



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

3. rujna 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Strukturni fondovi – Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija – Uredba (EZ) br. 1260/1999 – Članak 38. – Uredba (EZ) br. 2792/1999 – Članak 19. – Ribarstvo – Sudski postupak na nacionalnoj razini – Obveza države članice da poduzme mjere koje su potrebne da se osigura odgovarajuća provedba odluke o dodjeli pomoći nakon što je sudski postupak okončan“

U predmetu C-410/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva), odlukom od 25. lipnja 2013., koju je Sud zaprimio 19. srpnja 2013., u postupku

„Baltlanta“ UAB

protiv

Lietuvos valstybė,

uz sudjelovanje:

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, J. L. da Cruz Vilaça, J.-C. Bonichot i A. Arabadjiev, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za litavsku vladu, D. Kriauciūnas i G. Taluntytė, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, Z. Malušková i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: litavski

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

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 38. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima (SL L 161, str. 1.), članka 19. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2792/1999 od 17. prosinca 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila i postupaka u vezi sa strukturnom pomoći Zajednice u području ribarstva (SL L 337, str. 10.), kao i odjeljaka 6. i 7. smjernica o okončanju pomoći (2000.-2006.) iz strukturnih fondova, usvojenih Odlukom Komisije COM(2006)3424 *final* od 1. kolovoza 2006. (u daljnjem tekstu: smjernice Komisije).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između „Baltlanta“ UAB, društva s ograničenom odgovornošću osnovanog u skladu s litavskim pravom (u daljnjem tekstu: Baltlanta) i Lietuvos valstybė (litavske države), zbog zahtjeva tog društva za naknadu imovinske i neimovinske štete koju je pretrpjelo jer je bilo spriječeno dobiti financijsku pomoć iz strukturnih fondova Europske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1260/1999

- 3 Uvodna izjava 52. Uredbe br. 1260/1999 glasi:

„budući da treba odrediti odgovornost država članica za traženje i ispravljanje nepravilnosti i kršenja, te odgovornost Komisije u slučajevima u kojima države članice ne ispunjavaju svoje obveze“. [*neslužbeni prijevod*]

- 4 Članak 8. stavci 3. i 4. te uredbe glase:

„3. Primjenom načela supsidijarnosti provedba pomoći je na prikladnoj teritorijalnoj razini odgovornost država članica sukladno sporazumima koji su specifični za svaku državu članicu i ne dovodeći u pitanje ovlasti Komisije, osobito za provedbu općeg proračuna Europskih zajednica.

4. Države članice surađuju s Komisijom kako bi se osiguralo da se fondovi Zajednice koriste u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.“ [*neslužbeni prijevod*]

- 5 Člankom 9. navedene uredbe pojmovi „razvojni plan“ i „aktivnost“ definirani su na sljedeći način:

Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(b) ‚razvojni plan‘ (u daljnjem tekstu: plan): podrazumijeva analizu stanja koju provodi država članica u svjetlu ciljeva iz članka 1. i prioriternih potreba za postizanje tih ciljeva, zajedno sa strategijom, planiranim akcijskim prioritetima, njihovim posebnim ciljevima i povezanim indikativnim financijskim sredstvima;

[...]

(k) „aktivnost”: podrazumijeva bilo koji projekt ili aktivnost koju provode krajnji korisnici pomoći“. *[neslužbeni prijevod]*

6 U skladu s člankom 30. stavcima 1., 2. i 4. iste uredbe:

„1. Izdaci povezani s aktivnostima prihvatljivi su za doprinos iz fondova jedino ako su te aktivnosti sastavni dio odnosne pomoći.

2. Izdatak se ne smatra prihvatljivim za doprinos iz fondova ako ga krajnji korisnik plati prije dana na koji je Komisija zaprimila zahtjev za pomoć. Taj datum predstavlja polaznu točku za prihvatljivost izdatka.

Krajnji datum za prihvatljivost izdatka utvrđuje se odlukom o dodjeli doprinosa iz fondova. Odnosi se na plaćanja krajnjeg korisnika. Komisija ga može produljiti na opravdani zahtjev države članice u skladu s člancima 14. i 15.

[...]

4. Države članice osiguravaju da aktivnost zadrži doprinos iz fondova samo ako ta aktivnost, u roku od pet godina od dana odluke mjerodavnih nacionalnih tijela ili upravnog tijela o doprinosu iz fondova, ne doživi značajnu promjenu koja:

a) utječe na njezinu narav ili uvjete provedbe ili daje nedopuštenu prednost nekom poduzetniku ili javnom tijelu

i

b) rezultira ili promjenom naravi vlasništva infrastrukturnog objekta, ili prestankom ili premještanjem proizvodne aktivnosti.

Države članice obavještavaju Komisiju o svakoj takvoj izmjeni. U slučaju takve izmjene primjenjuje se članak 39.“ *[neslužbeni prijevod]*

7 Članak 38. Uredbe br. 1260/1999 predviđa:

„1. Ne dovodeći u pitanje odgovornost Komisije za provedbu općeg proračuna Europskih zajednica, države članice preuzimaju odgovornost u prvom redu za financijski nadzor pomoći. U tu svrhu, mjere koje poduzimaju uključuju:

(a) provjeru da su sustavi upravljanja i kontrole uspostavljeni i da se provode na način da osiguravaju da se fondovi Zajednice koriste učinkovito i pravilno;

[...]

(e) sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti, obavješćivanje Komisije o istima, u skladu s propisima na snazi, i informiranje Komisije o napretku upravnih i sudskih postupaka;

[...]

h) povrat svih iznosa koji su izgubljeni kao posljedica otkrivene nepravilnosti i, prema potrebi, naplata zateznih kamata.

