiranda nuo to momento, kai išmokamas avansas, nes šis mokėjimas jau yra „išlaidos“, kaip jos suprantamos pagal Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalį. Grįsdama savo teiginį minėta eksportuotoja taip pat remiasi plačia žalos sąvoka, apibrėžta Sprendime *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, kuriame Teisingumo Teismas pripažino, kad „net tikslaus finansinio poveikio neturintys pažeidimai gali labai paveikti finansinius Sąjungos interesus“ [13]. Savo ruožtu senaties terminas turi būti pradedamas skaičiuoti nuo konkrečiame teisės akte apibrėžto momento, o pagal minėto reglamento 3 straipsnio 1 dalį šis momentas yra pažeidimo padarymas, taigi jis aiškiai nurodytas teisės akte ir ūkio subjektai gali jį nuspėti, net jei patys nežinojo ar negalėjo žinoti, kad daro pažeidimą. *Ernst Kollmer* teigimu, jeigu senaties terminas būtų skaičiuojamas nuo administracinio sprendimo grąžinti užstatą priėmimo, tai reikštų, kad jis priklausytų nuo momento, kurio negalima nuspėti, nes teisės aktuose nenustatyta, kada ši garantija turi būti atlaisvinta [14].

21. Ernst Kollmer priduria, kad nagrinėjamoje byloje *Hauptzollamt* nepagrįstai delsė atlaisvinti garantiją, o tai grindė aplinkybėmis, kurios nesusijusios su tomis, dėl kurių kilo šis ginčas. Tai pagrindžia teiginį, kad senaties termino pradžios siejimas su muitinės sprendimo atlaisvinti garantiją priėmimo momentu reikštų leidimą muitinei nuspręsti dėl šio termino pradžios. Objektyviai tariant, kai 1993 m. rugpjūčio mėn. *Hauptzollamt* pateikta Jordanijos muitinės siųsta (neteisinga) deklaracija (t. y. kai padarytas pažeidimas), išmokėjus išankstinę eksporto grąžinamąją išmoką atsirado „nepagrįstos išlaidos“, kaip jos suprantamos pagal Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalį, taigi ir atitinkama žala, dėl kurios, kaip matyti iš minėto Sprendimo *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* [15], labai paveikiami Sąjungos finansiniai interesai. *Ernst Kollmer* nuomone, nereikalaujama, kad „Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmais ar neveikimu“, iš karto sukeltų žalą Sąjungos bendrajam biudžetui; jie tik turi būti susiję su tomis pačiomis aplinkybėmis.

22. Komisijos nuomone – ji siūlo performuluoti prejudicinius klausimus ir bendrai juos ginčija, – tokiu atveju, kaip nagrinėjamasis, pažeidimas „tikrai padaromas“, jei taip galima teigti, tuo momentu, kai atlaisvinama garantija. Tik nuo to momento pradedamas skaičiuoti Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalyje numatytas senaties terminas, nes tik tuo momentu gali būti pagrindžiamas ir kiekybiškai įvertinamas reikalavimas grąžinti nepagrįstai gautą naudą. Galutinis sprendimas dėl eksporto grąžinamosios išmokos dydžio priimamas gavus ir išnagrinėjus eksporto deklaracijas ir kartu atlaisvinus (tuo pačiu metu) atitinkamą garantiją, kurios paskirtis – saugoti Sąjungos biudžetą, kol bus nuspręsta, kad eksporto grąžinamosios išmokos prašoma teisėtai.

13 — Sprendimo C-465/10, EU:C:2011:867, 47 punktas.

14 — Komisijos teigimu, galutinis sprendimas dėl eksporto grąžinamosios išmokos dydžio priimamas, kai muitinė, gavusi eksporto dokumentus, ypač šalies, į kurią eksportuotos prekės, pažymą apie atliktus muitinės formalumus, juos išnagrinėja. Šio sprendimo priėmimas „neišvengiamai sutampa su garantijos atlaisvinimo momentu“ (Komisijos pastabų 27 punktas), tačiau, kaip matyti iš *Ernst Kollmer* pastabų (šiuo klausimu žr. šių pastabų 3, 8 ir 11 punktus), šioje byloje taip nebuvo.

