



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA  
od 20. travnja 2016.<sup>1</sup>

**Predmet C-111/15**

**Občina Gorje**  
**protiv**  
Republike Slovenije

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo Upravno sodišče (Upravni sud, Slovenija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Financiranje iz EPFRR-a – Potpora ruralnom razvoju – Uredba (EZ) br. 1698/2005 – Članak 71. stavak 3. – Vremenski uvjet prihvatljivosti troškova – Uredba (EU) br. 65/2011 – Članak 30. stavak 1. – Odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti u slučaju da taj zahtjev, uz prihvatljive, sadržava i neprihvatljive troškove“

### I – Pregled

1. Politika ruralnog razvoja Europske unije temelji se na načelu sufinanciranja, pri čemu Europska unija pruža oko dvije trećine, a države članice trećinu ukupnih sredstava. Iznosi koje Unija i države članice dodjeljuju kako bi omogućile ruralni razvoj su znatni. Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. Unija i države članice namijenile su više od 150 milijardi eura politici ruralnog razvoja, od čega približno polovicu za investicijske mjere<sup>2</sup>.

2. U tom pogledu, borba protiv prijevara i dalje zauzima istaknuto mjesto s obzirom na visoku stopu pogrešaka<sup>3</sup>. Prema članku 325. UFEU-a Sud je naveo da radi suzbijanja prijevara koje utječu na financijske interese Unije države članice poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa<sup>4</sup>.

3. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je uputilo Upravno sodišče (Upravni sud, Slovenija), pitanjima o ovlastima država članica za nadzor pomoći na temelju politike ruralnog razvoja Unije čini dio tog konteksta.

4. Preciznije, sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud protivi li se članku 71. stavku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)<sup>5</sup> nacionalni propis koji uvjetuje prihvatljivost investicijskih troškova za doprinos EPFRR-a time da ti troškovi nastanu nakon odobrenja zahtjeva za potporu. Osim toga, sud

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 23 naslovljeno „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje te kako ih se nastoji ukloniti?“, 2014., t. 1.

3 — Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 23 naslovljeno „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje te kako ih se nastoji ukloniti?“, 2014., t. 12. Kad je riječ o programskom razdoblju 2007. – 2013., prosječna stopa pogrešaka za troškove nastale u području ruralnog razvoja iznosila je 8,2 %.

4 — Vidjeti presudu od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648, t. 40.).

5 — SL 2005., L 277, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.)

koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se navedenoj uredbi kao i članku 30. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja<sup>6</sup> nacionalni propis koji predviđa odbijanje zahtjeva za plaćanje potpore u cijelosti u slučaju da taj zahtjev sadržava, uz prihvatljive, i neprihvatljive troškove.

5. Prvo prethodno pitanje odnosi se na marginu prosudbe priznatu državama članicama za utvrđivanje uvjeta prihvatljivosti troškova za potporu koju sufinancira EPFRR, dok se drugo prethodno pitanje odnosi na ovlast država članica da sankcioniraju neispunjenost uvjeta prihvatljivosti.

6. Prethodna pitanja postavljena su u okviru upravnog spora između Občine Gorje (Općina Gorje) i Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (Slovenska agencija za poljoprivredna tržišta i ruralni razvoj, u daljnjem tekstu: Agencija) jer je potonja odbila zahtjev Občine Gorje za plaćanje potpora na temelju programa ruralnog razvoja Slovenije za razdoblje 2007. – 2013.

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Uredba br. 1698/2005

7. Provedba politike ruralnog razvoja Unije temelji se na načelu zajedničkog upravljanja Unije i država članica, pri čemu pravo Unije određuje opći pravni okvir koji se dopunjuje nacionalnim pravima. U tom pogledu Uredbom br. 1698/2005 utvrđuju se opća pravila za potporu Zajednice ruralnom razvoju koju financira EPFRR<sup>7</sup>.

8. U skladu s glavom III. Uredbe br. 1698/2005, naslovljenom „Programiranje”, svaka država članica donosi nacionalni program koji odobrava Europska komisija, a kojim se provodi strategija ruralnog razvoja kroz četiri osi definirane u glavi IV. Uredbe, naslovljenoj „Potpora ruralnom razvoju”. Os 3., naslovljena „Kvaliteta života u ruralnim područjima i proširenje proizvodnog programa ruralnoga gospodarstva”, uključuje, među ostalim, u skladu s člankom 52. točkom (b) (ii) te uredbe, „obnovu i razvoj sela”.

9. Glava V. Uredbe br. 1698/2005, pod naslovom „Doprinos EPFRR-a”, sadržava pravila o financiranju politike ruralnog razvoja, među kojima je i članak 71. naslovljen „Prihvatljivost troškova”. U članku 71. stavcima 1. i 2. te prvom podstavku stavka 3. određeno je:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 39. stavak 1. Uredbe [Vijeća] (EZ) br. 1290/2005 [od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.)], trošak je prihvatljiv za dodjelu doprinosa EPFRR-a ako je relevantnu pomoć stvarno isplatila platna agencija između 1. siječnja 2007. i 31. prosinca 2015. Sufinancirane aktivnosti ne smiju biti dovršene prije datuma početka prihvatljivosti.

Novi trošak dodan u trenutku izmjene programa navedene u članku 19. je prihvatljiv od datuma kada Komisija primi zahtjev za izmjenu programa.

6 — SL 2011., L 25, str. 8. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 52., str. 289.)

7 — Kad je riječ o Uredbi br. 1698/2005, vidjeti Danielsen, J. H., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013., str. 123. do 133.

2. Troškovi su prihvatljivi za doprinos EPFRR-a samo kada su nastali povodom radnji o kojima je odlučilo upravno tijelo odnosnog programa ili pod njegovom odgovornošću, u skladu s kriterijima odabira koje je odredilo nadležno tijelo.

3. Pravila o prihvatljivosti troškova [za] dodjel[u] potpora određuju se na nacionalnoj razini, a predmetom su posebnih uvjeta utvrđenih u ovoj Uredbi za određene mjere ruralnog razvoja.”

10. Glava VI. Uredbe br. 1698/2005 odnosi se osobito na upravljanje i kontrolu politike ruralnog razvoja. Stavak 4. članka 74. naslovljenog „Odgovornosti država članica” određuje:

„Države članice provode kontrolu u skladu s detaljnim provedbenim pravilima određenim u skladu s postupkom opisanim u članku 90. stavku 2., posebno u vezi s vrstom i intenzitetom kontrola, prilagođenih prirodi različitih mjera ruralnog razvoja.”

11. Uredba br. 1698/2005 stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1305/2013 od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe br. 1698/2005<sup>8</sup>.

2. Uredba br. 65/2011

12. U skladu s člankom 74. stavkom 4. Uredbe br. 1698/2005, Komisija je donijela Uredbu br. 65/2011.

13. Članak 2. točke (a) i (b) navedene uredbe utvrđuju razliku između „zahtjeva za potporu”, definiranog kao „zahtjev za potporu ili za uvrštavanje u program u okviru Uredbe (EZ) br. 1698/2005”, i „zahtjeva za plaćanje”, definiranog kao „zahtjev korisnika za isplatu od strane tijela pojedine države članice”.

14. Članak 4. Uredbe određuje opća načela nadzora. Stavak 9. tog članka određuje:

„Umanjenja i isključenja prema ovoj Uredbi ne dovode u pitanje dodatne sankcije u okviru drugih propisa Unije ili pravnih propisa pojedine države članice.”

15. Kontrola usklađenosti dodjele potpora na temelju osi 3. iz Uredbe br. 1698/2005 provodi se dvokratno, odnosno, najprije na temelju članka 24. stavka 2. Uredbe br. 65/2011 za zahtjeve za potporu, a zatim na temelju članka 24. stavka 3. te uredbe za zahtjeve za plaćanje<sup>9</sup>. Osim toga, članci 25. do 27. Uredbe br. 65/2011 utvrđuju pravila za provjere kontrolom na terenu.