[...]

3. Komisija i države članice na temelju dvostranih upravnih sporazuma surađuju u koordinaciji planova, metoda i provedbe nadzora kako bi se što više povećala korisnost provedenih nadzora. Oni bez odgode razmjenjuju rezultate provedenih nadzora.

Najmanje jednom godišnje, a u svakom slučaju prije godišnjeg pregleda iz članka 34. stavka 2., ispituje se i vrednuje sljedeće:

[...]

(c) financijski učinak utvrđenih nepravilnosti, već poduzeti koraci ili koraci koji su još potrebni za njihovo ispravljanje i, po potrebi, prilagodbe sustava upravljanja i kontrole.

4. Nakon ovog ispitivanja i vrednovanja, i ne dovodeći u pitanje mjere koje država članica mora na temelju ovog članka i članka 39. poduzeti bez odgode, Komisija može iznijeti svoje primjedbe, posebice u vezi s financijskim učinkom svih utvrđenih nepravilnosti. Te primjedbe upućuju se državi članici i tijelu za upravljanje odnosnom pomoći. Primjedbama se prilažu, prema potrebi, zahtjevi za korektivnim mjerama za ispravljanje uočenih nepravilnosti koje još nisu ispravljene. Država članica ima mogućnost komentirati te primjedbe.

[...]

5. Ne dovodeći u pitanje odredbe ovog članka, Komisija može nakon odgovarajuće provjere u cijelosti ili djelomično suspendirati međuplaćanje ako utvrdi da je predmetni izdatak povezan s ozbiljnom nepravilnošću koja nije ispravljena i da je potrebno odmah poduzeti određene mjere. Komisija obavještava odnosnu državu članicu o poduzetim mjerama i razlozima za njihovo poduzimanje. Ako nakon pet mjeseci i dalje postoje razlozi za suspenziju ili ako odnosna država članica nije obavijestila Komisiju o poduzetim mjerama za ispravljanje ozbiljne nepravilnosti, primjenjuju se odredbe članka 39.

[...]“ *[neslužbeni prijevod]*

8. Sukladno članku 39. stavku 1. te uredbe:

„Države članice su te koje su u prvom redu odgovorne za istraživanje nepravilnosti i djelovanje kad je utvrđena veća izmjena koja utječe na narav ili uvjete provedbe ili nadzora pomoći te za izvršavanje potrebnih financijskih ispravaka.

Države članice provode potrebne financijske ispravke u vezi s pojedinim ili sustavnim nepravilnostima. Obavljeni ispravci države članice sastoje se od ukidanja svih ili dijela doprinosa Zajednice. Država članica može fondove Zajednice oslobođene na ovaj način ponovno koristiti za odnosnu pomoć, u skladu s postupcima koji će se definirati temeljem članka 53. stavka 2.“ *[neslužbeni prijevod]*

9. Primjenom članka 107. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.) stavljena je izvan snage Uredba br. 1260/1999 s učinkom od 1. siječnja 2007. Članak 105. stavak 1. Uredbe br. 1083/2006 određuje:

„Ova Uredba ne utječe na nastavak ili izmjenu, uključujući potpuno ili djelomično ukidanje, pomoći koju sufinanciraju strukturni fondovi ili projekta koji sufinancira Kohezijski fond i koji odobrava Komisija na osnovi [Uredbe br. 1260/1999] ili na osnovi drugog zakonodavstva koje se na dan 31. prosinca 2006. primjenjuje na predmetnu pomoć, te koje se posljedično i nakon tog primjenjuje na predmetnu pomoć ili predmetne projekte sve do njihova zaključenja.“

Uredba (EZ) br. 438/2001

- 10 Članak 4. podstavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 438/2001 od 2. ožujka 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1260/1999 u vezi sa sustavima upravljanja i kontrole za pomoć dodijeljenu iz strukturnih fondova (SL L 63, str. 21.) propisivao je:

„Sustavi upravljanja i kontrole uključuju postupke za provjeru isporuke sufinanciranih proizvoda i usluga te istinitost prijavljenih izdataka, kao i za osiguranje da su ispunjeni uvjeti uspostavljeni odgovarajućom odlukom Komisije donesenom na temelju članka 28. [Uredbe br. 1260/1999] i poštovana nacionalna pravila i pravila Zajednice koja su na snazi i odnose se osobito na prihvatljivost izdataka za pomoć iz strukturnih fondova u okviru predmetne pomoći, javnu nabavu, državne potpore (uključujući pravila koja se odnose na kumulaciju potpora), zaštitu okoliša i jednakost između muškaraca i žena.“ *[neslužbeni prijevod]*

- 11 Primjenom članka 54. i 55. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe br. 1083/2006 i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL L 371, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 94.) stavljena je izvan snage Uredba br. 438/2001 s učinkom od 16. siječnja 2007. Članak 54. stavak 1. Uredbe br. 1828/2006 određuje:

„[...]

[Odredbe Uredbe br. 438/2001] nastavljaju se primjenjivati na pomoć odobrenu na temelju Uredbe [br. 1260/1999].“

Uredba br. 2792/1999

- 12 Članak 19. Uredbe br. 2792/1999, naslovljen „Prijavljivanje programa potpore“, u svojoj prvotnoj verziji glasio je:

„1. Države članice Komisiji prijavljuju programe potpora predviđene u planovima iz članka 3. stavka 3. i definirane u članku 9. točki (b) [Uredbe br. 1260/1999], u skladu s člancima 87., 88. i 89. Ugovora.