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

23. Nors Teisingumo Teismas linkęs manyti, kad Bendrijos teisės pažeidimas šioje byloje padarytas tuo momentu, kai pateikta neteisinga pažyma apie atliktus muitinės formalumus, reikia pripažinti, kaip teigia Komisija, kad tai yra tęstinis pažeidimas, kuris nesibaigia, kol atlaisvinama garantija, muitinei galutinai nusprendus dėl pareiškėjui skirtinos eksporto grąžinamosios išmokos sumos. Šioje byloje tuo momentu, kai *Ernst Kollmer* pateikė pažymą apie atliktus muitinės formalumus, nebuvo visiškai akivaizdu, kad nepagrįstai gauta naudos, nes dar nebuvo galutinai nuspręsta, ar įmonė turėjo teisę gauti eksporto grąžinamąją išmoką. Taigi šiomis ypatingomis aplinkybėmis, kaip toliau teigia Komisija, neįmanoma senaties termino pradžios sieti su ūkio subjekto veiksmais. Dėl to žala Sąjungos biudžetui atsiranda tik tuo momentu, kai galutinai nusprendžiama dėl teisės į eksporto grąžinamąją išmoką, t. y. kai atlaisvinama garantija. Kadangi procedūros yra labai ilgos, senaties termino pradžios siejimas su ūkio subjekto veiksmais praktiškai reikštų, kad niekada laiku nebūtų įmanoma reikalauti grąžinti nepagrįstai suteiktos naudos.

IV – **Analizė**

A – *Pirmasis prejudicinis klausimas*

1. Įvadas

24. Pirmuoju prejudiciniu klausimu *Finanzgericht Hamburg* iš esmės siekia sužinoti, ar tam, kad būtų galima pradėti skaičiuoti Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje numatytą senaties terminą tais atvejais, kai Sąjungos teisės pažeidimas nustatomas atsiradus žalai, reikalaujama ne tik ūkio subjekto veiksmų ar neveikimo, bet taip pat, kad jais būtų padaryta žala Sąjungos bendram biudžetui ar jos valdomiems biudžetams. Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dar siekia sužinoti, kada konkrečiai padaroma tokia žala: ar ji padaroma, kai iš anksto sumokama eksporto grąžinamosios išmokos dydžio suma, ar kai atlaisvinama atitinkama garantija.

25. Siekiant atsakyti į pirmąjį prejudicinį klausimą iš esmės būtina išaiškinti Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą, pagal kurią patraukimo atsakomybėn senaties terminas – *ketveri metai nuo tada, kai buvo padarytas* šio reglamento 1 straipsnyje nurodytas *pažeidimas*[16] . Šio reglamento 3 straipsnio 3 dalyje valstybėms narėms pripažįstama teisė taikyti ilgesnį terminą, nei nurodytasis 1 dalyje.

26. Taigi, kaip matyti iš Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos, senaties terminas pradedamas skaičiuoti padarius pažeidimą, kuris 1 straipsnio 2 dalyje apibrėžiamas kaip „bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksm[ais] ar neveikim[u], dėl kuri[ų] Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams padaroma žala sumažinant ar iš viso prarandant pajamas, gaunamas iš tiesiogiai Bendrijų vardu surinktų nuosavų lėšų, arba darant nepagrįstas išlaidas“. Ši apibrėžtis apima ir tyčinius pažeidimus arba pažeidimus dėl neatsargumo, už kuriuos gali būti skiriama administracinė bauda, ir tuos, už kuriuos gali būti visiškai arba iš dalies susigrąžinta nepagrįstai gauta nauda[17].