16. Kad je riječ o plaćanju potpore korisniku, članak 30. Uredbe br. 65/2011 naslovljen „Umanjenja i isključenja” određuje:

„1. Plaćanja se izračunavaju na temelju onoga za što je kontrolom usklađenosti ustanovljeno da ispunjava uvjete. Država članica preispituje zahtjev za plaćanje primljen od korisnika te utvrđuje iznose koji ispunjavaju uvjete za potporu. Ona utvrđuje:

(a) traženi iznos koji treba platiti korisniku isključivo na temelju zahtjeva za plaćanje;

(b) odobreni iznos koji treba platiti korisniku nakon razmatranja prihvatljivosti zahtjeva za plaćanje.

8 — SL 2013., L 347, str. 487. Kad je riječ o odnosu između Uredbe br. 1698/2005 i Uredbe br. 1305/2013, Monteduro, M. i dr. (ur.), *Law and Agroecology – A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 2015., str. 151. do 159.

9 — Preciznije, članak 24. Uredbe br. 65/2011 dio je glave II. te uredbe, naslovljene „Potpore ruralnom razvoju u okviru osi 1. i osi 3. i određene mjere u okviru osi 2. i osi 4.”

Ako je iznos utvrđen prema točki (a) veći od iznosa utvrđenog prema točki (b) za više od 3 %, umanjeno se primjenjuje na iznos utvrđen prema točki (b). Iznos umanjenja razlika je između ta dva iznosa.

Međutim, ne primjenjuje se nikakvo smanjenje ako korisnik može dokazati da on (ona) nije kriv(-a) za uključeno iznosa koji ne ispunjava uvjete.

2. Ako se ustanovi da je korisnik namjerno dao lažnu izjavu, aktivnost u pitanju isključuje se iz potpore od strane EPFRR-a i zatražit će se povrat svih već uplaćenih iznosa za tu aktivnost. Nadalje, korisniku će biti uskraćena potpora u okviru iste mjere za kalendarsku godinu u kojoj je utvrđen nalaz i sljedeće kalendarske godine.

3. Umanjenja i isključenja prema stavicima 1. i 2. primjenjuju se *mutatis mutandis* na neprihvatljive izdatke koji su ustanovljeni kontrolama u skladu s člancima 25. i 29.”

17. Prema članku 34. stavku 1. Uredbe br. 65/2011, ta uredba zamijenila je Uredbu Komisije (EZ) br. 1975/2006 od 7. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja<sup>10</sup>, s učinkom od 1. siječnja 2011. Ipak, na temelju drugog podstavka te odredbe, potonja se i dalje primjenjuje u vezi sa zahtjevima za plaćanje podnesenima prije 1. siječnja 2011. U ovom predmetu, nesporno je da su zahtjev za potporu i zahtjev za plaćanje podneseni 19. kolovoza 2010. i 1. lipnja 2011. Iz toga slijedi da u ovom predmetu valja primijeniti odredbe Uredbe br. 65/2011.

## B – Slovensko pravo

### 1. Zakon o poljoprivredi

18. Iz odluke suda koji je uputio zahtjev proizlazi da se na slovenski sustav ruralnog razvoja primjenjuje Zakon o kmetijstvu (Zakon o poljoprivredi, u daljnjem tekstu: ZKme-1).

19. Kad je riječ o odluci o pravu na sredstva, članak 53. stavak 1. ZKme-1 određuje da nadležno tijelo donosi odluku o pravu na sredstva strankama čiji zahtjevi ispunjavaju uvjete koji se zahtijevaju važećim odredbama i pozivom na nadmetanje te su sredstva u tu svrhu osigurana.

20. U skladu s člankom 56. stavkom 1. ZKme-1, sredstva se isplaćuju na zahtjev stranaka.

21. Stavak 4. članka 56. ZKme-1 propisuje:

„Tijelo odlukom odbija svaki zahtjev koji je suprotan zahtjevima predviđenima odredbama propisa, poziva na nadmetanje ili odluke o pravu na sredstva”.

### 2. Uredba PRP

22. Na temelju ZKme-1, slovenska vlada donijela je Uredbu o mjerama za osi 1., 3. i 4. Programa ruralnog razvoja Republike Slovenije za razdoblje 2007. – 2013. (u daljnjem tekstu: Uredba PRP).

<sup>10</sup> — SL 2006., L 368, str. 74.

23. U skladu s člankom 78. stavkom 4. Uredbe PRP o mjeri br. 322, „Obnova i razvoj sela”, predmet potpore čine investicije u području obnove i izgradnje višenamjenskih objekata od općeg interesa namijenjenih međugeneracijskim druženjima, kulturnim, umjetničkim, sportskim i drugim slobodnim aktivnostima lokalnog seoskog stanovništva.

24. Prema odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, članak 79. stavak 4. Uredbe PRP određuje da su prihvatljivi samo investicijski troškovi nastali između datuma donošenja odluke o pravu na sredstva i završetka investicijskog projekta, odnosno najkasnije 30. lipnja 2015. Činjenica da je korisnik eventualno preuzeo obvezu na račun dodijeljenih sredstava (sklapanje nekog ugovora, narudžba materijala, opreme, usluge ili radova) smatrat će se, prema navedenom članku, prvim troškom.

### III – Činjenice iz glavnog postupka, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

25. Agencija je 18. lipnja 2010. na temelju Uredbe PRP objavila poziv na nadmetanje na temelju mjere iz osi 3. Uredbe br. 1698/2005, naime mjere br. 322 („Obnova i razvoj sela”) u okviru Programa ruralnog razvoja Republike Slovenije za razdoblje 2007. – 2013.

26. Prema točki 1. glave smještene ispod naslova „Investicije” Poglavlja IV/1 poziva na nadmetanje, naslovljene „Uvjeti prihvatljivosti koji moraju biti ispunjeni prilikom podnošenja zahtjeva u okviru poziva na nadmetanje” (u daljnjem tekstu: točka 1. poziva na nadmetanje), investicija se nije mogla početi provoditi prije donošenja odluke o pravu na sredstva.

27. U skladu s člankom 79. stavkom 4. Uredbe PRP, u točki 3. Poglavlja VI. poziva na nadmetanje, naslovljenog „Prihvatljivi troškovi” (u daljnjem tekstu: točka 3. poziva na nadmetanje), bilo je odlučeno da su prihvatljivi investicijski troškovi oni koji su nastali između datuma donošenja odluke o pravu na sredstva i završetka investicijskog projekta ili najkasnije 30. lipnja 2015.

28. Prema točki 4. Poglavlja VI. poziva na nadmetanje (u daljnjem tekstu: točka 4. poziva na nadmetanje) za potporu također mogu biti prihvatljivi eventualni opći izdaci ili troškovi nastali nakon 1. siječnja 2007. do podnošenja posljednjeg zahtjeva za isplatu sredstava, povezani s pripremanjem zahtjeva, pribavljanjem dokumentacije koja se odnosi na izgradnju i podnošenjem zahtjeva za sredstva. Prije datuma početka prihvatljivosti troškova, podnositelj zahtjeva ne može započeti s radovima niti preuzeti bilo kakvu obvezu na račun eventualno dodijeljenih sredstava.

29. Prema točki 5. Poglavlja VI. poziva na nadmetanje (u daljnjem tekstu: točka 5. poziva na nadmetanje) činjenica da je korisnik eventualno preuzeo neku obvezu na račun dodijeljenih potpora (sklapanje nekog ugovora, narudžba materijala, opreme, usluga ili radova) smatra se početnim troškom na temelju članka 79. Uredbe PRP. Na temelju navedene točke, podnositelj zahtjeva ipak može započeti postupak odabira ponuditelja, u skladu s propisima o javnoj nabavi, a da međutim ne može sklopiti ugovor s odabranim podnositeljem prije donošenja odluke o pravu na sredstva.

30. Dana 12. srpnja 2010.<sup>11</sup> Općina Gorje je s podnositeljem sklopila dva ugovora o obnovi objekta čiji je bila suvlasnik. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je nesporno da su dva ugovora sklopljena pod odgovornim uvjetom, u skladu s kojim su ugovorne obveze nastale nakon što je općina primila pravomoćnu odluku Agencije o pravu na sredstva.

