Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

1. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Strukturni fondovi – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Uredba (EZ) br. 1083/2006 – Članak 2. točka 7. – Pojam ‚nepravilnost' – Povreda odredbe prava Unije koja je posljedica djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta – Šteta za opći proračun Europske unije – Stečaj jedinog poslovnog partnera korisnika"

U predmetu C-743/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Rēzeknes tiesa (Prvostupanjski sud u Rēzekneu, Latvija), odlukom od 20. studenoga 2018., koju je Sud zaprimio 28. studenoga 2018., u postupku

LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs"

protiv

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, L. S. Rossi, J. Malenovský (izvjestitelj), F. Biltgen i N. Wahl, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. prosinca 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs", L. Rasnačs, *advokāts*, i E. Petrocka-Petrovska, pravnica,

– za Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, A. Pavlovs, A. Šļakota i I. Šate,

– za latvijsku vladu, V. Kalniņa i I. Kucina, potom V. Kalniņa i V. Soņeca, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i J. Očková, u svojstvu agenata,

– za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, S. Pardo Quintillán i E. Kalniņš, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: latvijski

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 23. travnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL 2006., L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 539/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. lipnja 2010. (SL 2010., L 158, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 258.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1083/2006).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs” (u daljnjem tekstu: društvo EMM) i Latvijas Investīciju le attīstības aģentūre (Agencija za ulaganja i razvoj Latvije, u daljnjem tekstu: Agencija) u vezi s time što je potonja raskinula ugovor sklopljen s društvom EMM o dodjeli bespovratnih sredstava sufinanciranih iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) zbog ozbiljnih nepravilnosti koje je počinilo društvo EMM.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95

3 U petoj uvodnoj izjavi Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.) navodi se da su „nepravilno postupanje i upravne mjere i kazne za takvo postupanje predviđeni sektorskim pravilima u skladu s ovom uredbom”.

4 U skladu s člankom 1. stavkom 2. te uredbe:

„‚Nepravilnost’ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima.”

5 U skladu s člankom 4. navedene uredbe:

„1. Svaka nepravilnost u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi:

– obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa,

[…]

2. Primjena mjera iz stavka 1. ograničava se na oduzimanje stečenih pogodnosti te, kada je tako propisano, kamata […]

[…]

4. Mjere propisane ovim člankom se ne smatraju kaznama.”

6 U skladu s člankom 5. stavkom 1. iste uredbe:

„Namjerne nepravilnosti ili one prouzročene nepažnjom mogu imati za posljedicu sljedeće upravne kazne: […]”

Uredba br. 1083/2006

7 Uvodnim izjavama 60., 65. i 66. Uredbe br. 1083/2006 određuje se:

„(60) U skladu s načelom supsidijarnosti i podložno iznimkama koje su predviđene [Uredbom (EZ) 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 (SL 2006., L 210, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 109.)], [Uredbom (EZ) br. 1081/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe br. 1784/1999 (SL 2006., L 210, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 69.)] i [Uredbom Vijeća (EZ) br. 1084/2006 od 11. srpnja 2006. o osnivanju Kohezijskog fonda i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1164/94 (SL 2006., L 210, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 174.)], potrebno je donijeti nacionalna pravila o prihvatljivosti izdataka.

[…]

(65) U skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, države članice trebale bi imati primarnu odgovornost provedbe i kontrole intervencija.

(66) Trebalo bi odrediti obveze država članica u pogledu sustava upravljanja i kontrole, ovjeravanja izdataka te sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti te kršenja prava Zajednice, kako bi se zajamčila učinkovita i pravilna provedba operativnih programa. […]”

8 Člankom 1. te uredbe, pod naslovom „Predmet”, određuje se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju opća pravila koja uređuju [EFFR], Europski socijalni fond (ESF) (dalje u tekstu: strukturni fondovi) i Kohezijski fond, ne dovodeći u pitanje posebne odredbe utvrđene Uredbom br. [1080/2006], br. [1081/2006] i br. [1084/2006].

Ovom se Uredbom određuju ciljevi kojima doprinose strukturni fondovi i Kohezijski fond (dalje u tekstu: fondovi), kriteriji prema kojima se utvrđuje prihvatljivost država članica i regija za navedene fondove, raspoloživa financijska sredstva i kriteriji za njihovu dodjelu.

