Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 15. junija 2017*

„Predhodno odločanje — Zaščita finančnih interesov Evropske unije — Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 — Člen 3(1) — Financiranje iz Kohezijskega sklada — Razvojni projekt regionalnega sistema za ravnanje z odpadki — Nepravilnosti — Pojem ‚večletni program' — Zaključek večletnega programa — Zastaralni rok"

V zadevi C-436/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) z odločbo z dne 10. julija 2015, ki je na Sodišče prispela 10. avgusta 2015, v postopku

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

proti

„Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras" UAB,

ob udeležbi

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

„Skirnuva" UAB,

„Parama" UAB,

„Alkesta" UAB in

„Dzūkijos statyba" UAB

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, M. Vilaras (poročevalec), J. Malenovský, M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. septembra 2016,

* Jezik postopka: litovščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za litovsko vlado D. Stepanienė in D. Kriaučiūnas, agenta,

— za grško vlado S. Papaioannou in S. Charitaki, agentki,

— za Evropsko komisijo J. Jokubauskaitė, D. Recchia in J. Baquero Cruz, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 19. januarja 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(1) 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).

2 Predlog je bil vložen v okviru spora med Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (agencija za upravljanje okoljskih projektov pri litovskem ministrstvu za okolje, v nadaljevanju: organ za upravljanje) in „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“ UAB (center za ravnanje z odpadki v regiji Alytaus, Litva, v nadaljevanju: upravičeno podjetje) zaradi vračila dela sredstev, ki jih je zadnjenavedeni dobil iz Kohezijskega sklada.

Pravni okvir

Uredba št. 2988/95

3 V tretji uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95 je določeno:

„[…] je treba na vseh področjih preprečevati dejanja, ki škodujejo finančnim interesom [Unije]“.

4 Člen 1 Uredbe št. 2988/95 določa:

„1. Za zaščito finančnih interesov [Evropske unije] se sprejmejo splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo [Unije].

2. ‚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 3(1) navedene uredbe določa:

„Pregon zastara v štirih letih od storitve nepravilnosti iz člena 1(1). Sektorski predpisi pa lahko določijo krajši zastaralni rok, ki ne sme biti krajši od treh let.

V primeru nadaljevanja ali ponavljanja nepravilnosti teče zastaranje od dneva, ko so nepravilnosti prenehale. Pri večletnih programih zastaralni rok v vsakem primeru teče do zaključka programa.

Katero koli dejanje pristojnega organa v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom, ki se nanaša na nepravilnost in o katerem je organ obvestil zadevno osebo, pretrga zastaranje. Po vsakem dejanju, ki pomeni pretrganje zastaranja, začne zastaralni rok teči znova.

Če pristojni organ ni izrekel kazni, zadeva zastara najpozneje na dan, ko poteče rok, ki je dvakrat daljši od zastaralnega roka, razen če je bil upravni postopek prekinjen v skladu s členom 6(1).“

6 Člen 4(1) navedene uredbe določa:

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

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

[…]“

Ureditev glede Kohezijskega sklada

Uredba (ES) št. 1164/94

7 S členom 1(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 9), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1264/1999 z dne 21. junija 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 73) in z Uredbo Sveta (ES) št. 1265/1999 z dne 21. junija 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 78) ter z Aktom o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike ter prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33) (v nadaljevanju: Uredba št. 1164/94), je bil ustanovljen Kohezijski sklad, ki je bil s to uredbo poimenovan „sklad“.

8 Člen 1(3) Uredbe št. 1164/94 določa:

„Sklad lahko prispeva k financiranju:

— projektov, ali

— faz projektov, ki so tehnično in finančno samostojne, ali

— skupin projektov, povezanih v prepoznavno strategijo, ki tvori skladno celoto.“

9 V členu 3(1) Uredbe št. 1164/1994 so našteti „upravičeni ukrepi“ v okviru Kohezijskega sklada tako:

„Sklad lahko zagotavlja pomoč za:

— okoljske projekte, ki prispevajo k doseganju ciljev iz člena 130r Pogodbe [člena 191 PDEU] […]

[…]“

10 Na podlagi člena 4 iste uredbe je treba razpoložljiva sredstva, določena za prevzem obveznosti za Litvo, dodeliti za obdobje od leta 2004 do leta 2006.

11 Člen 10 Uredbe št. 1164/94 določa pravila za odobritev projektov tako:

„1. Projekte, ki jih bo financiral sklad, sprejme Komisija v soglasju z državo članico upravičenko.

