Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

16. srpnja 2020.*

„Žalba – Arbitražna klauzula – Sporazumi o bespovratnim sredstvima sklopljeni u okviru posebnog programa ‚Civilno pravosuđe' za razdoblje 2007. – 2013. – Revizorska izvješća kojima se dovodi u pitanje prihvatljivost nekih troškova – Odluka Europske komisije o provedbi povrata neosnovano isplaćenih iznosa – Članak 299. UFEU-a – Komisijina ovlast donošenja odluke koja je izvršna isprava u okviru ugovornih odnosa – Nadležnost suda Unije – Djelotvorna sudska zaštita"

U predmetu C-584/17 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 4. listopada 2017.,

ADR Center SpA, sa sjedištem u Rimu (Italija), koji zastupaju A. Guillerme i T. Bontinck, odvjetnici,

tužitelj,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju J. Estrada de Solà i A. Katsimerou, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, J. Malenovský i F. Biltgen (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. veljače 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 7. studenoga 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom društvo ADR Center SpA (u daljnjem tekstu: ADR) traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 20. srpnja 2017., ADR Center/Komisija (T-644/14, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2017:533) kojom je potonji odbio tužbu kojom je tužitelj tražio, s jedne strane, poništenje Odluke Komisije C(2014) 4485 *final* od 27. lipnja 2014. o povratu dijela financijskoga

* Jezik postupka: engleski

doprinosa isplaćenog društvu ADR pri provedbi triju sporazuma o bespovratnim sredstvima sklopljenih u okviru posebnog programa „Civilno pravosuđe” (u daljnjem tekstu: sporna odluka) i, s druge strane, nalaganje Europskoj komisiji da mu isplati preostali iznos u visini od 49 172,52 eura koji mu duguje na temelju tih triju sporazuma o bespovratnim sredstvima uključujući naknadu štete i kamate.

Pravni okvir

2 Članak 2. točka (b) Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.; u daljnjem tekstu: Financijska uredba) predviđa da za potrebe te uredbe pojam „institucija” među ostalim označava Europsku komisiju.

3 Članak 79. stavak 2. Financijske uredbe glasi kako slijedi:

„Institucija može formalno odrediti iznos potraživanja od dužnika koji nisu države članice na temelju odluke izvršive u smislu članka 299. UFEU-a.

[…]”

4 Člankom 90. Financijske uredbe predviđeno je:

„1. Plaćanje se obavlja na osnovi predočenog dokaza da je odgovarajuća aktivnost u skladu s odredbama temeljnog akta ili ugovora te obuhvaća jedan ili više sljedećih poslova:

(a) plaćanje cjelokupnog dospjelog iznosa;

(b) plaćanje dospjelog iznosa na bilo koji od sljedećih načina:
(i.) pretfinanciranje, koje se može podijeliti na više plaćanja nakon potpisivanja sporazuma o delegiranju, ugovora ili sporazuma o bespovratnim sredstvima ili nakon obavijesti o odluci o dodjeli bespovratnih sredstava;
(ii.) jedno ili više privremenih plaćanja za djelomično izvršenje djelovanja;
(iii.) plaćanje preostalih dospjelih iznosa nakon završetka djelovanja.

[…]”

Okolnosti spora

5 Okolnosti spora iznesene su u točkama 1. do 42. pobijane presude. Za potrebe ovog postupka mogu se sažeti na sljedeći način.

6 Tužitelj ADR Center SpA društvo je osnovano u Italiji koje pruža usluge u području izvansudskog rješavanja sporova.

7 Komisija je u prosincu 2008. sklopila tri sporazuma o bespovratnim sredstvima s konzorcijima koje je koordiniralo društvo ADR (u daljnjem tekstu: sporazumi o bespovratnim sredstvima) izvršenjem Odluke br. 1149/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. rujna 2007. o uspostavi posebnog programa „Civilno pravosuđe” za razdoblje 2007. – 2013. u okviru općeg programa „Temeljna prava i pravosuđe” (SL 2007., L 257, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 132.).

8 U skladu s člankom I.6 sporazuma o bespovratnim sredstvima, u vezi s njihovim člankom II.15.4, koordinator je u roku od dva mjeseca počevši od okončanja predmetne aktivnosti, trebao predati, kao prvo, konačno izvješće o tehničkoj provedbi te aktivnosti, kao drugo, konačni financijski izvještaj o stvarno nastalim prihvatljivim troškovima, u skladu sa strukturom i opisom nacrta proračuna i kao treće, potpuni sažeti izvještaj o prihodima i troškovima navedene aktivnosti.

9 Članak I.9 sporazuma o bespovratnim sredstvima propisivao je da su sporazumi uređeni odredbama samih sporazuma, primjenjivim odredbama prava Unije i, podredno belgijskim pravom u području bespovratnih sredstava. Navedeno je da odluke Komisije o primjeni odredbi predmetnog sporazuma o bespovratnim sredstvima kao i uvjetima njegove provedbe mogu biti predmet tužbe koju korisnici podnose sudu Unije.

10 Članak II.14.1 sporazuma o bespovratnim sredstvima određivao je opće kriterije kojima moraju odgovarati troškovi kako bi ih se moglo smatrati prihvatljivim troškovima predmetne aktivnosti.

11 Članak II.19.5 sporazuma o bespovratnim sredstvima u svrhu obavještavanja korisnika navodio je da Komisija na temelju članka 256. EZ-a (koji je postao članak 299. UFEU-a) može formalno odrediti iznos potraživanja na teret osoba koje nisu države u odluci koja je izvršna isprava. Protiv te odluke mogla se podnijeti tužba Općem sudu.

12 Članak II.20 sporazuma o bespovratnim sredstvima sadržavao je detaljne odredbe o kontrolama i revizijama.

13 Nakon predaje konačnih izvješća i s obzirom na njihov sadržaj, Komisija je društvo ADR obavijestila o svojoj namjeri povrata određenih iznosa plaćenih na temelju predfinanciranja koje je izvršila u okviru sporazuma o bespovratnim sredstvima.

14 Usto, nakon kontradiktornih revizija koje je provela, Komisija je 10. lipnja 2013. obavijestila društvo ADR o iznosima povrat kojih je odlučila tražiti zbog neprihvatljivosti određenih troškova prijavljenih za svaki od predmetnih sporazuma. Komisija je društvo ADR također obavijestila o tome da će mu u roku od mjesec dana poslati obavijesti o terećenju te da će, prema potrebi, provesti prijeboj ili prisilno izvršenje povrata neosnovano isplaćenih iznosa.

15 Dopisom od 9. srpnja 2013. društvo ADR osporavalo je zaključke revizija i istaknulo da su Komisijini nalozi za povrat nevaljani zbog toga što su izdani više od dvije godine nakon završetka revizijskog postupka.

