Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

22. studenoga 2018.*

„EFJP – Izdaci isključeni iz financiranja – Posebne mjere kojima se pogoduje najudaljenijim regijama – Članak 12. točka (c) Uredbe (EZ) br. 247/2006 – Tehnička pomoć – Praćenje – Postupovna jamstva – Legitimna očekivanja”

U predmetu T-31/17,

Portugalska Republika, koju zastupaju L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Saraiva de Almeida i A. Tavares de Almeida, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju B. Rechena i A. Sauka, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje Provedbene odluke Komisije (EU) 2016/2018 od 15. studenoga 2016. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2016., L 312, str. 26.), u dijelu u kojem se njome od navedenog financiranja u odnosu na Portugalsku Republiku isključuju iznosi od 460 202,73 eura i 200 000 eura (proračunska stavka 6701)

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Gervasoni, predsjednik, K. Kowalik-Bańczyk (izvjestiteljica) i C. Mac Eochaidh, suci,

tajnik: I. Dragan, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portugalski

Presudu

Okolnosti spora

1 U okviru programa koji se posebno odnose na udaljenost i otočni položaj Madeire i Azora (POSÉIMA), autonomne regije Azori i Madeira (Portugal) od 1992. koriste posebne mjere u korist lokalne poljoprivredne proizvodnje. Od financijske godine 2007. te su mjere bile objedinjene u program potpore uspostavljen u skladu s odredbama članka 9. Uredbe Vijeća (EZ) br. 247/2006 od 30. siječnja 2006. o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije (SL 2006., L 42, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 21., str. 101.). U tu je svrhu Portugalska Republika izradila nacrt općeg programa, koji je ocijenjen i koji je odobrila Europska komisija u skladu s člankom 24. stavcima 1. i 2. iste uredbe (u daljnjem tekstu: opći program).

2 Portugalska Republika je 30. rujna 2008. na temelju članka 49. Uredbe Komisije (EZ) br. 793/2006 od 12. travnja 2006. o utvrđivanju određenih detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 247/2006 (SL 2006., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 21., str. 120.), Komisiji dostavila nacrt izmjene općeg programa. Taj je nacrt revidiran 27. siječnja 2009., a predviđao je uvođenje, u okviru potprograma za autonomnu regiju Azore, nove mjere za financiranje studija, demonstracijskih projekata, izobrazbe i mjera tehničke pomoći.

3 Odlukom C(2009) 1364 *final* od 3. ožujka 2009. (u daljnjem tekstu: odluka od 3. ožujka 2009.) Komisija je odobrila izmjene općeg programa koje je podnijela Portugalska Republika.

4 U skladu s tim, u Prilog I. potprogramu za autonomnu regiju Azore uključena je nova točka 4.6., koja glasi kako slijedi:

„4.6. Financiranje studija, demonstracijskih projekata, izobrazbe ili mjera tehničke pomoći

Pravni okvir

Članak 50. Uredbe […] br. 793/2006 […] predviđa financiranje studija, demonstracijskih projekata, izobrazbe i mjera tehničke pomoći […]

Ciljevi

Ovom se mjerom nastoje stvoriti uvjeti za učinkovito provođenje aktivnosti pripreme, koordinacije, informiranja, upravljanja, kontrole, praćenja i evaluacije potprograma [za] autonomnu regiju Azore.

Opis

Mjera mora uključiti prihvatljive aktivnosti koje provode subjekti koji su odgovorni za različite funkcije potrebne za dobro upravljanje i izvršenje [potprograma za autonomnu regiju Azore).

[…]

Na temelju te odredbe autonomna regija Azori želi dobiti potrebna sredstva kako bi se zadovoljile potrebe za sve sudionike u [potprogramu za autonomnu regiju Azore).

Korisnici

- Upravljačka tijela.

Prihvatljivi rashodi i program potpore

Smatrat će se prihvatljivima i financirati do 100 % troškovi koji se odnose na izdatke povezane s:

- kupnjom i održavanjem robe i opreme,
- nabavom usluga,
- provođenjem studija i revizija,
- razvojem i širenjem informacija i reklama

i koji se mogu izravno pripisati aktivnostima pripreme, koordinacije, informiranja, upravljanja, kontrole, praćenja i evaluacije [potprograma za autonomnu regiju Azore).”

5 U okviru te mjere portugalska su tijela imala različite izdatke koje je financirala Europska unija, u ukupnom iznosu od 460 202,73 eura za financijsku godinu 2012. i od 200 000 eura za financijsku godinu 2013.

6 Za financijsku godinu 2012. dotični su se izdaci odnosili na nabavu četiriju terenskih vozila (94 407,56 eura), na plaće osoblja nadležnog za kontrole na terenu (69 977,11 eura), na izdatke povezane s informacijskim sustavom, na sustav pristupa, na protupožarni sustav i na terensko vozilo (53 059,65 eura), na nabavu 22 računala i zaslona te triju prijenosnih računala (14 446 eura) i, naposljetku, na plaću jedanaest tehničara i jednog direktora službe (228 312,41 euro).