[…]

3. Vloge za pomoč za projekte po členu 3(1) predložijo države članice upravičenke. Projekti, vključno s skupinami povezanih projektov, so dovolj veliki, da je njihov učinek za varstvo okolja […] znaten. […].

4. Register vsebuje naslednje podatke: organizacija, pristojna za izvedbo […].

[…]

6. […] Komisija praviloma v treh mesecih po prejemu vloge odloči o dodelitvi pomoči iz sklada, če so izpolnjene zahteve iz tega člena. Odločbe Komisije o odobritvi projektov, faz projektov ali skupin povezanih projektov določijo znesek finančne podpore in finančni načrt, skupaj z vsemi določbami in pogoji, potrebnimi za izvedbo projektov.

7. Ključne podrobnosti odločb Komisije se objavijo v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.“

12 Člen 12(1) Uredbe št. 1164/94, naslovljen „Finančni pregledi“, določa:

„Brez poseganja v pristojnosti Komisije glede izvrševanja proračuna Skupnosti so za finančni nadzor projektov odgovorne predvsem države članice. V ta namen sprejmejo zlasti naslednje ukrepe:

[…]

(d) potrjujejo, da so izjave o izdatkih, predložene Komisiji, resnične, in zagotavljajo, da izhajajo iz računovodskih sistemov, ki temeljijo na preverljivi spremljajoči dokumentaciji;

(e) preprečujejo in odkrivajo nepravilnosti, o njih uradno obveščajo Komisijo v skladu s predpisi ter obveščajo Komisijo o napredku upravnih in sodnih postopkov. V tem kontekstu storijo države članice in Komisija vse potrebno, da zagotovijo zaupnost izmenjanih informacij;

(f) ob koncu posameznega projekta, faze projekta ali skupine projektov predložijo Komisiji izjavo, ki jo sestavi oseba ali organ, delujoč neodvisno od imenovanega organa. Ta izjava povzema ugotovitve pregledov, izvedenih v preteklih letih, in oceni veljavnost zahtevka za plačilo preostanka ter zakonitost in pravilnost izdatkov, zajetih v končnem potrdilu o izdatkih. Države članice lahko k tej izjavi priložijo svoje mnenje, če menijo, da je potrebno;

(g) sodelujejo s Komisijo za zagotovitev, da se sredstva Skupnosti uporabljajo po načelih dobrega finančnega poslovanja;

(h) izterjujejo zneske, ki so bili izgubljeni zaradi odkrite nepravilnosti, in po potrebi zaračunavajo zamudne obresti.“

13 Člen 16a(1) Uredbe št. 1164/94, naslovljen „Posebne določbe po pristopu nove države članice, ki je prejemala predpristopno pomoč v okviru Instrumenta predpristopnih strukturnih politik (ISPA), k Evropski uniji“, določa:

„Ukrepi, za katere na dan pristopa […] Litve, […] veljajo sklepi Komisije o pomoči na podlagi Uredbe (ES) [št. 1267/99 [Sveta z dne 21. junija 1999] o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju [(UL 1999, L 161, 26.6.1999, str. 73] in katerih izvajanje se do dne pristopa še ni zaključilo, se štejejo za odobrene na podlagi te uredbe. Če odstavki od (2) do (5) ne določajo drugače, se za te ukrepe uporabljajo določbe o izvajanju na podlagi te uredbe odobrenih ukrepov.“

14 Določbe o izvajanju Uredbe št. 1164/94 so v njeni prilogi II, na katero napotuje člen 15 iste uredbe (v nadaljevanju: Priloga II).

15 Člen C Priloge II, namenjen proračunskim obveznostim, določa:

„1. Proračunske obveznosti se prevzemajo na podlagi odločb Komisije o odobritvi zadevnih ukrepov (projekta, faze projekta, skupine projektov, študije ali ukrepa tehnične pomoči). Obveznosti veljajo za obdobje, ki ga določajo vrsta ukrepa in posebni pogoji za njegovo izvedbo.

[…]

4. Podrobnosti glede prevzema obveznosti so določene v odločbah Komisije o odobritvi zadevnih ukrepov.

[…]“

16 Člen D Priloge II se nanaša na način izplačila finančne pomoči s tem besedilom:

„1. Finančna pomoč se v skladu z ustreznimi proračunskimi obveznostmi izplača tistemu organu ali telesu, ki je v ta namen imenovan v vlogi zadevne države članice upravičenke. Plačila so lahko v obliki predplačil, vmesnih plačil ali plačil preostankov. Vmesna plačila in plačila preostankov se nanašajo na dejansko izplačane izdatke, ki morajo biti utemeljeni s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.

