Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

15. lipnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95 – Članak 3. stavak 1. – Financiranje iz Kohezijskog fonda – Projekt razvoja regionalnog sustava za gospodarenje otpadom – Nepravilnosti – Pojam ‚višegodišnji program' – Konačni završetak višegodišnjeg programa – Rok zastare"

U predmetu C-436/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Visoki upravni sud Litve), odlukom od 10. srpnja 2015., koju je Sud zaprimio 10. kolovoza 2015., u postupku

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

protiv

UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras" UAB

uz sudjelovanje

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

„Skirnuva" UAB,

„Parama" UAB,

„Alkesta" UAB,

„Dzūkijos statyba"UAB ,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, M. Vilaras (izvjestitelj), J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. rujna 2016.,

* Jezik postupka: litavski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za litavsku vladu, D. Stepanienė i D. Kriaučiūnas, u svojstvu agenata,

— za vladu Helenske Republike, S. Papaioannou i S. Charitaki, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, J. Jokubauskaitė, D. Recchia i J. Baquero Cruz, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 19. siječnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Agencija za upravljanje projektima zaštite okoliša; u daljnjem tekstu: upravljačko tijelo) i „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras" UAB (Centar za obradu otpada regije Alytus, Litva; u daljnjem tekstu: poduzetnik korisnik) u vezi s povratom od strane potonjeg dijela sredstava koje je primio iz Kohezijskog fonda.

Pravni okvir

Uredba br. 2988/95

3 U skladu s uvodnom izjavom 3. Uredbe br. 2988/95:

„[…] u svim područjima treba [se] suprotstaviti radnjama koj[e] štete financijskim interesima [Unije];"

4 Članak 1. Uredbe br. 2988/95 određuje:

„1. Radi zaštite financijskih interesa [Europske unije] ovime se usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo [Unije].

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

5 Članak 3. stavak 1. navedene uredbe propisuje:

„Rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost iz članka 1. stavka 1. Međutim, sektorskim pravilima mogu se odrediti i kraći rokovi, ali ne mogu biti kraći od tri godine.

U slučaju stalnih i [ili] ponovljenih nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti. U slučaju višegodišnjih programa, rok zastare teče do konačnog završetka programa.

Rok zastare prekida se radnjom nadležnog tijela o kojoj obavješćuje dotičnu osobu, u vezi s istragom ili sudskim postupkom o nepravilnosti. Rok zastare ponovo teče nakon svake radnje koja uzrokuje prekid.

Međutim, zastara nastupa najkasnije na dan isteka razdoblja jednakog dvostrukom roku zastare, a da nadležno tijelo ne odredi kaznu, osim ako je upravni postupak suspendiran u skladu s člankom 6. stavkom 1.”

6 Članak 4. stavak 1. navedene uredbe glasi:

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

— obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa,

[…]”

Propis koji se odnosi na Kohezijski fond

Uredba br. 1164/94

7 Člankom 1. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1164/94 od 16. svibnja 1994. o osnivanju Kohezijskog fonda (SL 1994., L 130, str. 1.) [neslužbeni prijevod], kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1264/1999 od 21. lipnja 1999. (SL 1999., L 161, str. 57.) i Uredbom Vijeća (EZ) br. 1265/1999 od 21. lipnja 1999. (SL 1999., L 161, str. 62.), kao i Aktom o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike i prilagodbama ugovorâ na kojima se temelji Europska unija (SL 2003., L 236, str. 33.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 1164/94) [neslužbeni prijevod], uspostavljen je Kohezijski fond, koji se u navedenoj uredbi naziva „Fond”.

