



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 13. decembra 2012 *

„Zaščita finančnih interesov Unije — Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Člena 4 in 5 —
Upravna kazen — Upravni ukrep — Uredba (EGS) št. 822/87 — Dodelitev pomoči za zasebno
skladiščenje koncentriranega grozdnega mošta — Skupnostno poreklo — Uredba (EGS) št. 1059/83 —
Pogodba o dolgoročnem skladiščenju — Člen 2(2) — Člen 17(1)(b) — Znižanje pomoči glede na
težo kršitve“

V zadevi C-670/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo
Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 28. novembra 2011, ki je prispela na Sodišče 29. decembra
2011, v postopku

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

proti

Vinifrance SA,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, v funkciji predsednika četrtega senata, J.-C. Bonichot, sodnik, C. Toader
(poročevalka), A. Prechal in E. Jarašiūnas, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. oktobra 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) H. Didier in
F. Pinet, odvetnika,
- za francosko vlado G. de Bergues in S. Menez, skupaj s C. Candat, agenti,
- za poljsko vlado M. Szpunar in B. Majczyna, agenta,
- za Evropsko komisijo B. Schima in D. Triantafyllou, agenta,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe Sveta (EGS) št. 822/87 z dne 16. marca 1987 o skupni organizaciji trga vina (UL L 84, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2253/88 z dne 19. julija 1988 (UL L 198, str. 35, v nadaljevanju: Uredba št. 822/87), Uredbe Komisije (EGS) št. 1059/83 z dne 29. aprila 1983 o pogodbah za skladiščenje namiznega vina, grozdnega mošta, zgoščenega grozdnega mošta in prečiščenega zgoščenega grozdnega mošta (UL L 116, str. 77), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2646/1999 z dne 15. decembra 1999 (UL L 324, str. 10, v nadaljevanju: Uredba št. 1059/83), in Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL L 312 str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), ki je pravna naslednica Office national interprofessionnel des vins (nacionalni medpanožni urad za vina, Onivins), in družbo Vinifrance SA (v nadaljevanju: Vinifrance), in sicer glede zagotovitve vračila vseh pomoči, ki jih je zadnja prejela za skladiščenje.

Pravni okvir

A – Predpisi o skupni organizaciji trga vina

1. Uredba št. 822/87

- 3 Iz člena 1 in iz Priloge I, točka 6, Uredbe št. 822/87 je razvidno, da ta ureja predvsem zgoščen grozdni sok, ki je opredeljen kot nekarameliziran grozdni sok, pridobljen z delnim sušenjem grozdnega soka in „proizveden v Skupnosti“.
- 4 Člen 32(1) in (2) te uredbe v zvezi s tem določa:

„1. Uvede se shema pomoči za zasebno skladiščenje:

[...]

— grozdnega mošta, zgoščenega grozdnega mošta in prečiščenega zgoščenega grozdnega mošta.

2. Odobritev pomoči iz odstavka 1 je pogojena s sklenitvijo pogodbe z intervencijsko agencijo [...] o dolgoročnem skladiščenju.“

2. Uredba št. 1059/83

- 5 Iz člena 1 Uredbe št. 1059/83 je razvidno, da ta določa podrobna pravila za sklenitev pogodb o skladiščenju.

6 V uvodni izjavi 3 te uredbe je navedeno, da je treba zato, ker „se pogodbe sklenejo med intervencijskimi agencijami in proizvajalci, ki prosijo za pomoč, [...] opredeliti izraz proizvajalec in glede obveznosti, ki so naložene tem osebam, je treba določiti, da morajo biti proizvajalci lastniki proizvodov, zajetih v pogodbi o skladiščenju“.

7 Člen 2 te uredbe določa:

„1. Intervencijske agencije sklenejo pogodbe samo s posameznimi proizvajalci ali skupinami proizvajalcev.

V smislu te uredbe pomeni izraz proizvajalec katero koli fizično ali pravno osebo ali skupino takšnih oseb, ki izvaja ali je izvajala:

- predelavo svežega grozdja v grozdni mošt,
- predelavo grozdnega mošta v koncentrirani grozdni mošt ali prečiščeni koncentrirani grozdni mošt,
- predelavo grozdja, grozdnega mošta ali delno fermentiranega grozdnega mošta v neustekleničeno vino.

2. Proizvajalci lahko sklepajo pogodbe samo za proizvode, ki jih proizvedejo sami ali ki so proizvedeni na njihovo odgovornost in so v njihovi lasti.“

8 Člen 12 te uredbe pavšalno določa, da se pomoč za skladiščenje izplača v vsej Uniji, na podlagi naslednjih stopenj na hektoliter na dan, zlasti za grozdni mošt.

9 Člen 17(1) Uredbe št. 1059/83 določa:

„Razen v primeru višje sile,

- a) se pomoč ne izplača, če proizvajalec ne izpolnjuje zahtev na podlagi členov 7(2), 15 in 16 ter po potrebi člena 10(2);
- b) se pomoč, ki jo je treba izplačati, zniža za vsoto, ki jo določi pristojni organ glede na težo kršitve, če proizvajalec ne izpolni ene od obveznosti, ki jih ima na podlagi te uredbe ali pogodbe, razen tistih iz točke (a).“

B – Uredba št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Unije

10 V četrti, peti in osmi uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95 je navedeno:

„ker je za učinkovit boj proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Skupnosti, treba sprejeti skupne predpise za vsa področja, ki jih zajemajo politike Skupnosti;

ker so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih;

[...]

ker je zakonodaja Skupnosti v okviru skupne kmetijske politike določila upravne kazni Skupnosti; ker je treba kazni določiti tudi za druga področja“.

