



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 22. januarja 2020 *

„Predhodno odločanje – Skupna ribiška politika – Uredba (ES) št. 1198/2006 – Člen 55(1) – Finančni prispevek Evropskega sklada za ribištvo (ESR) – Upravičenost izdatkov – Zahteva – Izdatki, ki so jih upravičenci dejansko poravnali – Pojem“

V zadevi C-814/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) z odločbo z dne 18. decembra 2018, ki je na Sodišče prispela 21. decembra 2018, v postopku

Ursa Major Services BV

proti

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi P. G. Xuereb, predsednik senata, T. von Danwitz in A. Kumin (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za nizozemsko vlado M. Bulterman in M. Noort, agentki,
- za Evropsko komisijo F. Moro, K. Walkerová in S. Noë, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 55(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1198/2006 z dne 27. julija 2006 o Evropskem skladu za ribištvo (UL 2006, L 223, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v sporu med družbo Ursa Major Services BV (v nadaljevanju: UMS) in Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, Nizozemska) (v nadaljevanju: minister) glede zahteve za spremembo odločbe o odobritvi nepovratnih sredstev za projekt v ribiškem sektorju.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1198/2006

- 3 V uvodni izjavi 16 Uredbe št. 1198/2006 je navedeno:

„Za okrepitev učinka finančnega vzvoda sredstev Skupnosti z opiranjem, kolikor je to mogoče, na zasebne vire financiranja in boljše upoštevanje donosnosti aktivnosti bi bilo treba spremeniti oblike pomoči iz [Evropskega sklada za ribištvo] in diferencirati stopnje pomoči, da bi se uveljavil interes Skupnosti, spodbujala uporaba raznovrstnih finančnih sredstev in omejil prispevek [Evropskega sklada za ribištvo] s spodbujanjem uporabe ustreznih oblik pomoči.“
- 4 Člen 1 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta uredba ustanavlja Evropski sklad za ribištvo (v nadaljnjem besedilu ‚ESR‘) in določa okvir pomoči Skupnosti za trajnostni razvoj ribiškega sektorja, ribiških območij in ribolova v celinskih vodah.“
- 5 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

[...]

(l) ‚upravičenec‘: fizična ali pravna oseba, ki je končni prejemnik državne pomoči;

[...]“
- 6 Člen 52 Uredbe št. 1198/2006, naslovljen „Intenzivnost državne pomoči“, določa:

„Največja intenzivnost državne pomoči je določena v preglednici Priloge II.“
- 7 Člen 54 te uredbe, naslovljen „Neakumulacija“, določa:

„Izdatek, ki ga sofinancira ESR, ne prejema pomoči od nobenega drugega finančnega instrumenta Skupnosti.“

8 Člen 55 navedene uredbe, naslovljen „Upravičenost izdatkov“, določa:

„1. Izdatki so upravičeni do prispevka iz ESR, če jih je upravičenec dejansko poravnal med datumom predložitve operativnega programa [Evropski] [k]omisiji ali – če je to prej – med 1. januarjem 2007 in 31. decembrom 2015. Sofinancirane operacije ne smejo biti zaključene pred datumom začetka upravičenosti.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 se lahko prispevki v naravi, stroški amortizacije in režijski stroški obravnavajo kot izdatki, ki so jih plačali upravičenci pri izvajanju operacij pod naslednjimi pogoji:

- (a) pravila za upravičenost iz odstavka 4 predvidevajo upravičenost takšnih izdatkov;
- (b) znesek izdatkov je utemeljen z računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo kot računi;
- (c) kar zadeva prispevke v naravi, sofinanciranje iz ESR ne presega skupnih upravičenih izdatkov ob izključitvi vrednosti takih prispevkov.

[...]

4. Pravila za upravičenost izdatkov se določijo na nacionalni ravni ob upoštevanju izjem, ki jih določa ta uredba. Zajemajo celotne izdatke, prijavljene v okviru operativnega programa.

[...]“

9 Člen 59 Uredbe št. 1198/2006, naslovljen „Naloge organa za upravljanje“, določa:

„Organ za upravljanje operativnega programa je pristojen za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, zlasti za:

[...]

- (b) preverjanje, da so sofinancirani proizvodi in storitve dobavljeni, in preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli upravičenci, dejansko nastali in so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili;

[...]