16 Komisija je 16. listopada 2013. dostavila društvu ADR tri obavijesti o terećenju od kojih se svaka odnosila na jedan od predmetnih sporazuma i iznose od 62 649,47 eura, 78 991,12 eura i 52 634,75 eura. U tim se obavijestima o terećenju navodilo da će se neosnovano plaćeni iznosi uvećati za zatezne kamate u slučaju da ne dođe do plaćanja po dospijeću.

17 Komisija je 27. lipnja 2014., nakon što je društvu ADR poslala podsjetnike 16. prosinca 2013. i pisma opomene 26. veljače 2014., donijela spornu odluku na osnovi članka 299. UFEU-a i članka 79. stavka 2. Financijske uredbe. Tom je odlukom Komisija društvu ADR naložila povrat iznosa od 194 275,34 eura na osnovi glavnice koju ono duguje u vezi s izvršenjem sporazuma o bespovratnim sredstvima, uvećan za iznos od 3236 eura na ime zateznih kamata do 30. travnja 2014. i dodatni iznos od 21,30 eura za svaki dan zakašnjenja počevši od 1. svibnja 2014. U članku 4. sporne odluke među ostalim je određeno da je ta odluka izvršna isprava u smislu članka 299. prvog stavka UFEU-a.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

18 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. kolovoza 2014., društvo ADR pokrenulo je postupak u kojem je tražilo poništenje sporne odluke, plaćanje preostalog dugovanog iznosa primjenom sporazuma o bespovratnim sredstvima u visini od 49 172,52 eura, kao i plaćanje naknade štete i kamata zbog navodne štete njegovu ugledu i vremena koje je njegovo osoblje uložilo u obranu njegovih interesa u okviru upravnih i sudskih postupaka.

19 Kad je riječ o dopuštenosti tužbe koju je podnijelo društvo ADR u pogledu zahtjeva za plaćanje preostalog dugovanog iznosa, Opći je sud u točki 56. pobijane presude podsjetio na to da dopuštenost tog zahtjeva ovisi o pravnoj prirodi tužbe. Naime, prema mišljenju Općeg suda, ako je riječ o tužbi podnesenoj na osnovi članka 263. UFEU-a, taj je zahtjev nedopušten jer nije na sudu Unije da u okviru nadzora zakonitosti akata Unije upućuje naloge institucijama Unije ili da zamijeni te institucije koje moraju poduzeti mjere u svrhu izvršenja presude donesene na temelju tužbe za poništenje.

20 Međutim, u točkama 59. i 60. pobijane presude, Opći je sud pojasnio da tužba može, neovisno o njezinoj izričitoj utemeljenosti na članku 263. UFEU-a, u stvarnosti imati dvostruki cilj, na način da se njome traži ne samo poništenje pobijane odluke nego i utvrđenje toga da Komisija nije bila nositelj spornog ugovornog potraživanja. U tom pogledu, Opći je sud presudio da kada ugovor sadržava arbitražnu klauzulu u smislu članka 272. UFEU-a, on može provjeriti je li moguće djelomično preinačiti podnesenu tužbu. Prema mišljenju Općeg suda, takva je preinaka tužbe bez utjecaja na prava obrane tužene institucije moguća ako se, s jedne strane, tužitelj tomu izričito ne protivi i ako se, s druge strane, u tužbi navodi barem jedan tužbeni razlog u vezi s povredom pravila kojima se uređuje predmetni ugovorni odnos sukladno odredbama članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika Općeg suda.

21 Nakon što je u točki 61. pobijane presude, djelomično preinačio tužbu koja mu je podnesena u tužbu koja se temelji kako na članku 263. UFEU-a tako na članku 272. UFEU-a, Opći je sud u točki 62. pobijane presude zaključio da članak 272. UFEU-a „definira sud Unije kao sud neograničene nadležnosti”, i time mu omogućuje da „za razliku od odlučivanja u postupku ocjene zakonitosti zatražene na temelju članka 263. UFEU-a” ispituje sve vrste zahtjeva na temelju arbitražne klauzule i stoga i zahtjev kojim se među ostalim traži da Opći sud Komisiji naloži plaćanje preostalog dugovanog iznosa. Posljedično, Opći je sud smatrao da je zahtjev društva ADR za plaćanje preostalog dugovanog iznosa izvršenjem sporazuma o bespovratnim sredstvima dopušten.

22 Kad je riječ o zahtjevu za plaćanje naknade štete i kamata kako bi se nadoknadila šteta koju je navodno pretrpjelo društvo ADR, Opći je sud u točki 67. pobijane presude odbacio taj zahtjev kao nedopušten jer on nije ispunjavao ni jedan od triju uvjeta koje zahtijeva sudska praksa za uspostavljanje odgovornosti Unije za naknadu štete koju je uzrokovala jedna od njezinih institucija, tijelo, ured ili agencija.

23 Kad je riječ o ocjeni merituma tužbe koju je podnijelo društvo ADR, Opći je sud u točki 70. pobijane presude najprije podsjetio na to da sud Unije treba, kada odlučuje u postupku povodom tužbe za poništenje na temelju odredbi članka 263. UFEU-a, ocijeniti zakonitost pobijanog akta s obzirom na UFEU ili bilo koje pravno pravilo vezano za njegovu primjenu i, posljedično, s obzirom na pravo Unije. Nasuprot tomu, dodao je da u okviru tužbe koja je podnesena na temelju članka 272. UFEU-a, tužitelj može prigovoriti instituciji o kojoj je riječ samo zbog neizvršenja odredbi predmetnog ugovora ili povrede prava koje se primjenjuje na taj ugovor. Opći je sud zatim razmatrao prirodu pet tužbenih razloga koje je istaknulo društvo ADR kako bi utvrdio jesu li argumenti navedeni u prilog tim razlozima namijenjeni pobijanju zakonitosti sporne odluke u smislu članka 263. UFEU-a ili oni, nasuprot tomu, u bitnome ulaze u okvir spora ugovorne prirode te ih posljedično treba razmatrati u pogledu neizvršenja sporazuma o bespovratnim sredstvima ili povrede prava koje se na njih primjenjuje.

24 Budući da je spornom odlukom navodno ugovorno potraživanje Komisije prema društvu ADR samo postalo izvršivo, Opći je sud smatrao korisnim najprije se izjasniti o postojanju i iznosu tog potraživanja.

25 Opći je sud u točkama 91. do 116. pobijane presude ispitivao treći tužbeni razlog koji se temelji na Komisijinoj povredi obveze tereta dokazivanja koju ima u tom pogledu.