31. Dana 19. kolovoza 2010. Općina Gorje podnijela je u okviru poziva na nadmetanje za mjeru br. 322 zahtjev za potporu za uređenje, obnovu i promjenu namjene tog objekta (u daljnjem tekstu: sufinancirana aktivnost). Zahtjev se ograničio na dio objekta koji je bio u suvlasništvu Općine Gorje.

11 — U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, 13. srpnja naveden je i kao datum sklapanja ugovora.



32. Dana 19. listopada 2010. Agencija je donijela odluku o pravu na sredstva, dodijelivši Općini Gorje sredstva u visini od 128 200,52 eura. Zahtjev Općine Gorje odobren je kao postotak ukupne investicije koja se provodila zajedno s drugim sufinancijerom suvlasnika, Poštom Slovenije, odnosno Poštom Republike Slovenije, a ne na način da bi bili sufinancirani samo određeni radovi.

33. Općina Gorje podnijela je 1. lipnja 2011. zahtjev za isplatu sredstava u visini od 128 200,52 eura, priloživši mu potrebnu dokumentaciju.

34. Dana 9. rujna 2011. služba Agencije za kontrolu izvršila je provjeru kontrolom na terenu tijekom koje je utvrdila, na temelju građevinskog dnevnika i odvoza otpadnog materijala, da su radovi na objektu započeli 16. kolovoza 2010. Ista služba je među ostalim utvrdila da su radovi rušenja krova, koji je bio zajednički dio nekretnine na koju se odnosi zahtjev za isplatu, izvršeni 19. kolovoza 2010.

35. Dana 3. studenoga Agencija je odbila zahtjev za isplatu zbog toga što Općina Gorje nije ispunila sve uvjete predviđene u Uredbi PRP i u pozivu na nadmetanje. Preciznije, prema Agenciji, Općina Gorje povrijedila je točke 3. do 5. poziva na nadmetanje započevši radove na objektu 16. kolovoza 2010., odnosno prije donošenja odluke od 19. kolovoza 2010. o pravu na sredstva. Osim toga, Agencija se pozvala na dva ugovora koja je Općina Gorje sklopila 12. srpnja 2010. Agencija stoga smatra da su svi radovi započeti na temelju tih ugovora doveli do obveza koje nisu u skladu s točkama 3. do 5. poziva na nadmetanje.

36. Općina Gorje podnijela je tužbu protiv odluke Agencije od 3. studenoga 2011. pred sudom koji je uputio zahtjev, koji je presudom od 13. veljače 2013. prihvatio tužbu Općine Gorje, utvrdivši neusklađenost nacionalnih odredbi s Uredbom br. 1698/2005. Posljedično, sud koji je uputio zahtjev poništio je odluku Agencije od 3. studenoga 2011. i vratio spor toj agenciji na ponovni postupak.

37. Dana 25. travnja 2013. Agencija je ponovno odbila zahtjev Općine Gorje za isplatu, u bitnome zbog istih razloga, odnosno činjenice da su radovi na objektu započeli prije donošenja odluke o pravu na sredstva i da je sklapanje ugovora 12. srpnja 2010. s podnositeljem dovelo do obveza koje nisu u skladu s člankom 79. stavkom 4. Uredbe PRP i točkama 3. i 5. poziva na nadmetanje. Nadalje, Agencija je u svojoj odluci od 25. travnja 2013. istaknula da je zahtjev koji se odnosi na predmetne investicije odobren kao postotak ukupne investicije, a ne na način da bi bili sufinancirani samo određeni radovi.

38. Općina Gorje podnijela je novu tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev, navodeći, među ostalim, da se odluka Agencije temeljila na Uredbi PRP i pozivu na nadmetanje koji nisu bili u skladu s Uredbom br. 1698/2005 jer su određivali strože uvjete prihvatljivosti od nje.

39. Agencija sa svoje strane osporava neusklađenost između nacionalnih odredbi i Uredbe br. 1698/2005 navodeći da nacionalne odredbe samo određuju pravila koja su detaljnija, a ne stroža od onih predviđenih navedenom uredbom kad je riječ o prihvatljivosti troškova za doprinos EPFRR-a.

40. U tim okolnostima Upravno sodišće (Upravni sud) odlučilo je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li Uredbu br. 1698/2005, posebno njezin članak 71. stavak 3., prema kojemu se pravila o prihvatljivosti troškova određuju na nacionalnoj razini, pod uvjetima koji su u toj uredbi propisani za pojedine mjere ruralnog razvoja, tumačiti tako da joj se protivi nacionalni propis iz članka 79. stavka 4. [Uredbe PRP] i točke 3. Poglavlja VI. poziva na nadmetanje, prema kojem su prihvatljivi troškovi investicije samo oni troškovi koji su nastali od dana donošenja odluke o pravu na sredstva (do završetka investicijskog projekta, odnosno najkasnije do 30. lipnja 2015.)?

2. Treba li, u slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, Uredbu 1698/2005, posebno njezin članak 71. stavak 3., tumačiti tako da joj se protivi nacionalni propis iz članka 56. [ZKme-1], prema kojemu se u cijelosti odbija zahtjev koji ne ispunjava uvjete iz članka 79. stavka 4. Uredbe PRP o prihvatljivim investicijskim troškovima koji su nastali od dana donošenja odluke?”

41. Pisana očitovanja podnijele su Općina Gorje, slovenska i poljska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Komisija. Općina Gorje, slovenska vlada i Komisija sudjelovale su na raspravi koja se održala 28. siječnja 2016.

#### IV – Pravna ocjena

*A – O margini prosudbe država članica na temelju članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005 (prvo prethodno pitanje)*

42. Prvo prethodno pitanje odnosi se na marginu prosudbe dodijeljenu državama članicama člankom 71. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005 prilikom utvrđivanja uvjeta prihvatljivosti troškova u svrhu dodjele financijskih potpora iz EPFRR-a.

43. Iz članka 71. stavka 3. Uredbe br. 1698/2005 proizlazi da se „pravila o prihvatljivosti troškova dodjele potpora određuju na nacionalnoj razini”, a predmet su posebnih uvjeta utvrđenih u Uredbi<sup>12</sup>. U skladu s načelima supsidijarnosti i zajedničkog upravljanja<sup>13</sup> koja karakteriziraju politiku ruralnog razvoja Unije, države članice raspoložu, na temelju te odredbe, širokom marginom prosudbe<sup>14</sup> koja se temelji na priznanju nužne različitosti potreba i specifičnih izazova ruralnog razvoja država članica.

44. Uvjetujući prihvatljivost investicijskih troškova time da moraju nastati nakon odobrenja zahtjeva za potporu, predmetnim slovenskim propisom, odnosno člankom 79. Uredbe PRP i točkom 3. poziva na nadmetanje, kako je to navela Općina Gorje, ograničava se doprinos EPFRR-a za „buduće aktivnosti”, odnosno isključuje se retroaktivna dodjela potpore. Pitanje koje se postavlja jest spada li takvo vremensko ograničenje u okvir margine prosudbe priznate svakoj državi članici, na temelju članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005.

45. Iako je točno, kao što to tvrde sud koji je uputio zahtjev i Općina Gorje, da Uredba br. 1698/2005 ne određuje datum početka prihvatljivosti troškova, ona niti ne isključuje da takvo vremensko ograničenje određuju države članice. Doista, Uredba br. 1698/2005 sama sadržava odredbe čiji je cilj ograničiti vremenski okvir prihvatljivih troškova. Na temelju članka 71. stavka 1. te uredbe, trošak je prihvatljiv za doprinos EPFRR-a ako je relevantnu pomoć stvarno isplatila platna agencija između 1. siječnja 2007. i 31. prosinca 2015. Štoviše, navedena odredba previda da „[s]ufinancirane aktivnosti ne smiju biti dovršene prije datuma početka prihvatljivosti”.

