



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

22. siječnja 2020. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička ribarstvena politika – Uredba (EZ) br. 1198/2006 – Članak 55. stavak 1. – Financijski doprinos iz Europskog fonda za ribarstvo (EFR) – Prihvatljivost izdataka – Uvjet – Izdaci koje su korisnici uistinu platili – Pojam”

U predmetu C-814/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) odlukom od 18. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 21. prosinca 2018., u postupku

Ursa Major Services BV

protiv

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: P. G. Xuerb, predsjednik vijeća, T. von Danwitz i A. Kumin (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i M. Noort, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, F. Moro, K. Walkerová i S. Noë, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1198/2006 od 27. srpnja 2006. o Europskom fondu za ribarstvo (SL 2006., L 223., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 5., str. 96.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ursa Major Services BV (u daljnjem tekstu: UMS) i Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar), u vezi sa zahtjevom za izmjenu odluke o dodjeli potpore za projekt u okviru sektora ribarstva.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1198/2006

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 16. Uredbe br. 1198/2006:

„Kako bi se ojačao učinak financijske poluge sredstava Zajednice davanjem prednosti, što je više moguće, korištenju privatnih izvora financiranja i kako bi se bolje uzela u obzir profitabilnost operacija, oblici pomoći dostupni iz [Europskog fonda za ribarstvo] trebaju biti raznoliki, a stope pomoći diferencirane s ciljem promicanja interesa Zajednice, poticanja uporabe širokog raspona financijskih sredstava te ograničavanja doprinosa [Europskog fonda za ribarstvo] poticanjem uporabe odgovarajućih oblika pomoći.”

- 4 Članak 1. te uredbe naslovljen „Područje primjene” glasi:

„Ovom se Uredbom uspostavlja Europski fond za ribarstvo (dalje u tekstu EFR) i određuje okvir za potporu Zajednice za održivi razvoj sektora ribarstva, ribarskih područja i slatkovodnog ribolova.”

- 5 Članak 3. navedene uredbe, naslovljen „Definicije”, propisuje:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(l) ‚korisnik’: fizička ili pravna osoba koja je krajnji korisnik javne potpore;

[...]”

- 6 Članak 52. Uredbe br. 1198/2006 naslovljen „Intenzitet javne potpore” propisuje:

„Najveći intenzitet javne potpore utvrđen je u tablici u Prilogu II.”

- 7 Članak 54. te uredbe naslovljen „Neakumulacija”, propisuje:

„Izdaci koje sufinancira EFR-a ne mogu primati pomoć iz nekog drugog financijskog instrumenta Zajednice.”

8 U skladu s člankom 55. navedene uredbe, naslovljenim „Prihvatljivost izdataka“:

„1. Izdaci su prihvatljivi za doprinos iz EFR-a ako su ih korisnici uistinu platili između datuma podnošenja operativnog programa [Europskoj] komisiji ili od 1. siječnja 2007., što je prije, i 31. prosinca 2015. Sufinancirane operacije ne smiju biti zaključene prije početnog datuma prihvatljivosti.

2. Odstupajući od stavka 1., doprinosi u naravi, troškovi amortizacije i režijski troškovi mogu se obračunavati kao izdaci koje plaćaju korisnici pri provedbi operacija pod sljedećim uvjetima:

- (a) pravila prihvatljivosti utvrđena stavkom 4. dopuštaju prihvatljivost takvih izdataka;
- (b) iznos izdataka je potkrijepljen računovodstvenim dokumentima koji imaju jednaku dokaznu snagu kao računi;
- (c) u slučaju doprinosa u naravi, sufinanciranje iz EFR-a ne prelazi ukupno prihvatljive izdatke po isključivanju vrijednost takvih doprinosa.

[...]

4. Pravila prihvatljivosti izdataka utvrđuju se na nacionalnoj razini podložno iznimkama koje su predviđene ovom Uredbom. Ona obuhvaćaju sve izdatke koji su prijavljeni u okviru operativnog programa.

[...]”

9 Članak 59. Uredbe br. 1198/2006, naslovljen „Zadaci upravljačkog tijela” propisuje:

„Upravljačko tijelo operativnog programa odgovorno je za upravljanje i provedbu operativnog programa u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i posebno za:

[...]

