STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT

přednesené dne 15. července 2010[1]

I – Úvod

1. Ten, kdo vyváží zemědělské produkty z Evropské unie a získá za to vývozní náhrady, které jak známo mají vyrovnat cenový rozdíl mezi vnitřním trhem a světovým trhem, musí v případě nesrovnalostí vrátit nejen neoprávněně získané částky, nýbrž jsou mu krom toho uloženy i finanční sankce. V projednávaném případě však nebyl zažalován sám vývozce, nýbrž pouze mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost, která měla potvrdit dovoz do příslušné třetí země a uvedla přitom nesprávné údaje. V této souvislosti je nutno vyjasnit v podstatě dvě otázky: jednak zda pro tuto sankci v rozhodném okamžiku – v roce 1997 – právo Společenství poskytovalo dostatečný právní základ, a jednak zda určitým jednáním vnitrostátních správních orgánů bylo přerušeno promlčení.

2. První z obou otázek je zvlášť zajímavá v tom, že se týká problematiky přímého účinku nařízení EU, jakož i zásady právní jistoty. Přitom je zvlášť v souvislosti s ochrannou finančních zájmů Evropské unie nutno zkoumat vzájemnou součinnost mezi obecnou rámcovou úpravou a právními předpisy platnými pro příslušné odvětví.

II – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

1. Nařízení č. 2988/95

3. Nařízením č. 2988/95[2] stanovila Rada pro všechny oblasti politik Společenství jednotný

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340).

právní rámec pro boj proti všem jednáním, zejména podvodu, která poškozují finanční zájmy Společenství.

4. Podle čl. 5 odst. 1 nařízení „[mohou] úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti […] vést k těmto správním sankcím: a) zaplacení správní pokuty; b) […]“

5. Skutková podstata nesrovnalosti je v čl. 1 odst. 2 nařízení definována následovně: „jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje.“

6. Podle článku 7 nařízení „[mohou být] správní opatření a sankce Společenství […] uloženy hospodářským subjektům uvedeným v článku 1, totiž fyzickým nebo právnickým osobám a jiným subjektům, kterým vnitrostátní právo přiznává právní subjektivitu a které se dopustily nesrovnalosti. Mohou být též uloženy osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo“.

7. Článek 2 nařízení v odstavci 2 první větě stanoví, že „správní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti“, a v odstavci 3 stanoví, že „v právu Společenství se […] povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel [stanoví] s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění“.

8. V této souvislosti Rada v pátém bodu odůvodnění nařízení konstatovala, že „jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech“.

9. Článek 3 nařízení upravuje promlčení. Podle odst. 1 třetího pododstavce „[se] promlčecí doba pro stíhání […] přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná

znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušení“.

2. Nařízení č. 3665/87

10. Za účelem účinnějšího boje proti nesrovnalostem a podvodům u vývozních náhrad pro zemědělské produkty zavedla Komise již v roce 1994 prostřednictvím změny nařízení č. 3665/87 [3] následující skutkovou podstatu sankce:

„*Článek 11*

1. Pokud je zjištěno, že za účelem poskytnutí vývozní náhrady vývozce požádal o náhradu vyšší, než je použitelná náhrada, je splatnou náhradou pro daný vývoz náhrada použitelná na skutečný vývoz, snížená o částku odpovídající:

a) polovině rozdílu mezi požadovanou náhradou a náhradou použitelnou na skutečný vývoz;

b) dvojnásobku rozdílu mezi požadovanou náhradou a použitelnou náhradou, pokud vývozce úmyslně poskytl nepravdivé údaje.

[…]

Pokud snížení uvedené v bodech a) nebo b) vyústí v zápornou částku, bude tato záporná částka uhrazena vývozcem.

Pokud příslušné orgány zjistily, že výše požadované náhrady je nepřiměřená, že vývoz neproběhl, a že v důsledku toho není možné snížit náhradu, vývozce uhradí částku odpovídající sankci uvedené v bodech a) nebo b).

[…]

3. Aniž je dotčena povinnost zaplatit zápornou částku podle odstavce 1 čtvrtého pododstavce, je příjemce povinen v případě neoprávněné výplaty náhrady vrátit neoprávněně získané částky, včetně jakékoli sankce stanovené v odstavci 1 prvním pododstavci,

3 — Nařízení Komise (EHS) č. 3665/87 ze dne 27. listopadu 1987, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (Úř. věst. L 351, s. 1), ve znění nařízení Komise (ES) č. 2945/94 ze dne 2. prosince 1994, kterým se mění nařízení (EHS) č. 3665/87, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty, pokud jde o vymáhání neprávem vyplacených částek a sankce (Úř. věst. L 310, s. 57).

a úroky vypočtené za období, které uplynulo mezi vyplacením a vrácením. Avšak:

– pokud je vrácení zajištěno ještě neuvolněnou jistotou, považuje se […],

– pokud byla jistota uvolněna, zaplatí příjemce výši jistoty zvýšenou o úroky vypočtené ode dne uvolnění až do dne předcházejícího dni zaplacení.“ (*neoficiální překlad*)

B – *Vnitrostátní právo*

11. Podle čl. 2 odst. 2 královského nařízení ze dne 4. ledna 1985 [4] ručí v Belgii schválená mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost společně a nerozdílně spolu s jinými osobami, které se podílí na vývozu, za finanční důsledky osvědčení, která byla touto společností vystavena.

4 — *Moniteur belge* ze dne 21. února 1985, s. 1937. Toto nařízení je zmíněno jak v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v rámci popisu rozdílné argumentace účastníků původního řízení, tak i v písemných vyjádřeních předložených belgickou vládou Soudnímu dvoru. Komise ve svých písemných vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru naopak cituje královské nařízení ze dne 28. února 1999, *Moniteur belge* ze dne 22. června 1999, které podle Komise nabylo účinnosti 1. ledna 1995 a obsahuje podobné ustanovení.

III – Skutkový stav a předběžné otázky

12. Belgický podnik FIRME DERWA NV (dále jen „DERWA“) prodal v červnu 1997 741 144 kg hovězího masa zákazníkovi v Egyptě. Ještě v témže měsíci bylo zboží lodí přepraveno a vyloženo v Egyptě.

