Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 1. oktobra 2020*

„Predhodno odločanje – Strukturni skladi – Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) – Uredba (ES) št. 1083/2006 – Člen 2, točka 7 – Pojem ‚nepravilnost‘ – Kršitev določbe prava Unije, ki je posledica dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta – Škoda, ki je nastala splošnemu proračunu Evropske unije – Stečaj edinega poslovnega partnerja upravičenca“

V zadevi C-743/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Rēzeknes tiesa (sodišče prve stopnje v Rēzekneju, Latvija) z odločbo z dne 20. novembra 2018, ki je na Sodišče prispela 28. novembra 2018, v postopku

LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs“

proti

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, L. S. Rossi, sodnica, J. Malenovský (poročevalec), F. Biltgen in N. Wahl, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: M. Aleksejev, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. decembra 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs“ L. Rasnačs, advokāts in E. Petrocka-Petrovska, pravnica,

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

– za latvijsko vlado najprej V. Kalniņa in I. Kucina, nato V. Kalniņa in V. Soņeca, agentke,

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in J. Očková, agenti,

– za estonsko vlado, N. Grünberg, agentka,

– za Evropsko komisijo S. Pardo Quintillán in E. Kalniņš, agenta,

* Jezik postopka: latvijščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 23. aprila 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2, točka 7, Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010 (UL 2010, L 158, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 1083/2006).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs“ (v nadaljevanju: „EMM“) in Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (agencija za naložbe in razvoj Latvije) (v nadaljevanju: agencija), ker je ta odstopila od pogodbe, sklenjene z družbo EMM, o dodelitvi subvencije, ki jo je sofinanciral Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), zaradi resnih nepravilnosti, ki jih je storila družba EMM.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95

3 V peti uvodni izjavi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340), je navedeno, da „so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih“.

4 Člen 1(2) te uredbe določa:

„‚Nepravilnost‘ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“

5 Člen 4 navedene uredbe določa:

„1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:

– z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,

[…]

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti […]

[…]

4. Ukrepi iz tega člena se ne štejejo za kazen.“

6 Člen 5(1) iste uredbe določa:

„Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni […]“

Uredba št. 1083/2006

7 V uvodnih izjavah 60, 65 in 66 Uredbe št. 1083/2006 je navedeno:

„(60) V skladu z načelom subsidiarnosti ter ob upoštevanju izjem, ki jih predvidevajo [Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (UL 2006, L 210, str. 1)], [Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999 (UL 2006, L 210, str. 12)] in [Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94 (UL 2006, L 210, str. 79)], so potrebna nacionalna pravila o upravičenosti izdatkov.

[…]

(65) V skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti bi morale imeti države članice glavno odgovornost za izvajanje in nadzor posegov.

(66) Treba bi bilo določiti obveznosti držav članic glede sistemov upravljanja in nadzora, potrjevanja izdatkov ter preprečevanja, ugotavljanja in popravljanja nepravilnosti ali kršitev prava Skupnosti, da se zagotovi učinkovito in pravilno izvajanje operativnih programov. […]“

8 Člen 1 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta uredba določa splošna pravila, ki urejajo […] (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) (v nadaljevanju: ‚Strukturni skladi‘) in Kohezijski sklad, brez poseganja v posebne določbe iz uredb […] št. 1080/2006, […] št. 1081/2006 in […] št. 1084/2006.

Ta uredba opredeljuje cilje, h katerim naj prispevajo Strukturni skladi in Kohezijski sklad (v nadaljevanju: ‚skladi‘), merila upravičenosti držav članic in regij do pomoči v okviru teh skladov, razpoložljiva finančna sredstva in merila za njihovo dodeljevanje.

Ta uredba opredeljuje kontekst za kohezijsko politiko, vključno z metodo določanja strateških smernic Skupnosti o koheziji, nacionalnim strateškim referenčnim okvirom in preverjanjem na ravni Skupnosti.