- (b) potvrdu da su sufinancirani proizvodi i usluge ostvareni, te da su izdaci koje su prijavili korisnici stvarno nastali i da su u skladu s pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima; [...]

[...]”

10 Članak 70. te uredbe, naslovljen „Upravljanje i kontrola”, propisuje:

„1. Države članice su odgovorne za upravljanje i kontrole operativnih programa, osobito provođenjem sljedećih mjera:

- (a) osiguranjem da su sustavi upravljanja i kontrole operativnih programa uspostavljeni u skladu s člancima 57. do 61. te da djeluju učinkovito;

[...]”

- 11 Članak 78. navedene uredbe, naslovljen „Izjava o izdacima”, u stavku 1. propisuje:

„Sve izjave o izdacima uključuju, za svaku prioritetnu os i za svaki cilj, ukupni iznos prihvatljivih izdataka koje plaćaju korisnici u provedbi operacija te pripadajući javni doprinos koji je plaćen ili se mora platiti korisnicima u skladu s uvjetima kojima podliježe javni doprinos. Izdaci koje su platili korisnici moraju biti potkrijepljeni računima s potvrdom uplate ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne snage. [...]”

Uredba (EU) br. 508/2014

- 12 Uredba (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 149, str. 1.) u članku 128. stavku 1. propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 129. stavka 2., uredbe (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007, (EU) br. 1255/2011, i članak 103. Uredbe (EZ) br. 1224/2009 stavljanju se izvan snage s učinkom od 1. siječnja 2014.”

- 13 U skladu s člankom 129. stavkom 2. Uredbe br. 508/2014:

„Ova Uredba ne utječe na nastavak ili izmjenu, uključujući potpuno ili djelomično ukidanje, dotičnih projekata do njihovog dovršetka, ili pomoći koju je odobrila Komisija na osnovi uredbi (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i (EU) br. 1255/2011 i članka 103. Uredbe (EZ) br. 1224/2009 ili drugih zakonskih akata koji se odnose na tu pomoć 31. prosinca 2013., koji se nastavljaju primjenjivati na takve projekte ili pomoći.”

Nizozemsko pravo

- 14 Članak 1:9 Regeling houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Regeling LNV-subsidies) (Uredba o dodjeli potpora ministra poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane), od 14. veljače 2007., naslovljen „Podnošenje zahtjeva za dodjelu potpore”, u verziji koja je bila na snazi na datum nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku, određivao je:

„[...]”

2. Zahtjevu za dodjelu potpore za projekt prilaže se plan projekta u kojem se u svakom slučaju mora navesti:

[...]

c) uravnotežen proračun za projekt, koji je višegodišnji proračun s planom likvidnosti za svaku godinu ako projekt traje dulje od jedne godine, zajedno s pojašnjenjima;

[...]”

- 15 Članak 1:13 te uredbe, naslovljen „Obveze korisnika potpore u okviru projekata”, određivao je:

„1. U slučaju da je potpora dodijeljena za izvršenje projekta, korisnik potpore izvršava taj projekt u skladu s planom projekta, koji je sastavni dio odluke o dodjeli potpore.

[...]

3. Ministar može odobriti izmjenu plana projekta do koje je u međuvremenu došlo, osim u slučaju da se izmjena:

- a) odnosi na ciljeve, opisane u planu projekta;
- b) dovodi do povećanja iznosa potpore ili ukupnog iznosa u kojem se potpora, u skladu s odlukom o njezinoj dodjeli, može odrediti.

4. U slučaju odobrenja, kako je određeno u stavku 3., ministar može izmijeniti odluku o dodjeli potpore kao i obveze naložene korisnicima potpore.

[...]”

16 Članak 1:15 navedene uredbe, naslovljen „Prihvatljivi i neprihvatljivi troškovi”, propisivao je:

„1. Sljedeći troškovi nisu prihvatljivi za potporu:

- a) troškovi za koje su tijela dala ili daju potpore ili su ih na drugi način financirala;
- b) troškovi za koje se ne može dokazati da su izravno povezani s aktivnošću na koju se potpora odnosi;
- c) kamate na zajmove;
- d) troškovi za aktivnosti koje se obavljaju protivno mjerama EZ-a ili nacionalnim pravilima koji se na njih primjenjuju.