8 Članak 1. stavak 3. Uredbe br. 1164/94 predviđa:

„Fond može doprinijeti financiranju:

— projekata

ili

— faza projekata koji su tehnički i financijski samostalni

ili

— skupina projekata povezanih s vidljivom strategijom koji tvore skladnu cjelinu.” [neslužbeni prijevod]

9 Članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1164/94 kao „Prihvatljive mjere” u okviru Kohezijskog fonda navodi sljedeće:

„Fond može pružiti potporu za sljedeće projekte:

— projekte zaštite okoliša koji pridonose ostvarivanju ciljeva članka 130 R Ugovora [191. UFEU-a] […]

[…]” [neslužbeni prijevod]

10 Na temelju članka 4. iste uredbe, raspoloživa sredstva za preuzimanje obveza za Litvu trebala su se odobravati za razdoblje od 2004. do 2006.

11 Člankom 10. Uredbe br. 1164/94 na sljedeći su način propisana pravila za odobravanje projekata:

„1. Projekte koji se financiraju iz Fonda odobrava Komisija u dogovoru s državom članicom korisnicom.

[…]

3. Država članica korisnica podnosi zahtjeve za pomoć za projekte iz članka 3. stavka 1. Projekti, uključujući skupine povezanih projekata, moraju biti dovoljno veliki kako bi imali znatan učinak u području zaštite okoliša […].

4. Zahtjevi sadržavaju sljedeće podatke: tijelo nadležno za provedbu […].

[…]

6. […] Komisija donosi odluku o dodjeli pomoći iz Fonda ako su ispunjeni uvjeti iz ovog članka, u pravilu, u roku od tri mjeseca od primitka zahtjeva. Komisijinim odlukama o odobravanju projekata, fazama projekata ili skupinama povezanih projekata utvrđuje se iznos financijske pomoći, plan financiranja kao i sve odredbe i uvjeti potrebni za provedbu projekata.

7. Najbitniji dijelovi Komisijinih odluka objavljuju se u *Službenom listu Europskih zajednica*.” [neslužbeni prijevod]

12 Članak 12. stavak 1. Uredbe br. 1164/94, pod naslovom „Financijska kontrola”, određuje:

„Ne dovodeći u pitanje odgovornost Komisije u provedbi općeg proračuna Europskih zajednica, za financijsku kontrolu projekata odgovorne su najprije države članice. U tu svrhu, države članice poduzimaju osobito sljedeće mjere:

[…]

(d) potvrđuju točnost izjava o izdacima koje se podnose Komisiji te jamče da te izjave proizlaze iz računovodstvenih sustava koji su utemeljeni na provjerljivoj popratnoj dokumentaciji;

(e) sprečavaju i otkrivaju nepravilnosti te, u skladu s propisima na snazi, o njima izvješćuju Komisiju i obavješćuju je o razvoju upravnih i sudskih postupaka za sankcioniranje povrede; U tom kontekstu, države članice i Komisija poduzimaju potrebne mjere kako bi zajamčile povjerljivost razmijenjenih informacija;

(f) dostavljaju Komisiji, po okončanju svakog projekta, faze projekta ili skupine projekata, izjavu koju je sastavila osoba ili odjel koji djeluje neovisno o imenovanom tijelu. U izjavi se izlaže sažetak nalaza kontrole koje su provedene prethodnih godina te ocjena o valjanosti zahtjeva za plaćanje preostalog iznosa kao i o zakonitosti i pravilnosti aktivnosti na koje se odnosi konačna potvrda o troškovima. Države članice toj izjavi prilažu svoje mišljenje, ako to smatraju potrebnim.

(g) surađuju s Komisijom kako bi osigurale da se sredstva fondova Zajednice koriste u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja;

(h) osiguravaju povrat iznosa koji su izgubljeni kao posljedica otkrivene nepravilnosti primjenjujući prema potrebi, zatezne kamate.” [neslužbeni prijevod]

13 Članak 16.a stavak 1. Uredbe br. 1164/94 pod naslovom „Posebne odredbe nakon pristupanja Europskoj uniji nove države članice korisnice pretpristupne pomoći iz Instrumenta za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (ISPA)”, propisuje:

