



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 26. julija 2023\*

„Arbitražna klavzula – Okvirni program za raziskave in inovacije ‚Obzorje 2020‘ (2014–2020) – Projekt ‚aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)‘ – Sporazum o nepovratnih sredstvih – Ničnostna tožba – Končno revizijsko poročilo – Zaznamek o nastanku terjatve – Akti, zoper katere ni pravnega sredstva – Akti, ki spadajo v popolnoma pogodbeni okvir, od katerega jih ni mogoče ločiti – Nedopustnost – Opredelitev tožene stranke – Nepristojnost – Stroški za osebe – Nagrade, izračunane glede na poslovne cilje – Neupravičenost – Legitimno pričakovanje“

V zadevi T-222/22,

**Engineering – Ingegneria Informatica SpA** s sedežem v Rimu (Italija), ki jo zastopajo S. Villata, L. Montevecchi in C. Oncia, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata M. Ilkova in S. Romoli, agenta,

in

**Evropski izvajalski agenciji za raziskave (REA)**, ki jo zastopata S. Payan-Lagrou in V. Canetti, agentki, skupaj z D. Gullom, odvetnikom,

toženi stranki,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi K. Kowalik-Bańczyk (poročevalka), predsednica, E. Buttigieg, sodnik, in B. Ricziová, sodnica,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti:

- ugovora, ki ga je Komisija vložila na podlagi člena 130 Poslovnika Splošnega sodišča z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 6. julija 2022,

\* Jezik postopka: italijanščina.

- stališča glede tega ugovora, ki ga je tožeča stranka v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 22. avgusta 2022,

na podlagi tega, da tožeča stranka in agencija REA v roku treh tednov od vročitve obvestila o koncu pisnega dela postopka nista vložili predloga, naj se opravi obravnava, in odločitve v skladu s členom 106(3) Poslovnika, da bo odločeno brez ustnega dela postopka,

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Tožeča stranka, družba Engineering – Ingegneria Informatica SpA, s tožbo na podlagi členov 263 in 272 PDEU v bistvu predlaga na eni strani razglasitev ničnosti več aktov Evropske komisije in Evropske izvajalske agencije za raziskave (REA) v zvezi z izvrševanjem sporazuma o nepovratnih sredstvih št. 653618 (v nadaljevanju: sporazum o nepovratnih sredstvih), ki se nanaša na projekt, naslovljen „aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)“ (Okvir za ocenjevanje naprednega socialnega inženiringa in ranljivosti) (v nadaljevanju: projekt), na drugi strani pa ugotovitev, da so nekateri stroški na podlagi tega sporazuma upravičeni do financiranja ter da zato Komisija in agencija REA nimata pravice zahtevati povračila zneskov, ki ustrezajo tem stroškom.

### **Dejansko stanje**

- 2 Tožeča stranka je družba, ki se ukvarja z raziskavami in razvojem v sektorju tehnologij.
- 3 REA je izvajalska agencija, ustanovljena za upravljanje delovanja Evropske unije na področju raziskav. Na podlagi člena 4(2) Uredbe Sveta (ES) št. 58/2003 z dne 19. decembra 2002 o statutu izvajalskih agencij, pooblaščenih za izvajanje nekaterih nalog pri upravljanju programov Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 235), ima status pravne osebe in v vseh državah članicah uživa kar najširšo pravno in poslovno sposobnost, predvsem pa lahko nastopa kot stranka v postopku.

### ***Sporazum o nepovratnih sredstvih***

- 4 Družba Engineering International Belgium SA kot koordinatorka in drugi prejemniki na eni strani ter agencija REA na drugi strani so v okviru okvirnega programa za raziskave in inovacije „Obzorje 2020“ (2014–2020) (v nadaljevanju: okvirni program Obzorje 2020) 28. aprila 2015 sklenili sporazum o nepovratnih sredstvih. Na podlagi dveh aneksov, podpisanih decembra 2017 in marca 2018, je tožeča stranka s 5. julijem 2017 postala prejemnica in je s 15. decembrom 2017 kot koordinatorka nadomestila družbo Engineering International Belgium.
- 5 Člen 2 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa dodelitev nepovratnih sredstev za projekt (v nadaljevanju: nepovratna sredstva). V skladu s členom 3 tega sporazuma naj bi se izvajanje tega projekta moralo začeti 1. septembra 2015 in trajati 36 mesecev.
- 6 Na podlagi člena 5.2 sporazuma o nepovratnih sredstvih se z nepovratnimi sredstvi povrne, med drugim, 70 % upravičenih stroškov prejemnikov, ki so pridobitni pravni subjekti. Ti upravičeni stroški vključujejo zlasti, prvič, „neposredne stroške za osebje“ in, drugič, „posredne stroške“,

izračunane na pavšalni osnovi. Sami „neposredni stroški za osebje“ se delijo na dve kategoriji, in sicer na eni strani na „dejansko nastale stroške“ ali „dejanske stroške“, na drugi strani pa na „stroške na enoto“, določene na podlagi zneska na enoto, izračunanega v skladu z običajnimi praksami stroškovnega računovodstva prejemnika.

- 7 Na podlagi člena 6.1(a)(iv) sporazuma o nepovratnih sredstvih so dejanski stroški upravičeni pod pogojem, med drugim, da so „nastali v zvezi s [projektom] in so potrebni za njegovo izvedbo“.
- 8 V skladu s členom 6.2(A.1) sporazuma o nepovratnih sredstvih so „stroški za osebje upravičeni, če so povezani z osebjem, ki dela za prejemnika na podlagi pogodbe o zaposlitvi (ali enakovredni pogodbi) in je razporejeno za delo na [projektu]“. V istem členu je natančneje določeno, da morajo biti stroški za osebje „omejeni na plače [...], prispevke za socialno varnost, davke in druge stroške, ki so vključeni v plačilo, če izhajajo iz nacionalne zakonodaje ali pogodbe o zaposlitvi (ali enakovredne pogodbe)“.
- 9 V členu 6.5 sporazuma o nepovratnih sredstvih so opredeljeni in naštetih neupravičeni stroški. V tem členu so med drugim v točki (a) navedeni „stroški, ki ne izpolnjujejo pogojev iz členov od 6.1 do 6.4 [istega sporazuma]“, in, zlasti, v točki (a)(i) „stroški v zvezi z donosom vloženega kapitala“.
- 10 Člen 6.6 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa, da se prijavljeni stroški, ki so neupravičeni, zavrnejo.
- 11 Na podlagi člena 22.1.3 sporazuma o nepovratnih sredstvih lahko agencija REA ali Komisija izvedeta revizije pravilnega izvajanja projekta in izpolnjevanja obveznosti, določenih v tem sporazumu. Nato se pripravi osnutek revizijskega poročila, zatem pa revizijsko poročilo, ki se vročita zadevnemu koordinatorju ali prejemniku.
- 12 Člen 22.5.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa, da lahko ugotovitve revizij med drugim privedejo, med drugim, do zavrnitve neupravičenih stroškov. Na podlagi istega člena imajo lahko revizije, kadar pokažejo sistemske ali ponavljajoče se napake, posledice za druga nepovratna sredstva, dodeljena pod podobnimi pogoji, in sicer tako, da se ugotovitve v zvezi z zadevnimi nepovratnimi sredstvi razširijo na takšna nepovratna sredstva.
- 13 Člen 42.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa, da agencija REA zavrne vse neupravičene stroške, zlasti po tem, ko opravi revizije.
- 14 Člen 44.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa, da agencija REA zahteva vračilo vseh zneskov, ki so bili plačani, vendar na podlagi tega sporazuma niso dolgovani. Člen 44.1.3 istega sporazuma, ki se uporablja za izterjavo zneskov po plačilu preostalega zneska, v bistvu določa, da agencija REA prejemniku pošlje predhodno informativno obvestilo, zatem pa dopis o potrditvi in zaznamek o nastanku terjatve. V primeru neplačila lahko agencija REA izvede pobot, sproži sodni postopek ali sprejme sklep, ki je izvršilni naslov na podlagi člena 299 PDEU.
- 15 Člen 57.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa, da je ta sporazum urejen z veljavnim pravom Unije, ki ga po potrebi dopolnjuje belgijsko pravo.
- 16 Člen 57.2 sporazuma o nepovratnih sredstvih določa, da sta v skladu s členom 272 PDEU Splošno sodišče oziroma – v primeru pritožbe – Sodišče edini pristojni za reševanje sporov v zvezi z razlago, uporabo ali veljavnostjo tega sporazuma.