[...]“

10 Člen 70 te uredbe, naslovljen „Upravljanje in nadzor“, določa:

„1. Države članice so pristojne za zagotavljanje upravljanja in nadzora operativnih programov zlasti z naslednjimi ukrepi:

- (a) zagotavljanjem, da so sistemi upravljanja in nadzora za operativni program vzpostavljeni v skladu s členi 57 do 61 ter delujejo uspešno;

[...]“

11 Člen 78 navedene uredbe, naslovljen „Izkaz o izdatkih“, v odstavku 1 določa:

„Vsi izkazi o izdatkih za vsako prednostno os in za vsak cilj vključujejo skupni znesek upravičenih izdatkov, ki so jih plačali upravičenci pri izvajanju operacij, in ustrezen javni prispevek, ki je bil plačan ali mora biti plačan upravičencem v skladu s pogoji o javnem prispevku. Izdatki, ki so jih upravičenci plačali, morajo biti utemeljeni s prejetimi računi ali računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo [...]“

Uredba (EU) št. 508/2014

- 12 Uredba (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 149, str. 1) v členu 128(1) določa:

„Brez poseganja v določbe člena 129(2) se uredbe (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006, (ES) št. 791/2007, (EU) št. 1255/2011 in člen 103 Uredbe (ES) št. 1224/2009 razveljavijo z učinkom od 1. januarja 2014.“

- 13 Člen 129(2) Uredbe št. 508/2014 določa:

„Ta uredba ne vpliva na nadaljevanje ali spremembo, vključno s popolnim ali delnim preklicem, zadevnih projektov, do njihovega zaključka, ali pomoči, ki jo Komisija odobri na podlagi uredb (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006, (ES) št. 791/2007 in (EU) št. 1255/2011 ter člena 103 Uredbe (ES) št. 1224/2009 ali katere koli druge zakonodaje, ki se uporablja za to pomoč na dan 31. decembra 2013, katere se še naprej uporabljajo za te projekte ali pomoč.“

Nizozemsko pravo

- 14 Člen 1:9, naslovljen „Vloga za nepovratna sredstva“, Regeling houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Regeling LNV-subsidies) (uredba ministra za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane o pravilih odobritve nepovratnih sredstev) z dne 14. februarja 2007, v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari, je določal:

„[...]

2. Vlogi za nepovratna sredstva za projekt se priloži projektni načrt, v katerem se navede vsaj:

[...]

(c) uravnotežen proračun za načrt, ki je proračun za več let z likvidnostnim načrtom za vsako leto, če projekt traja več kot eno leto, skupaj s pojasnili;

[...]“

- 15 Člen 1:13 te uredbe, naslovljen „Obveznosti prejemnika nepovratnih sredstev v okviru projekta“, je določal:

1. Če se nepovratna sredstva odobrijo za izvedbo projekta, prejemnik nepovratnih sredstev ta projekt uresniči v skladu s projektnim načrtom, ki je del odločbe o odobritvi nepovratnih sredstev.

[...]

3. Minister lahko odobri morebitno spremembo projektnega načrta, če se sprememba ne:

(a) nanaša na cilje, navedene v projektnem načrtu;

(b) povzroči povišanja zneska nepovratnih sredstev ali najvišjega zneska, ki se lahko določi za nepovratna sredstva v skladu z odločbo o odobritvi nepovratnih sredstev.

4. V primeru odobritve spremembe, kot je določena v odstavku 3, lahko minister spremeni odločbo o odobritvi nepovratnih sredstev in obveznosti prejemnika nepovratnih sredstev.

[...]“

16 Člen 1:15 navedene uredbe, naslovljen „Upravičeni in neupravičeni izdatki“, je določal:

„1. Naslednji izdatki niso upravičeni do nepovratnih sredstev:

- (a) izdatki, ki so bili ali so plačani iz nepovratnih sredstev oziroma so jih organi financirali na drugačni podlagi;
- (b) izdatki, glede katerih ni mogoče dokazati, da so neposredno povezani z dejavnostjo, na katero se nanašajo nepovratna sredstva;
- (c) posojilne obresti;
- (d) izdatki za dejavnosti, ki se izvajajo v nasprotju z ukrepi EU ali nacionalnimi ukrepi, ki se zanje uporabljajo.

[...]

4. Poleg pravil, ki jih določa ta uredba, lahko ministrstvo pri odprtju [možnosti vloge za nepovratna sredstva], ki je določena v členu 1:3, prvi odstavki, določi podrobna pravila o izdatkih, ki so upravičeni do nepovratnih sredstev.