Ovom se Uredbom određuje kontekst kohezijske politike, uključujući metodu utvrđivanja strateških smjernica Zajednice za koheziju, nacionalnog strateškog referentnog okvira i postupka provjere na razini Zajednice.

U tu svrhu, ovom se Uredbom utvrđuju načela i pravila partnerstva, programiranja, evaluacije, upravljanja, uključujući financijsko upravljanje, praćenja i kontrole na osnovi podjele odgovornosti između država članica i Komisije.”

9 U skladu s člankom 2. navedene uredbe:

„U smislu ove uredbe, sljedeći izrazi imaju sljedeća značenja:

1. ‚operativni program': dokument koji podnosi država članica i usvaja Komisija za utvrđivanje strategije razvoja s usklađenim nizom prioriteta koje je potrebno ostvariti uz pomoć jednog od fondova, ili, u slučaju cilja konvergencije, uz pomoć Kohezijskog fonda i EFRR-a;

2. ‚prioritetna os': jedan od prioriteta strategije u operativnom programu koji obuhvaća skupinu povezanih operacija s posebnim mjerljivim ciljevima;

3. ‚operacija': projekt ili skupina projekata koje odabire upravljačko tijelo predmetnog operativnog programa ili koje se odabiru u okviru njegove odgovornosti prema kriterijima koje utvrđuje odbor za praćenje, a provode ih jedan ili više korisnika radi postizanja ciljeva pripadajuće prioritetne osi;

4. ‚korisnik': gospodarski subjekt, tijelo ili tvrtka, javna ili privatna, koja je odgovorna za pokretanje ili za pokretanje i provedbu operacija. […]

[…]

7. ‚nepravilnost': svako kršenje odredaba prava Zajednice koje je posljedica djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta i šteti, ili bi štetilo općem proračunu Europske unije, tako da tereti opći proračun neopravdanim izdatkom."

10 Članak 56. stavak 4. iste uredbe određuje:

„Pravila prihvatljivosti izdataka utvrđuju se na nacionalnoj razini podložno iznimkama koje su predviđene u posebnoj Uredbi za svaki fond. Pravila obuhvaćaju sve izdatke koji su prijavljeni u okviru operativnog programa."

11 U skladu s člankom 58. Uredbe br. 1083/2006:

„Sustavi upravljanja i kontrole operativnih programa koje uspostavljaju države članice osiguravaju:

[…]

(h) postupke izvješćivanja i praćenja u slučaju nepravilnosti i u slučaju povrata nepropisno plaćenih sredstava."

12 Članak 60. te uredbe glasi kako slijedi:

„Upravljačko je tijelo odgovorno za upravljanje operativnim programom i njegovu provedbu u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja i osobito za:

(a) osiguranje sukladnosti operacija odabranih za financiranje s kriterijima koji vrijede za operativne programe te za osiguranje sukladnosti s važećim pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima tijekom cijelog razdoblja njihove provedbe;

(b) potvrdu da su sufinancirani proizvodi i usluge zaista ostvareni, te da su izdaci za operacije koje su prijavili korisnici stvarno nastali i da su u skladu s pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima; […]

[…]"

13 Članak 70. te uredbe propisuje:

„1. Države članice su odgovorne za upravljanje i kontrole operativnih programa, osobito provođenjem sljedećih mjera:

(a) osiguranjem da su sustavi upravljanja i kontrole operativnog programa uspostavljeni u skladu s člancima 58. i 62. te da djeluju učinkovito;

(b) sprečavanjem, otkrivanjem i ispravljanjem nepravilnosti te povratom nepropisno plaćenih sredstava zajedno s kamatama za kašnjenje s plaćanjem, prema potrebi. O tome izvješćuju Komisiju te je obavješćuje o tijeku upravnih i pravnih postupaka.

2. Kad se sredstva koja su nepropisno plaćena korisniku ne mogu povratiti, država članica je odgovorna za vraćanje izgubljenih sredstava u opći proračun Europske unije ako se ustanovi da je gubitak nastao kao posljedica njezine pogreške ili nemara.

[…]”

14 Člankom 98. stavcima 1. i 2. iste uredbe propisano je:

„1. Države članice u prvom stupnju snose odgovornost za istraživanje nepravilnosti, djelovanje na osnovi dokaza o bilo kakvoj velikoj promjeni koja utječe na prirodu provedbe ili kontrole operacija ili operativnih programa i odgovornost za izvršavanje potrebnih financijskih ispravaka.