13. Za tento vývoz DERWA požádal u belgického úřadu pro intervence a náhrady B.I.R.B. [5] o rozlišenou vývozní náhradu a po složení jistoty ve výši 120 % obdržel v přepočtu částku 1 407 268,91 eur jako zálohu. Za účelem konečného poskytnutí této částky musel DERWA během dvanácti měsíců od přijetí vývozního prohlášení prokázat, že zboží bylo v Egyptě propuštěno do volného oběhu.

14. Dne 10. února 1998 předložil DERWA úřadu B.I.R.B. osvědčení ze dne 4. listopadu 1997 vydané v Belgii schválenou mezinárodní kontrolní a dozorčí společností SGS BELGIUM NV (dále jen „SGS Belgium“), podle kterého egyptská celní služba předmětné produkty propustila do volného oběhu. B.I.R.B.

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

poté uvolnil jistotu, kterou DERWA poskytl, a vývozní náhrada tím byla s konečnou platností poskytnuta.

15. Šetření hospodářské inspekce belgického ministerstva hospodářství provedené u SGS Belgium nicméně ukázalo, že SGS Egypt Ltd. zaslala dne 24. září 1997 společnosti SGS Belgium fax, podle nějž egyptské celní orgány zboží sice propustily, avšak nesmí být do Egypta dovezeno, protože egyptské orgány dovoz belgického hovězího masa zakázaly. Tomuto faxu zjevně předcházel dotaz pojišťovny Central Beheer Achmea NV, která zboží pojistila a SGS Belgium požádala, aby jí po přezkoumání zaslala osvědčení o propuštění z celního řízení.

16. B.I.R.B., který byl hospodářskou inspekcí opakovaně informován o šetření provedeném u SGS Belgium, sdělil společnosti SGS Belgium výsledek šetření dopisem ze dne 21. dubna 1999 a vyzval ji, aby mu předložila celní doklady, na jejichž základě bylo vydáno její osvědčení ze dne 4. listopadu 1997.

17. V doporučeném dopise ze dne 5. února 2002 konstatoval B.I.R.B., že SGS Belgium výzvu ze dne 21. dubna 1999 nesplnila a na základě informací, které jsou k dispozici, je nutno vycházet z toho, že zásilka nebyla v Egyptě propuštěna do volného oběhu. Vzhledem k tomu, že B.I.R.B. byl toho názoru, že SGS Belgium uvedla nepravdivé údaje úmyslně, uložil jí podle článku 11 nařízení č. 3665/87 sankci ve výši 200 % a vyzval ji k zaplacení částky ve výši 4 503 260,74 eur [6].

18. Doporučeným dopisem ze dne 29. dubna 2002 odpověděla SGS Belgium, že po podrobnějším přezkoumání se ukázalo, že zboží bylo do Egypta dovezeno pouze dočasně. Dalším dopisem ze dne 27. května 2002 SGS Belgium připustila, že sice uvedla nesprávné údaje, avšak nebyla si toho vědoma.

19. Žalobou doručenou obsílkou ze dne 16. září 2003 navrhl B.I.R.B. u Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen uložit SGS Belgium zaplacení částky 4 503 260,74 eur. Nato SGS Belgium navrhla, aby se účastníky právního sporu staly DERWA a Centraal Beheer Achmea a aby jim bylo uloženo zaplatit nárokovanou částku a aby SGS Belgium byla žaloby zproštěna.

20. Rozsudkem ze dne 13. ledna 2006 Rechtbank zamítl žalobu B.I.R.B. jako neopodstatněnou a návrhy SGS Belgium na rozšíření okruhu účastníků právního sporu a na zproštění žaloby SGS Belgium prohlásil za bezpředmětné.

6 — Tato částka se skládá z následujících položek: 1 407 268,90 eur jako základní částka, která odpovídá výši vývozní náhrady plus navýšení o 20 %, tedy dalších 281 453,72 eur, a sankce ve výši 200 % základní částky, tedy 2 814 538,12 eur).

21. Nárok, který B.I.R.B. ve své žalobě uplatnil, sice podle uvedeného soudu není promlčen, protože čtyřletá promlčecí lhůta podle článku 3 nařízení č. 2988/95, která začala běžet dne 10. února 1998 [7], byla přerušena doporučeným dopisem B.I.R.B. ze dne 5. února 2002, kterým tento úřad uložil sankci.

22. Nicméně chybí dostatečný právní základ pro uložení sankce proti někomu, jako například SGS Belgium, kdo se podílel na nesrovnalosti, které se dopustil vývozce, a to zejména proto, že články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 nemají přímý účinek, neboť členským státům ponechávají prostor pro uvážení. B.I.R.B. krom toho nedokázal, že DERWA získala vývozní náhrady neoprávněně a že osvědčení vydané SGS Belgium obsahuje nesprávné údaje.

23. Proti tomuto rozsudku podal B.I.R.B. odvolání k předkládajícímu soudu, Hof van Beroep te Antwerpen, který rozhodnutím ze dne 8. září 2009 předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Mají ustanovení článku 5 a článku 7 nařízení č. 2988/95 přímý účinek ve vnitrostátních právních řádech členských států, aniž tyto členské státy mají určitý prostor pro uvážení a vnitrostátní orgány musí přijímat prováděcí opatření?

2) Může být mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost schválená členským státem, ve kterém bylo přijato vývozní prohlášení (v projednávaném případě Belgie), která vydala nesprávný doklad o vykládce ve smyslu čl. 18 odst. 2 písm. c) nařízení č. 3665/87, považována za hospodářský subjekt ve smyslu článku 1 nařízení č. 2988/95, nebo za osobu, která se podílela na nesrovnalosti, či za osobu, která odpovídá za nápravu nesrovnalosti nebo je povinna zajistit, aby k ní nedošlo ve smyslu článku 7 tohoto nařízení?

3) Mohou být sdělení vyšetřovací zprávy vydané hospodářskou inspekcí nebo dopis obsahující výzvu k předložení doplňujících podkladů prokazujících propuštění do volného oběhu nebo doporučený dopis, kterým se ukládá sankce, považovány za úkon, který se týká vyšetřování

7 — Tohoto dne DERWA předložila B.I.R.B. osvědčení o dovozu do Egypta vystavené společností SGS Belgium.

nebo řízení o nesrovnalosti, ve smyslu čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95?“

24. Zúčastněnými na řízení u Soudního dvora byly SGS Belgium, DERWA, belgická a rakouská vláda, jakož i Evropská komise, přičemž rakouská vláda se vyjádřila pouze písemně.