[...]“

17 V poglavju 4 te uredbe, naslovljenem „Ribništvo“, je člen 4:33i te uredbe, naslovljen „Znesek nepovratnih sredstev“, določal:

„1. Nepovratna sredstva znašajo največ 60 % upravičenih stroškov.

2. Ob odstopanju od odstavka 1, nepovratna sredstva znašajo največ 40 % upravičenih stroškov projektov, kot so navedeni v skupini 2 in skupini 4 Priloge II k Uredbi št. 1198/2006.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 UMS, hčerinska družba Nederlandse Vissersbond (nizozemsko združenje ribičev), nadzira projekte v ribiškem sektorju, financirane z nepovratnimi sredstvi. Med njenimi projekti je projekt, katerega cilj je spodbuditi trajnostne naložbe sodelujočih podjetij za ribolov kozic z novo razvitim ribolovnim orodjem, tako imenovanim *seewing* (v nadaljevanju: zadevni projekt).

19 Po vlogi UMS, ki je bila vložena v imenu fundacije in devetih ribolovnih podjetij, je minister z odločbo z dne 17. avgusta 2012 (v nadaljevanju: odločba o odobritvi nepovratnih sredstev) odobril nepovratna sredstva v višini največ 118.056 EUR za ta projekt, kar je znašalo 60 % upravičenih stroškov. Ta znesek je v višini 50 % financirala pokrajina Frizija (Nizozemska), 50 % pa ESR.

20 Preostale stroške, torej tiste, ki so jih priglasili prejemniki teh nepovratnih sredstev, vendar jih ni mogoče šteti za upravičene stroške, ter 40 % ostalih upravičenih stroškov so morali na drug način financirati prejemniki teh nepovratnih sredstev. Prvotno so morali te preostale stroške financirati

zgoraj navedena fundacija in devet ribolovnih podjetij. Vendar pa so se ta fundacija in tri od devetih podjetij umaknili iz zadevnega projekta. Da bi lahko nadaljevala s tem projektom, se je UMS obrnila na Visserijbedrijf J. Seepma (v nadaljevanju: Seepma) in na VCU TCD BV (v nadaljevanju: VCU), ribolovni podjetji, ki sta že bili vključeni v ta projekt, in sicer kot strokovnjak za teren in kot ponudnik novo razvitega ribolovnega orodja, in sta lahko nudili finančni prispevek. V skladu z odločbo o odobritvi nepovratnih sredstev je ta sredstva prejelo le šest podjetij, podjetji Seepma in VCU sta se šteli kot pri projektu sodelujoči podjetji.