11 Člen 1 te uredbe določa:

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

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

12 V skladu s členom 2(3) te uredbe „[z]akonodaja Skupnosti določi vrsto in obseg upravnih ukrepov in kazni, ki so potrebni za pravilno uporabo omenjenih predpisov, ob upoštevanju narave in teže nepravilnosti, podeljenih ali pridobljenih koristi in stopnje odgovornosti.“

13 Člen 4 te uredbe, ki je v poglavju II, naslovljenem „Upravni ukrepi in kazni“, določa:

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

— z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,

[...]

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.

[...]

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

14 Člen 5(1) Uredbe št. 2988/95 določa:

„Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

a) plačilo upravne denarne kazni,

b) plačilo večjega zneska od neupravičeno prejetega ali utajenega zneska in, kjer je primerno, obresti; znesek se določi v skladu z odstotkom, ki se določi s posebnimi predpisi, in ne sme presegati nujno potrebne ravni, ki še ima odvračilni učinek;

c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi;

d) izključitev iz ali odvzem koristi za obdobje, ki sledi obdobju, v katerem je nepravilnost nastala;

[...]“

Dejansko stanje in vprašanja za predhodno odločanje

15 Družba Vinifrance se ukvarja s prodajo in posredništvom pri prodaji neustekleničenega vina in zgoščenega grozdnega soka. Ta družba je decembra 1997 pri dveh italijanskih dobaviteljih, družbah Cantine Trapizzo in Far Vini, kupila 34.408 hektolitrov grozdnega mošta. V okviru pogodb o dolgoročnem skladiščenju, ki sta bili z uradom Onivins sklenjeni 23. januarja in 4. februarja 1998, je družba Vinifrance zgoščevala grozdni mošt v Italiji in ga skladiščila v Franciji. Prva pogodba

o skladiščenju se je nanašala na 8110 hektolitrov koncentriranega grozdnega mošta, ki je bil kupljen pri družbi Cantine Trapizzo, medtem ko se je druga pogodba nanašala na 1215 hektolitrov, kupljenih pri družbi Far Vini. Družba Vinifrance je na podlagi člena 32 Uredbe št. 822/87 iz tega naslova dne 10. marca in 6. aprila 1998 prejela pomoč za skladiščenje v zneskih 170 391,31 EUR in 23 280,79 EUR.

- 16 Nadzor, ki ga je Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) maja, junija in julija 2000 izvedla pri družbi Vinifrance, je pokazal, po eni strani, da družba Far Vini od leta 1992 ni več obstajala in da na naslovu, ki je bil naveden na računih, ni bilo nobenega vinarskega podjetja, in po drugi strani, da je največji del grozdnega mošta, ki ga je družba Vinifrance pridobila od družbe Cantine Trapizzo, dejansko dobavila družba Far Vini.
- 17 Ob upoštevanju, da družba Far Vini na dan sklenitve prodajnih pogodb ni obstajala, je ACOFA v poročilu zaključila, da je skupnostno poreklo grozdnega mošta, ki naj bi ga neposredno ali posredno dobavila družba Far Vini, negotovo in ni jasno, ali je bila družba Vinifrance lastnica tega groznega mošta. Nasprotno, ACOFA ne dvomi o skupnostnem poreklu in o lastništvu grozdnega mošta, ki ga je družba Vinifrance pridobila od družbe Cantine Trapizzo, vendar ga ta ni pridobila od družbe Far Vini v količini, ki je pred zgoščevanjem znašala 4 587,8 hektolitrov grozdnega mošta od celotne količine 34.408 hektolitrov.
- 18 Direktor urada Onivins je ob upoštevanju poročila ACOFA z odločbo z dne 23. decembra 2003 zahteval vračilo celotne pomoči za skladiščenje, ki je bila izplačana družbi Vinifrance, predvsem zato, ker ta ni dokazala, da je imel grozdni mošt, ki ga je neposredno ali posredno dobavila družba Far Vini, skupnostno poreklo, niti ni dokazala, da je bila njegova lastnica.
- 19 Družba Vinifrance je s tožbo, ki jo je pri tribunal administratif (upravno sodišče) v Montpellieru vložila 16. januarja 2004, zahtevala razglasitev ničnosti te odločbe. To sodišče je 15. junija 2007 s sodbo razglasilo ničnost te odločbe, ker urad Onivins ni mogel zakonito zahtevati vračila celotne pomoči.
- 20 Tribunal administratif de Montpellier (upravno sodišče v Montpellieru) je menilo, da člen 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83 dovoljuje le zahtevek delnega vračila v sorazmerju s težo proizvajalčeve kršitve. To sodišče je menilo, da spadajo neizpolnitve, ki se očitajo družbi Vinifrance, v okvir člena 17. Zlasti je ugotovilo, da je očitek, ki se nanaša na to, da družba Vinifrance ni mogla dokazati skupnostnega porekla in lastništva grozdnega mošta, utemeljen le za del, in ne za celoten grozdni mošt, za katerega so bile sklenjene pogodbe o skladiščenju. Zato je to sodišče presodilo, da je bila odločba urada Onivins nezakonita, ker se je z njo zahtevalo vračilo celotne pomoči, vključno z delom pomoči, ki je bil zakonito odobren.
- 21 Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (nacionalni medpanožni urad za sadje, zelenjavo, vino in vrtnarstvo, Viniflor), ki je nasledil urad Onivins, je pri cour administrative d'appel de Marseille (višje upravno sodišče v Marseillu) vložil pritožbo. To sodišče je s sodbo z dne 15. junija 2009 zavrnilo pritožbo in zlasti navedlo, da je tribunal administratif de Montpellier pravilno uporabilo člen 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83. Menilo je zlasti, da samo dejstvo, da je direktor urada Onivins zahteval vračilo celotne pomoči, vključno s pomočjo, ki se nanaša na grozdni mošt, katerega porekla in lastništva ACOFA ni izpodbijala, vsekakor zadošča za ugotovitev, da je bilo v tej odločbi napačno uporabljeno pravo.
- 22 Ustanova FranceAgriMer, ki je nasledila urad Viniflor, je proti tej odločbi vložila kasacijsko pritožbo na Conseil d'État in navedla zlasti, da je cour administrative d'appel de Marseille napačno uporabilo pravo, po eni strani, ker je menilo, da direktor urada Onivins z odločbo ne bi mogel zahtevati vračila celotne pomoči, ki jo je prejela družba Vinifrance in, po drugi strani, ker je na podlagi te okoliščine sklepalo, da bi morala biti navedena odločba v celoti izrečena za nično.

