



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 26. julija 2017¹

Zadeva C-370/16

**Bruno Dell'Acqua
proti
Eurocom Srl,
Regione Lombardia,
intervenienti:
Renato Quattrocchi in drugi**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Tribunale di Novara (sodišče v Novari, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Člen 343 PDEU – Člen 1, tretji stavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije – Postopek zasega pri tretjih osebah proti organu države članice glede sredstev, ki pripadajo upravičencu za program s podporo Evropskega socialnega sklada – Vprašanje, ali je potrebno predhodno dovoljenje Sodišča“

I. Uvod

1. V skladu s členom 343 PDEU Evropska unija v skladu s pogoji iz Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol)² na ozemljih držav članic uživa privilegije in imunitete, ki jih potrebuje za opravljanje svojih nalog. Člen 1, tretji stavek, Protokola določa, da nepremičnine in premoženje Unije ne morejo biti predmet upravnega ali pravnega prisilnega ukrepa brez dovoljenja Sodišča.

2. Možnost, da se Sodišče zaprosi za izdajo tovrstnega dovoljenja, se redno uporablja.³ Pri tem je jasno, da je za rubež premoženja pri organih Unije, ki pomeni prisilni ukrep proti premoženju Unije, potrebno dovoljenje Sodišča.

3. Do sedaj ni bilo odločeno, ali je potrebno dovoljenje tudi takrat, ko so bila proračunska sredstva za uresničevanje ciljev Unije že prenesena na države članice. Obstoje takšnega položaja je podlaga zadevnega predloga za predhodno odločanje, ki se nanaša na prispevek v okviru Evropskega socialnega sklada.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Protokol z dne 8. aprila 1965 o privilegijih in imunitetah Evropske unije, postal Protokol (št. 7) k PDEU, nazadnje objavljen v UL 2016, C 202, str. 266.

³ Za novejša primera glej zlasti sklepe z dne 19. novembra 2012, Marcuccio/Komisija (C-1/11 SA, EU:C:2012:729), z dne 21. septembra 2015, Shotef/Komisija (C-1/15 SA, EU:C:2015:632), in z dne 29. septembra 2015, ANKO/Komisija (C-2/15 SA, EU:C:2015:670).

II. Pravni okvir strukturnih skladov Evropske unije

4. Splošne in v obravnavani zadevi upoštevne določbe o strukturnih skladih Evropske unije, med katere spada Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: strukturni skladi ali skladi), je za programsko obdobje 2007–2013 določala Uredba (ES) št. 1083/2006.⁴ To uredbo je za programsko obdobje 2014–2020 nadomestila Uredba (EU) št. 1303/2013.⁵

5. V skladu s členom 9(1) Uredbe št. 1083/2006 skladi nudijo pomoč, ki dopolnjuje nacionalne ukrepe in jih vključuje med prednostne naloge Unije. V skladu s členom 11(1) se cilji skladov uresničujejo v okviru tesnega partnerstva med Komisijo in vsako državo članico.

6. Člen 14 Uredbe št. 1083/2006 določa:

„1. Proračun Evropske unije, dodeljen skladom, se izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo, v skladu [s finančno uredbo EU⁶].

2. Komisija izvaja svojo pristojnost za izvrševanje splošnega proračuna Evropske unije na naslednje načine:

- (a) Komisija preveri obstoj in ustrezno delovanje sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah, v skladu s postopki, opisanimi v členih 71, 72 in 73;
- (b) Komisija prekine rok za plačilo ali začasno ustavi celotno plačilo ali njegov del, v skladu s členoma 91 in 92, če nacionalni sistemi upravljanja in nadzora odpovejo, in uporabi kateri koli drug potreben finančni popravek, v skladu s postopki, ki so opisani v členih 100 in 101;

[...]“

7. Člen 32 Uredbe št. 1083/2006 določa:

„1. Dejavnosti v okviru skladov v državah članicah potekajo v obliki operativnih programov [...]

