Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 11. decembra 2015 *

„EKSRP — Izdatki, izključeni iz financiranja — Razvoj podeželja — Enkratni finančni popravek — Upravičenost izdatkov za nakup rabljenih strojev in opreme — Sistem odstopanja za mikro, mala in srednja podjetja — Člen 55(1) Uredbe (ES) št. 1974/2006“

V zadevi T-124/14,

Republika Finska, ki jo zastopata J. Heliskoski in S. Hartikainen, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi in T. Sevón, agenti,

tožena stranka,

katere predmet je predlog za razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa 2013/763/EU Komisije z dne 12. decembra 2013 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL L 338, str. 81) v delu, v katerem iz financiranja Unije iz EKSRP izključuje nekatere izdatke Republike Finske v znesku 927.827,58 EUR zaradi njihove neskladnosti s predpisi Unije,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, I. Labucka, sodnica, in V. Kreuschitz (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: C. Heeren, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. junija 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: finščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Evropska komisija je med 23. in 27. majem 2011 na Finskem izvedla pregled na kraju samem (poizvedba RD1/2011/805/FI) v zvezi z ukrepom M312 „Ustvarjanje in razvoj mikropodjetij“.

2 Komisija je z dopisom z dne 9. septembra 2011 finskim organom v skladu s členom 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 L 171, str. 90) sporočila svoje ugotovitve na podlagi pregleda na kraju samem. V tem sporočilu je Komisija predstavila razloge, zaradi katerih je menila, da finski organi pri financiranju izdatkov za razvoj podeželja od proračunskega leta 2007 niso spoštovali nekaterih zahtev prava Evropske unije, med katerimi so tiste iz člena 55(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 368, str. 15), kakor je bila spremenjena, in te organe pozvala, naj opredelijo pogoje, pod katerimi štejejo, da so izdatki za nakup rabljene opreme upravičeni. Poleg tega je Komisija opozorila na pomanjkljivost preverjanja smiselnosti stroškov, povezanih z nakupom določene rabljene opreme, v smislu člena 26(2)(d) Uredbe Komisije (ES) št. 1975/2006 z dne 7. decembra 2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 368, str. 74).

3 Republika Finska je z dopisom z dne 3. novembra 2011 Komisiji odgovorila, da meni, da je ravnala v skladu s predpisi Unije, zlasti s členom 55 Uredbe št. 1974/2006, ker je ta člen države članice pooblastil za določitev pogojev, v katerih se nakup rabljene opreme lahko šteje za upravičen izdatek. Na Finskem naj bi bila ta možnost uporabljena s členoma 23 in 35 odloka št. 632/2007, s katerim so bili hkrati določeni pogoji za dodelitev pomoči.

4 Komisija je z dopisom z dne 16. januarja 2012 finske organe pozvala na dvostranski sestanek v Bruselj (Belgija), ki je bil 2. februarja 2012. Z dopisom z dne 29. februarja 2012 je Komisija finskim organom posredovala zapisnik tega sestanka v smislu člena 11(2) Uredbe št. 885/2006 in zahtevo po dodatnih informacijah. Komisija je v prilogi 1 k temu dopisu na eni strani navedla razloge, zaradi katerih je menila, da odlok št. 632/2007 ni združljiv z zahtevami iz člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006, in na drugi strani ponovila svojo kritiko v zvezi s pomanjkljivim preverjanjem smiselnosti stroškov, povezanih z nakupom določene rabljene opreme.

5 Finski organi so 27. aprila 2012 podali pripombe v zvezi z zapisnikom sestanka z dne 2. februarja 2012 in odgovor na zahtevo po informacijah.

6 Komisija je 13. maja 2013 finskim organom posredovala uradno obvestilo z dne 6. maja predhodnega leta v smislu člena 11(2), tretji pododstavek, in člena 16(1) Uredbe št. 885/2006, s katerim je napovedala finančni popravek v skupnem znesku 927.827,58 EUR za obdobje od 9. septembra 2009 do 15. oktobra 2012. Komisija je navedla razloge, zaradi katerih je menila, da finski organi glede pomoči za nakup rabljene opreme niso spoštovali zahtev iz člena 55(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 in člena 26(2)(d) Uredbe št. 1975/2006.

7 Republika Finska je 19. junija 2013 na podlagi člena 16 Uredbe št. 885/2006 spravnemu organu predložila zahtevek za spravo. Ta organ je z dopisom z dne 5. septembra 2013 sporočil, da o tem zahtevku ne bo odločal, saj je bil znesek, na katerega se nanaša finančni popravek, manjši od 1 milijona EUR.