2. Plačila se izvršijo, kakor sledi:

[…]

(d) plačilo preostanka pomoči Skupnosti, izračunano na podlagi potrjenih in dejansko plačanih izdatkov, se izvrši, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

— da se projekt, faza projekta ali skupina projektov izvaja v skladu z njegovimi cilji,

— da imenovani organ ali telo iz odstavka 1 predloži Komisiji vlogo za plačilo v šestih mesecih od končnega roka za dokončanje del in za izdatke, ki so določeni v odločbi o dodelitvi pomoči za zadevni projekt, fazo projekta ali skupino projektov,

— da se Komisiji predloži končno poročilo iz člena F(4),

— da država članica potrdi Komisiji, da so informacije v vlogi za plačilo in v poročilu resnične,

— da je država članica Komisiji poslala izjavo iz člena 12(1),

— da so izvedeni vsi ukrepi informiranja in obveščanja javnosti, ki jih je sprejela Komisija na podlagi člena 14(3).

3. Če končno poročilo iz odstavka 2 ni poslano Komisiji v 18 mesecih od končnega roka za dokončanje del in izvršitev plačil, kakor je naveden v odločbi o dodelitvi pomoči, se tisti del pomoči, ki predstavlja preostali znesek za zadevni projekt, prekliče.

[…]

5. Plačilo se izvrši tistemu organu ali telesu, ki ga je imenovala država članica, praviloma najpozneje v dveh mesecih po prejemu ustrezne vloge za plačilo, če so proračunska sredstva na voljo.

[…]

7. Komisija določi skupna pravila glede upravičenosti izdatkov.“

17 Člen F(4) Priloge II določa:

„Organ ali telo, ki ga v ta namen imenuje država članica, za vsak projekt predloži Komisiji poročilo o napredku v treh mesecih po koncu vsakega leta izvajanja. Končno poročilo se Komisiji predloži v šestih mesecih po koncu projekta ali faze projekta.

[…]“

Uredba št. 1267/1999

18 Člen 1(1) Uredbe št. 1267/1999 določa:

„Vzpostavi se Instrument strukturne politike v pred-pristopnem obdobju, v nadaljevanju besedila ‚ISPA‘.

ISPA zagotavlja pomoč kot prispevek k pripravam na pristop k Evropski uniji za naslednje države kandidatke: […] Litvo, […] v nadaljevanju besedila ‚države upravičenke‘ […], nanaša pa se na okoljsko […] politiko, v skladu z določbami te uredbe.“

19 Na podlagi člena 2(1) in (2) Uredbe št. 1267/1999 so upravičeni ukrepi v okviru ISPA opredeljeni tako:

„1. Pomoč Skupnosti, financirana na podlagi ISPA, vključuje projekte, faze projekta, ki so tehnično in finančno neodvisne, skupine projektov ali projektne načrte na področju okolja […], v nadaljevanju besedila pod skupnim imenom ‚ukrepi‘. […]

2. Skupnost zagotavlja pomoč na podlagi ISPA z vidika ciljev, omenjenih v členu 1, za:

(a) okoljske ukrepe, ki državam upravičenkam omogočajo skladnost z zahtevami okoljskega prava Skupnosti in cilji Partnerstev za pristop;

[…]“

20 Člen 3 te uredbe določa:

„Pomoč Skupnosti na podlagi ISPA se dodeli za obdobje od leta 2000 do 2006.

[…]“

21 V skladu s členom 7(1) Uredbe št. 1267/1999 Komisija sprejme odločitve o ukrepih, ki se financirajo na podlagi ISPA.

22 V skladu s členom 8(1) Uredbe št. 1267/1999, naslovljenim „Obveznosti in izplačila“, velja:

„Komisija porabo iz ISPA izvaja v skladu s Finančno uredbo, ki se uporablja za splošni proračun Evropske unije na podlagi finančnega memoranduma, ki ga sestavita Komisija in država upravičenka.