„Za mjere o kojima je na dan pristupanja […] Litve […] Komisija donijela odluke o pomoći na temelju Uredbe (EZ) br. 1267/99 […] i čija provedba nije okončana do tog dana smatra se da ih je Komisija odobrila na temelju ove uredbe. Osim ako nije drukčije navedeno u točkama 2. do 5., odredbe kojima se uređuje provedba mjera odobrenih u skladu s ovom uredbom primjenjuju se na te mjere.” [neslužbeni prijevod]

14 Odredbe za provedbu Uredbe br. 1164/94 nalaze se u njezinu Prilogu II. na koji upućuje članak 15. iste uredbe (u daljnjem tekstu: Prilog II.).

15 Članak C Priloga II. koji se odnosi na proračunske obveze, propisuje:

„1. Proračunske obveze preuzimaju se na temelju Komisijinih odluka kojima se odobravaju predmetne mjere (projekt, faza projekta, skupina projekata, studija ili mjera tehničke potpore). One vrijede za razdoblje čije trajanje ovisi o prirodi mjere i posebnim uvjetima za njezinu provedbu.

[…]

4. Pojedinosti koje se odnose na obveze navode se u Komisijinim odlukama kojima se odobravaju mjere o kojima je riječ.

[…]” [neslužbeni prijevod]

16 Članak D Priloga II. uređuje pitanje načina plaćanja financijske pomoći na sljedeći način:

„1. Isplate financijske pomoći vrše se u skladu s proračunskim obvezama te se obavljaju tijelu ili organu koji su u tu svrhu određeni u zahtjevu koji je podnijela dotična država članica korisnica. Plaćanja mogu biti u obliku avansnih plaćanja, privremenih plaćanja ili plaćanja preostalog iznosa. Privremena plaćanja i plaćanja preostalog iznosa odnose se na stvarno isplaćene izdatke koji moraju biti potkrijepljeni plaćenim računima ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne vrijednosti.

2. Plaćanja se obavljaju na sljedeći način:

[…]

(d) plaćanje preostalog iznosa pomoći Zajednice, izračunanog na temelju potvrđenih izdataka koji su stvarno plaćeni, vrši se ako:

— je projekt, faza projekta ili skupina projekata proveden u skladu sa svojim ciljevima,

— određeno tijelo ili organ iz stavka 1. Komisiji podnese zahtjev za plaćanje unutar šest mjeseci od konačnog datuma za završetak radova i plaćanja kako je navedeno u Komisijinoj odluci o dodjeli pomoći za projekt, fazu projekta ili skupinu projekata,

— je završno izvješće iz članka F stavka 4. podneseno Komisiji,

— je država članica Komisiji dostavila potvrdu kojom se potvrđuju podaci navedeni u zahtjevu za plaćanje i u izvješću,

— je država članica Komisiji dostavila izjavu iz članka 12. stavka 1.,

— su provedene sve mjere obavješćivanja i oglašavanja koje je Komisija donijela na temelju članka 14. stavka 3.

3. Ako konačno izvješće iz stavka 2. nije podneseno Komisiji u roku od osamnaest mjeseci od konačnog datuma za završetak radova i plaćanja kako je navedeno u Komisijinoj odluci o dodjeli pomoći, dio pomoći koji predstavlja preostali iznos projekta otkazuje se.

[…]

5. Isplate se vrše tijelu ili organu koje je odredila država članica te se, u pravilu, obavljaju najkasnije dva mjeseca od primitka prihvatljivog zahtjeva za plaćanje ovisno o raspoloživim proračunskim sredstvima.

[…]

7. Komisija utvrđuje opća pravila o prihvatljivosti izdataka.” [neslužbeni prijevod]

17 Člankom F stavkom 4. Priloga II. predviđeno je:

„Tijelo ili organ, koje je u tu svrhu odredila država članica, Komisiji za svaki projekt dostavlja izvješće o napretku u roku od tri mjeseca od završetka svake pune godine provedbe. Konačno izvješće dostavlja se Komisiji u roku od šest mjeseci od dovršetka projekta ili faze projekta.