7 Za financijsku godinu 2013. dotični rashodi odnosili su se na plaću deset tehničara i jednog direktora službe (199 095,92 eura) kao i na naknade za troškove putovanja tog direktora (904,08 eura).

8 Nakon ispitnog postupka Komisija je pokrenula postupak potvrde o sukladnosti na temelju članka 31. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.).

9 Dopisom od 5. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: dopis od 5. prosinca 2013.) Komisija je dostavila nadležnim portugalskim tijelima svoje zaključke na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL 2006., L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.). Tom prilikom Komisija je utvrdila da je predmet dotičnih izdataka u cijelosti bilo financiranje osoblja i opreme potrebne za preglede koje su portugalska tijela provodila u okviru općeg programa. Prema tome, Komisija je smatrala da, zbog neusklađenosti s odredbama članka 13. Uredbe br. 1290/2005, s jedne strane, te članka 12. točke (c) i članka 25. Uredbe br. 247/2006, s druge strane, ti se izdaci ne mogu financirati u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP).

10 Dopisom od 7. travnja 2014. portugalska su tijela izrazila svoje neslaganje s Komisijinim stajalištem jer su, prema njihovu mišljenju, dotični izdaci prihvatljivi za financiranje Unije na temelju članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

11 Tijekom bilateralnog sastanka koji je održan 4. lipnja 2014. Komisija i portugalska tijela zadržala su svoja stajališta. Nakon tog sastanka Komisija je obavijestila nadležna portugalska tijela da smatra da na temelju odluke od 3. ožujka 2009. nisu mogla nastati legitimna očekivanja u pogledu prihvatljivosti dotičnih izdataka.

12 Dopisom od 22. prosinca 2014. portugalska nadležna tijela ponovila su svoje neslaganje s Komisijinim stajalištem.

13 Komisija je 12. srpnja 2016. službeno dostavila svoje zaključke nadležnim portugalskim tijelima, u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe br. 885/2006. Tom je prilikom Komisija ponovno zaključila da su dotični izdaci neprihvatljivi na temelju članka 13. Uredbe br. 1290/2005 i članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006. Komisija je stoga predložila da se iz financiranja Unije isključi ukupni iznos od 660 202,73 eura.

14 Komisija je 15. studenoga 2016. donijela Provedbenu odluku (EU) 2016/2018 o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2016., L 312, str. 26.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Što se tiče Portugalske Republike, Komisija je među ostalim iz financiranja Unije isključila iznose od 460 202,73 eura i od 200 000 eura (proračunska stavka 6701), koji odgovaraju dotičnim izdacima.

Postupak i zahtjevi stranaka

15 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 20. siječnja 2017. Portugalska Republika pokrenula je ovaj postupak.

16 Komisija je podnijela odgovor na tužbu tajništvu Općeg suda 27. ožujka 2017.

17 Portugalska Republika podnijela je repliku 16. svibnja 2017., a Komisija odgovor na repliku 28. lipnja 2017.

18 U okviru mjera upravljanja postupkom, koje su donesene na temelju članka 89. stavka 3. točaka (a) i (d) Poslovnika, Opći je sud strankama postavio pitanja i od njih zatražio da dostave dokumente. Stranke su se odazvale na taj zahtjev u određenom roku.

19 Portugalska Republika od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku u dijelu u kojemu se njome iz financiranja Unije isključuju iznosi od 460 202,73 eura i 200 000 eura;

– naloži Komisiji snošenje troškova;

20 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži Portugalskoj Republici snošenje troškova.

Pravo

21 U prilog osnovanosti svoje tužbe Portugalska Republika ističe tri tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja, drugi, članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 i, treći, članka 11. stavka 1. Uredbe br. 885/2006.

22 Opći sud smatra da je potrebno najprije ispitati treći tužbeni razlog, koji se odnosi na bitne formalne povrede, zatim drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi pravila sekundarnog prava Unije i, naposljetku, prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi općeg načela prava Unije.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 11. stavka 1. Uredbe br. 885/2006

23 Portugalska Republika tvrdi da je Komisija povrijedila članak 11. stavak 1. Uredbe br. 885/2006 uputivši joj prvi dopis koji nije bio dovoljno obrazložen. Naime, s jedne strane, u dopisu od 5. prosinca 2013. ne iznose se razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da su dotični izdaci nastali u svrhu provedbe mjera nadzora. S druge strane, u tom se dopisu ne navodi zašto svaki od dotičnih izdataka pojedinačno ne bi mogao imati koristi od financiranja EFJP-a.

24 Komisija osporava argumente Portugalske Republike.

25 Uvodno, valja navesti da u skladu s člankom 23. stavkom 1. Uredbe br. 247/2006 posebne mjere u području poljoprivrede u korist najudaljenijih regija koje se poduzimaju na temelju te uredbe predstavljaju intervencije namijenjene reguliranju poljoprivrednih tržišta u smislu članka 3. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1290/2005. Slijedom toga, izdaci koje financira Unija na temelju Uredbe br. 247/2006 uglavnom su izdaci EFJP-a navedeni u članku 3. Uredbe br. 1290/2005 i stoga podliježu svim odredbama te uredbe koje se primjenjuju na izdatke tog fonda.