[...]

4. Osim pravila predviđenih u ovoj uredbi, ministar može, prilikom otvaranja [mogućnosti podnošenja zahtjeva za potporu], iz članka 1:3 prvog stavka, odrediti detaljnija pravila o troškovima koji su prihvatljivi za potporu.

[...]”

17 U poglavlju 4. iste uredbe, naslovljenom „Ribarstvo”, njegov članak 4:33i, naslovljen „Iznos potpore”, određivao je:

„1. Potpora iznosi najviše 60 % prihvatljivih troškova.

2. Odstupajući od stavka 1., potpora iznosi najviše 40 % prihvatljivih troškova projekata, kako su određeni u skupini 2. i skupini 4. Priloga II. Uredbi br. 1198/2006.

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 UMS, društvo kći Nederlandse Vissersbond (Nizozemsko udruženje ribara), upravlja projektima potpora u sektoru ribarstva. Cilj jednog od tih projekata jest promicanje održivih ulaganja sudjelujućih frizijskih poduzeća za ribolov kozica u novo razvijen ribolovni alat, *sewing* (u daljnjem tekstu: predmetni projekt).

- 19 Povodom UMS-ova zahtjeva, koji je podnesen u ime zaklade i devet ribolovnih poduzeća, ministar je odlukom od 17. kolovoza 2012. (u daljnjem tekstu: odluka o dodjeli potpore) dodijelio potporu u najvišem iznosu od 118 056 eura za taj projekt, koji odgovara 60 % prihvatljivih troškova. Taj je iznos u visini od 50 % financirala pokrajina Frizija (Nizozemska), a 50 % EFR.
- 20 Preostale troškove, tj. one koji su korisnicima te potpore nastali, ali ih se nije moglo smatrati prihvatljivim troškovima, kao i 40 % preostalih prihvatljivih troškova, korisnici navedene potpore morali su financirati na drugi način. U početku preostale su troškove trebali financirati zaklada i devet prethodno navedenih ribolovnih poduzeća. Međutim, ta zaklada i tri od tih devet ribolovnih poduzeća povukli su se iz predmetnog projekta. Kako bi nastavio s potonjim, UMS se stoga obratio Visserijbedrijf J. Seepma (u daljnjem tekstu: Seepma) i VCU TCD BV (u daljnjem tekstu: VCU), ribolovnim poduzećima koja su već uključena u taj projekt, u svojstvu stručnjaka iz prakse odnosno dobavljača *seewinga*, te su mogla pružiti financijski doprinos. Dakle, u skladu s odlukom o dodjeli potpore, njezini korisnici bili su samo šest drugih poduzeća, pri čemu su se Seepma i VCU smatrali trećim osobama koje sudjeluju u tom projektu.
- 21 U praksi se Seepmin financijski doprinos izvršavao odbitkom na računima izdanima za usluge koje je pružila kao stručnjak u praksi. Tako je UMS-ovo potraživanje prema Seepmi, nastalo iz obveze koju je ona preuzela za pružanje financijskog doprinosa, bilo predmet prijetoja s potraživanjem Seepme prema UPS-u za pružene usluge. Tako je UMS Seepmi uplaćivao iznose koji su manji od troškova koji su Seepmi nastali u okviru predmetnog projekta. Kad je riječ o VCU-u nije izvršen nijedan prijetoj, nego su izdani zasebni računi, a odnosili su se na isporuku *seewinga*, koje je UMS platio VCU-a, kao i na financijski doprinos VCU-a, koji je potonji platio UMS-u.
- 22 Nakon što je dodijelio dotičnu potporu ministar je na UMS-ov zahtjev isplatio predujam na temelju računa koje je UMS podnio. Među tim računima također su bili računi koje je Seepma izdala UMS-u, a koji su doveli do prethodno navedenog prijetoja.
- 23 Dopisom od 28. rujna 2015., UMS je od ministra zatražio da nakon izmjene financiranja prilagodi plan proračuna i financiranja predmetnog projekta, koji je sastavni dio odluke o dodjeli potpore.
- 24 Odlukom od 20. siječnja 2016., ministar je odbio taj zahtjev uz obrazloženje da Seepma i VCU nisu supodnositelji zahtjeva i suprimatelji dotične potpore, nego samo partneri tog projekta. U tom smislu smatrao je da se doprinos takvih partnera ili trećih osoba financiranju ne može subvencionirati, jer ti troškovi nisu bili na teret podnositelja zahtjeva za potporu. Stoga prema ministrovu mišljenju, doprinos partnera projekta ili trećih osoba financiranju treba odbiti od prihvatljivih troškova, što dovodi do smanjenja iznosa dodijeljene potpore.
- 25 Odlukom od 21. srpnja 2016. ministar je dopunio obrazloženje svoje odluke od 20. siječnja 2016. upućujući na članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006, iz kojeg proizlazi da su troškovi prihvatljivi samo ako su nastali sâmom korisniku potpore i ako ih je sâm platio.
- 26 UMS je podnio žalbu protiv potonje odluke sudu koji je uputio zahtjev, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska). Taj sud navodi da je ministar prije uključivao financijski doprinos trećih osoba u prihvatljive troškove. Međutim, on je promijenio svoje mišljenje na temelju Komisijinih informacija.
- 27 Kao prvo, navedeni se sud pita je li članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 primjenjiv na odnos subjekta koji odobrava potporu, u ovom slučaju ministra, i korisnika potpore, ili se ta odredba odnosi samo na odnos između Europske unije i dotične države članice, u kojem bi slučaju nacionalni propis bio relevantan za potrebe prihvatljivosti troškova predmetnog projekta. Međutim, prema navodu tog suda taj propis ne propisuje da troškovi nisu prihvatljivi zbog toga što ih je snosila treća osoba.

