



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 22. novembra 2018*

„EKJS – Odhodki, izločeni iz financiranja – Posebni ukrepi v korist najbolj oddaljenih regij – Člen 12(c) Uredbe Sveta (ES) št. 247/2006 – Tehnična pomoč – Nadzorni ukrepi – Postopkovna jamstva – Legitimno pričakovanje“

V zadevi T-31/17,

Portugalska republika, ki jo zastopajo L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Saraiva de Almeida in A. Tavares de Almeida, agenti,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata B. Rechená in A. Sauka, agenta,

tožena stranka,

katere predmet je predlog na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2016/2018 z dne 15. novembra 2016 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2016, L 312, str. 26), v delu, v katerem sta z njim iz navedenega financiranja glede Portugalske republike izključena zneska 460.202,73 EUR in 200.000,00 EUR (proračunska postavka 6701),

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi S. Gervasoni, predsednik, K. Kowalik-Bańczyk (poročevalka), sodnica, in C. Mac Eochaidh, sodnik,

sodni tajnik: I. Dragan, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 3. maja 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: portugalsčina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 V okviru Programa posebnih možnosti za Madeiro in Azore zaradi njihove oddaljenosti in izoliranosti (POSEIMA) sta avtonomni regiji Azori in Madeira (Portugalska) od leta 1992 upravičeni do posebnih ukrepov za pomoč lokalni kmetijski proizvodnji. Od proračunskega leta 2007 so se ti ukrepi izvajali v obliki programa za podporo, pripravljenega v skladu z določbami člena 9 Uredbe Sveta (ES) št. 247/2006 z dne 30. januarja 2006 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah Unije (UL 2006, L 42, str. 1). V ta namen je Portugalska republika oblikovala osnutek splošnega programa, ki ga je Evropska komisija ovrednotila in potrdila v skladu s členom 24(1) in (2) iste uredbe (v nadaljevanju: splošni program).
- 2 Portugalska republika je 30. septembra 2008 Komisiji na podlagi člena 49 Uredbe Komisije (ES) št. 793/2006 z dne 12. aprila 2006 o nekaterih podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 247/2006 (UL 2006, L 145, str. 1) predložila osnutek spremembe splošnega programa. S tem osnutkom, revidiranim 27. januarja 2009, je bil med drugim v okviru Podprograma za avtonomno regijo Azori uveden nov ukrep o financiranju demonstracijskih in izobraževalnih projektov ter ukrepov tehnične pomoči.
- 3 Komisija je s Sklepom C(2009) 1364 final z dne 3. marca 2009 (v nadaljevanju: sklep z dne 3. marca 2009) odobrila spremembe splošnega programa, ki jih je predložila Portugalska republika.
- 4 Zato je bila v Prilogo I Podprograma za avtonomno regijo Azori vstavljena nova točka 4.6, oblikovana tako:

„4.6 Financiranje študij, demonstracijskih in izobraževalnih projektov ter ukrepov tehnične pomoči

Pravni okvir

Člen 50 Uredbe [...] št. 793/2006 [...] določa financiranje študij, demonstracijskih in izobraževalnih projektov ter ukrepov tehnične pomoči [...]

Cilji

Namen tega ukrepa je ustvariti pogoje za učinkovito delovanje pripravljalnih, koordinacijskih, obveščevalnih, upravljalnih, nadzornih, spremljevalnih in ocenjevalnih dejavnosti Podprograma [za] avtonomno regijo Azori.

Opis

Ukrep mora vključevati upravičene dejavnosti, ki jih izvajajo subjekti, s pristojnostmi na različnih funkcijah, potrebnih za učinkovito upravljanje in izvajanje [Podprograma za avtonomno regijo Azori].

[...]

Na podlagi tega določila je avtonomna regija Azori poskušala pridobiti sredstva, potrebna za zadovoljevanje potreb vseh udeležencev [Podprograma za avtonomno regijo Azori].

Upravičenci

- Organi upravljanja.

Upravičeni odhodki in shema podpore

Za upravičene odhodke, ki bodo financirani do 100 odstotkov, se bodo šteli stroški, povezani z odhodki v zvezi s/z:

- nakupom in vzdrževanjem blaga in opreme,
- dobavo storitev,
- izvajanjem študij in revizij,
- pripravo in širjenjem informacij ter oglaševanjem,

in neposredno povezani s pripravljalnimi, koordinacijskimi, obveščevalnimi, upravljalnimi, nadzornimi, spremljevalnimi in ocenjevalnimi dejavnostmi [Podprograma za avtonomno regijo Azori].“