- 23 Ustanova FranceAgriMer namreč meni, da storjene nepravilnosti ne spadajo v okvir člena 17 Uredbe št. 1059/83. Zato take nepravilnosti ob neobstoju izrecne določbe v sektorskih predpisih glede očitanih nepravilnosti, zlasti dejstva, da družba Vinifrance ni dokazala, da je bila lastnica grozdnega mošta v smislu člena 2(2) Uredbe št. 1059/83, niti tega, da je imel grozdni mošt skupnostno poreklo, kot zahteva Uredba št. 822/87, povzročijo neveljavnost pogodb o skladiščenju, na podlagi katerih so bile izplačane pomoči in ki morajo biti predmet ukrepa vračila neupravičeno prejete pomoči. Kot je navedla ustanova FranceAgriMer, bi lahko urad Onivins na podlagi Uredbe št. 2988/95 enako zakonito zahteval celotno vračilo dveh pomoči za zasebno skladiščenje, ki sta bili odobreni družbi Vinifrance. Podredno je ta intervencijska agencija navedla, da odločba urada Onivins ne bi smela biti v celoti razglašena za nično, pač pa le v delu, v katerem se je zahtevalo vračilo dela pomoči, za katero izpolnitev pogojev iz predpisov ni bila vprašljiva.
- 24 V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Če se ugotovi, da je proizvajalec, ki je prejel pomoč Skupnosti za skladiščenje zgoščenega grozdnega mošta za sklenitev pogodbe o skladiščenju z nacionalno intervencijsko agencijo, od navidezne ali neobstoječe družbe nabavil grozdni mošt, ki ga je nato pred skladiščenjem na svojo odgovornost dal zgostiti, ali ga je mogoče šteti za ‚lastnika‘ zgoščenega grozdnega mošta v smislu določb člena 2(2) Uredbe [...] št. 1059/83 [...]? Ali se člen 17 iste uredbe uporabi, če je s pogodbo o skladiščenju, sklenjeno z nacionalno intervencijsko agencijo, povezana še posebej huda napaka, ki se nanaša zlasti na okoliščino, da družbe, ki je sklenila pogodbo z nacionalno intervencijsko agencijo, ni mogoče šteti za lastnika skladiščenih proizvodov?
 2. Če sektorska uredba, kot je Uredba [...] št. 822/87, uvaja sistem pomoči Skupnosti, ne določa pa sistema sankcij za neupoštevanje določb, ki jih vsebuje, ali se v primeru take kršitve uporablja Uredba [...] št. 2988/95 [...]?
 3. Če gospodarski subjekt ni izpolnil obveznosti, določenih s sektorsko uredbo Skupnosti, kot je Uredba št. 1059/83, in pogojev, ki jih določa za upravičenost do pomoči Skupnosti, in če ta sektorska uredba kot člen 17 navedene uredbe določa sistem ukrepov ali sankcij, ali se ta sistem uporablja z izključitvijo vseh drugih sistemov iz prava Unije, čeprav zadevna kršitev škoduje finančnim interesom [...] [U]nije? Ali se, nasprotno, v primeru take kršitve uporablja samo sistem ukrepov in inправnih kazni, določen z Uredbo št. 2988/95? Ali pa se uporabljata obe uredbi?
 4. Če se uporabljata obe, sektorska uredba in Uredba št. 2988/95, kako je treba povezovati njune določbe za določitev ukrepov in sankcij, ki jih je treba izvesti?
 5. Če je gospodarski subjekt storil več kršitev prava Unije in če nekatere od teh kršitev spadajo na področje uporabe sistema ukrepov in sankcij iz sektorske uredbe, druge pa se štejejo za nepravilnosti v smislu Uredbe št. 2988/95, ali se uporablja samo ta uredba?“

III – Vprašanja za predhodno odločanje

A – Prvi del prvega vprašanja

- 25 Predložitveno sodišče s prvim delom prvega vprašanja v bistvu sprašuje, ali v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem neobstoj družbe, ki je prodala grozdni mošt, povzroči, da ni mogoče dokazati skupnostnega porekla za navedeni mošt, lahko proizvajalec, ki je navedeni mošt pridobil od te družbe, kljub temu veljavno sklene pogodbo o skladiščenju, ki se nanaša na grozdni mošt, vključno z obveznostjo, da je „še vedno lastnik“, kot je določeno v členu 2(2) Uredbe št. 1059/83, in lahko iz tega naslova prejme pomoč za skladiščenje na podlagi Uredbe št. 822/87.