[…]“

Uredba (ES) št. 1386/2002

23 V skladu s členom 1 Uredbe Komisije (ES) št. 1386/2002 z dne 29. julija 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1164/94 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Kohezijskega sklada, ter postopkov izvajanja finančnih popravkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 162) področje uporabe Uredbe št. 1386/2002 zajema upravičene ukrepe, določene v členu 3 Uredbe št. 1164/94, ki so bili prvič odobreni po 1. januarju 2000.

24 Člen 8(2)(b)(i) Uredbe št. 1386/2002 določa:

2. „Preden plačilni organ potrdi poročilo o izdatkih, se prepriča, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

[…]

(b) da poročilo o izdatkih vsebuje samo izdatke:
(i) ki so dejansko nastali v upravičenem obdobju, določenem v odločbi o dodelitvi, in jih je mogoče podpreti s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti“.

Uredba (ES) št. 16/2003

25 V skladu s členom 1 Uredbe Komisije (ES) št. 16/2003 z dne 6. januarja 2003 o določitvi posebnih podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 glede upravičenosti izdatkov v okviru ukrepov, ki se sofinancirajo iz Kohezijskega sklada (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 189) Uredba št. 16/2003 določa skupna pravila za določitev upravičenosti izdatkov v okviru ukrepov iz člena 3 Uredbe št. 1164/94, ki se lahko sofinancirajo iz Kohezijskega sklada.

26 Člen 5(1) Uredbe št. 16/2003 določa:

„Da se izdatki upoštevajo za izplačilo pomoči Skupnosti, morajo nastati v obdobju upravičenosti, opredeljenem v odločbi Komisije v skladu s členom 8(2)(b) Uredbe [št. 1386/2002], in morajo biti neposredno povezani s projektom. Izdatki se morajo nanašati na plačila, ki jih je potrdila država članica, izvršiti pa jih mora bodisi samo organizacija, pristojna za izvedbo bodisi, v primeru koncesije, v njenem imenu koncesionar, na katerega je organizacija, pristojna za izvedbo, prenesla izvedbo projekta, in biti podprti s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.

[…]“

27 Člen 8 Uredbe št. 16/2003, naslovljen „Konec obdobja upravičenosti“, določa:

„Končni datum za upravičenost se nanaša na plačila, ki jih izvrši organizacija, pristojna za izvedbo.

Konec obdobja upravičenosti je določen v odločbi Komisije.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

28 Organ za upravljanje je litovski javni organ, ki je kot organizacija, pristojna za izvedbo projektov na podlagi člena 10(4) Uredbe št. 1164/94, odgovoren za ugotavljanje in odpravljanje nepravilnosti v zvezi z uporabo finančne pomoči Unije.

29 Evropska komisija je 13. decembra 2001 sprejela odločbo, s katero je odobrila projekt „Vzpostavitev sistema ravnanja z odpadki za Alytuško okrožje“ v Litvi (v nadaljevanju: projekt v postopku v glavni stvari) na podlagi ISPA, kot je določeno v členu 7(1) Uredbe št. 1267/1999, in kakor je bila spremenjena z njeno odločbo z dne 23. decembra 2002 (v nadaljevanju: prvotna odločba). Istega dne je Komisija podpisala finančni memorandum za ta projekt, kot to določa člen 8(1) iste uredbe (v nadaljevanju: finančni memorandum). Republika Litva je podpisala ta dokument 14. marca 2002. Na podlagi člena 2 finančnega memoranduma je bil konec projekta v postopku v glavni stvari določen za 31. december 2004, člen 4(3) tega memoranduma pa je določil 31. december 2006 kot rok za izplačilo s strani organizacije, pristojne za izvedbo navedenega projekta. V roku šestih mesecev po zadnjenavedenem datumu so morali litovski organi Komisiji predložiti končno revizijsko poročilo za izplačilo preostanka financiranja projekta v postopku v glavni stvari.

30 Organ za upravljanje je bil pristojen za razvoj projekta v postopku v glavni stvari v vlogi naročnika v okviru postopkov oddaje javnih naročil za projekt. Organ za upravljanje je 10. novembra 2004 s podjetjem upravičencem podpisal sporazum o izvajanju kohezijskega programa ISPA o razdelitvi nalog in pristojnosti pri projektu v postopku v glavni stvari. Organ za upravljanje v vlogi naročnika, podjetje upravičenec in nekateri drugi zasebni izvajalci so med 22. aprilom 2004 in 6. decembrom 2006 podpisali pogodbe v zvezi z oddajo javnega naročila.