16 — Šios nuostatos antroje pastraipoje įtvirtinta specialioji taisyklė, jeigu pažeidimai tęstiniai ir pakartotiniai; tokiais atvejais senaties terminas skaičiuojamas nuo tos dienos, kai pažeidimas buvo baigtas. Jos ketvirtoje pastraipoje įtvirtinta paskutinė taisyklė: senaties terminas pradedamas skaičiuoti ne vėliau kaip tą dieną, kai pasibaigia laikotarpis, lygus dvigubam senaties terminui, per kurį kompetentinga institucija nepaskyrė nuobaudos.

17 — Sprendimo *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, 33 punktas.

2. Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies taikymo sritis

27. Siekiant apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus, Reglamente Nr. 2988/95 nustatomos bendros taisyklės, susijusios su priemonėmis ir administracinėmis sankcijomis, taikomomis už Sąjungos finansiniams interesams kenkiančius Europos Sąjungos teisės pažeidimus visose jos politikos srityse.

28. Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo įtvirtinti bendrą senaties taisyklę, taikomą, kai nėra atskirų sektorių teisės aktų normų, kuriose būtų nustatytas trumpesnis senaties terminas – tačiau ne trumpesnis kaip treji metai – ir nacionalinės teisės normų, kuriose būtų nustatytas ilgesnis senaties terminas [18]. Minėto reglamento 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje nustatyta taisyklė taikoma visiems nacionalinės valdžios institucijų priimtiems administracinio pobūdžio aktams, kuriais baudžiama už tokius pažeidimus, nesvarbu, ar juose numatytos administracinės sankcijos, kaip jos griežtai suprantamos pagal šio reglamento 5 straipsnį, ar priemonės, kuriomis panaikinama nepagrįstai gauta nauda pagal to paties reglamento 4 straipsnį, kaip antai susigrąžinama eksporto grąžinamoji išmoka, kurią eksportuotojas gavo nepagrįstai dėl padarytų pažeidimų [19].

29. Prieš priimant Reglamentą Nr. 2988/95 Sąjungos teisėje nebuvo jokios taisyklės dėl senaties, taikomos susigrąžinant ūkio subjektų pažeidžiant Sąjungos finansinius interesus nepagrįstai gautą naudą. Priimdamas šio reglamento 3 straipsnio 1 dalį Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė, viena vertus, nustatyti minimalų visose valstybėse narėse taikomą terminą, kurį Sąjungos teisės aktų leidėjas sąmoningai sutrumpino iki ketverių metų laikotarpio, per kurį veikdamos Sąjungos biudžeto vardu ir sąskaita valstybių narių valdžios institucijos privalo ar privalėjo susigrąžinti nepagrįstai gautą naudą [20]. Kita vertus, teisės aktų leidėjas sutiko atsisakyti galimybės susigrąžinti nepagrįstai iš Sąjungos biudžeto gautas sumas suėjus ketveriems metams nuo pažeidimo, turinčio įtakos ginčijamiems mokėjimams, padarymo momento [21]. Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje numatytas senaties terminas taikomas ir pažeidimams, padarytiems iki šio reglamento įsigaliojimo [22], kaip yra šioje byloje nagrinėjamu atveju [23].

30. Minėto senaties termino paskirtis – nustatyti momentą, iki kurio nacionalinės valdžios institucijos gali imtis veiksmų dėl pažeidimų, kuriais, kaip matyti iš Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalies, *padaroma ar galėtų būti padaryta žala* Sąjungos finansiniams interesams. Valstybės narės privalo laikytis bendros rūpestingumo pareigos ir tikrinti mokėjimus iš Sąjungos biudžeto; ši pareiga kyla pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį ir ją vykdydamos valstybės narės įpareigojamos nedelsiant imtis visų priemonių pažeidimams pašalinti [24]. Jeigu nacionalinės valdžios institucijos mano, kad ketverių metų

18 — Sprendimo *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, 35 punktas.

19 — Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 22 punktas. Apskritai dėl bet kurio pažeidimo panaikinama nepagrįstai įgyta nauda (t. y. reikalaujama grąžinti išmokėtas pinigų sumas). Jei pažeidimas padarytas tyčia arba dėl aplaidumo, gali būti skirta administracinė nuobauda (žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvados, pateiktos byloje *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2008:521, 47 punktą).

