Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 11. junija 2015 [1]

Zadeva C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
proti
Hauptzollamt Hamburg-Jonas
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Finanzgericht Hamburg (Nemčija))

„Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Zaščita finančnih interesov Evropske unije — Člen 3(1) — Vračilo izvoznega nadomestila — Predplačilo — Zastaralni rok — Dies a quo — Dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta — Nastanek škode — Sprostitev garancije — Nadaljevana ali ponavljajoča se kršitev — Kršitev v določenem trenutku“

1. Povod za predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Finanzgericht Hamburg, je spor med družbo Ernst Kollmer Fleischimport und –export (v nadaljevanju: Ernst Kollmer) in Hauptzollamt Hamburg-Jonas (carinski urad v Hamburgu, v nadaljevanju: Hauptzollamt) v zvezi z izvozom govejega mesa v Jordanijo na začetku devetdesetih let, ki je bilo nato ponovno izvoženo v Irak v nasprotju z embargom, ki je bil uveden zoper to državo.

2. Ta izvoz je že bil povod za sodbi Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi [2] in Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading. [3] V prvi od teh je Sodišče potrdilo, da velja zastaralni rok, ki je določen v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, [4] tudi za upravne ukrepe vračila izvoznih nadomestil, pridobljenih neupravičeno zaradi nepravilnosti, ki so jih storili izvozniki, tudi pred začetkom veljavnosti navedene uredbe. Prav tako je odločilo, brez podrobnejših pojasnil, da se navedeni rok začne računati od storitve nepravilnosti. [5]

1 — Jezik izvirnika: španščina.

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

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

4 — Uredba Sveta (ES, Euratom) z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340).

5 — Prav tako je navedlo, da daljši zastaralni roki, ki jih države članice lahko uporabijo na podlagi člena 3(3) navedene uredbe, lahko izhajajo iz nacionalnih določb, ki so veljale pred datumom sprejetja te uredbe. Sodba Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282) je obravnavala ravno te daljše zastaralne roke, ki jih je mogoče določiti v nacionalnem pravu. Sodišče je poudarilo zlasti, da morajo taki roki upoštevati zahteve po predvidljivosti in sorazmernosti, ki izhajajo iz načela pravne varnosti.

3. V tej zadevi se Sodišče sooča s konkretnim vprašanjem glede trenutka, ko začne teči navedeni zastaralni rok v primeru, v katerem se zahteva vračilo izvoznih nadomestil, ki so bila plačana vnaprej in zavarovana z ustrezno garancijo.[6]

I – **Pravni okvir**

4. Člen 1 Uredbe št. 2988/95 določa:

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

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

5. Člen 3(1) in (3) navedene uredbe določa:

„1. Pregon zastara v štirih letih od storitve nepravilnosti iz člena 1(1). Sektorski predpisi pa lahko določijo krajši zastaralni rok, ki ne sme biti krajši od treh let.

V primeru nadaljevanja ali ponavljanja nepravilnosti teče zastaranje od dneva, ko so nepravilnosti prenehale. Pri večletnih programih zastaralni rok v vsakem primeru teče do zaključka programa.

Katero koli dejanje pristojnega organa v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom, ki se nanaša na nepravilnost in o katerem je organ obvestil zadevno osebo, pretrga zastaranje. Po vsakem dejanju, ki pomeni pretrganje zastaranja, začne zastaralni rok teči znova.

Če pristojni organ ni izrekel kazni, zadeva zastara najpozneje na dan, ko poteče rok, ki je dvakrat daljši od zastaralnega roka, razen če je bil upravni postopek prekinjen v skladu s členom 6(1).

[…]

3. Države članice lahko določijo daljši zastaralni rok od tistega iz odstavk[a] 1 […]".

6. V skladu s členom 5(1) Uredbe št. 565/80[7] se „[n]a zahtevo stranke […] izplača znesek, ki je enak izvoznemu nadomestilu, takoj ko so proizvodi ali blago v postopku carinskega skladiščenja ali v prosti coni, zato da se izvozijo v določenem roku".

7. Člen 6 Uredbe št. 565/80 določa:

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

6 — V tej zadevi je bilo nadomestilo plačano vnaprej, ta znesek, zavarovan s pologom, pa je bil plačan, preden je bila storjena kršitev prava Unije, zaradi katere je plačilo postalo neupravičeno. Kršitev je bila odkrita po tem, ko se je gospodarskemu subjektu vrnil polog, s katerim je zavaroval navedeno predplačilo. V sodbah, navedenih v točki 2 teh sklepnih predlogov, se Sodišče ni posebej lotilo vprašanja, ki se zastavlja sedaj: ali se v primeru izvoznih nadomestil, ki so bila predmet predplačila, za začetek teka zastaralnega roka zahteva ne samo, da je bila storjena nepravilnosti, temveč poleg tega, da je nastala škoda za proračun Unije (v tej sklepnih predlogih bom uporabil izraza „Evropske skupnosti" in „pravo Skupnosti" pri navajanju zakonodajnih določb, v katerih se pojavljata ta izraza; v vseh ostalih primerih bom uporabil izraza „Evropska unija" ali „pravo Unije").

7 — Uredba Sveta (EGS) z dne 4. marca 1980 o predplačilu izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3 zvezek 4 str. 156).

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

— če znesek ni bil vrnjen, kadar ni bilo izvoza v roku iz členov 4(1) in 5(1),

ali

— če se izkaže, da ne obstaja pravica do izvoznega nadomestila, ali če je obstajala pravica do nižjega nadomestila.“

8. V skladu s členom 17(1) Uredbe št. 3665/87 [8] je za pridobitev pravice do izvoznega nadomestila, treba proizvode v nespremenjenem stanju uvoziti v tretjo državo ali eno od tretjih držav, za katere velja nadomestilo, v 12 mesecih od datuma sprejetja izvozne deklaracije. V skladu z odstavkom 3 te določbe „se šteje, da je proizvod uvožen šele, ko so v zadevni tretji državi opravljene uvozne carinske formalnosti za sprostitev v prosti promet“.