2. Vsak operativni program izdela država članica ali kateri koli organ, ki ga imenuje država članica [...]

[...]

4. Komisija oceni predlagan operativni program, da ugotovi, ali prispeva k ciljem in prednostnim nalogam nacionalnega strateškega referenčnega okvira in strateškim smernicam Skupnosti o koheziji. [...]“

⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25). Poznejše spremembe Uredbe št. 1083/2006 niso imele bistvenega vpliva na vsebino določb, upoštevanih v obravnavani zadevi.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320).

⁶ Člen 53(1)(b) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74), sedaj člen 58(1)(b) in člen 59 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL 2012, L 298, str. 1).

8. Člen 56(3) Uredbe št. 1083/2006 določa:

„3. Izdatek je upravičen do prispevka sklada, samo če je nastal zaradi projekta, o katerem je odločil organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali v njegovi pristojnosti, in v skladu z [vnaprej določenimi] merili [...]“

9. V skladu s členom 60(b) Uredbe št. 1083/2006 spada med naloge organa za upravljanje v državi članici „(b) preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev in preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali in so v skladu [z] [upoštevni] pravili [...]“

10. Člen 70 Uredbe št. 1083/2006 določa:

1. Države članice so pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov zlasti z naslednjimi ukrepi:

[...]

(b) preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem nepravilnosti ter vračilom neupravičeno plačanih zneskov [...]

2. Če ni mogoče povrniti neupravičeno izplačanih sredstev upravičencu, je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v splošni proračun Evropske unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti.“

11. Člen 76(2) Uredbe št. 1083/2006 glede plačil Komisije določa:

„2. Plačila se izvajajo v obliki vnaprejšnjega financiranja, vmesnih plačil in končnega plačila. Izplačujejo se organu, ki ga določi država članica.“

12. Člen 77(1) Uredbe št. 1083/2006 določa:

„1. Vmesna plačila in končna plačila se izračunajo z uporabo stopnje sofinanciranja iz odločitve o zadevnem operativnem programu za vsako prednostno os glede upravičenih izdatkov, navedenih v okviru te prednostne osi, v vsakem izkazu o izdatkih, ki jih potrdi organ za potrjevanje.“

13. Člen 80 Uredbe št. 1083/2006 določa:

„Države članice se prepričajo, da organi, zadolženi za izplačevanje, zagotavljajo, da upravičenci kar se da hitro in v celoti prejmejo celoten znesek javnega prispevka. Nobenega zneska se ne odšteje ali zadrži, in se ne obračuna nobena posebna dajatev ali druga dajatev z enakovrednim učinkom, ki bi znižala zneske za upravičence.“

14. Člen 98 Uredbe št. 1083/2006 določa:

„1. Države članice imajo prvostopenjsko odgovornost za preiskovanje nepravilnosti na podlagi dokazov o večji spremembi, ki vpliva na naravo okoliščin izvajanja ali nadzora projektov ali operativnih programov in povzroči izvajanje potrebnih finančnih popravkov.

2. Država članica izvede potrebne finančne popravke v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov. [...]

Sredstva iz skladov, ki so bila na ta način sproščena, lahko država članica ponovno porabi do 31. decembra 2015 za zadevni operativni program, v skladu z določbami iz odstavka 3. [...]“

15. In nazadnje, člen 99, od (1) do (3), Uredbe št. 1083/2006 določa:

„1. Komisija lahko izvede finančne popravke, tako da prekliče celoten prispevek ali del prispevka Skupnosti operativnemu programu [...]

2. Komisija svoje finančne popravke utemelji na posameznih primerih ugotovljene nepravilnosti, pri čemer upošteva sistemsko naravo nepravilnosti, da ugotovi, ali je treba uporabiti pavšalen ali ekstrapolacijski popravek.