- 17 Tožeča stranka je za izvrševanje sporazuma o nepovratnih sredstvih od agencije REA prejela nepovratna sredstva v višini 240.171,21 EUR, in sicer na osnovi prijavljenega zneska upravičenih stroškov v višini 343.101,72 EUR in 70-odstotne stopnje povračila.

### ***Revizijski postopek***

- 18 Komisija je v letu 2021 opravila revizijo v zvezi z izvrševanjem treh sporazumov o nepovratnih sredstvih, ki jih je tožeča stranka sklenila v okviru okvirnega programa Obzorje 2020, med katerimi je tudi sporazum o nepovratnih sredstvih, ki se obravnava v tej zadevi. Revizija zadnjenevedenega sporazuma se je nanašala na obdobje od 1. septembra 2015 do 31. avgusta 2018.
- 19 Komisija je 30. junija 2021 tožeči stranki posredovala osnutek revizijskega poročila.
- 20 Komisija je z dopisom z dne 21. decembra 2021 (v nadaljevanju: dopis o zaključku) in končnim revizijskim poročilom z istega dne tožečo stranko obvestila o dokončnih rezultatih revizije.
- 21 Komisija je med revizijo izvedla več prilagoditev v zvezi z upravičenimi stroški na podlagi sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 22 Komisija je zlasti menila, da so bile nekatere nagrade ali provizije (v nadaljevanju: sporne nagrade), ki so bile izplačane dvema zaposlenima pri tožeči stranki (v nadaljevanju: dva zadevna zaposlena) in ki jih je zadnjenevedena prijavila kot stroške za osebje, povezane z uresničevanjem različnih poslovnih ciljev. Iz tega je sklepala, da stroški, ki ustrezajo tem nagradam, niso nastali v okviru projekta in niso bili potrebni za izvajanje tega projekta, tako da ne izpolnjujejo pogojev za upravičenost iz člena 6.1(a)(iv) sporazuma o nepovratnih sredstvih, ki so pojasnjeni v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih za okvirni program Obzorje 2020 (v nadaljevanju: obrazloženi vzorec sporazuma o nepovratnih sredstvih). Menila je torej, da sporne nagrade v znesku 14.758,03 EUR niso bile upravičene, zato je izvedla prilagoditev.
- 23 Posledično je Komisija ob upoštevanju različnih prilagoditev, opravljenih bodisi v korist agencije REA bodisi v korist tožeče stranke, skupni znesek upravičenih stroškov na podlagi sporazuma o nepovratnih sredstvih znižala za 12.927,34 EUR.
- 24 Poleg tega je Komisija ocenila, da obstaja možnost, da so nekatere napake, ugotovljene med revizijo, sistemske ali ponavljajoče se. Zato je v skladu s členom 22.5.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih sprožila postopek za razširitev ugotovitev revizije na druga nepovratna sredstva.
- 25 Vendar je Komisija z dopisom z dne 21. februarja 2022 (v nadaljevanju: pojasnjevalni dopis) tožečo stranko obvestila, da je ugotovitve revizije razširila zgolj na tekoča nepovratna sredstva, izključujoč obdobja ali nepovratna sredstva, ki niso bila predmet revizije. Pojasnila je, da je bila ta omejitev postopka razširitve ugotovitev revizije izjemoma dovoljena, ker v prejšnjih revizijah neupravičenost spornih nagrad, ki temeljijo na poslovnih ciljih, ni bila odkrita.

### ***Postopek izterjave***

- 26 Agencija REA je z dopisom z dne 17. januarja 2022, naslovljenim „Predhodno informativno obvestilo“, tožečo stranko obvestila, da namerava na podlagi revizije, ki jo je opravila Komisija, in ob upoštevanju 70-odstotne stopnje povračila izterjati znesek v višini 9049,14 EUR.

- 27 Agencija REA je z dopisom z dne 23. februarja 2022, naslovljenim na tožečo stranko (v nadaljevanju: dopis o potrditvi), potrdila izterjavo zneska v višini 9049,14 EUR. Temu dopisu je bil priložen zaznamek o nastanku terjatve za isti znesek, ki ga je istega dne izdala agencija REA (v nadaljevanju: zaznamek o nastanku terjatve).

### **Predlogi strank**

- 28 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- akte, ki sta jih sprejeli Komisija in agencija REA, zlasti pa dopis o zaključku, končno revizijsko poročilo, dopis o potrditvi in zaznamek o nastanku terjatve, razglasi za „nične, nezakonite, neveljavne in brez učinka“;
  - zneske, ki so izvzeti iz upravičenih stroškov, razglasi za upravičene, ugotovi njeno pravico, da se ti zneski upoštevajo pri izračunu zneska nepovratnih sredstev, in ugotovi, da Komisija nima pravice izterjati navedenih zneskov;
  - Komisiji in agenciji REA naloži plačilo stroškov.
- 29 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno v delu, v katerem se nanaša nanjo;
  - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 30 Agencija REA Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot v celoti ali delno nedopustno ali jo sicer zavrne kot v celoti neutemeljeno v delu, v katerem se nanaša nanjo;
  - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

### **Pravo**

#### ***Predmet in obseg tožbe***

- 31 Iz besedila in vsebine vseh vlog tožeče stranke, zlasti pa iz naslova tožbe in pojasnil, navedenih v repliki, ter iz okoliščine, da je Komisija opravila revizijski postopek, medtem ko je agencija REA opravila postopek izterjave, izhaja, da tožeča stranka Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj:
- na eni strani, v okviru prvega dela tožbenega predloga, ki temelji na členu 263 PDEU, razglasi ničnost aktov, ki sta jih v zvezi z njo sprejeli Komisija in agencija REA, zlasti pa dopisa o zaključku, končnega revizijskega poročila, dopisa o potrditvi in zaznamka o nastanku terjatve, in sicer v delu, v katerem se ti akti nanašajo na izvrševanje sporazuma o nepovratnih sredstvih;

- na drugi strani, v okviru drugega dela tožbenega predloga, ki temelji na členu 272 PDEU, ugotovi, da so sporne nagrade upravičene in da zato Komisija in posledično agencija REA nimata pravice zahtevati povračila zneskov, ki ustrezajo tem nagradam.