Uredba v ta namen določa načela in pravila partnerstva, programiranja, vrednotenja, upravljanja, vključno s finančnim upravljanjem, spremljanja in nadzora na podlagi delitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo.“

9 Člen 2 navedene uredbe določa:

„V tej uredbi imajo naslednji izrazi naslednji pomen:

1. ‚operativni program‘: dokument, ki ga predloži država članica in ki ga sprejme Komisija za določitev razvojne strategije z uporabo skladnega niza prednostnih nalog, kar naj bi dosegla s pomočjo iz enega sklada ali, v primeru cilja ‚konvergenca‘ s pomočjo iz Kohezijskega sklada in ESRR;

2. ‚prednostna os‘: ena od prednostnih nalog strategije v operativnem programu, ki vključuje skupino povezanih operacij, ki imajo posebne merljive cilje;

3. ‚operacija‘: projekt ali skupina projektov, ki jih izbere organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali operativnega programa v njegovi pristojnosti, na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor, in ki ga izvaja eden ali več upravičencev za doseganje ciljev prednostne osi, pod katero spada;

4. ‚upravičenec‘: izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon ali zagon in izvajanje operacije. […]

[…]

7. ‚nepravilnost‘: kakršna koli kršitev določbe zakonodaje Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije.“

10 Člen 56(4) te uredbe določa:

„Pravila o upravičenosti se določijo na nacionalni ravni, ob upoštevanju izjem, ki jih določajo posebne uredbe za vsak sklad. Zajemajo celotne izdatke, prijavljene v okviru operativnega programa.“

11 Člen 58 Uredbe št. 1083/2006 določa:

„Sistemi upravljanja in nadzora operativnih programov, ki jih vzpostavijo države članice, vsebujejo:

[…]

(h) postopke poročanja in spremljanja nepravilnosti ter vračanja neupravičeno izplačanih zneskov.“

12 Člen 60 te uredbe določa:

„Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

(a) zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila;

(b) preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev in preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali in so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili;

[…]“

13 Člen 70 navedene uredbe določa:

„1. Države članice so pristojne za zagotavljanje upravljanja in nadzora operativnih programov zlasti z naslednjimi ukrepi:

(a) zagotavljanjem, da so sistemi upravljanja in nadzora za operativne programe vzpostavljeni v skladu s členi 58 do 62 ter da delujejo učinkovito;

(b) preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem nepravilnosti ter vračilom neupravičeno plačanih zneskov, skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno. Sporočajo jih Komisiji in jo obveščajo o poteku upravnih in pravnih postopkov.

2. Če ni mogoče povrniti neupravičeno izplačanih sredstev upravičencu, je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v splošni proračun Evropske unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti.

[…]“

14 Člen 98(1) in (2) iste uredbe določa:

„1. Države članice imajo prvostopenjsko odgovornost za preiskovanje nepravilnosti na podlagi dokazov o večji spremembi, ki vpliva na naravo okoliščin izvajanja ali nadzora projektov ali operativnih programov in povzroči izvajanje potrebnih finančnih popravkov.

2. Država članica izvede potrebne finančne popravke v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov. Popravki države članice obsegajo preklic celote ali dela javnega prispevka iz operativnega programa. Države članice upoštevajo naravo in resnost nepravilnosti ter finančno izgubo Sklada.

[…]“

Uredba (ES) št. 1828/2006

15 Člen 1 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe št. 1083/2006 in Uredbe št. 1080/2006 (UL 2006, L 371, str. 1, in popravek v UL 2007, L 45, str. 3) določa:

„Ta uredba določa pravila za izvajanje Uredbe […] št. 1083/2006 in Uredbe […] št. 1080/2006 v zvezi z naslednjim:

[…]

(d) nepravilnostmi;

[…]“

16 Člen 13(1) te uredbe določa:

„Organ za upravljanje zagotovi, da so zaradi izbire in potrditve operacij v skladu s členom 60(a) Uredbe […] št. 1083/2006 upravičenci obveščeni o posebnih pogojih v zvezi s proizvodi ali storitvami, dobavljenimi v okviru operacije, načrtom financiranja, rokom za izvajanje ter finančnimi in drugimi informacijami, ki jih je treba hraniti in sporočati.