26 U tom je kontekstu Opći sud u točki 93. pobijane presude podsjetio na to da u skladu s temeljnim načelom kojim se uređuju financijske potpore Unije, ona subvencionira samo stvarno nastale troškove. Prema mišljenju Općeg suda, nije dovoljno da korisnik bespovratnih sredstava dokaže da je projekt dovršen da bi se opravdala dodjela tih sredstava nego taj korisnik također treba dokazati da je snosio prijavljene troškove u skladu s financijskim uvjetima utvrđenima za dodjelu navedene subvencije pri čemu se samo propisno opravdani troškovi mogu smatrati prihvatljivima. U tom je pogledu Opći sud presudio da obveza poštovanja tih uvjeta tako čini jednu od „bitnih dužnosti" korisnika bespovratnog sredstva te zbog toga uvjetuje dodjelu tog bespovratnog sredstva.

27 Nakon što je u točki 94. pobijane presude naveo da se to načelo odražava u sporazumima o bespovratnim sredstvima i nakon što je u točki 96. pobijane presude utvrdio da konačna revizorska izvješća čine dokaze u prilog Komisijinim zahtjevima u odnosu na izvršenje tih sporazuma, Opći je sud razmatrao različite argumente na koje se društvo ADR pozivalo u pogledu odbijanja određenih troškova.

28 Opći je sud u točki 103. pobijane presude zaključio da je na društvu ADR bilo da, suočeno s konkretnim utvrđenjima revizora, podnese dokaze o tome da su predmetni troškovi ispunjavali uvjete prihvatljivosti predviđene sporazumima o bespovratnim sredstvima. Budući da društvo ADR nije podnijelo ni jedan dokaz tijekom predsudskog postupka niti pred Općim sudom, potonji je odbio treći tužbeni razlog kao neosnovan.

29 Kad je riječ o četvrtom tužbenom razlogu, koji se temelji na navodnim pogreškama koje se nalaze u konačnim revizorskim izvješćima, Opći sud ga je također odbio kao neosnovanog. Konkretno, u točki 157. pobijane presude, odbacio je argument društva ADR u skladu s kojim revizori i Komisija nisu uzeli u obzir kvalitetu pruženih usluga i postignute rezultate, pozivajući se na temeljno načelo kojim se uređuju financijske potpore Unije navedeno u točki 93. pobijane presude.

30 Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju dogovora između stranaka u pogledu pravila provedenih revizija i drugi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da izvješća o konačnoj reviziji nisu dostavljena u razumnom roku i na Komisijinu lošem postupanju u vezi s predmetnim aktivnostima, Opći je sud također odbio kao neosnovane.

31 Kad je riječ o petom tužbenom razlogu, koji se temelji na tome da Komisija nije nadležna za donošenje sporne odluke, Opći je sud u točki 192. pobijane presude podsjetio na to da su pravna osnova te odluke članak 299. UFEU-a i članak 79. stavak 2. Financijske uredbe.

32 U tom pogledu, Opći je sud u točkama 195. i 196. pobijane presude naveo da se članak 79. stavak 2. Financijske uredbe nalazi u poglavlju te uredbe koje se primjenjuje na sve operacije koje se financiraju iz proračuna Unije, uključujući one koje se izvršavaju u okviru ugovornih odnosa a ne samo u određenom području djelovanja Unije o čemu govori članak 90. navedene uredbe.

33 Opći je sud iz toga, u točkama 197. i 198. pobijane presude zaključio da, u skladu sa sudskom praksom, članak 299. UFEU-a i članak 79. stavak 2. Financijske uredbe Komisiji povjeravaju nadležnost za donošenje odluke koja je izvršna isprava, neovisno o okolnosti da je predmetno potraživanje ugovorne prirode.

34 Općі je sud u točkama 199. do 213. pobijane presude pojasnio da taj zaključak nije protivan ni presudi od 17. lipnja 2010., CEVA/Komisija (T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240), ni presudi od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:562) koje su se bavile pitanjem je li obavijest o terećenju akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a. Prema mišljenju Općeg suda, takav zaključak nije protivan ni članku 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (u daljnjem tekstu: Povelja), jer je nakon djelomične preinake tužbe u okviru iste tužbe ispitivao kako zakonitost sporne odluke tako i osnovanost Komisijina ugovornog potraživanja prema društvu ADR povodom kojeg je donesena ta odluka.

35 Posljedično, Opći sud odbio je peti tužbeni razlog kao neosnovan i prema tome, tužbu u cijelosti.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

36 Svojom žalbom društvo ADR od Suda u bitnome zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– poništi spornu odluku i donese konačnu odluku u sporu prihvaćanjem tužbenih razloga koje je tužitelj istaknuo u prvostupanjskom postupku;

– naloži Komisiji snošenje troškova postupaka pred Općim sudom i Sudom.

37 Komisija od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu;

– naloži društvu ADR snošenje troškova žalbenog postupka.

Žalba

38 U prilog svojoj žalbi, društvo ADR ističe dva tužbena razloga od kojih se prvi temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je počinio Opći sud prilikom tumačenja načela koje uređuje financijske potpore Unije a drugi na pogrešci koja se tiče prava koju je počinio Opći sud prilikom tumačenja članka 299. UFEU-a i članka 79. Financijske uredbe kao i članka 47. Povelje.

39 Budući da se drugi žalbeni razlog u biti odnosi na pobijanje pobijane presude u dijelu u kojem je Opći sud priznao Komisijinu nadležnost za donošenje sporne odluke, najprije valja razmotriti taj žalbeni razlog.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

40 Kao prvo, prema mišljenju društva ADR, Opći sud pogrešno je protumačio članak 299. UFEU-a i članak 79. stavak 2. Financijske uredbe smatrajući da se tim člancima Komisiji povjerava ovlast donošenja naloga za povrat koji čini izvršnu ispravu u kontekstu izvršenja sporazuma o bespovratnim sredstvima. Navedeni članci ne mogu činiti dostatnu pravnu osnovu u tom pogledu.

41 Obrazloženje Općeg suda u skladu s kojim članak 79. stavak 2. Financijske uredbe čini pravnu osnovu koja se primjenjuje na sva ugovorna ili izvanugovorna potraživanja protivno je sudskoj praksi Suda u skladu s kojom uredbe Unije koje se odnose na financijska pravila trebaju biti predmet uskog

tumačenja (presuda od 6. svibnja 1982., BayWa i dr., 146/81, 192/81 i 193/81, EU:C:1982:146, t. 10.). Budući da se tom odredbom ne navodi izričito da se ona primjenjuje na stvari povezane s ugovorom, Komisija ne može biti ovlaštena primijeniti je u okviru ugovora.