- 28 Ako Sud odgovori da je ta odredba primjenjiva na odnos između subjekta koji odobrava potporu i korisnika potpore, kao drugo se postavlja pitanje, mogu li se troškovi koje je snosila treća osoba, ovisno o slučaju prijebijem, smatrati izdacima koje je korisnik potpore uistinu platio, u smislu tog članka 55. stavka 1.
- 29 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, ako iz odgovora Suda proizađe da je ministrovu tumačenje članka 55. Uredbe br. 1198/2006 ispravno, on bi morao također odlučiti o pitanju mogu li se valjano istaknuti nacionalno načelo zaštite legitimnih očekivanja i načelo pravne sigurnosti, u okolnostima u kojima je ministar prilikom dodjele predujma smatrao da financijski doprinosi trećih osoba čine prihvatljive troškove, ali je promijenio svoje stajalište zbog Komisijina različitog tumačenja prava Unije.
- 30 U tim je okolnostima College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 primjenjiv na odnos između subjekta koji odobrava potporu, u ovom slučaju ministra, i korisnika (primatelja potpore)?
2. U slučaju odgovora na prvo pitanje da je članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 primjenjiv na odnos između subjekta koji odobrava potporu i korisnika: mogu li se izdaci, koje je platila treća osoba (prijebijem ili na drugi način), smatrati izdacima koje je korisnik uistinu platio, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006?
3. U slučaju odgovora na drugo pitanje da izdatke, koje je platila treća osoba (prijebijem ili na drugi način), ne treba smatrati izdacima koje je korisnik uistinu platio, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006:
- (a) znači li praksa, u okviru koje je subjekt koji odobrava potporu doprinose trećih osoba dosljedno smatrao izdacima koje je korisnik uistinu platio, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006, da od korisnika nije moguće očekivati da prepozna da subjekt koji odobrava potporu pogrešno tumači članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006, tako da on ima pravo na potporu kako mu je dodijeljena, i
- (b) treba li tada doprinos trećih osoba uključiti u izdatke koje je korisnik uistinu platio, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006 (u kojem slučaju se potpora određuje u višem iznosu), ili
- (c) treba odustati od povrata neosnovano dodijeljene potpore s obzirom na načela zaštite legitimnih očekivanja i/ili načela pravne sigurnosti?
- (d) Ima li u tom pogledu razlike ako je subjekt koji odobrava potporu, kao u predmetnom slučaju, dodijelio predujam za potporu?”