31 Komisija je 27. decembra 2004 sprejela odločbo, s katero je med drugim spremenila svojo prvotno odločbo tako: „Člen 2 [prvotne odločbe] se dopolni z naslednjim odstavkom: ‚5. Izdatki, povezani s projektom [v postopku v glavni stvari], so upravičeni do 31. decembra 2008.‘ Člen 2 [finančnega memoranduma] je spremenjen tako: ‚Končni datum: 31. december 2008.‘“

32 Litovski nacionalni revizijski urad je 17. decembra 2009 sestavil državno revizijsko poročilo za projekt v postopku v glavni stvari.

33 Organ za upravljanje je 28. marca 2013 objavil štiri „sklepe“ o neupravičenosti financiranja nekaterih izdatkov projekta v postopku v glavni stvari zaradi več nepravilnosti. Med drugim je ugotovil, da podjetje upravičenec ni utemeljilo pridobitve dolgoročnih in kratkoročnih sredstev. Navedeni organ je 29. marca 2013 sprejel štiri sklepe, s katerimi je bilo naloženo vračilo neupravičenih sredstev.

34 Podjetje upravičenec je pri prvostopenjskem sodišču vložilo tožbo za razglasitev ničnosti navedenih sklepov. S sodbo z dne 14. maja 2014 je bilo tej tožbi ugodeno, ker se je uporabil štiriletni zastaralni rok za pregon iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95. V navedeni sodbi je bilo namreč ugotovljeno, da je začel zastaralni rok teči 31. decembra 2008, ki je bil datum konca projekta v postopku v glavni stvari in zadnji dan upravičenosti izdatkov, v skladu s finančnim memorandumom in se je iztekel 31. decembra 2012.

35 Organ za upravljanje je 28. maja 2014 pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo zoper navedeno sodbo, pri čemer je navajal prekoračitev zastaralnega roka za pregon.

36 Predložitveno sodišče je izdalo sklep, s katerim je stranki v postopku v glavni stvari pozvalo, naj predložita informacije in podatke o dokončanju projekta v postopku v glavni stvari ter predstavita svoje argumente v zvezi z uporabo Uredbe št. 2988/95. Navedeno sodišče je predvsem ugotovilo, da je treba pojasniti nekatere elemente, in sicer okoliščino, s katero organ za upravljanje povezuje končanje projekta v postopku v glavni stvari, še ne neporavnani znesek v okviru tega projekta ter pomen izrazov „program“, „ukrep“ in „projekt“, ki se v procesnih aktih uporabljajo zamenljivo.

37 Organ za upravljanje je v odgovor na ta sklep predložitvenemu sodišču predložil dopis ministrstva za finance z dne 30. aprila 2015, iz katerega je bilo razvidno, da je to ministrstvo 31. maja 2013 Komisiji predložilo zahtevek za končno izplačilo preostanka s strani Kohezijskega sklada za projekt v postopku v glavni stvari v znesku 826.069,28 EUR. S tem zahtevkom je bila Komisija obveščena, da zaradi potekajočih sodnih postopkov v okviru tega projekta izdatek v višini 40.276,31 EUR, ki morda ni bil

upravičen, v tem zahtevku ni bil odštet. Dalje, ministrstvo za finance je z dopisom z dne 14. julija 2014 Komisiji predstavilo dodatek k revizijskemu poročilu o projektu v postopku v glavni stvari z dne 17. decembra 2009 ter izjavo o dokončanju tega projekta, oba dokumenta z datumom 25. junij 2014. Po predložitvi zahtevka za končno plačilo preostanka za projekt v postopku v glavni stvari je organ za upravljanje opravil novo preiskavo glede nepravilnosti v zvezi s tem projektom, v zvezi z njim pa od 30. aprila 2015 še vedno tečeta dva sodna postopka. Ministrstvo za finance je v svojem dopisu ugotovilo, da ne ve, kdaj naj bi Komisija prenesla preostanek zahtevanih, še dolgovanih sredstev, niti ne ve, kdaj je potrdila končanje projekta v postopku v glavni stvari.

38 Komisija je z dopisom z dne 26. junija 2015 končala projekt v postopku v glavni stvari. Znesek neupravičenih izdatkov je ocenila na 106.225,67 EUR, vendar pa je menila, da ker obstajajo zadostna presežna sredstva, te nepravilnosti ne vplivajo na plačilo končnega zneska. Ugotovila je, da se v zvezi s proračunom Unije pregledovanje primerov nepravilnosti lahko konča in da je bil preostanek zneska obveznosti Kohezijskega sklada izplačan v celoti.