20 — Sprendimo *Cruz & Companhia*, C-341/13, 49 ir 50 punktai. Nesant atskirų Bendrijos sektorių taisyklių, numatančių trumpesnį terminą, bet ne trumpesnį kaip treji metai, arba ilgesnį senaties terminą įtvirtinančių nacionalinės teisės aktų, Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalyje nustatytas senaties terminas valstybėse narėse taikomas tiesiogiai, įskaitant eksporto grąžinamųjų išmokų už žemės ūkio produktus sritį (Sprendimo *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, 35 punktas), jeigu jis nėra neproporcingas (Sprendimo *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 47 punktas ir Sprendimo *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, 65 punktas). Tokie nacionalinės teisės aktai gali būti priimti prieš priimant minėtą Reglamentą (Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kiti*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 42 punktas).

21 — Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 25, 27 ir 29 punktai ir Sprendimo *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 24 punktas.

22 — Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 34 punktas.

23 — Žinoma, jeigu prieš įsigaliojant šiam reglamentui susidariusioms skoloms taikomas senaties terminas, įtvirtintas nagrinėjamų pažeidimų padarymo dieną taikomose nacionalinėse senatį reglamentuojančiose nuostatose, dar nesuėjo (Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 30 punktas).

24 — Sprendimo *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 43 ir 44 punktai.

senaties terminas per trumpas tam, kad galėtų išnagrinėti sudėtingus pažeidimus, nacionalinės teisės aktų leidėjas visada gali priimti ilgesnį senaties terminą numatančią nuostatą, kuri būtų pritaikyta prie tokios rūšies pažeidimų [25], tačiau turi laikytis nuspėjamumo ir proporcingumo principų reikalavimų, kylančių iš teisinio saugumo principo [26].

3. Dėl Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalyje numatyto senaties termino pradžios

31. Atsižvelgiant į šios nuostatos tekstą, kyla tokių pasvarstymų. Minėto reglamento 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje teisiniam persekiojimui nustatytas ketverių metų senaties terminas *nuo tada, kai pažeidimas buvo* padarytas. Iš tokios minėtos nuostatos formuluotės matyti, kad nustatant senaties termino pradžią reikšmingas pats pažeidimas, kaip jis suprantamas pagal minėto reglamento 1 straipsnio 2 dalį, ir jo „padarymo“ momentas.

32. Nagrinėjamoje byloje pažeidimą sudarė tai, kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kad 1993 m. rugpjūčio 10 d. siekdama įrodyti, jog siunta buvo išleista į laisvą apyvartą Jordanijoje, *Ernst Kollmer* pateikė neteisingą pažymą apie atliktus muitinės formalumus, dėl to darytina prielaida, kad ji pažeidė Reglamento Nr. 3665/87 18 straipsnio 1 dalį.

33. Nagrinėjant vien Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies, siejamos su 1 straipsnio 2 dalimi, tekstą matyti, kad minėtoje nuostatoje senaties termino pradžia nesiejama su kokio nors rezultato gavimu, nes minimas „pažeidimo padarymas“, o ne jo „rezultatas“: kaip matyti iš šios nuostatos formuluotės, termino pradžia siejama ne su žalos padarymu, bet su tam tikru ūkio subjektų elgesiu [27], dėl kurio pažeidžiama Sąjungos teisės nuostata. Tokį vertinimą patvirtina ir kitos šios nuostatos kalbinės versijos, nes nė vienoje jų neminimas joks rezultatas: versijoje anglų kalba pateikiama formuluotė „when the irregularity <…> was *commited*“, versijoje vokiečių kalba kalbama apie „ *Begehung* der Unregelmäßigkeit“, versijoje prancūzų kalba – „*réalisation* de l'irrégularité“, versijoje italų kalba nurodoma „*esecuzione* dell'irregolarità“, o versijoje portugalų kalba – „data em que foi *praticada* a irregularidade“ [28]. Tai reiškia, kad visose šiose kalbinėse versijose akcentuojamas pažeidimo *padarymas*, o ne jo pasekmės ar rezultatas.