- 5 V okviru tega ukrepa so portugalski organi porabili različne odhodke, financirane iz sredstev Evropske unije, v skupnem znesku 460.202,73 EUR za proračunsko leto 2012 in v znesku 200.000,00 EUR za proračunsko leto 2013.
- 6 Za proračunsko leto 2012 so bili zadevni odhodki povezani s pridobitvijo štirih terenskih vozil (94.407,56 EUR), plačami osebja, odgovornega za preglede na kraju samem (69.977,11 EUR), s stroški za informacijski sistem, sistem dostopa, požarni sistem in terensko vozilo (53.059,65 EUR), nakup 22 računalnikov in zaslonov ter treh prenosnih računalnikov (14.446,00 EUR) in, nazadnje, za plačilo enajstih tehnikov in direktorja službe (228.312,41 EUR).
- 7 Za proračunsko leto 2013 so zadevni odhodki nastali v zvezi s plačilom desetih tehnikov in direktorja službe (199.095,92 EUR) ter nadomestila za potne stroške tega direktorja (904,08 EUR).
- 8 Po preiskavi je Komisija uvedla postopek potrditve skladnosti na podlagi člena 31 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1).
- 9 Komisija je z dopisom z dne 5. decembra 2013 (v nadaljevanju: dopis z dne 5. decembra 2013) Portugalski republiki sporočila svoje ugotovitve na podlagi člena 11(1) Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP (UL 2006, L 171, str. 90). V tem postopku je Komisija ugotovila, da je predmet zadevnih odhodkov v celoti financiranje osebja in opreme, potrebne za preglede, ki jih opravljajo portugalski organi v okviru splošnega programa. Zato je Komisija ocenila, da kritja teh odhodkov ni mogoče pripisati Evropskemu kmetijskemu jamstvenemu skladu (EKJS), saj, prvič, niso v skladu s členom 13 Uredbe št. 1290/2005 ter, drugič, s členom 12(c) in členom 25 Uredbe št. 247/2006.
- 10 Portugalski organi so v dopisu z dne 7. aprila 2014 izrazili nestrinjanje s stališčem Komisije, saj so bili po njihovem mnenju zadevni odhodki na podlagi člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 upravičeni do financiranja Unije.
- 11 Na dvostranskem srečanju, ki je potekalo 4. junija 2014, so Komisija in portugalski organi vztrajali pri svojih stališčih. Po tem srečanju je Komisija portugalske organe obvestila, da po njenem mnenju sklep z dne 3. marca 2009 ni mogel ustvariti legitimnih pričakovanj glede upravičenosti zadevnih odhodkov.
- 12 Z dopisom z dne 22. decembra 2014 so portugalski organi ponovno izrazili nestrinjanje s stališčem Komisije.

- 13 Komisija je 12. julija 2016 v skladu s členom 11(2) Uredbe št. 885/2006 svoje ugotovitve uradno sporočila portugalskim organom. V tem sporočilu je Komisija ponovno sklenila, da zadevni odhodki niso upravičeni do financiranja, pri čemer se je oprla na člen 13 Uredbe št. 1290/2005 in člen 12(c) Uredbe št. 247/2006. Zato je predlagala izključitev skupnega zneska v višini 660.202,73 EUR iz financiranja Unije.
- 14 Komisija je 15. novembra 2016 sprejela Izvedbeni sklep (EU) 2016/2018 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova EKJS ter Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2016, L 312, str. 26, v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Kar zadeva Portugalsko republiko, je Komisija med drugim iz financiranja Unije izključila zneska v višini 460.202,73 EUR in v višini 200.000,00 EUR (proračunska postavka 6701), ki ustrezata zadevnima odhodkoma.

Postopek in predlogi strank

- 15 Portugalska republika je 20. januarja 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 16 Komisija je 27. marca 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.
- 17 Portugalska republika je vložila repliko 16. maja 2017 in Komisija dupliko 28. junija 2017.
- 18 Splošno sodišče je z ukrepi procesnega vodstva, sprejetimi na podlagi člena 89(3)(a) in (d) svojega poslovnika, strankama postavilo vprašanja in od njiju zahtevalo predložitev dokazil. Stranki sta se na to zahtevo odzvali v predpisanem roku.
- 19 Portugalska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem sta zneska 460.202,73 EUR in 200.000,00 EUR izključena iz financiranja Unije;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 20 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Portugalski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 21 Portugalska republika je v utemeljitev tožbe navedla tri tožbene razloge, ki temeljijo, prvič, na kršitvi načela varstva legitimnih pričakovanj, drugič, na kršitvi člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 in, tretjič, na kršitvi člena 11(1) Uredbe št. 885/2006.
- 22 Splošno sodišče meni, da je treba najprej preučiti tretji tožbeni razlog, ki se navezuje na bistveno kršitev postopka, nato drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev materialnoppravnega pravila sekundarne zakonodaje Unije, in nazadnje prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev splošnega načela prava Unije.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 11(1) Uredbe št. 885/2006

- 23 Portugalska republika trdi, da je Komisija z nezadostno obrazloženim prvim pisnim sporočilom kršila člen 11(1) Uredbe št. 885/2006. Na eni strani naj namreč v dopisu z dne 5. decembra 2013 ne bi bili navedeni razlogi, zaradi katerih je Komisija menila, da so zadevni odhodki nastali zaradi izvajanja nadzornih ukrepov. Na drugi strani pa naj v tem dopisu ne bi bilo navedeno, zakaj vsak posamični zadevni odhodek ni upravičen do financiranja EKJS.
- 24 Komisija izpodbija trditve Portugalske republike.
- 25 Uvodoma je treba pojasniti, da se na podlagi člena 23(1) Uredbe št. 247/2006 posebni ukrepi za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah, sprejeti na podlagi te uredbe, štejejo za intervencijske ukrepe za ureditev kmetijskih trgov v smislu člena 3(1)(b) Uredbe št. 1290/2005. Tako so odhodki, ki jih financira Unija na podlagi Uredbe št. 247/2006, del odhodkov EKJS iz člena 3 Uredbe št. 1290/2005 in zato zanje veljajo vse določbe te uredbe o odhodkih tega sklada.
- 26 Iz tega sledi, da mora Komisija, kadar namerava določene odhodke države članice izključiti iz financiranja Unije na podlagi Uredbe št. 247/2006, izvesti postopek potrditve skladnosti iz člena 31 Uredbe št. 1290/2005, katerega podrobna pravila za izvajanje so opredeljena s členom 11 Uredbe št. 885/2006.
- 27 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora biti pravnomočna odločba v zvezi s potrditvijo skladnosti sprejeta po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega morajo imeti zadevne države članice na voljo vsa jamstva, ki se zahtevajo, da predstavijo svoja stališča (glej po analogiji sodbo z dne 14. decembra 2000, Nemčija/Komisija, C-245/97, EU:C:2000:687, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 28 Člen 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006 tako določa, da kadar Komisija pri poizvedbi oceni, da odhodek ni bil izveden v skladu s predpisi Unije, zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve.
- 29 V skladu s sodno prakso se mora zadevna država članica v pisnem sporočilu iz te določbe popolnoma seznaniti s pridržki Komisije, tako da lahko ta izpolni funkcijo opozarjanja, ki jo ima na podlagi navedene določbe (glej po analogiji sodbo z dne 3. maja 2012, Španija/Komisija, C-24/11 P, EU:C:2012:266, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 30 Člen 11(1) Uredbe št. 885/2006 tako zahteva, da mora biti nepravilnost, ki je očitana zadevni državi članici, v pisnem sporočilu iz prvega pododstavka navedenega člena zadosti natančna (glej po analogiji sodbo z dne 3. maja 2012, Španija/Komisiji, C-24/11 P, EU:C:2012:266, točka 28).
- 31 V teh okoliščinah je treba preveriti, ali dopis z dne 5. decembra 2013 izpolnjuje zahteve iz člena 11(1) Uredbe št. 885/2006 in gre zato za pravilno sporočilo v smislu navedenega člena.
- 32 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti – kot trdi Komisija – prvič, da so v dopisu z dne 5. decembra 2013 navedeni členi, na katere se sklicuje, zlasti člen 13 Uredbe št. 1290/2005 na eni ter člen 12(c) in člen 25 Uredbe 247/2006 na drugi strani. Drugič, ta dopis vsebuje namen ukrepa iz točke 4.6 Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori ter vse kategorije odhodkov, upravičenih do financiranja Unije, ki so našteje v tem ukrepu. Tretjič, isti dopis opredeljuje odhodke, ki jih je obravnavala Komisija, pri čemer za vsakega od teh odhodkov določa zadevno proračunsko leto, organ, odgovoren za odhodke, ter predmet in znesek tega odhodka. Četrto, ta dopis navaja, da „je bil skupni znesek [zadevnih] odhodkov uporabljen za financiranje osebja in opreme, potrebne za preglede, ki jih opravljajo [portugalski organi] v okviru programa [podpore]“. Petič, dopis pojasnjuje, da se odhodki, ki jih imajo organi držav članic v okviru njihovih upravnih in nadzornih obveznosti, nanašajo na primarno dejavnost plačilnih agencij, tako da se EKJS za te odhodke ne bremeni. Šestič, s tem dopisom je bilo

ugotovljeno, da zadevni odhodki zaradi neskladnosti s členom 13 Uredbe št. 1290/2005 na eni ter členom 12(c) in členom 25 Uredbe št. 247/2006 na drugi strani niso upravičeni do financiranja s strani EKJS.

- 33 V teh okoliščinah dopis z dne 5. decembra 2013 dovolj natančno opredeljuje naravo in razloge za nepravilnost, ki se očita Portugalski republiki, in tej državi članici omogoča popolno seznanitev s pridrčki Komisije. Zato ta dopis v obravnavanem primeru izpolnjuje svojo funkcijo opozarjanja v okviru postopka za potrditev skladnosti.
- 34 Te ugotovitve ni mogoče izpodbijati z nobenim od izrecnih očitkov Portugalske republike v zvezi z dopisom z dne 5. decembra 2013.
- 35 Na eni strani je treba namreč v zvezi z očitkom, da v tem dopisu niso navedeni razlogi, zaradi katerih je Komisija ocenila, da so zadevni odhodki nastali pri izvajanju nadzornih ukrepov, poudariti, da je iz samega besedila enega od zadevnih odhodkov – in sicer zneska 69.977,11 EUR, ki ustreza „plačam osebja, odgovornega za preglede na kraju samem“, izplačanih v proračunskem letu 2012 – razvidno, da so bili ti odhodki povezani z izvajanjem nadzornih ukrepov. Poleg tega, ker je Portugalska republika zelo dobro poznala naravo zadevnih odhodkov in ker je pozneje, zlasti na dvostranskem srečanju 4. junija 2014, priznala, da so ti odhodki nastali v zvezi z njeno nadzorno dejavnostjo, neobstoj podrobnejših pojasnil v dopisu z dne 5. decembra 2013, zlasti kar zadeva druge zneske kot zgoraj omenjeni znesek 69.977,11 EUR, v obravnavanem primeru Portugalski republiki nikakor ni preprečil, da predstavi svoja stališča in da izpodbija utemeljenost finančnega popravka, ki ga predlaga Komisija.
- 36 Na drugi strani je treba v zvezi z očitkom, da dopis z dne 5. decembra 2013 ne navaja jasno razlogov, zaradi katerih naj nobeden od zadevnih odhodkov ne bi bil upravičen do financiranja EKJS, odgovoriti, da kadar se za zavrnitev upravičenosti navaja enak razlog za kategorijo ali skupino odhodkov, se lahko Komisija omeji na skupno obrazložitev za vse zadevne odhodke (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 15. februarja 2007, BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, točka 37). Poudariti pa je treba, da je Komisija v dopisu z dne 5. decembra 2013 štela, da so bili zadevni odhodki v celoti namenjeni financiranju osebja in potrebne opreme za izvajanje nadzornih ukrepov ter da ti odhodki, ker so bili del glavne dejavnosti nacionalnih organov, niso upravičeni do financiranja Unije. V teh okoliščinah in ob upoštevanju dejstva, da imajo glede na dopis z dne 5. decembra 2013 vsi zadevni odhodki isti namen, Komisiji ni mogoče očitati, da ni celovito obrazložila svojih zadržkov glede financiranja teh odhodkov s strani Unije.
- 37 Iz zgoraj navedenega izhaja, da dopis z dne 5. decembra 2013 izpolnjuje zahteve iz člena 11(1) Uredbe št. 885/2006.
- 38 Zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 12(c) Uredbe št. 247/2006

- 39 Portugalska republika trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši člen 12(c) Uredbe št. 247/2006, ki omogoča financiranje tehnične pomoči, povezane z izvajanjem programa za podporo. Nadzorne dejavnosti naj bi na eni strani predstavljale vrsto ukrepov tehnične pomoči, na drugi strani pa naj bi bile potrebne za izvajanje vseh programov podpore. Iz tega naj bi sledilo, da so – z odstopanjem od člena 13 Uredbe št. 1290/2005 – odhodki, ki jih imajo nacionalni organi z upravnimi stroški in stroški osebja, upravičeni do financiranja Unije, če so – kot v obravnavanem primeru – nastali v okviru nadzorne dejavnosti in v okviru programa za podporo.
- 40 Komisija izpodbija trditve Portugalske republike.

- 41 Najprej je treba ugotoviti, da med strankama ni sporno, da so zadevni odhodki nastali zaradi financiranja osebja in potrebne opreme za izvajanje nadzornih ukrepov s strani portugalskih organov, vključno s pregledi, opravljenimi v okviru podprograma za avtonomno regijo Azori. Poleg tega tako iz spisa kot zlasti tudi iz dopisa z dne 5. decembra 2013 in iz dopisa portugalskih organov z dne 7. aprila 2014 izhaja, da ustne obrazložitve strank na obravnavi v zvezi s tem, da portugalski organi, ki so izvedli te nadzorne dejavnosti in ki so koristili zadevne odhodke, niso plačilna agencija s sedežem v Lizboni (Portugalska), temveč drugi upravni organi na Azorih.
- 42 Tako se razprava med strankama ne nanaša na naravo in namen zadevnih odhodkov, temveč le na povsem pravno vprašanje, ali so ti odhodki na podlagi člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 upravičeni do financiranja Unije.
- 43 V zvezi s tem je treba spomniti, da uredbi št. 247/2006 in 793/2006 določata posebne ukrepe za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah.
- 44 Zlasti je treba najprej opozoriti, da člen 12(c) Uredbe št. 247/2006 določa, da program za podporo vsebuje med drugim „opis predvidenih ukrepov, zlasti sistemov pomoči za izvajanje programa, in po potrebi podatke o potrebnih študijah, predstavitvenih projektih, izobraževanju in tehnični pomoči, ki so povezani s pripravo, izvajanjem ali prilagajanjem zadevnih ukrepov“.
- 45 Dalje, tretja alineja člena 25 Uredbe št. 247/2006 določa sprejetje ukrepov za izvajanje iste Uredbe, kar zadeva „študije, predstavitvene projekte, izobraževanje in tehnično pomoč iz člena 12(c) [navedene uredbe]“.
- 46 Nazadnje je v členu 50 Uredbe št. 793/2006, ki opredeljuje pravila za izvajanje iz člena 25, tretja alineja, Uredbe št. 247/2006, določeno, da „[z]nesek, ki je potreben za financiranje študij, demonstracijskih in izobraževalnih projektov ter ukrepov tehnične pomoči, ki jih predvideva program, odobren na podlagi člena 24(2) Uredbe [...] št. 247/2006 [...], ne sme preseči 1 % skupnega zneska financiranja, dodeljenega vsakemu programu“.
- 47 Iz vseh teh določb izhaja, da so študije, demonstracijski in izobraževalni projekti ter ukrepi tehnične pomoči iz člena 12(c) Uredbe št. 247/2006, predvideni v programu za podporo v korist najbolj oddaljene regije, načeloma upravičeni do financiranja Unije, zlasti pod pogojem, da so povezani s pripravo, izvajanjem ali prilagajanjem ukrepov za podporo.
- 48 Vendar je treba ugotoviti, da uredbi št. 247/2006 in 793/2006 ne vsebujeta nobene določbe, ki bi opredeljevala različne vrste ukrepov, ki jih navajata. Ti uredbi zlasti ne pojasnjujeta izrecno, ali „ukrepi [...] tehnične pomoči, povezani z [...] izvajanjem ukrepov [za podporo]“ iz člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 vključujejo nadzorne dejavnosti, ki jih izvajajo nacionalni organi, ali ne.
- 49 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali – kot trdi Portugalska republika, Komisija pa temu nasprotuje – nadzorne dejavnosti, kakršne opravljajo portugalski organi, vključujejo ukrepe tehnične pomoči, povezane z izvajanjem ukrepa za podporo v smislu člena 12(c) Uredbe št. 247/2006.
- 50 Na prvem mestu je treba preučiti, ali je za premostitev nejasnosti uredb št. 247/2006 in 793/2006 v obravnavani zadevi mogoče uporabiti določbo prava Unije, ki vsebuje opredelitev pojma „tehnična pomoč“, ali pa iz te določbe vsaj izoblikovati splošno in horizontalno opredelitev tega pojma, ki bi se lahko prenesla v to zadevo.
- 51 V zvezi s tem se Portugalska republika sklicuje, prvič, na člen 5(a) Uredbe št. 1290/2005 in, drugič, na člen 186 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se

uporabljajo za splošni proračun Unije (UL 2012, L 362, str. 1). Po mnenju Portugalske republike iz teh določb izhaja, da pojem „tehnična pomoč“ vključuje nadzorne dejavnosti, potrebne za izvedbo programa za podpora.

- 52 Vendar, čeprav je res, da vsaka od določb, na kateri se sklicuje Portugalska republika, natančneje opredeljuje pojem „tehnična pomoč“ in navaja zlasti dejavnosti nadzora, nobene od teh določb ni mogoče uporabiti v obravnavani zadevi.
- 53 Na eni strani namreč člen 5(a) Uredbe št. 1290/2005, čeprav se nanaša na ukrepe tehnične pomoči, ki se financirajo iz EKJS in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ureja le ukrepe tehnične pomoči, ki se financirajo na centralni ravni na pobudo Komisije ali na lastno pobudo. Iz tega izhaja, da te določbe ni mogoče uporabiti za ukrepe tehnične pomoči, kot so določeni v točki 4.6 Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori, ki se izvajajo na pobudo držav članic in se financirajo decentralizirano s strani EKJS.
- 54 Na drugi strani je edini namen člena 186 Delegirane uredbe št. 1268/2012 opredelitev pojmov – v okviru javnih naročil in dodelitve nepovratnih sredstev s strani Unije – „subvencije [in] naročil za tehnično pomoč, sklenjenih z [Evropsko investicijsko banko (EIB)] ali Evropskim investicijskim skladom [(EIS)]“ in „subvencij [...] podeljenih [...] EIB ali [EIS] za ukrepe tehnične pomoči“ iz člena 101(3) oziroma člena 125(7) 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). Iz tega sledi, da se navedena določba ne nanaša na financiranje stroškov tehnične pomoči s strani EKJS, ki jih imajo države članice v okviru Uredbe št. 247/2006.
- 55 V teh okoliščinah zgolj uporaba člena 5(a) Uredbe št. 1290/2005 ali člena 186 Delegirane uredbe št. 1268/2012 ne more povzročiti morebitne vključitve nadzornih ukrepov med ukrepe tehnične pomoči iz člena 12(c) Uredbe št. 247/2006.
- 56 Poleg tega preučitev določb, na kateri se sklicuje Portugalska republika, ter člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 kaže na to, da v pravu Unije obstajajo določbe, ki različno opisujejo ukrepe tehnične pomoči.
- 57 Natančneje, iz primerjave teh različnih določb izhaja, da nadzorni ukrepi niso sistematično navedeni med ukrepi tehnične pomoči.
- 58 Čeprav člen 186 Delegirane uredbe št. 1268/2012 konkretno določa pojem „tehnična pomoč“ in se v zvezi s tem izrecno nanaša na dejavnosti ocenjevanja, revizije in kontrole, potrebne za izvedbo programa ali ukrepa, to ne velja niti za člen 5 Uredbe št. 1290/2005 niti za člen 12(c) Uredbe št. 247/2006.
- 59 Prvič, v členu 5 Uredbe št. 1290/2005, ki je naslovljen „Drugo financiranje, vključno s tehnično pomočjo“, so namreč zgolj naštet različne vrste ukrepov, ne da bi bil pojem „tehnična pomoč“ izrecno opredeljen. Poleg tega se ta člen nanaša tako na „pripravljalne dejavnosti, spremljanje, administrativno in tehnično pomoč“ kot tudi na „ocenjevanje, revizijo in nadzor“. Poleg tega so v navedenem členu v točki (a) omenjeni tako ukrepi „tehnične in upravne pomoči“ kot tudi „ukrepi za izvajanje sistemov nadzora“. Tako ne samo, da v členu 5 Uredbe št. 1290/2005 med ukrepi tehnične pomoči niso izrecno omenjeni nadzorni ukrepi, temveč so, nasprotno, dvakrat omenjeni ukrepi tehnične pomoči kot dve vrsti različnih ukrepov; na eni strani v ozkem smislu ukrepov tehnične in administrativne pomoči, na drugi strani pa v smislu nadzornih ukrepov.

- 60 Drugič, člen 12(c) Uredbe št. 247/2006 se nanaša le na študije, predstavitvene projekte, izobraževanje in tehnično pomoč. Enako velja za člen 25, tretja alineja, Uredbe št. 247/2006 in za člen 50 Uredbe št. 793/2006. V določbah uredb št. 247/2006 in 793/2006, ki se upoštevajo v obravnavanem sporu, torej ocenjevanje, revizija in nadzor niso navedeni.
- 61 V teh okoliščinah se glede na neskladnost zgoraj omenjenih določb uredb št. 1290/2005 in 247/2006 ter Delegirane uredbe (EU) št. 1268/2012 zdi, da, prvič, v pravu Unije in zlasti kar zadeva EKJS, ne obstaja splošna in horizontalna opredelitev pojma „tehnična pomoč“, ki bi se lahko uporabila v obravnavanem sporu, in drugič, da v nasprotju s trditvami Portugalske republike izraz „tehnična pomoč“ ne pomeni nujno skupka ukrepov, ki bi zajemali nadzorne ukrepe.
- 62 Drugič, ker ni opredelitve pojma „tehnična pomoč“, ki bi se lahko uporabila ali prenesla v obravnavani spor, je treba pri razlagi člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi sobesedilo in cilje zakonodaje, katere del je ta določba (glej v tem smislu in po analogiji sodbi z dne 17. novembra 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, točka 12, in z dne 10. marca 2005, EasyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, točka 21).
- 63 V zvezi s tem je koristno spomniti, kot je bilo navedeno že v točki 25 zgoraj, da ukrepi v korist najbolj oddaljenih regij na podlagi Uredbe št. 247/2006 pomenijo odhodke EKJS v smislu Uredbe št. 1290/2005.
- 64 V tem okviru je treba opozoriti, da čeprav Uredba št. 1290/2005 v členu 5(a) določa financiranje tehnične in upravne pomoči na pobudo Komisije ali na lastno pobudo, pa ne vsebuje nobene določbe o financiranju ukrepov tehnične pomoči, ki se izvajajo na pobudo držav članic.
- 65 Zato se zdi, da določbe člena 12(c) Uredbe št. 247/2006, ki urejajo financiranje ukrepov tehnične pomoči, povezane z izvajanjem programa za podporo na pobudo držav članic v najbolj oddaljenih regijah, vzpostavljajo posebna pravila, ki odstopajo od splošnih pravil EKJS iz Uredbe št. 1290/2005, in jih je zato treba razlagati ozko.
- 66 Vendar je, prvič, treba ugotoviti, kot je bilo poudarjeno že v točki 60 zgoraj, da niti člen 12(c) Uredbe št. 247/2006 niti druge ustrezne določbe uredb št. 247/2006 in 793/2006 ne omenjajo ocenjevanja, revizije in nadzora.
- 67 Drugič, v točki 59 zgoraj je bilo prav tako poudarjeno, da se v okviru EKJS izraz „tehnična pomoč“ v nekaterih primerih, še zlasti v okviru člena 5(a) Uredbe št. 1290/2005, ne nanaša na skupek ukrepov, ki vključujejo nadzorne ukrepe, ampak se nanaša samo na ukrepe tehnične in administrativne pomoči v ozkem smislu.
- 68 Tretjič, opozoriti je treba, da se na podlagi člena 11 Uredbe št. 1290/2005, če ni drugače določeno, izplačila iz naslova financiranja na podlagi te uredbe upravičencem izplačajo v celoti.
- 69 Iz teh določb izhaja, da se morajo proračunska sredstva, namenjena EKJS, zlasti tista, ki so dodeljena državam članicam, načeloma uporabiti za financiranje odhodkov iz poslovanja, ki izhajajo iz plačil upravičencem.
- 70 Iz navedenega sledi, da – če ni določeno drugače – se ta proračunska sredstva ne morejo uporabiti za podporo nacionalnih organov pri izvajanju administrativnih dejavnosti, ki običajno sodijo v njihovo pristojnost.
- 71 Ugotoviti pa je treba, da so za nadzor spoštovanja pogojev za odobritev pomoči in premij običajno pristojne države članice, neodvisno od obstoja ukrepa tehnične pomoči.

- 72 Natančneje, v zvezi s posebnimi ukrepi za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah morajo države članice v skladu s členom 27 Uredbe št. 247/2006 ter členi od 30 do 33 Uredbe št. 793/2006 opraviti upravne preglede in preglede na kraju samem.
- 73 Dodati je treba, da te preglede, zlasti preglede na kraju samem, izvajajo pristojni nacionalni organi, ki so lahko organi, različni od plačilnih organizacij, kakršni so portugalski upravni organi, navedeni v točki 41 zgoraj.
- 74 V teh okoliščinah in glede na vse navedeno v točkah od 63 do 73 zgoraj iz jezikovne, sistematčne in teleološke razlage člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 izhaja, da „ukrepi [...] tehnične pomoči, povezani z [...] izvajanjem ukrepa [za podporo]“, ki jih ureja, ne vključujejo nadzornih ukrepov, ki jih opravljajo nacionalni organi.
- 75 Te razlage ni mogoče izpodbiti s trditvami Portugalske republike, da naj bi, prvič, izvajanje programa podpore nujno vključevalo nadzorne ukrepe in, drugič, da naj bi bilo financiranje odhodkov, povezanih s takšnimi nadzornimi ukrepi, izrecno določeno v Podprogramu za avtonomno regijo Azori.
- 76 Prvič, dejstvo, da so nadzorni ukrepi potrebni za pravilno izvajanje programa za podporo, namreč ne omogoča niti njihove opredelitve kot ukrepe tehnične pomoči niti njihove povezave z „izvajanjem“ tega programa.
- 77 V zvezi s tem je na eni strani treba poudariti, da nadzorni ukrepi glede na to, da niso ukrepi administrativne in tehnične podpore v ozkem smislu, ne pomenijo ukrepov tehnične pomoči v smislu člena 12(c) Uredbe št. 247/2006.
- 78 Na drugi strani pa je med ukrepi iz člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 mogoče kronološko in konceptualno ločiti, najprej, pripravljalna dejanja za ukrep, nato dejanja, povezana s konkretno izvedbo tega ukrepa, in nazadnje, dejanja za preverjanje pravilnosti izvajanja navedenega ukrepa.
- 79 Drugič, spomniti je treba, da morajo biti v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 247/2006 ukrepi, sprejeti na podlagi teh programov za podporo najbolj oddaljenih regij, skladni z zakonodajo Unije. V skladu z načelom hierarhije predpisov tako na podlagi določb programa za podporo, čeprav jih je Komisija odobrila, ni dovoljeno odstopati od določb prava Unije, prav tako pa se ni mogoče koristno sklicevati nanje za razlago slednjih. Iz tega sledi, da dejstvo, da je s točko 4.6 Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori določeno zagotavljanje financiranja odhodkov, ki so neposredno povezani z nadzornimi ukrepi tega Podprograma, ne vpliva na vprašanje upravičenosti nadzornih ukrepov, ki jih izvajajo nacionalni organi, do financiranja Unije na podlagi člena 12(c) Uredbe 247/2006.
- 80 V teh okoliščinah nadzorni ukrepi, iz katerih izvirajo zadevni odhodki, ne vključujejo ukrepov tehnične pomoči, povezanih z izvajanjem ukrepa za podporo v smislu člena 12(c) Uredbe št. 247/2006.
- 81 Iz navedenega izhaja, da zadevni odhodki niso upravičeni do financiranja Unije na podlagi člena 12(c) Uredbe št. 247/2006.
- 82 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrni.

Prvi tožbeni razlog: kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj

- 83 Portugalska republika trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši načelo varstva legitimnih pričakovanj. Komisija naj bi namreč, prvič, v sklepu z dne 3. marca 2009 kot upravičene odhodke odobrila ukrep za podporo, izrecno namenjen odhodkom, ki so neposredno povezani z nadzornimi ukrepi. Drugič,

zagotovila Komisije naj bi bila v skladu z veljavnimi pravili. V teh okoliščinah naj bi sklep z dne 3. marca 2009 pri portugalskih organih ustvaril legitimno pričakovanje glede upravičenosti zadevnih odhodkov.

84 Komisija izpodbija trditve Portugalske republike.

85 Najprej je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo varstva legitimnih pričakovanj spada med temeljna načela Unije (glej sodbi z dne 5. maja 1981, Dürbeck, 112/80, EU:C:1981:94, točka 48, ter z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 73 in navedena sodna praksa).

86 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da ima vsak pravni subjekt, ki se znajde v položaju, v katerem je jasno, da mu je uprava Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila utemeljena pričakovanja, pravico sklicevati se na to načelo. Taka zagotovila so ne glede na obliko, v kateri so sporočena, natančne, brezpogojne in skladne informacije. Dana zagotovila morajo biti poleg tega skladna z veljavnimi predpisi (glej sodbi z dne 18. julija 2007, AER/Karatzoglou, C-213/06 P, EU:C:2007:453, točka 33 in navedena sodna praksa, ter z dne 16. decembra 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Komisija, C-537/08 P, EU:C:2010:769, točka 63 in navedena sodna praksa).

87 Poleg tega ni sporno, da se na načelo varstva legitimnih pričakovanj lahko sklicuje tudi država članica (glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2012, Poljska/Komisija, C-335/09 P, EU:C:2012:385, točki 180 in 181).

88 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti, ali je v obravnavanem primeru to, da je Komisija zadevne odhodke izključila iz financiranja Unije, v nasprotju z načelom varstva legitimnih pričakovanj.