39 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je odločitev v sporu odvisna od pojasnitve pojma „večletni program“ v smislu člena 3(1) Uredbe št. 2988/95, glede na raznolikost pojmov, uporabljenih v pravnih instrumentih Unije, ki so uporabljeni v postopku v glavni stvari, od odgovora na vprašanje, ali so sestavni elementi tega pojma v tej zadevi izpolnjeni, ter od metode izračuna zastaralnega roka v okoliščinah te zadeve.

40 V teh okoliščinah je Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Kaj je ‚večletni program‘ v smislu člena 3(1) Uredbe št. 2988/95?

2. Ali projekti, kot je ‚Vzpostavitev sistema ravnanja z odpadki za Alytuško okrožje‘ […], ki mu je bila dodeljena pomoč s [prvotno odločbo], kakor je bila spremenjena […], ustrezajo pojmu ‚večletni program‘ iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen: kdaj začne teči zastaralni rok za pregon iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95?“

Prvo in drugo vprašanje

41 S prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali projekt, kot je projekt v postopku v glavni stvari, ki vzpostavlja sistem ravnanja z odpadki v določeni regiji in katerega izvajanje je bilo predvideno za več let ter je bil financiran s sredstvi Unije, ustreza pojmu „večletni program“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95.

42 Uvodoma je treba opozoriti, da so s členom 1 Uredbe št. 2988/95 uvedena „splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Unije, in sicer zato, kot je razvidno iz tretje uvodne izjave navedene uredbe, da se na vseh področjih preprečijo dejanja, ki škodujejo finančnim interesom Unije (sodba z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 20 in navedena sodna praksa).

43 Člen 3(1), prvi in drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 določa – pri čemer ne posega v krajši zastaralni rok, ki ga lahko določajo sektorski predpisi Unije ali nacionalni predpisi –, da štiriletni zastaralni rok za pregon teče od storitve nepravilnosti ali, v primeru nadaljevanja ali ponavljanja nepravilnosti, od dneva, ko so nepravilnosti prenehale (sodba z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 21).

44 Za večletni program drugi stavek drugega pododstavka navedenega člena 3(1) določa, da „zastaralni rok v vsakem primeru teče do zaključka programa“.

45 Glede na to, da pojem „večletni program“ v Uredbi št. 2988/95 ni opredeljen, je treba pomen tega pojma ugotoviti ob upoštevanju pomena vsake od dveh besed, ki ga sestavljata, konteksta, v katerem je uporabljen, ter namena predpisov, na katere se navezuje (glej po analogiji sodbi z dne 6. oktobra 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, točka 22, in z dne 21. decembra 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, točka 20).

46 V zvezi s tem je treba najprej glede uporabljenih besed navesti, da ima pojem „program“ širok obseg in da se lahko pojma „program“ in „projekt“ uporabljata izmenjaje v smislu člena 3(1) te uredbe.

47 Tako je pojem „večletni program“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 širok pojem, ki ga je mogoče srečati na vseh področjih, zajetih s politikami Unije, če gre za uporabo proračunskih sredstev Unije.

48 Zato ni treba ugotoviti tesne terminološke povezave med tem pojmom in pojmi, ki se uporabljajo pri različnih pravnih instrumentih, s katerimi se ustanovijo različni skladi za dodelitev finančnih pomoči.

49 Dalje, kar zadeva kontekst, v katerega je umeščen navedeni pojem, in namen zadevnih predpisov, je na eni strani namen Uredbe št. 2988/95, kot je bilo ugotovljeno v točki 42 te sodbe, boj proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Unije.

50 Na drugi strani je člen 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, te uredbe del celote določb, omenjenih v tem členu 3(1), katerih cilj je, kot izhaja iz prvega pododstavka tega člena, opredeliti pravila zastaranja pregona, ki veljajo za nepravilnosti, zajete v členu 1(1) te uredbe, ki se nanašajo na kršitev določbe prava Unije, ki izhaja iz delovanja ali opustitve gospodarskega izvajalca, ki škodi ali bi lahko škodila splošnemu proračunu Unije ali proračunom, ki jih Unija vodi.

51 Glede na vse navedene preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da projekt, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki vzpostavlja sistem ravnanja z odpadki v določeni regiji in katerega izvajanje je bilo predvideno za več let ter ki je bil financiran s sredstvi Unije, spada v pojem „večletni program“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95.