[…]” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 1267/1999

18 Članak 1. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1267/1999 od 21. lipnja 1999. o uspostavljanju Instrumenta za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (SL 1999., L 161, str. 73.) [neslužbeni prijevod] propisuje:

„Uspostavlja se Instrument za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju, u daljnjem tekstu ‚ISPA’.

ISPA pruža pomoć namijenjenu pripremi pristupanja Europskoj uniji sljedećih zemalja kandidatkinja: […], Litve, […] (u daljnjem tekstu: ‚zemlje korisnice’), […] u području okoliša […] u skladu s odredbama ove uredbe.”

19 Na temelju članka 2. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1267/1999, prihvatljive mjere u okviru ISPA-e definirane su na sljedeći način:

„1. Pomoć Zajednice financirana na temelju ISPA-e uključuje projekte, faze projekata koji su tehnički i financijski neovisni, skupine projekata ili sustava projekata u području okoliša […] (u daljnjem tekstu zajednički nazvane: mjere) […]

2. Zajednica pruža pomoć na temelju ISPA-e s obzirom na ciljeve navedene u članku 1. za:

(a) mjere u području zaštite okoliša koje zemljama korisnicama omogućuju usklađivanje sa zahtjevima prava okoliša Zajednice i s ciljevima Pristupnih partnerstava;

[…]” [neslužbeni prijevod]

20 Članak 3. te uredbe određuje:

„Pomoć Zajednice na temelju ISPA-e dodjeljuje se za razdoblje od 2000. do 2006.

[…]” [neslužbeni prijevod]

21 Sukladno članku 7. stavku 1. Uredbe br. 1267/1999, Komisija donosi odluke o mjerama koje se financiraju na temelju ISPA-e.

22 U skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1267/1999 pod naslovom „Obveze i plaćanja”:

„Komisija izvršava rashode na temelju ISPA-e u skladu s odredbama Financijske uredbe koje se primjenjuju na opći proračun Europske unije, na temelju memoranduma o financiranju koji je sastavila Komisija i zemlja korisnica

[…]” [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 1386/2002

23 U skladu s člankom 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1386/2002 od 29. srpnja 2002. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1164/94 u vezi sa sustavima upravljanja i kontrole za pomoć koja se dodjeljuje iz Kohezijskog fonda i postupkom izrade financijskih ispravaka (SL 2002., L 201, str. 5.) [neslužbeni prijevod], područje primjene Uredbe br. 1386/2002 obuhvaća prihvatljive mjere predviđene člankom 3. Uredbe br. 1164/94 koje su prvi put bile odobrene nakon 1. siječnja 2000.

24 Članak 8. stavak 2. točka (b) podtočka (i) Uredbe br. 1386/2002 predviđa:

„Prije svake ovjere izjave o izdacima tijelo zaduženo za isplatu treba se uvjeriti da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[…]

(b) da izjava o izdacima uključuje samo izdatke:
   i. koji su stvarno nastali u razdoblju prihvatljivosti navedenom u odluci o dodjeli pomoći te koji se mogu opravdati plaćenim računima ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne vrijednosti;

[…]” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 16/2003

25 U skladu s člankom 1. Uredbe Komisije br. 16/2003 od 6. siječnja 2003. o utvrđivanju posebnih detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1164/94 o prihvatljivosti izdataka u kontekstu mjera koje su djelomično financirane iz Kohezijskog fonda (SL 2003., L 2, str. 7.) [neslužbeni prijevod], Uredbom br. 16/2003 utvrđuju se zajednička pravila za određivanje prihvatljivosti izdataka mjera predviđenih člankom 3. Uredbe koje mogu biti djelomično financirane iz Kohezijskog fonda.