- 26 Upoštevati je treba, da člen 2 Uredbe št. 1059/83, čeprav jasno določa pojem „proizvajalec“ v smislu te uredbe in med drugim zahteva, da je proizvajalec zlasti „lastnik“ grozdnega mošta, da bi lahko veljavno sklenil pogodbo o skladiščenju z intervencijsko agencijo, ki daje pravico do pomoči za skladiščenje, ne opredeljuje pojma „lastnik“.
- 27 Vendar ta uredba določa le podrobna pravila za uporabo Uredbe št. 822/87 v zvezi s sklenitvijo pogodb o skladiščenju, na podlagi katerih je mogoče utemeljiti pravico do prejema pomoči za skladiščenje.
- 28 Kot sta namreč pravilno opozorili ustanova FranceAgriMer in Komisija, se vprašanje, ali se izvajalec lahko opredeli kot „lastnik“ v smislu člena 2(2) Uredbe št. 1059/83, na podlagi česar lahko sklene pogodbo o skladiščenju, s katero je mogoče utemeljiti pravico do pomoči za skladiščenje, postavlja le, če grozdni mošt spada na stvarno področje uporabe Uredbe št. 822/87. S tega vidika ni sporno, da lahko na podlagi zadevnih predpisov le grozdni mošt s skupnostnim poreklom utemelji pravico do pomoči za skladiščenje, kakršna je predvidena v tej uredbi.
- 29 V postopku v glavni stvari je jasno, da družba Vinifrance ni sama proizvedla grozdnega mošta, pač pa ga je pridobila s prodajno pogodbo. Iz te prodajne pogodbe je namreč razvidno, da je bila sklenjena z družbo, ki v trenutku sklenitve pogodbe pravno ni obstajala, in da zaradi tega dejstva skupnostnega porekla za grozdni mošt, ki bi neposredno ali posredno izhajalo iz te družbe, ni mogoče ugotoviti.
- 30 V takih okoliščinah – neodvisno od vprašanj, ali je bila družba Vinifrance kot „proizvajalec“ pravna ali dejanska lastnica zadevnega blaga – pri takem subjektu vsekakor ni mogoče šteti, da je pridobil grozdni mošt, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 822/87 in mu omogoča pridobitev pomoči za skladiščenje na podlagi te uredbe, ker ni bilo mogoče šteti, da ima grozdni mošt skupnostno poreklo.
- 31 Iz vsega zgoraj navedenega sledi, da je treba na prvi del prvega vprašanja odgovoriti, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem neobstoj zadevne družbe, ki je prodala grozdni mošt, povzroči, da ni mogoče dokazati skupnostnega porekla za ta mošt, proizvajalec, ki je pridobil grozdni mošt od te družbe, v nobenem primeru ne more pridobiti pomoči za skladiščenje na podlagi Uredbe št. 822/87.

B – Drugi del prvega vprašanja in vprašanja od drugega do petega

- 32 Predložitveno sodišče z drugim delom prvega vprašanja in z vprašanji od drugega do petega v bistvu sprašuje, ali je treba člen 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83 razlagati v smislu, da se sistem kazni, ki jih določa ta uredba, uporablja, kadar je proizvajalec dobil pomoč za skladiščenje, čeprav grozdni mošt, ki je bil predmet pogodb o skladiščenju, ki so bile priložene zahtevku za pomoč – v nasprotju s tem, kar zahteva Uredba št. 822/87 – v večjem delu ni imel skupnostnega porekla. Poleg tega želi predložitveno sodišče s temi vprašanji izvedeti, ali in kako lahko določbe Uredbe št. 2988/95 pomenijo dopolnilno ali alternativno pravno podlago za sankcioniranje teh nepravilnosti.

1. Stališča, predložena Sodišču

- 33 Ustanova FranceAgriMer in francoska vlada v bistvu trdita, da člen 17 Uredbe št. 1059/83 ne daje podlage za sankcioniranje nepravilnosti, kakršne so te v postopku v glavni stvari. Po eni strani namreč odstavek 1(a) tega člena določa sistem kazni za neizpolnitev obveznosti, ki so taksativno našteje v nekaterih določbah te uredbe, vendar niso predmet postopka v glavni stvari. Po drugi strani odstavek 1(b) člena 17 res določa kazen za kršitev drugih obveznosti, ki jih določa ta uredba ali so določene v pogodbah o skladiščenju. Ta kazen, in sicer znižanje odobrene pomoči ob upoštevanju teže storjene kršitve, ne more veljati za tako hude napake, kot je neobstoj lastništva grozdnega mošta, ki pomeni neizpolnitev obveznosti iz člena 2(2) Uredbe št. 1059/83, ali kot je nemožnost dokazati

skupnostno poreklo grozdnega mošta, ki omogoča pridobitev pomoči za skladiščenje in ki pomeni neizpolnitev temeljne in bistvene obveznosti za odobritev pomoči za skladiščenje, kot je predvidena z Uredbo št. 822/87.