46. Ne postoji nijedan razlog zbog kojeg bi trebalo pretpostaviti da članak 71. stavak 1. Uredbe br. 1698/2005 iscrpno određuje vremenske uvjete koji mogu biti utvrđeni u odnosu na prihvatljivost troškova za doprinos EPFRR-a.

12 — Vidjeti također uvodnu izjavu 61. te uredbe.

13 — Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

14 — Vidjeti, u tom smislu, presudu od 15. svibnja 2014., Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, t. 60.). Vidjeti, također, prijedlog Komisije koji je doveo do donošenja Uredbe br. 1698/2005 (Prijedlog uredbe Vijeća od 14. srpnja 2004. o potporama ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) [COM(2004) 490 final]), t. 13. obrazloženja u kojem je Komisija istaknula cilj prepuštanja „više slobode državama članicama u načinu provođenja njihovih programa putem manje detaljnih pravila i uvjeta prihvatljivosti te pojednostavnjenog sustava financijskog upravljanja i nadzora.”

47. Osim toga, čini mi se nemogućim iz članka 71. stavka 1. iste uredbe zaključiti, kao što je to učinila Općina Gorje, da provedba sufinancirane aktivnosti može započeti prije datuma početka prihvatljivosti i, posljedično, da države članice ne mogu prihvatljivost troškova uvjetovati činjenicom da ti troškovi nastanu nakon odobrenja zahtjeva za potporu. Nasuprot tomu, smatram da izraz „datum početka prihvatljivosti” koji se nalazi u formulaciji navedenog članka sam po sebi naznačuje da su države članice doista ovlaštene odrediti datum početka prihvatljivosti, odnosno utvrditi vremenski prag prije kojeg nastali investicijski troškovi nisu prihvatljivi za doprinos EPFRR-a.

48. Jednako tako nisam uvjeren da bi vremenski uvjet poput nacionalnog uvjeta o kojem je riječ, kao što to tvrdi Općina Gorje, lišio učinka Uredbu br. 1698/2005 ili spriječio ostvarivanje njezinih ciljeva. Takav uvjet ne ograničava sufinanciranje iz EPFRR-a na poseban vremenski okvir koji bi bio stroži od razdoblja plaćanja iz članka 71. stavka 1. Uredbe br. 1698/2005 (od 1. siječnja 2007. do 31. prosinca 2015.), već samo predviđa da korisnik mora pričekati na odobrenje zahtjeva za potporu prije nastanka troškova koji se odnose na sufinanciranu aktivnost<sup>15</sup>.

49. Na tom temelju, ne vidim nijedan razlog zbog kojeg bi trebalo utvrditi da propis poput slovenskog propisa o kojem je riječ narušava izravnu primjenu Uredbe br. 1698/2005, prikriva njezinu važnost za Zajednicu ili prelazi marginu prosudbe koja je tom uredbom dodijeljena državama članicama, što su kriteriji koje je odredio Sud<sup>16</sup>. Nadalje, smatram da nije moguće zaključiti da se takav propis protivi načelu proporcionalnosti time što znatno otežava ili čak onemogućava dodjelu sredstava korisnicima<sup>17</sup>.

50. Upravo suprotno, smatram da vremenski uvjet poput onoga u glavnom postupku može doprinijeti izvršenju ciljeva Uredbe br. 1698/2005, među kojima su kvaliteta života u ruralnim područjima<sup>18</sup> i, preciznije, kad je riječ o osi 3. Uredbe, obnova i razvoj sela<sup>19</sup>, osiguravajući optimalnu dodjelu sredstava iz EPFRR-a.

51. U tom pogledu slažem se s mišljenjem slovenske i poljske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine prema kojem nacionalni propis može smanjiti opasnost od „učinka mrtvog tereta”, odnosno dodjelu potpore za investicije koje su već djelomično ili u potpunosti izvršene i bez dodijeljene potpore. Tu opasnost utvrdio je Revizorski sud, koji je Komisiji preporučio da potiče države članice da primjenjuju prakse prema kojima su troškovi vezani uz investicije prihvatljivi tek od trenutka kad su sredstva odobrena<sup>20</sup>.

52. Osim toga, isključenje prihvatljivosti troškova nastalih prije donošenja odluke o pravu na sredstva može osigurati, kao što je to navela slovenska vlada, učinkovitiji nadzor kad je riječ o korištenju sredstava iz EPFRR-a. Osobito, provjera kontrolom na terenu propisana člancima 25. do 27. Uredbe br. 65/2011, kojom se među ostalim predviđa da nadležno tijelo provjeri jesu li vrsta i vremenski termini odgovarajućih izdataka u skladu sa stvarno provedenim aktivnostima i radnjama ili stvarno pruženim uslugama, mogla bi biti otežana kad bi troškovi sufinancirane aktivnosti nastali djelomično ili u potpunosti prije odobrenja zahtjeva za potporu.

15 — Iz točke 5. poziva na nadmetanje izričito proizlazi da korisnik, iako ne može preuzeti nikakve obveze na račun dodijeljenih sredstava ipak može započeti s postupkom odabira ponuditelja u skladu s propisima o javnoj nabavi. Pripremne radnje korisnika za planiranu aktivnost se ne ometaju ako prije odobrenja zahtjeva za potporu ne smije sklopiti nikakav ugovor s ponuditeljem. Na temelju točke 4. poziva na nadmetanje, opći troškovi povezani s pripremom zahtjeva, pribavljanjem dokumentacije koja se odnosi na izgradnju i podnošenjem zahtjeva za sredstva izuzeti su od vremenskog uvjeta iz članka 79. stavka 4. Uredbe PRP i točke 3. poziva na nadmetanje. Kad je riječ o općim troškovima, vidjeti članak 55. stavak 1. točku (c) Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 1974., L 368, str. 15.).

16 — Vidjeti presudu od 15. svibnja 2014., Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

17 — Vidjeti rješenje od 16. siječnja 2014., Dél-Zemlényi Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

18 — Vidjeti članak 4. stavak 1. točku (c) Uredbe br. 1698/2005.

19 — Vidjeti članak 52. točku (b) Uredbe br. 1698/2005.

20 — Vidjeti posebno Izvješće br. 8 Revizorskog suda „Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava”, 2012., t. 60. do 65. i t. 73.



53. U tom kontekstu, Revizorski sud složio se s Prijedlogom Komisije od 12. listopada 2011. o izmjeni Uredbe br. 1698/2005, pozivajući se na predložene odredbe prema kojima bi troškovi bili prihvatljivi tek nakon podnošenja zahtjeva za sredstva<sup>21</sup>.

54. Donošenjem nove uredbe EPFRR-a, odnosno Uredbe br. 1305/2013, prijedlog Komisije koji se odnosio na izmjenu uvjeta prihvatljivosti odobrio je europski zakonodavac. Na temelju te nove uredbe države članice izričito su ovlaštene utvrditi, kao što su to učinila slovenska tijela, vremenski uvjet prema kojemu su samo investicijski troškovi nastali nakon odobrenja zahtjeva za potporu prihvatljivi za doprinos iz EPFRR-a<sup>22</sup>.

55. Iako je točno da se Uredba br. 1305/2013 primjenjuje tek od 1. siječnja 2014.<sup>23</sup>, što isključuje njezinu primjenu u predmetnom slučaju, smatram da to što je zakonodavac Unije donio novu uredbu svjedoči o njegovu priznanju da vremenski uvjet poput onoga u ovom predmetu može biti opravdan u svrhu osiguranja financijskog upravljanja sredstvima iz EPFRR-a.

56. S obzirom na te elemente, smatram da nema osnove za zaključak da je država članica, utvrđujući vremenski uvjet poput onoga u glavnom postupku, premašila marginu prosudbe koja joj je dodijeljena člankom 71. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1698/2005<sup>24</sup>. Zato Sudu predlažem da na prvo prethodno pitanje odgovori niječno.