26 Iz toga slijedi da, kad Komisija namjerava isključiti iz financiranja Unije određene izdatke nastale za države članice na temelju Uredbe br. 247/2006, ona se mora pridržavati postupka potvrde o sukladnosti predviđenog člankom 31. Uredbe br. 1290/2005, čiji se način primjene određuje člankom 11. Uredbe br. 885/2006.

27 U tom pogledu, valja podsjetiti da se konačna odluka povezana s usklađenosti treba donijeti nakon provođenja posebnog kontradiktornog postupka tijekom kojeg dotične države članice trebaju raspolagati svim jamstvima potrebnima za iznošenje svojeg stajališta (vidjeti po analogiji presudu od 14. prosinca 2000., Njemačka/Komisija, C-245/97, EU:C:2000:687, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

28 Dakle, članak 11. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 885/2006 predviđa da, ako nakon istrage Komisija smatra da izdaci nisu ostvareni u skladu s pravilima Unije, dostavlja svoje nalaze predmetnoj državi članici.

29 Prema sudskoj praksi, pisani podnesak u smislu te odredbe treba dotičnoj državi članici omogućiti potpuno razumijevanje Komisijinih napomena da bi mogla ispuniti svoju zadaću upozorenja dodijeljenu dotičnom odredbom (vidjeti po analogiji presudu od 3. svibnja 2012., Španjolska/Komisija, C-24/11 P, EU:C:2012:266, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

30 Slijedi da članak 11. stavak 1. Uredbe br. 885/2006 zahtijeva da se nepravilnost koja se stavlja na teret dotičnoj državi članici dovoljno precizno navede u pisanoj obavijesti navedenoj u prvom stavku te odredbe (vidjeti po analogiji presudu od 3. svibnja 2012., Španjolska/Komisija, C-24/11 P, EU:C:2012:266, t. 28.).

31 U tim okolnostima, valja ispitati udovoljava li dopis od 5. prosinca 2013. zahtjevima iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 885/2006 te predstavlja li stoga redovnu obavijest donesenu primjenom navedene odredbe.

32 U ovom slučaju valja utvrditi da, kao što to ističe Komisija, kao prvo, dopis od 5. prosinca 2013. navodi tekstove koje je primijenila, odnosno članak 13. Uredbe br. 1290/2005, s jedne strane, i članak 12. točku (c) te članak 25. Uredbe br. 247/2006, s druge strane. Kao drugo, taj dopis podsjeća na predmet mjere iz točke 4.6. Priloga I. potprograma za autonomnu regiju Azore kao i kategorije prihvatljivih izdataka za financiranje sredstvima Unije navedene tom mjerom. Kao treće, u istom se dopisu određuju izdaci koje je Komisija razmotrila navodeći za svaki od njih dotičnu financijsku godinu, tijelo odgovorno za izdatak te predmet i iznos tog izdatka. Kao četvrto, u navedenom se dopisu napominje da „su svi [dotični] izdatci upotrijebljeni za financiranje osoblja i opreme potrebne za preglede koje su provela [portugalska tijela] u vezi s programom [potpore]”. Kao peto, u njemu se objašnjava da se

izdaci tijela država članica u okviru njihovih administrativnih obveza i kontrola odnose na glavnu djelatnost agencija za plaćanja, tako da ti izdaci ne mogu biti na teret EFJP-a. Kao šesto, u tom se dopisu zaključuje o neprihvatljivosti dotičnih izdataka za financiranje EFJP-a zbog njihove neusklađenosti s odredbama članka 13. Uredbe br. 1290/2005, s jedne strane, te članka 12. točke (c) i članka 25. Uredbe br. 247/2006, s druge strane.

33 U tim okolnostima, dopis od 5. prosinca 2013. dovoljno precizno navodi prirodu i razloge nepravilnosti za koje se tereti Portugalska Republika i omogućuje toj državi članici potpuno razumijevanje Komisijinih prigovora. Posljedično, taj dopis u konkretnom slučaju ispunjava svoju funkciju upozorenja u okviru postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

34 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje dvama prigovorima koje je Portugalska Republika posebno iznijela u pogledu dopisa od 5. prosinca 2013.