IV – Právní posouzení

A – *K první předběžné otázce*

25. Podle názoru belgické vlády a Komise mají články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 přímý účinek. To vyplývá z právní povahy a funkce nařízení. Mohou sice existovat výjimečné případy, ve kterých existuje potřeba prováděcích opatření členských států, v projednávaném případě však tomu tak není. Neexistuje rovněž žádná zvláštní odvětvová právní úprava, kterou by bylo nutno uplatnit přednostně.

26. Podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU nařízení skutečně mají „obecnou působnost“. Nařízení „je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“ [8].

27. Tento obecný výrok primárního práva by tedy měl platit i pro nařízení č. 2988/95. V každém případě to uvádí jeho čl. 11 odst. 2, podle nějž je toto nařízení závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

28. Již ve věci Handlbauer [9] byl Soudní dvůr dotazován na přímou použitelnost nařízení č. 2988/95. Jednalo se o žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jednoho rakouského soudu, který namísto německé formulace primárního práva a nařízení č. 2988/95 „unmittelbar gilt“ zvolil formulaci „unmittelbar anwendbar“. Ve francouzském znění rozsudku – soudci Soudního dvora jednají jak známo ve francouzštině – byla pro tento výraz použita slova „directement applicable“, což odpovídá znění primárního práva a nařízení č. 2988/95 ve francouzské jazykové verzi. Z této okolnosti je možné vyvodit, že pojmovým párům „bezprostřední platnost“ a „přímá použitelnost“ není možné – přinejmenším

8 — Toto stanovil již i dřívější čl. 189 druhý pododstavec Smlouvy o ES, který je pro skutkový stav projednávaného případu relevantní.

9 — Rozsudek ze dne 24. června 2004, Handlbauer, C-278/02, Sb. rozh. s. I-6171.

v rámci rozsudku Handlbauer – přisuzovat různý význam.

29. V uvedené věci Handlbauer se stejně jako v projednávané věci jednalo o stíhání nesrovnalostí v oblasti vývozních náhrad pro zemědělské produkty. Soudní dvůr potvrdil přímou použitelnost čl. 3 odst. 1 nařízení, který pro stíhání nesrovnalostí stanoví promlčecí lhůtu čtyř let [10].

30. V odůvodnění rozsudku Soudní dvůr nejprve poukázal na skutečnost, že z důvodu jejich právní povahy a funkce v systému pramenů práva Společenství mají ustanovení nařízení obecně ve vnitrostátních právních řádech „přímý účinek“ [11], aniž je třeba, aby vnitrostátní orgány přijaly prováděcí opatření [12]. Je sice pravda, že některá ustanovení těchto nařízení mohou pro své uplatnění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy [13], o tento případ se však u nařízení č. 2988/95 nejedná.

31. Ani z tohoto rozsudku, ani z dřívější judikatury není možné vyvodit, že Soudní dvůr mezi pojmy „bezprostřední platnost“, „přímá použitelnost“ a „přímý účinek“ jasně rozlišuje. I když se zúčastnění z části i podrobně zabývali případnými rozdíly mezi těmito pojmy, nepovažuji za příliš přínosné vstupovat zde do zásadní diskuse o pojmu „přímý účinek práva Unie“, a zejména o nařízeních ve smyslu *direct effet* nebo *effet direct* [14].

32. Týká-li se otázka v projednávané věci přímého účinku článků 5 a 7 nařízení č. 2988/95, je prostě a jednoduše nutno vyjasnit, zda se opatření orgánů zatěžující podnik může opírat přímo o ustanovení tohoto nařízení. O tuto otázku se koneckonců jednalo i ve věci Handlbauer. Sankce jako taková se v ní sice neopírala přímo o nařízení č. 2988/95. Avšak čtyřletá promlčecí lhůta stanovená v uvedeném nařízení byla – a to bylo pro otázku legality sankce zjevně rozhodující – nejen delší

10 — Rozsudek Handlbauer (uvedený v poznámce pod čarou 9, bod 35); viz také rozsudek ze dne 29. ledna 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, C-278/07 až C-280/07, Sb. rozh. s. I-457, body 27 a 28.

11 — Ve francouzském znění rozsudku: „effet immédiat“.

12 — Rozsudek Handlbauer (uvedený v poznámce pod čarou 9, bod 25, s odkazem na rozsudek ze dne 17. května 1972, Leonesio, 93/71, Recueil, s. 287, bod 5).

13 — Rozsudek Handlbauer (uvedený v poznámce pod čarou 9, bod 26, s odkazem na rozsudek ze dne 11. ledna 2001, Monte Arcosu, C-403/98, Recueil, s. I-103, bod 26).

14 — Mimo jiné viz David OA Edward, „Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?“, in: *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, vydavatelé Jolande M. Prinssen a Annette Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningen 2002, s. 3.

než lhůta, která by se jinak použila, pokud by čl. 3 odst. 1 nařízení neměl přímý účinek, ale bylo ji krom toho možno také přerušit.

33. Kritéria, na jejichž základě je nutno provést přezkum způsobilosti být právním základem pro sankce, je možné najít rychle.

34. Samotné nařízení č. 2988/95 například ve svém čl. 2 odst. 2 první větě uvádí, že správní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti. Jeho čl. 2 odst. 3 krom toho stanoví, že v právu Společenství se povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel stanoví s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění.

35. Speciálně v oblasti vývozních náhrad pro zemědělské produkty Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že sankce, a to i mimotrestní povahy, může být uvalena pouze v případě, že spočívá na jasném a jednoznačném právním základě [15].

36. Tato podmínka, stejně jako zásada, že skutkové podstaty trestných činů a tresty musí být upraveny zákonem [16], je zvláštním vyjádřením obecné zásady právní jistoty, která představuje základní zásadu práva Společenství a která zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná, tak aby jednotlivci mohli jednoznačně rozpoznat svá práva a povinnosti a postupovat podle toho [17].

37. I když je Soudní dvůr – podle mého názoru právem – při uplatňování zásad trestního práva na sankční skutkové podstaty správního práva spíše zdrženlivý [18], nic nebrání tomu použít pro orientaci i obsah zásady, podle níž skutkové podstaty trestných činů a tresty musí být upraveny zákonem.

38. Tato zásada říká, že právní předpisy Společenství musí jasně stanovit delikty a tresty, které za ně hrozí. Tato podmínka je splněna, pokud jednotlivec má možnost se z textu

15 — Rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, s. I-11569 bod 56, ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, s. I-6453, bod 52, a ze dne 6. dubna 2006, ED & F Man Sugar, C-274/04, Sb. rozh. s. I-3269, bod 15.

16 — *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, viz k tomu rozsudek ze dne 3. června 2008, Intertanko a další, C-308/06, Sb. rozh. s. I-4057, bod 70.

17 — Rozsudek Intertanko a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 69).

18 — Viz rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 44), ve kterém Soudní dvůr konstatuje, že sankční skutková podstata čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce písm. a) nařízení č. 3665/87 nemá trestně právní povahu, a zásada „nulla poena sine culpa“ se tedy nepoužije. Naproti tomu v rozsudcích ze dne 8. března 2007, Campina, C-45/06, Sb. rozh. s. I-2089, bod 40, a ze dne 11. března 2008, Jager, C-420/06, Sb. rozh. s. I-1315, bod 59 a násl. považoval Soudní dvůr zásadu zpětného použití mírnějšího trestu při ukládání správních sankcí za použitelnou; v této souvislosti poukázal na skutečnost, že tato zásada je vyjádřena zejména v čl. 2 odst. 2 druhé větě nařízení č. 2988/95. Pouze na okraj je zde třeba uvést, že nařízení č. 2988/95, jak je patrné z jeho desátého bodu odůvodnění, zohledňuje i trestně právní zásadu *ne bis in idem*.

příslušného ustanovení – a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy – dozvědět, za jaká konání a opomenutí mu vzniká trestněprávní odpovědnost [19].

39. Použijí-li se kritéria jasnosti a přesnosti na články 5 a 7 nařízení č. 2988/95, je nejprve nutno konstatovat, že skutkovou podstatu nesrovnalosti definovanou v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, na kterou odkazují články 5 a 7, je zjevně nutno upřesnit. Středem této definice je prosté porušení právního předpisu Společenství a z něj případně plynoucí škoda pro rozpočet Společenství, aniž je provedena, byť i jen základní konkretizace typů jednání, která jsou tímto ustanovením míněna.

40. Společně s SGS Belgium, DERWA a rakouskou vládou je krom toho nutno konstatovat, že u článků 5 a 7 nařízení č. 2988/95 se jedná o čistě fakultativní ustanovení. Podle článku 5 nařízení „mohou" nesrovnalosti vést k správním sankcím, mimo jiné k pokutě, a podle článku 7 nařízení mohou být tyto sankce uloženy určitým osobám. Nahlédnutí do jiných jazykových verzí nevede k jinému závěru [20].

41. Zarážející je dále skutečnost, že článek 5 nařízení č. 2988/95 v souvislosti s uvedenými sankcemi nerozlišuje mezi úmyslnými nesrovnalostmi a nesrovnalostmi způsobenými z nedbalosti. Rovněž článek 7 nařízení nerozlišuje u možných adresátů sankce podle míry odpovědnosti za nesrovnalost.

42. Již jen tato analýza znění vyvolává pochybnosti o tom, že články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 mají přímý účinek v tom smyslu, že by mohly sloužit jako samostatný právní základ pro uložení sankce. Nařízení ale nabízí ještě další indicie, že obě dotčená ustanovení nemohou – s ohledem na svůj konkrétní obsah [21] – mít v tomto smyslu přímý účinek.

43. Podle svého čl. 1 odst. 1 si nařízení pro sebe nárokuje pouze funkci „obecných pravidel". V čl. 2 odst. 1 se pak uvádí, že se zavedou mimo jiné sankce, „pokud jsou nezbytné". Jak

19 — Rozsudek Intertanko a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 71, s odkazem na rozsudek ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 50, a na rozsudek ESLP Coëme a další v. Belgie ze dne 22. června 2000, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 2000-VII, s. 1, § 145).

20 — Ve francouzštině je uvedeno „peuvent", v angličtině „may", v italštině „possono", ve španělštině „podrán" a v nizozemštině „kunnen".

21 — V žádném případě tak nezpochybňuji závěr, ke kterému dospěl Soudní dvůr ve svém rozsudku Handlbauer, uvedeném výše v poznámce pod čarou 9, bod 35, totiž že čtyřletá promlčecí lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 je přímo použitelná.

již bylo konstatováno, článek 5 nařízení – a ani žádný jiný článek nařízení – se nevyjadřuje k tomu, kdy je která sankce nezbytná. Rovněž formulace „se zavedou“ [22] hovoří ve prospěch toho, že pro vytvoření přímo použitelné skutkové podstaty sankce jsou nezbytná další ustanovení mimo nařízení č. 2988/95.

44. V již zmíněném odstavci 2 první větě a odstavci 3 je článek 2 nařízení č. 2988/95 ještě jasnější: tím, že se v něm konstatuje, že správní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti, se ukazuje, že Rada při vydání nařízení vycházela z toho, že samotné nařízení pro uložení sankce nestačí.

45. Skutečnost, že toto ustanovení dále stanoví, že v právu Společenství se povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel stanoví s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění, potvrzuje, že obecná pravidla přijatá nařízením nejsou sama o sobě dostatečná, aby sloužila jako samostatný právní základ pro sankci. Vše, co je zde požadováno, totiž v samotném nařízení chybí.

46. Konečně v pátém bodu odůvodnění nařízení č. 2988/95 se uvádí, že jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech.

47. Tento názor také zcela potvrzuje dosavadní judikatura, podle níž zákonodárce Společenství přijetím nařízení č. 2988/95 stanovil řadu obecných zásad a požadoval, aby se obecně všechna odvětvová nařízení těmito zásadami řídila [23].

48. V souladu s tím Soudní dvůr například v oblasti strukturálních fondů rozhodl, že právní základ pro povinnost zpětného vymáhání se nachází v příslušném prováděcím nařízení Rady, a nikoli v nařízení č. 2988/95, „které, jak zdůrazňuje Komise, stanoví pouze obecná pravidla […] sankcí“ [24]. Soudní dvůr se tak výslovně ztotožnil s názorem Komise, která konkrétně uvedla, že „nařízení č. 2988/95 nepředstavuje samostatný právní základ,

22 — Zde je nutno poukázat na skutečnost, že se nejedná například o bod odůvodnění, který oznamuje, co bude v nařízení upraveno, nýbrž o samotné ustanovení nařízení.

23 — Rozsudek Jager (uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 61 a v něm citovaná judikatura).

24 — Rozsudek ze dne 13. března 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-1561, bod 39.

který by vnitrostátním orgánům umožňoval přijímat opatření v případě nesrovnalostí. Jeho text totiž obsahuje pouze obecná ustanovení […]“ [25]. Pokud by tímto chtěl Soudní dvůr pouze vyjádřit, jak nyní míní Komise, že pokud existují odvětvové předpisy, je nutno namísto z nařízení č. 2988/95 vycházet z těchto předpisů, zvolil by patrně jinou formulaci.

49. Docházím tedy k závěru, že články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 samy o sobě nemají přímý účinek v tom smyslu, že by mohly sloužit jako samostatný právní základ pro uložení sankce.

50. Jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, B.I.R.B. se však při odůvodnění sankce uložené SGS Belgium neopíral pouze o články 5 a 7 nařízení č. 2988/95, nýbrž o vzájemnou souhru těchto ustanovení s čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87.

51. Také Komise přisuzuje čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 důležitost v souvislostech projednávaného případu. Zastává sice názor, že články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 mohou sloužit jako samostatný právní základ pro uložení sankcí vůči mezinárodní kontrolní a dozorčí společnosti. Avšak vzhledem k zásadě legality a k čl. 2 odst. 2 královského nařízení ze dne 4. ledna 1985 nesmí takováto sankce překročit maximální částku, kterou je možno jako sankci uložit vývozci. Jak vysoká má být sankce vůči vývozci, se určí podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87.

52. Přezkum, zda články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 ve spojení s čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 poskytují dostatečný právní základ pro udělení sankce vůči mezinárodní kontrolní a dozorčí společnosti, jako je SGS Belgium, je však nutno provést teprve v rámci odpovědi na druhou předběžnou otázku.

53. První předběžná otázka by tedy měla být zodpovězena tak, že články 5 a 7 nařízení č. 2988/95 samy o sobě nemají přímý účinek v tom smyslu, že by mohly sloužit jako samostatný právní základ pro uložení sankce.

25 — Rozsudek Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (uvedený výše v poznámce pod čarou 24, bod 34).

B – *Ke druhé předběžné otázce*

54. Podstatou druhé předběžné otázky Hof van Beroep je, zda mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost, jako je SGS Belgium, která vydala nesprávný doklad o vykládce ve smyslu čl. 18 odst. 2 písm. c) nařízení č. 3665/87, může být považována za hospodářský subjekt nebo jinou osobu ve smyslu článků 1 a 7 nařízení č. 2988/95, a zda tedy připadá v úvahu jako adresát sankce ve smyslu tohoto nařízení.

55. Vzhledem k odpovědi navržené na první předběžnou otázku se odpověď na druhou předběžnou otázku stává v podstatě zbytečnou. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 2988/95 neposkytuje přímo použitelný právní základ pro uložení sankcí, není nutno při odděleném posuzování provést žádný další přezkum, zda mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost, jako je SGS Belgium, může být adresátem sankce ve smyslu tohoto nařízení.

56. Druhá předběžná otázka si však zachová svoji relevanci, pokud se do hledání dostatečného právního základu pro uložení sankcí vůči mezinárodním kontrolním a dozorčím společnostem zahrne čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87. Toto ustanovení obsahuje konkrétní časově použitelnou sankční skutkovou podstatu na úrovni práva Společenství pro případ, že o vývozní náhrady pro zemědělské produkty bylo požádáno neoprávněně, i když je jeho funkce skutkové podstaty sankce patrná až na druhý pohled [26].

57. Je tedy možné, že při společném posouzení článků 5 a 7 nařízení č. 2988/95 a čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 bude nutno potvrdit existenci dostatečného právního základu pro uložení sankcí vůči mezinárodním kontrolním a dozorčím společnostem. Aby bylo možné toto vyjasnit, je nutno provést i výklad ustanovení článků 1 a 7 nařízení č. 2988/95, která upravují adresáty sankcí.

58. Sankce stanovená v čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 směřuje podle svého znění pouze proti vývozci [27] a jejím předpokladem je skutečnost, že tento požádal o příliš vysokou vývozní náhradu, což zahrnuje i případ,

26 — Viz k tomu mimo jiné rozsudek ze dne 24. dubna 2008, AOB Reuter, C-143/07, Sb. rozh. s. I-3171, bod 22. Přinejmenším v odst. 1 třetím a pátém pododstavci je výraz sankce výslovně použit. K mimotrestní povaze sankce zakotvené v čl. 11 odst. 1 prvním pododstavci písm. a) viz rozsudek Käserei Champignon Hofmeister, uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 35 a násl.

27 — Viz k tomu rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 42).

že nárok na náhradu vůbec neexistuje [28]. Pro přezkum této otázky jsou rozhodné nejen skutečnosti, které byly příslušným orgánům známy v době přezkumu žádosti o náhradu, nýbrž i ty skutečnosti, které nastaly po podání této žádosti [29].

59. Soudní dvůr již konstatoval, že toto ustanovení představuje jasný a dostatečný právní základ pro uložení sankcí proti vývozci [30].

60. Nikdo ze zúčastněných neuvedl, že SGS Belgium jako mezinárodní kontrolní a dozorčí společnosti může být uložena sankce pouze na základě tohoto ustanovení.

61. Vzhledem k tomu, že se nesrovnalosti, za kterou čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 ukládá sankci, může dopustit pouze samotný vývozce, není nutno zkoumat, zda SGS Belgium může být považována za hospodářský subjekt ve smyslu čl. 1 odst. 2 a čl. 7 první věty nařízení č. 2988/95. SGS Belgium se dotčené nesrovnalosti nemohla dopustit sama, a jako adresát sankce proto – pokud by případně byla hospodářským subjektem ve smyslu tohoto ustanovení – nepřipadá v úvahu.

62. V důsledku toho je tedy nutno přezkoumat, zda jako právní základ pro sankci vůči SGS Belgium připadá v úvahu čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 ve spojení s čl. 7 druhou větou nařízení č. 2988/95, podle nějž mohou být správní sankce Společenství uloženy i osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kteří odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo.

63. O nesrovnalost ve smyslu čl. 7 druhé věty a čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 by se jednalo tehdy, pokud DERWA podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 získal vývozní náhrady neoprávněně.

64. Toto musí v konečném důsledku objasnit předkládající soud. Druhá předběžná otázka, jak je nutno vyvodit z jejího znění, sice vychází z předpokladu, že doklad o vykládce ve smyslu čl. 18 odst. 2 písm. c) nařízení č. 3665/87, který byl vydán SGS Belgium a který použil DERWA, byl nesprávný. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je nicméně nutno vyvodit, že toto je před předkládajícím soudem

28 — Rozsudek AOB Reuter (uvedený výše v poznámce pod čarou 26, bod 22).

29 — Rozsudek AOB Reuter (uvedený výše v poznámce pod čarou 26, bod 23).

30 — Rozsudek AOB Reuter (uvedený výše v poznámce pod čarou 26, bod 34).

nadále sporné. Před předkládajícím soudem bylo krom toho tvrzeno, že zboží bylo z Egypta dovezeno do Jižní Afriky, takže nárok DERWA na vývozní náhrady existoval nezávisle na správnosti sporného dokladu o vykládce.

65. Vývozce musí v každém případě zaručit správnost svých prohlášení a sankce podle čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce písm. a) nařízení č. 3665/87 se uloží nezávisle na podílu subjektivní viny [31]. Pochybení nebo omyl smluvního partnera vývozce rovněž nepředstavuje vyšší moc, nýbrž je součástí obvyklého obchodního rizika a nelze jej v rámci obchodních vztahů považovat za nepředvídatelné. Vývozce má v této souvislosti na svoji ochranu k dispozici různé prostředky, jako například volnost při výběru svých smluvních partnerů, příslušná smluvní ustanovení nebo pojištění [32].

66. Nevidím důvod, proč by toto nemělo platit i ve vztahu mezi vývozcem a mezinárodní kontrolní a dozorčí společností, a to nezávisle na tom, zda doklad použitý vývozcem byl vydán na základě pověření vývozce samého, nebo – jak se zdá, že tomu bylo v projednávaném případě – jeho pojistitele. Nařízením (ES) č. 800/1999 [33], kterým bylo nařízení č. 3665/87 nahrazeno, bylo ostatně výslovně stanoveno, že úkony jakékoli třetí strany, týkající se přímo nebo nepřímo formalit nezbytných k výplatě náhrady, včetně úkonů mezinárodních kontrolních a dozorčích společností, jsou přičitatelné příjemci [34].

67. Budeme-li jako z další pracovní hypotézy vycházet z toho, že se DERWA dopustil nesrovnalosti, jejíž příčina spočívá v nesprávném dokladu vydaném SGS Belgium, je nutno SGS Belgium v každém případě považovat za osobu, která se podílela na nesrovnalosti.

68. Dále je nutno zkoumat, zda je kombinace čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 a čl. 7 druhé věty nařízení č. 2988/95 natolik jasná a přesná, aby mohla sloužit jako právní základ pro sankci vůči mezinárodní kontrolní a dozorčí společnosti, jako je SGS Belgium.

31 — Rozsudky Käserei Champignon Hofmeister (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 59 a násl.) a ze dne 12. května 2005, Milupa, C-542/03, Sb. rozh. s. I-3989, bod 26.

32 — Rozsudky Käserei Champignon Hofmeister (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 80) a AOB Reuter (uvedený výše v poznámce pod čarou 26, bod 36).

33 — Nařízení Komise (ES) č. 800/1999 ze dne 15. dubna 1999, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (Úř. věst. L 102, s. 11; Zvl. vyd. 03/25, s. 129).

34 — Článek 52 odst. 4 druhý pododstavec.

69. Na prvním místě je znovu nutno poukázat na skutečnost, že čl. 7 druhá věta nařízení č. 2988/95 je pouze fakultativním ustanovením. Jednoznačně ponechává prostor pro uvážení.

70. Dokonce i tehdy, když sankce stanovené v článku 11 nařízení č. 3665/87 nemají trestně právní povahu [35], se mi zdá s požadavky jasnosti a přesnosti neslučitelné, aby jejich použití na osoby uvedené v čl. 7 druhé větě nařízení č. 2988/95 spadalo do uvážení vnitrostátních správních orgánů. V rozsudku AOB Reuter [36] Soudní dvůr před tím, než čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 kvalifikoval jako jasný a dostatečný právní základ pro sankce vůči vývozci, konstatoval, že v případě naplnění skutkové podstaty musí být sankce uložena, pokud není splněna některá z taxativně definovaných podmínek osvobození.

71. Nicméně na základě znění sporných ustanovení dotčených v projednávaném případě nemůže jednotlivec rozpoznat, která jednání nebo opomenutí zakládají jeho sankčně právní odpovědnost. Již proto není dán soulad se zásadou legality. Aby vznikl přímo použitelný právní základ, musí být uvážení stanovené v čl. 7 druhé větě nařízení č. 2988/95 nejprve ještě upřesněno zákonodárcem Společenství nebo na základě jeho pověření členským státem.

72. Krom toho je nutno konstatovat, že čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 sice při stanovení druhu a rozsahu sankce zohledňuje zejména povahu a závažnost nesrovnalosti, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění, tak jak to požaduje čl. 2 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Naproti tomu čl. 7 druhá věta nařízení č. 2988/95 neprovádí u osob, na které se vztahuje, žádné rozlišení sankce v závislosti na druhu a důležitosti jejich účasti a v závislosti na jejich informovanosti o rozsahu škody, která vznikla, nebo která hrozí rozpočtu Společenství. Učiníme-li opatrné srovnání s trestním právem, je možné konstatovat, že chybí rozlišení mezi pachatelstvím a účastenstvím.