26 Člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 16/2003 propisano je:

„Izdaci koji se trebaju uzeti u obzir za isplatu pomoći Zajednice morali su stvarno nastati tijekom razdoblja prihvatljivosti kako je definirano u odluci Komisije, u skladu s člankom 8. stavkom 2. točkom (b) Uredbe [br. 1386/2002], i moraju biti u izravnoj vezi s projektom. Izdaci se moraju odnositi na plaćanja koja je potvrdila država članica i koja je izvršila ona sama ili su izvršena u njezino

ime ili, u slučaju koncesija, koncesionar kojemu je tijelo nadležno za provedbu povjerilo provedbu projekta, i moraju biti potkrijepljena plaćenim računima ili računovodstvenim dokumentima jednake dokazne vrijednosti.

[…] [neslužbeni prijevod]”

27 Članak 8. Uredbe br. 16/2003 pod naslovom „Kraj razdoblja prihvatljivosti” propisuje sljedeće:

„Konačni datum za prihvatljivost odnosi se na plaćanja koja je izvršilo tijelo nadležno za provedbu.

Konačni datum za prihvatljivost utvrđuje se u Komisijinoj odluci.” [neslužbeni prijevod]

Glavni postupak i prethodna pitanja

28 Upravljačko tijelo je litavsko javno tijelo određeno nadležnim, kao tijelo za provedbu projekata predviđeno člankom 10. stavkom 4. Uredbe br. 1164/94 za utvrđivanje i uklanjanje nepravilnosti povezanih s korištenjem financijske pomoći Europske unije.

29 Dana 13. prosinca 2001. Europska komisija donijela je odluku o odobravanju projekta „Uspostava sustava za gospodarenje otpadom za regiju Alytus” u Litvi (u daljnjem tekstu: projekt iz glavnog postupka) na temelju ISPA-e, kao što je propisano člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 1267/1999, kako je izmijenjena njezinom odlukom od 23. prosinca 2002. (u daljnjem tekstu: prvotna Komisijina odluka o dodjeli pomoći). Komisija je istoga dana potpisala Memorandum o financiranju navedenog projekta, predviđen člankom 8. stavkom 1. iste uredbe (u daljnjem tekstu: Memorandum o financiranju). Republika Litva taj je dokument potpisala 14. ožujka 2002. Na temelju članka 2. Memoranduma o financiranju rok za dovršetak projekta iz glavnog postupka bio je 31. prosinca 2004. dok je člankom 4. stavkom 3. tog memoranduma kao krajnji rok za isplate tijela nadležnog za provedbu navedenog projekta bio određen 31. prosinca 2006. Litavska su tijela u roku od šest mjeseci od potonjeg datuma Komisiji trebala dostaviti izvješće o završnoj reviziji radi isplate preostalog iznosa financiranja projekta iz glavnog postupka.

30 Upravljačko tijelo bilo je zaduženo za razvoj projekta iz glavnog postupka te je djelovalo u svojstvu javnog naručitelja u okviru sklapanja ugovora o javnoj nabavi u vezi s tim projektom. Dana 10. studenoga 2004. upravljačko tijelo potpisalo je s poduzetnikom korisnikom Sporazum o provedbi programa ISPA/kohezijskog programa o raspodjeli zadataka i odgovornosti u vezi s projektom iz glavnog postupka. Između 22. travnja 2004. i 6. prosinca 2006. upravljačko tijelo u svojstvu javnog naručitelja, poduzetnik korisnik i određeni drugi privatni izvođači potpisali su ugovore o javnoj nabavi.

31 Dana 27. prosinca 2004. Komisija je donijela odluku o izmjeni, među ostalim, prvotne odluke na sljedeći način: „Članku 2. [prvotne odluke] dodaje se sljedeći stavak: ‚5. Izdaci u vezi s projektom [iz glavnog postupka] prihvatljivi su do 31. prosinca 2008.’ Članak 2. [Memoranduma o financiranju] izmijenjen je na sljedeći način: ‚Datum završetka: 31. prosinca 2008.’”.