3. Komisija pri odločanju o višini popravka upošteva naravo in resnost nepravilnosti ter obseg in finančne posledice ugotovljenih pomanjkljivosti v zadevnem operativnem programu.“

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe

16. Bruno Dell'Acqua je imetnik terjatve do družbe Eurocom s.r.l. (v nadaljevanju: Eurocom), ki je po drugi strani imetnica terjatve do italijanske dežele Lombardije. Zaradi izterjave svoje terjatve je B. Dell'Acqua pri Tribunale di Novara (Italija) sprožil postopek zasega pri tretjih osebah, da bi se zasegel ustrezen znesek pri deželi Lombardiji. K uvedenemu postopku zasega so pristopili drugi upniki družbe Eurocom.

17. V postopku zasega je dežela Lombardija sicer priznala, da je dolžnica družbe Eurocom, vendar je trdila, da terjatev zadeva sredstva, ki pripadajo Evropskemu socialnemu skladu. Šlo naj bi torej za sredstva, namenjena razvoju in podpori zaposlovanju, ki jih lahko dežela izplača le upravičencu. Terjatve naj zato v skladu s členom 80 Uredbe št. 1083/2006 ne bi bilo dopustno zaseči, kot je to zahteval B. Dell'Acqua.

18. Pri tem Tribunale di Novara izhaja iz dejstva, ki doslej v nacionalnem postopku očitno ni bilo sporno, da gre pri zneskih, ki jih zadeva terjatev B. Dell'Acque, za sredstva, ki pripadajo Evropskemu socialnemu skladu. Ta sredstva naj bi Unija v času, ko je zadevo obravnavalo Tribunale di Novara, že prenesla na nacionalno agencijo, da bi jih ta izplačala upravičencem.

19. Glede na navedeno se Tribunale di Novara sprašuje, ali za zadevna sredstva velja „relativen neobstoj možnosti poravnave terjatve z zasegom“ v skladu s členom 132 Uredbe št. 1303/2013, ki je enak členu 80 Uredbe št. 1083/2006, in členom 1 Protokola, zaradi česar bi treba za zaseg pridobiti predhodno dovoljenje Sodišča. Zato je Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je potrebno predhodno dovoljenje v smislu člena 1, tretji stavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije [...], če v postopku izvršbe pri tretjih osebah zasežena sredstva niso več pri Evropski komisiji, temveč so bila že prenesena na nacionalne plačilne agencije?“

20. V postopku pred Sodiščem sta pisni stališči podali Italija in Evropska komisija.

21. Glede na navedbe predložitvenega sodišča, Italije in Komisije ni bilo jasno, v katero obdobje upravičenosti (2007–2013 ali 2014–2020) spada terjatev družbe Eurocom do dežele Lombardije. Zato ni bilo gotovo, ali je upoštevana Uredba št. 1083/2006 ali Uredba št. 1303/2013.

22. Na vprašanje Sodišča glede tega je Italija navajala, da se zadevna terjatev nanaša na operativni regionalni program 2007–2013, referenčna št. 643 „Usposabljanje, faza 2“. Komisija je na podlagi pojasnila dežele Lombardije z dne 11. maja 2017⁷ odgovorila, da so projekti, ki jih je izvajala družba Eurocom, spadali v operativni program z referenčno številko CCI 2007 IT 052 PO 006, ki je bil sprejet s sklepom Komisije C(2007) 5465 z dne 6. novembra 2007⁸ na podlagi člena 32(5) Uredbe št. 1083/2006.

23. Na podlagi pojasnila dežele Lombardije pa je Komisije navedla tudi, da Italija glede sredstev, na katera se nanaša postopek v glavni stvari, do 31. marca 2017, ko je potekel rok za vložitev zahtevkov za plačila v zvezi z obdobjem upravičenosti 2007–2013, pri Uniji sploh ni zahtevala izplačila. V pojasnilu, ki ga je Komisija priložila, je namreč uslužbenka dežele Lombardije navedla, da so bila vsa sredstva, ki jih je družba Eurocom prejela od Evropskega socialnega sklada v okviru operativnega regionalnega programa CCI 2007 IT 052 PO 006 za obdobje upravičenosti 2007–2013, do takrat že izplačana in tako ne morejo biti predmet predloga za zaseg pri tretjih osebah. Pri sredstvih, ki so se v postopku v glavni stvari terjala od dežele Lombardije, naj bi tako šlo za povsem nacionalne izdatke in ne za izdatke, ki bi jih bilo mogoče uveljaviti pri Evropskem socialnem skladu za obdobje upravičenosti 2007–2013 in tako prejeti sofinanciranje Unije.