### ***Pristojnost Splošnega sodišča in dopustnost tožbe***

#### *Predlogi na podlagi člena 263 PDEU*

- 32 Komisija uveljavlja ugovor na podlagi člena 130 Poslovnika Splošnega sodišča, v okviru katerega med drugim zatrjuje, da so predlogi tožeče stranke za razglasitev ničnosti nedopustni. V bistvu trdi, prvič, da so ti predlogi usmerjeni zoper akte, ki spadajo v pogodbeni okvir in nimajo zavezujočih pravnih učinkov niti ne pomenijo izvajanja javnih pooblastil. Poleg tega naj bi nekatere od teh aktov, in sicer dopis o potrditvi in zaznamek o nastanku terjatve, izdala agencija REA, tako da Komisija v zvezi z njimi naj ne bi bila pasivno legitimirana. Drugič, tožba naj ne bi izpolnjevala zahtev iz člena 76(d) in (e) Poslovnika, ker naj v njej ne bi bila jasno navedena pravna podlaga tožbe ter naj ne bi vsebovala dejanske in pravne obrazložitve predloga za razglasitev „ničnosti, nezakonnosti, neveljavnosti in neobstoja učinka“ izpodbijanih aktov.
- 33 Agencija REA predlaga tudi – ne da bi formalno vložila ugovor v smislu člena 130(1) Poslovnika – naj se ugotovi nedopustnost predlogov za razglasitev ničnosti iz podobnih razlogov, kot jih je navedla Komisija. Zlasti v bistvu trdi, na eni strani, da tožeča stranka predlaga razglasitev ničnosti pogodbenih, ne pa upravnih aktov, na drugi strani pa trdi, da tožba ni v skladu z zahtevami iz člena 76(d) Poslovnika, ker v njej niso pojasnjeni tožbeni razlogi, navedeni v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti.
- 34 Tožeča stranka izpodbija trditve Komisije in trditve agencije REA ter trdi, da so njeni predlogi za razglasitev ničnosti dopustni.
- 35 Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU na splošno mogoče vložiti zoper vse akte institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, katerih namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke, ki lahko posežejo v interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj (sodba z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9; glej tudi sodbo z dne 16. julija 2020, ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 36 V zvezi s tem so izpodbijni akti načeloma samo ukrepi, ki dokončno določajo stališče institucije, organa, urada ali agencije Unije ob koncu upravnega postopka in ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, razen, zlasti, vmesnih ukrepov, katerih cilj je priprava končne odločbe in ki nimajo takih učinkov (sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 10, in z dne 17. julija 2008, Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 42).
- 37 Poleg tega se lahko tožba, če je tožeča stranka s pogodbo zavezana v razmerju do ene od institucij, organov, uradov ali agencij Unije, pri sodišču Unije na podlagi člena 263 PDEU vloži samo, če izpodbijani akt ustvarja zavezujoče pravne učinke, ki presegajo tiste iz pogodbenega razmerja, ki zavezuje stranki, in ki pomenijo izvajanje prerogativ javne oblasti, ki so instituciji, organu, uradu ali agenciji podeljene kot upravnemu organu (sodbe z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko

Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, točka 20; z dne 28. februarja 2019, Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, točka 50, in z dne 16. julija 2020, ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, točka 65).

- 38 V obravnavani zadevi je treba na prvem mestu navesti, da vsi različni izpodbijani akti spadajo v okvir sporazuma o nepovratnih sredstvih, od katerega jih ni mogoče ločiti.
- 39 Na eni strani namreč akti, ki jih sprejme Komisija, zlasti dopis o zaključku in končno revizijsko poročilo, temeljijo na določbah členov 22.1.3 in 22.5.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih, iz katerih izhaja, da lahko ta institucija izvaja revizije, ki lahko privedejo do zavrnitve neupravičenih stroškov (glej točki 11 in 12 zgoraj).
- 40 Na drugi strani akti, ki jih je sprejela agencija REA, zlasti dopis o potrditvi in zaznamek o nastanku terjatve, temeljijo na členih 42.1 in 44 sporazuma o nepovratnih sredstvih, iz katerih izhaja, da ta agencija potem, ko opravi revizijo, zavrne stroške, ki niso upravičeni, in od prejemnika zahteva vračilo vseh zneskov, ki so bili plačani, vendar ne dolgovani (glej točki 13 in 14 zgoraj).
- 41 Na drugem mestu, na podlagi nobenega dokaza iz spisa ni mogoče sklepati, da sta Komisija in agencija REA ravnali na podlagi njunih prerogativ javne oblasti.
- 42 Na eni strani namreč akti, ki jih sprejme Komisija, zlasti dopis o zaključku in končno revizijsko poročilo, tožeče stranke niti ne zavezujejo niti je ne pozivajo k vračilu kakršnega koli zneska in torej ne spreminjajo njenega pravnega položaja.
- 43 Poleg tega – v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka – niti iz besedila aktov, ki jih je sprejela Komisija, niti iz njihovega konteksta ne izhaja, da je bil namen te institucije od agencije REA zahtevati, naj upošteva ugotovitve iz končnega revizijskega poročila, in ji prepovedati, da od njih odstopi. Tako je v končnem revizijskem poročilu pojasnjeno, da je njegov cilj izraziti „neodvisno mnenje“ glede dejanskosti in upravičenosti stroškov, ki so privedli do dodelitve nepovratnih sredstev. V dopisu o zaključku pa je pojasnjeno, da se z njim zgolj obvešča tožečo stranko o rezultatih revizije in da se z njim ne izraža dokončnega stališča o finančnih posledicah revizije, saj mora agencija REA te posledice še analizirati in o tem obvestiti tožečo stranko.
- 44 Iz tega sledi, da so akti, ki jih je sprejela Komisija, zlasti dopis o zaključku in končno revizijsko poročilo, pripravljalni akti in sami po sebi nimajo nobenega zavezujočega pravnega učinka za tožečo stranko ali za agencijo REA (glej po analogiji sklepa z dne 8. februarja 2010, Alisei/Komisija, T-481/08, EU:T:2010:32, točki 67 in 75, ter z dne 9. junija 2016, IREPA/Komisija in Računsko sodišče, T-825/14, neobjavljen, EU:T:2016:345, točka 30). *A fortiori*, sprejetje teh aktov ne pomeni izvajanja prerogativ javne oblasti.
- 45 Na drugi strani se z akti, ki jih je sprejela agencija REA, zlasti z dopisom o potrditvi in zaznamkom o nastanku terjatve, tožečo stranko zgolj poziva, naj plača 9049,14 EUR, in se jo obvešča, da bo ta agencija v primeru neplačila ta znesek izterjala, na primer s poboto ali s sprejetjem izvršljivega sklepa na podlagi člena 299 PDEU.
- 46 Sodišče pa je pojasnilo, da zaznamka o nastanku terjatve ali uradnega opomina, v katerih so navedeni datum zapadlosti in pogoji za plačilo pogodbene terjatve, ni mogoče enačiti z izvršilnim naslovom kot takim, tudi če je izvršba iz člena 299 PDEU v njiju omenjena kot ena od možnosti izterjave, ki se lahko uporabi v primeru, da dolжник svoje obveznosti ne izpolni do roka, določenega za plačilo. Zato zaznamek o nastanku terjatve ali uradni opomin ne ustvarjata pravnih

učinkov, ki izhajajo iz izvajanja prerogativ javne oblasti (glej v tem smislu sodbe z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, točki 23 in 24; z dne 28. februarja 2019, Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, točka 52, in z dne 16. julija 2020, ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, točka 66).

- 47 Iz tega sledi, da akti, ki jih je sprejela agencija REA, zlasti dopis o potrditvi in zaznamek o nastanku terjatve, prav tako ne odražajo izvajanja prerogativ javne oblasti.
- 48 V teh okoliščinah izpodbijani akti ne morejo biti predmet ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU.
- 49 Zato je treba predloge tožeče stranke za razglasitev ničnosti v skladu z ugovorom nedopustnosti in neizpolnjevanjem procesne predpostavke, ki ju v tem smislu uveljavljata Komisija oziroma agencija REA, zavreči kot nedopustne. V teh okoliščinah ni treba preučiti trditve zadnjeavedenih, da ti predlogi poleg tega ne izpolnjujejo zahtev iz člena 76(d) in (e) Poslovnika.