2. Država članica izvršava potrebne financijske ispravke u vezi s pojedinačnim ili sustavnim nepravilnostima koje su otkrivene u operacijama ili operativnim programima. Ispravke koje izvršava država članica sastoje se u ukidanju cjelokupnog ili dijela javnog doprinosa za operativni program. Država članica uzima u obzir prirodu i težinu nepravilnosti i financijski gubitak fondova.

[…]”

Uredba (EZ) br. 1828/2006

15 U skladu s člankom 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe br. 1083/2006 i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 (SL 2006., L 371, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 94.):

„Ova uredba utvrđuje pravila za provedbu Uredbe [br. 1083/2006] i Uredbe [br. 1080/2006] s obzirom na sljedeće:

[…]

(d) nepravilnosti;

[…]”

16 U članku 13. stavku 1. te uredbe određuje se:

„Za potrebe odabira i odobrenja operacija prema članku 60. točki (a) Uredbe [br. 1083/2006], upravljačko tijelo osigurava da su korisnici informirani o posebnim uvjetima glede proizvoda ili usluga koje se isporučuju u okviru operacije, o financijskom planu, o roku za izvršenje i o financijskim i drugim informacijama koje se trebaju pohraniti i o kojima se treba obavješćivati.

Prije donošenja odluke o odobrenju, upravljačko tijelo uvjerava se da korisnik ima sposobnost ispuniti te uvjete.”

17 Člankom 27. navedene uredbe, koji se nalazi u njezinu odjeljku 4., pod naslovom „Nepravilnosti”, određuje se:

„Za potrebe ovog odjeljka, primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚gospodarski subjekt’ znači svaka fizička ili pravna osoba ili drugi subjekt koji sudjeluje u provođenju pomoći iz fondova, s izuzetkom države članice u izvršavanju svojih prava kao javno tijelo;

[…]

(c) ‚sumnja na prijevaru’ znači nepravilnost koja je razlog za pokretanje upravnih ili sudskih postupaka na nacionalnoj razini kako bi se utvrdilo postojanje postupanja s namjerom, osobito prijevare, iz članka 1. stavka 1. točke (a) [Konvencije sastavljene na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, potpisane u Bruxellesu 26. srpnja 1995. (SL 1995., C 316, str. 48.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 50.)];

[…]”

18 U skladu s člankom 28. stavkom 1. iste uredbe:

„Ne dovodeći u pitanje druge obveze prema članku 70. Uredbe [br. 1083/2006], u roku od dva mjeseca od završetka svakog kvartala, država članica izvješćuje Komisiju o svim nepravilnostima koje su bile predmetom početnog upravnog ili sudskog mišljenja.

U tom izvješću država članica u svim slučajevima pruža podatke u vezi sa sljedećim:

[…]

(b) odredba koja je povrijeđena;

[…]

(d) prakse koje su uporabljene u počinjanju nepravilnosti;

(e) ako je potrebno – da li je praksa povod za sumnju na prijevaru;

[…]”

Latvijsko pravo

19 Člankom 16. stavkom 1. Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas ‚Uzņējdarbība un inovācijas’ papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes ‚Augstas pievienotās vērtības investīcijas’ projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu” (Uredba vijeća ministara br. 200 o prvoj fazi odabira prijavâ projekata u vezi s aktivnosti „Ulaganja visoke dodane vrijednosti” u Prilogu 2.1.2.4. operativnom programu „Poduzetništvo i inovacije” od 24. veljače 2009. (*Latvijas Vēstnesis*, 2009., br. 41) određuje se da su dugoročna ulaganja prihvatljiva „samo ako se upotrebljavaju u mjestu provedbe projekta navedenog u prijavi i u okviru korisnikove gospodarske djelatnosti”.

20 Na temelju članka 17. stavka 1. te uredbe, prihvatljivi su osobito „izdaci u vezi s kupnjom nove opreme (i instalacija) koji su izravno povezani s postupkom proizvodnje ili pružanjem usluga u sektoru provedbe projekta”.

21 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūt neatbilstošos izdevumus” (Uredba Vijeća ministara br. 740 o postupcima za prijavu nepravilnosti otkrivenih u provedbi strukturnih fondova i Kohezijskog fonda Europske unije, o donošenju odluka o upotrebi dodijeljenih novčanih sredstava i o povratu nezakonito provedenih plaćanja) od 10. kolovoza 2010. (*Latvijas Vēstnesis*, 2010., br. 128), „nepravilnost”, u smislu te uredbe, čini „svako kršenje odredaba prava Republike Latvije ili prava Unije, u smislu članka 2. stavka 7. [Uredbe br. 1083/2006]”.