9. V skladu s členom 18(1) Uredbe št. 3665/87:

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

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

ali

(b) s potrdilom o odpremi, ki je izdano v skladu z vzorcem v Prilogi II v enem ali več uradnih jezikih Skupnosti in v jeziku, ki se uporablja v zadevni tretji državi,

ali

(c) s kakršnim koli drugim dokumentom, ki ga potrdijo carinske službe tretje zadevne države in ki navaja proizvode in dokazuje, da so bili v tej tretji državi sproščeni v prosti promet.“

10. Vračilo garancije je podrobno določeno v členu 33 Uredbe št. 3665/87.

8 — Uredba (EGS) z dne 27. novembra 1987 o skupnih podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL L 351, str. 1; popravek v UL 1988, L 337, str. 29). Čeprav je Uredbo št. 3665/87 1. julija 1999 nadomestila Uredba Komisije (ES) št. 800/1999 z dne 15. aprila 1999 o skupnih podrobnih pravilih za uporabo sistema izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 129), se še vedno uporablja za dejansko stanje, na katero se nanaša ta zadeva.

II – **Postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

11. Hauptzollamt je z več odločbami v letih 1992 in 1993 družbi Ernst Kollmer v zameno za predložitev garancije vnaprej izplačal izvozno nadomestilo [9] za več pošiljk govejega mesa v skladu z zahtevami navedenega izvoznika. Družba Ernst Kollmer je 10. avgusta 1993 Hauptzollamt poslala med drugimi dokumenti tudi jordansko carinsko deklaracijo z dne 9. marca 1993, v kateri je bila potrjena odprema izvozne pošiljke. Hauptzollamt je leta 1993 dokumentacijo sprejel kot dokaz o sprostitvi izdelkov, izvoženih v Jordanijo, v prosti promet in istega leta vrnil del garancije. Preostala garancija je bila sproščena 30. aprila 1996 in 4. marca 1998. [10]

12. Ob obisku misije Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), ki je potekala leta 1998, je bilo ugotovljeno, da jordanska carinska dokumentacija v številnih primerih ni dokazovala izplačila uvoznih dajatev niti sprostitve mesa v prosti promet v Jordaniji. Dokumentacija pred pobiranjem dajatev je bila stornirana, ustrezno blago pa je bilo dejansko odpeljano v Irak (država, zoper katero je bil uveden embargo). Tako je bilo, med drugim, v primeru carinske deklaracije, ki jo je predložila družba Ernst Kollmer (čeprav po zatrjevanju navedenega izvoznika brez njegove vednosti). Zato je Hauptzollamt z odločbo z dne 23. septembra 1999, ker navedeni izvoznik dejansko ni predložil dokaza, ki se zahteva za pridobitev pravice do izvoznega nadomestila, zahteval njegovo vračilo. Zaradi sodbe Sodišča Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading [11] je Hauptzollamt delno preklical svojo zahtevo za vračilo (isti del, ki ustreza delu garancije, ki je bila sproščena leta 1993) zaradi zastaranja, vendar je od družbe Ernst Kollmer zahteval vračilo skoraj 60.000 EUR, ki so ustrezali delu garancije, ki je bila sproščena aprila 1996 in marca 1998.

13. Družba Ernst Kollmer v tožbi pred Finanzgericht Hamburg v bistvu zatrjuje, da je pravica zahtevati vračilo izvoznega nadomestila, ki ji je bilo odobreno, zastarala. [12] V skladu z izjavo te družbe pred Finanzgericht Hamburg naj bi zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 začel teči v trenutku, ko je bila nepravilnost storjena, in ne ob sprostitvi garancije. V členu 1(2) Uredbe št. 2988/95 naj bi se dejanski stan nepravilnosti izrecno navezoval na dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, kar je v njenem primeru predložitev jordanske carinske deklaracije. Posledica – če se domneva, da je neupravičeno uveljavljala pravico do nadomestila – predložitve jordanske carinske deklaracije naj bi bilo oškodovanje proračuna Unije, če bi družba kot izvoznik s predplačilom dejansko prejela znesek, enak njenemu zahtevku za nadomestilo, in bi ta zahtevek bremenil navedeni proračun.

9 — Izvozna nadomestila so pomoči za izvoz določenih kmetijskih proizvodov, ki jih podeljuje Evropska unija v okviru skupne kmetijske politike, da bi olajšala prisotnost teh proizvodov na svetovnih trgih pod konkurenčnimi pogoji. Znesek nadomestila pokrije razliko med ceno proizvoda na trgu Unije in njegovo ceno na svetovnem trgu, ki je na splošno precej nižja. Splošni postopek plačila nadomestil poteka tako, da izvoznik nosi finančno breme, tako da ne prejme nadomestil, dokler ne dokaže, da so bile izvozne carinske formalnosti opravljene, da je bil proizvod izvožen iz carinskega ozemlja Unije in v nekaterih primerih, da je prispel v namembni kraj. Da bi se izognili temu bremenu in da bi se olajšalo financiranje izvoza, obstaja možnost, da lahko izvoznik dobi nadomestilo takoj, ko carinski organi sprejmejo izvozno deklaracijo, ne da bi moral čakati na fizični izvoz blaga s carinskega ozemlja Unije. Predplačilo se torej izvede, če je blago v postopku carinskega skladiščenja ali v prosti coni, zato da se izvozi v določenem roku. Izvoznik mora svojo obveznost, da bo blago izvoženo s carinskega ozemlja Unije v tem roku, zavarovati z garancijo v višini, ki ustreza vrednosti nadomestila, ki ga bo prejel, povišani za nek odstotek. Glej v zvezi s tem, med drugim, De Ureta Huertos, Á., „Marco general de las restituciones a la exportación“, Boletín económico de ICE, št. 2449, 1995, str. 65 in naslednje, in Gigante Guerrero, G., „Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea“, Economistes, št. 225, 2002.