73. Projednávaný případ zejména ukazuje, že ustanovení, která jsou předmětem přezkumu, by nebyla způsobilá pro uložení přiměřené sankce. B.I.R.B. tak společnosti SGS Belgium vytýká, že vědomě vydala nesprávné osvědčení, a současně vychází z toho, že DERWA o této nesprávnosti nevěděl. Obě ustanovení, která jsou předmětem přezkumu, ale nenabízí žádný patrný podnět, který by údajné zavinění SGS Belgium umožňoval zohlednit při stanovení sankce, která jí má být uložena,

35 — Viz ke skutkové podstatě sankce zakotvené v čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce písm. a) nařízení č. 3665/87 rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, bod 44).

36 — Uvedeném výše v poznámce pod čarou 26, bod 30.

pokud má zůstat u toho, že SGS Belgium se na nesrovnalosti, které se dopustil DERWA, nanejvýš podílela a sama jako autor nesrovnalosti nepřipadá v úvahu.

74. Potvrzení mojí dosavadní analýzy spatřuji rovněž v tom, že Komise v roce 2002, na což poukázala i rakouská vláda, v rámci změny [37] nařízení č. 800/1999 [38], které mezitím nahradilo nařízení č. 3665/87, přijala pro oblast vývozních náhrad pro zemědělské produkty ustanovení následujícího obsahu: „Členské státy, které schválily dozorčí společnosti, stanoví účinný režim sankcí pro případy, kdy dozorčí společnost vydala nepravdivá osvědčení." Příslušný druhý bod odůvodnění pozměňovacího nařízení zní: „Dále se jeví jako nezbytné stanovit účinný režim sankcí, který má být prováděn členskými státy, v případech, kdy dozorčí společnosti nesprávně prokázaly příchod na místo určení."

75. Komise tedy v kombinaci čl. 11 odst. 1 nařízení č. 3665/87 a čl. 7 druhé věty nařízení č. 2988/95 nespatřovala dostatečný právní základ pro sankce vůči mezinárodním kontrolním a dozorčím společnostem. Zvlášť příznačným je, že toto nově vložené ustanovení jde zcela jinou cestou než ustanovení, které platí pro vývozce. Členským státům je totiž zadán úkol stanovit – Komisí blíže nespecifikovaný – režim sankcí pro mezinárodní kontrolní a dozorčí společnosti. Pokud by již před tím na úrovni Společenství existoval dostatečný sankční mechanismus, nebylo by toto nové ustanovení nutné; krom toho by pak bylo nutno předpokládat, že nyní existují dvě právní úpravy, aniž je vyjasněno, v jakém poměru se vzájemně nacházejí.

76. Konečně bych chtěla poukázat na skutečnost, že konkretizaci skutkové podstaty, která pro časové období, jež je v probíhajícím řízení rozhodné, na úrovni práva Společenství chybí, nelze najít ve vnitrostátním právu, například v čl. 2 odst. 2 královského nařízení ze dne 4. ledna 1985.

77. Ani nařízení č. 2988/95, ani nařízení č. 3665/87 totiž neobsahují odkaz na vnitrostátní právo, který by umožňoval hledat hmotně právně nezbytnou konkretizaci skutkové podstaty sankce, která je v právu Společenství založena pouze jako kostra, ve vnitrostátním právu.

37 — Vložením nového článku 16c nařízením Komise (ES) č. 1253/2002 ze dne 11. července 2002, kterým se mění nařízení (ES) č. 800/1999, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (Úř. věst. L 183, s. 12; Zvl. vyd. 03/36, s. 189).

38 — Uvedeného výše v poznámce pod čarou 33.

78. Nařízení č. 2988/95 naopak výslovně stanoví, že správní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti, a že v právu Společenství se povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel stanoví s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění. V tomto smyslu je v pátém bodě odůvodnění nařízení č. 2988/95 uvedeno, že jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech.

C – *Ke třetí předběžné otázce*

79. Celkově tedy zastávám názor, že druhá předběžná otázka by měla být zodpovězena následovně:

Mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost schválená členským státem, ve kterém bylo přijato vývozní prohlášení (v projednávaném případě Belgie), která vydala nesprávný doklad o vykládce ve smyslu čl. 18 odst. 2 písm. c) nařízení č. 3665/87, nemůže být považována za hospodářský subjekt ve smyslu čl. 1 odst. 2 a čl. 7 první věty nařízení č. 2988/95, pokud jde o otázku, zda jí může být na základě těchto ustanovení ve spojení s článkem 11 nařízení č. 3665/87 uložena sankce. Může sice být ve smyslu čl. 7 druhé věty nařízení č. 2988/95 považována za osobu, která se podílela na nesrovnalosti, nicméně toto ustanovení, ani ve spojení s článkem 11 nařízení č. 3665/87, neposkytuje dostatečný právní základ pro to, aby jí byly uloženy sankce.

80. Vzhledem k odpovědím, které jsem navrhla na první dvě předběžné otázky, již odpověď na třetí předběžnou otázku není nutná. Jestliže sankce nemůže být od počátku uložena, je zbytečné zkoumat, zda je možné, že již uložena být nemůže. Přezkum této otázky tedy provádím pouze podpůrně pro případ, že by se Soudní dvůr neměl ztotožnit s mými závěry k prvním dvěma otázkám.

81. Podle čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce první věty nařízení č. 2988/95 se promlčecí doba pro stíhání přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti.

82. Jako možné úkony, které se týkají vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti, předkládající soud uvádí

– zprávu vypracovanou hospodářskou inspekcí, která byla dne 13. srpna 1998 zaslána B.I.R.B., jakož i dopis této inspekce adresovaný B.I.R.B. ze dne 9. října 1998 a fax ze dne 14. října 1998, kterými byly zaslány vyšetřovací zprávy;

– doporučený dopis B.I.R.B. společnosti SGS Belgium ze dne 21. dubna 1999, kterým byla tato společnost vyzvána k předložení doplňujících podkladů prokazujících propuštění do volného oběhu;

– doporučený dopis B.I.R.B. společnosti SGS Belgium ze dne 5. února 2002, kterým byla „podle článku 11 nařízení č. 3665/87“ uložena sankce.