O prethodnim pitanjima

- 31 Uvodno valja navesti da je od 1. siječnja 2014. Uredba br. 1198/2006 stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 508/2014. Međutim iz tumačenja članka 128. stavka 1. u vezi s člankom 129. stavkom 2. potonje uredbe proizlazi da se Uredba br. 1198/2006 nastavlja primjenjivati na odobrene projekte na koje se primjenjivala *ratione temporis* sve do njihova dovršetka. Stoga projekt koji je predmet glavnog postupka ostaje uređen potonjom uredbom.

Prvo pitanje

- 32 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 primjenjiv na odnos između upravljačkog tijela operativnog programa, poput ministra, i korisnika potpore dodijeljene iz EFR-a, tako da se tu odredbu može istaknuti protiv potonjeg.

- 33 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja podsjetiti da je u skladu s člankom 288. drugim stavkom UFEU-a uredba obvezujuća u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama. Tako zbog svoje naravi i funkcije u sustavu izvorâ prava Unije odredbe uredba imaju u nacionalnim pravnim sustavima načelno izravan učinak, bez potrebe da nacionalna tijela poduzimaju provedbene mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 34 U mjeri u kojoj provedba određenih odredaba uredbe to zahtijeva, države članice mogu donositi mjere za njezinu provedbu ako se njima ne priječi njezina izravna primjenjivost, ne prikriva njezina priroda pravnog akta Unije te ako se njima precizira provođenje margine prosudbe koja im je dodijeljena navedenom uredbom, ostajući istodobno u okvirima njezinih odredaba (vidjeti u tom smislu presudu od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 27. i 28. i navedenu sudsku praksu).
- 35 U tom pogledu, upravo upućujući na relevantne odredbe predmetne uredbe, tumačene s obzirom na njezine ciljeve, valja odrediti zabranjuju li, nameću ili omogućuju državama članicama da obustave određene provedbene mjere te, osobito u tom posljednjem slučaju, je li predmetna mjera unutar okvira diskrecijske ovlasti koja je priznata svakoj državi članici (presuda od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 36 Također valja podsjetiti da sve odredbe prava Unije koje ispunjavaju uvjete za izravni učinak obvezuju sva tijela država članica, tj. ne samo nacionalne sudove nego i sva upravna tijela, uključujući i decentralizirana tijela, te su ih ta tijela dužna primjenjivati (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 90. i navedena sudska praksa).
- 37 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, upravna tijela i nacionalni sudovi, koji u okviru svoje nadležnosti moraju primijeniti odredbe prava Unije, imaju dužnost osigurati puni učinak tih pravnih pravila (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 91. i navedena sudska praksa).
- 38 Kad je riječ o Uredbi br. 1198/2006, valja istaknuti da su na temelju njezina članka 70. stavka 1. točke (a) države članice odgovorne za osiguranje upravljanja i kontrole operativnih programa, osobito osiguranjem da su sustavi upravljanja i kontrole operativnih programa uspostavljeni u skladu s člancima 57. do 61. te uredbe.
- 39 S tim u vezi, iz članka 59. točke (b) navedene uredbe proizlazi da je upravljačko tijelo operativnog programa odgovorno za potvrdu da su izdaci koje su prijavili korisnici stvarno nastali i da su u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravilima.
- 40 Kad je riječ o pravilima prihvatljivosti izdataka, članak 55. stavak 4. Uredbe br. 1198/2006 propisuje da se ona utvrđuju na nacionalnoj razini podložno iznimkama koje su predviđene tom uredbom. Članak 55. stavak 1. navedene uredbe, koji propisuje da su izdaci prihvatljivi za doprinos iz EFR-a samo ako su ih korisnici uistinu platili između datuma podnošenja operativnog programa Komisiji ili 1. siječnja 2007., što je prije, i 31. prosinca 2015., jest takva iznimka. Naime, ne dovodeći u pitanje primjenu pravila o odstupanju od prava Unije, poput članka 55. stavka 2. te uredbe, ta se odredba protivi tomu da se izdaci koji ne ispunjavaju te zahtjeve smatraju prihvatljivima za doprinos iz EFR-a.
- 41 Prema tome, iako je na temelju članka 55. stavka 4. Uredbe br. 1198/2006, na državama članicama da utvrde pravila prihvatljivosti izdataka, margina prosudbe koja im je priznata određena je člankom 55. stavkom 1. te uredbe koji je u pogledu svojeg sadržaja bezuvjetan i dovoljno precizan i stoga ispunjava uvjete koji se zahtijevaju kako bi proizveo izravan učinak.