8 Komisija je v točki 17.1 zbirnega poročila z dne 18. novembra 2013 navedla, da na eni strani v zvezi z upravičenostjo pomoči za nakup rabljene opreme praksa finskih organov ni izpolnjevala pogojev iz člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006, ker Republika Finska ni opredelila in ustrezno utemeljila posebnih primerov, v katerih je bila rabljena oprema izjemoma upravičena do financiranje iz EKSRP. Nasprotno, zadevne določbe odloka št. 632/2007 naj bi določale splošno možnost za vlaganje v rabljeno opremo, katerega upravičenost bi se presodila od primera do primera po nejasnem merilu možnosti, „ki je najugodnejša z gospodarskega vidika“. Na drugi strani je Komisija ugotovila, da je bilo preverjanje smiselnosti stroškov financiranja rabljene opreme pomanjkljivo in ni ustrezalo zahtevam iz člena 26(2)(d) Uredbe št. 1975/2006. Ugotovila je, da bi bilo treba za pomoči za nakup rabljene opreme uporabiti finančni popravek v višini 100 %, kar ustreza znesku 927.827,58 EUR. Komisija je v zvezi s pomanjkljivim preverjanjem smiselnosti stroškov financiranja rabljene opreme predlagala finančni popravek v višini 10 %, kar ustreza znesku 14.208,31 EUR, kar pa bi bilo v celoti zajeto s prvim finančnim prispevkom.

9 Komisija je 12. decembra 2013 sprejela Izvedbeni sklep 2013/763/EU o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL L 338, str. 81) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Ta sklep je bil Republiki Finski vročen 13. decembra 2013 pod referenčno številko C(2013) 8743.

10 Komisija je v izpodbijanemu sklepu ob sklicevanju na „zbirno poročilo [z dne 18. novembra 2013]“ (uvodna izjava 6 izpodbijanega sklepa) kot neupravičene izključila izdatke za proračunska leta od 2009 do 2012, ki jih je prijavila Republika Finska za nakup rabljene opreme v okviru ukrepa „Razvoj podeželja EKSRP os 1 + 3 – ukrepi, usmerjeni v naložbe (2007–2013)“. Finančni popravek v skupnem znesku 927.827,58 EUR je opredeljen kot „enkraten“ v delu, v katerem je utemeljen z „[n]eizpolnjevanjem člena 55 Uredbe 1974/2006“. V delu, v katerem ta finančni popravek temelji na „[p]omanjkljivosti pri preverjanju razumnosti stroškov“, je opredeljen kot „pavšal“ po stopnji 10 %, ki ustreza znesku 14.208,31 EUR, vendar nima „[f]inančnega vpliva“ (glej člen 1 v povezavi s Prilogo k izpodbijanemu sklepu, str. 98 in 99).

Postopek in predlogi strank

11 Republika Finska je 19. februarja 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

12 Splošno sodišče (četrti senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo začelo ustni postopek.

13 Stranke so podale ustne navedbe in odgovore na ustna vprašanja Splošnega sodišča na obravnavi 12. junija 2015.

14 Republika Finska Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem Komisija od nje zahteva vračilo finančnih sredstev v znesku 927.827,58 EUR;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

15 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— Republiki Finski naloži plačilo stroškov.

Pravo

Predmet spora

16 V utemeljitev tožbe Republika Finska navaja en sam tožbeni razlog, in sicer kršitev člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006.

17 V zvezi s tem je treba pojasniti, da je Republika Finska v repliki potrdila, da se njena tožba nanaša le na enkraten finančni popravek, ki je bil uporabljen v izpodbijanem sklepu. To potrjuje tožbeni razlog, naveden v tožbi, ki se sklicuje izključno na člen 55(1) Uredbe št. 1974/2006, ne pa na člen 26(2)(d) Uredbe št. 1974/2006, s katerim je bil utemeljen pavšalni finančni popravek. Zato je predmet tega spora omejen na zakonitost uporabe člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 s strani Komisije za utemeljitev tega enkratnega finančnega popravka.

18 Republika Finska meni, da Komisija ni upoštevala povezave med členom 55(1), prvi pododstavek, točka (b), Uredbe št. 1974/2006 (v nadaljevanju: prvi pododstavek) in drugim pododstavkom iste določbe (v nadaljevanju: drugi pododstavek). Države članice naj bi imele na podlagi te določbe široko polje proste presoje pri odločanju o upravičenosti nekaterih rabljenih strojev in opreme, ker drugi pododstavek ne določa meril, na podlagi katerih bi se lahko opredelilo, ali je pomoč za nakup rabljenih strojev in opreme lahko „ustrezno utemeljena“. Ta uredba naj prav tako ne bi zahtevala, naj država članica natančno opredeli vsak posamezen primer, v katerem je nakup materiala ali rabljene opreme upravičen. Poleg tega naj bi člen 71(3), prvi pododstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, str. 1) izrecno določal, da se pravila o upravičenosti odhodkov določijo na nacionalni ravni. Države članice naj bi bile pristojne tudi za določitev natančnejših meril za opredelitev primerov, v katerih je ustrezno utemeljeno, da se spodbudi nakup rabljene opreme. Po mnenju Republike Finske sta pojma „ustrezno utemeljeni primer“ in „pogoji za upravičenost“ tesno povezana, tako da ju ni mogoče uporabiti neodvisno drug od drugega. Zato naj bi torej zadoščalo, da država članica opredeli pogoje za upravičenost in da so ti pogoji izpolnjeni, da bi bila dodelitev pomoči za nakup rabljene opreme ustrezno utemeljena.