22 U članku 1774. Građanskog zakonika određuje se:

„Nitko nije dužan nadoknaditi slučajni gubitak. Stoga, ako osoba zbog nepredvidivih okolnosti nije u mogućnosti ispuniti svoju obvezu, ta se obveza smatra ispunjenom, osim ako je ugovoreno da ta osoba snosi rizik od nastupa nepredvidive okolnosti.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

23 Društvo EMM 7. travnja 2010. s Agencijom je sklopilo ugovor kojim se u korist tog društva predviđa dodjela bespovratnih sredstava koju sufinancira EFRR za projekt čiji je cilj stvaranje, u okviru tvorničkog kompleksa društva AS „Liepājas Metalurgs”, postrojenja za proizvodnju industrijskih plinova koji se, među ostalim, upotrebljavaju u metalurgiji (u daljnjem tekstu: ugovor). Društvo EMM na temelju ugovora bilo je dužno, među ostalim, osigurati proizvodnju i isporuku industrijskih plinova tvornici kojom upravlja društvo Liepājas Metalurgs, a bez kojih potonje ne bi moglo funkcionirati.

24 Provedba projekta za koji je odobreno financiranje (u daljnjem tekstu: projekt) započela je istog dana i trebala je završiti 6. prosinca 2012.

25 U tu je svrhu društvo EMM nabavilo i instaliralo potrebna proizvodna sredstva, zaposleni su i obučeni stručnjaci te je proizvodno postrojenje započelo s radom. Društvo EMM tako je uložilo 12 283 579,00 eura vlastitih sredstava i 2 212 511,14 eura s naslova sredstava koja je sufinancirao EFRR, a koja su isplaćena na temelju ugovora.

26 Društvo EMM 3. siječnja 2013. Agenciji je predalo završno izvješće o provedi projekta, koje je nadopunilo 7. veljače 2013., zahtijevajući isplatu završnog plaćanja u iznosu od 737 488,86 eura iz EFRR-a, u skladu s ugovorom.

27 Uzimajući u obzir probleme s likvidnošću koje je društvo Liepājas Metalurgs imalo od početka 2013. i činjenicu da je djelatnost društva EMM izravno ovisila o djelatnosti društva Liepājas Metalurgs, Agencija je izrazila zabrinutost u pogledu mogućnosti da društvo EMM ispuni svoje ugovorne obveze koje su se sastojale od održavanja proizvodnje na minimalnoj razini od oko 50,5 milijuna kubičnih metara industrijskih plinova godišnje i osiguravanja prosječnog povećanja prihoda od najmanje 20 % tijekom prvih dviju godina nakon završetka projekta. Agencija je zato obustavila isplatu financijske pomoći.

28 Dana 12. studenoga 2013. otvoren je stečajni postupak nad društvom Liepājas Metalurgs.

29 Dopisom od 28. srpnja 2014. Agencija je od društva EMM zatražila da dostavi isprave koje sadržavaju podatke o provedbi projekta, napominjući da bi mogla raskinuti ugovor.

30 Budući da je djelatnost društva Liepājas Metalurgs preuzelo društvo AS „KVV Liepājas Metalurgs”, društvo EMM moglo je ponovno započeti sa svojom vlastitom djelatnošću, o čemu je obavijestilo Agenciju.

31 Dana 31. ožujka 2016. Agencija je društvu EMM uputila dopis u kojem ga je, pozivajući se na situaciju društva Liepājas Metalurgs, obavijestila o tome da jednostrano raskida ugovor zbog toga što je društvo EMM tijekom provedbe projekta počinilo ozbiljne nepravilnosti, osobito time što je znatno odstupilo od obveza koje je preuzelo jer nije održalo redovnu proizvodnu djelatnost, na što se obvezalo.

32 Društvo EMM protiv Agencije podnijelo je tužbu sudu koji je uputio zahtjev, Rēzeknes tiesi (Prvostupanjski sud u Rēzekneu, Latvija), zahtijevajući da se raskid ugovora u odnosu na njega proglasi nevaljanim. Društvo EMM tvrdi da je Agencija jednostranim raskidanjem ugovora povrijedila načelo dobre vjere jer društvo EMM nije povrijedilo svoje ugovorne obveze i da nije sporno da je upotrijebilo financijsku potporu koju je primilo za obavljanje djelatnosti predviđenih projektom.