- 34 Francoska vlada zlasti meni, da člen 17 Uredbe št. 1059/83 določa kazni v povezavi z izvrševanjem pogodb o skladiščenju. Nepravilnosti, ki so izpostavljene v postopku v glavni stvari, se nanašajo tako na sklenitev teh pogodb kot tudi na njihovo veljavnost za odobritev pomoči za skladiščenje.
- 35 Ustanova FranceAgriMer in francoska vlada menita, da se ob neobstoju kazni, ki bi bila določena v uporabnih sektorskih predpisih, v tem primeru v uredbah št. 822/87 in št. 1059/83, če očitane neizpolnitve pomenijo nepravilnosti v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95, uporablja zadnjenavedena uredba. V tem pogledu poudarjata, da je Sodišče že razsodilo, da člen 5 te uredbe ne more biti pravna podlaga za nalaganje upravnih kazni. Vsekakor menita, da bi lahko člen 4 te uredbe, ki vsebuje splošno načelo prava Unije, v skladu s katerim obstaja obveznost vračila vseh neupravičeno prejetih pomoči Skupnosti, pomenil pravno podlago za izterjavo celotne pomoči za skladiščenje v postopku v glavni stvari.
- 36 Poljska vlada meni, da je treba uporabiti kazni, ki so določene v nacionalnem pravu, če te obstajajo, kadar sektorski predpisi ne določajo kazni za odpravo nepravilnosti. Ta vlada navaja, da spada obveznost vračila neupravičeno prejete pomoči v okvir pojma „upravni ukrep“ v smislu člena 4 Uredbe št. 2988/95 in ne pomeni ovire za to, da bi bila poleg take zagotovitve vračila naložena upravna kazen.
- 37 Komisija je naprej navedla, da ima odločba o obveznosti vračila obeh pomoči za skladiščenje, ki ju je sprejela francoska intervencijska agencija, ker sta se obe ugotovljeni kršitvi predpisov nanašali le na del grozdnega mošta iz postopka v glavni stvari, dejansko dva vidika.
- 38 Po eni strani tako odločbo sestavlja zagotovitev vračila pomoči za skladiščenje v zvezi s količino grozdnega mošta, za katerega družba Vinifrance ni predložila dokazila glede „lastništva“ in glede skupnostnega porekla. V zvezi s tem je Komisija upoštevala, da je v skladu s sodno prakso Sodišča že bilo razsojeno, da je obveznost vračila koristi posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi na podlagi ureditve Unije niso bili izpolnjeni, zaradi česar je pridobljena korist neupravičena, zato jo je treba povrniti.
- 39 Po drugi strani Komisija glede vračila dela pomoči v povezavi s količinami grozdnega mošta, ki jih je dobavila izključno družba Cantine Trapizzo in za katere ni bila ugotovljena nikakršna neizpolnitev uredbenih obveznosti, meni, da je treba ta del odločbe šteti za kazen. Zanj namreč ne obstaja nikakršna pravna podlaga ne v Uredbi št. 2988/95, ne v sektorskih predpisih št. 822/87 in št. 1059/83, ne v nacionalnem pravu.
- 40 Komisija je med obravnavo navedla, da meni, da je treba v primeru, da po zgoščevanju ni več mogoče ločiti grozdnega mošta s skupnostnim poreklom od grozdnega mošta brez skupnostnega porekla, z upravnim ukrepom izterjati vse pomoči za skladiščenje.

2. Odgovor Sodišča

a) Splošne ugotovitve glede Uredbe št. 2988/95

- 41 Treba je opozoriti, da člen 1(1) Uredbe št. 2988/95 uvaja splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Skupnosti, in sicer zato – kot je razvidno iz tretje uvodne izjave navedene uredbe – da se na vseh področjih preprečijo dejanja, ki škodujejo finančnim interesom Unije (sodbi z dne 24. junija 2004 v zadevi Handlbauer, C-278/02, ZOdl., str. I-6171, točka 31, in z dne 22. decembra 2010 v zadevi Corman, C-131/10, ZOdl., str. I-14199, točka 36).