Tretje vprašanje

52 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, kdaj začne teči zastaralni rok za pregon, omenjen v členu 3(1) Uredbe št. 2988/95, glede nepravilnosti, storjenih v okviru „večletnega programa“, kot je projekt v postopku v glavni stvari.

53 V zvezi s tem iz besedila člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 izhaja, da zastaralni rok za pregon teče od trenutka storitve nepravilnosti.

54 V skladu s členom 3(1), drugi pododstavek, te uredbe v primeru nadaljevanja ali ponavljanja nepravilnosti teče zastaranje od dneva, ko so nepravilnosti prenehale, pri čemer je treba pojem „nepravilnost, ki je prenehala“ iz te določbe razumeti, kot da se nanaša na dan, ko je prenehala zadnja transakcija, ki je del iste ponavljajoče se nepravilnosti (sodba z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 66).

55 Nepravilnost je „nadaljevana“, kadar se opustitev, s katero se krši zadevne določbe zakonodaje Unije, nadaljuje (glej v tem smislu sodbo z dne 2. decembra 2004, José Martí Peix/Komisija, C-226/03 P, EU:C:2004:768, točka 17). Nepravilnost je „ponavljajoča se“ v smislu te določbe, kadar jo stori subjekt, ki ima gospodarske koristi iz vseh podobnih poslov, s katerimi se krši ista določba prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 49).

56 Predložitveno sodišče je pristojno, da v skladu s pravili dokazovanja nacionalnega prava, če to ne ogroža učinkovitosti prava Unije, presodi, ali so v prejšnji točki te sodbe navedeni elementi nadaljevane ali ponavljajoče se nepravilnosti izpolnjeni.

57 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da se predložitveno sodišče sprašuje tudi o vplivu posebnega pravila zastaranja za „večletne programe“, določenega v členu 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95, na izračun zastaralnega roka v zadevi v postopku v glavni stvari.

58 V postopku sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenem s členom 267 PDEU, je naloga Sodišča, da nacionalnemu sodišču ponudi koristen odgovor, ki mu bo omogočil rešitev spora, o katerem odloča (sodba z dne 28. aprila 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, točka 30 in navedena sodna praksa).

59 Zato je treba predložitvenemu sodišču tudi dati smernice, s katerimi bo lahko odločilo, v katerem trenutku je nastopil „zaključek programa“, do katerega v skladu s členom 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 se razteza zastaralni rok v okviru „večletnega programa“.

60 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Uredba št. 2988/95 ne določa točnega in splošno veljavnega trenutka za „zaključek programa“, ker je ta trenutek, kot je v bistvu ugotovila generalna pravobranilka v točki 105 sklepnih predlogov, nujno spremenljiv glede na različne stopnje in postopke, določene za zaključek vsakega izpeljanega večletnega programa.

61 Določitev „zaključka programa“ za uporabo posebnega pravila za zastaranje za „večletne programe“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 je torej odvisna od pravil, ki urejajo posamični večletni program.

62 Navesti je tudi treba, da se za določitev „zaključka programa“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 upošteva namen zastaralnega roka iz te določbe. Zastaralni rok iz te določbe namreč omogoča, da se na eni strani zagotavlja, da lahko pristojni organ, ko program še ni zaključen, vedno uvede postopke v zvezi z nepravilnostmi, storjenimi pri izvajanju tega programa, s čimer je olajšana zaščita finančnih interesov Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, točka 26). Na drugi strani je njen namen zagotoviti pravno varnost gospodarskim subjektom. Tudi tem mora biti namreč omogočeno, da določijo, katere njihove transakcije so dokončne in katere so še vedno lahko predmet pregona (sodba z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 24 in navedena sodna praksa).

63 Glede na ta dvojni cilj je treba – za določitev datuma, na katerega je nastopil „zaključek programa“, do katerega v skladu s členom 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 seže zastaralni rok – upoštevati datum konca zadevnega „večletnega programa“.

64 Glede projekta, kot je ta v postopku v glavni stvari, iz člena 10(6) Uredbe št. 1164/94 in člena D(2)(d), druga alinea, Priloge II izhaja, da se v odločbi Komisije, da tak projekt odobri in dodeli pomoč, navede datum za končanje del in za izvršitev plačil za ta projekt.