33 Agencija tvrdi da se financijski problemi društva Liepājas Metalurgs i prekid njegova poslovanja ne mogu smatrati nepredvidivom okolnošću u smislu članka 1774. Građanskog zakonika.

34 Prema njezinu mišljenju, situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku treba kvalificirati kao „nepravilnost” u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 i članka 2.1. Uredbe Vijeća ministara br. 740 od 10. kolovoza 2010., tako da je ona imala pravo zahtijevati povrat već dodijeljenih sredstava, u skladu s postupcima predviđenima tom uredbom.

35 Slijedom toga, Agencija je sudu koji je uputio zahtjev podnijela protutužbu protiv društva EMM, kojom je tražila povrat već isplaćene financijske pomoći u cijelosti, odnosno 2 212 511,14 eura, kao i isplatu dospjelih zateznih kamata za razdoblje od 18. travnja 2016. do 14. veljače 2017., u iznosu od 670 390,53 eura.

36 Društvo EMM tvrdi, pak, da se Uredba br. 1083/2006, koja navodi da je nepravilnost „kršenje odredaba prava [Unije] koje je posljedica djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta”, ne može primijeniti u predmetnom slučaju. Ističe da situacija u kojoj se nije moglo koristiti proizvodnim postrojenjem u okviru svoje gospodarske djelatnosti nije posljedica djelovanja ili propusta koje mu se može pripisati, nego je posljedica prekida poslovanja društva Liepājas Metalurgs.

37 Sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji sumnja o točnom dosegu pojma „nepravilnost” u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006.

38 U tim je okolnostima Rēzeknes tiesa (Prvostupanjski sud u Rēzekneu) odlučila prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 2. točku 7. Uredbe Vijeća br. 1083/2006 tumačiti na način da situaciju u kojoj korisnik bespovratnih sredstava ne može ostvariti predviđenu razinu prihoda za relevantno razdoblje jer je tijekom tog razdoblja došlo do insolventnosti odnosno do prekida poslovanja njegova jedinog poslovnog partnera valja smatrati djelovanjem ili propustom gospodarskog subjekta (korisnika bespovratnih sredstava) koje dovodi ili može dovesti do štete za proračun Europske unije?”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

39 Ne pozivajući se formalno na nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, estonska vlada i Europska komisija tvrde da određenim elementima činjeničnog i pravnog konteksta glavnog postupka, kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev, nedostaje preciznosti. Konkretno, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi dovoljno jasno je li društvo EMM stvarno obavljalo djelatnost predviđenu u okviru projekta, a čak ni koje je uvjete trebalo ispuniti kako bi se projekt smatrao završenim.

40 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je, na temelju ustaljene sudske prakse Suda, postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud dostavlja nacionalnim sudovima tumačenja prava Unije koja su im potrebna za rješavanje sporova (presuda od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 16. i navedena sudska praksa).

41 U skladu s jednako tako ustaljenom sudskom praksom, koju od sada odražava članak 94. Poslovnika Suda, potreba za tumačenjem prava Unije koje bi bilo korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i zakonodavni okvir unutar kojeg se nalaze pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ona temelje. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku treba usto navesti točne razloge koji su nacionalni sud naveli na to da postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim upućivanje prethodnog pitanja Sudu (presuda od 30. travnja 2020., Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, t. 43. i navedena sudska praksa).

42 Međutim, zbog duha suradnje koji vlada u odnosima između nacionalnih sudova i Suda u okviru prethodnog postupka, nepostojanje određenih prethodnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev ne znači nužno da je zahtjev nedopušten ako Sud unatoč tim nedostacima, uzimajući u obzir elemente koji proizlaze iz spisa, procijeni da može dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev (presuda od 27. listopada 2016., Audace i dr., C-114/15, EU:C:2016:813, t. 38. i navedena sudska praksa).