IV. Presoja

24. S postavljenim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je treba v položaju, kakršen je v postopku v glavni stvari, predhodno pridobiti dovoljenje Sodišča v skladu s členom 1, tretji stavek, Protokola, če je predlagan zaseg premoženja, ki je prvotno pripadalo Evropski uniji, ob podaji predloga za zaseg pa je že bilo preneseno na nacionalno agencijo.

25. Zaradi pravkar navedenega pojasnila dežele Lombardije⁹ pa se porajajo dvomi o dejanskih okoliščinah, na katerih temelji vprašanje predložitvenega sodišča. To pojasnilo tako zlasti povzroča pomisleke o okoliščini, da gre pri premoženju, katerega zaseg je predlagan v postopku v glavni stvari, za sredstva, ki jih mora dežela Lombardija izplačati družbi Eurocom v okviru programa, ki je podprt od Evropskega socialnega sklada in torej tudi s sredstvi Unije. Očitno je namreč dežela Lombardija vsaj celotna sredstva, ki so bila povezana s projekti, ki jih je družba Eurocom izvajala v okviru operativnega programa CCI 2007 IT 052 PO 006 s podporo Evropskega socialnega sklada, že izplačala upravičencem. Tako ne morejo več biti predmet zahtevkov tretjih oseb proti tej deželi.

26. Če bi bila natančna ugotovitev vrste sredstev, katerih zaseg je predlagan v postopku v glavni stvari, na podlagi določb nacionalnega prava pomembna za odločitev predložitvenega sodišča, bi bilo to sodišče odgovorno, da na podlagi novih ugotovitev v predmetnem postopku in nadaljnjih poizvedovanj, če bi bila potrebna, ugotovi, za katero vrsto sredstev gre v končni fazi.

27. Kar zadeva pravo Unije in s tem povezano vprašanje, predloženo Sodišču, pa lahko ostane odprto vprašanje, ali gre pri sredstvih, glede katerih B. Dell'Acqua predlaga, da se zasežejo deželi Lombardiji, za sredstva, ki jih mora ta dežela izplačati družbi Eurocom za izvedbo projektov, ki so bili podprte od Evropskega socialnega sklada in torej tudi s sredstvi Unije, ali pa gre za druge terjatve družbe Eurocom do dežele Lombardije.

28. Kot je Komisija ustrezno navedla že v prvotnem stališču, namreč tudi v prvem primeru ne bi šlo za „premoženje Unije“ v smislu člena 1, tretji stavek, Protokola. To izhaja tako iz besedila (A) kot tudi iz teleološke razlage (B) te določbe.

⁷ Elektronsko sporočilo z dne 11. maja 2017, priloga 1 odgovora Komisije na vprašanje Sodišča.

⁸ Decisione della Commissione del 06-XI-2007 che adotta il programma operativo per l'intervento comunitario del Fondo sociale europeo ai fini dell'obiettivo „Competitività regionale e occupazione“ nella regione Lombardia in Italia, priloga 2 odgovora Komisije na vprašanje Sodišča.

⁹ Točka 23 zgoraj.