10 — Družba Ernst Kollmer je opozorila na to dejstvo v svojih stališčih, v katerih je navedla, da se v njenem primeru – drugače kot v primeru drugih izvoznikov v enakem položaju – garancija ni sprostila v celoti takoj po tem, ko je Hauptzollamt sprejel jordansko carinsko deklaracijo kot dokazilo o sprostitvi izvoženih izdelkov v promet v Jordaniji. Predložitveno sodišče navaja, da je zamuda nastala iz „razlogov, ki niso pomembni za obravnavani spor“. Družba Ernst Kollmer je v svojih stališčih (točka 8) navedla, kateri so bili po trditvah Hauptzollamt ti razlogi: „glede na to, da so bile ugotovljene nepravilnosti v zvezi z drugim carinjenjem, ki se je razlikovalo od carinskega skladiščenja, za katero gre, zaradi katerih ni bilo mogoče dokončno in takoj sprostiti garancije […]“; drugače povedano, po mnenju družbe Ernst Kollmer, pozna sprostitev dela garancije ni bila niti vsebinsko niti časovno povezana s spornim izvozom (točka 11 njenih stališč), temveč z drugim nedokazanim izvozom v Egipt, čeprav je Hauptzollamt izjavil, da v tistem trenutku za preučitev vprašanja zastaranja ni pomembno, katere konkretne okoliščine so bile razlog za zamudo pri sprostitvi garancije v primeru navedenega izvoznika (točka 12).

11 — C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282. Zaradi navedene sodbe, od katere je imela korist tudi družba Ernst Kollmer, so bili v celoti razveljavljeni vsi zahtevki za vračilo zoper nemške izvoznike govejega mesa v Jordaniji, pri čemer so med podelitvijo izvoznega nadomestila (v obliki predplačila leta 1992 in 1993 s takojšnjo sprostitvijo garancije na podlagi predložitve ustreznega potrdila) in odločbo, s katero se je zahtevalo vračilo septembra 1999, pretekla več kot štiri leta (glej točko 6 stališč družbe Ernst Kollmer).

12 — Prav tako trdi, kot izhaja iz njenih stališč, da je jordanska carinska upava pogosto in daljše obdobje ravnala krivdno, kar je v ugovoru zahtevku Hauptzollamt za vračilo izvoznega nadomestila prav tako navedla kot razlog višje sile.

14. Hauptzollamt pa pred Finanzgericht Hamburg navaja, da zastaranje na podlagi člena 3 Uredbe št. 2988/95 ni nastopilo, ker je *dies a quo* trenutek sprostitve garancije (v obravnavanem primeru 1996 kot najzgodnejši trenutek), ker je bilo šele takrat dokončno odločeno o odobritvi izvoznega nadomestila in je šele takrat nastala škoda v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. Predplačilo je zavarovano z garancijo, tako da z izplačilom predplačila ni za proračun Unije nastala še nobena škoda. Hauptzollamt ima do sprostitve garancije možnost, da garancijo vrne ali pa jo obdrži.

15. Po mnenju Finanzgericht Hamburg je družba Ernst Kollmer s predložitvijo nepravilne carinske deklaracije kot dokazila, da je bila pošiljka sproščena v promet v Jordaniji, kršila določbe prava Skupnosti, konkretneje člena 18(1)(a) Uredbe št. 3665/87. Če se v smislu člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 šteje, da je bila nepravilnost storjena z dejanjem ali opustitvijo gospodarskega subjekta, ki krši določbo zakonodaje Skupnosti, ne glede na to, kdaj nastane škoda, bi do zastaranja prišlo leta 1999 ob sprejetju zahtevka za vračilo izvoznega nadomestila, ki je bilo neupravičeno plačano, saj je glede na navedeno določbo zastaralni rok štiri leta od storitve nepravilnosti. Nasprotno pa, če bi se štelo, da nepravilnost obstaja, samo če je nastala tudi škoda, in da bi se ugotovilo, ali je do zastaranja prišlo že leta 1999, je treba ugotoviti, ali je škoda nastala že leta 1992 ali 1993 ob plačilu predplačila zneska, ki ustreza izvoznemu nadomestilu, ali pa je nastala, ko je bila leta 1996 ali 1998 sproščena garancija.

16. V teh okoliščinah je Finanzgericht Hamburg prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali za nepravilnost, ki je potrebna, da začne teči zastaralni rok na podlagi člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95, in ki je opredeljena v členu 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95 v primeru, v katerem je bila kršitev določbe Skupnosti odkrita šele po nastanku škode, poleg dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta kumulativno velja pogoj, da je bila povzročena škoda za splošni proračun Unije ali za proračunska sredstva, ki jih Unija upravlja, tako da začne zastaralni rok teči šele od nastanka škode, ali pa začne zastaralni rok neodvisno od trenutka nastanka škode teči že z dejanjem ali opustitvijo gospodarskega subjekta, ki pomeni kršitev določbe Skupnosti?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da zastaralni rok začne teči šele z nastankom škode:

ali gre – v povezavi z vračilom dokončno odobrenega izvoznega nadomestila – že za škodo v smislu člena 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95, če je bil izvozniku izplačan znesek, ki je enak izvoznemu nadomestilu, v smislu člena 5(1) Uredbe (EGS) št. 565/80, ne da bi se ta garancija na podlagi člena 6 Uredbe (EGS) št. 565/80 že sprostila, ali pa gre za škodo šele v trenutku sprostitve garancije oziroma dokončne odobritve izvoznega nadomestila?“

17. Družba Ernst Kollmer, grška vlada in Evropska komisija so predložile pisna stališča v tem postopku.

III – **Povzetek stališč strank**

18. V zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje družba Ernst Kollmer meni, da je za začetek teka zastaralnega roka storitev nepravilnosti, kot je opredeljena v členu 1(2), edina odločilna, ne glede na to, kdaj nastane škoda (in kdaj se to odkrije). Svojo trditev opira na načelo pravne varnosti (v smislu predvidljivosti začetka teka roka). Meni, da je za začetek teka zastaralnega roka odločilno konkretno ravnanje gospodarskega subjekta in ne upravna odločba, ki se lahko sprejme v zakonsko nedoločenem trenutku.