- 21 V praksi je podjetje Seepma zagotovilo svoj finančni prispevek z odbitkom na računih, izdanih za opravljanje storitev, ki jih je nudilo kot strokovnjak za teren. Tako je bila terjatev UMS do podjetja Seepma, ki je nastala s tem, da se je to podjetje zavezalo, da bo zagotovilo finančni prispevek, predmet pobota s terjatvijo podjetja Seepma do podjetja UMS za opravljeno storitev. Podjetje UMS je s tem izplačalo podjetju Seepma zneske, ki so bili nižji od stroškov, ki jih je podjetje Seepma imelo z zadevnim projektom. Glede podjetja VCU ni bil opravljen noben pobot, ampak so bili izdani ločeni računi, ki so se nanašali na dobavo orodja *seewing*, ki jih je podjetje UMS plačalo podjetju VCU, in iz naslova finančnega prispevka podjetja VCU, ki ga je slednje plačalo podjetju UMS.
- 22 Minister je, potem ko je na zahtevo podjetja UMS dodelil zadevna nepovratna sredstva, nakazal predujem na podlagi računov, ki jih je slednje predložilo. Med tem računi so bili tudi tisti, ki jih je izdalo podjetje Seepma podjetju UMS, v katerih je bil izveden zgoraj navedeni pobot.
- 23 Podjetje UMS je z dopisom z dne 28. septembra 2015 od ministra zahtevalo, naj po spremembi financiranja prilagodi povzetek proračuna in financiranja zadevnega projekta, ki je sestavni del odločbe o odobritvi nepovratnih sredstev.
- 24 Minister je z odločbo z dne 20. januarja 2016 ta predlog zavrnil, ker podjetji Seepma in VCU nista bili sovlagateljici vloge za nepovratna sredstva in soprejemnici teh nepovratnih sredstev, ampak le partnerici tega projekta. V zvezi s tem je menil, da se prispevek k financiranju od takih partneric ali tretjih oseb ne more subvencionirati, ker ti izdatki ne bremenijo vlagatelja vloge za nepovratna sredstva. Tako je treba po mnenju ministra prispevek k financiranju tega projekta od partnerjev oziroma tretjih oseb odbiti od upravičenih stroškov, kar povzroči zmanjšanje zneska odobrenih nepovratnih sredstev.
- 25 Minister je z odločbo z dne 21. julija 2016 dopolnil obrazložitev svoje odločbe z dne 20. januarja 2016 in napotil na člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006, iz katerega naj bi izhajalo, da so stroški upravičeni, le če so nastali prejemniku nepovratnih sredstev in jih je ta plačal.
- 26 Družba UMS je zoper to odločbo vložila tožbo pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (višje upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska). To sodišče navaja, da je minister finančni prispevek tretjih najprej vključil v upravičene stroške. Vendar pa je svoje stališče spremenil na podlagi informacij, ki jih je dobil od Komisije.
- 27 Navedeno sodišče najprej sprašuje, ali se člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 uporablja za razmerje med subjektom, ki odobri nepovratna sredstva, in sicer v tem primeru ministrom, in prejemnikom nepovratnih sredstev, ali pa se ta določba nanaša le na razmerje med Evropsko unijo in zadevno državo članico; v tem primeru naj bi bila nacionalna ureditev odločilna za določitev tega, ali so izdatki zadevnega projekta upravičeni. Vendar pa po mnenju tega sodišča ta ureditev ne določa, da izdatki niso upravičeni, ker jih je imela tretja oseba.
- 28 Če bi Sodišče odgovorilo, da se ta določba uporablja za razmerje med subjektom, ki odobri nepovratna sredstva, in prejemnikom nepovratnih sredstev, bi se na drugem mestu zastavljalo vprašanje, ali se stroški, ki jih ima tretja oseba – po potrebi s pobotom – lahko štejejo za izdatke, ki jih je dejansko poravnal prejemnik nepovratnih sredstev v smislu tega člena 55(1).

- 29 Na tretjem mestu predložitveno sodišče pojasnjuje, da če bo iz odgovorov Sodišča izhajalo, da je razlaga ministra glede člena 55 Uredbe št. 1198/2006 pravilna, mora Sodišče odločiti tudi o tem, ali se lahko veljavno uveljavljata načelo varstva legitimnih pričakovanj in nacionalno načelo pravne varnosti, v okoliščinah, v katerih je minister pri odobritvi predujma štel, da so bili finančni prispevki tretjih oseb upravičeni stroški, ampak je spremenil svoje stališče, ker je Komisija podala drugačno razlago prava Unije.
- 30 V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven (višje upravno sodišče za gospodarske zadeve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 uporabi za razmerje med subjektom, ki odobri nepovratna sredstva, v tem primeru ministrom, in upravičencem (prejemnik nepovratnih sredstev)?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da se člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 uporabi za razmerje med subjektom, ki odobri nepovratna sredstva, in upravičencem: ali je izdatke, ki jih je plačala tretja oseba (prek pobota ali na drug način), mogoče šteti za izdatke, ki jih je dejansko plačal upravičenec, v smislu člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje, da izdatkov, ki jih je plačala tretja oseba (prek pobota ali na drug način), ni mogoče šteti za izdatke, ki jih je dejansko plačal upravičenec, v smislu člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006:
- (a) ali praksa izvajanja – v okviru katere je subjekt, ki odobri nepovratna sredstva, zneske tretjih oseb dosledno štel za izdatke, ki jih je dejansko plačal upravičenec, v smislu člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006 – pomeni, da od upravičenca ni mogoče pričakovati, da bi ugotovil, da subjekt, ki odobri nepovratna sredstva, napačno razlaga člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006, tako da je upravičenec upravičen do nepovratnih sredstev, kakor so mu bila odobrena, in
- (b) je treba tako prispevke tretjih oseb prišteti k izdatkom, ki jih je dejansko plačal upravičenec, v smislu člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006 (in se v tem primeru nepovratna sredstva določijo v višjem znesku) oziroma
- (c) je treba ob upoštevanju načela varstva legitimnih pričakovanj in/ali načela pravne varnosti odstopiti od izterjave neupravičeno odobrenih nepovratnih sredstev?
- (d) Ali je treba položaj presojati drugače, če je subjekt, ki odobri nepovratna sredstva, tako kot v obravnavani zadevi odobril vnaprejšnje izplačilo nepovratnih sredstev?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 31 Uvodoma je treba navesti, da je bila Uredba št. 1198/2006 razveljavljena in jo je z učinkom od 1. januarja 2014 nadomestila Uredba št. 508/2014. Vendar pa iz povezanih določb člena 128(1) in člena 129(2) te uredbe izhaja, da se Uredba št. 1198/2006 še naprej uporablja za projekte, ki so bili potrjeni, ko se je uporabljala *ratione temporis*, do njihovega zaključka. Zato projekt, ki je predmet spora v glavni stvari, še naprej ureja ta uredba.