Preden je sprejeta odločitev o potrditvi, se organ za upravljanje prepriča, da upravičenec lahko izpolni te pogoje.“

17 Člen 27 navedene uredbe, ki je del oddelka 4, naslovljen „Nepravilnosti“, določa:

„V tem oddelku se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚gospodarski subjekt‘ pomeni katero koli fizično ali pravno osebo ali drug subjekt, ki sodeluje pri izvajanju pomoči iz skladov, razen države članice, ki izvršuje javno oblast;

[…]

(c) ‚sum goljufije‘ pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo iz člena 1(1)(a) Konvencije, sklenjene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti [podpisane 26. julija 1995 v Bruslju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 8, str. 57];

[…]“

18 Člen 28(1) navedene uredbe določa:

„Brez poseganja v druge obveznosti iz člena 70 Uredbe […] št. 1083/2006 države članice v dveh mesecih po koncu vsakega četrtletja obvestijo Komisijo o kakršnih koli nepravilnostih, ki so predmet prve upravne ali sodne ugotovitve.

V tem poročilu države članice v vsakem primeru predložijo naslednje podrobnosti:

[…]

(b) kršeno določbo;

[…]

(d) postopke, ki so bili uporabljeni pri storitvi nepravilnosti;

(e) ali postopek pomeni sum goljufije (kadar je primerno);

[…]“

Latvijsko pravo

19 Člen 16.1 Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas ‚Uzņēmējdarbība un inovācijas‘ papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes ‚Augstas pievienotās vērtības investīcijas‘ projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu“ (odredba sveta ministrov št. 200 o prvi fazi izbora prijav projektov v zvezi z dejavnostjo „Naložbe z visoko dodano vrednostjo“ iz priloge 2.1.2.4 k operativnemu programu „Podjetništvo in inovativnost“) z dne 24. februarja 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, št. 41) določa, da so „dolgoročne naložbe upravičene do financiranja le, če se uporabijo na kraju izvedbe projekta, navedenem v prijavi projekta, in za gospodarsko dejavnost upravičenca do financiranja.“

20 V skladu s členom 17.1 te odredbe so do financiranja upravičeni zlasti „izdatki iz naslova nabave nove opreme (in naprav), ki neposredno prispevajo k proizvodnemu procesu ali opravljanju storitev v sektorju izvedbe projekta […]“.

21 V skladu s členom 2.1 Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus“ (odredba sveta ministrov št. 740 o postopku prijave odkritih nepravilnosti pri uporabi strukturnih in kohezijskih skladov Evropske unije, o postopku sprejetja odločb o uporabi odobrenega financiranja in povračilu nepravilno izplačanih plačil) z dne 10. avgusta 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, št. 128) se za „nepravilnost“ v smislu te odredbe šteje „vsaka kršitev katere koli določbe zakonodaje Republike Latvije ali Evropske unije v smislu člena 2, točka 7 [Uredbe št. 1083/2006]“.

22 Člen 1774 civilnega zakonika določa:

„Za nenamerno škodo se ne plača odškodnina. Če torej posameznik zaradi nepredvidljivih okoliščin ne more izpolniti obveznosti, se šteje, da jo je vseeno izpolnil, razen če ni s pogodbo prevzel tveganja nepredvidljivih okoliščin.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

23 Družba EMM je 7. aprila 2010 z agencijo sklenila pogodbo o dodelitvi subvencije, ki jo sofinancira ESRR, za projekt izgradnje obrata za proizvodnjo industrijskih plinov, ki se uporabljajo zlasti v metalurgiji, v okviru tovarniškega kompleksa družbe AS „Liepājas Metalurgs“ (v nadaljevanju: pogodba). Družba EMM je morala na podlagi pogodbe med drugim zagotoviti proizvodnjo in dobavo industrijskih plinov obratu, ki ga upravlja družba Liepājas Metalurgs, brez katerih zadnjenavedena ne bi mogla delovati.