19. Grška vlada je podala stališča samo v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje. Po njenem mnenju je za začetek teka zastaralnega roka odločilen trenutek, ko pristojni organ odkrije, da je bilo plačilo neupravičeno (to v obravnavani zadevi pomeni trenutek, ko so se carinski organi seznanili z rezultati inšpekcije, ki jo je izvedel OLAF). Po mnenju grške vlade gre za jasno in objektivno merilo za določitev trenutka, ko začne teči zastaralni rok, saj gre za trenutek, v katerem so izpolnjeni vsi pogoji, da se zahteva vračilo tistega, kar je bilo plačano neupravičeno. Grška vlada razlaga člen 3(3) Uredbe št. 2988/95 v smislu, da državam članicam priznava diskrecijsko pravico tako v zvezi z določitvijo daljših zastaralnih rokov kot tudi za določitev trenutka, ko se zastaranje začne. Po mnenju navedene vlade nacionalne zakonodaje zato lahko na podlagi navedene uredbe določijo trenutek, ko se odkrijeta nepravilnost in škoda, kot trenutek, ko začne teči zastaralni rok.

20. V zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje – če bo Sodišče odgovorilo, da je začetek zastaranja odvisen od nastanka škode – družba Ernst Kollmer meni, da škoda nastaja od trenutka, ko se izplača predplačilo, če to plačilo pomeni „izdatek“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. V podporo svoji trditvi se navedeni izvoznik opira tudi na širok pomen škode, ki izhaja iz sodbe Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, v kateri je Sodišče razglasilo, da „lahko tudi nepravilnosti, ki nimajo natančno opredeljenih finančnih posledic, resno ogrozijo finančne interese Unije“.[13] Nasprotno, zastaralni rok mora začeti teči v zakonsko določenem trenutku in ta trenutek je v skladu s členom 3(1) navedene uredbe trenutek storitve nepravilnosti, trenutek, ki je zakonsko jasno določen in je predvidljiv za gospodarske subjekte, čeprav se ti ne zavedajo niti se niso dolžni zavedati, da so storili nepravilnost. Po mnenju družbe Ernst Kollmer bi to, da bi bil začetek zastaranja odvisen od odločitve uprave, da vrne garancijo, pomenilo, da bi bil odvisen od trenutka, ki ne bi bil predvidljiv, saj ne bilo zakonsko določeno, kdaj je treba sprostiti navedeno garancijo.[14]

21. Družba Ernst Kollmer dodaja, da je v obravnavani zadevi Hauptzollamt neupravičeno zamujal s sprostitvijo garancije, saj jo je pogojeval z dejstvi, ki niso povezana s tistimi, na katerih temelji ta spor. To okoliščino podpira trditev, da bi to, da bi bil začetek zastaranja odvisen od odločitve carinskih organov, da sprostijo garancijo, pomenilo, da bi imeli proste roke pri odločanju, kdaj navedeni rok začne teči. Objektivno gledano, ko je bila Hauptzollamt avgusta 1993 predložena (nepravilna) deklaracija, ki jo je izstavila jordanska carina in v kateri je potrjena odprema izvozne pošiljke (torej ko je bila storjena nepravilnost), je s predplačilom izvoznega nadomestila že nastal „neupravičen izdatek“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 in temu primerna škoda, za katero se glede na navedeno sodbo Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre[15] šteje, da resno ogroža finančne interese Unije. Po mnenju družbe Ernst Kollmer ni nujno, da med „kršenjem določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta“ in nastankom škode za proračun Unije obstaja časovna neposrednost; morata zgolj temeljiti na enakem dejanskem stanju.

22. Komisija, ki predlaga, naj se vprašanji za predhodno odločanje preoblikujeta in da se nanju odgovori skupaj, meni, da se v primerih, kot je obravnavani, nepravilnost tako rekoč „izvrši“ v trenutku, ko se sprosti garancija. Šele v tem trenutku začne teči zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95, saj je mogoče šele v tem trenutku utemeljiti in oceniti zahtevek za vračilo koristi, ki je bila neupravičeno pridobljena. Dokončna odločitev o znesku izvoznega nadomestila se sprejme, ko se prejmejo in preučijo izvozna dovoljenja, nato pa se (hkrati) sprosti zadevna garancija, katere cilj je ščititi proračun Unije, dokler se ne odloči o skladnosti zaprošenega izvoznega nadomestila z zakonodajo.

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

14 — Po mnenju Komisije se dokončna odločba o višini izvoznega nadomestila sprejme, ko carinska uprava prejme in preuči izvozno dokumentacijo, zlasti carinsko deklaracijo države, v katero se blago izvaža. Sprejetje navedene odločbe „nujno sovpada s sprostitvijo garancije“ (točka 27 stališč Komisije), do česar pa v tej zadevi ni moglo priti, kar izhaja iz stališč družbe Ernst Kollmer (glej zlasti točke 3, 8 in 11 teh stališč).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

23. Če bi se Sodišče nagibalo k mnenju, da je kršitev prava Skupnosti v tej zadevi nastala v trenutku, ko je bila predložena carinska deklaracija, bi bilo treba v takem primeru po mnenju Komisije šteti, da gre za nadaljevano kršitev, ki se ne konča do trenutka, ko se sprosti garancija, ko je carinski organ dokončno odločil, kakšen je znesek izvoznega nadomestila, do katerega je prosilec upravičen. V obravnavani zadevi v trenutku, ko je družba Ernst Kollmer predložila svojo carinsko deklaracijo, ni bilo popolnoma jasno, ali je obstajala neupravičena korist, saj še ni bilo dokončno odločeno, ali je bila upravičena do izvoznega nadomestila. Zato v teh posebnih okoliščinah po mnenju Komisije začetka zastaranja ni mogoče pogojevati z dejanjem gospodarskega subjekta. Škoda, povzročena proračunu Unije, bi nastala torej samo v trenutku, v katerem bi se dokončno odločilo, da obstaja pravica do izvoznega nadomestila, saj se takrat sprosti garancija. Kar zadeva večje postopke, bi sovpadanje začetka zastaranja in dejanja gospodarskega subjekta povzročilo, da praktično nikoli ne bi bilo mogoče pravočasno zahtevati nazaj neupravičeno dodeljene koristi.