#### *Predlogi zoper Komisijo na podlagi člena 272 PDEU*

- 50 Komisija v ugovoru, vložnem na podlagi člena 130 Poslovnika, trdi, da so predlogi, ki so bili v zvezi z njo podani na podlagi člena 272 PDEU, „nedopustni“. Ker ni stranka sporazuma o nepovratnih sredstvih, naj namreč ne bi bila pasivno legitimirana.
- 51 Tožeča stranka izpodbija trditve Komisije in trdi, da je zoper Komisijo mogoče začeti postopek na podlagi člena 272 PDEU.
- 52 Na podlagi ustaljene sodne prakse so lahko samo stranke pogodbe, ki vsebuje arbitražno klavzulo, stranke v postopku, začetem na podlagi člena 272 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 7. decembra 1976, Pellegrini/Komisija in Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, točka 31, in sklep z dne 16. junija 2021, Green Power Technologies/Komisija in Skupno podjetje ECSEL, T-533/20, neobjavljen, EU:T:2021:375, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 53 V obravnavani zadevi je nesporno, da sporazum o nepovratnih sredstvih vsebuje arbitražno klavzulo, s katero je pristojnost podeljena Splošnemu sodišču (glej člen 57.2 tega sporazuma, ki je naveden v točki 16 zgoraj).
- 54 Vendar sta sporazum o nepovratnih sredstvih podpisali samo tožeča stranka in agencija REA, ki ima pravno osebnost, ki je ločena od pravne osebnosti, ki jo ima Unija (glej točko 3 zgoraj). Zato je agencija REA edina sopogodbena tožeče stranke, Komisije pa ni mogoče opredeliti kot stranko tega sporazuma.
- 55 Te ugotovitve ne more omajati dejstvo, da akti, ki jih je sprejela agencija REA, zlasti dopis o potrditvi in zaznamek o nastanku terjatve, izvirajo iz aktov, ki jih je sprejela Komisija, zlasti iz dopisa o zaključku in končnega revizijskega poročila. Določbe sporazuma o nepovratnih sredstvih, ki določajo, da Komisija lahko opravi revizijo (glej člen 22.1.3 sporazuma o nepovratnih sredstvih, ki je naveden v točki 11 zgoraj) in da lahko agencija REA nato iz te revizije izpelje posledice, zlasti tako, da zavrne neupravičene stroške (glej člena 22.5.1 in 42.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih, ki sta navedena v točkah 12 in 13 zgoraj), so namreč standardne določbe, ki so običajno vključene v sporazume o nepovratnih sredstvih in katerih niti cilj niti



učinek ni Komisiji podeliti status stranke sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev (glej v tem smislu sklep z dne 16. junija 2021, Green Power Technologies/Komisija in Skupno podjetje ECSEL, T-533/20, neobjavljen, EU:T:2021:375, točki 44 in 45).

- 56 Iz tega sledi, da ker Komisija ni stranka sporazuma o nepovratnih sredstvih, Splošno sodišče ni pristojno za odločanje o predlogih tožeče stranke, ki so bili podani na podlagi člena 272 PDEU zoper to institucijo (glej v tem smislu sodbo z dne 7. decembra 1976, Pellegrini/Komisija in Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, točka 31, in sklep z dne 16. junija 2021, Green Power Technologies/Komisija in Skupno podjetje ECSEL, T-533/20, neobjavljen, EU:T:2021:375, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 57 Zato je treba predloge tožeče stranke, ki so bili podani zoper Komisijo iz naslova člena 272 PDEU, zavreči, saj so bili podani pred sodiščem, ki ni pristojno za odločanje o njih.
- 58 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je tožbo mogoče vsebinsko preučiti le v delu, v katerem je na podlagi člena 272 PDEU vložena zoper agencijo REA.

### ***Utemeljenost predlogov, ki so zoper agencijo REA podani na podlagi člena 272 PDEU***

- 59 Tožeča stranka v podporo svojim predlogom, ki jih je zoper agencijo REA podala na podlagi člena 272 PDEU, formalno navaja tri tožbene razloge, od katerih se prvi nanaša na to, da sporne nagrade niso poslovne narave, drugi na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, tretji pa na napačno razlago sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 60 Glede na vsebino teh treh tožbenih razlogov je treba najprej skupaj preučiti prvi in tretji tožbeni razlog, ki se v bistvu nanašata na kršitev sporazuma o nepovratnih sredstvih, nato pa še drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj.

### ***Prvi in tretji tožbeni razlog, ki se nanašata na kršitev sporazuma o nepovratnih sredstvih***

- 61 Tožeča stranka s prvim in tretjim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da so bile sporne nagrade izplačane v okviru projekta in da so bile potrebne za njegovo izvedbo, tako da so izpolnjevale pogoje za upravičenost iz člena 6.1(a)(iv) sporazuma o nepovratnih sredstvih, razlaganih ob upoštevanju obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 62 Agencija REA trditve tožeče stranke prereka.

### ***– Splošne ugotovitve***

- 63 Na prvem mestu, iz določb člena 6.1(a)(iv) v povezavi s členom 6.2(A.1) sporazuma o nepovratnih sredstvih, ki sta navedena v točkah 7 in 8 zgoraj, izhaja, da so dejanski in posredni stroški za osebe upravičeni pod pogojem, med drugim, da so „nastali v zvezi s [projektom]“ in so „potrebni za njegovo izvedbo“.
- 64 Na drugem mestu, tožeča stranka in agencija REA se v zvezi s pogoji za upravičenost stroškov za osebe sklicujeta tudi na pojasnila iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih. V tem dokumentu, v katerem je komentiran člen 6 splošnega vzorca sporazuma o nepovratnih

sredstvih, ki ga je pripravila Komisija (v nadaljevanju: splošni vzorec sporazuma o nepovratnih sredstvih), je v različici z dne 30. marca 2015, ki se uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi (glej stran 46 navedenega vzorca), pojasnjeno naslednje:

„[...] Izplačevanje dividend zaposlenim (razdelitev dobička) je neupravičeno v smislu člena 6.5(a)(i) [splošnega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih]. (Vendar se lahko dodatki [k plači], ki temeljijo na splošni finančni uspešnosti organizacije (na primer dobičkonosnost ali presežek), sprejmejo kot variabilni dodatki, če izpolnjujejo naslednje pogoje.)

Primeri (sprejemljivi):

Če je ob koncu leta dobiček družbe višji od X [EUR] (ali višji od X %), bo vsak zaposleni prejel dodatek v višini z % osnovne plače (ali fiksni dodatek v višini x [EUR] kot del njegove bruto plače).

Primeri (nesprejemljivi):

Če je ob koncu leta dobiček družbe višji od X [EUR] (ali višji od X %), bo z % tega dobička zaposlenim razdeljen kot dodatno plačilo.

Noben del nadomestila, izračunan na podlagi poslovnih ciljev (na primer x [EUR] za doseg prodajnega cilja, x % od prodaje) ali ciljev zbiranja sredstev (na primer nagrada v višini x [EUR] na dobljeni projekt, ki se financira od zunaj, x % prejetega zunanjega financiranja), ni upravičen. Razlog za to je, da [ti stroški] niso niti nastali v zvezi z [zadevnim projektom] niti niso potrebni za njegovo izvedbo.

Primer (neupravičen, ker je povezan s ciljem zbiranja sredstev): [n]agrada, ki se izplača kot nagrada za pridobitev posebnih nepovratnih sredstev, ni upravičena [...]"