34. Savo ruožtu minėto reglamento 1 straipsnio 2 dalyje „pažeidimas“ apibrėžtas kaip „bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksm[ais] ar neveikim[u], dėl kur[ių] Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams *padaroma ar [galėtų būti padaryta] žala* [29]. Tariamosios nuosakos vartojimas „galėtų būti“ lyg ir parodo, kad pažeidimas egzistuoja, nors žala dar nepadaryta arba ji galutinai neatsirado, net jei dėl ūkio subjekto atitinkamo elgesio ji galėtų būti padaryta [30].

35. Gali atsitikti taip, kaip šioje byloje, kad neįmanoma kiekybiškai nustatyti nepagrįstos naudos tuo momentu, kai padaromas pažeidimas [31]. Tačiau dėl to Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalis neturėtų būti aiškinama kitaip, ypač jei atsižvelgiama į tai, kad „net tikslaus finansinio poveikio neturintys pažeidimai gali labai paveikti Sąjungos finansinius interesus“ [32].

25 — Ten pat, 46 punktas.

26 — Ten pat, 32 ir 43 punktai.

27 — „Pažeidimo“ sąvoka pagal Reglamentą Nr. 2988/95 neapima atvejo, kai eksporto grąžinamoji išmoka ūkio subjektui nepagrįstai išmokama dėl nacionalinių valdžios institucijų klaidos (Sprendimo *Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank*, C-281/07, EU:C:2009:6, 20 ir 21 punktai ir Sprendimo *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, 44 punktas).

28 — Išskirta mano.

29 — Išskirta mano.

30 — Ši potencialios galimybės idėja aiškiau atsispindi minėto reglamento 1 straipsnio 2 dalies versijoje portugalų kalba („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“) ir versijoje italų kalba („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“) (išskirta mano).

31 — Kaip nurodo generalinė advokatė E. Sharpston savo išvados, pateiktos byloje *Pfeifer & Langen*, C-564/10, EU:C:2012:38, 101 punkte.

32 — Sprendimo *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, 47 punktas.

36. Teisingumo Teismas ne kartą aiškino Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą ir ją taikydamas visą laiką vadovavosi jos formuluote, taigi nė vienu atveju nereikalavo žalos atsiradimo tam, kad būtų galima pradėti skaičiuoti senaties terminą. Šiuo klausimu visų pirma primintinas Sprendimas *Handlbauer*[33], kuriame Teisingumo Teismas pirmą kartą pareiškė, jog minėta nuostata, „įtvirtindama ketverių metų, skaičiuojant nuo pažeidimo įvykdymo, patraukimo atsakomybėn už pažeidimus senaties terminą, nepalieka valstybėms narėms jokios veikimo laisvės“[34] ir kad 3 straipsnio 1 dalyje nustatytas terminas „skaičiuojamas nuo tada, kai padaromas pažeidimas“[35].

37. Tas pats pažodžiui pakartota Sprendime *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*[36], kuriame nagrinėtos, kaip ir šioje byloje, išankstinės eksporto grąžinamosios išmokos už tas pačias kontraversiškas jautienos siuntas, kurios turėjo būti pristatytos į Jordaniją, bet galiausiai buvo išvežtos į Iraką. Tame sprendime Teisingumo Teismas pakartojo, kad nagrinėjamoms skoloms taikomas senaties terminas iš esmės turi baigtis per ketverius metus „nuo pažeidimų padarymo dienos“[37]. Senaties terminas pasibaigia, „jei per ketverius metus nuo tokio pažeidimo padarymo nesiimta jokio jį nutraukiančio veiksmo“, todėl „pažeidim[o,] kuris, kaip pagrindinėse bylose, padarytas 1993 m., <...> senaties terminas <...> baig[ėsi] tam tikrą 1997 m. dieną“[38], paisant to, kad valstybės narės gali nustatyti ilgesnius senaties terminus. Be to, Teisingumo Teismas minėto sprendimo rezoliucinėje dalyje aiškiai nusprendė, kad Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje nustatytas senaties terminas „skaičiuo[jamas] nuo nagrinėjamo pažeidimo padarymo dienos“.