IV – **Analiza**

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

1. Uvod

24. Finanzgericht Hamburg s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu želi, da se pojasni, ali se za to, da začne teči zastaralni rok iz člena (3)(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 v primerih, v katerih se kršitev določbe prava Unije odkrije po nastanku škode, zahteva ne samo, da obstaja dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, ampak poleg tega tudi, da je nastala škoda za proračun Unije ali za proračunska sredstva, ki jih ta upravlja. Če je odgovor na to vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, želi predložitveno sodišče drugič izvedeti, kdaj se šteje, da škoda v tem smislu nastane, v tem primeru, ali ta nastane, ko se izplača predplačilo v znesku, ki je enak izvoznemu nadomestilu, ali pa nastane, ko se sprosti ustrezna garancija.

25. Za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje je v bistvu treba razložiti člen 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, v skladu s katerim pregon zastara v štirih letih *od storitve nepravilnosti* iz člena 1(1) navedene uredbe.[16] V skladu s členom 3(3) navedene uredbe lahko države članice določijo daljši zastaralni rok od tistega iz odstavka 1.

26. V skladu s členom 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 se torej zastaranje začne s storitvijo nepravilnosti, ki je v členu 1(2) opredeljena kot „vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“ Ta opredelitev obsega tako nepravilnosti, ki so bile storjene namerno ali iz malomarnosti in za katere je mogoče izreči upravno kazen, kot tudi druge nepravilnosti, zaradi katerih se zgolj odvzame neupravičeno pridobljena korist.[17]

16 — V drugem pododstavku navedene določbe je določeno posebno pravilo za nadaljevane ali ponavljajoče se nepravilnosti: v takih primerih teče zastaranje od dneva, ko so nepravilnosti prenehale. V četrtem pododstavku je dodano zadnje pravilo: če pristojni organ ni izrekel kazni, zadeva zastara najpozneje na dan, ko poteče rok, ki je dvakrat daljši od zastaralnega roka.

17 — Sodba Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, točka 33).

2. Področje uporabe člena 3(1) Uredbe št. 2988/95

27. Z namenom zaščite finančnih interesov Evropske unije Uredba št. 2988/95 določa vrsto splošnih pravil v zvezi z ukrepi in upravnimi kaznimi za nepravilnosti, s katerimi se krši pravo Evropske unije na vseh področjih, ki jih pokrivajo njene politike, in oškodujejo finančni interesi Unije.

28. S členom 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 je zakonodajalec Unije želel določiti splošno pravilo zastaranja, ki velja vedno, ko ne obstajajo nobeni sektorski predpisi Unije, ki bi določali krajši rok – vendar ne krajši od treh let – niti nacionalni predpisi, ki bi določali daljši zastaralni rok.[18] Pravilo člena 3(1), prvi pododstavek, navedene uredbe velja za vse upravne akte, ki jih sprejmejo nacionalni organi in Unija, katerih namen je pregon takih nepravilnosti, ki bodisi temeljijo na upravnih kaznih v ozkem pomenu v skladu s členom 5 navedene uredbe, bodisi gre za ukrepe odvzema neupravičeno pridobljene koristi v skladu s členom 4 te uredbe, kot je vračilo izvoznega nadomestila, ki ga je izvoznik neupravičeno pridobil zaradi nepravilnosti, ki jih je storil.[19]

29. Pred sprejetjem Uredbe št. 2988/95 v pravu Unije ni bilo določeno nobeno pravilo o zastaranju, ki bi veljalo za vračilo koristi, ki so jih neupravičeno pridobili gospodarskih subjekti z oškodovanjem finančnih interesov Unije. S sprejetjem člena 3(1) navedene uredbe je zakonodajalec Unije skušal na eni strani opredeliti minimalni rok, ki velja v vseh državah članicah – s katerim je zakonodajalec Unije obdobje, med katerim so morali ali bi morali organi držav članic v imenu in za račun proračuna Unije zahtevati vračilo neupravičeno pridobljenih koristi, prostovoljno znižal na štiri leta.[20] Po drugi strani se je zakonodajalec odpovedal možnosti, da zahteva vračilo neupravičeno pridobljenih zneskov v breme proračuna Unije, ko pretečejo štiri leta od storitve nepravilnosti, ki je vplivala na sporna plačila.[21] Zastaralni rok, določen v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, velja tudi za nepravilnosti, storjene pred začetkom veljavnosti navedene uredbe,[22] kot je v primeru nepravilnosti, ki se obravnava v tej zadevi.[23]

30. Navedeni zastaralni rok je določen kot omejitev, do kdaj lahko nacionalni organi postopajo zoper nepravilnost, ki *je ali bi lahko* škodljivo vplivala na finančne interese Unije v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. Države članice imajo splošno dolžnost skrbnega ravnanja pri preverjanju pravilnosti plačil, ki so jih izvedle in ki bremenijo proračun Unije, ki izhaja iz dolžnosti splošnega skrbnega ravnanja iz člena 4(3) PEU, ki pomeni, da morajo hitro sprejemati ukrepe za odpravo nepravilnosti.[24] Če bi bil štiriletni zastaralni rok po mnenju nacionalnih organov prekratek za pregon nepravilnosti, ki so bolj zapletene, lahko nacionalni zakonodajalec vedno sprejme pravilo o daljšem zastaralnem roku, ki je prilagojeno za tovrstne nepravilnosti,[25] ki pa mora spoštovati zahteve po predvidljivosti in sorazmernosti, ki izhajajo iz načela pravne varnosti.[26]

18 — Sodba Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, točka 35).