A. Besedilo člena 1, tretji stavek, Protokola

29. Na prvi pogled se zdi precej očitno, da stališče, ki ga je v tem postopku zastopala Italija, in sicer, da gre pri sredstvih, na katera se nanaša postopek v glavni stvari in po mnenju predložitvenega sodišča in Italije izvirajo iz sredstev Evropskega socialnega sklada, za „premoženje Unije“, nima opore v členu 1, tretji stavek, Protokola. Kakor hitro je namreč premoženje Unije preneseno na tretjo osebo, ne gre več za „premoženje Unije“ v smislu pravnih pravil o zasegu. Če je na primer Unija izplačala plačo svojemu uslužbencu ali poravnala račun dobavitelja, si je težko predstavljati, da bi se lahko ta sklicevala na zaščito pred zasegom, ki jo zagotavlja pravo Unije glede „premoženja Unije“, da bi se tako ubranila pred zahtevki svojih upnikov ali njihovih upnikov.

B. Smisel in namen člena 1, tretji stavek, Protokola

30. Kot navaja Italija, se stališče, da so sredstva, ki jih je Unija na nacionalne plačilne agencije prenesla v okviru financiranja strukturnih skladov, ohranila lastnost „premoženja Unije“, ne opira na besedno, temveč na teleološko razlago člena 1, tretji stavek, Protokola.

31. Namen te določbe naj bi namreč bil preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti Unije.¹⁰ Takšno oviranje bi lahko zlasti povzročili prisilni ukrepi, ki zadevajo financiranje skupnih politik ali izvajanje akcijskih programov Unije.¹¹

32. Sredstva evropskih strukturnih skladov naj bi bila s tega vidika „vezana“ do te mere, da so namenjena izvajanju politik Unije. Ta „vezava“ naj bi ugasnila šele s popolno uresničitvijo cilja, ki mu je sledila Unija, in torej šele takrat, ko so zadevna sredstva prenesena upravičencem v last. Zato bi lahko zaseg sredstev, ki so namenjena upravičencem, oviral financiranje skupne strukturne politike. Za tovrstna sredstva bi zato morala veljati zaščita pred zasegom, zagotovljena s pravom Unije, ne glede na to, ali so še pri organih Unije ali pa že pri nacionalnih plačnih agencijah.

33. To naj bi veljalo še toliko bolj zato, ker so nacionalne plačilne agencije pri razdeljevanju sredstev Evropskega socialnega sklada že tako delovale zgolj kot upraviteljice evropskih sredstev in s tem sodelovale pri izvajanju pristojnosti organov Unije. V tem položaju so torej kot „podaljšana roka Komisije“ izvajale „evropske“ in ne „lastne“ naloge.

34. Ta, na prvi pogled jasna razlaga temelji na, kot se izkaže ob natančnejši preučitvi, zmotnem razumevanju delovanja evropskih strukturnih skladov, vsaj v primeru, kakršen se obravnava v postopku v glavni stvari. Tako zlasti ni pravilno stališče, da imajo države članice in njihovi organi v tem okviru le „vlogo posrednika“, ki sredstva, ki jih je odobrila Unija, zgolj „posreduje“ upravičencem. Nasprotno, države članice imajo pri uresničevanju politike strukturnih skladov Unije širok manevrski prostor. V skladu s tem so najodgovornejši za uspešno izvedbo projektov, ki so podprti v okviru programov strukturnih skladov, pristojni organi držav članic.

¹⁰ Sklepi z dne 11. aprila 1989, SA Générale de Banque/Komisija (1/88-SA, EU:C:1989:142, točka 2), z dne 29. maja 2001, Cotecna Inspection/Komisija (C-1/00 SA, EU:C:2001:296, točka 9), in z dne 29. septembra 2015, ANKO/Komisija (C-2/15 SA, EU:C:2015:670, točka 12).

¹¹ Sklep z dne 11. aprila 1989, SA Générale de Banque/Komisija (1/88-SA, EU:C:1989:142, točka 13), z dne 29. maja 2001, Cotecna Inspection/Komisija (C-1/00 SA, EU:C:2001:296, točka 12), z dne 14. decembra 2004, Tertir-Terminais de Portugal/Komisija (C-1/04 SA, EU:C:2004:803, točka 14), in z dne 21. septembra 2015, Shotef/Komisija (C-1/15 SA, EU:C:2015:632, točka 14).