35 Naime, s jedne strane, što se tiče prigovora koji se temelji na tome da se u tom dopisu ne iznose razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da su dotični izdaci nastali u svrhu provedbe aktivnosti kontrole, valja istaknuti da iz samog teksta jednog od dotičnih izdataka, odnosno iznosa od 69 977,11 eura koji odgovara „plaćama osoblja nadležnog za kontrole na terenu" isplaćenog tijekom financijske godine 2012., proizlazi da je vezan za provedbu aktivnosti kontrole. Osim toga, iako je Portugalska Republika bila vrlo dobro upoznata s prirodom dotičnih izdataka i da je kasnije, posebno tijekom bilateralnog sastanka od 4. lipnja 2014., priznala da su ti izdaci nastali u sklopu aktivnosti kontrole, nedostatak detaljnijih objašnjenja u dopisu od 5. prosinca 2013., posebno u pogledu iznosa osim onog prethodno navedenoga od 69 977,11 eura, u ovom slučaju nije spriječio Portugalsku Republiku da iznese svoje stajalište i ospori osnovanost financijskog ispravka koji je predložila Komisija.

36 S jedne strane, što se tiče prigovora koji se temelji na tome da se u dopisu od 5. prosinca 2013. ne preciziraju razlozi zbog kojih svaki od dotičnih izdataka pojedinačno ne može koristiti financiranje EFJP-a, valja odgovoriti da se, kad se razlog neprihvatljivosti odnosi na kategoriju ili skupinu izdataka, Komisija može ograničiti na općenito obrazloženje za sve dotične izdatke (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 15. veljače 2007., BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, t. 37.). Međutim, valja istaknuti da je u dopisu od 5. prosinca 2013. Komisija smatrala da je predmet dotičnih izdataka u cijelosti financiranje osoblja i opreme potrebne za provedbu aktivnosti kontrole i da, s obzirom na to da su ti izdaci bili dio glavne aktivnosti nacionalnih tijela, oni nisu bili prihvatljivi za Unijino financiranje. U tim okolnostima i s obzirom na činjenicu da, prema dopisu od 5. prosinca 2013., svi dotični izdaci imaju isti predmet, ne može se prigovoriti Komisiji da je općenito obrazložila svoje prigovore u odnosu na Unijino financiranje takvih izdataka.

37 Iz prethodno navedenog proizlazi da dopis od 5. prosinca 2013. ispunjava zahtjeve iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 885/2006.

38 Stoga treći tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006

39 Portugalska Republika smatra da se pobijanom odlukom krši članak 12. točka (c) Uredbe br. 247/2006, koji omogućuje financiranje mjera tehničke pomoći povezanih s provedbom programa potpore. Međutim, mjere kontrole, s jedne strane, predstavljaju vrstu mjera tehničke pomoći i, s druge strane, potrebne su za provedbu svakog programa potpore. Iz toga slijedi da su, odstupajući od članka 13. Uredbe br. 1290/2005, izdaci nacionalnih tijela u vezi s administrativnim troškovima i troškovima osoblja prihvatljivi za financiranje Unije ako su, kao u ovom slučaju, nastali u okviru aktivnosti kontrole i u okviru programa potpore.

40 Komisija osporava argumente Portugalske Republike.

41 Uvodno, valja navesti da među strankama nije sporno da su dotični izdaci nastali u svrhu financiranja osoblja i opreme potrebnih portugalskim tijelima za provedbu aktivnosti kontrole koje se osobito sastoje od pregleda provedenih u okviru potprograma za autonomnu regiju Azore. Osim toga, iz spisa, a osobito iz dopisa od 5. prosinca 2013. i dopisa portugalskih tijela od 7. travnja 2014. te iz usmenih pojašnjenja stranaka tijekom rasprave proizlazi da portugalska tijela koja su provodila te aktivnosti kontrole i imala koristi od dotičnih izdataka nisu bila agencija sa sjedištem u Lisabonu (Portugal), nego druga upravna tijela na Azorima.

42 Stoga se rasprava među strankama ne odnosi na prirodu i predmet dotičnih izdataka, već samo na isključivo pravno pitanje jesu li ti rashodi prihvatljivi za Unijino financiranje na temelju članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

43 U tom pogledu, valja podsjetiti da uredbe br. 247/2006 i 793/2006 predviđaju posebne mjere u području poljoprivrede u korist najudaljenijih regija.

44 Konkretno, potrebno je najprije istaknuti da je člankom 12. točkom (c) Uredbe br. 247/2006 određeno da program potpore sadržava, među ostalim, „opis osmišljenih mjera, a naročito sustave potpore za provedbu programa i, prema potrebi, podatke o potrebnim studijama, demonstracijskim projektima, izobrazbi ili tehničkoj pomoći, koji su u vezi s pripremom, provedbom ili prilagođavanjem dotičnih mjera”.

45 Nadalje, članak 25. treća alineja Uredbe br. 247/2006 predviđa donošenje detaljnih pravila primjene iste uredbe u odnosu na „studije, demonstracijske projekte, izobrazbu i tehničku pomoć iz članka 12. točke (c) [navedene uredbe]”.

46 Naposljetku, članak 50. Uredbe br. 793/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu predviđenih u članku 25. trećoj alineji Uredbe br. 247/2006 propisuje da „[i]znos namijenjen financiranju studija, demonstracijskih projekata, izobrazbe i mjera tehničke pomoći, koji su predviđeni programom odobrenim u skladu s člankom 24. stavkom 2. Uredbe […] br. 247/2006 […] ne smije premašiti 1 % ukupnih financijskih sredstava dodijeljenih za pojedini program”.