- 42 Naime, time što članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 propisuje da su izdaci prihvatljivi za doprinos iz EFR-a ako su ih korisnici uistinu platili tijekom razdoblja predviđenog tom odredbom, ona nedvojbeno postavlja zahtjev za koji nije potrebna nikakva diskrecijska provedbena mjera i državama članicama daje marginu prosudbe samo u slučajevima koji su konkretno obuhvaćeni člankom 55. stavkom 2. te uredbe, a koji međutim nisu relevantni u ovom slučaju.
- 43 Stoga kada su prijavljeni troškovi uređeni člankom 55. stavkom 1. Uredbe br. 1198/2006, nadležno nacionalno tijelo dužno je zahtijevati da su te troškove korisnici uistinu platili, u smislu te odredbe, pozivajući se izravno na nju.
- 44 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 treba tumačiti na način da je primjenjiv na odnos između upravljačkog tijela operativnog programa i korisnika potpore dodijeljene iz EFR-a, tako da se ta odredba može istaknuti protiv tog korisnika.

Drugo pitanje

- 45 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se iznos koji je fakturiran korisniku potpore dodijeljene iz EFR-a i koji je on platio smatrati izdatkom koji je uistinu platio, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006, čak i ako je treća osoba koja je fakturirala taj iznos također pružila financijski doprinos subvencioniranom projektu, bilo izvršenjem prijetoja potraživanja prema korisniku i korisnikova potraživanja prema njoj, koje je nastalo iz obveze za pružanje doprinosa koju je preuzela, bilo izdavanjem zasebnog računa.
- 46 Najprije valja zaključiti da se na to pitanje ne može odgovoriti na temelju samog teksta članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006.
- 47 Naime, u skladu s tom odredbom i imajući u vidu osobito upotrebu izraza „uistinu platili”, navedenu se odredbu može tumačiti na način da se, kako bi se odredila prihvatljivost izdataka u obzir moraju uzeti svi financijski tokovi između korisnika potpore i njegova dobavljača ili njegova pružatelja usluga, tako da je prihvatljiv samo iznos koji potonji fakturira nakon odbitka financijskog doprinosa koji je učinio. Taj bi se doprinos tako smatrao popustom na cijenu proizvoda ili pružene usluge.
- 48 Međutim, tekst članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006 također se može razumjeti na način da je činjenica da postoji potraživanje dobavljača ili pružatelja usluge prema korisniku, i da ga je potonji podmirio, dovoljna za zaključak da postoji izdatak koji je „uistinu plati[o]”, a to što je usporedno s time učinjen financijski doprinos u tom pogledu nije relevantno.
- 49 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presude od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 41. i navedena sudska praksa, od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 51. i od 19. rujna 2019., Gesamtverband Autoteile-Handel, C-527/18, EU:C:2019:762, t. 30.).
- 50 Kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006, valja istaknuti da, osim u slučaju iz članka 54. te uredbe, u kojem izdaci koje sufinancira EFR ne mogu primati pomoć iz nekog drugog financijskog instrumenta Unije, navedena uredba ne sprečava korisnika potpore dodijeljene iz EFR-a da primi doprinose trećih osoba, kojima pokriva izdatke povezane s dotičnim projektom.