19 Komisija odgovarja, da prvi pododstavek določa splošno pravilo, da se v primeru naložb, ki jih financira EKSRP, upravičeni izdatki omejijo na nakup ali zakup novih strojev in opreme. Na podlagi drugega pododstavka naj bi se nakup rabljene opreme lahko štel za upravičen izdatek le z odstopanjem od prvega pododstavka in v „ustrezno utemeljenih primerih“. Zato naj bi država članica s pomočjo vnaprejšnje definicije morala konkretno opredeliti redke „ustrezno utemeljene primere“, v katerih se pomoč lahko dodeli. Samo tak pristop naj bi bil skladen na eni strani z namenom pomoči Skupnosti naložbam v kmetijstvu, navedenem v uvodni izjavi 21 Uredbe št. 1698/2005, ki je posodobiti kmetijska gospodarstva za povečanje njihove gospodarske učinkovitosti z boljšo uporabo proizvodnih dejavnikov, vključno z uvajanjem novih tehnologij in inovacij, in na drugi strani s cilji pomoči, dodeljene iz EKSRP, kot je navedeno v uvodni izjavi 23 te uredbe, ki so spodbujanje izboljšave na področjih predelave in trženja osnovnih kmetijskih ter gozdarskih proizvodov. Omejitev, postavljena pomočem za rabljeno opremo, naj bi bila prav tako skladna s ciljem iz člena 4(1)(a) Uredbe št. 1698/2005, ki je izboljšati konkurenčnost kmetijstva in gozdarstva s podporo za prestrukturiranje, razvoj in inovacije (glej prav tako uvodno izjavo 46 navedene uredbe). Te cilje bi bilo na splošno mogoče doseči samo z vlaganjem v novo opremo.

20 Razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006, ki jo zagovarja Republika Finska, naj bi bila v nasprotju tako z njegovo zgradbo, ki določa splošno pravilo in odstopanje, kot tudi z „normativno hierarhijo“ med tem pravilom in tem odstopanjem. Iz njegovega besedila naj bi izhajalo, da pomoč za nakup rabljene opreme odstopa od splošnega pravila, ki se nanaša na nakup nove opreme, ki kot tak ne zahteva posebne utemeljitve. Ravno zato, ker gre pri tej pomoči za odstopanje, naj bi države članice imele možnost financirati nakup rabljene opreme le „v ustrezno utemeljenih primerih“, to je z dodatnim

prizadevanjem za opredelitev in utemeljitev. Razlaga, ki jo zagovarja Republika Finska, naj bi razširjala področje uporabe odstopanja v tolikšni meri, da naj bi se spremenila v splošno pravilo. V zvezi s tem se Republika Finska ne more sklicevati na polje proste presoje, ker je treba merilo „ustrezno utemeljene primere“ razlagati enotno v vseh državah članicah, slednje pa so zavezane ostati v mejah, ki so jasno določene z Uredbo št. 1974/2006. Uporaba odstopanja iz člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 naj bi predpostavljala tudi, da država članica vnaprej pravilno opredeli „ustrezno utemeljene primere“, in sicer omejeno število jasno opredeljenih primerov. V tem kontekstu Komisija prav tako izpodbija trditev, da naj bi bili merili glede „ustrezno utemeljenih primerov“ in „pogojev, v katerih se nakup rabljene opreme lahko šteje za upravičeni izdatek“, povezani in bi ju bilo treba uporabiti skupaj. Komisija meni, da v finski ureditvi niso opredeljeni – v skladu s členom 55(1) Uredbe št. 1974/2006 – „ustrezno utemeljeni primeri“, v katerih je mogoče z odstopanjem dodeliti pomoč za nakup rabljene opreme.

21 Splošno sodišče meni, da je treba presojo osredotočiti na utemeljenost razlage člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006, ki jo je uporabila Komisija v izpodbijanem sklepu, v povezavi z zbirnim poročilom. Stranke predvsem nasprotujejo razlagi, ki jo je treba dati prvemu in drugemu pododstavku, kot tudi razmerju med njima. Ta člen zlasti določa, da:

„1. V primeru naložb se upravičeni izdatki omejijo na:

[…]

(b) nakup ali zakup novih strojev in opreme, vključno s programsko opremo računalnikov, do tržne vrednosti sredstva. […]

[…]

Z odstopanjem od točke (b) prvega pododstavka lahko države članice v ustrezno utemeljenih primerih določijo pogoje, v katerih se nakup rabljene opreme lahko šteje za upravičen izdatek, in sicer samo za mikro podjetja ter majhna in srednje velika podjetja […].“

22 Po mnenju Komisije prvi pododstavek določa splošno pravilo, da se „upravičeni izdatki“ v primeru naložb, ki jih financira EKSRP, „omejijo na nakup ali zakup novih strojev in opreme“. Drugi pododstavek določa, da „lahko države članice“ „z odstopanjem od […] prvega pododstavka“, torej od splošnega pravila, in sicer „samo za mikro podjetja ter majhna in srednje velika podjetja“ „v ustrezno utemeljenih primerih določijo pogoje, v katerih se nakup rabljene opreme lahko šteje za upravičen izdatek“. Za namene uporabe tega odstopanja naj bi zadevna država članica torej morala s pomočjo vnaprejšnje definicije v notranjih predpisih konkretno opredeliti „ustrezno utemeljene primere“, v katerih se pomoč lahko izjemoma dodeli za vlaganja v rabljeno opremo.