2. U okviru područja primjene ove uredbe države članice mogu uvesti dodatne mjere potpore koje podliježu uvjetima ili pravilima različitim od onih utvrđenih ovom uredbom ili se odnose na iznose koji prelaze najviše iznose iz priloga IV., pod uvjetom da su u skladu s člancima 87., 88. i 89. Ugovora.“ *[neslužbeni prijevod]*

- 13 Uredba br. 2792/1999 izmijenjena je osobito Uredbom Vijeća br. 2369/2002 od 20. prosinca 2002. (SL L 358, str. 49.) koja je stupila na snagu 1. siječnja 2003.

- 14 Uvodna izjava 11. Uredbe br. 2369/2002 glasi:

„Članci 87., 88. i 89. Ugovora trebaju se primjenjivati na potpore koje su države članice dodijelile sektoru ribarstva i akvakulture. Međutim, kako bi Komisija ubrzala vraćanje sredstava koje su dale države članice, potrebno je da se od prethodnog načela predvidi iznimka za obvezno financijsko sudjelovanje država članica u mjerama koje sufinancira Zajednica i koje su predviđene razvojnim planovima definiranim Uredbom [br. 1260/1999].“ *[neslužbeni prijevod]*

- 15 Članak 1. točka 3. (b) Uredbe br. 2369/2002 određivao je da se članak 3. stavak 3. Uredbe br. 2792/1999 zamjenjuje sljedećim tekstom:

„Razvojni planovi definirani člankom 9. točkom (b) Uredbe [br. 1260/1999] dokazuju da su javne potpore nužne za postizanje ciljeva kojima se teži i osobito da se bez javnih potpora predmetna ribarska plovila ne mogu modernizirati te da planirane mjere ne ugrožavaju održivost ribarstva.

[...]“ *[neslužbeni prijevod]*

- 16 Članak 1. točka 15. Uredbe br. 2369/2002 predviđao je da članak 19. Uredbe br. 2792/1999 treba zamijeniti sljedećim tekstom:

„Obvezna financijska pomoć i državna potpora

1. Ne dovodeći u pitanje stavak 2. ovog članka, članci 87., 88. i 89. Ugovora primjenjuju se na potporu koju države članice dodjeljuju sektoru ribarstva i akvakulture.

2. Članci 87., 88. i 89. Ugovora ne primjenjuju se na obvezne financijske doprinose država članica mjerama koje sufinancira Zajednica i koje su predviđene kao dio razvojnih planova iz članka 3. stavka 3. ove uredbe i definiranih člankom 9. točkom (b) [Uredbe br. 1260/1999] ili člankom 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2370/2002 od 20. prosinca 2002. [kojom se uvodi izvanredna mjera Zajednice za rashodovanje ribarskih plovila (SL L 358, str. 57.)].

3. S mjerama koje predviđaju javno financiranje koje nadilazi odredbe ove Uredbe ili Uredbe [br. 2370/2002] u pogledu obveznog financijskog sudjelovanja, koje predviđa stavak 2., postupit će se u cijelosti na temelju stavka 1.“ *[neslužbeni prijevod]*

- 17 Primjenom članka 104. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1198/2006 od 27. srpnja 2006. o Europskom fondu za ribarstvo (SL L 223, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 5., str. 96.) stavljena je izvan snage Uredba br. 2792/1999 s učinkom od 1. siječnja 2007. Članak 103. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1198/2006 određuje:

„Ova Uredba ne utječe na nastavak ili izmjenu, uključujući potpuno ili djelomično ukidanje pomoći koju je odobrila Komisija na osnovi [Uredbe br. 2792/99] ili na osnovi drugog zakonodavstva koje se na dan 31. prosinca 2006. primjenjuje na predmetnu pomoć, te koje se posljedično i nakon tog primjenjuje na predmetnu pomoć do njenog zaključenja.“

Smjernice Komisije

- 18 Odjeljci 6. i 7. smjernica Komisije glase:

„6. Projekti koji su na dan zaključenja nezavršeni i neoperativni

Upravljačko tijelo, posredničko tijelo, tijelo za plaćanja i država članica dužni su osigurati isporuke sufinanciranih proizvoda i usluga te jamčiti stvarnost i točnost prijavljenih izdataka, u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

Država članica u završnom izvješću mora napraviti popis aktivnosti po pojedinim mjerama koje su na dan zaključenja nezavršene ili neoperativne, s obzirom na navedene ciljeve aktivnosti, odluku o odobrenju pomoći i svaki uvjet koji je vezan za aktivnost [...]. Taj popis mora navoditi:

- *aktivnosti koje neće biti sufinancirane sredstvima Zajednice u sljedećem programskom razdoblju*: država članica mora o vlastitom trošku završiti ili učiniti operativnim sve nezavršene ili neoperativne aktivnosti najkasnije dvije godine nakon proteka roka za dostavu završnog izvješća. Država članica mora nakon proteka tog dvogodišnjeg razdoblja javiti Komisiji je li svaki od tih projekata završen ili je li postao operativan. Što se tiče aktivnosti koje nisu završene ili nisu postale operativne istekom navedenog razdoblja, Komisija će poduzeti potrebne mjere za povrat sredstava Zajednice;
- *aktivnosti čije je sufinanciranje predviđeno sredstvima Zajednice u sljedećem programskom razdoblju*: tijela država članica moraju odvojeno i detaljno opisati aktivnost za svako programsko razdoblje. Aktivnost se treba podijeliti na najmanje dvije različite faze, financijske i fizičke ili razvojne faze, koje se mogu identificirati i koje odgovaraju dvama predmetnim , oblicima pomoći'. To se mora učiniti kako bi se osigurala transparentna provedba i praćenje i kako bi se olakšale kontrole. Ako prvi dio aktivnosti nije završen ili operativan u prvom programskom razdoblju, izdaci vezani uz njezino ostvarenje ili početak rada mogu se prihvatiti u drugom programskom razdoblju, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti sufinanciranja i prihvatljivosti (uvršćavanje u drugi program, pravno i financijsko obvezivanje odlukom odgovornog tijela). U tom slučaju država članica mora osigurati da se isti radovi ne financiraju dvaput sredstvima Zajednice. [neslužbeni prijevod]