42 Društvo ADR ističe da upućivanje Općeg suda u točki 196. pobijane presude na članak 90. Financijske uredbe, u smislu da se u tom članku izričito navode stvari povezane s ugovorom nasuprot tomu potvrđuje da su sve odredbe koje se primjenjuju na ugovorne odnose formalno određene, tako da sve ostale odredbe nisu primjenjive u tom području.

43 Društvo ADR ističe da se obrazloženje Općeg suda iz točaka 200. i 201. pobijane presude koje ide u prilog donošenju naloga za povrat koji čini izvršnu ispravu u okviru ugovora, temelji na nerazmjernom poimanju ugovornih odnosa između Komisije i korisnika potpore. To je obrazloženje protivno načelu zaštite legitimnih očekivanja u pogledu tih korisnika.

44 Štoviše, to je obrazloženje protivno sudskoj praksi Suda i konkretnije, presudi od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:562) u kojoj je Sud doveo u pitanje pravnu osnovu i samu valjanost Komisijine prakse koja se sastoji od toga da ona kao ugovorna strana izbjegava svoje obveze jednostranim donošenjem naloga za povrat koji čini izvršnu ispravu kako bi mogla podnijeti tužbu nadležnom sudu kojom se traži povrat predmetnih bespovratnih sredstava na temelju članka 272. UFEU-a. Društvo ADR smatra da je, u skladu s tom sudskom praksom, Komisija obvezna ostati u okviru određenom za bespovratno sredstvo, u ovom slučaju, u okviru ugovora. Prema tome, donošenje naloga za povrat moguće je samo u dvama slučajevima: ako Komisija odluči dodijeliti bespovratno sredstvo sporazumom o bespovratnim sredstvima ili ako se Komisija iznimno udalji od ugovornog okvira definiranog predmetnim sporazumom o bespovratnim sredstvima pod uvjetom da njezin suugovaratelj dâ izričit pristanak te da se predmetni iznosi ne osporavaju, o čemu ipak nije riječ u ovom slučaju.

45 Prema mišljenju društva ADR, obrazloženje Općeg suda u skladu s kojim nalog za povrat koji čini izvršnu ispravu nesporno stvara obvezujuće pravne učinke izvan ugovornog odnosa između stranaka ne može se prihvatiti s obzirom na to da Opći sud osim toga nije izričito naveo koji bi to bili učinci izvan tog ugovornog odnosa.

46 Kao drugo, društvo ADR ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da priznanje Komisijine nadležnosti za donošenje naloga za povrat koji čine izvršne isprave u stvarima povezanima s ugovorom nije protivno članku 47. Povelje.

47 U tom pogledu društvo ADR ističe da je Opći sud ispitivao prigovor koji se temelji na povredi članka 47. Povelje samo s obzirom na pravo pristupa sudu a da se pritom nije izjasnio o pravu na djelotvoran pravni lijek. Opći sud Komisiji omogućuje da izbjegne tužbu svojeg suugovaratelja time što joj je dodijelio pravo donošenja jednostranih mjera, unatoč tomu što je njezin suugovaratelj podnio tužbu na temelju članka 272. UFEU-a pred nadležnim sudom, neovisno o tomu je li to sud Unije ili nacionalni sud. Učinkovitost tužbe na temelju članka 272. UFEU-a bila bi bitno ograničena i, s obzirom na to da tužbe podnesene protiv naloga za povrat koji čini izvršnu ispravu nemaju suspenzivni učinak, takva bi situacija mogla imati znatne štetne posljedice za korisnike bespovratnih sredstava koje bi mogle uključivati čak i njihov stečaj ili likvidaciju.

48 Komisija osporava argumentaciju koju je društvo ADR iznijelo u prilog svojem drugom žalbenom razlogu.

Ocjena Suda

49 Svojim drugim žalbenim razlogom društvo ADR navodi argument koji se u biti temelji na pogrešnom tumačenju, ne samo članka 299. UFEU-a i članka 79. stavka 2. Financijske uredbe, nego i načela djelotvorne sudske zaštite kao što je ono iz sudske prakse Suda koja se odnosi na članak 47. Povelje.

– Tumačenje članka 299. UFEU-a i članka 79. stavka 2. Financijske uredbe

50 Kad je riječ o navodnom pogrešnom tumačenju članka 299. UFEU-a i članka 79. stavka 2. Financijske uredbe, najprije valja utvrditi je li Komisija imala pravo donijeti odluku koja je izvršna isprava na temelju članka 299. prvog stavka UFEU-a iako potraživanje na koje se ona poziva proizlazi iz ugovornog odnosa.

51 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da iz teksta članka 299. prvog stavka UFEU-a proizlazi da su akti Vijeća Europske unije, Komisije ili Europske središnje banke (ESB) kojima se nameće novčana obveza, osim ako se ona nameće državama, izvršivi. Posljedično, ta odredba ne sadržava nikakvo ograničenje u pogledu prirode akata koji čine novčanu obvezu, osim da se ne primjenjuje na akte upućene državama članicama.

52 Usto, budući da se članak 299. prvi stavak UFEU-a nalazi u poglavlju 2. naslovljenom „Pravni akti Unije, postupci donošenja i druge odredbe" glave I. naslovljene „Odredbe o institucijama" šestog dijela UFEU-a, ta se odredba nalazi među općim odredbama koje se odnose na akte Unije. Iz toga valja zaključiti da je primjenjiva na sve akte kojima se uspostavlja novčana obveza institucija Unije koje su u njoj navedene.

53 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 59. svojeg mišljenja, članak 299. UFEU-a sam po sebi ne čini pravnu osnovu koja je dovoljna za donošenje akata koji čine izvršne isprave. Naime, ovlast donošenja takvih akata institucija na koje se odnosi ta odredba mora proizlaziti iz drugih odredbi.

54 U ovom slučaju, u spornoj se odluci kao pravna osnova navodi ne samo članak 299. UFEU-a nego i članak 79. stavak 2. Financijske uredbe.

55 Ta posljednja odredba u vezi s člankom 2. točkom (b) Financijske uredbe povjerava Komisiji ovlast formalnog određivanja potraživanja na teret osoba različitih od država članica u odluci koja je izvršna isprava.

56 Opći je sud u točki 195. pobijane presude pravilno naveo da se članak 79. stavak 2. Financijske uredbe nalazi u prvom dijelu te uredbe naslovljenom „Zajedničke odredbe" u poglavlju pod nazivom „Prihodi" na koje se nastavlja poglavlje koje se odnosi na rashode. Pravilno je pojasnio da ta dva poglavlja nisu ograničena na određeno područje djelovanja Unije nego da se ona primjenjuju na sve transakcije koje proizlaze iz proračuna Unije.