23 Nasprotno, čeprav Republika Finska ne izpodbija, da gre pri drugem pododstavku za odstopanje od prvega pododstavka, pa v bistvu poudarja, da se to odstopanje ne sme razumeti kot izjema, ki jo je treba razlagati ozko, temveč kot posebno ureditev za mikro, mala in srednje velika podjetja. Države članice naj bi pri uporabi polja proste presoje lahko prosto ustvarile tako ureditev, katere vsebino lahko opredelijo tako, da določijo „pogoje“ za upravičenost izdatkov za nakup rabljene opreme. Ti pogoji naj bi bili „tesno povezani“ z „ustrezno utemeljenimi primeri“, ki bi jih država članica, ker ni opredelitve v pravu Unije, lahko določila pri uporabi polja proste presoje. Zadoščalo naj bi, da nacionalna ureditev vzpostavi te „pogoje“ za upravičenost in da so slednji izpolnjeni, zato da izdatki za nakup rabljene opreme pomenijo „ustrezno utemeljene primere“.

24 Da bi se odgovorilo na tako zastavljena vprašanja glede razlage in da bi se določila natančni obseg določb člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 kot tudi razmerje, ki obstaja med njimi, se je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso lotiti dobesedne, teleološke, kontekstualne in zgodovinske razlage (glej v tem

smislu sodbi z dne 20. novembra 2002, Lagardère in Canal+/Komisija, T-251/00, Recueil, EU:T:2002:278, točke od 72 do 83, in z dne 6. oktobra 2005, Sumitomo Chemical in Sumika Fine Chemicals/Komisija, T-22/02 in T-23/02, ZOdl., EU:T:2005:349, točke od 41 do 60).

Dobesedna razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006

Status odstopanja drugega pododstavka

25 V okviru dobesedne razlage je treba preučiti pravno naravo prvega in drugega pododstavka ter razmerja med njima. Pri tem je treba upoštevati, da so predpisi prava Unije izdani v več jezikih in da so jezikovne različice v enaki meri zavezujoče; razlaga določbe prava Unije tako zajema primerjavo jezikovnih različic (glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, 283/81, Recueil, EU:C:1982:335, točka 18, in z dne 7. novembra 2007, Nemčija/Komisija, T-374/04, ZOdl., EU:T:2007:332, točka 95).

26 Kot so stranke potrdile zlasti na obravnavi, na podlagi primerjave jezikovnih različic ni mogoče dodatno pojasniti obsega člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006, zlasti pomena posebne povezave med prvim in drugim pododstavkom.

27 Kar zadeva izraz „[z] odstopanjem“ iz drugega pododstavka, ta lahko pomeni bodisi omejitev področja uporabe splošnega pravila, s tem da se sprejme drugačno pravilo za eno ali več abstraktno določenih hipotez, formalizirano v načelih *specialia generalibus derogant* in *legi speciali per generalem non derogatur*, in zato izjemo v ozkem smislu, bodisi sklic na odločitev avtorja zadevne ureditve, da v nekaterih okoliščinah ali za določene naslovnike ne uporabi splošnega pravila ter da zanje določi drugačno in specifično ureditev zunaj njegovega področja uporabe.

28 Med strankama ni sporno, da je prvi pododstavek glavno ali splošno pravilo in da drugi pododstavek določa drugačno rešitev za mikro, mala in srednja podjetja, kar omogoča, da se ga v vsakem primeru opredeli kot odstopanje. Kot je bilo navedeno v točki 27 zgoraj, taka opredelitev ni nujno enaka izjemi v ožjem smislu, temveč lahko nakazuje na obstoj posebne ureditve, ki je drugačna od glavnega in splošnega pravila. Tako angleški izraz „derogation“, italijanski izraz „deroga“ in portugalski izraz „derrogação“ niso v vseh primerih sopomenke besedam „exception“, „eccezione“ in „exceção“. Prav tako nemški izraz „abweichend“ in nizozemski izraz „[i]n afwijking“ pomenita „drugačen“ ali „različen“, ne da bi nujno pomenila izjemo. Nazadnje španski „no obstante“ pomeni „vendar“, kar lahko, vendar ne nujno, pomeni izjemo v ožjem smislu.