7. Aktivnosti koje su suspendirane zbog sudskih ili upravnih postupaka

Za svaku aktivnost koja je predmet sudskog postupka ili žalbe u upravnom postupku koja ima suspenzivne učinke, država članica mora prije proteka roka za dostavu ovjerene završne izjave o izdacima, uključujući zahtjev za završno plaćanje i završno izvješće o provedbi programa, odlučiti mora li se aktivnost, potpuno ili djelomično:

- povući iz programa i/ili zamijeniti drugom aktivnošću (u slučaju prekomjernog programiranja) prije proteka roka; nakon što je Komisija obaviještena o povlačenju ili zamjeni aktivnosti, država članica ostaje odgovorna za sve protuučinke nastale zbog povlačenja ili zamjene odnosnih aktivnosti, poput financijskih posljedica ili nepovratnih dužnih iznosa; ili
- zadržati u programu. Nakon dostave ovjerene završne izjave o izdacima programa aktivnost koja je predmet sudskog postupka ili žalbe u upravnom postupku i ima suspenzivne učinke ne može biti zamijenjena ni drugom aktivnošću uključenom u prekomjerno programiranje koja je mogla biti završena prije krajnjeg roka za prihvatljivost izdataka.

Zamjenske aktivnosti moraju biti odabrane u skladu s člankom 9. stavkom 2. točkom (b) ii. [Uredbe br. 438/2001]. Države članice moraju osigurati da zamjenske aktivnosti budu u skladu sa svim primjenjivim europskim i nacionalnim propisima uključujući, ali ne isključivo, pravila koja su primjenjiva na sustave upravljanja i kontrole, prihvatljivost, informiranje i oglašavanje kao i na pravila o sklapanju ugovora o javnim radovima, pravila o tržišnom natjecanju i pravila o okolišu.

[...]" [neslužbeni prijevod]

Litavsko pravo

- 19 Točka 16. smjernica za podnositelje zahtjeva koji podnose projekte za dodjelu financijske pomoći u 2007. u skladu s mjerom „Aktivnosti vezane uz ribarsku flotu“, područje pomoći „Konačno povlačenje ribarskih plovila iz ribolovnih aktivnosti“, prioritetne osi „Ruralni razvoj i ribarstvo“ unutar jedinstvenog litavskog programskog dokumenta (SPD) za 2004.-2006. [Gairės pareiškėjams, teikiantiems projektus paramai gauti 2007 metais pagal Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) Kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Veikla, susijusi su žvejybos laivynu“ veiklos sritį „Laivų žvejybinės veiklos nutraukimas visam laikui“], koja je odobrena odlukom Ministarstva poljoprivrede br. 3D-96 od 28. veljače 2007. (u daljnjem tekstu: smjernice Ministarstva poljoprivrede), određuje:

„[u] tom se pozivu za podnošenje ponuda, u skladu s mjerom „Aktivnosti vezane uz ribarsku flotu“, područje pomoći „Konačno povlačenje ribarskih plovila iz ribolovnih aktivnosti“ unutar SPD-a predviđa dodijeliti sredstva potpore u iznosu od 8.000.000 LTL (osam milijuna litavskih litasa).“

- 20 Točka 23.4.5 smjernica Ministarstva poljoprivrede glasi:

„Plovilo je ribarilo na moru (to jest bilo je na moru u svrhu ribolova) najmanje 75 dana tijekom svakog od posljednjih dvaju razdoblja od 12 mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva (ta razdoblja počinju teći na dan koji prethodi danu registracije zahtjeva u agenciji), ili je bilo na moru u svrhu ribolova najmanje onoliko dana koliko čini 80% od ukupnog broja dana koji je tom plovilu dopušten u skladu s nacionalnim pravom.“

- 21 Točka 114. pravila o upravljanju i financiranju mjera jedinstvenog litavskog programskog dokumenta za 2004.-2006. kao i projekata koji se financiraju u okviru tih mjera (Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklės), odobrenih odlukom Ministarstva financija br. 1K-033 od 28. siječnja 2004. određuje da „[p]osrednička i provedbena tijela sklapaju ugovor o potpori s podnositeljima zahtjeva za čije je projekte odlučeno da će im biti dodijeljena financijska pomoć“.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 22 Nakon poziva za podnošenje prijava objavljenog u razdoblju od 9. do 30. ožujka 2007. u skladu s mjerom „Aktivnosti vezane uz ribarsku flotu“, područje pomoći „Konačno povlačenje ribarskih plovila iz ribolovnih aktivnosti“, prioritetne osi „Ruralni razvoj i ribarstvo“ unutar SPD-a, podnesena su tri zahtjeva za financijsku pomoć, među kojima i onaj Baltlante.
- 23 Baltlanta je 15. ožujka 2007. podnijela zahtjev za financijsku pomoć od 8.000.000 LTL za projekt „Konačno povlačenje ribarskog plovila *Kiras-1* iz ribolovnih aktivnosti“.
- 24 Svi zahtjevi za financijsku pomoć trebali su biti podneseni u skladu sa smjericama Ministarstva poljoprivrede.
- 25 Odlukom od 3. kolovoza 2007. Nacionalinė mokėjimo agentura (nacionalna agencija za plaćanje pri Ministarstvu poljoprivrede, u daljnjem tekstu: agencija) odbila je zahtjev Baltlante zato što podneseni projekt nije udovoljavao kriteriju prihvatljivosti predviđenom u točki 23.4.5 smjernica Ministarstva poljoprivrede jer je iz preliminarne kaznene istrage proizlazilo da su podaci o ribolovnim aktivnostima plovila *Kiras-1* koje je Baltlanta dostavila bili netočni.