- 65 Poudariti je treba, da je cilj obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih – kot je navedeno v njegovem uvodnem delu – pojasniti splošni vzorec sporazuma o nepovratnih sredstvih ter uporabnikom omogočiti, da razumejo in razlagajo sporazume o nepovratnih sredstvih, ki so sestavljeni na podlagi tega vzorca. Čeprav ta dokument, ki je objavljen in je dostopen vsem pogodbenim strankam, ni zavezujoč, spada v okvir, v katerem je bil sklenjen sporazum o nepovratnih sredstvih, in ga Splošno sodišče zato mora upoštevati pri razlagi tega sporazuma (glej v tem smislu in po analogiji sodbi z dne 14. novembra 2017, Alfamicro/Komisija, T-831/14, neobjavljena, EU:T:2017:804, točki 68 in 104, in z dne 13. julija 2022, VeriGraft/Eisma, T-457/20, EU:T:2022:457, točka 109).
- 66 Na tretjem mestu, razdelitev dokaznega bremena v zvezi z upravičenostjo stroškov, ki so nastali tožeči stranki, je urejena z materialnim pravom, ki se uporablja za sporazum o nepovratnih sredstvih, in sicer s pravom Unije, ki se po potrebi dopolni z belgijskim pravom (glej točko 15 zgoraj). Če ni določbe prava Unije, ki bi urejala izvršitev pogodb, je treba uporabiti člen 1315 nekdanjega belgijskega civilnega zakonika, ki se *ratione temporis* uporablja za dejansko stanje v tej zadevi. Ta člen določa, da mora tisti, ki zahteva izpolnitev obveznosti, to obveznost dokazati, in obratno, da mora tisti, ki trdi, da je oproščen te obveznosti, dokazati plačilo ali dejstvo, ki je privedlo do prenehanja njegove obveznosti. Iz tega sledi, da mora tožeča stranka, ki je prijavila stroške za dodelitev finančnega prispevka Unije, predložiti dokaz, da ti stroški izpolnjujejo pogoje za upravičenost iz sporazumov o nepovratnih sredstvih (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2014, Isotis/Komisija, T-59/11, EU:T:2014:679, točka 83 in navedena sodna praksa, ter z dne 27. aprila 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisija, T-4/20, EU:T:2022:242, točki 113 in 114 ter navedena sodna praksa).

– *Opis sistema nagrad, ki ga je vzpostavila tožeča stranka*

- 67 Tožeča stranka je vzpostavila sistem nagrad, ki jih je izplačevala svojim zaposlenim.
- 68 Iz interne dokumentacije tožeče stranke izhaja, da se pri znesku teh nagrad na splošno upoštevajo različni cilji, kot so (i) marža na določeno naročilo, (ii) marža prispevka, (iii) pridobitev novih naročil, (iv) povprečni čas prejema plačila, (v) število dni, ki jih je zaposleni porabil za določeno naročilo, (vi) računi, ki jih je treba izdati, (vii) prihodki iz danega naročila in (viii) bruto poslovni presežek (v nadaljevanju: „cilj (i)“, „cilj (ii)“, „cilj (iii)“, „cilj (iv)“, „cilj (v)“, „cilj (vi)“, „cilj (vii)“ oziroma „cilj (viii)“).
- 69 V praksi so ti cilji povezani bodisi s specifičnim naročilom (cilji (i), (v) in (vii)) bodisi z dejavnostjo oddelka tožeče stranke za referenčno področje med letom (cilji od (ii) do (iv) in (vi)) bodisi s splošno finančno uspešnostjo tožeče stranke ali njene skupine (cilj (viii)). Šteje se, da so doseženi, ko je dosežena mejna vrednost (najnižja ali najvišja).
- 70 Načelo in znesek nagrad se določita v skladu s pravili dodeljevanja in izračuna iz individualnih načrtov spodbud, o katerih so se pogajali tožeča stranka in njeni zaposleni. Ti načrti spodbud na splošno določajo, da se nagrada dodeli, ko je dosežen eden od ciljev od (i) do (vii), in da se bruto znesek te nagrade izračuna glede na rezultate, dosežene v okviru zadevnega cilja. Glede na okoliščine primera se nagrade, ki izhajajo iz različnih upoštevanih ciljev, seštevajo, da se dobi skupna nagrada. V primeru „zapoznele ugotovitve neskladnosti“ se uporabi kazen. Nazadnje, za prilagoditev skupne nagrade in pridobitev nagrade, ki se izplača zaposlenemu in ki kljub temu ne sme preseči najvišjega zneska, se uporabi množilni koeficient, povezan s ciljem (viii).
- 71 Natančneje, v zvezi s projektom, na katerega se nanaša sporazum o nepovratnih sredstvih, sta bila načrta spodbud, ki sta ju podpisala zadevna zaposlena, vložena v spis. Iz teh načrtov spodbud je razvidno, da se znesek nagrad, izplačanih tema zaposlenima, izračuna na podlagi, prvič, marže na določeno naročilo (cilj (i), samo za enega od dveh zaposlenih), drugič, marže prispevka (cilj (ii)) in, tretjič, bruto poslovnega presežka (cilj (viii)). Poleg tega so nagrade, dodeljene tema zaposlenima, navzgor omejene na 9450 EUR oziroma 20.250 EUR na leto.

– *Upravičenost oziroma neupravičenost spornih nagrad*

- 72 Med revizijskim postopkom in postopkom izterjave sta Komisija in agencija REA v bistvu menili, da so bile sporne nagrade povezane z uresničevanjem poslovnih ciljev in da zato niso pomenile upravičenih stroškov (glej točko 22 zgoraj).
- 73 Agencija REA pred Splošnim sodiščem razlaga svoje stališče in med drugim pojasnjuje, da cilji, naštetih v točki 68 zgoraj, zlasti pa tisti, ki se nanašajo na maržo na določeno naročilo (cilj (i)) in na maržo prispevka (cilj (ii)), ustrezajo izvajanju dejavnosti, ki so očitno poslovne narave. Prav tako navaja, da je znesek zadevnih dodatkov določen premo sorazmerno s poslovnimi cilji. Tako naj bi se na primer nagrade, vezane na dosežene marže, dodelile v primeru prekoračitve vrednosti referenčne marže, in sicer tako, da se dosežene marže pomnožijo z množilnim koeficientom. Agencija REA iz tega sklepa – pri čemer se opira na pojasnila iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih – da so sporne nagrade glede na njihove značilnosti poslovne narave ter da zato ne ustrezajo stroškom, nastalim v zvezi s projektom, in niso potrebne za njegovo izvedbo, tako da ne izpolnjujejo pogojev za upravičenost iz člena 6.1(a)(iv) sporazuma o nepovratnih sredstvih.

- 74 Tožeča stranka priznava, da v skladu s pojasnili iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih nobeno plačilo, ki se izračuna glede na poslovne cilje, ni upravičeno. Ne izpodbija niti ugotovitve agencije REA, da so sporne nagrade pogojene in sorazmerne z doseganjem določenih ciljev (glej točko 73 zgoraj).
- 75 Vendar tožeča stranka izpodbija poslovno naravo spornih nagrad. V bistvu trdi, da so sporne nagrade, kljub njihovi napačni opredelitvi kot „provizije“, povezane z doseganjem splošnih in skupnih ekonomskih ciljev, opredeljenih na ravni podjetja ali vsaj oddelka tega podjetja, ne pa z doseganjem posameznih poslovnih (zlasti prodajnih) ciljev, opredeljenih na ravni vsakega zaposlenega. Zato naj bi te nagrade pomenile „dodatke, ki temeljijo na splošni finančni uspešnosti organizacije“ in naj bi bile posledično upravičene v skladu s pojasnili iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 76 Poleg tega tožeča stranka trdi, da je znesek spornih nagrad omejen navzgor, tako da teh nagrad ni mogoče enačiti z neupravičenimi „dividendami“ v smislu obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 77 Pred konkretno preučitvijo, ali so bile sporne nagrade upravičene, in preučitvijo trditev tožeče stranke je treba podati razlago člena 6.1(a)(iv) sporazuma o nepovratnih sredstvih, pri čemer je treba upoštevati pojasnila iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 78 Najprej je treba poudariti, da izvleček iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih, na katerega se sklicujeta stranki in ki je povzet v točki 64 zgoraj, kot neupravičeni izključuje dve različni kategoriji stroškov, in sicer na eni strani dividende in dobičke, izplačane zaposlenim, in na drugi strani dodatke k plači, izračunane glede na poslovne cilje ali cilje zbiranja sredstev. Teh dveh kategorij stroškov namreč ni mogoče opredeliti kot „stroške, ki nastanejo v zvezi z [zadevnim projektom] in so potrebni za njegovo izvedbo“ v smislu člena 6.1(a)(iv) splošnega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 79 Poleg tega je treba navesti naslednja pojasnila.
- 80 Prvič, kar zadeva dividende in dobičke, izplačane zaposlenim, je v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih navedeno, da so variabilni ali fiksni dodatki k plači, ki temeljijo na splošni finančni uspešnosti organizacije, kljub temu lahko upravičeni, pod pogojem, da izpolnjujejo določene pogoje.
- 81 V zvezi s tem se prvi pogoj nanaša na način izračuna dodatka k plači. Iz primerov, navedenih v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih, izhaja, da je lahko dodatek k plači v obliki pavšalnega zneska ali določenega odstotka osnovne plače. Vendar navedeni dodatek ne sme biti v obliki določenega odstotka dobička družbe, ker bi bil v tem primeru podoben izplačilu dividend.
- 82 Drugi pogoj se nanaša na izključitev dodatkov k plačam, izračunanih na podlagi poslovnih ciljev ali ciljev zbiranja sredstev (glej točko 83 spodaj). Iz tega sledi, kot v bistvu – in pravilno – poudarja agencija REA, da dodatek k plači, ki temelji na splošni finančni uspešnosti organizacije, ni upravičen, če prav tako neločljivo temelji na poslovnih ciljih ali na ciljih zbiranja sredstev.