29 Odgovora na vprašanja opredelitve drugega pododstavka kot izjeme v ozkem smislu ali določbe o odstopanju, ki določa možnost določitve drugačne, posebne ureditve za mikro, mala in srednja podjetja, ne zagotavlja niti dejstvo, da so v večini jezikovnih različic besede, ki so enakovredne besedam „z odstopanjem“, od drugega dela povedi, ki se z uporabo prislova „samo“ („only“; „exclusivamente“; „unicamente“; „alleen“) nanaša na mikro, mala in srednja podjetja, ločene z veznikom „in“. Iz tega ne izhaja jasno namen zakonodajalca Unije, da bodisi uvede tako izjemo v ozkem smislu bodisi samo da dovoljenje državi članici, da ustvari odstopajočo in specifično ureditev za mikro, mala in srednja podjetja, saj je izraza „z odstopanjem“ in „samo“, obravnavana skupaj, mogoče razlagati na ta dva načina. Tako soobstoj dveh zgoraj navedenih omejujočih elementov v isti povedi ne daje dovolj jasnih in natančnih odgovorov na vprašanje, ali je drugi pododstavek izjema v ožjem smislu ali odstopajoče pravilo, ki določa možnost določitve drugačne in specifične ureditve za mikro, mala in srednja podjetja.

30 Iz tega izhaja, da v obravnavani zadevi ne pride nujno v poštev sodna praksa, ki se zgleduje po načelu rimskega prava *singularia non sunt extendenda*, v skladu s katerim se pravila Unije, ki določajo izjeme, razlagajo ozko, da bi se ohranil polni učinek splošnega pravila, od katerega odstopajo (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 2001, Heininger, C-481/99, Recueil, EU:C:2001:684, točka 31 in navedena

sodna praksa, in z dne 13. decembra 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, ZOdl., EU:C:2012:799, točki 40 in 41 ter navedena sodna praksa), ker ta ozka razlaga ni zavezujoča, če je drugi pododstavek treba opredeliti kot odstopajoče pravilo, ki določa možnost določitve drugačne, posebne ureditve za mikro, mala in srednja podjetja.

31 Zato dobesedna razlaga ne omogoča ugotovitve, ali drugi pododstavek pomeni izjemo, ki jo je treba razlagati ozko v smislu sodne prakse iz točke 30 zgoraj, kot v bistvenem trdi Komisija, temveč samo ugotovitev, da določa posebno pravilo za mikro, mala in srednja podjetja.

Povezava med meriloma „ustrezno utemeljeni primeri“ in „pogoji“ za upravičenost

32 V zvezi z natančnim obsegom drugega pododstavka je treba spomniti, da se stranki ne strinjata glede vprašanja, ali se drugi pododstavek uporabi samo v izjemnih situacijah, ki jih morajo poleg tega države članice specifično in vnaprej opredeliti v notranji ureditvi, ali pa ima širši obseg, ki načeloma zajema vse položaje, ki v skladu s presojo pristojnih nacionalnih organov izpolnjujejo „pogoje“ za upravičenost, določene v notranji ureditvi, pri čemer ti pogoji kot taki pomenijo „ustrezno utemeljeni primer“, kadar se ti organi odločijo, da jih bodo uporabili, in njihovo uporabo utemeljijo v skladu s cilji, ki jim sledijo zadevna pravila.

33 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da imajo države članice v skladu s pravilom iz drugega pododstavka, ki je ne glede na jezikovno različico jasno, polje proste presoje pri vzpostavitvi in določitvi drugačne, posebne ureditve za mikro, mala in srednja podjetja, saj v ta namen „lahko […] določijo pogoje, v katerih se nakup rabljene opreme lahko šteje za upravičen izdatek“. Prav tako ni sporno, da merilo „ustrezno utemeljeni primeri“ ni opredeljeno v pravu Unije in imajo zato države članice tudi polje proste presoje, da natančneje določijo te primere, razen če gre za določitev pogojev „za upravičenost“.

34 Dalje, res je, da je zakonodajalec Unije želel podeliti lastni in drugačen pomen meriloma „ustrezno utemeljeni primeri“ na eni strani in „pogoji“ za upravičenost na drugi strani. Samo ta ugotovitev pa ne more utemeljiti razlage, ki jo Komisija daje merilu „ustrezno utemeljeni primeri“, in sicer domnevni nujnosti, da država članica sprejme splošno veljavne predpise, ki vnaprej opredeljujejo konkretne primere, v katerih je nakup rabljenih strojev ali opreme mogoče šteti za upravičen izdatek. Nasprotno, ob upoštevanju zgradbe drugega pododstavka je merilo „ustrezno utemeljeni primeri“ neposredno povezano z možnostjo in poljem proste presoje države članice („lahko […] v ustrezno utemeljenih primerih določijo“), da vzpostavi in izvaja drugačno, posebno ureditev za mikro, mala in srednja podjetja. V zvezi s tem je poleg tega nepomembno dejstvo, da zlasti v danski („I behørigt begrundede tilfælde“) in portugalski različici („Em casos devidamente fundamentados“) omenjeno merilo „ustrezno utemeljeni primeri“ stoji na začetku drugega pododstavka.