Prvo vprašanje

- 32 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali se člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 uporablja za razmerje med organom za upravljanje operativnega programa, kakršen je minister, in prejemnikom nepovratnih sredstev, ki so bila odobrena na podlagi ESR, tako da je mogoče to določbo uveljavljati zoper tega prejemnika.
- 33 Za odgovor na to vprašanje je treba spomniti, da je na podlagi člena 288, drugi odstavek, PDEU uredba v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Določbe uredb imajo zaradi lastnosti uredb in njihove vloge v sistemu virov prava Unije na splošno takojšen učinek v nacionalnih

pravnih redih, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti izvedbene ukrepe (glej v tem smislu sodbo z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točka 27 in navedena sodna praksa).

- 34 Če izvajanje nekaterih določb uredbe to zahteva, lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo značilnosti akta Unije in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje ta uredba, vse v mejah teh določb (glej v tem smislu sodbo z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točki 27 in 28 ter navedena sodna praksa).
- 35 V zvezi s tem je treba ob sklicevanju na upoštevne določbe zadevne uredbe, ki se razlagajo ob upoštevanju ciljev te uredbe, opredeliti, ali te določbe prepovedujejo, nalagajo ali dopuščajo državam članicam sprejetje nekaterih ukrepov za izvajanje in – zlasti v zadnjem primeru – ali zadevni ukrep spada v okvir polja proste presoje, priznanega vsaki državi članici (sodba z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 36 Spomniti je treba tudi, da so vse določbe prava Unije, ki izpolnjujejo pogoje za neposredno učinkovanje, zavezujoče za vse organe držav članic, in sicer ne samo za nacionalna sodišča, temveč tudi za vse organe uprave, tudi decentralizirane, in jih morajo ti organi uporabiti (sodba z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 90 in navedena sodna praksa).
- 37 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča imajo namreč upravni organi in nacionalna sodišča, ki v okviru svojih pristojnosti uporabljajo določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti polni učinek teh določb (sodba z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 91 in navedena sodna praksa).
- 38 V zvezi z Uredbo št. 1198/2006 je treba navesti, da so na podlagi člena 70(1)(a) te uredbe države članice pristojne za zagotavljanje upravljanja in nadzora operativnih programov zlasti z zagotavljanjem, da so sistemi upravljanja in nadzora za operativni program vzpostavljeni v skladu s členi od 57 do 61 te uredbe.
- 39 V zvezi s tem iz člena 59(b) te uredbe izhaja, da mora organ za upravljanje operativnega programa preveriti, da so izdatki, ki so jih navedli upravičenci, dejansko nastali in so v skladu s pravili Unije in nacionalnimi pravili.
- 40 Člen 55(4) Uredbe št. 1198/2006 glede pravil o upravičenosti izdatkov določa, da se ta določijo na nacionalni ravni ob upoštevanju izjem, ki jih določa ta uredba. Člen 55(1) navedene uredbe, ki določa, da so izdatki upravičeni do prispevka iz ESR, če jih je upravičenec dejansko poravnal med datumom predložitve operativnega programa Komisiji ali – če je to prej – med 1. januarjem 2007 in 31. decembrom 2015, predstavlja tako izjemo. Ob upoštevanju uporabe pravil o odstopanju prava Unije, kakor je člen 55(2) iste uredbe, ta določba nasprotuje temu, da se šteje, da so izdatki, ki teh zahtev ne izpolnijo, upravičeni do prispevka iz ESR.
- 41 Čeprav torej na podlagi člena 55(4) Uredbe št. 1198/2006 države članice določijo pravila glede upravičenosti izdatkov, njihovo diskrecijsko pravico omejuje člen 55(1) te uredbe, ki je glede svoje vsebine brezpogojen in dovolj natančen in tako izpolnjuje pogoje, ki se zahtevajo za neposredni učinek.
- 42 Ker namreč člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 določa, da so izdatki upravičeni do prispevka iz ESR, če jih je upravičenec dejansko poravnal v obdobju, določenem v tej določbi, ta nedvoumno določa zahtevo, ki ni pogojena z nobenim diskrecijskim izvedbenim ukrepom, in daje državam članicam diskrecijsko pravico le v primerih iz člena 55(2) te uredbe, ki pa v obravnavanem primeru niso upoštevni.