- 26 Budući da ni preostala dva zahtjeva koja su bila podnesena u okviru poziva za podnošenje prijava objavljenog u razdoblju od 9. do 30. ožujka 2007. nisu udovoljavala kriteriju prihvatljivosti, nedodijeljeni iznos od 8.000.000 LTL razdijeljen je između kolovoza 2007. i lipnja 2008. zahtjevima koji su podneseni na temelju drugih poziva za podnošenje prijava.
- 27 Baltlanta je pobijala odluku agencije od 3. kolovoza 2007. pred Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalni upravni sud u Vilniusu), koji je nakon što je utvrdio da je plovilo *Kiras-1* udovoljavalo uvjetima iz točke 23.4.5 smjernica Ministarstva poljoprivrede prihvatio žalbu. Tako je presudom od 27. prosinca 2007. poništio tu odluku agencije.
- 28 Presudom od 14. svibnja 2012. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (visoki upravni sud Litve) potvrdio je presudu od 27. prosinca 2007., koja je toga dana postala pravomoćna.
- 29 Prilikom izvršenja navedenih presuda agencija je ponovno ispitala zahtjev Baltlante i utvrdila da je njezin projekt bio prihvatljiv za pomoć od 8.000.000 LTL u skladu s mjerom SPD-a.
- 30 Pismom od 17. siječnja 2013. Ministarstvo poljoprivrede je međutim obavijestilo Baltlantu da se njezin zahtjev ne može dalje razmatrati zato što se, kao prvo, ugovor o potpori u skladu s mjerom SPD-a mogao zaključiti isključivo prije 1. srpnja 2008., kao drugo, razdoblje za prihvaćanje izdataka koji bi se mogli financirati u skladu s SPD-om je isteklo 30. lipnja 2009. i, kao treće, aktivnosti projekta „Konačno povlačenje ribarskog plovila *Kiras-1* iz ribolovnih aktivnosti“ nisu bile plaćene SPD fondovima, ni priznate kao potrebne za prijavu Komisiji, prije toga datuma.
- 31 Baltlanta je 20. veljače 2013. podnijela tužbu pred Vilniaus apygardos administracinis teismas za naknadu štete protiv države Litve zahtijevajući popravljane materijalne štete u visini 8.000.000 LTL i nematerijalne štete u visini 2.000.000 LTL. U njoj tvrdi da ju je Ministarstvo poljoprivrede svojim nepostupanjem neopravdano spriječilo da dobije financijsku pomoć. Baltlanta smatra da Ministarstvo poljoprivrede nije u razumnom roku poduzelo sve moguće mjere, ni obavijestilo Komisiju da je sudovima postavljeno pitanje prihvatljivosti financijske pomoći, ni uspostavilo program potpore, ni predvidjelo sredstva za razdoblje koje slijedi nakon onog razdoblja u kojem je dodjeljivanje financijske pomoći riješeno. Ta su mu nepostupanja stoga nanijela štetu.
- 32 Sa svoje strane Ministarstvo poljoprivrede, koje u glavnom postupku predstavlja litavsku državu, smatra, kao prvo, da članak 19. Uredbe br. 2792/1999 državama članicama ne nameće nikakvu obvezu da financiraju mjere SPD-a izvan onoga što predviđa ta uredba. Kao drugo, Baltlantu u dobivanju financijske pomoći nije spriječila navodna nezakonitost njegovog nepostupanja nego činjenica da je razdoblje provedbe SPD-a isteklo još dok su trajali sudski postupci koji su se odnosili na odluku agencije od 3. kolovoza 2007. Kao treće, to ministarstvo ističe da sama činjenica što je zahtjev podnesen ne znači da će iznos financijske pomoći koji je zatražen u zahtjevu za provedbu projekta biti bezuvjetno isplaćen podnositelju zahtjeva. Podsjeća da bi se jednokratni iznos isplatio primatelju pomoći samo u slučaju ispunjenja obveza koje je bio dužan izvršiti na temelju smjernica Ministarstva poljoprivrede i ugovora o potpori, u roku predviđenom ugovorom o potpori.
- 33 Ministarstvo financija, intervenijent na strani litavske države, navodi da s Baltlantom nije sklopljen nikakav ugovor o potpori i da slijedom toga, u skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 1260/1999, Republika Litva nije bila obvezna izvijestiti Komisiju o sudskom postupku koji se odnosio na taj zahtjev. K tome ističe da Ministarstvo poljoprivrede nije imalo pravnu mogućnost uspostaviti pričuvu za projekte koji su bili predmet sudskih postupaka.