1. Način delovanja programov strukturnih skladov

35. V skladu s pravnim okvirom Unije za izvajanje politike strukturnih skladov so naloge med Komisijo in državami članicami razdeljene tako: Komisija zagotavlja, da so operativni programi, ki so jih predlagale države članice, ter njihovo izvajanje v skladu s cilji politike strukturnih skladov in da sistemi upravljanja in nadzora v državah članicah ustrezno delujejo.¹²

36. Dejansko izvajanje operativnih programov s podporo strukturnih skladov Unije pa je odgovornost organov, ki so jih za ta namen določile države članice.¹³ Ti niso pristojni le za izbiro konkretnih projektov, ki se izvajajo v okviru operativnih programov,¹⁴ temveč tudi za nadzor nad njihovim izvajanjem in izdatki upravičencev.¹⁵

37. Ti izdatki se sicer tudi za Komisijo ustrezno dokumentirajo.¹⁶ Komisija pa posamezne projekte nadzira le na osnovi vzorca in zgolj v okviru in zaradi preverjanja ustreznega delovanja sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah. Če ni pomanjkljivosti glede teh sistemov, se lahko Komisija v preostalem opre na poročila držav članic. Poleg tega je nadzor Komisije sorazmeren s finančnim prispevkom Unije in se stopnjuje glede na višino tega prispevka.¹⁷ Komisija torej izplačil ne opravlja na podlagi nadzora pravilnosti dokumentov prejemnikov plačil o izdatkih, temveč na podlagi poročil in izkazov o izdatkih držav članic.¹⁸

38. V skladu s tem tudi morebitnih finančnih popravkov v razmerju do upravičencev, ki jim je zaupana izvedba posameznega projekta, ne izvaja Komisija, temveč države članice.¹⁹ Države članice lahko povrnjena sredstva porabijo v drug namen v okviru istega operativnega programa,²⁰ so pa tudi odgovorne za povračilo izgubljenega zneska, če je do izgube prišlo po njihovi krivdi.²¹

39. Komisija medtem finančne popravke izvede s pavšalnim ali ekstrapoliranim zmanjšanjem celotnega prispevka Unije določenemu operativnemu programu.²² Namen teh popravkov ni odprava pomanjkljivosti v izvedbi na ravni upravičencev, ampak sankcioniranje pomanjkljivosti v delovanju nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora ter okoliščine, da države članice teh pomanjkljivosti niso odpravile.

40. Komisija pri vrednotenju operativnih programov držav članic sicer pregleda obseg uporabe sredstev, uspešnost in učinkovitost načrtovanja programov skladov in socialno-gospodarski učinek. Vrednotenje se izvede z namenom oblikovanja zaključkov za politike gospodarske in socialne kohezije.²³

¹² Glej uvodni izjavi 28 in 66, člen 14(2), člen 32 in naslednje, člen 47 in naslednje ter člen 72 in naslednje Uredbe št. 1083/2006.

¹³ Glej člen 12 Uredbe št. 1083/2006.

¹⁴ Glej člen 56(3) in člen 60(a) Uredbe št. 1083/2006.

¹⁵ Glej uvodno izjavo 66 in člen 60 in naslednje Uredbe št. 1083/2006.

¹⁶ Glej člen 78(1) Uredbe št. 1083/2006.

¹⁷ Glej člene od 72 do 74 Uredbe št. 1083/2006.

¹⁸ Glej člene 61, 62, 67, 68, 71 in naslednje, 78, 86 in 89 Uredbe št. 1083/2006.

¹⁹ Glej člena 70 in 98 Uredbe št. 1083/2006.

²⁰ Glej člen 98(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 1083/2006.

²¹ Glej člen 70(2) Uredbe št. 1083/2006.

²² Glej člen 99 Uredbe št. 1083/2006.

²³ Glej člen 49(3) Uredbe št. 1083/2006.