38. Todėl reikia pripažinti, kad nagrinėjamu atveju, atsižvelgiant į nagrinėjamos nuostatos tekstą ir į tai, kaip ją taikė Teisingumo Teismas, senaties terminas prasidėjo ūkio subjektui atlikus veiksmą, dėl kurio pažeista Sąjungos teisės nuostata, t. y. 1993 m. rugpjūčio 10 d. pateikus pažymą apie atliktus muitinės formalumus, kuri pasirodė esanti neteisinga ir dėl kurios 1992 ir 1993 m. *Ernst Kollmer* nepagrįstai išmokėtos išankstinės išmokos.

39. Dėl to negalima pritarti Komisijos pastabų 30 punkte esančiam teiginiui, kad nagrinėjamu atveju susiduriama su „tęstiniu pažeidimu“, kuris pradėtas pateikus minėtą pažymą apie atliktus muitinės formalumus ir kuris baigtas tuo momentu, kai atlaisvinta garantija priėmus galutinį sprendimą dėl tikrosios eksporto grąžinamosios išmokos sumos dydžio.

40. Atsižvelgiant į „tęstinio arba pakartotinio pažeidimo“ apibrėžtį, kurią Teisingumo Teismas pateikė Sprendime *Vonk Dairy Products* („pažeidimas yra tęstinis arba pakartotinis, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, kai jį padaro Bendrijos ūkio subjektas, iš *visų savo vykdomų panašių ūkinių operacijų*, kuriomis pažeidžiama ta pati Bendrijos teisės nuostata, gaunantis ekonominę naudą“)[39], arba „tęstinio pažeidimo“ apibrėžtį kitomis aplinkybėmis Sprendime *Montecatini* („nors tęstinio pažeidimo sąvoka skirtingų valstybių narių teisės sistemose apibrėžta nevienodai, bet kuriuo atveju ji apima neteisėtų veikų *daugetą*, arba veiksmus, kuriais įvykdytas vienas pažeidimas ir kuriuos jungia bendras subjektyvus elementas“)[40], akivaizdu, kad dėl vienos muitinės pažymos, kuri pasirodo esanti neteisinga, pateikimo, susijusio su viena jautienos eksporto operacija, negalima teigti, kad tai yra „tęstinis arba pakartotinis pažeidimas“.

33 — EU:C:2004:388.

34 — Ten pat, 27 punktas.

35 — Ten pat, 32 punktas.

36 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 21 punktas. Taip pat žr. Sprendimo *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, 38 punktą.

37 — Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 31 punktas. Taip pat žr. Sprendimo Ze *Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 51 punktą: „kuris pradedamas skaičiuoti nuo nagrinėjamo pažeidimo padarymo datos“.

38 — Sprendimo *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ir kt.*, C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 33 punktas.

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, 41 punktas (išskirta mano).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, 195 punktas (išskirta mano).

41. Vertinant sistemiškai, o tai, mano nuomone, patvirtina šios išvados 38 punkte pateiktą pažodinį aiškinimą, reikia nurodyti akivaizdų Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos formuluotės ir *dies a quo* apibrėžties Reglamente Nr. 800/1999 (jis taikomas žemės ūkio produktų eksportui, vykdomam nuo 1999 m. liepos 1 d., todėl šioje byloje jis netaikomas) skirtumą. Šiuo tikslu tam, kad būtų galima susigrąžinti nepagrįstai gautas eksporto grąžinamąsias išmokas (tik tuo atveju, kai gavėjas elgėsi sąžiningai), šiame reglamente nustatytas ketverių metų senaties terminas, kuris pradedamas skaičiuoti *„nuo tos dienos, kai gavėjui pranešama apie galutinį sprendimą skirti grąžinamąją išmoką“* [52 straipsnio 4 dalies pirmos pastraipos b punktas] [41].