- 43 Ker prijavljene izdatke ureja člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006, mora pristojni nacionalni organ zahtevati, da je v smislu te določbe te izdatke dejansko poravnal upravičenec, neposredno na podlagi te določbe.
- 44 Glede na zgornje ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 razlagati tako, da se uporablja za razmerje med organom za upravljanje operativnega programa in prejemnikom nepovratnih sredstev, odobrenih iz ESR, tako da je mogoče to določbo uveljavljati zoper tega prejemnika.

Drugo vprašanje

- 45 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je znesek, ki je bil zaračunan prejemniku nepovratnih sredstev, odobrenih iz ESR, in ki ga je ta prejemnik plačal, mogoče šteti za izdatek, ki je bil dejansko poravnal v smislu člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006, tudi če je tretja oseba, ki je ta znesek zaračunala, zagotovila tudi finančni prispevek za projekt, ki se financira iz nepovratnih sredstev, bodisi s poboto terjatve do tega prejemnika in terjatve slednjega do te osebe, ki je nastala s tem, da je prevzela obveznost, da zagotovi prispevek, bodisi z izdajo ločenega računa.
- 46 Najprej je treba ugotoviti, da člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 sam po sebi ne dopušča odgovora na to vprašanje.
- 47 V skladu s to določbo in zlasti glede na uporabo besedne zveze „dejansko poravnal“, se navedena določba namreč razlaga tako, da je treba za določitev upravičenosti izdatka upoštevati vse finančne tokove med upravičencem in njegovim dobaviteljem, tako da je upravičen le znesek, ki ga slednji zaračuna po odbitku svojega finančnega prispevka. Ta prispevek naj bi se tako obravnaval kot znižanje cene dobavljenega blaga ali storitve.
- 48 Vendar je mogoče besedilo člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006 razumeti tudi tako, da dejstvo, da obstaja terjatev dobavitelja do upravičenca in da jo je slednji poravnal, zadostuje za ugotovitev, da obstaja „dejansko poravnani“ izdatek, ne da bi bilo pri tem upoštevno dejstvo, da je bil vzporedno zagotovljen finančni prispevek.
- 49 Vendar iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodbe z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa; z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 51, in z dne 19. septembra 2019, Gesamtverband Autoteile-Handel, C-527/18, EU:C:2019:762, točka 30).
- 50 Glede sobesedila člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006 je treba navesti, da kadar ne gre za položaj iz člena 54 te uredbe, v skladu s katerim se za izdatek, ki ga sofinancira ESR, ne prejema pomoč od nobenega drugega finančnega instrumenta Unije, ta uredba ne preprečuje prejemniku nepovratnih sredstev, odobrenih iz ESR, prejemke od tretjih oseb, s katerimi plača izdatke, povezane z zadevnim projektom.
- 51 V nasprotju s tem, kar upošteva predložitveno sodišče, zlasti iz člena 52 Uredbe št. 1198/2006 ni mogoče sklepati, da je projekt mogoče financirati le iz javne pomoči na eni strani in iz sredstev prejemnikov nepovratnih sredstev, odobrenih iz ESR, na drugi. S tem členom se želi namreč le omejiti celotni znesek javnega prispevka, brez poseganja v način financiranja zadevnega projekta.