83. Soudní dvůr již upřesnil, že úkony kontroly obecné povahy ze strany vnitrostátních orgánů bez souvislosti s podezřením na nesrovnalosti týkající se dostatečně přesně vymezených operací nemohou promlčecí lhůtu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 přerušit. Oznámení kontroly podniku nebo celní kontroly obecné povahy bez dostatečně přesného označení operací, u nichž existuje podezření na nesrovnalosti, tedy nepředstavuje úkon, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti, jež by promlčecí dobu přerušoval [39]. Úkon, který se týká vyšetřování, spatřoval Soudní dvůr naopak v dopise Komise, kterým příjemci podpory Společenství v oblasti rybolovu sdělila, že krátí původně udělenou podporu, protože zdroje rybolovu třetí země, která byla uvedena v rozhodnutí o udělení podpory, nebyly dostatečně dlouho využívány [40].

84. Na základě formulace třetí předběžné otázky, jakož i na základě dalšího výkladu uvedeného v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je nutno vycházet z toho, že dotčené vyšetřovací zprávy byly během probíhajícího vyšetřování SGS Belgium zaslány na vědomí. Podle mého názoru musí předkládající soud s ohledem na výše uvedenou judikaturu posoudit, zda dotčené vyšetřovací zprávy byly dostatečně konkrétní a zda SGS Belgium mohla rozpoznat, že proti ní bylo kvůli osvědčení ze dne 4. listopadu 1997 vedeno vyšetřování.

85. Na rozdíl od toho, co si očividně myslí SGS Belgium, nespatřuji žádný problém v tom, že se nejedná o vlastní vyšetřovací

39 — Rozsudek Handlbauer (uvedený výše v poznámce pod čarou 9, body 40 a 43).

40 — Rozsudek ze dne 2. prosince 2004, José Martí Peix v. Komise, C-226/03 P, Sb. rozh. s. I-11421, bod 30.

zprávy B.I.R.B. Zda členský stát pověří vyšetřováním nebo vedením řízení o nesrovnalosti pouze jeden nebo vícero orgánů, nemůže *per se* zpochybnit kvalifikaci příslušných opatření jako opatření, která se týkají vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Jiné posouzení by nicméně mohlo být nutné tehdy, pokud orgán, který zprávy jiného orgánu zasílá dotyčné osobě, vyvolá u této osoby dojem, že z jeho pohledu neexistují dostatečné důvody pro podezření.

86. Pokud jde o doporučený dopis B.I.R.B. společnosti SGS Belgium ze dne 21. dubna 1999, kterým byla tato společnost vyzvána k předložení doplňujících podkladů prokazujících propuštění do volného oběhu, mnohé podle mého názoru hovoří pro to, že se v tomto případě jednalo přinejmenším o úkon, který se týká vyšetřování. I zde ale musí předkládající soud přezkoumat přesný obsah v tom smyslu, zda tento dopis umožňuje rozpoznat, že B.I.R.B. měl pochybnosti o správnosti osvědčení ze dne 4. listopadu 1987 a že mu například nešlo o to, aby pro úplnost doplnil své vlastní podklady. Podle popisu skutkového stavu předkládajícím soudem [41] byl krom toho tímto doporučeným dopisem společnosti SGS Belgium sdělen výsledek šetření hospodářské inspekce. V této souvislosti platí to, co bylo řečeno ve dvou výše uvedených bodech.

87. Pokud jde o doporučený dopis B.I.R.B. společnosti SGS Belgium ze dne 5. února 2002, kterým byla „podle článku 11 nařízení č. 3665/87“ uložena sankce, nemám žádné pochybnosti o tom, že se jedná o úkon, který se týká řízení o nesrovnalosti, který mohl přerušit promlčení. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je nutno vyvodit, že tento doporučený dopis umožňoval jasně rozpoznat, proč byla sankce uložena. Poněkud překvapivá může být skutečnost, že za účelem obrany proti této sankci se na belgické soudy neobrátila společnost SGS Belgium, nýbrž naopak B.I.R.B. zažaloval SGS Belgium o zaplacení sankce. Belgická vláda k tomu na jednání uvedla, že správní rozhodnutí o uložení sankce není jako takové vykonatelné. Odmítá-li adresát takovéto sankce tuto sankci zaplatit, musí se belgické správní orgány za účelem prosazení sankce obrátit na soudy, přičemž tyto v rámci navržené výše stanoví přiměřenou částku. Nezávisle na této procesně právní úpravě je nutno konstatovat, že předkládající soud opakovaně poukazuje na skutečnost, že tímto doporučeným dopisem byla společnosti SGS Belgium uložena sankce a tato v něm byla vyzvána sankci zaplatit. Zjevně se tedy jedná o opatření, které se týká řízení o nesrovnalosti.

41 — Viz jeho popis výše v bodě 16.

88. Podpůrně tedy navrhuji odpovědět na třetí předběžnou otázku tak, že doporučený dopis příslušného vnitrostátního správního orgánu, kterým je na základě v něm blíže popsaného skutkového stavu uložena sankce, může být považován za úkon, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti, ve smyslu čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95.

V – Závěry

89. Závěrem tedy navrhuji, aby byly předběžné otázky Hof van Beroep te Antwerpen zodpovězeny následovně:

„1) Články 5 a 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství nemají samy o sobě přímý účinek v tom smyslu, že by mohly sloužit jako samostatný právní základ pro uložení sankce.

2) Mezinárodní kontrolní a dozorčí společnost schválená členským státem, ve kterém bylo přijato vývozní prohlášení (v projednávaném případě Belgie), která vydala nesprávný doklad o vykládce ve smyslu čl. 18 odst. 2 písm. c) nařízení Komise (EHS) č. 3665/87 ze dne 27. listopadu 1987, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2945/94 ze dne 2. prosince 1994, nemůže být považována za hospodářský subjekt ve smyslu čl. 1 odst. 2 a čl. 7 první věty nařízení

č. 2988/95, pokud jde o otázku, zda jí může být na základě těchto ustanovení ve spojení s článkem 11 nařízení č. 3665/87 uložena sankce. Může sice být ve smyslu čl. 7 druhé věty nařízení č. 2988/95 považována za osobu, která se podílela na nesrovnalosti, nicméně toto ustanovení, ani ve spojení s článkem 11 nařízení č. 3665/87, neposkytuje dostatečný právní základ pro to, aby jí byly uloženy sankce.

3) Doporučený dopis příslušného vnitrostátního správního orgánu, kterým je na základě v něm blíže popsaného skutkového stavu uložena sankce, může být považován za úkon, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti, ve smyslu čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95."