- 83 Drugič, kar zadeva dodatke k plači, izračunane glede na poslovne cilje ali cilje zbiranja sredstev, je v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih v bistvu pojasnjeno, da fiksne ali variabilne nagrade, dodeljene v zameno za uresničevanje takih ciljev, niso upravičene. To velja zlasti za nagrade v obliki pavšalnega zneska, ki je pogojen z dosego cilja prodaje ali zbiranja sredstev, ali v obliki določenega odstotka prodaj ali zbranih sredstev.
- 84 V zvezi s tem iz obrazloženega vzorca sporazuma o nepovratnih sredstvih ni razvidno, da bi bilo mogoče samo cilje, določene na ravni zaposlenega, opredeliti kot poslovne cilje ali cilje zbiranja sredstev, tako da cilji, določeni na ravni celotne organizacije ali na ravni oddelka te organizacije, po definiciji ne morejo biti takšni poslovni cilji ali cilji zbiranja sredstev. Iz tega sledi, da – v nasprotju s tem, kar predlaga tožeča stranka – dodatki k plači, ki temeljijo na ciljnih, določenih na ravni celotne organizacije (ali, *a fortiori*, na ravni oddelka te organizacije), niso nujno upravičeni. Tako morajo biti upravičeni dodatki k plači, ki so predvideni v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih, najprej, določeni na ravni celotne organizacije, dalje, temeljiti morajo na splošni finančni uspešnosti te organizacije in, nazadnje, ne smejo se nanašati na poslovne cilje ali na cilje zbiranja sredstev.
- 85 Določbe sporazuma o nepovratnih sredstvih je treba razlagati ob upoštevanju teh ugotovitev in glede na njih presoditi, ali so bile sporne nagrade upravičene ali ne.
- 86 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sistem nagrajevanja, ki ga je vzpostavila tožeča stranka, temelji na dveh vrstah ciljev.
- 87 Na prvem mestu, prvih sedem ciljev, naštetih v točki 68 zgoraj, je opredeljenih glede na bodisi specifično naročilo bodisi dejavnost oddelka tožeče stranke med letom. To velja zlasti za maržo na določeno naročilo (cilj (i)) in maržo prispevka (cilj (ii)), ki sta navedeni v načrtu spodbud zadevnih zaposlenih, pri čemer je prva od teh marž povezana s specifičnim naročilom, druga pa z dejavnostjo oddelka tožeče stranke med letom (glej točko 69 zgoraj). Očitno je torej, da so ti različni cilji poslovne narave in niso povezani s splošno finančno uspešnostjo tožeče stranke.
- 88 Poleg tega so nagrade, ki so dodeljene za prvih sedem ciljev, pogojene z doseganjem navedenih ciljev in sorazmerne z njimi. Natančneje, nagrade, povezane z maržo na določeno naročilo in maržo prispevka, ki so navedene v načrtih spodbud zadevnih zaposlenih, so premo sorazmerne z doseženimi maržami (glej točki 73 in 74 zgoraj).
- 89 Iz tega sledi, da so nagrade, dodeljene za prvih sedem ciljev, poslovne narave zaradi svojega cilja in načina izračuna.
- 90 Na drugem mestu, osmi in zadnji cilj, naveden v točki 68 zgoraj, in sicer bruto poslovni presežek, ki je prav tako izrecno naveden v načrtih spodbud dveh zadevnih zaposlenih, je sicer res povezan s splošno finančno uspešnostjo tožeče stranke in drugih družb iz njene skupine.
- 91 Vendar je treba ugotoviti – in to ne glede na to, ali je upoštevanje finančne uspešnosti drugih družb iz skupine tožeče stranke dopustno – da se bruto poslovni presežek ne upošteva pri izračunu samostojne nagrade v obliki pavšalnega zneska ali v obliki določenega odstotka osnovne plače v skladu z obrazloženim vzorcem sporazuma o nepovratnih sredstvih. Ta cilj se namreč uporablja le za prilagoditev zneska nagrad, dodeljenih za prvih sedem ciljev (glej točko 70 zgoraj). Njihovo načelo in višina pa sta odvisna od doseganja poslovnih ciljev (glej točko 89 zgoraj).

- 92 V teh okoliščinah je očitno, da nagrade, ki jih je tožeča stranka izplačala svojim zaposlenim, v bistvu temeljijo na poslovnih ciljih in da zato stroški, ki ustrezajo tem nagradam, niso niti nastali v zvezi s projektom niti niso potrebni za izvedbo tega projekta. Zato take nagrade ne izpolnjujejo pogojev iz člena 6.1(a)(iv) sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 93 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s trditvami tožeče stranke, ki so povzete v točkah 75 in 76 zgoraj.
- 94 Prvič, tožeča stranka se sklicuje na dejstvo, da cilji, naštetih v točki 68 zgoraj, niso povezani z individualno dejavnostjo zaposlenega, ampak s skupnimi rezultati, ki jih doseže podjetje ali eden od njegovih oddelkov.
- 95 V zvezi s tem tudi ob predpostavki, da cilji, naštetih v točki 68 zgoraj, niso povezani s posamezno dejavnostjo zaposlenega, iz načel, navedenih v točki 84 zgoraj, vseeno izhaja, da so cilji, določeni na ravni organizacije ali njenega oddelka, lahko poslovni. To pa velja za prvih sedem ciljev (glej točko 87 zgoraj).
- 96 Drugič, tožeča stranka meni, da ker cilji, navedeni v točki 68 zgoraj, ne vključujejo dejavnosti „prodaje“ blaga ali storitev, niso „poslovni“, temveč „ekonomski“ cilji.
- 97 Vendar tožeča stranka ni predložila nobenega prepričljivega pojasnila, na podlagi katerega bi bilo mogoče pojem „poslovni cilj“ omejiti samo na dejavnosti „prodaje“, opredeliti pojem, ki se razlikuje od pojma „ekonomski cilj“, in priznati upravičenost do nagrad, ki temeljijo na „ekonomskih ciljih“, ki niso povezani s splošno finančno uspešnostjo organizacije. Zlasti je treba ugotoviti, da v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih taki „ekonomski cilji“ niso navedeni. V tem dokumentu je na eni strani navedena samo ena kategorija nagrad, ki so pod določenimi pogoji upravičene, in sicer nagrade, ki temeljijo na splošni finančni uspešnosti organizacije, na drugi strani pa dve kategoriji nagrad, ki so v vseh okoliščinah neupravičene, in sicer nagrade, izračunane na podlagi poslovnih ciljev, in nagrade, izračunane na podlagi ciljev zbiranja sredstev.
- 98 Tretjič, tožeča stranka se sklicuje na dejstvo, da je znesek nagrade, ki se izplača zaposlenemu, omejen navzgor.
- 99 Vendar, kot pravilno poudarja agencija REA, ta zgornja meja ne vpliva na upravičenost do nagrade. Dodatek k plači, izračunan glede na poslovne cilje, je namreč po definiciji neupravičen, in to ne glede na njegov način izračuna, njegovo fiksnost ali variabilnost in na to, ali je omejen navzgor ali ne.
- 100 Četrto, tožeča stranka trdi, da spornih nagrad ni mogoče enačiti z dividendami, s katerimi naj bi zaposleni prejeli dobiček organizacije.
- 101 Ta trditev je brezpredmetna. Dodatek k plači, izračunan glede na poslovne cilje, kot je ta, ki ga je tožeča stranka izplačala svojim zaposlenim, je namreč po definiciji neupravičen, tudi če sicer nima značilnosti dividende.
- 102 Petič, tožeča stranka se sklicuje na obvestilo, ki ga je pripravila neodvisna revizijska družba in v katerem je bilo ugotovljeno, da so nagrade, ki jih je tožeča stranka izplačala svojim zaposlenim, upravičene.