- 42 Iz četrte uvodne izjave Uredbe št. 2988/95 je razvidno, da je treba za učinkovit boj proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Unije, sprejeti skupne predpise za vsa področja, ki jih zajemajo politike Unije. Poleg tega so v skladu s peto uvodno izjavo v tej uredbi nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za tako ravnanje zajeti v sektorskih predpisih v skladu z Uredbo št. 2998/95 (sodba z dne 1. julija 2004 v zadevi Gerken, C-295/02, ZOdl., str. I-6369, točka 55).
- 43 Zakonodajalec Unije je s sprejetjem Uredbe št. 2988/95 za področje nadzora in sankcioniranja nepravilnosti, storjenih po pravu Unije, postavil vrsto splošnih načel in je za vse sektorske predpise na splošno zahteval, naj spoštujejo ta načela (glej zlasti sodbe z dne 11. marca 2008 v zadevi Jager, C-420/06, ZOdl., str. I-1315, točka 61; z dne 21. julija 2011 v zadevi Beneo-Orafti, C-150/10, ZOdl., str. I-6843, točka 69, in z dne 4. oktobra 2012 v zadevi ED & F Man Alcohols, C-669/11, točka 45). Ta uredba se med drugim uporablja tudi za sektorske predpise, ki veljajo v trenutku začetka njene veljavnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 1997 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-354/95, Recueil, str. I-4559, točka 39).
- 44 Namen Uredbe št. 2988/95 je urejanje vseh položajev, ki se nanašajo na „nepravilnost“ v smislu člena 1 te uredbe, in sicer na kršitev določbe prava Unije, ki je posledica dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivala na proračun Unije ali proračunska sredstva, ki jih ta upravlja, z znižanjem ali ukinitvijo prihodkov iz lastnih virov, ki se stekajo neposredno v proračun Unije, ali z neupravičenimi stroški.
- 45 V zvezi s tem vsaka „nepravilnost“ v smislu člena 1 te uredbe pripelje do izreka upravnih ukrepov in kazni (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2012 v zadevi Bonda, C-489/10, točka 33).
- 46 Člen 4(1), prva alineja, Uredbe št. 2988/95 določa, da se praviloma za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi, zlasti z obveznostjo plačila dolgovanih zneskov ali vračila neupravičeno prejetih zneskov.
- 47 V zvezi z namernimi nepravilnostmi ali nepravilnostmi iz malomarnosti namreč člen 5 te uredbe določa le, da so zanje „lahko“ predvidene nekatere od upravnih kazni (glej sodbo z dne 28. oktobra 2010 v zadevi SGS Belgium in drugi, C-367/09, ZOdl., str. I-10761, točka 35).
- 48 Navedena določba ne določa natančno, katero od kazni, ki so navedene, bi bilo treba uporabiti v primeru nepravilnosti, ki škodujejo finančnim interesom Unije (glej zgoraj navedeni sodbi SGS Belgium in drugi, točka 36, in ED & F Man Alcohols, točka 46).
- 49 Iz člena 2 Uredbe št. 2988/95, zlasti pa iz njegovega odstavka 3, v povezavi s peto in osmo uvodno izjavo te uredbe je namreč razvidno, da mora zakonodajalec Unije določiti sektorske predpise, ki uvajajo upravne kazni, kot so tiste, ki so obstajale že ob sprejetju navedene uredbe v okviru skupne kmetijske politike (glej zgoraj navedeno sodbo SGS Belgium in drugi, točka 37).
- 50 Iz člena 5(1)(c) in (d) Uredbe št. 2988/95 je razvidno, da pomeni odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi, upravno kazen (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bonda, točka 34). Vendar je v skladu s sodno prakso Sodišča mogoče kazen, tudi če nima kazenskopravnega značaja, naložiti le, če ima jasno in nedvoumno zakonsko podlago (glej sodbe z dne 14. decembra 2000 v zadevi Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, str. I-11569, točka 56; z dne 11. julija 2002 v zadevi Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 52, in z dne 6. aprila 2006 v zadevi ED & F Man Sugar, C-274/04, ZOdl., str. I-3269, točka 15), in je zato ni mogoče naložiti le na podlagi teh določb (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo SGS Belgium in drugi, točka 43).

b) Povezava sektorskih predpisov št. 822/87 in št. 1059/83 z Uredbo št. 2988/95

- 51 V okviru sistema pomoči za skladiščenje, ki je bil uveljavljen z Uredbo št. 822/87, je treba upoštevati, da je lahko le skladiščenje grozdnega mošta s skupnostnim poreklom predmet take pomoči. Poleg tega je v skladu s členom 32(2) te uredbe, taka pomoč odvisna od sklenitve ene ali več pogodb o skladiščenju med proizvajalcem in intervencijsko agencijo, katerih veljavnost je pogoj za upravičenost do teh pomoči.
- 52 Nespoštovanje obveznosti glede skupnostnega porekla grozdnega mošta pomeni kršitev določb prava Unije, ki z neupravičenim izdatkom povzroča škodo proračunu Unije. Taka neizpolnitev spada v okvir pojma „nepravilnost“ v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95.

i) Možnost naložitve kazni na podlagi člena 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83