35 Glede na navedeno je merilo „ustrezno utemeljeni primeri“ omejeno na opredelitev načina, kako mora država članica polje proste presoje na podlagi drugega pododstavka uporabiti, zlasti kako mora to uporabo utemeljiti. Povedano drugače, vsakič ko država članica oceni, da je primerno, da uporabi svojo možnost glede polja proste presoje, je zavezana, da – bodisi v okviru morebitne odločitve, da sprejme splošno veljavna pravila, bodisi v okviru morebitne odločitve v posameznem primeru nakupa rabljene opreme – navede upoštevne razloge za odločitev, da zadosti temu merilu in da Komisiji omogoči, da v zvezi s tem opravi nadzor. Ugotoviti je treba, da je to razumevanje enako za vse jezikovne različice drugega pododstavka in da zadošča za to, da se Komisiji naknadno zagotovi, da lahko izvede primeren nadzor nad tem, ali država članica uporabi polje proste presoje iz drugega pododstavka v skladu s cilji upoštevnih pravil Unije (glej tudi točki 40 in 41 v nadaljevanju).

36 Nazadnje, če bi zakonodajalec Unije imel namen, da se uvede pravilo, ki ustreza razlagi, ki jo zagovarja Komisija, bi moral jasno nakazati, da mora država članica izdati splošno veljavna pravila, ki vnaprej določajo vse primere, v katerih bi bilo financiranje nakupa rabljene opreme mogoče šteti za

upravičeno, vendar v drugem pododstavku tega ni storil. Skladno z načelom pravne varnosti stranke, med njimi države članice, ne smejo biti oškodovane zaradi težav pri razlagi, do katerih pride zaradi nenatančnih predpisov, ki zanje določajo neugodne finančne posledice (glej v tem smislu in po analogiji sodbe z dne 29. aprila 2004, Sudholz, C-17/01, Recueil, EU:C:2004:242, točka 34 in navedena sodna praksa; z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, ZOdl., EU:C:2005:362, točka 80, in z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, ZOdl., EU:C:2015:386, točka 77 in navedena sodna praksa).

37 V teh okoliščinah je v okviru dobesedne razlage treba zavrniti trditve Komisije, da drugi pododstavek na eni strani v bistvu pomeni izjemo, ki jo je treba razlagati ozko glede na splošno ali glavno pravilo iz prvega pododstavka, na drugi strani pa mora država članica na podlagi merila „ustrezno utemeljeni primeri“ vnaprej v splošno veljavnem predpisu podati natančno utemeljitev, ki opredeli te primere, in upravičiti uporabo različnih „pogojev“ za upravičenost, ki so določeni v teh predpisih, da se izogne temu, da se zaradi obsega domnevnih izjem izgubi smisel splošnega pravila in spodkoplje njegov polni učinek.

Teleološka razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006

38 V okviru teleološke razlage je treba upoštevati splošni cilj, ki mu sledita uredbi št. 1698/2005 in 1974/2006, in sicer „podpora za razvoj podeželja“.

39 Uvodni izjavi 21 in 23 Uredbe št. 1698/2005 ta cilj določata zlasti tako:

„(21) Namen pomoči Skupnosti naložbam v kmetijstvu je posodobiti kmetijska gospodarstva za povečanje njihove gospodarske učinkovitosti s pomočjo boljše uporabe proizvodnih dejavnikov, vključno z uvajanjem novih tehnologij in inovacij, usmerjanjem v kakovost, ekološko pridelavo ter diverzifikacijo kmetijskih in nekmetijskih dejavnosti, tudi v neživilskih sektorjih in z energetskimi pridelki […]

(23) Izboljšave na področjih predelave in trženja osnovnih kmetijskih in gozdarskih proizvodov je treba spodbujati s podporo naložbam, usmerjenim v izboljšanje učinkovitosti pri predelavi in trženju, spodbujanje predelave kmetijskih in gozdarskih proizvodov za pridobivanje obnovljive energije, uvajanje novih tehnologij in inovacij, odpiranje novih tržnih priložnosti za kmetijske in gozdarske proizvode, poudarjanje kakovosti, izboljšave na področjih varstva okolja, varnosti pri delu, higiene in dobrega počutja živali, predvsem in na splošno z usmerjanjem na mikro, majhna in srednje velika podjetja, in druga podjetja določene velikosti, ki lažje dodajajo vrednost lokalnim proizvodom, ob poenostavljanju pogojev za podporo naložbam v primerjavi s tistimi, ki jih določa Uredba (ES) št. 1257/1999.“