47 Iz svih tih odredaba proizlazi da su studije, demonstracijski projekti, izobrazba i mjere tehničke pomoći iz članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 iz programa potpore za najudaljenije regije u načelu prihvatljivi za financiranje sredstvima Unije, pod uvjetom, među ostalim, da su povezani s pripremom, provedbom ili prilagodbom mjera potpore.

48 Međutim, valja utvrditi da Uredba br. 247/2006 i Uredba br. 793/2006 ne sadržavaju nijednu odredbu kojom se utvrđuju različite vrste aktivnosti koje navode. Te uredbe osobito ne preciziraju uključuju li „mjere tehničke pomoći u vezi s provedbom mjere [potpore]” iz članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 mjere kontrole koje provode nacionalna tijela.

49 U tim okolnostima valja ispitati predstavljaju li, kao što to tvrdi Portugalska Republika, a Komisija osporava, mjere kontrole poput onih koje su provodila portugalska tijela mjere tehničke pomoći u vezi s provedbom mjere potpore u smislu članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

50 Na prvom mjestu, valja ispitati je li moguće, kako bi se ublažila nepreciznost uredaba br. 247/2006 i 793/2006, u ovom sporu primijeniti odredbu prava Unije koja sadržava definiciju pojma „tehnička pomoć” ili, u najmanju ruku, izvesti iz tog prava opću i međusektorsku definiciju tog pojma koja bi se mogla primijeniti u ovom sporu.

51 U tom pogledu Portugalska Republika se poziva, s jedne strane, na članak 5. točku (a) Uredbe br. 1290/2005 i, s druge strane, na članak 186. Delegirane uredbe (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL 2012., L 362, str. 1.) (SL,

posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 183.). Prema mišljenju Portugalske Republike, iz tih odredaba proizlazi da pojam „tehnička pomoć" uključuje mjere kontrole potrebne za provedbu programa potpore.

52 Međutim, iako je točno da svaka od odredaba na koje se poziva Portugalska Republika pojašnjava pojam „tehnička pomoć" i spominje, među ostalim, aktivnosti kontrole, nijedna od tih dviju odredbi nije primjenjiva u ovom sporu.

53 Naime, s jedne strane, člankom 5. točkom (a) Uredbe br. 1290/2005, iako se odnosi na mjere tehničke pomoći koje financiraju EFJP i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), uređuju se samo mjere tehničke pomoći koje se financiraju centralizirano i na inicijativu Komisije, odnosno za njezin račun. Iz toga slijedi da se ta odredba ne može primijeniti na mjere tehničke pomoći poput onih navedenih u točki 4.6. Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore, koje se, s obzirom na to da su provedene na inicijativu država članica, financiraju decentralizirano iz EFJP-a.

54 S druge strane, jedini cilj članka 186. Delegirane uredbe br. 1268/2012 jest definirati, u kontekstu javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava Unije, pojmove „subvencije [i] ugovori o tehničkoj pomoći sklopljeni s [Europskom investicijskom bankom (EIB) ili Europskim investicijskim fondom (EIF)]" i „bespovratna sredstva dodijeljena EIB-u ili EIF-u za mjere tehničke pomoći" iz, redom, članka 101. stavka 3. i članka 125. stavka 7. 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.). Iz toga proizlazi da se ta odredba ne odnosi na EFJP-ovo financiranje izdataka za tehničku pomoć država članica u kontekstu Uredbe br. 247/2006.

55 U tim okolnostima, eventualno uključivanje mjera kontrole među mjere tehničke pomoći iz članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 ne može proizaći samo iz primjene članka 5. točke (a) Uredbe br. 1290/2005 ili članka 186. Delegirane uredbe br. 1268/2012.

56 Osim toga, ispitivanje dvaju odredaba na koje se poziva Portugalska Republika te članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 pokazuje postojanje, u pravu Unije, odredaba kojima se na različit način opisuju mjere tehničke pomoći.

57 Konkretno, iz usporedbe tih različitih odredaba proizlazi da se mjere kontrole ne spominju sustavno među mjerama tehničke pomoći.

58 Stoga, iako članak 186. Delegirane uredbe br. 1268/2012 konkretno definira pojam „tehnička pomoć" i izričito, u tom pogledu, mjere evaluacije, revizije i kontrole potrebne za provedbu programa ili mjere, isto ne vrijedi ni za članak 5. Uredbe br. 1290/2005 ni za članak 12. točku (c) Uredbe br. 247/2006.