- 53 Glede vprašanja, ali se taka nepravilnost v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95 lahko kaznuje na podlagi člena 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83, ki pomeni sektorski predpis, je treba upoštevati, da člen 17(1) določa dve vrsti kazni.
- 54 Po eni strani namreč člen 17(1)(a) te uredbe določa, da pomoč za skladiščenje ni dolgovana, dokler proizvajalec ne izpolni obveznosti, ki so mu naložene na podlagi členov 7(2), 15 in 16 ter po potrebi člena 10(2) te uredbe. Take obveznosti, ki sicer niso predmet postopka v glavni stvari, v bistvu zadevajo pogoje izvršitve pogodbe o skladiščenju, ki povezuje proizvajalca z intervencijsko agencijo, in se nanašajo na možnost, da proizvajalec ovira nadzor, ki ga agencija lahko izvaja, in na pogoje skladiščenja grozdnega mošta, ki je predmet te pogodbe.
- 55 Po drugi strani člen 17(1)(b) glede drugih obveznosti, ki so naložene proizvajalcu s to uredbo ali na podlagi pogodbe o skladiščenju, določa, da neizpolnitev teh obveznosti povzroči znižanje pomoči glede na težo storjene kršitve.
- 56 V zvezi s tem je treba upoštevati, da so uredbe pred Uredbo št. 1059/83 v členih, ki ustrezajo členu 17 zadnje uredbe, določale le uporabo kazni, ki je bila sestavljena iz vračila pomoči, ne da bi izrecno določale možnost uporabe znižanja odobrene pomoči v primeru, da gospodarski subjekt ni izpolnil obveznosti, določene v teh uredbah. V členu 15(1) Uredbe Komisije (EGS) št. 2015/76 z dne 13. avgusta 1976 o pogodbah za skladiščenje namiznega vina, grozdnega mošta in koncentriranega grozdnega mošta (UL L 221, str. 20) in v členu 16(1) Uredbe Komisije (EGS) št. 2600/79 z dne 23. novembra 1979 o pogodbah za skladiščenje namiznega vina, grozdnega mošta in koncentriranega grozdnega mošta (UL L 297, str. 15) je določeno, da „razen v primeru višje sile, pomoč ni dolgovana, če proizvajalec ne izpolni obveznosti, ki so mu naložene s pogodbo“.
- 57 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 17 Uredbe št. 1059/83 želel uvesti razlikovanje in stopnjevanje kazni med kršitvami obveznosti, ki so taksativno navedene in za katere je kazen, ki jo je treba uporabiti, enostavno preklic pomoči, po eni strani in kršitvami manj pomembnih pogodbenih in uredbenih obveznosti, za katere je najprimernejša kazen znižanje pomoči glede na težo kršitve, po drugi strani.
- 58 Iz zgoraj navedenega sledi, kot so pravilno navedle ustanova FranceAgriMer, francoska vlada in Komisija, da se kazni, ki je določena v členu 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83, uporablja za kaznovanje nepravilnosti glede pogojev izvršitve pogodbe o skladiščenju, ki so manjše kakor tiste iz člena 17(1)(a). Člen 17(1)(b) te uredbe se namreč ne more uporabljati za kaznovanje hudih pomanjkljivosti glede veljavnosti pogodbe o skladiščenju, ki je priložena zahtevku za pomoč pri skladiščenju, saj take nepravilnosti neposredno zadevajo upravičenost proizvajalca do pomoči za skladiščenje.

59 Kadar skupnostno poreklo grozdnega mošta, ki je predmet pogodbe o skladiščenju, ki je priložena zahtevku za pomoč, ni dokazano, taka pogodba sama po sebi ne more utemeljiti pravice do pomoči za skladiščenje na podlagi Uredbe št. 822/87.

ii) Možnost uporabe upravne kazni ali upravnega ukrepa na podlagi Uredbe št. 2988/95

60 Ugotoviti je treba, ali lahko v primeru neobstoja kazni v veljavnih sektorskih predpisih taka nepravilnost v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95 na podlagi te uredbe pomeni podlago za upravno kazen ali po potrebi za upravni ukrep.

61 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 5 Uredbe št. 2988/95 v okviru zaščite finančnih interesov Unije ne pomeni zadostne pravne podlage, da bi bilo mogoče upravno kazen izreči zgolj na podlagi te določbe, ker uporaba upravne kazni predpostavlja, da je zakonodajalec Unije pred storitvijo zadevne nepravilnosti sprejel sektorske predpise, ki določajo tako kazen, ali pa – kjer je to primerno, če taki predpisi še niso bili sprejeti na ravni Unije – da je bila v pravu države članice, kjer je bila storjena nepravilnost, določena naložitev upravne kazni (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi SGS Belgium in drugi, točka 43, in ED & F Man Alcohols, točka 47).

62 Iz tega izhaja, da v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, ob neobstoju sektorskih predpisov in določbe v nacionalni zakonodaji, ki bi določala uporabo sankcije, zadevna „nepravilnost“ ne more biti predmet „kazni“ v smislu člena 5 Uredbe št. 2988/95.

63 Zato se postavlja vprašanje, ali je lahko taka nepravilnost v smislu člena 1 Uredbe št. 2988/95 podlaga za uporabo upravnega ukrepa v smislu člena 4 te uredbe.

64 V zvezi s tem je treba pojasniti, da kadar zakonodajalec Unije določa pogoje za upravičenost do pomoči, izključitev zaradi nespoštovanja enega izmed teh pogojev ne pomeni sankcije, ampak zgolj posledico nespoštovanja navedenih pogojev, določenih z zakonom (glej sodbi z dne 24. maja 2007 v zadevi Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, ZOdl., str. I-3997, točka 47, in z dne 24. maja 2012 v zadevi Hehenberger, C-188/11, točka 37).

65 Obveznost vračila koristi, ki je bila z nezakonito prakso pridobljena neupravičeno, ne krši načela zakonitosti. Ugotovitev, da so bili zahtevani pogoji za pridobitev koristi na podlagi prava Unije ustvarjeni umetno, pomeni, da je bila pridobljena korist neupravičena, zato jo je treba vrniti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Emsland-Stärke, točka 56, in sodbo z dne 4. junija 2009 v zadevi Pometon, C-158/08, ZOdl., str. I-4695, točka 28).

66 Sodišče je glede pomoči, ki so zagotovljene iz proračuna Unije v okviru skupne kmetijske politike, že razsodilo, da je kakršno koli diskrecijsko presojanje države članice, ali bo zahtevala vračilo neupravičeno ali nezakonito dodeljenih pomoči, nezdružljivo z obveznostmi, ki jih predpisi Unije, ki se uporabljajo v teh sektorjih, nalagajo nacionalnim organom glede izterjave neupravičeno ali nezakonito dodeljenih pomoči (zgoraj navedena sodba SGS Belgium in drugi, točka 50).