24 Izvajanje projekta, za katerega je bilo odobreno financiranje (v nadaljevanju: projekt), se je začelo istega dne, končati pa bi se moralo 6. decembra 2012.

25 Družba EMM je za to kupila in namestila potrebna proizvodna sredstva, najela in usposobila je strokovnjake, proizvodni obrat pa je začel obratovati. Družba EMM je tako vložila 12.283.579,00 EUR lastnih sredstev in 2.212.511,14 EUR iz naslova sofinanciranju ESRR, izvedenega na podlagi pogodbe.

26 Družba EMM je 3. januarja 2013 agenciji predložila končno poročilo o uspešnosti projekta, ki ga je dopolnila s pojasnili 7. februarja 2013, in zahtevala, naj se ji v skladu s pogodbo izplača preostanek iz naslova finančne pomoči ESRR v višini 737.488,86 EUR.

27 Agencija je zaradi likvidnostnih težav družbe Liepājas Metalurgs, s katerimi se je ta soočala od začetka leta 2013, in dejstva, da je bila dejavnost družbe EMM neposredno odvisna od dejavnosti družbe Liepājas Metalurgs, izrazila svojo zaskrbljenost glede zmožnosti družbe EMM, da izpolni svoje pogodbene obveznosti, in sicer ohraniti obseg proizvodnje industrijskega plina na minimalni ravni približno 50,5 milijona kubičnih metrov na leto, in zagotoviti povprečno povečanje prometa za vsaj 20 % v prvih dveh letih po koncu projekta. Agencija je zato izplačilo finančne pomoči začasno ustavila.

28 Zoper družbo Liepājas Metalurgs je bil 12. novembra 2013 uveden postopek zaradi insolventnosti.

29 Agencija je z dopisom z dne 28. julija 2014 družbo EMM pozvala k predložitvi dokumentov v zvezi s podatki o izvedbi projekta, in navedla, da bo verjetno začela postopek odstopa od pogodbe.

30 Ker je dejavnost družbe Liepājas Metalurgs prevzela družba AS „KVV Liepājas Metalurgs“, je družba EMM lahko ponovno začela opravljati svojo dejavnost, o čemer je obvestila agencijo.

31 Agencija je 31. marca 2016 družbi EMM poslala dopis, v katerem jo je ob sklicevanju na položaj družbe Liepājas Metalurgs obvestila o enostranski razvezi pogodbe, ker je družba EMM med izvajanjem projekta storila resne nepravilnosti, zlasti s tem, da je bistveno odstopala od zavez, ki jih je sprejela, ker ni ohranila redne proizvodne dejavnosti, za katero se je zavezala.

32 Družba EMM je pri predložitvenem sodišču, Rēzeknes tiesa (sodišče prve stopnje v Rēzekneju, Latvija), proti agenciji vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se ugotovi, da obvestilo o razvezi pogodbe zoper njo ne učinkuje. Družba EMM trdi, da je agencija z izjavo o enostranskem odstopu od pogodbe delovala v nasprotju z načelom dobre vere, ker sama ni kršila svojih pogodbenih obveznosti in ker ni sporno, da je finančno pomoč, ki jo je prejela, uporabila za opravljanje dejavnosti, povezanih z izvajanjem projekta.

33 Agencija trdi, da se finančne težave družbe Liepājas Metalurgs in prekinitev njene gospodarske dejavnosti ne bi smele šteti za nepredvidljivo okoliščino v smislu člena 1774 civilnega zakonika.

34 Po njenem mnenju je treba položaj iz postopka v glavni stvari opredeliti kot „nepravilnost“ v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 in člena 2(1) odredbe sveta ministrov št. 740 z dne 10. avgusta 2010, tako da je bila upravičena zahtevati vračilo že izplačanih finančnih sredstev v skladu s postopkom, določenim v tej odredbi.

35 Zato je agencija pri predložitvenem sodišču proti družbi EMM vložila nasprotno tožbo za vračilo celotnega zneska že izplačane finančne pomoči, to je 2.212.511,14 EUR, skupaj z zamudnimi obrestmi, zapadlimi za obdobje od 18. aprila 2016 do 14. februarja 2017, ki znašajo 670.390,53 EUR.