- 51 Suprotno onomu na što se poziva sud koji je uputio zahtjev, osobito se ne može zaključiti iz članka 52. Uredbe br. 1198/2006 da se projekt može financirati samo javnim potporama, s jedne strane, i vlastitim sredstvima korisnika potpora dodijeljenih iz EFR-a, s druge strane. Naime, taj se članak odnosi samo na ograničenje ukupnog iznosa javnog doprinosa, ne dovodeći u pitanje načine financiranja dotičnog projekta.
- 52 Usto, Uredba br. 1198/2006 prihvatljivost izdataka ni na koji način ne čini ovisnim o načinu financiranja određenog projekta, tako da načini koje je izabrao korisnik takvih potpora za financiranje svojih izdataka nemaju utjecaj na pitanje jesu li potonji prihvatljivi za doprinos iz EFR-a. Stoga činjenica da treća osoba daje financijski doprinos kao takva nije relevantna za potrebe određivanja visine izdataka koje je navedeni korisnik uistinu platio, u smislu članka 55. stavka 1. te uredbe.
- 53 Svako drukčije tumačenje protivilo bi se ciljevima koje slijedi Uredba br. 1198/2006, s obzirom na to da iz njezine uvodne izjave 16. proizlazi da valja dati prednost, što je više moguće, korištenju privatnih izvora financiranja i poticati uporabu širokog raspona financijskih sredstava.
- 54 U tim okolnostima, činjenica da postoji potraživanje dobavljača ili pružatelja usluga prema korisniku potpore dodijeljene iz EFR-a, i da je taj korisnik podmirio to potraživanje, dovoljna je za zaključak da postoji izdatak koji je „uistinu plati[o]”, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006, a okolnost da je treća osoba također dala financijski doprinos subvencioniranom projektu nije relevantna.
- 55 U tom kontekstu, nisu relevantni načini prema kojima je dotični financijski doprinos pružen. On se, među ostalim, mogao učiniti tako da se odbije od iznosa koji je fakturiran navedenom korisniku, pri čemu je potraživanje potonjeg prema trećoj osobi, nastalo iz obveze koju je potonja preuzela, bilo predmet prijeba s potraživanjem treće osobe prema korisniku za isporuku proizvoda ili pružanje usluge. Međutim, svaki izdatak i svaki doprinos moraju se, kao što to zahtijeva članak 78. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006, valjano opravdati računima s potvrdom uplate ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne snage, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 56 U tom pogledu, na tom je sudu osobito da ispita, posredstvom dokaza koji su mu podneseni, je li doista riječ o doprinosu financiranju dotičnog projekta, koji nema utjecaj na visinu izdataka koji su uistinu plaćeni, u smislu članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1198/2006, ili je u stvarnosti riječ o popustu na cijenu proizvoda ili pružene usluge, koji dovodi do smanjenja izdataka koje je korisnik potpore dodijeljene iz EFR-a uistinu platio.
- 57 S obzirom na prethodna razmatranja na drugo pitanje valja odgovoriti na način da članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 treba tumačiti na način da se iznos koji je fakturiran korisniku potpore dodijeljene iz EFR-a i koji je on platio može smatrati izdatkom koji je uistinu platio, u smislu te odredbe, čak i ako je treća osoba koja je fakturirala taj iznos također pružila financijski doprinos subvencioniranom projektu, bilo izvršenjem prijeba potraživanja prema korisniku i korisnikova potraživanja prema njoj, koje je nastalo iz obveze za pružanje doprinosa koju je preuzela, bilo izdavanjem zasebnog računa, pod uvjetom da su dotični izdatak i doprinos valjano opravdani računima s potvrdom uplate ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne snage, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Treće pitanje

- 58 Uzimajući u obzir odgovor dan na drugo pitanje, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje.

Troškovi

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 55. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1198/2006 od 27. srpnja 2006. o Europskom fondu za ribarstvo treba tumačiti na način da je primjenjiv na odnos između upravljačkog tijela operativnog programa i korisnika potpore dodijeljene iz Europskog fonda za ribarstvo, tako da se ta odredba može istaknuti protiv tog korisnika.**
2. **Članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1198/2006 treba tumačiti na način da se iznos koji je fakturiran korisniku potpore dodijeljene iz Europskog fonda za ribarstvo i koji je on platio može smatrati izdatkom koji je uistinu platio, u smislu te odredbe, čak i ako je treća osoba koja je fakturirala taj iznos također pružila financijski doprinos subvencioniranom projektu, bilo izvršenjem prijeboja potraživanja prema korisniku i korisnikova potraživanja prema njoj, koje je nastalo iz obveze za pružanje doprinosa koju je preuzela, bilo izdavanjem zasebnog računa, pod uvjetom da su dotični izdatak i doprinos valjano opravdani računima s potvrdom uplate ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne snage, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

Potpisi