- 52 Poleg tega Uredba št. 1198/2006 ne določa, da je upravičenost izdatkov odvisna od načina financiranja danega projekta, tako da načini, ki jih je prejemnik teh nepovratnih sredstev izbral za financiranje svojih izdatkov, ne vplivajo na to, ali so ti izdatki upravičeni do prispevka iz ESR. Dejstvo, da tretja oseba zagotovi finančni prispevek, torej ni upoštevno za določitev stopnje izdatkov, ki jih ta upravičenec dejansko poravnal v smislu člena 55(1) te uredbe.
- 53 Kakršna koli druga razlaga bi bila v nasprotju s cilji Uredbe št. 1198/2006, saj iz uvodne izjave 16 te uredbe izhaja, da se je treba, kolikor je to mogoče, opirati na zasebne vire financiranja in spodbujati uporabo raznovrstnih finančnih sredstev.
- 54 V teh okoliščinah dejstvo, da obstaja terjatev dobavitelja do prejemnika nepovratnih sredstev, ki so bila odobrena iz ESR, in da je ta prejemnik ta dolg plačal, zadostuje, da se ugotovi, da obstaja „dejansko poravnan“ izdatek v smislu člena 55(1) Uredbe št. 1198/2006, brez upoštevanja okoliščine, da je tudi ta tretja oseba zagotovila finančni prispevek za projekt, ki se financira iz nepovratnih sredstev.
- 55 V teh okoliščinah ni pomembno, kako je bil zadevni finančni prispevek zagotovljen. Med drugim je bil lahko zagotovljen tako, da se je od zneska, ki je bil zaračunan temu upravičencu, odbila terjatev slednjega do tretje osebe, ki je nastala z zavezo slednje, ki je bila predmet pobota s terjatvijo te tretje osebe do upravičenca zaradi dobave blaga ali storitve. Vsak izdatek in vsak prispevek pa je treba, kot to zahteva člen 78(1) Uredbe št. 1198/2006, ustrezno utemeljiti s prejetimi računi ali računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 56 V zvezi s tem mora to sodišče na podlagi predloženih dokazov zlasti preučiti, ali dejansko gre za prispevek financiranja zadevnega projekta, ki ne vpliva na višino dejansko plačanih izdatkov v smislu 55(1) Uredbe št. 1198/2006, oziroma gre v resnici za znižanje cene dobavljenega blaga ali storitve, ki povzroči znižanje izdatkov, ki jih je dejansko plačal prejemnik nepovratnih sredstev, odobrenih iz ESR.
- 57 Glede na zgornje ugotovitve je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 razlagati tako, da je znesek, ki je bil zaračunan prejemniku nepovratnih sredstev, odobrenih iz ESR, in ki ga je ta prejemnik plačal, mogoče šteti za izdatek, ki je bil dejansko poravnan v smislu te določbe, tudi če je tretja oseba, ki je ta znesek zaračunala, zagotovila tudi finančni prispevek za projekt, ki se financira iz nepovratnih sredstev, bodisi s pobotom terjatve do tega prejemnika in terjatve slednjega do te osebe, ki je nastala s tem, da je prevzela obveznost, da zagotovi prispevek, bodisi z izdajo ločenega računa, če sta zadevna izdatek in prispevek ustrezno utemeljena s prejetimi računi ali računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Tretje vprašanje

- 58 Glede na odgovor na drugo vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 59 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

1. Člen 55(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1198/2006 z dne 27. julija 2006 o Evropskem skladu za ribištvo je treba razlagati tako, da se uporablja za razmerje med organom za upravljanje operativnega programa in prejemnikom nepovratnih sredstev, odobrenih iz Evropskega sklada za ribištvo, tako da je mogoče to določbo uveljavljati zoper tega prejemnika.
2. Člen 55(1) Uredbe št. 1198/2006 je treba razlagati tako, da je znesek, ki je bil zaračunan prejemniku nepovratnih sredstev, odobrenih iz Evropskega sklada za ribištvo, in ki ga je ta prejemnik plačal, mogoče šteti za izdatek, ki je bil dejansko poravnán v smislu te določbe, tudi če je tretja oseba, ki je ta znesek zaračunala, zagotovila tudi finančni prispevek za projekt, ki se financira iz nepovratnih sredstev, bodisi s poboto terjatve do tega prejemnika in terjatve slednjega do te osebe, ki je nastala s tem, da je prevzela obveznost, da zagotovi prispevek, bodisi z izdajo ločenega računa, če sta zadevna izdatek in prispevek ustrezno utemeljena s prejetimi računi ali računovodskimi listinami z enako dokazno vrednostjo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi