Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

11. prosinca 2015.*

„EPFRR – Izdaci isključeni iz financiranja – Ruralni razvoj – Specifična financijska korekcija – Prihvatljivost izdataka za kupnju rabljenih strojeva i opreme – Derogativno uređenje za mikropoduzeća, mala i srednja poduzeća – Članak 55. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1974/2006“

U predmetu T-124/14,

**Republika Finska**, koju zastupaju J. Heliskoski i S. Hartikainen, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi i T. Sevón, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Provedbene odluke Komisije 2013/763/EU od 12. prosinca 2013. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice na temelju Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 338, str. 81.), u dijelu u kojem se tom odlukom iz financiranja Unije isključuju određeni izdaci Republike Finske u iznosu od 927.827,58 eura zbog njihove neusklađenosti s pravilima Unije,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, I. Labucka i V. Kreuschitz (izvjestitelj), suci,

tajnik: C. Heeren, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: finski

**Presudu**

## Okolnosti spora

1 Europska Komisija provodila je od 23. do 27. svibnja 2011. terenski nadzor u Finskoj (istraga RD1/2011/805/FI) u vezi s mjerom M312 „Potpora osnivanju i razvoju mikropoduzeća“.

2 Komisija je 9. rujna 2011. finskim tijelima poslala obavijest u smislu članka 11. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.) o nalazima terenskog nadzora. U toj obavijesti Komisija je izložila razloge zbog kojih je smatrala da finska tijela vlasti, u okviru financiranja ruralnog razvoja počevši od financijske godine 2007., nisu poštovala određene zahtjeve prava Europske unije, uključujući zahtjeve iz članka 55. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 368, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 59.), kako je izmijenjena, te ih je pozvala da pobliže odrede pretpostavke pod kojima su izdatke za kupnju rabljene opreme smatrala prihvatljivima. Komisija je, nadalje, istaknula propuste u provjeri opravdanosti troškova u vezi s kupnjom rabljene opreme u smislu članka 26. stavka 2. točke (d) Uredbe Komisije (EZ) br. 1975/2006 od 7. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o primjeni postupaka kontrole, kao i višestruke sukladnosti u vezi s mjerama potpore ruralnom razvoju (SL L 368, str. 74.).

3 Dopisom od 3. studenoga 2011. Republika Finska odgovorila je Komisiji da je prema svojem mišljenju postupila u skladu s pravilima Unije, a osobito prema članku 55. Uredbe br. 1974/2006, s obzirom na to da taj članak ovlašćuje države članice da propišu uvjete prema kojima se izdaci za kupnju rabljene opreme mogu smatrati prihvatljivim. U Finskoj je takva mogućnost propisana člancima 23. i 35. Dekreta br. 632/2007 koji istodobno postavlja uvjete za dodjeljivanje potpore.

4 Dopisom od 16. siječnja 2012. Komisija je finska tijela vlasti pozvala na bilateralni sastanak u Bruxelles (Belgija) koji se održao 2. veljače 2012. Dopisom od 29. veljače 2012. Komisija je finskim tijelima vlasti poslala zapisnik sa tog sastanka, u smislu članka 11. stavka 2. Uredbe br. 885/2006, kao i zahtjev za dodatne informacije. U prilogu 1. tom dopisu Komisija je, s jedne strane, izložila razlog zbog kojih smatra da Dekret br. 632/2007 nije u skladu sa zahtjevima iz članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 i, s druge strane, ponovila svoj prigovor u pogledu manjkave provjere opravdanosti troškova u vezi s kupnjom određene rabljene opreme.

5 Finska tijela vlasti podnijela su 27. travnja 2012. svoje očitovanje na zapisnik sa sastanka od 2. veljače 2012. kao i odgovor na zahtjev za dodatne informacije.

6 Komisija je 13. svibnja 2013. finskim tijelima vlasti uputila službenu obavijest od 6. svibnja prethodne godine, u smislu članka 11. stavka 2. trećeg podstavka i članka 16. stavka 1. Uredbe br. 885/2006, u kojoj je najavljena financijska korekcija u ukupnom iznosu od 927.827,58 eura za razdoblje od 9. rujna 2009. do 15. listopada 2012. Komisija je izložila razloge zbog kojih smatra da finska tijela vlasti, kada je riječ o potporama za kupnju rabljene opreme, nisu poštovala zahtjeve iz članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 i članka 26. stavka 2. točke (d) Uredbe br. 1975/2006.

7 Republika Finska je 19. lipnja 2013. na temelju članka 16. Uredbe br. 885/2006 tijelu za mirenje podnijela zahtjev za mirenje. Dopisom od 5. rujna 2013. navedeno tijelo je izjavilo da neće odlučiti o tom zahtjevu jer se financijska korekcija odnosi na iznos manji od milijun eura.

8 U točki 17.1. sažetog izvješća od 18. studenoga 2013. Komisija je, s jedne strane, u pogledu prihvatljivosti potpora za kupnju rabljene opreme, izjavila da praksa finskih tijela vlasti nije ispunjavala uvjete iz članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, s obzirom na to da Republika Finska nije odredila i valjano obrazložila u kojim je slučajevima rabljena oprema iznimno mogla biti prihvatljiva za financiranje EPFRR-a. Naprotiv, mjerodavne odredbe Dekreta br. 632/2007 propisivale su opću mogućnost ulaganja u rabljenu opremu u pogledu koje se prihvatljivost ocjenjivala u svakom pojedinom slučaju prema nejasno određenom kriteriju opcije koja je „u globalu ekonomski najpovoljnija“. S druge strane, Komisija je utvrdila da je provjera razumnih troškova u vezi s financiranjem rabljene opreme manjkava i da ne odgovara zahtjevima iz članka 26. stavka 2. točke (d) Uredbe br. 1975/2006. Stoga je zaključila da je u pogledu potpora za kupnju rabljene opreme trebalo primijeniti 100-postotnu financijsku korekciju u iznosu od 927.827,58 eura. U odnosu na manjkavu provjeru razumnih troškova u vezi s financiranjem rabljene opreme, Komisija je predložila financijsku korekciju od 10%, što iznosi 14.208,31 eura, ali je ipak odredila da je taj iznos u cijelosti konzumiran prvom financijskom korekcijom.

9 Komisija je 12. prosinca 2013. donijela Provedbenu odluku o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice na temelju Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 338, str. 81., u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Ta je odluka priopćena Republici Finskoj 13. prosinca 2013. pod brojem dokumenta C (2013) 8743.

10 Komisija je u pobijanoj odluci, uz poziv na „sažeto izvješće [od 18. studenoga 2013.]“ (uvodna izjava 6. pobijane odluke) i u odnosu na financijske godine 2009. do 2012., isključila kao neprihvatljive izdatke koje je Republika Finska prijavila za kupnju rabljenih strojeva i opreme u sklopu mjere pod naslovom „Ruralni razvoj EPFRR, os 1 + 3 – mjere usmjerene na ulaganja (2007. – 2013.)“. Financijska korekcija u ukupnom iznosu od 927.827,58 eura određena je kao „jednokratna“ [specifična] jer je opravdana s obzirom na „neusklađenost s člankom 55. Uredbe [br.] 1974/2006. Budući da se navedena financijska korekcija temelji na „[s]labosti u provjeri opravdanosti troškova“, određena je kao „paušalna“ po stopi od 10%, što iznosi 14.208,31 eura, ali bez „financijskog učinka“ (vidjeti članak 1. u vezi s prilogom pobijanoj odluci, str. 98. i 99.).

## Postupak i zahtjevi stranaka

11 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. veljače 2014. Republika Finska pokrenula je ovaj postupak.

12 Na temelju izvješća suca izvjestitelja, Opći sud (četvrto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.

13 Na raspravi od 12. lipnja 2015. stranke su saslušane prilikom svojih izlaganja i prilikom davanja odgovora na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

14 Republika Finska od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem Komisija od nje traži povrat financiranja u iznosu od 927.827,58 eura;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

15 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu kao neosnovanu;

— Republici Finskoj naloži snošenje troškova.

## Pravo

*Predmet spora*

16 U prilog svojoj tužbi tužitelj u biti ističe samo jedan tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 55. Uredbe br. 1974/2006.

17 S tim u svezi, valja istaknuti da je Republika Finska u replici potvrdila da se njezina tužba odnosi samo na specifičnu financijsku korekciju koja je primijenjena u pobijanoj odluci. To potkrjepljuje i tužbeni razlog za poništenje koji je istaknut u tužbi koji upućuje isključivo na članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1974/2006, a ne i na članak 26. stavak 2. točku (d) Uredbe br. 1975/2006 na kojoj se temelji paušalna financijska korekcija. Stoga se predmet ovog postupka odnosi samo na zakonitost Komisijine primjene članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 kao osnove za specifičnu financijsku korekciju.

18 Republika Finska smatra da Komisija nije uzela u obzir vezu između prvog podstavka točke (b) članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 (u daljnjem tekstu: prvi podstavak) i drugog podstavka iste odredbe (u daljnjem tekstu: drugi podstavak). Ta odredba ostavlja državi članici široku marginu prosudbe u pogledu odlučivanja o prihvatljivosti određenih rabljenih strojeva i opreme, s obzirom na to da drugi podstavak ne utvrđuje kriterije na temelju kojih se može odrediti može li se potpora za kupnju rabljenih strojeva i opreme „propisno opravdati“. Navedena uredba, nadalje, od države članice ne zahtijeva da točno odredi svaki pojedini slučaj u kojem je kupnja rabljenih strojeva i opreme prihvatljiva. Usto, članak 71. stavak 3. prvi podstavak Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.) izričito propisuje da se pravila o prihvatljivosti izdataka trebaju odrediti na nacionalnoj razini. Stoga su države članice nadležne utvrditi pobliže kriterije za određivanje slučajeva u kojima je propisno opravdano dati potporu za kupnju rabljene opreme. Prema mišljenju Republike Finske, pojmovi „propisno opravdani slučajevi“ i „uvjeti prihvatljivosti“ usko su povezani te ih je nemoguće primijeniti neovisno jedan o drugom. Kako bi se smatralo da je dodjela potpore za kupnju rabljenih strojeva i opreme propisno opravdana, dovoljno je dakle da država članica odredi uvjete prihvatljivosti i da su ti uvjeti ispunjeni.

19 Komisija naprotiv smatra da prvi podstavak propisuje opće pravilo prema kojem su izdaci, koji su prihvatljivi za ulaganja koja financira EPFRR, ograničeni samo na kupovinu ili financijski leasing novih strojeva i opreme. U skladu s drugim podstavkom, kupnja rabljene opreme može se smatrati prihvatljivim izdatkom samo odstupajući od prvog podstavka i u „propisno opravdanim slučajevima“. Zato je država članica dužna pomoću prethodne definicije konkretno utvrditi koji su to rijetki „propisno opravdani slučajevi“ u kojima se može dodijeliti potpora. Samo je takav pristup sukladan, s jedne strane, svrsi potpora Zajednice za ulaganja u poljoprivredu, kako se navodi u uvodnoj izjavi 21. Uredbe br. 1698/2005, a to je modernizacija poljoprivrednih gospodarstava kako bi poboljšali svoje ekonomske rezultate kroz bolje korištenje proizvodnih čimbenika uključujući nove tehnologije i inovacije i, s druge strane, ciljevima potpora koje dodjeljuje EPFRR, kako se navode u uvodnoj izjavi 23. iste uredbe, a to su poticanje poboljšanja u preradi i promidžbi primarnih poljoprivrednih i šumskih proizvoda. Ograničenje predviđeno u pogledu rabljene opreme također je u skladu s ciljem koji se navodi u članku 4. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 1698/2005, a to je poboljšanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva podupiranjem restrukturiranja, razvoja i inovacija (vidjeti također uvodnu izjavu 46. navedene uredbe). Ti ciljevi općenito se mogu ostvariti samo ulaganjima u novu opremu.

20 Tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 koje zastupa Republika Finska navodno je protivno kako strukturi tog članka koji postavlja opće pravilo i odstupanje tako i „normativnoj hijerarhiji“ između tog pravila i odstupanja. Iz njegova teksta proizlazi da potpora za kupnju rabljene

opreme odstupa od općeg pravila koje se odnosi na kupnju nove opreme, prema kojem nije potrebno posebno opravdanje. Upravo zbog toga što je kod te potpore riječ o odstupanju, države članice mogu financirati kupnju rabljene opreme samo u „propisno opravdanim slučajevima“, to jest uz dodatan napor u pogledu definicije i obrazloženja. Međutim, tumačenje koje zastupa Republika Finska proširuje područje primjene odstupanja u toj mjeri da se ona pretvara u opće pravilo. S tim u vezi, Republika Finska ne može se pozivati na marginu prosudbe, s obzirom na to da se kriterij „propisno opravdanih slučajeva“ mora ujednačeno tumačiti u svim državama članicama i da su one dužne pridržavati se granica koje su jasno postavljene Uredbom br. 1974/2006. Primjena odstupanja iz članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 stoga zahtijeva od države članice da unaprijed točno odredi „propisno opravdane slučajeve“, to jest ograničeni broj točno utvrđenih slučajeva. S tim u vezi, Komisija također osporava argumentaciju prema kojoj su kriteriji „propisno opravdanih slučajeva” i „uvjeta prema kojima se kupovina rabljene opreme može smatrati prihvatljivim izdatkom“ uzajamno povezani te ih se treba zajedno primjenjivati. Komisija stoga zaključuje da finski propis ne određuje „propisno opravdane slučajeve” u skladu s člankom 55. stavkom 1. Uredbe br. 1974/2006, u kojima se potpora može iznimno dodijeliti za kupnju rabljene opreme.

21 Opći sud smatra da se mora ograničiti na ocjenu osnovanosti tumačenja članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 koje je Komisija primijenila u pobijanoj odluci zajedno sa sažetim izvješćem. Naime, među strankama je u prvom redu sporno kako tumačiti prvi i drugi podstavak kao i njihov međusobni odnos. Tim člankom propisano je, među ostalim, sljedeće:

„1. U slučaju ulaganja, prihvatljivi izdaci su ograničeni na:

[…]

b) kupovinu ili zakup-kupovinu [financijski leasing] novih strojeva i opreme, uključujući računalne programe, do tržišne vrijednosti proizvoda. […];

[…]

Odstupajući od točke (b) prvoga podstavka, i jedino u slučaju mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća [...], države članice mogu, u propisno opravdanim slučajevima, postaviti uvjete prema kojima se kupovina rabljene opreme može smatrati prihvatljivim izdatkom.“

22 Prema Komisijinu shvaćanju, prvi podstavak propisuje opće pravilo prema kojem su „prihvatljivi izdaci“ za ulaganja koja financira EPFRR „ograničeni [...] na kupovinu ili financijski leasing novih strojeva i opreme“. U skladu s drugim podstavkom, „države članice mogu, u propisno opravdanim slučajevima, postaviti uvjete prema kojima se kupovina rabljene opreme može smatrati prihvatljivim izdatkom“ „samo odstupajući od [...] prvog podstavka“, to jest od općeg pravila, „i jedino u slučaju mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća“ u „propisno opravdanim slučajevima“. Zato je država članica radi primjene tog odstupanja dužna pomoću prethodne definicije u svojem propisu konkretno utvrditi „propisno opravdane slučajeve“ u kojima se potpora može iznimno dodijeliti za ulaganje u rabljenu opremu.

23 Nasuprot tomu, iako Republika Finska ne osporava to da drugi podstavak sam po sebi predstavlja odstupanje od prvog podstavka, ona u biti tvrdi da to odstupanje ne treba shvatiti kao iznimku koju treba usko tumačiti, nego kao posebno uređenje za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća. Stoga države članice u okviru svoje margine prosudbe mogu slobodno uspostaviti takvo uređenje kojemu smiju odrediti sadržaj utvrđivanjem „uvjeta“ prihvatljivosti izdataka za kupnju rabljene opreme. Ti uvjeti su „tijesno povezani“ s “propisno opravdanim slučajevima” koje država članica, u okolnostima u kojima u pravu Unije to nije definirano, može u sklopu svoje margine prosudbe pobliže odrediti. Kako bi izdaci za kupnju rabljene opreme predstavljali „propisno opravdane slučajeve” dovoljno je da nacionalni propis utvrdi te „uvjete“ prihvatljivosti i da su oni ispunjeni.

24 Kako bi se odgovorilo na postavljena pitanja u pogledu tumačenja i kako bi se odredio točan opseg odredaba članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 kao i njihova uzajamnog odnosa, u skladu s ustaljenom sudskom praksom valja provesti doslovno, teleološko, kontekstualno i povijesno tumačenje (vidjeti u tom smislu presude od 20. studenoga 2002., Lagardère i Canal+/Komisija, T-251/00, Zb., EU:T:2002:278, t. 72. do 83., i od 6. listopada 2005., Sumitomo Chemical i Sumika Fine Chemicals/Komisija, T-22/02 i T-23/02, Zb., EU:T:2005:349, t. 41. do 60.).

*Doslovno tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006*

O derogativnom svojstvu drugog podstavka

25 U sklopu doslovnog tumačenja, valja ispitati pravnu narav prvog i drugog podstavka kao i njihov odnos. S tim u vezi, potrebno je uzeti u obzir da su tekstovi prava Unije napisani na više jezika i da su različite jezične verzije jednako vjerodostojne; stoga tumačenje odredbe prava Unije implicira usporedbu jezičnih verzija (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, Zb., EU:C:1982:335, t. 18., i od 7. studenoga 2007., Njemačka/Komisija, T-374/04, Zb., EU:T:2007:332, t. 95.).

26 Međutim, kao što su stranke na raspravi priznale, usporedba različitih jezičnih verzija ne dovodi do boljeg razumijevanja opsega članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, a osobito u pogledu posebnog odnosa između prvog i drugog podstavka.

27 U pogledu izraza „[o]dstupajući od“ u drugom podstavku, on može, kao prvo, podrazumijevati ograničenje područja primjene općeg pravila propisivanjem odstupajućeg pravila za jednu ili više apstraktno definiranih situacija, kao što je izraženo u latinskim izrekama *specialia generalibus derogant* i *legi speciali per generalem non derogatur*, što je slučaj s iznimkom u strogom smislu, ili, kao drugo, upućivati na odluku donositelja predmetne uredbe da se na određene situacije ili na određene subjekte ne primjenjuje opće pravilo ili da se na njih primijeni različito i posebno uređenje izvan područja njegove primjene.

28 Naime, među strankama nije sporno da prvi podstavak izražava glavno ili opće pravilo, a da drugi podstavak predviđa drukčije rješenje za mikropoduzeća kao i mala i srednja poduzeća, na temelju čega se može utvrditi da je taj podstavak u svakom slučaju odstupajuće pravilo. Međutim, kao što se navodi u točki 27. gore, to utvrđenje nužno ne znači da je riječ o iznimci u strogom smislu, nego to može upućivati na postojanje posebnog i različitog uređenja u odnosu na uređenje na temelju glavnog ili općeg pravila. Tako npr. na francuskom „dérogation“, na engleskom „derogation“, na talijanskom „deroga“ i na portugalskom „derrogação“ nisu u svakom slučaju istoznačnice za „exception“, „eccezione“ i „exceção“. Isto tako, na njemačkom „abweichend“ i nizozemskom „[i]n afwijking“ znače „različit“ ili „odstupajući“, što nužno ne upućuje na iznimku. Na kraju, španjolski izraz „no obstante“ znači „usprkos“, što može, ali ne mora nužno značiti da je riječ o iznimci u strogom smislu.

29 Pitanje kvalifikacije drugog podstavka kao iznimke u strogom smislu ili kao odstupajućeg pravila koje predviđa mogućnost uspostavljanja različitog i posebnog uređenja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća nije moguće razriješiti zbog dodatnog razloga jer su u većini jezičnih verzija riječi koje odgovaraju izrazu „odstupajući od“ razdvojene od drugog dijela rečenice postavljanjem uvjeta veznikom „i“ koji uz uporabu priloga „jedino“ („uniquement“, „only“, „exclusivamente“, „unicamente“, „alleen“) upućuje na mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća. Naime, nije jasno je li namjera zakonodavca Unije bila predvidjeti iznimku u strogom smislu ili samo dati ovlaštenje državama članicama da uspostave derogativno i posebno uređenje za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća, s obzirom na to da se izrazi „odstupajući od“ i „jedino“, ako ih se zajedno analizira, mogu tumačiti u oba značenja. Stoga, supostojanje dvaju gore navedenih ograničavajućih elemenata u istoj rečenici ne daje dovoljno

jasnu i točnu naznaku u pogledu toga je li drugi podstavak iznimka u strogom smislu ili samo odstupajuće pravilo koje predviđa mogućnost da se za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća uspostavi različito i posebno uređenje.

30 Slijedom toga, u konkretnom slučaju nije nužno primijeniti sudsku praksu nadahnutu načelom rimskog prava *singularia non sunt extendenda*, prema kojem se pravila Unije koja predviđaju iznimke treba usko tumačiti kako bi se sačuvao koristan učinak općeg pravila od kojeg odstupaju (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 2001., Heininger, C-481/99, Zb., EU:C:2001:684, t. 31. i navedenu sudsku praksu, i od 13. prosinca 2012. BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Zb., EU:C:2012:799, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu), s obzirom na to da takvo usko tumačenje nije obvezno ako valja utvrditi da je drugi podstavak odstupajuće pravilo koje predviđa mogućnost uspostave različitog i posebnog uređenja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća.

31 Zaključno, na temelju doslovnog tumačenja nije moguće utvrditi je li drugi podstavak iznimka koju treba usko tumačiti u smislu sudske prakse iz točke 30. gore, kako to u biti Komisija tvrdi, nego se isključivo može utvrditi da se njime predviđa posebno pravilo za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća.

O vezi između kriterija „propisno opravdanih slučajeva” i „uvjeta“ prihvatljivosti

32 Što se tiče točnog opsega drugog podstavka, valja istaknuti da se stranke ne slažu oko toga primjenjuje li se drugi podstavak samo na iznimne situacije koje država članica usto mora svojim propisom posebno i unaprijed odrediti ili on ima širi opseg koji načelno obuhvaća sve situacije koje u skladu s ocjenom nadležnih nacionalnih tijela ispunjavaju „uvjete“ prihvatljivosti predviđene nacionalnim propisom pa prema tome ti uvjeti sami po sebi predstavljaju „propisno opravdane slučajeve” kada ih ta tijela odluče primijeniti i kada njihovu primjenu obrazlože u skladu sa zadanim ciljevima predmetnih pravila.

33 S tim u vezi, najprije valja naglasiti da prema jednoznačnom tekstu drugog podstavka bez obzira o kojoj je jezičnoj verziji riječ, države članice imaju marginu prosudbe u pogledu uspostavljanja i provedbe različitog i posebnog uređenja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća jer u tu svrhu mogu [...] postaviti uvjete prema kojima se kupovina rabljene opreme može smatrati prihvatljivim izdatkom“. Također je nesporno da kriterij „propisno opravdanih slučajeva” nije određen pravom Unije i da stoga države članice – pored margine prosudbe u pogledu postavljanja „uvjeta“ prihvatljivosti - raspolažu marginom prosudbe i u pogledu pobližeg određivanja tih slučajeva.

34 Nadalje, zakonodavac Unije je doista želio dati posebno i različito značenje kriterijima „propisno opravdanih slučajeva”, s jedne strane, i „uvjeta“ prihvatljivosti, s druge strane. Međutim, to utvrđenje samo po sebi ne može opravdati Komisijino tumačenje kriterija „propisno opravdanih slučajeva”, to jest navodnu obvezu države članice da donese opći propis koji unaprijed određuje posebne slučajeve u kojima se kupnja rabljenih strojeva i opreme može smatrati prihvatljivim izdatkom. Naprotiv, uzimajući u obzir strukturu drugog podstavka, kriterij „propisno opravdanih slučajeva” neposredno je povezan uz ovlaštenje i marginu prosudbe države članice („mogu, u propisno opravdanim slučajevima, postaviti“) u pogledu uspostavljanja i provedbe različitog i posebnog uređenja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća. U tom pogledu nije bitno što se, među ostalim, u danskoj („I behørigt begrundede tilfælde“) i portugalskoj verziji („Em casos devidamente fundamentados“) kriterij „propisno opravdanih slučajeva” spominje na samom početku drugog podstavka.

35 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, kriterij „propisno opravdanih slučajeva” samo određuje način na koji država članica treba primijeniti svoju marginu prosudbe na temelju drugog podstavka i u svakom slučaju obrazložiti tu primjenu. Drugim riječima, u svakom slučaju u kojem država članica smatra da je prikladno primijeniti to ovlaštenje i navedenu marginu prosudbe – bilo da eventualno odluči donijeti opća pravila, bilo da odluku eventualno donosi u pojedinačnom slučaju kupnje rabljene

opreme - ona mora pružiti odgovarajuće razloge u prilog svojoj odluci kako bi ispunila taj kriterij i kako bi omogućila Komisijin nadzor u tom smislu. Nameće se zaključak da se na temelju svih jezičnih verzija drugog podstavka dolazi do istog značenja i da je to dovoljno kako bi se jamčilo da će Komisija moći provesti odgovarajući nadzor *a posteriori* u pogledu toga je li država članica svoju marginu prosudbe na temelju drugog podstavka primijenila u skladu s ciljevima mjerodavnih pravila Unije (vidjeti također točke 40. i 41. u nastavku).

36 Na kraju, da je zakonodavac Unije imao namjeru propisati pravilo u skladu s tumačenjem koje zastupa Komisija, on je trebao jasno naznačiti da je država članica dužna donijeti opća pravila kojima se unaprijed određuju svi slučajevi u kojima se financiranje kupnje rabljenih strojeva i opreme može smatrati prihvatljivim, ali to nije slučaj s drugim podstavkom. Međutim, u skladu s načelom pravne sigurnosti, pravni subjekti, uključujući i države članice, ne smiju trpjeti zbog poteškoća u tumačenju uslijed nepreciznog propisa koji za njih predviđa nepovoljne novčane posljedice (vidjeti u tom smislu i analogno presude od 29. travnja 2004., Sudholz, C-17/01, Zb., EU:C:2004:242, t. 34. i navedenu sudsku praksu; od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, Zb., EU:C:2005:362, t. 80., i od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, Zb., EU:C:2015:386, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

37 U tim okolnostima, u vezi s doslovnim tumačenjem valja odbiti Komisijinu argumentaciju prema kojoj je, s jedne strane, drugi podstavak u biti iznimka koju treba usko tumačiti u odnosu na opće ili glavno pravilo propisano prvim podstavkom i da je, s druge strane, država članica u skladu s kriterijem „propisno opravdanih slučajeva" dužna općim propisom unaprijed predvidjeti točno obrazloženje u kojem treba navesti te slučajeve i opravdati primjenu različitih „uvjeta" prihvatljivosti koji su ondje propisani kako se ne bi dogodilo to da opseg navodnih iznimki opće pravilo učini bespredmetnim i umanji njegov koristan učinak.

*Teleološko tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006*

38 U sklopu teleološkog tumačenja valja voditi računa o općem cilju uredbi br. 1698/2005 i 1974/2006, a to je „potpora ruralnom razvoju".

39 Uvodne izjave 21. i 23. Uredbe br. 1698/2005 pobliže određuju taj cilj, među ostalim, na sljedeći način:

„(21) Svrha je potpora Zajednice za ulaganja u farme modernizacija poljoprivrednih gospodarstava kako bi poboljšali svoje ekonomske rezultate kroz bolje korištenje proizvodnih čimbenika uključujući nove tehnologije i inovacije koje pridonose kvaliteti, organske proizvode i proširenje proizvodnog programa na i izvan farme uključujući neprehrambene sektore i energetske usjeve […]

(23) Poboljšanja u preradi i promidžbi primarnih poljoprivrednih i šumskih proizvoda trebalo bi poticati putem potpore za ulaganja usmjerene na poboljšanje učinkovitosti preradbenog i promidžbenog sektora, na promicanje prerade poljoprivredne i šumarske proizvodnje za obnovljivu energiju, uvođenje novih tehnologija i inovacija, otvaranje novih tržišnih mogućnosti za poljoprivredne i šumske proizvode, isticanje kvalitete, poboljšanje zaštite okoliša, sigurnosti na radnom mjestu, higijene i dobrobiti životinja kojima su cilj, općenito, mikro, mala i srednja poduzeća i drugi poduzetnici do određene veličine koji imaju bolju poziciju za povećanje vrijednosti lokalnih proizvoda, pojednostavljujući uvjete za potpore za ulaganja u usporedbi s uvjetima utvrđenim u Uredbi (EZ) br. 1257/1999."

40 Slijedom toga, glavni je cilj Uredbe br. 1698/2005 omogućiti modernizaciju i poboljšanje ekonomskih rezultata poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća (MSP) u sektoru poljoprivrede, a osobito na način da se potiče usvajanje novih tehnologija i inovacija. Međutim, radi ostvarenja te svrhe nije nužno ulagati isključivo u nove ili inovativne strojeve i opremu kada je riječ o MSP-u. Dakako, financiranje takvog ulaganja pogodno je za promicanje modernizacije i konkurentnosti MSP-a što je

također u skladu s ciljem da se potakne poboljšanje kvalitete života i rada u ruralnim područjima, diverzifikacija gospodarskih djelatnosti i zaštita okoliša pomoću inovativnih tehnologija. To nikako ne znači da se ti ciljevi u slučaju MSP-a, koji čine većinu subjekata aktivnih u tom sektoru, na koje se upućuje na kraju uvodne izjave 23. Uredbe br. 1698/2005 i koji u pravilu raspolažu slabijim financijskim sredstvima nego što je slučaj s velikim poduzećima, mogu ostvariti samo ulaganjem u novu opremu. Slijedom toga, može se dogoditi da se i kupnjom rabljenog, ali tehnički naprednog stroja po nižoj cijeni, pa možda čak i tehnički naprednijeg od neke nove opreme, mogu zadovoljiti potrebe tih poduzeća i da se tako ostvari još veći doprinos njihovu tehnološkom i gospodarskom razvoju u smislu planirane modernizacije sektora poljoprivrede.

41 U tom svjetlu, ovlaštenje državama članicama da propišu i provode različito i posebno uređenje za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća u pogledu kupnje rabljenih strojeva u cijelosti se poklapa s ciljevima uredbi br. 1698/2005 i 1974/2006 pa stoga protivno Komisijinim tvrdnjama pravila tog uređenja nije nužno usko tumačiti u skladu s navedenim ciljevima. To svakako podrazumijeva da se kriterij „propisno opravdanih slučajeva" iz drugog podstavka treba tumačiti u skladu s tim ciljevima kako bi se izbjeglo da država članica svoju marginu prosudbe na temelju drugog podstavka primijeni zbog razloga koji ne odgovaraju navedenim ciljevima i kako bi se Komisiji u tom pogledu omogućio učinkovit nadzor.

42 Slijedom toga, teleološko tumačenje ne može poljuljati zaključak do kojeg se došlo na temelju doslovnog tumačenja drugog podstavka.

*Kontekstualno tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006*

43 Valja istaknuti da kontekstualno tumačenje izvan normativnog okvira članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 ne može ni opovrgnuti ni potvrditi zaključak do kojeg se došlo na temelju doslovnog tumačenja drugog podstavka.

44 U tom pogledu, iz članka 71. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1698/2005 proizlazi da su države članice nadležne odrediti „[p]ravila o prihvatljivosti troškova" u okviru potpore ruralnom razvoju EPFRR-a. Iako se tim člankom naznačuje da države članice načelno moraju u tu svrhu donijeti opća pravila, to ne znači da navedene države članice imaju neograničenu marginu prosudbe pri donošenju tih pravila kao i da navedena pravila moraju imati određeni sadržaj. Povrh svega, države članice moraju poštovati pretpostavke i ograničenja postavljena pravilima Unije koja su mjerodavna baš u tom slučaju odnosno koja čine pravnu osnovu za donošenje predmetnih propisa. To je slučaj s člankom 55. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 1974/2006 koji je *lex specialis* u odnosu na članak 71. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1698/2005, ali ipak državama članicama ostavlja znatnu marginu prosudbe (vidjeti točku 33. gore). Također, iako članak 5. stavak 7. iste uredbe, prema kojem „[d]ržave članice brinu da su aktivnosti koje financira EPFRR u skladu s [UFEU-om]", u vezi s člankom 310. stavkom 5. i člankom 317. prvim podstavkom UFEU-a kao i člankom 4. stavka 3. UEU-a, od nacionalnih tijela zahtijeva da lojalno surađuju s Komisijom radi izvršavanja proračuna Unije, uz poštovanje načela zdravog financijskog upravljanja, te opće obveze ne daju korisna pojašnjenja u pogledu spornog tumačenja članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006.

45 Slijedom toga, na temelju tih općih pravila i načela ne može se doći do boljeg razumijevanja drugog podstavka, a osobito kriterija „propisno opravdanih slučajeva" i „uvjeta" prihvatljivosti kao i njihove interakcije u okviru članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, a koje bi nadilazilo rezultate doslovnog i teleološkog tumačenja iz točaka 25. do 42. gore.

46 Zaključno, te odredbe ne pružaju dodatno pojašnjenje u pogledu shvaćanja navedenih kriterija.

*Tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 u usporedbi s ranijim i kasnijim odredbama*

47 U sklopu tumačenja članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 s obzirom na ranije odredbe valja uputiti na odgovarajuća pravila koja su bila mjerodavna prije stupanja na snagu uredbi br. 1698/2005 i 1974/2006.

48 U tom pogledu na snazi je bila Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskoga fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 93.) i uredbe Komisije (EZ) br. 445/2002 i 817/2004 od 26. veljače 2002. i 29. travnja 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1257/1999 (SL L 74, str. 1. i SL L 153, str. 30.). Za razliku od članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, članak 22. prvi podstavak točka (b) Uredbe br. 445/2002 nije sadržavao izričita pravila o kupnji rabljene opreme ili o MSP-u, nego se odnosio samo na prihvatljive izdatke u vezi s „novim strojevima i opremom, uključujući informatičke programe“. Isto vrijedi i za članak 27. Uredbe br. 817/2004.

49 Nasuprot tomu, prihvatljivost izdataka u vezi s kupnjom rabljenih strojeva bila je predviđena u području strukturnih fondova, i to pravilom br. 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova (SL L 193, str. 39.). Isto vrijedi i za pravilo br. 4. Uredbe Komisije 448/2004 od 10. ožujka 2001. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1685/2000 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1145/2003 (SL L 72, str. 66.).

50 Slijedom toga, prije stupanja na snagu uredbi br. 1698/2005 i 1974/2006, prihvatljivost troškova rabljene opreme bila je uređena propisima o strukturnim fondovima, ali je bila isključena iz područja primjene Uredbe br. 1257/1999.

51 Nadalje, treba pojasniti da je uredbe br. 1698/2005 i 1974/2006 zamijenila Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 347, str. 487.), kao i Delegirana uredba Komisije (EU) br. 807/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i uvođenju prijelaznih odredbi (SL L 227, str. 1.). Na temelju ovlaštenja predviđenog člankom 45. stavkom 6. Uredbe br. 1305/2013, Komisija je donijela članak 13. točke (b) Delegirane uredbe br. 807/2014 na temelju kojeg „države članice u svojim programima ruralnog razvoja utvrđuju uvjete pod kojima se kupnja rabljene opreme može smatrati prihvatljivim izdacima“. Za razliku od članka 55. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1974/2006, nova pravila, dakle, ne predviđaju ni posebno uređenje za MSP ni kriterij „propisno opravdanih slučajeva”. Usto, što se tiče uvjeta za prihvatljivost kupnje rabljene opreme, nova pravila od država članica izričito zahtijevaju da donesu opća pravila „u svojim programima ruralnog razvoja“.

52 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da iz povijesnog razvoja predmetnog propisa i kasnijih odredbi nije moguće izvesti nikakav zaključak u pogledu točnog opsega članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006.

53 Zaključno, ni oprečna pravila o strukturnim fondovima nemaju utjecaja na tu ocjenu, s obzirom na to da članak 39. Uredbe br. 445/2002 pojašnjava da je članak 22. iste uredbe posebno pravilo u odnosu na općenitija pravila iz Uredbe br. 1685/2000, tako da se Republika Finska uopće ne može osnovano pozivati na potonja pravila.

*Zaključak u pogledu tumačenja članka 55. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1974/2006*

54 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, a osobito ona na temelju doslovnog tumačenja kako su izložena u točkama 25. do 37. gore, valja zaključiti da članak 55. stavak 1. Uredbe br. 1974/2006 treba tumačiti na način da drugi podstavak – prenoseći im u tu svrhu određenu marginu prosudbe – ovlašćuje države članice da uspostave i provode derogativno i posebno uređenje za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća tako što će utvrditi uvjete pod kojima se kupnja rabljene opreme može smatrati prihvatljivim izdatkom a da država članica ne treba općim propisom točno i unaprijed odrediti slučajeve u kojima to ulaganje odgovara „propisno opravdanom slučaju“. To svakako podrazumijeva da potonji kriterij od države članice zahtijeva da u sklopu primjene svoje margine prosudbe – neovisno o tome je li odlučila donijeti opća pravila ili odluku donosi u pojedinačnom slučaju - mora dati obrazloženje na temelju kojega je vidljivo da je odluku donijela u skladu s ciljevima mjerodavnog nacionalnog propisa i propisa Unije.

55 Slijedom toga, pobijana odluka zahvaćena je pogreškom koja se tiče prava jer polazi od pogrešnog tumačenja članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, pa je stoga valja u cijelosti poništiti, pri čemu nije potrebno ispitati je li Komisijina ocjena suglasnosti finskog propisa s tim člankom također zahvaćena pogreškom. Naime, u tom je pogledu dovoljno navesti da Komisija samo dovodi u pitanje preširoko području primjene uvjeta za prihvatljivost kupnje rabljenih strojeva i opreme kao i nepostojanje konkretne i prethodne definicije „propisno opravdanih slučajeva” u Dekretu br. 632/2007, što upravo proizlazi iz njezina pogrešnog tumačenja članka 55. stavka 1. iste uredbe.

**Troškovi**

56 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev.

57 Budući da je Komisija izgubila spor, istoj valja naložiti snošenje troškova postupka sukladno zahtjevu Republike Finske.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Provedbena odluka Komisije 2013/763/EU od 12. prosinca 2013. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice na temelju Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 338, str. 81.), u dijelu u kojem se tom odlukom iz financiranja Unije na temelju EPFRR-a isključuju određeni izdaci Republike Finske u iznosu od 927.827,58 eura zbog njihove neusklađenosti s pravilima Unije.**

2. **Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Prek Labucka Kreuschitz

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. prosinca 2015.

Potpisi

# Sadržaj

Okolnosti spora2 ..... 1

Postupak i zahtjevi stranaka4 ..... 3

Pravo4 ..... 4

Predmet spora4 ..... 4

Doslovno tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/20067 ..... 6

O derogativnom svojstvu drugog podstavka7 ..... 6

O vezi između kriterija „propisno opravdanih slučajeva” i „uvjeta“ prihvatljivosti9 ..... 7

Teleološko tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/200611 ..... 9

Kontekstualno tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/200612 ..... 10

Tumačenje članka 55. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 u usporedbi s ranijim i kasnijim odredbama13 ... 10

Zaključak u pogledu tumačenja članka 55. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1974/200614 ..... 12

Troškovi15 ..... 12