- 103 Vendar, na eni strani, tega obvestila ni mogoče šteti za nevtralno in neodvisno strokovno mnenje, saj je bilo pripravljeno na zahtevo tožeče stranke. Iz tega sledi, da nima neizpodbitne dokazne vrednosti (glej po analogiji sodbo z dne 3. marca 2011, Siemens/Komisija, T-110/07, EU:T:2011:68, točka 137). Na drugi strani, v navedenem obvestilu je le na kratko analiziran sistem nagrad, ki ga je vzpostavila tožeča stranka, in ni navedena nobena dodatna pravna ali dejanska okoliščina glede na tiste, ki so bile že analizirane v tej sodbi.
- 104 V teh okoliščinah tožeča stranka ne utemeljuje upravičenosti spornih nagrad.
- 105 Zato je treba prvi in tretji tožbeni razlog zavrni kot neutemeljena.
- 106 V teh okoliščinah ni treba preučiti ugovorov nedopustnosti, ki ju je podala agencija REA in ki se nanašata na eni strani na to, da tožba ne izpolnjuje zahtev iz člena 76(d) Poslovnika, kar zadeva tretji tožbeni razlog, na drugi strani pa na to, da trditev tožeče stranke, povzeta v točki 96 zgoraj, vsebuje nov tožbeni razlog, ki je bil prvič naveden v fazi replike.

*Drugi tožbeni razlog: kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj*

- 107 Tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da izpodbijanje upravičenosti spornih nagrad s strani Komisije in agencije REA pomeni kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj. Komisija naj bi namreč večkrat priznala utemeljenost metode določitve upravičenih stroškov in sprejela, da se sporne nagrade upoštevajo kot upravičeni stroški.
- 108 Agencija REA trditve tožeče stranke prereka.
- 109 Najprej je treba opozoriti, da kadar institucije, organi, uradi ali agencije Unije izvršujejo pogodbo, zanje še naprej veljajo obveznosti, ki jih imajo na podlagi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in splošnih načel prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, točka 86). Če se torej stranke v pogodbi z arbitražno klavzulo odločijo, da bodo sodišču Unije dodelile pristojnost za odločanje o sporih v zvezi s to pogodbo, bo to sodišče ne glede na pravo, ki se uporablja in ki je dogovorjeno v navedeni pogodbi, pristojno za preučitev morebitnih kršitev Listine o temeljnih pravicah in splošnih načel prava Unije (sodba z dne 16. julija 2020, Inclusion Alliance for Europe/Komisija, C-378/16 P, EU:C:2020:575, točka 81).
- 110 Iz tega sledi, da se tožeča stranka s tem, da se v podporo predlogom, ki jih je podala na podlagi člena 272 PDEU, sklicuje na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, sklicuje na pravilo, ki ga mora uprava Unije spoštovati v pogodbenem okviru.
- 111 Poleg tega se je v belgijskem pravu, ki se v tej zadevi uporablja podredno (glej točki 15 in 66 zgoraj), v pogodbenem pravu mogoče sklicevati na obliko legitimnega pričakovanja, če ta prispeva k temu, da pogodbene stranke spoštujejo obveznost izpolnitve pogodbe v dobri veri (glej v tem smislu sodbi z dne 18. novembra 2015, Synergy Hellas/Komisija, T-106/13, EU:T:2015:860, točki 72 in 73, ter z dne 4. maja 2017, Meta Group/Komisija, T-744/14, neobjavljena, EU:T:2017:304, točki 193 in 194).
- 112 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso pravica do sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj pogojena s tem, da pristojni organi Unije zadevni osebi dajo natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov. Nihče

pa se ne more sklicevati na kršitev tega načela brez teh zagotovil (glej sodbi z dne 17. marca 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, točka 72 in navedena sodna praksa, ter z dne 16. julija 2020, ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, točka 75 in navedena sodna praksa).

- 113 V obravnavani zadevi se tožeča stranka, da bi dokazala kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, sklicuje na tri stališča Komisije, ki jih je treba preučiti zaporedoma in kronološko.
- 114 Na prvem mestu, tožeča stranka pojasnjuje, da je Komisija v okviru Sedmega okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti (2007–2013) (v nadaljevanju: sedmi okvirni program) odobrila metodologijo, ki se uporablja za izračun stroškov osebja, in od nje zahtevala, naj sporoči vse spremembe te metodologije.
- 115 V zvezi s tem ni sporno, da je tožeča stranka 17. marca 2011 Komisiji predložila obrazec za potrditev, v katerem je opisana metoda za izračun njenih stroškov za osebje (v nadaljevanju: potrdilo o metodi). V tem dokumentu je bil naveden sistem variabilnih nagrad, dodeljenih na podlagi „spodbujevalnih dopisov“, ki so bile določene na eni strani na podlagi posameznih dosežkov zaposlenega ter na drugi strani na podlagi uspešnosti podjetja in njegovega oddelka, v katerega je bil navedeni zaposleni razporejen.
- 116 Komisija je z dopisom z dne 1. julija 2011 odobrila potrdilo o metodologiji (v nadaljevanju: dopis o odobritvi potrdila o metodologiji). V tem dopisu je bilo med drugim natančneje določeno, da bi morala tožeča stranka v primeru spremembe potrjene metodologije Komisiji sporočiti nastale spremembe in predložiti novo potrdilo o metodologiji.
- 117 Vendar je treba – tako kot agencija REA – poudariti, prvič, da se potrdilo o metodologiji nanaša na sedmi okvirni program. Ne glede na obstoj elementov podobnosti in kontinuitete se ta sedmi okvirni program razlikuje od okvirnega programa Obzorje 2020, ki ga je nadomestil in v katerega spada projekt. Poleg tega je v dopisu, s katerim je potrjeno potrdilo o metodologiji, navedeno, da je to potrdilo veljavno za čas trajanja sedmega okvirnega programa in da z njim ni predvideno morebitno podaljšanje te veljavnosti v okviru poznejšega okvirnega programa. Poleg tega je v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih (glej stran 155 navedenega vzorca) izrecno pojasnjeno, da potrdilo o metodologiji, odobreno v okviru sedmega okvirnega programa, ni veljavno v okviru okvirnega programa Obzorje 2020.
- 118 Drugič, dopis, s katerim je bilo potrjeno potrdilo o metodologiji, ima omejen obseg v samem sedmem okvirnem programu. Na eni strani je namreč v tem dopisu zgolj navedeno, da je z njim tožeča stranka oproščena predložitve vmesnih potrdil v zvezi z računovodskimi izkazi v svojih zahtevkih za vmesna plačila. Na drugi strani je v obrazloženem vzorcu sporazuma o nepovratnih sredstvih navedeno, da se odobritev nanaša na običajne prakse stroškovnega računovodstva in da Komisija zaradi te odobritve ne bo podvomila o prijavljenih stroških na enoto. Iz določb člena 5.2 sporazuma o nepovratnih sredstvih, povzetih v točki 6 zgoraj, pa je razvidno, da „stroški na enoto“ pomenijo kategorijo stroškov za osebje, ki se razlikuje od „dejanskih stroškov“, med katere spadajo sporne nagrade. Poleg tega pogoj iz člena 6.1(a)(i) tega sporazuma velja za „dejanske stroške“, in ne za „stroške na enoto“.
- 119 Tretjič, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, ji dopis, s katerim je bilo potrjeno potrdilo o metodologiji, ni nalagal obveznosti, da ohrani strukturo svojih stroškov, da bi zagotovila njihovo upravičenost. Tako iz besedila tega dopisa kot iz pojasnil v obrazloženem vzorcu sporazuma