57 Stoga je Opći sud u točki 197. pobijane presude pravilno zaključio da se ni člankom 299. UFEU-a niti člankom 79. stavkom 2. Financijske uredbe ne provodi razlika ovisno o tome je li potraživanje čije je postojanje formalno utvrđeno odlukom koja je izvršna isprava ugovornog ili izvanugovornog podrijetla.

58 Posljedično, valja zaključiti da članak 79. stavak 2. Financijske uredbe može biti pravna osnova za Komisijino donošenje odluka koje su izvršne isprave u smislu članka 299. UFEU-a, čak i ako je predmetna novčana obveza ugovorne prirode.

59 Taj zaključak nije doveden u pitanje člankom 90. Financijske uredbe koji izričito upućuje na ugovorne odnose. Naime, kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 65. svojeg mišljenja, taj članak samo na općenit način predviđa da se svako plaćanje mora temeljiti na dokazu da je odgovarajuća aktivnost u skladu s pravnim aktom kojim je predviđena ta aktivnost. Posljedično se iz toga ne može zaključiti da se članak 79. stavak 2. Financijske uredbe ne primjenjuje na stvari povezane s ugovorom.

60 Navedeni se zaključak također ne može dovesti u pitanje na temelju sudske prakse na koju se poziva društvo ADR u skladu s kojom se odredbe uredbi Vijeća ili Komisije koje daju pravo na financiranje iz sredstava Unije trebaju usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 1982., BayWa i dr., 146/81, 192/81 i 193/81, EU:C:1982:146, t. 10.). Naime, ta se sudska praksa primjenjuje samo na pravila koja su primjenjiva na pokrivanje troškova iz različitih sredstava Unije te se nameće osobito u svrhu jamčenja jednakosti između različitih gospodarskih subjekata iz država članica (vidjeti u tom smislu presude od 7. veljače 1979., Nizozemska/Komisija, 11/76, EU:C:1979:28, t. 9. i od 7. veljače 1979., Njemačka/Komisija, 18/76, EU:C:1979:30, t. 8.). Međutim, ona nije relevantna za tumačenje članka 79. stavka 2. Financijske uredbe.

61 Iz prethodno navedenog slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točki 198. pobijane presude utvrdio da se člankom 299. UFEU-a i člankom 79. stavkom 2. Financijske uredbe Komisiji povjerava nadležnost za donošenje sporne odluke.

62 Zatim, treba podsjetiti na to da je tužba za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a dostupna u odnosu na sve akte institucija Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njegov pravni položaj (presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 16.; od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 47. i od 25. lipnja 2020., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 69.).

63 Međutim, sud Unije nije nadležan za tužbu za poništenje kada pravni položaj tužitelja ulazi u okvir ugovornih odnosa uređenih nacionalnim propisom koji su odredile ugovorne stranke (vidjeti u tom smislu presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 18.; od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 48. i od 25. lipnja 2020., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 78.).

64 Naime, kada bi sud Unije priznao nadležnost za odlučivanje u sporovima o poništenju akata koji ulaze isključivo u ugovorni okvir, postojala bi opasnost ne samo da članak 272. UFEU-a, koji omogućuje uspostavu sudske nadležnosti Unije na temelju arbitražne klauzule, postane bespredmetan već i da se, u slučaju da ugovor ne sadržava takvu klauzulu, nadležnost suda Unije proširi izvan granica koje su određene člankom 274. UFEU-a, kojim je nacionalnim sudovima dodijeljena opća nadležnost za odlučivanje u sporovima u kojima je Unija jedna od stranaka (presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 19.; od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 49. i od 25. lipnja 2020., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 79.).

65 Iz te sudske prakse proizlazi da se u slučaju kada postoji ugovor koji obvezuje tužitelja u odnosu na neku od institucija Unije pred sudom Unije može pokrenuti postupak na temelju članka 263. UFEU-a samo ako pobijani akt proizvodi obvezujuće pravne učinke koji su izvan ugovornih odnosa kojima su stranke obvezane i koji uključuju izvršavanje ovlasti tijela javne vlasti koje su dodijeljene instituciji ugovornici kao upravnom tijelu (presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 20. i od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 50.).

66 Osim toga, Sud je naveo da se obavijest o terećenju ili opomena, koji su predmet naplate potraživanja na temelju predmetnog sporazuma o bespovratnim sredstvima i koji sadržavaju naznaku datuma dospijeća kao i uvjete naplate potraživanja koja je njima utvrđena, ne mogu poistovjetiti s izvršnom

ispravom kao takvom, iako se u njima spominje postupak izvršenja iz članka 299. UFEU-a kao mogućnost koju, među ostalima, ima Komisija u slučaju da dužnik ne podmiri dug na određeni datum dospijeća (vidjeti, u tom smislu, presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 23. i od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 52.).

67 Primjenom te sudske prakse Opći je sud u točki 200. pobijane presude naveo da Komisija nema, kada je riječ o ugovornom okviru, pravo donošenja jednostranih akata i da, stoga, nema pravo donijeti akt u smislu odluke u odnosu na suugovaratelja o kojem je riječ, s ciljem da taj suugovaratelj izvrši svoje ugovorne obveze financijske prirode, već ona mora, kada je potrebno, podnošenjem zahtjeva za plaćanje pokrenuti postupak pred nadležnim sudom. Opći je sud iz toga pravilno zaključio, u točki 201. te presude, da primjenom sporazuma o bespovratnim sredstvima Komisija nije mogla donijeti jednostrani akt kojim se traži naplata ugovornog potraživanja.

68 Međutim, i protivno tvrdnjama društva ADR, Sud u okviru navedene sudske prakse nije doveo u pitanje Komisijinu praksu jednostranog donošenja naloga za povrat koji čini izvršnu ispravu u okviru ugovornih odnosa. Naime, kao što je to Opći sud pravilno naveo u točki 204. pobijane presude, u okviru iste sudske prakse Sud se ograničio na analizu pravne prirode i pobojnosti obavijesti o terećenju koje su poslane u predmetnom ugovornom okviru a da se pritom nije bavio pitanjem može li se Komisija u okviru ugovornih odnosa pozvati na svoju ovlast formalnog utvrđivanja potraživanja odlukom koja je izvršna isprava.

69 U tom pogledu valja navesti da kad Komisija donese nalog za povrat koji čini izvršnu ispravu u smislu članka 299. UFEU-a, učinci i obvezujuća priroda takve jednostrane odluke ne proizlaze iz ugovornih odredbi, nego iz tog članka UFEU-a i članka 79. stavka 2. Financijske uredbe.