65 V zvezi s tem iz člena D(1) in (2)(d) Priloge II, člena 8(2)(b)(i) Uredbe št. 1386/2002 in iz členov 5(1) in 8 Uredbe št. 16/2003 izhaja, da je v isti odločbi Komisije določen tudi datum konca upravičenosti izdatkov zadevnega projekta, ki se nanaša na plačila, ki jih je izvršila organizacija, pristojna za izvajanje projekta.

66 Po skrajnem datumu, ki ga določi Komisija za končanje del in za izvršitev plačil s tem povezanih upravičenih izdatkov, kot navedeno v točkah 64 in 65 te sodbe, se torej tak projekt šteje za zaključen v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95, brez poseganja v morebitno podaljšanje na podlagi nove odločbe Komisije v tem smislu.

67 V tej zadevi iz točke 31 te sodbe izhaja, da je Komisija v odločbi z dne 27. decembra 2004 navedla datum 31. december 2008 hkrati kot datum konca projekta v postopku v glavni stvari in kot datum prenehanja upravičenosti izdatkov v zvezi s projektom. Zato je treba šteti projekt v postopku v glavni stvari za zaključen v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 na datum 31. decembra 2008.

68 V zvezi s tem je treba navesti, da „zaključek programa“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 ne pomeni nujno zastaranja vseh morebitnih nepravilnosti, storjenih pri izvajanju tega programa. Tako je le v primeru nepravilnosti, ki so se končale več kot štiri leta pred „zaključkom programa“, ki bodo brez pretrganja zastaranja iz enega od razlogov, določenih v členu 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95, zastarale takoj, ko pride do tega zaključka.

69 Z drugimi besedami, kot to navaja Komisija v svojih stališčih, zastaralni rok, ki se uporablja za „večletne programe“, določen v členu 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95, omogoča le podaljšanje zastaralnega roka in njegovo skrajšanje.

70 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti tako:

— Člen 3(1) Uredbe št. 2988/95 je treba razlagati tako, da zastaralni rok za nepravilnost, storjeno v okviru „večletnega programa“, kot je zadevni projekt v postopku v glavni stvari, v skladu s členom 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 teče od dneva storitve zadevne nepravilnosti, pri čemer pa v primeru „nadaljevane ali ponavljajoče se“ nepravilnosti zastaralni rok v skladu s členom 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 teče od dneva, ko je nepravilnost prenehala.

— Dalje, za „večletni program“ se šteje, da je „zaključen“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 na dan, določen za ta program v skladu s pravili, ki ga urejajo. Natančneje, večletni program, urejen z Uredbo št. 1164/94, je treba šteti za „zaključen“ v smislu navedene določbe na datum, ki je v odločbi Komisije o odobritvi tega projekta naveden kot datum za končanje del in za izvršitev plačil upravičenih izdatkov, povezanih s projektom, brez poseganja v morebitno podaljšanje z novo odločbo Komisije v tem smislu.

Stroški

71 Ker je ta postopek za stranke 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:

1. **Projekt, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki vzpostavlja sistem ravnanja z odpadki v določeni regiji in katerega izvajanje je bilo predvideno za več let ter ki bi moral biti financiran s sredstvi Evropske unije, spada v pojem „večletni program“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.**

2. **Člen 3(1) Uredbe št. 2988/95 je treba razlagati tako, da zastaralni rok za nepravilnost, storjeno v okviru „večletnega programa“, kot je zadevni projekt v postopku v glavni stvari, v skladu s členom 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 teče od dneva storitve zadevne nepravilnosti, pri čemer pa v primeru „nadaljevane ali ponavljajoče se“ nepravilnosti zastaralni rok v skladu s členom 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 teče od dneva, ko je nepravilnost prenehala.**

   Dalje, za „večletni program“ se šteje, da je „zaključen“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 na datum, določen za ta program v skladu s pravili, ki ga urejajo. Natančneje, večletni program, urejen z Uredbo Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1264/1999 z dne 21. junija 1999 in z Uredbo Sveta (ES) št. 1265/1999 z dne 21. junija 1999 ter z Aktom o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvi pogodb, na katerih temelji Evropska unija, je treba šteti za „zaključen“ v smislu navedene določbe na datum, ki je v odločbi Evropske komisije o odobritvi tega projekta naveden kot datum za končanje del in za izvršitev plačil upravičenih izdatkov, povezanih s projektom, brez poseganja v morebitno podaljšanje z novo odločbo Komisije v tem smislu.

Podpisi