19 — Sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 22). Splošno pravilo zahteva vračilo neupravičeno pridobljenih koristi (namreč izterjavo izplačanih zneskov). Upravna kazen se lahko uporabi, če je bila nepravilnost storjena namenoma ali iz malomarnosti (glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2008:521, točka 47)).

20 — Sodba Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, točki 49 in 50). Zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 se neposredno uporablja v državah članicah na področju izvoznih nadomestil za kmetijske proizvode, če ni sektorskih predpisov Unije, ki določajo krajši rok (ki pa ni krajši od treh let), ali nacionalne ureditve, ki določa daljši rok (sodba Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, točka 35), ki ni nesorazmeren (sodbi Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 47, in Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, točka 65). Navedena nacionalna zakonodaja je lahko sprejeta po datumu sprejetja navedene uredbe (sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi, od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 42).

21 — Sodbi Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točke 25, 27 in 29) in Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 24).

22 — Sodbi Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 34).

23 — Seveda če dolgovi, nastali pred začetkom veljavnosti Uredbe, niso zastarali na podlagi nacionalnih pravil o zastaranju, ki so se uporabljala v trenutku storitve zadevnih nepravilnosti (sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C 278/07 do C 280/07, EU:C:2009:38, točka 30)).

24 — Sodba Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točki 43 in 44).

25 — *Ibidem* (točka 46).

26 — *Ibidem* (točke od 32 do 43).

3. Začetek teka zastaralnega roka v skladu s členom 3(1) uredbe št. 2988/95

31. Če se najprej lotim besedila določbe, je treba ugotoviti naslednje. V skladu s členom 3(1), prvi pododstavek, navedene uredbe, pregon zastara v štirih letih *od storitve nepravilnosti*. Tako izražena določba se v zvezi z začetkom teka zastaralnega roka osredotoči na nepravilnost, kot je opredeljena v členu 1(2) navedene uredbe, in na trenutek „storitve“ te nepravilnosti.

32. V obravnavani zadevi je bila nepravilnost v tem, kot pojasnjuje predložitveno sodišče, da je družba Ernst Kollmer 10. avgusta 1993 predložila nepravilno carinsko deklaracijo kot dokazilo, da je bila pošiljka sproščena v promet v Jordaniji, kar pomeni kršitev člena 18(1) Uredbe št. 3665/87.

33. Upoštevajoč izključno besedilo člena 3(1) v povezavi s členom 1(2) uredbe št. 2988/95, začetek teka zastaralnega roka v skladu s to določbo ni odvisen od nastanka kakršne koli posledice, glede na to, da govori o „storitvi nepravilnosti“ in ne o „posledici“ nepravilnosti: v skladu z besedilom določbe začetek teka roka ne zaznamuje nastanek škode, temveč določeno ravnanje gospodarskega subjekta,[27] s katerim krši določbo prava Unije. To presojo potrjujejo tudi druge jezikovne različice te določbe, saj se nobena od njih ne nanaša na nobeno vrsto posledice: v angleški različici se uporabi izraz „when the irregularity […] was *commited*“, v nemški različici je govora o „*Begehung* der Unregelmäßigkeit“, v francoski različici o „*réalisation* de l'irrégularité“, italijanska različica se sklicuje na „*esecuzione* dell'irregolarità“ in portugalska različica na „data em que foi *praticada* a irregularidade“.[28] Drugače povedano, vse se osredotočajo na *storitev* nepravilnosti, in ne na učinek ali posledico nepravilnosti.

34. Po drugi strani člen 1(2) Uredbe opredeli „nepravilnost“ kot „vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki *je ali bi lahko* škodljivo *vplivalo* na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo“.[29] Uporaba pogojnika „bi lahko […] vplivalo“ kaže na to, da gre za nepravilnosti, čeprav škoda ni še nastala ali še ni bila dokončno konkretizirana, če je ravnanje subjekta tako, da jo lahko povzroči.[30]

35. Zlahka se lahko kot v obravnavanem primeru zgodi, da neupravičene koristi ni mogoče oceniti v trenutku storitve nepravilnosti.[31] Torej to ne sme spremeniti razlage določbe člena 3(1) Uredbe št. 2988/95, predvsem če se upošteva, da „lahko tudi nepravilnosti, ki nimajo natančno opredeljenih finančnih posledic, resno ogrozijo finančne interese Unije“.[32]

36. Sodišče je člen 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 pogosto preučevalo, pri čemer se je ob uporabi vedno oprlo na njegovo besedilo, ne da bi kadar koli zahtevalo nastanek škode kot pogoj za začetek zastaranja. V tem smislu je treba spomniti predvsem na sodbo Handlbauer,[33] v kateri je Sodišče prvič odločilo, da navedena določba „s tem, da za pregon določa zastaralni rok štirih let od storitve nepravilnosti, državam članicam ne pušča nobene diskrecijske pravice“[34] in da zastaralni rok, ki ga določa člen 3(1), „teče od storitve nepravilnosti“.[35]

27 — Pojem „nepravilnosti“ v smislu Uredbe št. 2988/95 ne zajema primera, v katerem se gospodarskemu subjektu neupravičeno plača izvozno nadomestilo zaradi napake nacionalnih organov (sodbi Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank (C-281/07, EU:C:2009:6, točki 20 in 21), in Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, točka 44)).

28 — Moj poudarek.

29 — Moj poudarek.

30 — Menim, da je ta ideja potencialnosti veliko jasneje izražena v portugalski („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“) in italijanski („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“) različici člena 1(2) navedene uredbe (moj poudarek).