## B – O pravnim posljedicama u slučaju neispunjenja uvjeta prihvatljivosti (drugo prethodno pitanje)

### 1. Predmet drugog prethodnog pitanja

57. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je Agencija odbila zahtjev za plaćanje, u predmetnom slučaju, zbog nepoštovanja uvjeta prihvatljivosti troškova iz članka 79. stavka 4. Uredbe PRP i točaka 3. i 5. poziva na nadmetanje, prema kojima su prihvatljivi samo investicijski troškovi nastali nakon odobrenja zahtjeva za potporu. Iz te odluke također proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je dio troškova povezanih s predmetnom sufinanciranom aktivnošću nastao nakon odobrenja zahtjeva za potporu, odnosno u skladu s uvjetima prihvatljivosti troškova, dok je drugi dio nastao prije tog odobrenja, odnosno protivno uvjetima prihvatljivosti troškova<sup>25</sup>.

58. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev svojim drugim prethodnim pitanjem u biti pita nije li članak 56. stavak 4. ZKme-1 pretjerano strog time što predviđa odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti u slučaju poput onog u glavnom postupku. Taj sud se također pita primjenjuje li se na zahtjev za plaćanje, u ovom predmetu, članak 30. Uredbe br. 65/2011, koji predviđa u određenim slučajevima smanjenje iznosa koji se isplaćuje korisniku i isključenje aktivnosti iz potpore EPFRR-a.

21 — Vidjeti posebno Izvješće br. 8 Revizorskog suda „Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava”, 2012., t. 64. Revizorski sud ipak naznačuje da odredbe koje je predložila Komisija „nisu dostatne za uklanjanje opasnosti od učinka mrtvog tereta jer investicijski projekti i dalje mogli započeti prije nego što je odobren zahtjev (i čak prije nego što je zahtjev podnesen, pod uvjetom da troškovi nastali prije podnošenja prijave nisu prihvatljivi za potporu).”

22 — Članak 60. stavak 2. drugi podstavak Uredbe br. 1305/2013 određuje, kad je riječ o određenim investicijskim aktivnostima, da se, izuzevši opće troškove, prihvatljivim smatraju samo rashodi nastali nakon podnošenja zahtjeva nadležnom tijelu. U skladu s trećim podstavkom te odredbe, države članice mogu u svojim programima odrediti da su prihvatljivi isključivo rashodi nastali nakon što je nadležno tijelo odobrilo zahtjev za potporu.

23 — Vidjeti članak 90. Uredbe br. 1305/2013. Nadalje, prema članku 88. te uredbe, Uredba br. 1698/2005 i dalje se primjenjuje na djelatnosti provedene u skladu s programima koje je Komisija odobrila u skladu s tom uredbom prije 1. siječnja 2014.

24 — Kad je riječ o članku 79. stavku 4. Uredbe PRP i točkama 4. i 5. poziva na nadmetanje, na temelju kojih se činjenica da je korisnik preuzeo obvezu na račun dodijeljenih sredstava (sklapanje nekog ugovora, narudžba materijala, opreme, usluga ili radova) smatra početnim troškom, primjećujem da to pravilo služi pojašnjavanju vremenskog uvjeta iz članka 79. stavka 4. Uredbe PRP i točke 3. poziva na nadmetanje i, posljedično, sprečavanju dodjele sredstava iz EPFRR-a investicijama koje bi djelomično ili u potpunosti bile provedene i bez dodijeljene potpore.

25 — U tom pogledu istaknuo bih da je isključivo na nacionalnom sudu da u predmetnom slučaju provjeri je li Općina Gorje ispunila uvjete odobrenja zahtjeva za potporu i zahtjeva za plaćanje te na temelju toga zaključi kako treba odlučiti o pobijanoj odluci.

59. S obzirom na očitovanja koja su podnesena Sudu, a koja su potvrdile stranke koje su sudjelovale na raspravi, čini mi se u tom stadiju potrebnim istaknuti da se drugo pitanje, kako ga je postavio sud koji je uputio zahtjev, ne odnosi na uvjet iz točke 1. poziva na nadmetanje, prema kojoj se investicija ne može početi provoditi prije donošenja odluke o pravu na sredstva<sup>26</sup>. Doista, taj uvjet odnosi se na uvjet za pravo na sredstva, a ne na „prihvatljivost troškova” u smislu članka 71. stavka 3. Uredbe br. 1698/2005<sup>27</sup>.

60. Podsjećam da u skladu s člankom 2. točkama (a) i (b) Uredbe br. 65/2011 valja razlikovati „zahtjev za potporu” i „zahtjev za plaćanje”<sup>28</sup>. Ta razlika uvedena je u nacionalno pravo s obzirom na to da se u točki 1. poziva na nadmetanje utvrđuje uvjet za pravo na sredstva koji korisnik mora ispuniti kako bi dobio odobrenje zahtjeva za potporu<sup>29</sup>, dok članak 79. stavak 4. Uredbe PRP i točke 3. i 5. poziva na nadmetanje utvrđuju uvjet prihvatljivosti troškova koji mora biti ispunjen kako bi se dobilo odobrenje zahtjeva za plaćanje<sup>30</sup>.

61. Iako je točno, kao što to ističe slovenska vlada, da nadležno tijelo može provjeriti ispunjava li korisnik uvjete za pravo na sredstva tijekom kontrole zahtjeva za plaćanje<sup>31</sup>, smatram da se ni na kojoj osnovi ne može zaključiti da je u predmetnom slučaju utvrđeno neispunjenje tih uvjeta, među kojima su oni iz točke 1. poziva na nadmetanje<sup>32</sup>. U tom pogledu podsjećam da Sud u načelu mora ograničiti svoje ispitivanje na ocjenu elemenata koje mu je sud koji je uputio zahtjev odlučio podnijeti, osobito u pogledu pravila o primjeni relevantnih nacionalnih propisa koje potonji smatra utvrđenima, jer ocjena dosegla nacionalnih propisa i njihove provedbe pripada isključivo nacionalnom sudu<sup>33</sup>.

62. Stoga se drugo prethodno pitanje treba razumjeti tako da se njime želi saznati protivni li se Uredbi br. 1698/2005 i njezinoj provedbenoj uredbi, Uredbi br. 65/2011, nacionalni propis koji predviđa odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti u slučaju da taj zahtjev, uz prihvatljive, sadržava i neprihvatljive troškove.

63. U tom pogledu Sud je pozvan pojasniti, kao prvo, mogu li države članice donijeti nacionalna pravila koja određuju pravne sankcije za nepoštovanje pravila o prihvatljivosti troškova na temelju članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005. Kao drugo, postavlja se pitanje je li nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, u skladu s načelom proporcionalnosti.

26 — Kad je riječ o drugom prethodnom pitanju, slovenska vlada i Komisija naglasile su činjenicu da Općina Gorje nije ispunila uvjet iz točke 1. poziva na nadmetanje.

27 — Podsjećam da se margina prosudbe država članica iz članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005 odnosi samo na „pravila o prihvatljivosti troškova”, što jasno proizlazi iz formulacije te odredbe kao i iz naslova članka 71. navedene uredbe „Prihvatljivi troškovi”.

28 — Vidjeti točke 13. i 15. ovog mišljenja. Razlika između odobrenja zahtjeva za potporu i zahtjeva za plaćanje također je vidljiva u članku 71. stavku 2. Uredbe br. 1698/2005, koji predviđa da su „[t]roškovi prihvatljivi za doprinos EPFRR-a samo kada su nastali povodom radnji o kojima je odlučilo upravno tijelo odnosnog programa ili pod njegovom odgovornošću, u skladu s kriterijima odabira koje je odredilo nadležno tijelo” (moje isticanje).

29 — Točka 1. poziva na nadmetanje nalazi se unutar Poglavlja IV/1 naslovljenog „Uvjeti prihvatljivosti koji moraju biti ispunjeni prilikom podnošenja zahtjeva u okviru javnog natječaja”. Ispunjavanje tih uvjeta mora u načelu ocijeniti nadležno tijelo prilikom odobrenja zahtjeva za potporu. Vidjeti, u tom pogledu, članak 24. stavak 2. točke (a) do (c) Uredbe br. 65/2011.

30 — Podsjećam da se uvjeti 3. i 5. nalaze u Poglavlju VI. poziva na nadmetanje naslovljenom „Prihvatljivi troškovi”. Vidjeti točke 27. do 29. ovog mišljenja.