40 Tako je glavni cilj Uredbe št. 1698/2005 omogočiti posodobitev in izboljšanje gospodarske učinkovitosti podjetji, zlasti malih in srednje velikih podjetij (MSP), v kmetijskem sektorju, zlasti s spodbujanjem uvajanja novih tehnologij in inovacij. Vendar se v ta namen – kar zadeva MSP – ne zahtevajo nujno investicije izključno v novo ali inovativno opremo. Res je, da financiranje take investicije lahko spodbudi modernizacijo in konkurenčnost MSP, kar tudi pomeni povezavo s ciljem prispevati k izboljšanju kakovosti življenja in dela na podeželskih območjih, k spodbujanju diverzifikacije gospodarskih dejavnosti in k varstvu okolja z inovativnimi tehnologijami. Kljub temu ostaja dejstvo, da v primeru MSP, ki so večina gospodarskih subjektov, dejavnih v tem sektorju, na katere se sklicuje zadnji del uvodne izjave 23 Uredbe št. 1698/2005 in katerih finančna sredstva so na splošno manjša v primerjavi s sredstvi, ki jih imajo na voljo velika podjetja, investiranje v novo opremo ne more vedno prispevati k uresničitvi ciljev. Tako se lahko izkaže, da nakup rabljenih strojev – ki so visokotehnološki ali celo na tehnično višji ravni v primerjavi z nekatero novo opremo – po znižani ceni prav tako zadosti potrebam teh podjetij in celo bolje prispeva k njihovemu tehnološkemu in ekonomskemu razvoju v smislu predvidene modernizacije kmetijskega sektorja.

41 S tega vidika se možnost držav članic, da za mikro, mala in srednja podjetja določijo in izvajajo drugačno, posebno ureditev v zvezi z nakupom rabljenega materiala, v celoti umešča med cilje uredb št. 1698/2005 in 1974/2006 in torej ne zahteva, v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ozke razlage pravil te ureditve glede na te cilje. Vendar je treba merilo „ustrezno utemeljeni primeri“ iz drugega pododstavka razlagati v skladu s temi cilji, da bi se izognili položaju, da država članica uporabi svoje polje proste presoje iz drugega pododstavka iz razlogov, ki so tem ciljem tuji, in da se Komisiji omogoči, da v zvezi s tem opravi učinkovit nadzor.

42 Teleološka razlaga zato ne more omajati ugotovitev dobesedne analize drugega pododstavka.

Kontekstualna razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006

43 Poudariti je treba, da kontekstualna razlaga zunaj okvira člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 niti ne ovrže niti ne potrdi ugotovitev dobesedne analize drugega pododstavka.

44 V zvezi s tem iz člena 71(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1698/2005 izhaja, da so države članice pristojne, da določijo „[p]ravila o upravičenosti izdatkov“ v okviru podpore za razvoj podeželja iz EKSRP. Čeprav ta člen kaže na to, da morajo države članice v ta namen načeloma sprejeti splošno veljavne predpise, pa iz njega ne izhaja, da imajo te države neomejeno polje proste presoje pri določanju teh pravil, niti da morajo ta pravila imeti določeno vsebino. Države članice morajo predvsem spoštovati pogoje in omejitve, ki jih določajo pravila Unije, ki se v tem kontekstu specifično uporabijo oziroma pomenijo konkretno pravno podlago za zadevne normativne dejavnosti. Tako je v primeru člena 55(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1974/2006, ki je *lex specialis* v razmerju do člena 71(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1698/2005, vendar državam članicam vseeno dopušča široko polje proste presoje (glej točko 33 zgoraj). Poleg tega, čeprav člen 5(7) te uredbe, v skladu s katerim „[d]ržave članice zagotovijo, da so dejavnosti, ki jih financira EKSRP, skladne s Pogodbo [DEU]“, v povezavi s členoma 310(5) PDEU in 317, prvi pododstavek, PDEU ter členom 4(3) PEU zahteva, da nacionalni organi ob spoštovanju načela dobrega finančnega poslovodenja lojalno sodelujejo s Komisijo zaradi izvrševanja proračuna Unije, pa te splošne obveznosti ne dajejo koristnih pojasnil za namene sporne razlage člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006.

45 Tako iz teh splošnih pravil in načel ni mogoče razbrati natančnejše razlage drugega pododstavka, zlasti meril „ustrezno utemeljeni primeri“ in „pogoji“ za upravičenost ter njune povezave v okviru člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006, ki bi presegla rezultate dobesedne in teleološke razlage iz točk od 25 do 42 zgoraj.

46 Zato te določbe ne prinašajo nadaljnjih pojasnil glede razumevanja teh meril.

Razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 glede na prejšnje in poznejše določbe

47 V okviru razlage člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 glede na prejšnje določbe se je treba sklicevati na upoštevne določbe, ki so se uporabljale pred začetkom veljave uredb št. 1698/2005 in 1974/2006.

48 V zvezi s tem so bile v veljavi Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391) ter uredbi (ES) št. 445/2002 in 817/2004 Komisije z dne 26. februarja 2002 in 29. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 35, str. 269, in UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 46, str. 87). Drugače kot člen 55(1) Uredbe št. 1974/2006 člen 22, prvi pododstavek, točka (b), Uredbe št. 445/2002 ni vseboval izrecnih pravil v zvezi z nakupom rabljene opreme ali MSP, temveč se je nanašal samo na upravičene izdatke za „nove stroje in opremo, vključno z računalniškimi programi“. Enako je veljalo za člen 27 Uredbe št. 817/2004.