70 Posljedično, u ovom slučaju, Opći sud pravilno je utvrdio u točki 207. pobijane presude da sporna odluka ne proizlazi iz sporazuma o bespovratnim sredstvima nego da se temelji na članku 299. UFEU-a u vezi s člankom 79. stavkom 2. Financijske uredbe. Osim toga, Opći je sud mogao pravilno donijeti zaključak da ta odluka podrazumijeva izvršavanje ovlasti tijela javne vlasti koje su Komisiji povjerene u njezinu svojstvu upravnog tijela.

71 Stoga se Općem sudu ne može predbaciti da nije objasnio u kojoj mjeri sporna odluka proizvodi obvezujuće pravne učinke izvan ugovornog odnosa između stranaka.

72 Osim toga, valja navesti da kad Komisija provodi svoje ovlasti javne vlasti donošenjem akata čiji su pravni učinci izvan okvira ugovora, ti su akti u nadležnosti suda Unije. Naime, navedeni akti – s obzirom na odluku koju je Komisija donijela u ovom slučaju i koja je izvršna isprava u smislu članka 299. UFEU-a – čine akte Unije kojima se može nanijeti šteta tako da ih se može pobijati tužbom za poništenje koja se podnosi sudu Unije na temelju članka 263. UFEU-a.

73 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 52. do 56. svojeg mišljenja, Komisija ne može donijeti odluku koja je izvršna isprava u okviru ugovornih odnosa koji ne sadržavaju arbitražnu klauzulu u prilog sudu Unije i koji na temelju te činjenice podliježu sudskoj nadležnosti sudova države članice. Naime, donošenje takve Komisijine odluke u nedostatku arbitražne klauzule dovelo bi do ograničavanja ovlasti potonjih sudova jer bi sud Unije postao nadležan za odlučivanje o zakonitosti te odluke. Komisija bi tako mogla sustavno zaobići podjelu nadležnosti između suda Unije i nacionalnih sudova propisanu primarnim pravom, poput one navedene u točkama 62. do 64. ove presude. Prema tome, Komisijina ovlast donošenja odluka koje su izvršne isprave u okviru ugovornih odnosa treba biti ograničena na ugovore koji sadržavaju arbitražnu klauzulu kojom se nadležnost daje sudu Unije.

74 Naposljetku, Općem sudu ne može se prigovoriti ni da je povrijedio načelo zaštite legitimnih očekivanja time što je Komisiji priznao da u okviru ugovornih odnosa može jednostrano primijeniti ovlast koja joj je povjerena člankom 79. stavkom 2. Financijske uredbe u vezi s člankom 299. UFEU-a.

75 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja pretpostavlja da su nadležna tijela Unije zainteresiranoj osobi dala precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora (vidjeti među ostalim presude od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 147. i od 7. travnja 2011., Grčka/Komisija, C-321/09 P, neobjavljenu, EU:C:2011:218, t. 45.). Nasuprot tomu, nitko se ne može pozvati na povredu tog načela ako ne postoje ta jamstva (presuda od 31. siječnja 2019., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i dr./Vijeće, C-225/17 P, EU:C:2019:82, t. 57. i navedena sudska praksa).

76 Međutim, u ovom slučaju, kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 80. svojeg mišljenja, društvo ADR nije moglo tvrditi da mu je ranija sudska praksa suda Unije davala bilo kakvo osiguranje da Komisija nije mogla izvršavati ovlast koja joj je povjerena člankom 299. UFEU-a i člankom 79. stavkom 2. Financijske uredbe kako bi formalno utvrdila postojanje ugovornog potraživanja odlukom koja je izvršna isprava.

77 Štoviše, u skladu s njezinom dužnosti dobre uprave koja joj nalaže da izričito navede u jednoj od odredbi predmetnog ugovora ako želi izvršavati takvu ovlast u okviru ugovornog odnosa, Komisija je u ovom slučaju u članku II.19.5 sporazuma o bespovratnim sredstvima navela da je mogla formalno utvrditi potraživanje na teret osoba različitih od države u odluci koja je izvršna isprava. Iz toga slijedi da je društvo ADR trebalo znati da je Komisija mogla donijeti odluku poput sporne u kontekstu sporazuma o bespovratnim sredstvima.

78 Posljedično, argument koji se temelji na pogrešnom tumačenju članka 299. UFEU-a i članka 79. stavka 2. Financijske uredbe treba odbiti kao neosnovan.

– Načelo djelotvorne sudske zaštite

79 Kad je riječ o argumentaciji društva ADR koja se temelji na povredi načela djelotvorne sudske zaštite iz članka 47. Povelje, Opći je sud u točki 210. pobijane presude pravilno podsjetio na to da to načelo čini opće načelo prava Unije te da se ono sastoji od različitih elemenata među kojima je pravo na pristup sudovima (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 46. i 48.).

80 Opći je sud u točki 211. pobijane presude podsjetio na sudsku praksu Suda u skladu s kojom, da bi sud mogao odlučiti u sporu o pravima i obvezama koji proizlaze iz prava Unije u skladu s člankom 47. Povelje, on mora biti ovlašten za ispitivanje svih činjeničnih i pravnih pitanja relevantnih za spor u kojem odlučuje (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 49.).

81 Međutim, sudska praksa Općeg suda iz točke 70. pobijane presude dovodi do toga da sud Unije kojemu je podnesena tužba za poništenje na osnovi članka 263. UFEU-a može ocjenjivati samo one tužbene razloge kojima se osporava zakonitost pobijanog akta s obzirom na pravo Unije dok se, u okviru tužbe podnesene na osnovi članka 272. UFEU-a, tužitelj može pozivati samo na povrede ugovornih odredbi ili prava mjerodavnog za predmetni ugovor.

82 Iz toga proizlazi da bi u skladu sa sudskom praksom Općeg suda, sud Unije kojem je podnesena tužba za poništenje protiv odluke koja je izvršna isprava a koja čini akt donesen na temelju vlastite nadležnosti odvojene od ugovornog odnosa između stranaka, trebao proglasiti nedopuštenim svaki tužbeni razlog koji se temelji na neizvršenju odredbi predmetnog ugovora ili povredi odredbi nacionalnog prava mjerodavnog za taj ugovor.

83 Pod pretpostavkom da sud Unije ipak namjerava provesti ispitivanje tužbenog razloga koji se odnosi na navedeni ugovor u okviru tužbe za poništenje, on treba, još uvijek u skladu s navedenom sudskom praksom Općeg suda, ispitati može li se preinačiti tužbu koja mu je podnesena, ne samo u smislu da se njome među ostalim traži poništenje pobijane odluke nego također i utvrđenje toga da Komisija nije nositelj prava iz predmetnog ugovornog potraživanja. U ovom je slučaju Opći sud takvo ispitivanje proveo u točkama 56. do 62. pobijane presude te zaključio da se mogla provesti takva preinaka.