31 — U tom pogledu pojasnio bih da nabranje u članku 24. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 65/2011 elemenata koji su predmet kontrole zahtjeva za potporu i zahtjeva za plaćanje nije iscrpno, što proizlazi iz izraza „posebno uključuje [porte notamment sur]” i „posebno uključuje [comprennent notamment]” iz formulacije tih odredbi.

32 — Iako odluka koja se pobija u glavnom postupku, odnosno odluka od 25. travnja 2013., spominje činjenicu da su radovi na objektu o kojem je riječ započeli prije odobrenja zahtjeva za potporu, navedena odluka poziva se samo na članak 79. stavak 4. Uredbe PRP i točke 3. i 5. poziva na nadmetanje, koji se odnose na uvjete prihvatljivosti troškova. Vidjeti točke 35. i 37. ovog mišljenja. Osim toga, postavlja se načelno pitanje može li povreda uvjeta za pravo na sredstva dovesti do odbijanja zahtjeva za plaćanje, kao u glavnom postupku, ili bi pak trebala rezultirati povlačenjem ili poništenjem incijalnog odobrenja zahtjeva za potporu, što se nije dogodilo u ovom slučaju. Potonja pretpostavka mi se čini boljom jer odražava razliku utvrđenu Uredbom br. 65/2011 između zahtjeva za potporu i zahtjeva za plaćanje.

33 — Vidjeti presude od 6. ožujka 2003., Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, t. 41.) i od 1. lipnja 2006., Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, t. 29.).

## 2. Ovlast država članica da utvrde pravne posljedice neispunjavanja uvjeta prihvatljivosti

### a) Uvodna razmatranja

64. Prema članku 1. stavku 1. i članku 2. stavku 3. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/1995 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica<sup>34</sup>, odredbe europskog prava određuju, u svrhu zaštite financijskih interesa Unije, prirodu i doseg upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Unije<sup>35</sup>. Ipak, iz sudske prakse Suda proizlazi da kad propis Unije ne sadržava nijednu određenu odredbu koja predviđa sankciju u slučaju povrede te odredbe ili kad takav propis predviđa da se u slučaju povrede prava Unije mogu primijeniti određene sankcije, ali ne određuje iscrpno one koje države članice mogu izreći, članak 4. stavak 3. UEU-a državama članicama nalaže da poduzmu sve učinkovite mjere kako bi sankcionirale ponašanja koja štete financijskim interesima Unije<sup>36</sup>.

65. U predmetnom slučaju postavlja se pitanje utvrđuje li pravo Unije na iscrpan način sankcije koje se mogu izreći u slučaju neispunjenja uvjeta prihvatljivosti troškova određenih na temelju članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005.

### b) O članku 71. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1698/2005

66. U skladu s člankom 71. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1698/2005 „pravila o prihvatljivosti troškova [za] dodjelu potpora određuju se na nacionalnoj razini, a predmetom su posebnih uvjeta utvrđenih u ovoj Uredbi [...]”.

67. Na prvi pogled, upotreba pojma „pravila prihvatljivosti”, koji se čini relativno širok, mogla bi govoriti u prilog tumačenju koje je predložila slovenska vlada, a prema kojemu države članice imaju, na temelju tog članka, ovlast odrediti pravne posljedice za slučaj neispunjenja uvjeta prihvatljivosti troškova. Ipak, iz tumačenja članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005, u njezinu cjelokupnom kontekstu, proizlazi da se taj članak odnosi isključivo na materijalne uvjete prihvatljivosti troškova, a ne na pravne sankcije nepoštovanja navedenih uvjeta.

68. Člankom 74. stavkom 4. Uredbe br. 1698/2005 određeno je da države članice provode kontrolu u skladu s detaljnim provedbenim pravilima koje definira Komisija<sup>37</sup>, posebno u vezi s vrstom i intenzitetom kontrola, prilagođenih prirodi različitih mjera ruralnog razvoja. Uredba br. 65/2011, koju je Komisija donijela na temelju tog članka, sadržava detaljna pravila o kontroli koju trebaju provesti države članice u okviru EPFRR-a.

69. Smatram da iz toga slijedi da članak 71. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1698/2005 državama članicama ne dodjeljuje ovlast propisivanja pravnih sankcija za neispunjenje uvjeta prihvatljivosti troškova<sup>38</sup>.

34 — SL 1995., L 312, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.)

35 — U skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., Uredba br. 2988/1995 odnosi se na „nepravilnosti” u odnosu na pravo Zajednice. Vidjeti presudu od 17. rujna 2014., Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 40.) u kojoj je Sud presudio da ovlaštena nacionalna tijela - kada zahtijevaju povrat nepravilno stečenih izvoznih subvencija iz proračuna Unije od gospodarskog subjekta – procesuiraju nepravilnosti u smislu članka 1. Uredbe br. 2988/95, tako da njihovo djelovanje spada u područje primjene te uredbe. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u spojenim predmetima Județul Neamț i Județul Bacău (C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:7, t. 72. do 74.).

36 — Vidjeti presudu od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648, t. 41. i navedenu sudsku praksu). Moje mišljenje je da isto vrijedi u slučaju povrede nacionalnih uvjeta određenih na temelju europskog prava jer je poštovanje financijskih interesa Unije jednako bitno u tom slučaju.

37 — Članak 74. stavak 4. Uredbe br. 1698/2005 poziva se na postupak predviđen u članku 90. stavku 2. iste uredbe, koji upućuje na članke 4. i 7. Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.).

38 — Taj zaključak potkrijepljen je smještanjem članka 71. stavka 3. prvog podstavka unutar Poglavlja V. Uredbe naslovljenog „Doprinos EPFRR-a”, umjesto unutar Poglavlja VI. naslovljenog „Upravljanje, kontrola i informiranje”.

c) O članku 30. stavku 1. Uredbe br. 65/2011

70. Članak 30. Uredbe br. 65/2011 državama članicama nalaže da u određenim slučajevima primijene smanjenje odobrenog iznosa koji treba platiti i, u drugim slučajevima, potpuno isključenje iz potpore od strane EPFRR-a.

71. Iz članka 30. stavka 1. Uredbe br. 65/2011 proizlazi da se primjenjuje smanjenje iznosa koji treba platiti u slučaju da je iznos koji korisnik zahtijeva veći za više od 3 % od iznosa koji ispunjava uvjete, odnosno iznosa koji treba platiti korisniku nakon razmatranja prihvatljivosti zahtjeva za plaćanje. Prema potrebi iznos smanjenja, koji se primjenjuje na iznos koji ispunjava uvjete, odgovara, prema članku 30. stavku 1. trećem podstavku, razlici između zahtijevanog iznosa i iznosa koji ispunjava uvjete. Osim toga, iz članka 30. stavka 1. četvrtog podstavka iste uredbe proizlazi da se ne primjenjuje nikakvo smanjenje ako korisnik može dokazati da „on (ona) nije kriv(-a) za uključenje iznosa koji ne ispunjava uvjete”. Nadalje, na temelju članka 30. stavka 2. te uredbe sufinancirana aktivnost isključuje se u potpunosti iz potpore od strane EPFRR-a ako se ustanovi da je korisnik namjerno dao lažnu izjavu<sup>39</sup>.

72. U ovoj fazi primjećujem da korištenje različitih pojmova „prihvatljivost [éligibilité]” i „prihvatljivost [admissibilité]” iz članka 71. stavka 3. Uredbe br. 1698/2005 i članka 30. Uredbe br. 65/2011 ne dovodi u pitanje primjenu potonjeg članka u slučaju poput onog u glavnom postupku. Takva različitost formulacije ne nalazi se u ostalim jezičnim verzijama dviju uredbi<sup>40</sup>. Stoga nije moguće pretpostaviti da dva izraza koja se nalaze u francuskoj verziji uredbi imaju različito značenje<sup>41</sup>.