42. Atsižvelgdamas į Reglamento Nr. 2988/95 tekstą ir tikslą, siūlau aiškinti, kad senaties termino pradžia siejama tik su ūkio subjekto padarytu pažeidimu ir nebūtina, kad žala jau būtų padaryta ar kad ją būtų galima kiekybiškai įvertinti; toks aiškinimas atitinka ir šio teismo teisinio saugumo principu grindžiamus reikalavimus, taikomus senaties terminams ir, žinoma, suderinamus su veiksminga šiuo reglamentu siekiama Sąjungos finansinių interesų apsauga.

43. Kaip pareiškė Teisingumo Teismas Sprendime *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading* (taip pat susijusiame su eksporto grąžinamųjų išmokų avansais Vokietijos įmonėms už jautienos siuntas į Jordaniją, kurios vėliau pristatytos į Iraką), „teisinio saugumo principas, be kita ko, reikalauja, kad ūkio subjekto situacija, atsižvelgiant į jo teises ir pareigas nacionalinės valdžios institucijos atžvilgiu, negali būti bet kada kvestionuojama <...>, todėl senaties terminas turi būti taikomas [siekiant] patrauk[ti] atsakomybėn už tokį pažeidimą ir, siekiant įgyvendinti jo tikslą užtikrinti teisinį saugumą, šis terminas turi būti nustatytas iš anksto“ [42]. Jis pridūrė: „pripažįstant valstybėms narėms galimybę suteikti minėtoms institucijoms [ilgesnį terminą, nei numatytasis Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje] veiksmams imtis, gali tam tikra prasme būti skatinamas nacionalinių valdžios institucijų neveiklumas nagrinėjant „pažeidimus“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnį, taip sukeliant ūkio subjektams, viena vertus, ilgalaikį teisinį neaiškumą ir, kita vertus, riziką, kad tokio termino pabaigoje nebebus įmanoma pateikti nagrinėjamų operacijų teisėtumo įrodymų“ [43].

44. Taigi, jeigu senaties termino pradžia būtų siejama vien su nacionalinių valdžios institucijų veiksmais, leidžiančiais konkrečiai galutinai įvertinti žalą, tai būtų nelogiška atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirma. Kaip teigia Komisija, akivaizdu, kad kova su neigiamomis pasekmėmis Sąjungos biudžetui, atsirandančiomis dėl šioje srityje padarytų pažeidimų, galėtų būti veiksmingesnė, jeigu senaties terminas būtų pradedamas skaičiuoti nuo to momento, kai žala galutinai atsiranda grąžinant užstatą išankstinių išmokų atveju. Vis dėlto manau, kad negalima keisti pažodinio nagrinėjamos nuostatos aiškinimo, jeigu dėl to būtų pažeisti teisinio saugumo reikalavimai (nurodyti pirma) [44]. Nors Komisija tvirtina, kad užstatas turi būti grąžinamas tada, kai institucijos priima galutinį sprendimą dėl grąžinamosios išmokos suteikimo, ji neatsižvelgia į tai, kad institucijos turi teisinę pareigą atlaisvinti garantiją būtent šiuo konkrečiu momentu [45]. Reikia pritarti *Ernst Kollmer* pastabose išdėstytai jos pozicijai, nes jeigu tokia teisinė pareiga atlaisvinti garantiją teisės aktuose konkrečiai nustatytu momentu neegzistuotų, nebūtų tenkinamas senaties terminų nuspėjamumo reikalavimas, todėl ūkio subjektas patirtų teisinį nesaugumą.

41 — Išskirta mano. Dėl problemų, kurių kelia Reglamento Nr. 800/1999 52 straipsnio 4 dalies pirmos pastraipos b punkte įtvirtintos normos dėl senaties termino ir Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnyje įtvirtintų normų sąsajos, žr. U. Krüger „Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche“, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, p. 244 ir paskesni.