84 Međutim, za takvu se preinaku tužbe – ne samo zbog toga što ona ovisi o volji suda Unije nego i zbog toga što je ona u skladu s tom sudskom praksom Općeg suda podvrgnuta uvjetima koji su neovisni u odnosu na nju, kao što je to okolnost da joj se tužitelj izričito ne protivi i postojanje tužbenog razloga koji se temelji na povredi pravila kojima se uređuje predmetni ugovorni odnos – ne može smatrati da osigurava djelotvornu sudsku zaštitu na temelju članka 47. Povelje s obzirom na to da to temeljno pravo zahtijeva, kao što je to navedeno u točki 80. ove presude, da taj sud ispita sva pravna i činjenična pitanja koja su relevantna za rješavanje spora koji se pred njim vodi.

85 K tomu, također u skladu sa sudskom praksom Općeg suda iz točke 70. pobijane presude, ako ne postoji nijedan akt odvojiv od predmetnog ugovora, ocjena suda Unije pred kojim je pokrenut postupak na temelju članka 272. UFEU-a načelno se ograničava na tužbene razloge koji se temelje na neizvršenju odredbi predmetnog ugovora ili povredi prava mjerodavnog za taj ugovor.

86 Međutim, kada Komisija izvršava ugovor, podvrgnuta je obvezama koje joj pripadaju na temelju Povelje i općih načela prava Unije. Tako, okolnost da pravo primjenjivo na predmetni ugovor ne osigurava ista jamstva poput onih koja su propisana Poveljom i općim načelima prava Unije ne oslobađa Komisiju obveze osiguranja njihova poštovanja s obzirom na njezine suugovaratelje.

87 Iz prethodno navedenog slijedi da ta sudska praksa – koja provodi razliku s obzirom na to treba li sud Unije kojem je ta tužba podnesena smatrati da se razlozi izneseni u okviru tužbe temelje na povredama ili slučajevima navedenima u članku 263. drugom stavku UFEU-a ili nasuprot tomu, da se temelje na neizvršenju odredbi predmetnog ugovora ili povredi odredbi nacionalnog prava mjerodavnog za taj ugovor – ne može jamčiti ispitivanje svih činjeničnih i pravnih pitanja koja su relevantna za rješavanje spora kako bi se zajamčila djelotvorna sudska zaštita iz članka 47. Povelje.

88 Posljedično, kad se sudu Unije primjenom članka 263. UFEU-a podnese tužba za poništenje protiv Komisijine odluke koja je izvršna isprava i kojom se formalno utvrđuje ugovorno potraživanje, taj je sud nadležan za ispitivanje te tužbe s obzirom na izvršenje ovlasti javne vlasti što podrazumijeva donošenje takve odluke. Međutim, u okviru ispitivanja takve tužbe, navedeni sud treba se izjasniti ne samo o razlozima za poništenje koji se temelje na pravnim i činjeničnim elementima koji proizlaze iz Komisijina djelovanja u svojstvu upravnog tijela nego i o razlozima za poništenje koji se temelje na činjeničnim i pravnim elementima koji proizlaze iz ugovornih odnosa između Komisije i tužitelja. Budući da navedena tužba osim toga sadržava protuzahtjev koji se temelji na izvršenju predmetnog ugovora, sud Unije ne može proglasiti nedopuštenim takav zahtjev zato što on čini nalog koji sud nadležan za poništenje ne može izreći.

89 Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 70. pobijane presude presudio da u okviru tužbe podnesena na osnovi članka 263. UFEU-a, sud Unije treba ocjenjivati zakonitost pobijanog akta samo s obzirom na pravo Unije, dok se u okviru tužbe podnesene na temelju članka 272. UFEU-a tužitelj može valjano pozivati samo na neizvršenje odredbi predmetnog ugovora ili povredu prava mjerodavnog za ugovor.

90 Međutim, budući da su razlozi za donošenje pobijane presude sami po sebi dostatni da opravdaju njezinu izreku, žalbu valja odbiti u cijelosti (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2017., France/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, t. 85.). U okviru ispitivanja koje je Opći sud proveo u točkama 72. do 80. pobijane presude u svrhu određivanja toga u kojoj mjeri je trebalo preinačiti tužbu koja mu je podnesena, on je u ovom slučaju proveo potpunu analizu svih činjeničnih i pravnih pitanja koja su relevantna za odlučivanje u sporu pri čemu tako počinjena pogreška koja se tiče prava nije utjecala na izreku pobijane presude.

91 Posljedično, argument koji se temelji na povredi načela djelotvorne sudske zaštite o kojemu govori sudska praksa Suda koja se odnosi na članak 47. Povelje, bespredmetan je i stoga ga također treba odbiti.

92 S obzirom na prethodna razmatranja, treba odbiti drugi žalbeni razlog.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

93 Prvim žalbenim razlogom društvo ADR ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je na posebno strog način u točki 157. pobijane presude tumačio načelo koje uređuje financijske potpore Unije u smislu da samo stvarno poduzeti troškovi mogu biti predmet bespovratnog sredstva.

94 Društvo ADR smatra da je takvo tumačenje protivno načelu proporcionalnosti. Ako korisnik bespovratnog sredstva može na druge načine dokazati da je zaista snosio troškove te da kvaliteta usluga nije dovedena u pitanje, zahtjev za dodjelu bespovratnog sredstva ne može se odbiti.

95 Osim toga, prema mišljenju društva ADR, u okviru tumačenja svakog temeljnog načela, valja se temeljiti na njegovoj svrsi i općoj strukturi. U tom pogledu, društvo ADR naglašava da je tumačenje Općeg suda protivno volji zakonodavca Unije s obzirom na to da je sama Komisija u svojem prijedlogu donošenja nove financijske uredbe Unije priznala da postoji stvarna potreba za „pojednostavljenje života” korisnika sredstava Unije te da se treba usredotočiti na „rezultate i dodanu vrijednost a ne na upravne postupke”.

96 Kad je riječ o navodnoj razlici koja postoji između javne nabave i sporazuma o bespovratnim sredstvima koju ističe Komisija, društvo ADR tvrdi da se nije moglo slobodno koristiti rezultatom poduzetih aktivnosti niti steći „vlasništvo” nad njim.

97 Komisija ističe da se prvi žalbeni razlog, u mjeri u kojoj ga treba smatrati razlogom koji dovodi u pitanje ocjenu činjenica Općeg suda, treba odbaciti kao nedopušten a u preostalom se dijelu treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

98 Najprije valja podsjetiti na to da je Opći sud u točkama 94. do 115. pobijane presude utvrdio da je Komisija ispunila obvezu tereta dokazivanja koju je imala te da društvo ADR nije podnijelo nijedan dokaz u prilog tomu da su pobijani troškovi podneseni u skladu s uvjetima navedenima u

sporazumima o bespovratnim sredstvima. Međutim, valja navesti da se ta utvrđenja Općeg suda ne pobijaju u žalbi te da se, osim toga, društvo ADR ne poziva ni na kakvo iskrivljavanje revizorskih izvješća podnesenih Općem sudu u prilog Komisijinim zahtjevima koji se odnose na izvršenje sporazuma o bespovratnim sredstvima.