89 Na prvem mestu je treba preveriti, ali sklep z dne 3. marca 2009 vsebuje natančna, brezpogojna in skladna zagotovila glede upravičenosti odhodkov iz točke 4.6 Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori do financiranja Unije.

90 V zvezi s tem bi bilo treba opozoriti na pravni okvir, v katerega je umeščen sklep z dne 3. marca 2009 o odobritvi sprememb splošnega programa, ki jih je Portugalska republika predložila Komisiji.

91 Za izvajanje posebnih ukrepov za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah člen 24 Uredbe št. 247/2006 določa postopek ocene in odobritve osnutkov splošnih programov s strani Komisije, ki jih predlagajo države članice. Podobno člen 49 Uredbe št. 793/2006 ureja postopek odobritve sprememb, ki jih države članice želijo uvesti v te splošne programe, s strani Komisije.

92 Iz teh določb je razvidno, da je odobritev ukrepov podpore, vključenih v splošne programe, s strani Komisije nujna predpostavka za financiranje navedenih ukrepov iz EKJS.

93 Vendar so splošni programi začasne narave, tako da Komisija pri njihovi odobritvi načeloma ne sprejme dokončnega stališča o skladnosti ukrepov, ki jih vsebujejo, z vsemi veljavnimi pravnimi pravili prava Unije in posledično o upravičenosti teh ukrepov za financiranje Unije. Zato zgolj iz dejstva, da je Komisija odobrila splošni program, ni mogoče sklepati niti, da so ukrepi, ki jih vsebuje navedeni program, nujno skladni z vsemi veljavnimi pravili prava Unije, niti, da Komisija ne more več podvomiti o upravičenosti teh ukrepov do financiranja Unije, zlasti v postopku potrditve skladnosti iz člena 31 Uredbe št. 1290/2005 (glej v tem smislu in po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke Kokott v zadevi Češka republika/Komisija, C-4/17 P, EU:C:2018:237, točke 48, 49, 52 in 59).

94 V obravnavani zadevi ni sporno, da točka 4.6. Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori, ki je bil v splošni program vključen s sklepom z dne 3. marca 2009, na eni strani med upravičeni odhodki navaja nekatere odhodke, ki so neposredno povezani z „nadzornimi ukrepi“, in na drugi strani kot upravičence ukrepa določa „upravne organe“.

- 95 Vendar je treba najprej poudariti, da so v izreku sklepa z dne 3. marca 2009 zgolj odobrene spremembe splošnega programa, ki jih je Portugalska republika predložila na podlagi člena 49 Uredbe št. 793/2006, in da v njem ni izrecnih navedb glede upravičenosti odhodkov, ki bodo nastali v okviru tega programa, do financiranja Unije.
- 96 Dalje, čeprav je res, da je Komisija v točki 2 sklepa z dne 3. marca 2009 na splošno navedla, da „je sprememba [splošnega programa] v skladu s cilji in zahtevami Uredbe [...] št. 247/2006“, pa se v navedenem sklepu ni izrecno izrekla o skladnosti ukrepa iz točke 4.6. Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori z določbami člena 12(c) Uredbe št. 247/2006 niti ni izrecno zavzela stališča glede skladnosti tega ukrepa z vsemi določbami, ki veljajo za EKJS.
- 97 Nazadnje je v izreku sklepa z dne 3. marca 2009 določeno, da odobritev, na kateri temelji ta sklep, „ne zajema pravil o nadzoru in sankcij, ki bodo preučene v okviru revizij EKJS“.
- 98 V teh okoliščinah glede na besedilo sklepa z dne 3. marca 2009 in pravni okvir, v katerem je bil sprejet, ni mogoče šteti, da je Komisija portugalskim organom pri sprejemanju tega sklepa zagotovila natančne, brezpogojne in usklajene informacije o upravičenosti odhodkov v zvezi z nadzornimi ukrepi, navedenimi v točki 4.6 Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori, do financiranja Unije.
- 99 Na drugem mestu je treba spomniti, da iz odgovora na drugi tožbeni razlog izhaja, da v skladu s členom 12(c) Uredbe št. 247/2006 odhodki, ki jih imajo nacionalni organi v okviru nadzornih ukrepov, niso upravičeni do financiranja Unije.
- 100 Iz tega sledi, da čeprav bi se priznalo, da je Komisija s tem, da je s sklepom z dne 3. marca 2009 odobrila uvedbo novega ukrepa tehnične pomoči v splošni program, portugalskim organom dala jasna zagotovila glede financiranja nekaterih odhodkov, ki so nastali v zvezi z nadzornimi ukrepi, ki so jih opravili portugalski organi, s strani EKJS, bi bila takšna zagotovila vsekakor v nasprotju z veljavnimi pravili in zato za Portugalsko republiko niso mogla ustvariti legitimnih pričakovanj glede upravičenosti zadevnih odhodkov do financiranja Unije.
- 101 Iz zgoraj navedenega izhaja, da se Portugalska republika ne more utemeljeno sklicevati na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj.
- 102 Prvi pritožbeni razlog je treba zato zavrniti in posledično zavrniti tudi tožbo.

Stroški

- 103 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 104 Portugalska republika s predlogi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Portugalski republiki se naloži plačilo stroškov.

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 22. novembra 2018.

Podpisi