o nepovratnih sredstvih namreč izhaja, da je bilo z navedenim dopisom tožeči stranki naloženo le, da Komisiji sporoči spremembe v svoji metodologiji in da po potrebi predloži novo potrdilo o metodologiji.

- 120 Zato dopis, s katerim je bilo potrjeno potrdilo o metodologiji, ni vseboval nobenega natančnega in brezpogojnega zagotovila v smislu, da bodo nagrade, ki jih je tožeča stranka izplačala svojim zaposlenim, kot sta sporni nagradi, upravičene v okviru okvirnega programa Obzorje 2020 in zlasti v okviru sporazuma o nepovratnih sredstvih.
- 121 Na drugem mestu tožeča stranka trdi, da se je Komisija pri prejšnji reviziji projektov Festival, PATHway in WeLive (v nadaljevanju: revizija FPW) strinjala, da bo nagrade, izplačane njenim zaposlenim, upoštevala kot upravičene stroške.
- 122 V zvezi s tem je res, da je Komisija v končnem revizijskem poročilu z dne 18. marca 2018, s katerim je bila zaključena revizija FPW (v nadaljevanju: revizijsko poročilo FPW), navedla, najprej, da so nagrade, predvidene v načrtih spodbud za zaposlene tožeče stranke, „temelji[le] na splošni finančni uspešnosti organizacije, [da so ustrezale] običajnim praksam glede plač za nacionalne projekte in da so [bile] torej upravičene kot osnovna plača“, dalje, da je „lahko potrdila točnost, objektivnost in obstoj variabilnih dodatkov“ in, nazadnje, da je „obstaja[lo] dovolj dokazov za potrditev upravičenosti stroškov [, ki ustrezajo tem dodatkom]“.
- 123 Vendar je treba, prvič, poudariti – tako kot agencija REA – da se je revizija FPW nanašala na druge projekte od projekta, na katerega se je nanašal sporazum o nepovratnih sredstvih.
- 124 Drugič, iz spisa ni razvidno, da je Komisija v okviru revizije FPW opravila poglobljeno in izčrpno analizo sistema nagrad, ki ga je tožeča stranka vzpostavila glede na vse pogoje za upravičenost, določene v sporazumu o nepovratnih sredstvih, ki se uporablja za zadevne projekte. Nasprotno, v revizijskem poročilu FPW je zgolj zelo na splošno potrjena upravičenost zadevnih nagrad in je izraženo obžalovanje, da navedena zaposlena nista podpisala načrtov spodbud, o katerih so se pogajali tožeča stranka in njeni zaposleni.
- 125 Tretjič, Komisija je v revizijskem poročilu FPW izrecno navedla, da gre za „izjemno poročilo“ in da „kot tako običajno ne more ustvariti legitimnih pričakovanj glede skladnosti prijavljenih stroškov in uporabljenih metod izračuna“. Pojasnila je tudi, da „vsaka revizija po definiciji vključuje preverjanje, ki ni izčrpno in ki temelji na reprezentativnih elementih in primerih“, da „je določeno tveganje pri odkrivanju neločljivo povezano z vsemi revizijami“ in da zato „revizijska poročila ne morejo ustvariti pričakovanj glede skladnosti prijavljenih stroškov in uporabljenih metod izračuna“. Taki pridržki glede obsega revizijskega poročila FPW pa zadostujejo za uvedbo negotovosti, ki preprečuje nastanek kakršnega koli legitimnega pričakovanja, ki temelji na vsebini tega poročila (glej po analogiji sodbo z dne 27. aprila 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisija, T-4/20, EU:T:2022:242, točka 141).
- 126 Zato revizijsko poročilo FPW ni vsebovalo natančnih in brezpogojnih zagotovil glede upravičenosti nagrad, ki jih je tožeča stranka izplačala svojim zaposlenim, kot sta sporni nagradi.
- 127 Na tretjem mestu, tožeča stranka ugotavlja, da se je Komisija v pojasnjevalnem dopisu odločila, da ugotovitev revizije ne razširi na vse sporazume o nepovratnih sredstvih, in sicer iz razloga, da v prejšnjih revizijah ni bila ugotovljena neupravičenost spornih nagrad, ki temeljita na poslovnih

ciljih (glej točko 25 zgoraj). Po mnenju tožeče stranke ta omejitev razširitve ugotovitev revizije po eni strani ni zadostna, po drugi strani pa kaže, da se je Komisija zavedala, da je očitno posegla v njene interese in legitimna pričakovanja.

- 128 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da trditev tožeče stranke, ki se nanaša na domnevno nezadostnost omejitve razširitve ugotovitev revizije, v okviru tega spora nikakor ni upoštevana. Neupravičenost spornih nagrad je bila namreč ugotovljena med samo revizijo, ne pa pri razširitvi ugotovitev te revizije.
- 129 Na drugi strani agencija REA pravilno trdi, da odločitev Komisije, ki je ugodna za tožečo stranko, da omeji razširitev ugotovitev revizije, spada v diskrecijsko pravico te institucije na podlagi člena 22.5.1 sporazuma o nepovratnih sredstvih, tako da iz te odločitve v okviru tega tožbenega razloga ni mogoče izpeljati nobene ugotovitve. Dodati je treba, da glede na to, da je bil pojasnjevalni dopis vložen po obdobju izvajanja projekta, ta dopis nikakor ne more pomeniti pravočasnega zagotovila glede upravičenosti spornih nagrad.
- 130 V teh okoliščinah tožeča stranka ni utemeljila, da ji je Komisija dala natančna, brezpogojna in skladna zagotovila glede upravičenosti spornih nagrad. Zato se tožeča stranka v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 112 zgoraj, ne more sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj.
- 131 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavriniti.
- 132 Iz tega sledi, da je treba predloge, ki jih je tožeča stranka podala zoper agencijo REA na podlagi člena 272 PDEU, zavriniti kot neutemeljene.
- 133 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba tožbo v celoti zavriniti.

## **Stroški**

- 134 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.
- 135 Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije in agencije REA naloži, da poleg lastnih stroškov nosi tudi njune stroške.

Iz teh razlogov je

## **SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)**

razsodilo:

**1. Tožba se zavrne.**

**2. Družbi Engineering – Ingegneria Informatica SpA se naloži plačilo stroškov.**

Kowalik-Bańczyk

Buttigieg

Ricziová

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 26. julija 2023.

Podpisi