59 Naime, kao prvo, članak 5. Uredbe br. 1290/2005, naslovljen „Ostalo financiranje, uključujući tehničku pomoć", ograničava se na nabrajanje različitih vrsta mjera, ne definirajući pritom izričito pojam „tehnička pomoć". Osim toga, taj se članak istodobno odnosi na „pripremne aktivnosti, te potporu nadzoru, administrativnu i tehničku potporu" i „evaluaciju, reviziju i inspekcijske mjere". Također, taj članak navodi u točki (a) istodobno mjere koje se odnose na „tehničku i administrativnu pomoć" i one koje se odnose na „provedbu sustavâ kontrole". Dakle, članak 5. Uredbe br. 1290/2005 ne samo da ne spominje izričito mjere kontrole među mjerama tehničke pomoći, već naprotiv u dva navrata navodi mjere tehničke pomoći u užem smislu aktivnosti administrativne i tehničke podrške, s jedne strane, i aktivnosti kontrole, s druge strane, kao da predstavljaju dvije različite vrste djelovanja.

60 Kao drugo, članak 12. točka (c) Uredbe br. 247/2006 odnosi se samo na studije, demonstracijske projekte, izobrazbu i mjere tehničke pomoći. Isto vrijedi i za članak 25. treću alineju Uredbe br. 247/2006 i članak 50. Uredbe br. 793/2006. Stoga su u ovom sporu jedino primjenjive relevantne odredbe uredaba br. 247/2006 i 793/2006, koje ne spominju mjere evaluacije, revizije i kontrole.

61 U tim okolnostima, s obzirom nedosljednost između navedenih odredaba uredaba br. 1290/2005, 247/2006 i Delegirane uredbe br. 1268/2012, u pravu Unije i osobito u području EFJP-a, s jedne strane, ne postoji opća i međusektorska definicija pojma „tehnička pomoć" koja se može prenijeti u ovom predmetu i, s druge strane, suprotno onomu što tvrdi Portugalska Republika, pojam „tehnička pomoć" ne označava nužno niz mjera, uključujući mjere kontrole.

62 Kao drugo, kako ne postoji definicija pojma „tehnička pomoć" koja bi se mogla primijeniti ili prenijeti u ovom sporu, članak 12. točku (c) Uredbe br. 247/2006 valja protumačiti uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe već i njezin kontekst i ciljeve koje želi ostvariti zakonodavstvo čiji je ona dio (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 10. ožujka 2005., EasyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, t. 21.).

63 U tom pogledu, korisno je podsjetiti da, kao što je to već istaknuto u točki 25. ove presude, mjere koje se poduzimaju u najudaljenijim regijama na temelju Uredbe br. 247/2006 predstavljaju izdatke EFJP-a u smislu Uredbe br. 1290/2005.

64 U tom kontekstu, treba napomenuti da, iako Uredba br. 1290/2005 u članku 5. točki (a) predviđa financiranje aktivnosti administrativne i tehničke pomoći provedene na inicijativu Komisije ili za njezin račun, ona ne sadržava, naprotiv, nikakvu odredbu kojom se predviđa financiranje aktivnosti tehničke pomoći koje se provode na inicijativu država članica.

65 Stoga, u dijelu u kojem predviđaju financiranje mjera tehničke pomoći u vezi s provedbom programa potpore na inicijativu država članica u najudaljenijim regijama, odredbe članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 uvode posebna pravila koja odstupaju od općih pravila EFJP-a predviđenih Uredbom br. 1290/2005 te ih se stoga mora usko tumačiti.

66 Međutim, kao prvo, valja utvrditi da, kao što je to već istaknuto u točki 60. ove presude, ni članak 12. točka (c) Uredbe br. 247/2006 ni druge relevantne odredbe uredaba br. 247/2006 i 793/2006 ne navode mjere evaluacije, revizije i kontrole.

67 Kao drugo, također je istaknuto u točki 59. ove presude da, u pogledu EFJP-a, izraz „tehnička pomoć" može, u određenim okolnostima i posebno u okviru članka 5. točke (a) Uredbe br. 1290/2005 ne upućivati na ukupnost mjera, uključujući kontrolu, već samo određivati mjere administrativne i tehničke podrške u užem smislu.

68 Kao treće, valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 11. Uredbe br. 1290/2005, plaćanja koja se odnose na financiranja u okviru ove uredbe, osim ako je drukčije predviđeno, u cijelosti isplaćuju korisnicima.

69 Iz tih odredaba proizlazi da se sredstva dodijeljena EFJP-u, a posebno ona alocirana državama članicama, načelno moraju koristiti za financiranje operativnih izdataka koji dovode do isplate korisnicima.

70 Iz toga slijedi da se, osim ako nije drukčije propisano, dodijeljena sredstva mogu koristiti za pomoć nacionalnim tijelima u obavljanju uobičajenih administrativnih aktivnosti.

71 Međutim, potrebno je napomenuti da su države članice obično obvezne provjeriti jesu li poštovani uvjeti dodjele potpora i premija, neovisno o tome postoji li mjera tehničke pomoći.

72 Konkretno, što se tiče posebnih mjera u području poljoprivrede u korist najudaljenijih regija, države članice obvezne su provesti administrativne kontrole i kontrole na terenu u skladu s člankom 27. Uredbe br. 247/2006 te člancima 30. do 33. Uredbe br. 793/2006.