43 Međutim, iako bi u ovom slučaju zasigurno bilo korisno da sud koji je uputio zahtjev preciznije utvrdi točnu zakonsku ili ugovornu odredbu iz koje proizlazi obveza iz njegova pitanja koja se odnosi na potrebu da društvo EMM ostvari određeni prihod tijekom relevantnog razdoblja, taj nedostatak preciznosti, s obzirom na prirodu i doseg odredbe prava Unije čije se tumačenje traži, ipak ne predstavlja prepreku za dostatno razumijevanje konteksta tog pitanja. Naime, iz elemenata kojima Sud raspolaže proizlazi, među ostalim, da ishod glavnog postupka ovisi o pitanju može li se društvu EMM staviti na teret nepravilnost u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006. Međutim, unatoč navedenoj nepreciznosti, naznake koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, a koje se odnose na činjenični i zakonodavni okvir, omogućuju ocjenu dosega tog pitanja i davanje navedenom sudu odgovora koji bi mu se mogao pokazati korisnim, kao što to, uostalom, potvrđuju pisana očitovanja latvijske i estonske vlade kao i Komisije.

44 Stoga je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Meritum

45 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku 7. Uredbe br. 1083/2006 tumačiti na način da kao „nepravilnost” u smislu te odredbe treba smatrati situaciju u kojoj korisnik bespovratnih sredstava iz EFRR-a zbog insolventnosti ili prekida poslovanja svojeg jedinog poslovnog partnera ne ostvaruje za relevantno razdoblje razinu prihoda predviđenu u okviru projekta za koji je odobreno financiranje.

46 Uvodno valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 1. Uredbe br. 1083/2006, utvrđuju, među ostalim, pravila upravljanja, praćenja i kontrole operacija financiranih sredstvima iz fondova na osnovi podjele odgovornosti između država članica i Komisije (presuda od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 39.).

47 Osim toga, u uvodnoj izjavi 65. Uredbe br. 1083/2006 pojašnjava se da bi, u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, države članice trebale imati primarnu odgovornost provedbe i kontrole intervencija fondova predviđenih tom uredbom.

48 Preuzimajući odgovornost za takvu kontrolu, države članice glavni su jamci za učinkovitu i pravilnu uporabu fondova Unije i tako pridonose odgovarajućoj provedbi njezina općeg proračuna (vidjeti po analogiji presudu od 3. rujna 2014., Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, t. 44.).

49 U tu svrhu, u skladu s člankom 70. stavkom 1. Uredbe br. 1083/2006, države članice preuzimaju odgovornost za upravljanje i kontrolu operativnih programa te za otkrivanje nepravilnosti.

50 Kad je riječ o spomenutom pojmu „nepravilnost”, on, u skladu s člankom 2. točkom 7. Uredbe br. 1083/2006, obuhvaća svako kršenje odredaba prava Zajednice koje je posljedica djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta i šteti ili bi štetilo općem proračunu Europske unije, tako da tereti opći proračun neopravdanim izdatkom.

51 Postojanje takve nepravilnosti stoga pretpostavlja ispunjenje triju elemenata, to jest, kao prvo, postojanje povrede prava Unije, kao drugo, činjenicu da je ta povreda nastala zbog djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta i, kao treće, postojanje stvarne ili potencijalne štete za proračun Unije.

52 Kad je riječ, kao prvo, o postojanju povrede prava Unije, najprije valja pojasniti da se članak 2. točka 7. Uredbe br. 1083/2006 odnosi ne samo na povrede odredbe prava Unije kao takve nego i na povrede odredbi nacionalnog prava koje se primjenjuju na operacije financirane iz strukturnih fondova i na taj način doprinose osiguranju dobre primjene prava Unije o upravljanju projektima koji se financiraju iz tih fondova (vidjeti u tom smislu presudu od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 37. i 43.).

53 Naime, s jedne strane, članak 56. stavak 4. Uredbe br. 1083/2006 predviđa da se, uz iznimke predviđene posebnim uredbama za svaki fond, pravila o prihvatljivosti izdataka utvrđuju na nacionalnoj razini. S druge strane, članak 60. točka (a) te uredbe određuje da je nadležno upravljačko tijelo dužno osigurati da operacije odabrane za financiranje tijekom cijelog razdoblja provedbe budu u skladu s važećim pravilima Unije i nacionalnim pravilima (presuda od 6. prosinca 2017., Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, t. 55.).