36 Družba EMM trdi, da se Uredba št. 1083/2006, ki določa, da je nepravilnost „kakršna koli kršitev določbe zakonodaje [Unije], ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta“, v tem primeru ne uporablja. Trdi, da položaj, v katerem ni mogla uporabljati proizvodnega obrata za svojo gospodarsko dejavnost, ni posledica delovanja ali opustitve, za katero je odgovorna, temveč je posledica prekinitve dejavnosti družbe Liepājas Metalurgs.

37 Predložitveno sodišče meni, da obstaja dvom o natančnem obsegu pojma „nepravilnost“ v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006.

38 V teh okoliščinah je Rēzeknes tiesa (sodišče prve stopnje v Rēzekneju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 2, točka 7, Uredbe Sveta št. 1083/2006 razlagati tako, da je treba položaj, v katerem upravičenec do financiranja v upoštevnem obdobju ni zmožen doseči predvidene ravni prometa, ker je v tem času prišlo do insolventnosti ali do prekinitve gospodarske dejavnosti njegovega edinega partnerja, šteti za delovanje ali opustitev gospodarskega subjekta (upravičenca do financiranja), ki škoduje ali bi lahko škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

39 Estonska vlada in Evropska komisija trdita, ne da bi se formalno sklicevali na nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, da nekateri elementi dejanskega in pravnega okvira spora o glavni stvari, kot ga je opisalo predložitveno sodišče, niso dovolj natančni. Zlasti naj iz predložitvene odločbe ne bi bilo dovolj jasno razvidno, ali je družba EMM dejansko opravljala dejavnost, predvideno v okviru projekta, niti kateri pogoji so morali biti izpolnjeni, da bi se ta projekt štel za dokončan.

40 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim razlago prava Unije, ki jo potrebujejo za rešitev obravnavanih sporov (sodba z dne 5. julija 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, točka 16 in navedena sodna praksa).

41 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso, ki se zdaj odraža v členu 94 Poslovnika Sodišča, se z nujnostjo razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejanske možnosti, ki so bile podlaga za ta vprašanja. V predložitveni odločbi morajo poleg tega biti navedeni jasni razlogi, iz katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Unije in iz katerih

je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje (sodba z dne 30. aprila 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, točka 43 in navedena sodna praksa).

42 Vendar v duhu sodelovanja, ki je v okviru postopka za predhodno odločanje prisoten v odnosih med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, to, da predložitveno sodišče ni predhodno navedlo nekaterih ugotovitev, ne vodi nujno do nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, če Sodišče kljub tem pomanjkljivostim ob upoštevanju elementov iz spisa meni, da lahko predložitvenemu sodišču poda koristen odgovor (sodba z dne 27. oktobra 2016, Audace in drugi, C-114/15, EU:C:2016:813, točka 38 in navedena sodna praksa).

43 Čeprav bi bilo v obravnavanem primeru zagotovo koristno, da bi predložitveno sodišče podrobneje opredelilo natančno zakonsko ali pogodbeno določbo, iz katere izhaja obveznost, na katero se nanaša njegovo vprašanje, in ki se nanaša na to, da je družba EMM v upoštevnem obdobju ustvarila neki promet, to ne spremeni dejstva, da glede na naravo in obseg določbe prava Unije, katere razlaga se zahteva, ta nenatančnost ne pomeni ovire za zadostno razumevanje okvira, v katerega je umeščeno to vprašanje. Namreč, iz elementov, ki jih ima na voljo Sodišče, je zlasti razvidno, da je odločitev v sporu o glavni stvari odvisna od tega, ali je mogoče družbi EMM očitati nepravilnost v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006. Vendar kljub zgoraj navedeni nenatančnosti, navedbe, ki jih je podalo predložitveno sodišče v zvezi z dejanskim in pravnim okvirom, omogočajo presoditi obseg tega vprašanja in navedenemu sodišču dati odgovor, ki bi mu lahko koristil, kot to potrjujejo tudi pisna stališča latvijske in estonske vlade ter Komisije.