41. V okviru tega sistema torej ni pravilno, da se izplačila Komisije državam članicam štejejo za neposredno povrnitev izdatkov za izvedbo posameznih projektov s podporo strukturnih skladov, ki jo države članice v nespremenjeni obliki posredujejo upravičencem, ki so jim zaupani ti projekti. Nasprotno, izplačila iz proračuna Unije pomenijo pavšalno določen prispevek k celotnim sredstvom držav članic za posamezen operativni program, razdelitev teh sredstev med določene projekte pa je v pristojnosti držav članic.²⁴

2. Sklepi v zvezi z vprašanjem kvalifikacije sredstev iz strukturnih skladov, ki so bila prenesena na države članice, kot „premoženje Unije“

42. Iz navedenega izhaja, da v zvezi s predlogom za zaseg pri tretjih osebah, kakršnega je v položaju, kot je v postopku v glavni stvari, postavil upnik upravičenca pri nacionalni plačilni agenciji, zadevnih sredstev celo pri teleološki razlagi člena 1, tretji stavek, Protokola ni pravilno opredeliti kot „premoženje Unije“.

43. Drži sicer, da je namen te določbe, kot je zgoraj navedeno, preprečiti oviranje delovanja Unije, ki jo lahko povzročijo tudi prisilni ukrepi, ki vplivajo na financiranje skupnih politik ali izvajanje akcijskih programov Unije.²⁵ Posamezni projekti, ki so jih države članice izbrale za financiranje iz sredstev strukturnih skladov, so že po naravi stvari povezani z uresničevanjem strukturne politike in izvajanjem temu namenjenih akcijskih programov Unije. To je razvidno že iz tega, da morajo države članice objaviti, da gre za financiranje iz strukturnih skladov.²⁶

44. Vendarle je povezava med sofinanciranjem, ki ga zagotavlja Unija, in izvedbo posameznih projektov preveč posredna, da bi se štelo, da morajo biti sredstva, ki jih morajo nacionalne plačilne agencije izplačati upravičencem zaradi izvedbe teh projektov, varovana pred zasegom kot premoženje Unije v smislu Protokola, da bi se preprečilo oviranje delovanja in neodvisnosti Unije.

45. V okviru sistema strukturnih skladov in v skladu z načelom subsidiarnosti, na katerem ta sistem temelji, namreč zaščita pred zasegom v smislu Protokola glede sredstev, ki upravičencu pripadajo zaradi izvedbe projekta,²⁷ celo ob široki razlagi smisla in namena te določbe ne bi bila ustrezen instrument za zagotavljanje izvajanja politik Unije. V tem sistemu morajo prvenstveno države članice presoditi, v kolikšni meri posamezni projekti prispevajo k izvajanju politik in akcijskih programov Unije in če se bo za izdatke upravičencev v okviru teh projektov zaprosilo za sofinanciranje Unije ali se bo korigiralo že zaproseno sofinanciranje.

46. V tem okviru je glede na navedeno naloga držav članic, da preverijo, ali bi zaseg sredstev, ki upravičencem pripadajo zaradi izvedbe projektov, negativno vplival na izvajanje politik in programov Unije. Komisija bi lahko medtem takšno presojo držav članic preverila le v okviru pregleda njihovih poročil o izvajanju operativnih programov in v okviru morebitnega preverjanja nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora.

²⁴ Glej člen 53(6) in člen 77 Uredbe št. 1083/2006.

²⁵ Glej točko 31 zgoraj in navedeno sodno prakso.

²⁶ Glej člen 69 Uredbe št. 1083/2006.