34 U tim je okolnostima Vilniaus apygardos administracinis teismas odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li odredbe članka 38. Uredbe br. 1260/1999, koji državi članici određuje obvezu obavješćivanja Europske komisije o tijeku upravnih i pravnih postupaka i obvezu suradnje s Europskom komisijom, tumačiti tako da od države članice zahtijeva obavješćivanje Europske komisije o svim pravnim sporovima o postupanju ili nepostupanju provedbenih, posrednih, upravljačkih ili financirajućih tijela povezanih s ocjenom zahtjeva, odabirom, donošenjem odluke o dodjeli pomoći ili provedbom projekta?
2. Treba li članak 19. Uredbe br. 2792/1999 tumačiti tako da zahtijeva od države članice uspostavljanje programâ potpore i dodjele sredstava, u sporazumu s Europskom komisijom, za one slučajeve u kojima sudovi ispituju pravne sporove o postupanju ili nepostupanju provedbenih, posrednih, upravnih ili financirajućih tijela povezanih s ocjenom zahtjeva, odabirom, donošenjem odluke o dodjeli pomoći ili provedbom projekta?
3. Treba li odredbe odjeljaka 6. i 7. [smjernica Komisije], tumačiti tako da od države članice zahtijevaju obavješćivanje Europske komisije o svim pravnim sporovima o postupanju ili nepostupanju provedbenih, posrednih, upravnih ili financirajućih tijela povezanih s ocjenom zahtjeva, odabirom, donošenjem odluke o dodjeli pomoći ili provedbom projekta, te odlučivanje o tome treba li se aktivnost , potpuno ili djelomično, povući iz programa i/ili zamijeniti drugom aktivnošću itd., ili aktivnost treba biti zadržana u programu, ili poduzimanje druge mjere radi osiguranja odgovarajuće provedbe odluke o dodjeli pomoći nakon što je sudski postupak okončan?
4. Je li činjenica da u predmetu koji se razmatra pred nacionalnim sudom nisu utvrđene posebne mjere koje predviđaju funkcije odgovarajućih državnih tijela kada postoje pravni sporovi o postupanju ili nepostupanju provedbenih, posrednih, upravnih ili financirajućih tijela povezanih s ocjenom zahtjeva, odabirom, donošenjem odluke o dodjeli pomoći ili provedbom projekta, to jest činjenica da ne postoji odredba o tome da odgovarajuća državna tijela imaju obvezu obavijestiti Europsku komisiju o sudskim postupcima u tijeku i poduzeti mjere da se sredstva koja su dodijeljena zadrže za spornu pomoć dok se ne odluči konačno o pitanju dodjele pomoći, u skladu s obvezom države članice iz članka 38. Uredbe br. 1260/1999 da obavijesti Europsku komisiju o tijeku upravnih i pravnih postupaka i da surađuje s Europskom komisijom, s člankom 19. Uredbe br. 2792/1999 te u skladu sa zahtjevima odjeljaka 6. i 7. [smjernica Komisije]?”

O prethodnim pitanjima

- 35 Najprije treba istaknuti da se prvotna verzija članka 19. Uredbe br. 2792/1999, čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev, ne primjenjuje *ratione temporis* na glavni postupak s obzirom na to da je, kako to proizlazi iz spisa dostavljenog Sudu, Baltlanta podnijela zahtjev za financijsku pomoć u okviru pomoći koja je bila odobrena nakon stupanja na snagu Uredbe br. 2369/2002, odnosno 1. siječnja 2003., čiji članak 1. točka 15. mijenja članak 19. Uredbe br. 2792/1999.
- 36 Slijedom toga, valja ispitati prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje članka 19. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2369/2002.
- 37 Stoga treba smatrati da svojim prethodnim pitanjima, koje valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se članak 38. stavak 1. točka (e) Uredbe br. 1260/1999, članak 19. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjen Uredbom br. 2369/2002, kao i odjeljci 6. i 7. smjernica Komisije tumačiti tako da se od odgovarajućih državnih tijela zahtijeva obavješćivanje Europske komisije o

pravnom sporu koji se odnosi na upravnu odluku o prihvatljivosti zahtjeva za financijsku pomoć poput onoga u glavnom postupku i poduzimanje potrebnih mjera da se sredstva koja su dodijeljena zadrže za navedenu spornu pomoć dok se konačno ne odluči o pitanju dodjele pomoći.