99 U okviru ispitivanja prvog žalbenog razloga, jedino valja ispitati je li Opći sud pravilno tumačio temeljno načelo kojim se uređuju financijske potpore Unije u smislu da samo stvarno pretrpljeni troškovi mogu biti predmet potpore a da se pritom ne uzima u obzir kvaliteta izvršenih usluga.

100 U tom kontekstu, valja navesti da je sukladno članku 317. UFEU-a Komisija dužna poštovati načelo dobrog financijskog upravljanja. Ona također vodi računa o zaštiti financijskih interesa Unije prilikom izvršenja njezina proračuna. Isto vrijedi u pogledu stvari povezanih s ugovorom, s obzirom na to da bespovratna sredstva koja je odobrila Komisija proizlaze iz proračuna Unije. Sukladno temeljnom načelu kojim se uređuju financijske potpore koje dodjeljuje Unija, ona subvencionira samo stvarno nastale troškove (presuda od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 65. i navedena sudska praksa).

101 Slijedom toga, Komisija ne može bez pravne osnove odobriti rashod na teret proračuna Unije a da pritom ne povrijedi navedena načela utvrđena UFEU-om. Međutim, u kontekstu bespovratnih sredstava, uvjete za njihovu dodjelu i korištenje uređuje sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava i konkretno, ugovorne odredbe koje se odnose na određivanje iznosa tih bespovratnih sredstava ovisno o troškovima koje je prijavio Komisijin suugovaratelj (presuda od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 66.).

102 Stoga, ako troškovi koje je prijavio korisnik potpore nisu prihvatljivi na temelju predmetnog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, jer je utvrđeno da ih nije moguće provjeriti i/ili da su nepouzdani, Komisija nema drugog izbora nego tražiti povrat bespovratnih sredstava u visini iznosa koji nisu opravdani jer je ona na temelju pravne osnove koju predstavlja taj sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava ovlaštena na teret proračuna Unije isplatiti samo propisno opravdane iznose (presuda od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 67.).

103 U ovom je slučaju Komisija stoga bila obvezna naložiti povrat iznosa koji odgovaraju neprihvatljivim troškovima u skladu s financijskim uvjetima utvrđenima u sporazumima o bespovratnim sredstvima.

104 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje na temelju činjenice da je Komisija, u okviru prijedloga nove Financijske uredbe, sama priznala da postoji potreba za administrativno pojednostavljenje te da se treba usredotočiti na postignute rezultate jer takav prijedlog nije relevantan u okviru razmatranja ovog predmeta koji je uređen Financijskom uredbom definiranom u točki 2. ove presude.

105 S obzirom na to, Općem sudu ne može se predbaciti da je proveo preusko tumačenje osnovnog načela kojim su uređene financijske potpore Unije time što je u točki 93. pobijane presude utvrdio da je obveza poštovanja financijskih uvjeta utvrđenih u sporazumima o bespovratnim sredstvima jedna od „bitnih dužnosti” korisnika predmetnih bespovratnih sredstava.

106 U tim okolnostima, argument na koji se poziva društvo ADR koji se odnosi na pitanje mora li korisnik bespovratnog sredstva podnijeti dokaz troškova koje je snosio na načine različite od onih predviđenih ugovornim odredbama, također valja odbiti. Naime, s jedne strane, financijski uvjeti utvrđeni ugovornim odredbama nameću se dvjema ugovornim stranama i Komisija, koju oni obvezuju jednako kao i korisnika bespovratnih sredstava, ne može biti prisiljena od njih odstupiti prihvaćanjem drugih dokaznih sredstava. S druge strane i u svakom slučaju, takva razmatranja proizlaze iz ocjene dokaza Općeg suda. Opći je sud jedini nadležan utvrditi i ocijeniti relevantne činjenice kao i ocijeniti dokaze. Ocjena tih činjenica i tih dokaza stoga ne čini, osim u slučaju njihova iskrivljavanja, pravno pitanje

koje kao takvo podliježe nadzoru Suda u okviru žalbe (presuda od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 177. i navedena sudska praksa).

107 Osim toga, ako se dio troškova smatrao neprihvatljivima zbog činjenice da korisnik predmetnog bespovratnog sredstva nije poštovao svoju ugovornu obvezu opravdavanja iznosa koji su mu dodijeljeni, činjenica da je taj korisnik u međuvremenu dovršio projekt na koji se odnosi taj sporazum o bespovratnim sredstvima nije takva da bi mogla utjecati na izvršenje te obveze jer to bespovratno sredstvo nije protučinidba za provedbu projekta na koji se odnosi navedeni sporazum o bespovratnim sredstvima (vidjeti u tom smislu presude od 19. siječnja 2006., Comunità montana della Valnerina/Komisija, C-240/03 P, EU:C:2006:44, t. 78. i od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 68.).

108 Budući da bespovratno sredstvo nije protučinidba za provedeni projekt, okolnost hoće li se korisnicima bespovratnog sredstva dati materijalno i intelektualno vlasništvo nad proizvodom irelevantna je.

109 Iz toga slijedi da Opći sud nije povrijedio načelo proporcionalnosti time što je u točki 157. pobijane presude utvrdio da nije dovoljno da korisnik potpore dokaže da je projekt proveden kako bi opravdao dodjelu određene potpore nego je on trebao podnijeti dokaz da su se prijavljeni troškovi snosili u skladu s uvjetima određenima za dodjelu predmetnih potpora.

110 Stoga se prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

111 S obzirom na sva prethodna razmatranja, žalbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

112 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.

113 U skladu s člankom 138. stavkom 3. tog poslovnika, koji je primjenjiv na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka od njih snosi vlastite troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.

114 Budući da je ispitivanje drugog žalbenog razloga dovelo do otkrivanja pogreške koja se tiče prava Općeg suda koja međutim nije dovela do ukidanja pobijane presude, čini se opravdanim odlučiti da društvo ADR snosi dvije trećine Komisijinih troškova a da Komisija, osim trećine vlastitih troškova snosi i trećinu troškova društva ADR.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Žalba se odbija.**

2. **Društvo ADR Center SpA, osim dvije trećine vlastitih troškova, snosi i dvije trećine troškova Europske komisije.**

3. **Europska komisija, osim trećine vlastitih troškova, snosi i trećinu troškova društva ADR Center SpA.**

Potpisi