54 Usto je bitno podsjetiti da se sustav subvencija uspostavljen propisima Unije osobito počiva na tome da korisnik mora ispuniti niz obveza koje mu daju bi pravo na dobivanje predviđene financijske pomoći. Stoga je, u okviru postupaka predviđenih nacionalnim sustavom upravljanja i kontrole, na nacionalnim nadležnim tijelima da osiguraju da se dotični korisnik obveže izvršiti te obveze. U tu svrhu, navedenim nacionalnim tijelima dopušteno je zahtijevati da se taj korisnik obveže na taj način radi realizacije svojeg projekta, prije nego što potonji postane dio predmetne pomoći (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2014., Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, t. 56. do 58. i navedenu sudsku praksu). K tomu, iz članka 60. točke (b) Uredbe br. 1083/2006 proizlazi da upravljačko tijelo provjerava jesu li sufinancirani proizvodi i usluge ostvareni.

55 U glavnom predmetu, kao što to navodi sam tekst prethodnog pitanja, korisnik bespovratnih sredstava iz EFRR-a u referentnom razdoblju nije ostvario razinu prihoda koja je bila predviđena u okviru projekta odobrenog za sufinanciranje.

56 Stoga se čini da, suprotno pretpostavkama iz članka 60. točke (b) Uredbe br. 1083/2006, sufinancirani proizvodi ili usluge nisu bili u cijelosti ostvareni i da, slijedom toga, korisnik nije ispunio obvezu koja mu daje pravo na primanje predviđene financijske potpore u skladu s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom.

57 Kad je riječ, kao drugo, o činjenici da takva povreda prava Unije ili primjenjivog nacionalnog prava mora biti posljedica „djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta", valja istaknuti da se u tekstu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 ne pojašnjava čini li takvo djelovanje ili propust, a u konačnici i „nepravilnost", u smislu te odredbe subjektivan element koji se odnosi na namjeru ili nepažnju koje se mogu pripisati dotičnom gospodarskom subjektu.

58 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 2. srpnja 2020., Magistrat der Stadt Wien (Europski hrčak), C-477/19, EU:C:2020:517, t. 23. i navedena sudska praksa).

59 Kad je riječ o kontekstu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006, važno je uzeti u obzir činjenicu da je tekst te odredbe vrlo sličan onomu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95. U tom kontekstu, budući da te dvije uredbe čine dio istog sustava koji jamči dobro upravljanje sredstvima Unije i zaštitu njezinih financijskih interesa, Sud je presudio da pojam „nepravilnost" u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95 i članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 zahtijeva ujednačeno tumačenje (presuda od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 34.).

60 Međutim, člancima 4. i 5. Uredbe br. 2988/95 uvodi se razlikovanje između, s jedne strane, općeg pojma „nepravilnost" i, s druge strane, pojma „namjerna ili nepažnjom počinjena nepravilnost", odnosno bitne nepravilnosti koja može dovesti do izricanja upravne sankcije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 122. i navedenu sudsku praksu).

61 Slično tomu, članak 28. stavak 1. točka (e) Uredbe br. 1828/2006, u vezi s njezinim člankom 27. točkom (c), kojim se utvrđuju načini provedbe Uredbe br. 1083/2006 i stoga zajedno čine cjelinu, ustraje na „namjernoj" prirodi ponašanja koje je dovelo do nepravilnosti koja se sastoji od sumnje u prijevaru, pri čemu taj pojam predstavlja drugi primjer bitne nepravilnosti, poput one navedene u prethodnoj točki.

62 S obzirom, s jedne strane, na navedeno razlikovanje koje se provodi na zakonodavnoj razini i, s druge strane, na činjenicu da definicija pojma „nepravilnost" iz članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 ne sadržava nikakvo pojašnjenje o namjernom ili nepažljivom ponašanju dotičnog korisnika, takva se priroda ponašanja ne može smatrati elementom koji je nužan da bi se mogla utvrditi nepravilnost u smislu te odredbe.

63 To tumačenje potkrijepljeno je ciljem Uredbe br. 1083/2006, navedenim u točki 48. ove presude, koji se sastoji od osiguranja pravilne i učinkovite uporabe fondova kako bi se zaštitili financijski interesi Unije. Naime, s obzirom na taj cilj, pojam „nepravilnost" iz članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 treba široko tumačiti.

64 U tom pogledu valja također podsjetiti na to da je Sud već u više navrata pojasnio da obveza vraćanja pogodnosti koja je neosnovano stečena protupropisnim ponašanjem ne predstavlja sankciju, nego je jednostavno posljedica utvrđenja da nisu bili ispunjeni traženi uvjeti za stjecanje pogodnosti koja proizlazi iz propisa Unije, zbog čega je stečena pogodnost neosnovana (presuda od 26. svibnja 2016., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 50. i navedena sudska praksa).