- 38 Kao prvo, kada je riječ o članku 38. stavku 1. Uredbe br. 1260/1999, on predviđa da, ne dovodeći u pitanje odgovornost Komisije za provedbu općeg proračuna Unije, države članice preuzimaju odgovornost u prvom redu za financijski nadzor pomoći. Navedeni članak sadrži neiscrpan popis mjera koje države članice moraju poduzeti u tu svrhu.
- 39 Među tim mjerama je i ona predviđena člankom 38. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 1260/1999 koja propisuje da države članice sprječavaju, otkrivaju i ispravljaju nepravilnosti. Države članice o njima obavještavaju Komisiju, u skladu s propisima na snazi, koju informiraju o napretku upravnih i sudskih postupaka.
- 40 Kako bi se razjasnile situacije predviđene člankom 38. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 1260/1999, treba napomenuti da ta uredba ne definira pojam „nepravilnosti“ koji se pojavljuje u navedenom članku.
- 41 Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u odsutnosti bilo koje definicije pojma „nepravilnosti“ u Uredbi br. 1260/1999, značenje i doseg tog pojma treba se utvrditi, sukladno njegovom uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, uzimajući pritom u obzir kontekst u kojem se koristi i ciljeve kojima teži propis kojeg je dio (vidjeti presudu Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 42 U smislu koji ima u svakodnevnom jeziku pojam „nepravilnost“ predviđa situaciju u kojoj je povrijeđena odredba prava, odnosno u predmetnom slučaju prava Unije.
- 43 Kada je riječ o cilju kojem teži Uredba br. 1260/1999, važno je istaknuti da ta uredba u članku 8. stavku 3. propisuje da je primjenom načela supsidijarnosti provedba pomoći odgovornost država članica, na primjerenoj teritorijalnoj razini sukladno sporazumima koji su specifični za svaku državu članicu, i ne dovodeći u pitanje ovlasti prenesene na Komisiju, osobito za provedbu općeg proračuna Europskih zajednica. To je načelo stoga utvrđeno člankom 38. stavkom 1. navedene uredbe.
- 44 Preuzimajući takav financijski nadzor predmetna država članica postaje prva odgovorna za učinkovitu uporabu fondova Unije, što, ne dovodeći u pitanje ovlasti prenesene na Komisiju, pridonosi odgovarajućoj provedbi općeg proračuna Europske unije.
- 45 Cilj članka 38. stavka 1. točke (e) Uredbe br. 1260/1999 je stoga zaštita općeg proračuna Europske unije protiv svakog djelovanja ili propusta koji bi mu mogao štetiti.
- 46 Što se tiče normativnog konteksta u koji pripada članak 38. stavak 1. točka (e) Uredbe br. 1260/1999, važno je istaknuti da članak 38. stavci 3. i 4. te uredbe predviđaju da predmetna država članica obavještava Komisiju o financijskom učinku zabilježenih nepravilnosti, koja tada može iznijeti svoje primjedbe. Također, članak 38. stavak 5. navedene uredbe propisuje da Komisija može u cijelosti ili djelomično suspendirati međuplaćanje ako utvrdi da je predmetni izdatak povezan s ozbiljnom nepravilnošću koja nije ispravljena i da je potrebno odmah poduzeti određene mjere.
- 47 Usto, važno je podsjetiti da je u točki 44. presude Comune di Ancona (C-388/12, EU:C:2013:734) Sud presudio da u skladu s obvezama predviđenim člankom 38. stavkom 1. točkama (e) i (h) Uredbe br. 1260/1999, predmetna država članica mora ispitati predstavlja li izmjena koja je izvršena izvan područja primjene članka 30. stavka 4. te uredbe nepravilnost u smislu članaka 38. i 39. navedene uredbe zbog koje će stoga trebati izvršiti potrebne financijske ispravke i tražiti povrat odgovarajućih izgubljenih iznosa, ovisno o slučaju, uvećanih za zatezne kamate.

- 48 Iz opće strukture članka 38. Uredbe br. 1260/1999 proizlazi da se pojam „nepravilnosti“ odnosi na nezakonitu uporabu fondova Unije.
- 49 U pogledu prethodno navedenog, pojam „nepravilnosti“ iz članka 38. stavka 1. točke (e) Uredbe br. 1260/1999 treba tumačiti tako da se odnosi na svako kršenje odredbe prava Unije koje je posljedica djelovanja ili propusta i moglo bi štetiti općem proračunu Europske unije.
- 50 Uzimajući u obzir navedenu definiciju „nepravilnosti“, članak 38. stavak 1. točku (e) Uredbe br. 1260/1999 valja tumačiti tako da su države članice dužne spriječiti, otkriti i ispraviti kršenja prava Unije koja su posljedica djelovanja ili propusta i mogla bi štetiti općem proračunu Europske unije, obavijestiti o tim nepravilnostima Komisiju te je redovno izvještavati o tijeku upravnih i pravnih postupaka koji se odnose na te nepravilnosti.
- 51 Usto, treba navesti da članak 9. točka (k) Uredbe br. 1260/1999 definira pojam „aktivnost“ kao „svaki projekt ili aktivnost koju provode krajnji korisnici pomoći“. Uključivanje projekta ili aktivnosti u predmetnu pomoć je dakle konstitutivan element tog pojma.
- 52 U skladu s člankom 30. stavkom 1. Uredbe br. 1260/1999, „[i]zdatak za aktivnosti prihvatljiv je za doprinos iz fondova jedino ako su te aktivnosti sastavni dio odnosne pomoći.“ Iz izričaja te odredbe proizlazi da su samo „aktivnosti“ u smislu članka 9. točke (k) te uredbe prihvatljive za doprinos iz fondova.
- 53 Iz toga slijedi da samo nepravilnosti vezane uz „aktivnosti“ u smislu članka 9. točke (k) Uredbe br. 1260/1999 mogu štetiti općem proračunu Europske unije.
- 54 Slijedom toga treba ispitati pripada li projekt, poput onoga koji je Baltlanta izložila u okviru glavnog postupka, u pojam „aktivnosti“ u smislu članka 9. točke (k) Uredbe br. 1260/1999.
- 55 U skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1260/1999 države članice provjeravaju jesu li sustavi upravljanja i kontrole uspostavljeni i provedeni na način da osiguravaju učinkovitu i pravilnu uporabu fondova Unije. Članak 4. Uredbe br. 438/2001 određuje da navedeni sustavi predviđaju postupke kako bi se osiguralo poštovanje nacionalnih pravila i pravila Unije na snazi, koja se osobito odnose na prihvatljivost izdataka za pomoć iz strukturnih fondova u okviru predmetne pomoći.
- 56 Usto je bitno podsjetiti da sustav subvencija uspostavljen propisima Unije osobito počiva na tome da korisnik mora ispuniti niz obveza koje mu daju pravo na dobivanje predviđene financijske pomoći (vidjeti presudu Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr., C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 57 Stoga je, u okviru postupaka predviđenih nacionalnim sustavom upravljanja i kontrole, na nacionalnim nadležnim tijelima da osiguraju da se korisnik obveže izvršiti obveze koje mu daju pravo na dobivanje predviđene financijske pomoći.
- 58 U tu svrhu nacionalnim nadležnim tijelima dopušteno je zahtijevati da se podnositelj zahtjeva kojem je dodijeljena financijska pomoć za realizaciju njegova projekta na taj način obveže prije nego što navedeni projekt postane dio predmetne pomoći.
- 59 O tom je postupku, koji je uspostavljen u skladu s litavskim pravom i koji predviđa da ugovor o potpori mora biti sklopljen s podnositeljem zahtjeva kojem je dodijeljena financijska pomoć, riječ u glavnom postupku.
- 60 Iz toga slijedi da u nedostatku takvog ugovora projekt poput onog koji je predstavila Baltlanta ne može biti dio predmetne pomoći i stoga se ne može kvalificirati kao „aktivnost“ u smislu članka 9. točke (k) Uredbe br. 1260/1999.