67 Iz tega izhaja, da morajo v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerih ugotovljene nepravilnosti povzročajo, da se pogodbe o skladiščenju ne morejo šteti za veljavno sklenjene za pridobitev vtoževanih pomoči za skladiščenje, nacionalni organi uporabiti upravne ukrepe v smislu člena 4(1), prva alineja, Uredbe št. 2988/95, in sicer zahtevek za vračilo neupravičeno prejetih pomoči.

68 V zvezi s tem je treba pojasniti, da se v okoliščinah zadeve v glavni stvari očitane nepravilnosti nanašajo na večji del grozdnega mošta, in sicer na 34.408 hektolitrov tega mošta, pri čemer 29.821 hektolitrov izvira neposredno ali posredno od neobstoječe družbe Far Vini, medtem ko je le 4587 hektolitrov redno dobavila družba Cantine Trapizzo.

- 69 Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da je teh 4587 hektolitrov predmet pogodbe o skladiščenju, za katero je bilo 10. marca 1998 plačanih 170 391,31 EUR. Ta količina je bila zmešana z grozdnim moštom, ki ga je dobavila družba Cantine Trapizzo, vendar je ta pridobila ta mošt od družbe Far Vini.
- 70 V teh okoliščinah, v katerih grozdni mošt s skupnostnim poreklom ni ločeno predmet le ene ali dveh pogodb o skladiščenju, mora predložitveno sodišče preveriti, ali je mogoče glede na okoliščine primera ugotoviti, da sta v primeru, da je bil grozdni mošt s skupnostnim poreklom zmešan z grozdnim moštom brez skupnostnega porekla, in sicer tako, da ga po postopku zgoščevanja ni več mogoče niti ugotoviti niti ločiti, glede na pogoj skupnostnega porekla za zadevni grozdni mošt pogodbi o skladiščenju v celoti nepravilni.
- 71 Iz tega izhaja, kot sta navedla ustanova FranceAgriMer in francoska vlada ter Komisija med obravnavo, da nobena od pogodb ne more utemeljiti pravice do pomoči za skladiščenje v postopku v glavni stvari in lahko nacionalni organi zahtevajo povračilo celotne pomoči, ki je bila neupravičeno plačana družbi Vinifrance.
- 72 Iz zgoraj navedenega sledi, da je treba na drugi del prvega vprašanja in na vprašanja od drugega do petega odgovoriti, da v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari:
- člen 17(1)(b) Uredbe št. 1059/83 ne more biti pravna podlaga za kaznovanje proizvajalčeve kršitve obveznosti, ki je določena v Uredbi št. 822/87, na podlagi katere je lahko grozdni mošt predmet pomoči za skladiščenje, če ima skupnostno poreklo;
 - ob neobstoju sektorskih predpisov in nacionalne ureditve, ki bi določala kazen, zadevne nepravilnosti ne morejo biti predmet „kazni“ v smislu člena 5 Uredbe št. 2988/95 in
 - nacionalni organi morajo uporabiti upravni ukrep v smislu člena 4(1), prva alineja, Uredbe št. 2988/95, in sicer zahtevek za povračilo celotne neupravičeno prejete pomoči, če je dokazano – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da sta se obe pogodbi o skladiščenju iz postopka v glavni stvari v celoti ali delno nanašali na grozdni mošt, za katerega ni mogoče šteti, da ima skupnostno poreklo, in ki je bil v okviru postopkov zgoščevanja in skladiščenja pomešan z grozdnim moštom, ki ima skupnostno poreklo.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. V položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem neobstoj zadevne družbe, ki je prodala grozdni mošt, povzroči, da ni mogoče dokazati skupnostnega porekla za ta mošt, proizvajalec, ki je pridobil grozdni mošt od te družbe, nikakor ne more pridobiti pomoči za skladiščenje na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 822/87 z dne 16. marca 1987 o skupni organizaciji vinskega trga, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2253/88 z dne 19. julija 1988.

2. V okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari:

- člen 17(1)(b) Uredbe Komisije (EGS) št. 1059/83 z dne 29. aprila 1983 o pogodbah za skladiščenje namiznega vina, grozdnega mošta in koncentriranega grozdnega mošta, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EGS) št. 2646/1999 z dne 15. decembra 1999, ne more biti pravna podlaga za kaznovanje proizvajalčeve kršitve obveznosti, ki je določena v Uredbi št. 822/87, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2253/88, na podlagi katere je lahko grozdni mošt predmet pomoči za skladiščenje, če ima skupnostno poreklo;
- zadevne nepravilnosti ob neobstoju sektorskih predpisov in nacionalne ureditve, ki bi določala kazni, ne morejo biti predmet „kazni“ v smislu člena 5 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti in
- nacionalni organi morajo uporabiti upravni ukrep v smislu člena 4(1), prva alineja, Uredbe št. 2988/95, in sicer zahtevek za vračilo celotne neupravičeno prejete pomoči, če je dokazano – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da se obe pogodbi o skladiščenju iz postopka v glavni stvari v celoti ali delno nanašata na grozdni mošt, ki nima skupnostnega porekla in ki je bil v okviru postopkov zgoščevanja in skladiščenja pomešan z grozdnim moštom, ki ima skupnostno poreklo.

Podpisi