73 Valja dodati da su za te kontrole, a posebno kontrole na terenu, zadužena nadležna nacionalna tijela, koja se mogu razlikovati od agencije za plaćanja, kao što su portugalska upravna tijela navela u točki 41. ove presude.

74 U tim okolnostima i s obzirom na sva razmatranja iz točaka 63. do 73. ove presude, iz doslovnog, sustavnog i teleološkog tumačenja članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 proizlazi da „mjere tehničke pomoći u vezi s provedbom mjera [potpore]" ne uključuju aktivnosti kontrole koje provode nacionalna tijela.

75 To se tumačenje ne može dovesti u pitanje argumentacijom Portugalske Republike koja se, kao prvo, temelji na tome da provedba programa potpore nužno uključuje aktivnosti kontrole i, kao drugo, da je preuzimanje izdataka koji se odnose na te aktivnosti kontrole bilo izričito predviđeno u potprogramu za autonomnu regiju Azore.

76 Naime, kao prvo, okolnost da su mjere kontrole potrebne za pravilnu provedbu programa potpore ne omogućuje da ih se kvalificira kao mjere tehničke pomoći niti da ih se poveže s „provedbom" tog programa.

77 U tom pogledu, valja istaknuti da, s jedne strane, budući da nisu mjere administrativne i tehničke podrške u užem smislu, mjere kontrole ne predstavljaju mjere tehničke pomoći u smislu članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

78 S druge strane, moguće je među mjerama iz članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 kronološki i konceptualno razlikovati, prije svega, pripremne mjere, zatim mjere povezane s konkretnom provedbom te mjere i, naposljetku, mjere za kontrolu pravilne provedbe te mjere.

79 Kao drugo, valja podsjetiti da, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 247/2006, mjere koje se poduzimaju u okviru programa potpore u najudaljenijim regijama moraju biti u skladu sa zakonodavstvom Unije. Dakle, odredbe programa potpore, čak i one koje je Komisija odobrila, ne mogu, u skladu s načelom hijerarhije normi, omogućiti odstupanje od odredaba prava Unije niti se može uspješno na njih pozvati u svrhu tumačenja potonjih. Iz toga slijedi da okolnost da točka 4.6. Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore predviđa financiranje izdataka koji se mogu izravno pripisati aktivnostima kontrole tog potprograma ne utječe na pitanje jesu li mjere kontrole koje su provela nacionalna tijela uključene u mjere prihvatljive za Unijino financiranje na temelju članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

80 U tim okolnostima, aktivnosti kontrole na temelju kojih su nastali dotični rashodi ne predstavljaju mjere tehničke pomoći u vezi s provedbom mjere potpore u smislu članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

81 Iz prethodno navedenog proizlazi da dotični izdaci nisu prihvatljivi za Unijino financiranje na temelju članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006.

82 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja

83 Portugalska Republika smatra da se pobijanom odlukom krši načelo zaštite legitimnih očekivanja. Naime, s jedne strane, Komisija je u odluci od 3. ožujka 2009. odobrila mjeru potpore koja izričito kao prihvatljive izdatke obuhvaća one koji se mogu izravno pripisati mjerama kontrole. S druge strane, osiguranja koja je pružila Komisija bila su u skladu s primjenjivim pravilima. U tim okolnostima, na temelju odluke od 3. ožujka 2009. kod portugalskih su tijela nastala legitimna očekivanja u odnosu na prihvatljivost dotičnih izdataka.

84 Komisija osporava argumente Portugalske Republike.

85 Uvodno, valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno od temeljnih načela Unije (vidjeti presudu od 5. svibnja 1981., Dürbeck, 112/80, EU:C:1981:94, t. 48. i od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

86 Iz sudske prakse također proizlazi da se svatko ima pravo pozvati na to načelo kad se nalazi u situaciji iz koje proizlazi da je uprava Unije dajući mu precizna jamstva kod njega stvorila utemeljena nadanja. Neovisno o obliku u kojem su priopćena, takva su jamstva konkretne, bezuvjetne i usklađene informacije. Pružena jamstva moraju, osim toga, biti u skladu s primjenjivim pravilima (vidjeti presude od 18. srpnja 2007., AER/Karatzoglou, C-213/06 P, EU:C:2007:453, t. 33. i navedenu sudsku praksu i od 16. prosinca 2010., Kahla Thüringen Porzellan/Komisija, C-537/08 P, EU:C:2010:769, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

87 Usto je nesporno da se na načelo zaštite legitimnih očekivanja može pozvati i država članica (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija, C-335/09 P, EU:C:2012:385, t. 180. i 181.).

88 Upravo s obzirom na ta razmatranja valja ispitati je li, u ovom slučaju, protivno načelu zaštite legitimnih očekivanja to da je Komisija isključila dotične izdatke iz financiranja Unije.

89 Kao prvo, valja ispitati sadržava li odluka od 3. ožujka 2009. precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva u pogledu prihvatljivosti izdataka iz točke 4.6. Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore za financiranje Unije.