44 Zato je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vsebinska presoja

45 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da je treba za „nepravilnost“ v smislu te določbe šteti položaj, v katerem upravičenec do subvencije iz ESRR v upoštevnem obdobju ne dosega ravni prometa, določene v okviru projekta, za katerega je bilo odobreno financiranje, zaradi insolventnosti ali prekinitve dejavnosti njegovega edinega poslovnega partnerja.

46 Najprej je treba opozoriti, da Uredba št. 1083/2006 v členu 1 med drugim določa pravila upravljanja, spremljanja in nadzora operacij, ki se financirajo iz skladov, na podlagi delitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo (sodba z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 39).

47 Poleg tega je v uvodni izjavi 65 Uredbe št. 1083/2006 navedeno, da bi v skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti države članice morale imeti glavno odgovornost za izvajanje in nadzor posegov skladov, določenih s to uredbo.

48 Države članice so s prevzemanjem takšnega nadzora glavni poroki za učinkovito in redno porabo sredstev Unije, in tako prispevajo k ustreznemu izvrševanju splošnega proračuna Unije (glej po analogiji sodbo z dne 3. septembra 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, točka 44).

49 Zato so v skladu s členom 70(1) Uredbe št. 1083/2006 države članice odgovorne zlasti za upravljanje in nadzor operativnih programov ter odkrivanje njihovih nepravilnosti.

50 Pojem „nepravilnost“ je opredeljen v členu 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 kot kakršna koli kršitev določbe zakonodaje Unije, ki je posledica delovanja ali opustitve gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Unije.

51 Za obstoj take nepravilnosti morajo biti torej izpolnjeni trije elementi, in sicer, prvič, obstoj kršitve prava Unije, drugič, dejstvo, da je ta kršitev posledica delovanja ali opustitve gospodarskega subjekta, in tretjič, obstoj dejanske ali potencialne škode za proračun Unije.

52 Prvič, glede obstoja kršitve prava Unije je treba najprej pojasniti, da se člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 ne nanaša le na kršitve določbe prava Unije, ampak se nanaša tudi na kršitve določb nacionalnega prava, ki se uporabljajo za operacije, financirane iz strukturnih skladov, in tako prispevajo k zagotavljanju pravilne uporabe prava Unije s področja upravljanja projektov, ki se financirajo iz teh skladov Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točki 37 in 43).

53 Po eni strani namreč člen 56(4) Uredbe št. 1083/2006 določa, da se ob upoštevanju izjem, ki jih določajo posebne uredbe za vsak sklad, pravila o upravičenosti izdatkov določijo na nacionalni ravni. Po drugi strani člen 60(a) te uredbe določa, da mora pristojni organ upravljanja zagotoviti, da so operacije, izbrane za financiranje, v celotnem obdobju izvajanja v skladu s pravili Unije in veljavnimi nacionalnimi pravili (sodba z dne 6. decembra 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, točka 55).

54 Poleg tega je treba spomniti, da subvencijski sistem, izoblikovan v zakonodaji Unije, med drugim temelji na tem, da upravičenec za pridobitev pravice do finančne pomoči izpolni določene pogoje. Zato morajo pristojni nacionalni organi v okviru postopkov, določenih v okviru nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora, zagotoviti, da se bo zadevni upravičenec sredstev zavezal k izpolnitvi svojih obveznosti. Zato lahko ti nacionalni organi zahtevajo, da upravičenec sprejme tako zavezo za izvedbo svojega projekta, preden se navedeni projekt vključi v zadevno pomoč (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, točke od 56 do 58 in navedena sodna praksa). Poleg tega iz člena 60(b) Uredbe št. 1083/2006 izhaja, da organ upravljanja preverja dobavo sofinanciranih proizvodov in storitev.