32 Dana 17. prosinca 2009. litavsko nacionalno tijelo za reviziju sastavilo je izvješće o javnoj reviziji projekta iz glavnog postupka.

33 Upravljačko tijelo je 28. ožujka 2013. objavilo četiri „zaključka” kojima se određeni izdaci iz projekta u glavnom postupku proglašavaju neprihvatljivima za financiranje zbog nekoliko nepravilnosti. To je tijelo osobito utvrdilo da poduzetnik korisnik nije opravdao stjecanje dugotrajne i kratkotrajne imovine. Navedeno tijelo je 29. ožujka 2013. donijelo četiri odluke kojima se nalaže povrat sredstava za koja je utvrđeno da su neprihvatljiva.

34 Poduzetnik korisnik je prvostupanjskom sudu podnio tužbu za poništenje navedenih odluka. Ta je tužba prihvaćena presudom od 14. svibnja 2014. s obrazloženjem da se primjenjivao četverogodišnji rok zastare za pokretanje sudskog postupka iz članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95. Navedenom presudom među ostalim je utvrđeno da je zastara počela teći 31. prosinca 2008., istekom posljednjeg dana roka za dovršetak projekta iz glavnog postupka i posljednjeg dana prihvatljivosti izdataka, u skladu s Memorandumom o financiranju, te da je nastupila 31. prosinca 2012.

35 Dana 28. svibnja 2014. upravljačko tijelo je sudu koji je uputio zahtjev podnijelo žalbu protiv te presude kojom osporava prekoračenje roka zastare za pokretanje sudskog postupka.

36 Sud koji je uputio zahtjev donio je rješenje kojim stranke glavnog postupka poziva da dostave informacije i podatke koji se odnose na završetak projekta iz glavnog postupka, kao i da iznesu argumente o primjeni Uredbe br. 2988/95. Taj je sud, osobito, naveo da treba razjasniti neke elemente, među ostalim, okolnosti s kojima upravljačko tijelo povezuje završetak projekta iz glavnog postupka, nepodmireni iznos koji nije bio plaćen u okviru tog projekta i dan na koji je isplata tog iznosa bila predviđena, kao i značenje izraza „program”, „mjera” i „projekt” koji su naizmjenično upotrebljavani u postupovnim dokumentima.

37 U odgovoru na to rješenje, upravljačko tijelo je sudu koji je uputio zahtjev predočilo dopis Ministarstva financija od 30. travnja 2015. u kojem je navedeno da je to ministarstvo 31. svibnja 2013. Komisiji podnijelo konačni zahtjev za plaćanje iz Kohezijskog fonda preostalog iznosa projekta iz glavnog postupka u visini od 826 069,28 eura. Komisija je u tom zahtjevu obaviještena da zbog sudskih postupaka koji su u tijeku u okviru tog projekta, eventualno neprihvatljiv izdatak u visini od 40 276,31 eura nije bio odbijen od navedenog zahtjeva. Ministarstvo financija je, usto, dopisom od 14. srpnja 2014. Komisiji dostavilo dopunu izvješću o reviziji projekta iz glavnog postupka od 17. prosinca 2009. kao i izjavu o zaključenju navedenog projekta, oboje s nadnevkom od 25. lipnja 2014. Nakon podnošenja Komisiji konačnog zahtjeva za plaćanje preostalog iznosa projekta iz glavnog postupka, upravljačko tijelo provelo je nove istrage o nepravilnostima počinjenima u okviru tog projekta i dva sudska postupka u vezi s tim postupkom još uvijek su bila u tijeku 30. travnja 2015. Ministarstvo financija u svojem je opisu zaključilo da ne može znati datum na koji će Komisija isplatiti zahtijevana a neisplaćena sredstva ni datum koji će utvrditi kao datum završetka projekta iz glavnog postupka.