90 U tom je pogledu korisno podsjetiti na pravni kontekst u kojem se nalazi odluka od 3. ožujka 2009. o odobravanju izmjena općeg programa koje je Komisiji podnijela Portugalska Republika.

91 U svrhu provedbe posebnih mjera u području poljoprivrede u najudaljenijim regijama, članak 24. Uredbe br. 247/2006 predviđa postupak za Komisijinu procjenu i odobravanje nacrta općih programa koje su predložile države članice. Isto tako, članak 49. Uredbe br. 793/2006 utvrđuje postupak za Komisijino odobrenje izmjena koje države članice žele unijeti u te opće programe.

92 Iz tih odredbi proizlazi da je Komisijino odobrenje mjera potpore sadržanih u općim programima nužni preduvjet za EFJP-ovo financiranje tih mjera.

93 Međutim, opći su programi privremenog karaktera, tako da Komisija prilikom njihova odobrenja načelno ne zauzima konačni stav o tome jesu li mjere koje oni sadržavaju u skladu sa svim primjenjivim pravilima prava Unije i, prema tome, o prihvatljivosti tih mjera za Unijino financiranje. Prema tome, samo iz Komisijina odobrenja općeg programa ne može se zaključiti ni da su mjere koje su u njemu sadržane nužno usklađene sa svim primjenjivim pravilima prava Unije ni da Komisija više ne može dovoditi u pitanje prihvatljivost tih mjera za Unijino financiranje, posebno tijekom postupka potvrde sukladnosti u skladu s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005 (vidjeti u tom smislu i po analogiji mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Češka Republika/Komisija, C-4/17 P, EU:C:2018:237, t. 48., 49., 52. i 59.).

94 U ovom slučaju, nesporno je da točka 4.6. Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore, uvedena u opći program odlukom od 3. ožujka 2009., s jedne strane, kao prihvatljive izdatke navodi određene izdatke koji se mogu izravno pripisati „mjerama kontrole” i, s druge strane, kao korisnike mjere određuje „upravljačka tijela”.

95 Međutim, valja istaknuti da se, kao prvo, izrekom odluke od 3. ožujka 2009. samo odobravaju izmjene općeg programa koje je podnijela Portugalska Republika na temelju članka 49. Uredbe br. 793/2006 i izričito se ne odlučuje o prihvatljivosti izdataka koji će nastati u okviru tog programa za financiranje Unije.

96 Nadalje, iako je točno da je u uvodnoj izjavi 2. odluke od 3. ožujka 2009. Komisija navela, u širem smislu, da „izmjena [općeg programa] […] poštuje ciljeve i zahtjeve Uredbe br. 247/2006”, ona se, naprotiv, u toj odluci nije posebno izjasnila o usklađenosti mjera uvedenih u točki 4.6 Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore s odredbama članka 12. točke (c) Uredbe br. 247/2006 i također nije izričito zauzela stav o sukladnosti te mjere sa svim odredbama koje se primjenjuju u području EFJP-a.

97 Naposljetku, u izreci odluke od 3. ožujka 2009. navodi se da odobrenje koje se u toj odluci daje „ne obuhvaća načine kontrole i sankcije koje će se razmatrati u kontekstu revizije EFJP-a”.

98 U tim okolnostima, s obzirom na tekst odluke od 3. ožujka 2009. kao i pravni kontekst u kojem je donesena, ne može se smatrati da je Komisija portugalskim tijelima prilikom donošenja te odluke dala precizne, bezuvjetne i usklađene informacije o prihvatljivosti izdataka koji se odnose na mjere kontrole iz točke 4.6. Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore za financiranje Unije.

99 Kao drugo, treba podsjetiti da iz odgovora na drugi tužbeni razlog proizlazi da, u skladu s člankom 12. točkom (c) Uredbe br. 247/2006, izdaci nacionalnih tijela u okviru mjera kontrole nisu prihvatljivi za financiranje Unije.

100 Iz toga slijedi da, čak i ako bi se prihvatilo da je Komisija odobravanjem u odluci od 3. ožujka 2009. uvođenja nove mjere tehničke pomoći u opći program portugalskim tijelima dala precizna jamstva u pogledu toga da će EFJP preuzeti određene izdatke nastale u okviru mjera kontrole koje provode portugalska tijela, takva bi jamstva u svakom slučaju bila u suprotnosti s primjenjivim normama i, stoga, ne bi mogla kod Portugalske Republike dovesti do legitimnih očekivanja u pogledu prihvatljivosti dotičnih izdataka za financiranje Unije.

101 Iz prethodno navedenog proizlazi da se Portugalska Republika ne može osnovano pozvati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja.

102 Prema tome, valja odbiti prvi tužbeni razlog i slijedom toga odbiti tužbu.

Troškovi

103 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

104 Budući da Portugalska Republika nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova sukladno Komisijinu zahtjevu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto vijeće),

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Portugalskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 22. studenoga 2018.

Potpisi