31 — To poudarja generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih predlogih v zadevi Pfeifer & Langen (C-564/10, EU:C:2012:38, točka 101).

32 — Sodba Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, točka 47).

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — *Ibidem* (točka 27).

35 — *Ibidem* (točka 32).

37. To pravilo je bilo dobesedno ponovljeno v sodbi Josef Vosding Schlacht-, Kühl- in Zerlegebetrieb in drugi,[36] v kateri so se tako kot v tej zadevi obravnavala predplačila izvoznih nadomestil za iste sporne pošiljke govejega mesa, ki so bile prvotno namenjene v Jordanijo, nazadnje pa poslane v Irak. V navedeni sodbi je Sodišče ponovilo, da zadevni dolgovi zastarajo načeloma v roku štirih let, „ki začne teči od dne, ko so bile nepravilnosti storjene“.[37] Do zastaranja pride, „če se v štirih letih po storitvi take nepravilnosti ne sprejme akt, ki pretrga zastaranje“, tako da „če je bila nepravilnost [storjena] kot v postopkih v glavni stvari, […] bo na podlagi tega zastarala leta 1997 glede na natančni datum storitve navedene nepravilnosti iz leta 1993“,[38] ne da bi se poseglo v možnost držav članic, da določijo daljše zastaralne roke. Sodišče je torej v izreku navedene sodbe izrecno odločilo, da zastaralni rok, določen v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, „začne teči od dneva storitve zadevne nepravilnosti“.

38. Zato menim, da je v obravnavanem primeru – če se načeloma oprem na besedilo zadevne določbe in na to, kako jo je do zdaj uporabilo Sodišče – zastaralni rok začel teči z dejanjem gospodarskega subjekta, ki je pomenilo kršitev določbe prava Unije, to je s tem, da je 10. avgusta 1993 predložil carinsko deklaracijo, za katero se je izkazalo, da je nepravilna, in zaradi katere je predplačilo, ki je bilo izplačano družbi Ernst Kollmer leta 1992 ali 1993, postalo neupravičeno.

39. V tem smislu se ne morem strinjati z mnenjem Komisije, ki ga je izrazila v točki 30 svojih stališč, da gre za „nadaljevano kršitev“, ki se je začela s predložitvijo navedene carinske deklaracije in se je končala v trenutku, ko je bilo sproščena garancija kot posledica dokončne odločitve v zvezi z dejanskim zneskom izvoznega nadomestila.

40. Če se izhaja iz opredelitve „nadaljevane ali ponavljajoče se nepravilnosti“, kot je to storilo Sodišče v sodbi Vonk Dairy Products („nepravilnost [je] nadaljevana ali [ponavljajoča se] v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, kadar jo stori subjekt iz Skupnosti, ki ima gospodarske koristi od *vseh podobnih poslov*, ki kršijo isto določbo prava Skupnosti“)[39] ali opredelitev „nadaljevane kršitve“ v drugem kontekstu, kot je bila navedena v sodbi Montecantini („čeprav ima pojem nadaljevane kršitve različne pomene v različnih pravnih redih držav članic, pa v vsakem primeru vključuje različna ravnanja, ki pomenijo kršitev, ali dejanja, s katerimi se izvaja ena kršitev, ki jih združuje skupen subjektivni element“),[40] je očitno, da zaradi predložitve samo enega carinskega potrdila, za katerega se izkaže, da je nepravilno, v zvezi s samo enim izvozom govejega mesa ni mogoče šteti, da gre za „nadaljevano ali ponavljajočo se nepravilnost“.

41. Z vidika sistematičnosti, ki po mojem mnenju potrjuje jezikovno razlago, predstavljeno v točki 38 teh sklepnih predlogov, je treba spomniti na izrazito razliko med besedilom člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 in izrazi, s katerimi se opisuje *dies a quo* v Uredbi št. 800/1999 (ki se uporablja za izvoz kmetijskih proizvodov, ki se opravi po 1. juliju 1999 in se torej ne uporabi v obravnavani zadevi). Za namene, ki so tu pomembni, navedena uredba določa za vračilo neupravičeno prejetih izvoznih nadomestil (čeprav samo v primeru, da je upravičenec ravnal v dobri veri) štiriletni zastaralni rok, ki začne teči, *„od dneva obvestila upravičencu o končni odločitvi glede odobritve nadomestila“* (člen 52(4), prvi pododstavek, točka (b)).[41]

36 — Od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 21. Prav tako glej sodbo Corman (C-131/10, EU:C:2010:825, točka 38).

37 — Sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 31). Glej prav tako sodbo Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 51: „začne teči od dne, ko je bila zadevna nepravilnost storjena“).

38 — Sodba Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb in drugi (od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, točka 33).

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, točka 41 (moj poudarek).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, točka 195 (moj poudarek).

41 — Moj poudarek. V zvezi s težavami, ki se pojavijo zaradi povezave med pravilom o zastaranju iz člena 52(4), prvi pododstavek, točka (b), Uredbe št. 800/1999 in pravili iz člena 3 Uredbe št. 2988/95, glej Krüger, U., „Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche“. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, str. 244 in naslednje.

42. Glede na smisel in namen Uredbe št. 2988/95 je razlaga, ki jo zastopam, da je začetek zastaranja odvisen zgolj od storitve nepravilnosti gospodarskega subjekta, ne da bi morala nastati še škoda ali da bi jo bilo mogoče ovrednotiti, v skladu tudi z zahtevami, ki jih je Sodišče izpeljalo iz načela pravne varnosti v zvezi z zastaralnimi roki, to je pravna varnost, ki je gotovo skladna z učinkovitostjo obrambe finančnih interesov Unije, kar je namen navedene uredbe.