55 V postopku v glavni stvari, kot je navedeno v vprašanju za predhodno odločanje, upravičenec do financiranja iz naslova ESRR v upoštevnem obdobju ni dosegel ravni prometa, predvidene v okviru projekta, za katerega je bilo odobreno sofinanciranje.

56 Tako je očitno, da v nasprotju s tem, kar določa člen 60(b) Uredbe št. 1083/2006, sofinancirani proizvodi ali storitve niso bili v celoti dobavljeni, in zato upravičenec ni izpolnil obveznosti, ki mu daje pravico do prejemanja predvidene finančne pomoči v skladu s pravom Unije in veljavnim nacionalnim pravom.

57 Drugič, v zvezi z dejstvom, da mora takšna kršitev prava Unije ali veljavnega nacionalnega prava izhajati iz „delovanja ali opustitve gospodarskega subjekta“, je treba poudariti, da v besedilu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 ni pojasnjeno, ali je takšno delovanje oziroma opustitev, in nazadnje „nepravilnost“ v smislu te določbe, subjektivni element, ki se nanaša na namero ali malomarnost, ki ju je mogoče pripisati zadevnemu gospodarskemu subjektu.

58 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodba z dne 2. julija 2020, Magistrat der Stadt Wien (Veliki hrček), C-477/19, EU:C:2020:517, točka 23 in navedena sodna praksa).

59 V zvezi s sobesedilom, v katero je umeščen člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, je treba upoštevati dejstvo, da je besedilo te določbe zelo podobno besedilu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. V zvezi s tem, ker sta ti uredbi del istega normativnega dela, ki zagotavlja dobro upravljanje sredstev Unije in zaščito njenih finančnih interesov, je Sodišče presodilo, da je treba pojem „nepravilnost“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 in člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati enotno (sodba z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 34).

60 Člena 4 in 5 Uredbe št. 2988/95 razlikujeta med, na eni strani, splošnim pojmom „nepravilnost“ in, na drugi strani, pojmom „namerna nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti“, to je bistvena nepravilnost, ki lahko pripelje do upravnih sankcij (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 122 in navedena sodna praksa).

61 Podobno člen 28(1)(e) Uredbe št. 1828/2006 v povezavi s členom 27(c) te uredbe, ki določa podrobna pravila za izvajanje Uredbe št. 1083/2006 in zato z njim tvori celoto, vztraja pri „namerni“ naravi ravnanja, zaradi katerega je prišlo do nepravilnosti, ki vključuje sum goljufije, pri čemer ta pojem tako predstavlja neki drug primer bistvene nepravilnosti, kot je tista, ki je navedena v prejšnji točki.

62 Glede na, po eni strani, navedeno razlikovanje na zakonodajni ravni in, po drugi strani, dejstvo, da opredelitev pojma „nepravilnost“ iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 ne vsebuje nobenega pojasnila glede namernega ali malomarnega ravnanja zadevnega upravičenca, take narave ni mogoče šteti za element, ki je nujno potreben, da bi se lahko ugotovila nepravilnost v smislu te določbe.

63 Ta razlaga je potrjena s ciljem Uredbe št. 1083/2006, navedenim v točki 48 te sodbe, ki zajema zagotavljanje pravilne in učinkovite porabe sredstev iz skladov zaradi varstva finančnih interesov Unije. Ob upoštevanju takega cilja je treba namreč pojem nepravilnosti iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati široko.

64 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da je Sodišče že večkrat pojasnilo, da obveznost vračila koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnosti, ne pomeni sankcije, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi, ki izhaja iz predpisov Unije, niso bili spoštovani, zaradi česar pridobljena korist ni upravičena (sodba z dne 26. maja 2016, Județul Neamț in Județul Bacău, C-260/14 in C-261/14, EU:C:2016:360, točka 50 in navedena sodna praksa).

65 Iz teh preudarkov izhaja, da je gospodarski subjekt, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, sicer kršil obveznost, ki mu daje pravico do prispevkov iz skladov, zaradi insolventnosti ali prekinitve dejavnosti njegovega edinega poslovnega partnerja, vendar ta okoliščina sama po sebi ne preprečuje, da bi bilo tako kršitev mogoče šteti za „nepravilnost“ v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, če dokaz kakršne koli namernosti ali malomarnosti upravičenca ni nujen za obstoj take nepravilnosti.