²⁷ Ali v drugačnih položajih, v katerih obstaja bolj neposredna povezava med sredstvi, ki jih je odobrila Komisija, in posameznimi projekti, npr. pri velikih projektih (člen 37(1)(h) ter člen 39 in naslednji Uredbe št. 1083/2006) ali na drugih področjih, na katerih države članice upravljajo s sredstvi Unije, velja kaj drugega, bi bilo treba posebej preučiti od primera do primera. Glede nasprotovanja preveč neposrednemu povezovanju prispevkov Unije s projekti, izvedenimi na nacionalni ravni, tudi v primeru velikih projektov, pa glej sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Regione Siciliana/Komisija (C-417/04 P, EU:C:2006:28, točka 84), na katere se je sklicevala Komisija, ter sodbo z dne 2. maja 2006, Regione Siciliana/Komisija (C-417/04 P, EU:C:2006:282).

47. V zvezi s tem je treba upoštevati, da javna sredstva tudi v državah članicah običajno ne morejo biti avtomatično predmet prisilnih ukrepov.²⁸ Zato je treba izhajati iz tega, da bo moralo o predlogu tretjega za zaseg sredstev, ki pripadajo upravičencu v okviru projekta s podporo iz sredstev strukturnih skladov, odločiti sodišče države članice, ki mora presoditi, v kolikšni meri bi zaseg vplival na izvajanje javnih nalog. Pri tem je treba ob upoštevanju načel ekvivalentnosti in učinkovitosti tehtati tudi interes držav članic in Unije za izvedbo projekta na eni in nujnost zaščite upnika upravičenca na drugi strani.

48. Kot pravilno navaja Komisija, to izhaja tudi iz sodne prakse Sodišča v zvezi s pravilom, na katero so se sklicevali dežela Lombardija, predložitveno sodišče in Italija, v skladu s katerim se države članice prepričajo, da upravičenci kar se da hitro in v celoti prejmejo celoten znesek javnega prispevka in da se noben znesek ne odšteje ali zadrži, in se ne obračuna nobena posebna dajatev ali druga dajatev z enakovrednim učinkom, ki bi znižala zneske za upravičence.²⁹

49. Kot je namreč Sodišče že presodilo glede podobnih določb na področju deljenega upravljanja, je namen teh določb preprečiti, da bi države članice od zadevnih zneskov obračunale odbitke, ki so v neposredni in bistveni zvezi z izplačanimi zneski, npr. pristojbine za storitve plačilne agencije.³⁰ Namen teh določb pa ni omejevanje raznih postopkov, ki so v nacionalnem pravnem redu predvideni za izterjavo dolgov. Vendar pa tovrstna praksa ne sme omejevati pravilnega delovanja zadevne politike Unije in učinkovitosti prava Unije.³¹

V. Predlog

50. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje Tribunale di Novara (Italija) odgovori tako:

V položaju, v katerem je pri nacionalnem organu v okviru postopka zasega pri tretji osebi predlagan zaseg sredstev, ki jih mora ta organ izplačati upravičencu zaradi izvedbe projekta, ki je bil v okviru operativnega programa Evropskega socialnega sklada podprt tudi s sredstvi Evropske unije, ni potrebno predhodno dovoljenje Sodišča v skladu s členom 1, tretji stavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije. Sodišče države članice je odgovorno, da v okviru nacionalnega postopka zasega ob upoštevanju načel ekvivalence in učinkovitosti presodi, ali določbe prava Unije nasprotujejo predlaganemu zasegu in ali bi ta zaseg negativno vplival na pravilno delovanje politik za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije Unije.

²⁸ Glej npr. glede Nemčije člen 170(3) Verwaltungsgerichtsordnung ali glede Francije člen L.2311-1 Code général de la propriété des personnes publiques.

²⁹ Glej člen 80 Uredbe št. 1083/2006.

³⁰ Glej sodbe z dne 7. oktobra 2004, Švedska/Komisija (C-312/02, EU:C:2004:594, točka 22), z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Portugalska (C-84/04, EU:C:2006:640, točka 35), in z dne 25. oktobra 2007, Porto Antico di Genova (C-427/05, EU:C:2007:630, točka 13).

³¹ Sodba z dne 19. maja 1998, Jensen in Korn- og Foderstøfkompaniet (C-132/95, EU:C:1998:237, točki 54 in 60).