- 61 Stoga, s obzirom na to da nije počinjena nijedna „nepravilnost“ u vezi s „aktivnostima“ u smislu članka 9. točke (k) Uredbe br. 1260/1999, članak 38. stavak 1. točka (e) te uredbe nije primjenjiv na glavni postupak.
- 62 Kao drugo, kada je riječ o članku 19. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2369/2002, prema kojem države članice ne moraju Komisiju obavijestiti o sustavima potpore predviđenim u planovima iz članka 3. stavka 3. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2369/2002 i definiranim člankom 9. točkom (b) Uredbe br. 1260/1999, valja istaknuti da ta odredba odstupa od obveze obavješćivanja predviđene člankom 108. UFEU-a. Nasuprot tome, o ostalim se potporama koje u sektoru ribarstva dodjeljuju države članice Komisija mora obavezno obavijestiti.
- 63 Slijedom toga, članak 19. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2369/2002, ni na koji način ne obvezuje predmetnu državu članicu da uspostavi program potpora koji bi imao za cilj financirati projekt kojemu je nepravedno uskraćena mogućnost da dobije financijsku pomoć.
- 64 Kao treće, kada je riječ o odjeljcima 6. i 7. smjernica Komisije, valja navesti, s jedne strane, da su nacionalni suci dužni uzeti u obzir navedene smjernice za rješavanje sporova o kojima odlučuju, iako one ne predviđaju stvaranje obveznih učinaka, osobito kada razjašnjavaju tumačenje nacionalnih odredbi donesenih u cilju osiguranja njihove provedbe ili kada im je cilj nadopunjavanje obvezujućih odredbi prava Unije (vidjeti analogijom presude Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, t. 18. i Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, t. 41.).
- 65 S druge strane valja navesti da smjernice treba tumačiti u skladu s odredbama prava Unije koje su obvezujuće i koje one nadopunjuju, odnosno s Uredbom br. 1260/1999.
- 66 U tom pogledu odjeljci 6. i 7. navedenih smjernica upućuju na „aktivnosti koje su na dan zaključenja nezavršene i neoperativne“ i na „aktivnosti koje su suspendirane zbog sudskih i upravnih postupaka“. Iz toga slijedi da pojam „aktivnost“ u smislu smjernica Komisije treba tumačiti u skladu s pojmom „aktivnost“ iz članka 9. točke (k) Uredbe br. 1260/1999.
- 67 Budući da je područje primjene smjernica Komisije ograničeno na „aktivnosti“ koje su dio predmetne pomoći, valja ustvrditi da ni smjernice nisu primjenjive na glavni postupak.
- 68 Stoga se podnositelj zahtjeva za financijsku pomoć poput Baltlante u okviru postupka za utvrđenje odgovornosti države, poput onoga koji je predmet glavnog postupka, ne može pozvati ni na članak 38. stavak 1. točku (e) Uredbe br. 1260/1999, ni na članak 19. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2369/2002, ni na odjeljke 6. i 7. smjernica Komisije.
- 69 Međutim, treba napomenuti da navedene odredbe prava Unije ne utječu na mogućnost podnošenja tužbe za utvrđenje odgovornosti protiv države koja se podnosi zbog navodnog kršenja nacionalnog prava.
- 70 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja treba odgovoriti tako da članak 38. stavak 1. točku (e) Uredbe br. 1260/1999, članak 19. Uredbe br. 2792/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2369/2002, i odjeljke 6. i 7. smjernica Komisije treba tumačiti tako da oni predmetna javna tijela ne obvezuju ni da obavijeste Komisiju o postojanju pravnog spora koji se odnosi na upravnu odluku o prihvatljivosti zahtjeva za financijsku pomoć poput one u glavnom postupku, ni da poduzmu potrebne mjere da se sredstva koja su dodijeljena zadrže za spornu pomoć dok se konačno ne odluči o pitanju dodjele pomoći.

Troškovi

- ⁷¹ 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 navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 38. stavak 1. točku (e) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima, članak 19. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2792/1999 od 17. prosinca 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila i postupaka u vezi sa strukturnom pomoći Zajednice u području ribarstva, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2369/2002 od 20. prosinca 2002. i odjeljke 6. i 7. smjernica o okončanju pomoći (2000.-2006.) iz strukturnih fondova, usvojenih Odlukom Komisije COM(2006)3424 *final* od 1. kolovoza 2006. treba tumačiti tako da predmetna javna tijela ne obvezuju ni da obavijeste Komisiju o postojanju pravnog spora koji se odnosi na upravnu odluku o prihvatljivosti zahtjeva za financijsku pomoć poput one u glavnom postupku, ni da poduzmu potrebne mjere da se sredstva koja su dodijeljena zadrže za spornu pomoć dok se konačno ne odluči o pitanju dodjele pomoći.

Potpisi