43. Kot je odločilo Sodišče v sodbi Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (tudi v zvezi s predplačili izvoznih nadomestil nemškim podjetjem za pošiljke govejega mesa v Jordanijo, ki so končale v Iraku), „načelo pravne varnosti zahteva zlasti, da položaja tega gospodarskega subjekta glede njegovih pravic in obveznosti v razmerju do nacionalnega organa ni mogoče neskončno dolgo izpodbijati […] [in] mora zato za pregon take nepravilnosti veljati zastaralni rok […] ta rok [pa mora biti], da bi izpolnil svojo funkcijo zagotavljanja pravne varnosti, določen vnaprej“. [42] Nato pa doda: „priznanje možnosti državam članicam, da navedeni upravi odobrijo precej daljše obdobje za ukrepanje, kot je določeno v členu 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, na nek način spodbudilo inercijo nacionalnih organov glede pregona ‚nepravilnosti‘ v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95, gospodarski subjekti pa bi bili izpostavljeni, na eni strani, dolgemu obdobju pravne negotovosti in, na drugi strani, tveganju, da ne bodo več mogli dokazati pravilnosti zadevnih transakcij po poteku takega obdobja“. [43]

44. Torej če bi bil začetek zastaranja v celoti odvisen od ukrepa nacionalne uprave, na podlagi katerega bi bilo mogoče dokončno določiti obseg škode, bi to nasprotovalo predstavljeni logiki. Res je, da bi lahko boj proti negativnim ekonomskim posledicam za proračun Unije, ki izhajajo iz nepravilnosti, storjenih na tem področju, postal učinkovitejši, če bi se začetek teka zastaralnega roka prestavil na trenutek, v katerem škoda postane dokončna z vračilom garancije v primeru predplačil, kot predlaga Komisija. Vendar menim, da ni mogoče vsiljevati jezikovne razlage sporne določbe, če se s tem posega v zahteve, ki izhajajo (v predstavljenem smislu) iz pravne varnosti. [44] Čeprav Komisija potrjuje, da je treba garancijo vrniti, ko organi sprejmejo dokončno odločbo o dodelitvi nadomestila, pa ta institucija navaja, da so organi s pravnega vidika dolžni sprostiti garancijo točno v tem konkretnem trenutku. [45] Strinjam se s presojo, ki jo je v svojih stališčih izrazila družba Ernst Kollmer, da če ne obstaja taka pravna obveznost sprostitve garancije v zakonsko točno določenem trenutku, ni izpolnjena zahteva po predvidljivosti, ki jo je treba upoštevati pri zastaralnih rokih, s čimer se gospodarskega subjekta postavi v položaj pravne negotovosti.

45. Nazadnje in v zvezi z zgoraj navedenim se ne strinjam niti s predlogom grške vlade, da zastaralni rok začne teči v trenutku, ko pristojni organ *odkrije*, da je bilo izplačilo neupravičeno. Ne glede na to, da za tako razlago člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 [46] ne obstaja nobena podlaga v besedilu, če bi zastaralni rok začel teči šele od tega trenutka, bi se roki, ki jih je določil zakonodajalec, podaljševali, načeloma neomejeno, kar bi bilo v nasprotju z zahtevo po predvidljivosti. V takih primerih bi bil začetek zastaranja odvisen od negotovega trenutka, ko bi organi sprejeli določene ukrepe, s katerimi bi preverili pravilnost poslov gospodarskega subjekta. Zato bi bil ta subjekt nedoločen čas izpostavljen pravni negotovosti, da niti ne omenjam težavnosti dokazovanja pravilnosti spornih dejanj ali opustitev, kar bi bilo v nasprotju z zahtevami pravne varnosti. [47]

42 — Sodba Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (od C-201/10 do C-202/10, EU:C:2011:282, točka 32). Glej prav tako sodbo Chemiefarma/Komisija (41/69, EU:C:1970:71, točka 19).

43 — Sodba Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (od C-201/10 do C-202/10, EU:C:2011:282, točka 45). Glej prav tako sodbi Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, točka 62) in Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, točka 40).

44 — Naj spomnim v tem smislu, da lahko države članice skušajo povečati učinkovitost obrambe finančnih interesov Unije, tako da določijo daljše zastaralne roke (člen 3(3) Uredbe št. 2988/95), če spoštujejo zahteve po predvidljivosti in sorazmernosti.

45 — Družba Ernst Kollmer potrjuje to presojo v točki 31 stališč.

46 — Dejansko je izrecno izključena v sodbi José Martí Peix (C-226/03 P, EU:C:2004:768, točke od 25 do 28), v kateri je Sodišče odločilo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da je bil *dies a quo* zastaranja pregona v tisti zadevi dan, ko je Komisija odkrila zadevno nepravilnost.

47 — Glej sodbo Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading (od C-201/10 do C-202/10, EU:C:2011:282, točka 45).

46. Zato predlagam, naj se predložitvenemu sodišču odgovori, da v okoliščinah, kot so te v postopku *a quo*, zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 začne teči na datum, ko je bila storjena zadevna nepravilnost, kot je opredeljena v členu 1(2) navedene uredbe, ne glede na trenutek, v katerem je nastala škoda za proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih upravlja.

B – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

47. Upoštevajoč odgovor, ki ga predlagam za prvo vprašanje za predhodno odločanje predložitvenega sodišča, in glede na vse zgoraj navedene premisleke ni treba odgovoriti na drugo zastavljeno vprašanje za predhodno odločanje.

V – **Predlog**

48. Na podlagi zgornjih premislekov Sodišču predlagam, naj Finanzgericht Hamburg odgovori tako:

1. V okoliščinah, kot so te v postopku *a quo*, zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe Sveta (ES, Euratom) z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti začne teči na datum, ko je bila storjena zadevna nepravilnost, kot je opredeljena v členu 1(2) navedene uredbe, ne glede na trenutek, v katerem je nastala škoda za proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih upravlja.

2. Upoštevajoč odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje predložitvenega sodišča ni treba odgovoriti na drugo zastavljeno vprašanje za predhodno odločanje.