65 Iz tih razmatranja proizlazi da, čak i ako je gospodarski subjekt poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku povrijedio obvezu kojom mu se daje pravo na doprinos iz fondova zbog insolventnosti ili prekida poslovanja svojeg jedinog poslovnog partnera, ta okolnost sama po sebi nije prepreka tomu da

se takva povreda može smatrati „nepravilnošću” u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006, s obzirom na to da dokazivanje bilo kakve namjere ili nepažnje na strani korisnika nije potrebno za postojanje povrede.

66 Kao treće, kad je riječ o postojanju štete za proračun Unije zbog takvog propusta, iz članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 proizlazi da kršenje prava Unije ili nacionalnog prava koje se primjenjuje na operacije koje primaju potporu iz fondova predstavlja „nepravilnost” u smislu te odredbe ako šteti ili bi moglo naštetiti općem proračunu Unije tako da tereti opći proračun neopravdanim izdatkom.

67 U tom pogledu, Sud je smatrao da ne treba dokazati postojanje točno određene financijske posljedice. Dovoljno je, naime, da nije isključena mogućnost da je utjecala na proračun predmetnog fonda (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2017., Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, t. 60. i 61. i navedenu sudsku praksu).

68 U ovom slučaju činjenica da korisnik nije ostvario minimalni opseg aktivnosti koji je obvezan ostvariti i na koji se odnosi prethodno pitanje znači da je sufinanciranje koje Unija dodjeljuje u zamjenu za ostvarivanje takvog minimalnog opsega nužno bilo, barem djelomično, neopravdani izdatak. Stoga takva povreda prava Unije ili nacionalnog prava koje se primjenjuje, a koja je posljedica propusta koji se može pripisati korisniku, može nanijeti štetu općem proračunu Unije.

69 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se u ovom slučaju, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, društvu EMM može staviti na teret „nepravilnost” u smislu članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006. Međutim, u slučaju da se utvrdi nepravilnost, ona u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 2988/95.

70 U glavnom predmetu, kao što to proizlazi iz točke 33. ove presude, očito se pozivalo na postojanje nepredvidivih okolnosti čije bi priznavanje, primjenom nacionalnog prava, za posljedicu moglo imati sprečavanje povrata iznosâ nepravilno isplaćenih korisniku iz EFRR-a.

71 Bez potrebe izjašnjavanja u tom pogledu, valja istaknuti da je, s jedne strane, u skladu s člankom 70. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1083/2006, na državama članicama da povrate nepravilno plaćene iznose, prema potrebi uvećane za zatezne kamate, i da je, s druge strane, u skladu s člankom 70. stavkom 2. te uredbe, dotična država članica odgovorna za vraćanje iznosa koji su nepravilno plaćeni korisniku u opći proračun Europske unije kada se oni ne mogu povratiti, ako se ustanovi da je ta nemogućnost posljedica pogreške ili nemara te države članice.

72 Osim toga, kada nepravilnost značajno utječe na prirodu ili uvjete provedbe operacije, države članice dužne su, na temelju članka 98. stavka 1. Uredbe br. 1083/2006, provesti financijski ispravak. Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 88. svojeg mišljenja, u skladu sa stavkom 2. tog članka, on se sastoji od ukidanja cjelokupnog ili dijela javnog doprinosa u operativnom programu, a države članice u svrhu određivanja opsega tog ispravka moraju uzeti u obzir narav i težinu nepravilnosti kao i financijski gubitak koji iz toga proizlazi za fond o kojemu je riječ.

73 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku 7. Uredbe br. 1083/2006 treba tumačiti na način da se kao „nepravilnost” u smislu te odredbe može smatrati situacija u kojoj korisnik bespovratnih sredstava iz EFRR-a zbog insolventnosti ili prekida poslovanja svojeg jedinog poslovnog partnera u relevantnom razdoblju ne ostvari razinu prihoda predviđenu u okviru operacije za koju je odobreno financiranje.

Troškovi

74 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 2. točku 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 539/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. lipnja 2010., treba tumačiti na način da se kao „nepravilnost" u smislu te odredbe može smatrati situacija u kojoj korisnik bespovratnih sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj zbog insolventnosti ili prekida poslovanja svojeg jedinog poslovnog partnera u relevantnom razdoblju ne ostvari razinu prihoda predviđenu u okviru operacije za koju je odobreno financiranje.

Potpisi