73. Slažem se s analizom Općine Gorje i Komisije prema kojoj se članak 30. stavak 1. Uredbe br. 65/2011 primjenjuje u okolnostima poput onih u glavnom postupku<sup>42</sup>.

74. Iako je točno da se članak 30. Uredbe br. 65/2011 odnosi na izračun iznosa koji treba platiti i da se u njegovu stavku 1. predviđa da se taj izračun izvršava „na temelju onoga za što je kontrolom usklađenosti ustanovljeno da ispunjava uvjete”, područje primjene tog članka nije ograničeno, kao što to navodi slovenska vlada, na slučajeve u kojima su uvjeti prihvatljivosti troškova u potpunosti ispunjeni. Iz članka 30. stavka 3. te uredbe izričito proizlazi da se smanjenja iz stavka 1. navedenog članka 30. primjenjuju „*mutatis mutandis* na neprihvatljive izdatke koji su ustanovljeni kontrolama u skladu s člancima 25. i 29. [te uredbe]”, odnosno provjerama kontrolom na terenu. Smatram da iz toga proizlazi da se stavak 1. navedenog članka 30. primjenjuje izravno na neprihvatljive troškove koji su ustanovljeni tijekom drugih vrsta kontrole, među kojima je i kontrola usklađenosti<sup>43</sup>.

39 — U tom slučaju će nadalje, na temelju članka 30. stavka 2. Uredbe br. 65/2011, korisniku biti uskraćena potpora u okviru iste mjere za kalendarsku godinu u kojoj je utvrđen nalaz i sljedeće kalendarske godine.

40 — U engleskoj verziji dviju uredbi prisutni su izrazi „eligibility” (u članku 71. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1698/2005) i „eligible” (u članku 30. stavku 1. Uredbe br. 65/2011); u danskoj verziji izrazi „støtteberettigelse” i „støtteberettiget”; u španjolskoj verziji izrazi „subvencionabilidad” i „subvencionable”; u talijanskoj verziji izrazi „ammissibilità” i „ammissibili” te u rumunjskoj verziji izrazi „eligibilitate” i „eligibil”. Njemačka verzija dviju uredbi sadržava lingvističke varijacije koje nisu pravno relevantne („Zuschussfähigkeit” i „förderfähig”). Mađarska verzija koristi slične, ali ne iste pojmove. Članak 71. stavak 3. prvi podstavak mađarske verzije Uredbe br. 1698/2005 koristi izraz „jogosultság”, dok članak 30. stavak 1. mađarske verzije Uredbe br. 65/2011 koristi izraz „támogatható”.

41 — Podsjećam da u slučaju razlika između pojedinih jezičnih verzija jednog akta Unije spornu odredbu treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i cilj propisa čiji je ona dio, što potvrđuje činjenicu da ta dva izraza imaju isto značenje. Vidjeti presudu od 29. travnja 2010., M i dr. (C-340/08, EU:C:2010:232, t. 44.).

42 — S obzirom na činjenice iz glavnog postupka, kako ih je iznio sud koji je uputio zahtjev, nema osnove za zaključak da je Općina Gorje namjerno dala lažnu izjavu zbog koje bi trebalo primijeniti članak 30. stavak 2. Uredbe br. 65/2011.

43 — S druge strane, ako uvjeti za pravo na sredstva nisu u potpunosti ispunjeni, prvotno odobrenje zahtjeva za potporu može se povući ili poništiti te se izračun iznosa koji treba platiti, na temelju članka 30. stavka 1. Uredbe br. 65/2001, neće izvršiti. Vidjeti bilješku 31. ovog mišljenja.



75. U okolnostima poput onih u predmetnom slučaju u kojima je jedan dio troškova uključenih u zahtjev za plaćanje prihvatljiv na temelju nacionalnih uvjeta prihvatljivosti, dok njihov drugi dio to nije, primjena članka 30. stavka 1. Uredbe br. 65/2011 dovodi do smanjenja iznosa koji treba platiti prema metodi opisanoj u tom stavku, izračunavši razliku između iznosa koji zahtijeva korisnik (svi troškovi iz zahtjeva za plaćanje) i iznosa koji ispunjava uvjete (samo prihvatljivi troškovi). Ako ta razlika čini više od 3 % iznosa koji ispunjava uvjete, potonji se umanjuje za razliku između dvaju iznosa.

76. Ne mogu se složiti s Komisijinim argumentom prema kojem primjena članka 30. stavka 1. Uredbe br. 65/2011 u predmetnom slučaju dovodi do smanjenja od 100 %, odnosno potpunog isključenja troškova povezanih s investicijom. U tom pogledu Komisija navodi da se u ovom predmetu radi o slučaju neprihvatljivosti čitave investicije, a ne samo njezina dijela, jer Općina Gorje nije ispunila uvjet pristupa (uvjet prihvatljivosti) koji je određen u odnosu na čitavu investiciju, u skladu s kojim provedba investicije ne smije započeti prije donošenja odluke o pravu na sredstva. Komisija smatra da je neispunjenje tog uvjeta pristupa „zahvatilo” cjelokupnu provedbu investicije.

77. U tom pogledu primjećujem, s jedne strane, da ni Uredbom br. 1698/2005 ni Uredbom br. 65/2011 nije uvedeno razlikovanje između različitih uvjeta prihvatljivosti troškova niti se tim uredbama ovlašćuju države članice da za neispunjenje određenih uvjeta koje smatraju „značajnijima” propišu posebne posljedice. S druge strane, argumentacija Komisije temelji se, ustvari, na točki 1. poziva na nadmetanje, koja predstavlja, kao što je to navedeno u točkama 59. i 61. ovog mišljenja, uvjet za pravo na sredstva, čija povreda ne dovodi do smanjenja iznosa koji se mora platiti na temelju članka 30. stavka 1. Uredbe br. 65/2011<sup>44</sup>.

78. Stoga se postavlja pitanje određuje li članak 30. Uredbe br. 65/2011 na iscrpan način sankcije koje države članice mogu izreći u slučaju neispunjenja uvjeta prihvatljivosti utvrđenih na nacionalnoj razini na temelju članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005.

79. Iako članak 4. stavak 9. Uredbe br. 65/2011 izričito predviđa da njime predviđena umanjenja i isključenja ne dovode u pitanje dodatne sankcije u okviru drugih propisa Unije ili pravnih propisa pojedine države članice, ipak dijelim mišljenje Općine Gorje prema kojemu države članice ne mogu predvidjeti nacionalne sankcije koje bi u potpunosti isključile aktivnosti iz potpore EPFRR-a, s obzirom na to da je sankcija te vrste već detaljno utvrđena u navedenoj uredbi<sup>45</sup>. Prema članku 30. stavku 2. Uredbe br. 65/2011, takva sankcija je izričito ograničena na situaciju u kojoj je korisnik namjerno dao lažnu izjavu, na način da države članice ne mogu primijeniti potpuno isključenje na druge situacije, kako to predviđa slovenski propis koji se primjenjuje u glavnom postupku, jer bi to u praksi izmijenilo područje primjene članka 30. stavka 2. Uredbe br. 65/2011.

80. Iz toga zaključujem da se članku 30. Uredbe br. 65/2011 protivi nacionalni propis poput slovenskog propisa koji se primjenjuje u glavnom postupku, koji predviđa odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti i stoga potpuno isključenje aktivnosti iz potpore EPFRR-a, u slučaju da taj zahtjev, uz prihvatljive, sadržava i neprihvatljive troškove.

81. Vodeći računa o predloženom odgovoru, nije više potrebno razmotriti je li odbijanje zahtjeva za plaćanje u njegovoj cijelosti u skladu s načelom proporcionalnosti. Stoga ću to pitanje razmotriti samo podredno za slučaj da se Sud ne složi s mojim zaključkom i utvrdi da se Uredbi br. 65/2011 ne protivi nacionalni propis poput članka 56. stavka 4. ZKme-1.

44 — Slično tomu, slovenska vlada koristi izraz „prethodni uvjeti” za označavanje nacionalnog uvjeta iz točke 1. poziva na nadmetanje prema kojoj korisnik ne može započeti s provedbom investicije prije donošenja odluke o pravu na sredstva.