42 — Sprendimo *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 32 punktas. Taip pat žr. Sprendimo *Chemiefarma / Komisija*, 41/69, EU:C:1970:71, 19 punktą.

43 — Sprendimo *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 45 punktas. Taip pat žr. Sprendimo *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, 62 punktą ir Sprendimo *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, 40 punktą.

44 — Šiuo klausimu reikia priminti, kad valstybės narės gali bandyti padaryti Sąjungos interesų apsaugą veiksmingesnę, nustatydamos ilgesnius senaties terminus (Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 3 dalis), su sąlyga, kad bus laikomasi nuspėjamumo ir proporcingumo reikalavimų.

45 — Panašu, kad *Ernst Kollmer* savo pastabų 31 punkte pritaria tokiai pozicijai.

45. Galiausiai, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, negalima pritarti ir Graikijos vyriausybės siūlymui pripažinti, kad senaties terminas pradedamas skaičiuoti nuo to momento, kai kompetentinga institucija *nustato*, kad mokėjimas įvykdytas nepagrįstai. Nepaisant to, kad doktrinoje nėra jokio šio Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies[46] aiškinimo pagrindimo, jeigu senaties terminas būtų pradedamas skaičiuoti nuo tokio momento, teisės aktų leidėjo nustatyti terminai iš esmės būtų pratęsti neapibrėžtam laikotarpiui, ir taip būtų pažeistas nuspėjamumo reikalavimas. Senaties pradžia tokiais atvejais būtų siejama su neaiškiu momentu, kada valdžios institucijos imasi reikiamų veiksmų tam, kad patikrintų ūkio subjekto atliktų operacijų teisėtumą. Dėl to šis subjektas neapibrėžtą laikotarpį patirtų teisinį nesaugumą, būtų sunkiau pateikti įrodymų, kad atitinkami veiksmai ir neveikimas yra teisėti, o tai prieštarautų teisinio saugumo reikalavimams[47].

46. Todėl siūlau taip atsakyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui: tokiomis aplinkybėmis, dėl kurių pradėta byla *a quo*, Reglamento Nr. 2988/95 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje nustatytas senaties terminas pradedamas skaičiuoti nuo tada, kai padarytas atitinkamas pažeidimas, kaip jis suprantamas pagal šio reglamento 1 straipsnio 2 dalį, nesvarbu, kokiu momentu atsirado žala Sąjungos bendrajam biudžetui ar jos valdomiems biudžetams.

B – *Antrasis prejudicinis klausimas*

47. Atsižvelgiant į tai, kaip siūloma atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmąjį prejudicinį klausimą, ir į visa tai, kas išdėstyta, nereikia atsakyti į antrąjį prejudicinį klausimą.

V – **Išvada**

48. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Finanzgericht Hamburg*:

1. Tokiomis aplinkybėmis, dėl kurių pradėta byla *a quo*, 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 3 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje nustatytas senaties terminas pradedamas skaičiuoti nuo tada, kai padarytas atitinkamas pažeidimas, kaip jis suprantamas pagal šio reglamento 1 straipsnio 2 dalį, nesvarbu, kokiu momentu atsirado žala Sąjungos bendrajam biudžetui ar jos valdomiems biudžetams.

2. Atsižvelgiant į tai, kaip atsakyta į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmąjį klausimą, nereikia atsakyti į antrąjį prejudicinį klausimą.

46 — Panašu, kad tokio aiškinimo galimybė akivaizdžiai atmesta Sprendimo *José Martín Peix*, C-226/03 P, EU:C:2004:768, 25–28 punktuose, kuriuose Teisingumo Teismas nusprendė, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, pripažinęs, kad patraukimo atsakomybėn *dies a quo* toje byloje buvo diena, kai Komisija nustatė nagrinėjamą pažeidimą.

47 — Žr. Sprendimo *Ze Fu Fleischhandel ir Vion Trading*, C-201/10 ir C-202/10, EU:C:2011:282, 45 punktą.