49 Nasprotno, upravičenost izdatkov v zvezi z nakupom rabljenih strojev je bila določena na področju strukturnih skladov, namreč v pravilu 4 Uredbe Komisije (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 122). Enako je izhajalo iz pravila 4 Uredbe Komisije (ES) št. 448/2004 z dne 10. marca 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 1685/2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov, in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1145/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 2, str. 3).

50 Iz tega izhaja, da je bila pred začetkom veljave uredb št. 1698/2005 in 1974/2006 upravičenost izdatkov v zvezi z nakupom rabljenega blaga predmet ureditve strukturnih skladov, vendar je bila izključena s področja uporabe Uredbe št. 1257/1999.

51 Poleg tega je treba poudariti, da sta bili uredbi št. 1698/2005 in 1974/2006 nadomeščeni z Uredbo (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL L 347, str. 487) in Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 807/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in o uvedbi prehodnih določb (UL L 227, str. 1). Na podlagi možnosti, določeni v členu 45(6) Uredbe št. 1305/2013, je Komisija sprejela člen 13(b) Delegirane uredbe št. 807/2014, na podlagi katerega „države članice v svojih programih za razvoj podeželja določijo pogoje, na podlagi katerih se lahko nakup rabljene opreme šteje za upravičen izdatek“. Drugače kot člen 55(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 1974/2006 nova pravila torej ne določajo niti posebne ureditve za MSP niti merila „ustrezno utemeljeni primeri“. Poleg tega v zvezi s pogoji za upravičenost nakupa rabljene opreme izrecno zahtevajo, naj države članice sprejmejo splošno veljavna pravila v okviru „svojih programov za razvoj podeželja“.

52 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba ugotoviti, da niti iz nastanka zadevne ureditve niti iz kasnejše ureditve ni mogoče izpeljati kakršnega koli sklepa glede natančnega obsega člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006.

53 Nazadnje, različna pravila v zvezi s strukturnimi skladi prav tako ne vplivajo na to presojo, saj člen 39 Uredbe št. 445/2002 določa, da je člen 22 te uredbe posebno pravilo glede na splošnejša pravila iz Uredbe št. 1685/2000, tako da se Republika Finska nikakor ne more sklicevati na te določbe.

Ugotovitev glede razlage člena 55(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 1974/2006

54 Ob upoštevanju vseh navedenih ugotovitev, zlasti pa dobesedne analize v točkah od 25 do 37 zgoraj, je treba skleniti, da je treba člen 55(1) Uredbe št. 1974/2006 razlagati tako, da drugi pododstavek države članice pooblašča – s tem, da jim v zvezi s tem daje polje proste presoje – da določijo in izvajajo odstopajočo in specifično ureditev za mikro, mala in srednja podjetja tako, da določijo pogoje, v katerih je nakup rabljene opreme mogoče šteti za upravičen izdatek, ne da bi bilo treba, da država članica v splošno veljavni ureditvi natančno in vnaprej določi primere, v katerih investicija ustreza „ustrezno utemeljenemu primeru“. Vseeno pa zadnje merilo zahteva, da država članica v okviru uporabe polja proste presoje bodisi pri odločitvi, da sprejme splošno veljavna pravila, bodisi pri odločitvi v posameznem primeru pojasni razloge, iz katerih je razvidno, da je bila ta odločitev sprejeta v skladu z merili in cilji upoštevne interne ureditve in ureditve Unije.

55 Posledično je v izpodbijanem sklepu napačno uporabljeno pravo v delu, v katerem je napačno razložen člen 55(1) Uredbe št. 1974/2006 in ga je zato treba v celoti razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti, ali je presoja Komisije glede skladnosti finske ureditve s tem členom ravno tako napačna. V zvezi s tem zadostuje navedba, da se Komisija omejuje na izpodbijanje preširokega področja

uporabe pogojev za upravičenost nakupa rabljenih strojev ali opreme in na to, da v odloku št. 632/2007 ni vnaprej in konkretno podana opredelitev „ustrezno utemeljenih primerov“, kar izhaja ravno iz njene napačne razlage člena 55(1) te uredbe.

Stroški

56 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

57 Ker Komisija s predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Republike Finske naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

1. **Izvedbeni sklep 2013/763/EU Komisije z dne 12. decembra 2013 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije se razglasi za ničen v delu, v katerem iz financiranje Unije iz EKSRP izključuje nekatere izdatke Republike Finske v znesku 927.827,58 EUR zaradi njihove neskladnosti s predpisi Unije.**

2. **Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

M. Prek I. Labucka V. Kreuschitz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 11. decembra 2015.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje 1

Postopek in predlogi strank 3

Pravo 4

Predmet spora 4

Dobesedna razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 6

Status odstopanja drugega pododstavka 6

Povezava med meriloma „ustrezno utemeljeni primeri“ in „pogoji“ za upravičenost 7

Teleološka razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 8

Kontekstualna razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 9

Razlaga člena 55(1) Uredbe št. 1974/2006 glede na prejšnje in poznejše določbe 9

Ugotovitev glede razlage člena 55(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 1974/2006 10

Stroški 11