66 Tretjič, v zvezi z obstojem škode, povzročene proračunu Unije zaradi takšne opustitve, iz člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 izhaja, da kršitev prava Unije ali nacionalnega prava, ki se uporablja za operacije, financirane iz skladov, pomeni „nepravilnost“ v smislu te določbe, če zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi lahko škodovala splošnemu proračunu Unije.

67 V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da se dokaz obstoja natančnega finančnega vpliva ne zahteva. Zadostuje namreč že to, da možnost vpliva na proračun zadevnih skladov ni izključena (glej v tem smislu sodbo z dne 6. decembra 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, točki 60 in 61 ter navedena sodna praksa).

68 V obravnavanem primeru dejstvo, da upravičenec ni opravil naloženega minimalnega obsega dejavnosti, in na katero se nanaša vprašanje za predhodno odločanje, pomeni, da je bilo sofinanciranje, ki ga je Unija odobrila v zameno za zagotavljanje takega minimalnega obsega, nujno vsaj deloma neupravičeno izplačano. Zato taka kršitev prava Unije ali nacionalnega prava, ki se uporablja, ki naj bi izhajala iz opustitve, ki jo je mogoče pripisati upravičencu, lahko škodi splošnemu proračunu Unije.

69 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je v obravnavanem primeru družbi EMM mogoče očitati „nepravilnost“ v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Če pa se ugotovi nepravilnost, to praviloma povzroči odvzem neupravičeno pridobljene koristi v skladu s členom 4(1) Uredbe št. 2988/95.

70 V postopku v glavni stvari se je, kot je razvidno iz točke 33 te sodbe, očitno sklicevalo na obstoj nepredvidljivih okoliščin, katerih priznanje na podlagi nacionalnega prava bi lahko posledično preprečilo vračilo zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani upravičencu iz naslova ESRR.

71 Ne da bi se bilo treba v zvezi s tem izreči, je treba na eni strani poudariti, da morajo države članice v skladu s členom 70(1)(b) Uredbe št. 1083/2006 izterjati neupravičeno plačane zneske, po potrebi skupaj z zamudnimi obrestmi, in da je po drugi strani v skladu s členom 70(2) te uredbe zadevna država članica odgovorna za to, da v splošni proračun Unije vrne zneske, ki so bili upravičencu neupravičeno izplačani, kadar jih ni mogoče izterjati, če se ugotovi, da je ta nemožnost posledica napake ali malomarnosti te države članice.

72 Poleg tega morajo države članice, kadar nepravilnost pomembno vpliva na naravo ali pogoje za izvedbo operacije, na podlagi člena 98(1) Uredbe št. 1083/2006 izvesti finančni popravek. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 88 sklepnih predlogov, ta v skladu z odstavkom 2 tega člena zajema preklic celote ali dela javnega prispevka operativnemu programu, države članice pa morajo za določitev obsega tega popravka upoštevati naravo in resnost nepravilnosti ter finančno izgubo, ki izhaja iz tega za zadevni sklad.

73 Glede na vse navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da se za „nepravilnost“ v smislu te določbe lahko šteje položaj, v katerem upravičenec do subvencije iz ESRR v upoštevnem obdobju ne dosega ravni prometa, določene v okviru operacije, za katero je bilo odobreno financiranje, zaradi insolventnosti ali prekinitve dejavnosti njegovega edinega poslovnega partnerja.

Stroški

74 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 2, točka 7, Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010, je treba razlagati tako, da se za „nepravilnost“ v smislu te določbe lahko šteje položaj, v katerem upravičenec do subvencije iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v upoštevnem obdobju ne dosega ravni prometa, določene v okviru operacije, za katero je bilo odobreno financiranje, zaradi insolventnosti ali prekinitve dejavnosti njegovega edinega poslovnega partnerja.

Podpisi