45 — Vidjeti, analogijom, presudu od 24. svibnja 2007., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, t. 64. do 68.).



### 3. Poštovanje načela proporcionalnosti

82. Prema članku 74. stavku 1. Uredbe br. 1698/2005, države članice usvajaju sve zakonodavne, statutarne i administrativne odredbe kako bi osigurale uspješnu zaštitu financijskih interesa Zajednice<sup>46</sup>. Države članice ipak su obvezne poštovati opća načela prava Unije, osobito načelo proporcionalnosti<sup>47</sup>. Iz toga slijedi da strogost sankcija primijenjenih u slučaju nepoštovanja mora biti u skladu s težinom povreda koje one suzbijaju i posebno osigurati stvarno odvratajući učinak, poštujući opće načelo proporcionalnosti<sup>48</sup>.

83. U tom pogledu, Općina Gorje navodi da članak 56. stavak 4. ZKme-1 predviđajući odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti u slučaju da zahtjev uz prihvatljive sadržava i neprihvatljive troškove, ne vodeći pritom računa o naravi i doseg povrede, prelazi ono što je potrebno za postizanje željenog cilja. Općina smatra da je slovenski propis, posljedično tomu, protivan načelu proporcionalnosti, što osporavaju poljska vlada i Komisija.

84. Iako isključenje iz potpore uzrokovano neispunjavanjem jednog od uvjeta za dodjelu potpore ne predstavlja sankciju, već jednostavnu posljedicu neispunjavanja navedenih uvjeta predviđenih zakonom<sup>49</sup>, odbijanje zahtjeva za plaćanje predviđeno u članku 56. stavku 4. ZKme-1, u situaciji poput one u predmetnom slučaju, nije posljedica neispunjavanja uvjeta za dodjelu potpore, već neispunjavanja uvjeta prihvatljivosti troškova<sup>50</sup>.

85. Štoviše, u situaciji poput one u glavnom postupku, zahtjev za plaćanje odbija se u cijelosti na temelju članka 56. stavka 4. ZKme-1, uključujući dio zahtjeva o prihvatljivim troškovima koji su nastali u skladu s nacionalnim uvjetima. Kad je riječ o tom dijelu, odbijanje zahtjeva za plaćanje ne može se smatrati jednostavnom posljedicom neispunjavanja uvjeta, već se mora smatrati represivnim.

86. Povrede nacionalnih zakona u okviru aktivnosti koje sufinancira Unija moraju nedvojbeno biti učinkovito sankcionirane kako bi se zaštitili financijski interesi Unije od prijevare i kako bi se osiguralo potpuno ostvarivanje ciljeva zakonodavca Unije. Nedvojbeno je propis poput predmetnog slovenskog propisa, koji korisnika lišava bilo kakve isplate potpore, osobito odvratajuće naravi te se, posljedično tomu, može učinkovito boriti protiv nepravilnosti počinjenih u okviru EPFRR-a<sup>51</sup>.

87. Ipak, predviđevši odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti, članak 56. stavak 4. ZKme-1 predviđa sankciju koja nije povezana s težinom povrede koju je počinio korisnik, s obzirom na to da je sankcija ista neovisno o tome odnosi li se povreda na znatan ili naprotiv zanemariv dio zahtjeva<sup>52</sup>.

46 — Na temelju članka 48. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, države članice moraju osigurati, u svrhu provedbe članka 74. stavka 1. Uredbe br. 1698/2005, mogućnost provjeravanja i nadziranja svih mjera ruralnog razvoja koje namjeravaju provoditi. Također vidjeti članak 325. stavak 1. UFEU-a i članak 9. stavak 1. Uredbe br. 1290/2005.

47 — Vidjeti presudu od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648; t. 40.).

48 — Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, t. 63. i navedenu sudsku praksu). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Wahla u predmetu Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, t. 51. do 63.). Zahtjev proporcionalnosti izričito proizlazi iz članka 35. stavka 3. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2013. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (SL 2014., L 181, str. 48.), koja je stavila izvan snage i zamijenila Uredbu br. 65/2011 s učinkom od 1. siječnja 2015.

49 — Vidjeti presude od 24. svibnja 2012., Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, t. 37. i navedenu sudsku praksu) i od 24. svibnja 2007., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, t. 47. i navedenu sudsku praksu) kad je riječ o situaciji u kojoj je zakonodavac Unije utvrdio uvjete za dodjelu potpore.

50 — Vidjeti točke 59. do 61. ovog mišljenja kad je riječ o razlici između uvjeta za pravo na sredstva i uvjeta prihvatljivosti troškova.

51 — Vidjeti bilješku 3. ovog mišljenja kad je riječ o stopi pogreške za troškove nastale u području ruralnog razvoja. Vidjeti također presude od 2. listopada 2014., Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, t. 33.) i od 15. rujna 2005., Irska/Komisija (C-199/03, EU:C:2005:548, t. 31.).

52 — Podsjećam da je nacionalni sud dužan, primjenjujući nacionalno pravo, tumačiti to pravo u najvećoj mogućoj mjeri s obzirom na tekst i svrhu prava Unije, osobito načelo proporcionalnosti. Vidjeti presudu od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, t. 26.). U tom pogledu može se postaviti pitanje nije li članak 56. stavak 4. ZKme-1 moguće tumačiti u skladu s načelom proporcionalnosti. Smatram da se osobito može pitati odnosi li se izraz „zahtjev koji je protivan” iz te odredbe nužno na zahtjev za plaćanje u cijelosti ili samo na dio zahtjeva koji ne ispunjava nacionalne uvjete.

88. Doista, članak 30. stavak 1. Uredbe br. 65/2011 predviđa i umanjenja koja prelaze utvrđenu nepravilnost, određujući da će se iznos koji ispunjava uvjete smanjiti za razliku između navedenog iznosa i onog koji zahtijeva korisnik. Ipak, za razliku od nacionalnog propisa o kojem je riječ, smanjenje predviđeno tim člankom izračunava se ovisno o počinjenoj povredi, za što smatram da osigurava poštovanje načela proporcionalnosti.

89. Tvrdnje koje je istaknula slovenska vlada kako bi opravdala nacionalni uvjet koji je predmet prvog prethodnog pitanja, odnosno smanjenje opasnosti od „učinka mrtvog tereta” i osiguranje učinkovite kontrole, primjenjuje se samo na dio zahtjeva koji se odnosi na prihvatljive troškove. Unatoč neispunjavanju uvjeta prihvatljivosti kad je riječ o dijelu troškova, sufinancirana aktivnost kao takva može postići svoj cilj i pružiti dodanu vrijednost u odnosu na ruralni razvoj<sup>53</sup>.

90. Zaključujem da se nacionalni propis koji predviđa odbijanje zahtjeva za plaćanje u cijelosti, u slučaju u kojem zahtjev uz prihvatljive sadržava i neprihvatljive troškove, a da ne uzima u obzir doseg počinjene povrede, mora smatrati protivnim načelu proporcionalnosti<sup>54</sup>.

## V – Zaključak

91. U pogledu prethodno navedenog, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je postavilo Upravno sodišće (Upravni sud Slovenije) odgovori na sljedeći način:

Članak 71. stavak 3. prvi podstavak Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis prema kojemu su samo investicijski troškovi nastali nakon odobrenja zahtjeva za potporu prihvatljivi za potporu iz EPFRR-a.

Članak 30. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji predviđa odbijanje zahtjeva za potporu u cijelosti u slučaju da taj zahtjev uz prihvatljive sadržava i neprihvatljive troškove.

53 — Vidjeti analogijom, kad je riječ o nepoštovanju pravila u području javne nabave, odgovor Komisije od 5. veljače 2015. na Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda, naslovljeno „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje te kako ih se nastoji ukloniti?” [COM (2015) 71 *final*], str. 2., kad je riječ o nepoštovanju pravila u području javne nabave.

54 — Također vidjeti presudu od 15. rujna 2005., Irska/Komisija (C-199/03, EU:C:2005:548, t. 59. i 60.).