38 Dopisom od 26. lipnja 2015. Komisija je zaključila projekt iz glavnog postupka. Komisija je iznos neprihvatljivih izdataka utvrdila u visini od 106 225,67 eura, ali je smatrala da zbog postojanja dostatnih rezervacija („overbooking”), te nepravilnosti nemaju utjecaja na konačnu isplatu preostalog iznosa. Zaključila je da se, kad je riječ o proračunu Europske unije, može prekinuti ispitivanje slučajeva nepravilnosti te da će preostali iznos obveza Kohezijskog fonda biti u cijelosti isplaćen.

39 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da rješenje spora ovisi o razjašnjenju pojma „višegodišnji program” u smislu članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95 s obzirom na različite izraze koji se koriste u pravnim instrumentima primjenjivima na glavni predmet, zatim o odgovoru na pitanje jesu li konstitutivni elementi tog pojma ispunjeni u ovom predmetu kao i o metodi računanja roka zastare u okolnostima navedenog predmeta.

40 U tim je okolnostima Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Visoki upravni sud Litve) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Što je ‚višegodišnji program’ u smislu članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95?

2. Spadaju li projekti poput projekta ‚Uspostava sustava za upravljanje otpadom za regiju Alytus’ […], za koji je dodijeljena potpora prvotnom odlukom kako je izmijenjena […], pod pojam ‚višegodišnji program’ iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95?

3. U slučaju da je odgovor na drugo pitanje potvrdan: kada se treba smatrati da je započeo teći prekluzivni rok za postupak iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95?”

Prvo i drugo pitanje

41 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita, je li projekt, poput projekta iz glavnog postupka, koji se sastoji od uspostave sustava gospodarenja otpadom u određenoj regiji i za čiju provedbu je planirano da će se odvijati nekoliko godina i financirati sredstvima Unije, obuhvaćen pojmom „višegodišnji program”, u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95.

42 Uvodno valja podsjetiti da, u skladu s člankom 1. Uredbe br. 2988/95, ona uvodi opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Unije, i to, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 3. navedene uredbe, radi „suprotstavlj[anja] radnjama koj[e] štete financijskim interesima Unije (presuda od 11. lipnja 2015., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, t. 20. i navedena sudska praksa).

43 U tom okviru članak 3. stavak 1. prvi i drugi podstavci Uredbe br. 2988/95 utvrđuje, ne dovodeći u pitanje kraći rok zastare koji se može odrediti sektorskim pravilima Unije ili nacionalnim propisima, rok zastare za pokretanje postupka od četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost ili, u slučaju stalne ili ponovljene nepravilnosti, od dana njezina prestanka (presuda od 11. lipnja 2015., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, t. 21.).

44 Kad je riječ o višegodišnjim programima, u članku 3. stavku 1. drugom podstavku drugoj rečenici navedenog članka 3. stavka 1. navodi se da „rok zastare teče do konačnog završetka programa”.

45 S obzirom na to da u Uredbi br. 2988/95 nema definicije pojma „višegodišnji program”, doseg tog pojma prava Unije valja utvrditi uzimajući u obzir smisao svakog izraza od kojih je sastavljen, kontekst u kojem se upotrebljava kao i ciljeve propisa u kojem se taj pojam navodi (vidjeti po analogiji presude od 6. listopada 2015., Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, t. 22. kao i od 21. prosinca 2016., Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, t. 20.).

46 S tim u vezi, kad je, prije svega, riječ o korištenim izrazima, valja istaknuti da izraz „program” ima široko značenje te da se izrazi „program” i „projekt” mogu naizmjenično koristiti u smislu članka 3. stavka 1. te uredbe.

47 Stoga je pojam „višegodišnji program” u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95 interdisciplinarni pojam, koji se može susresti u svim područjima obuhvaćenim politikama Unije, pod uvjetom da se koriste proračunska sredstva Unije.

48 Stoga nije potrebno utvrditi strogi terminološki odnos između tog pojma i pojmova koji se koriste u raznim instrumentima kojima se uspostavljaju različiti fondovi za dodjelu financijske pomoći.

49 Kad je, nadalje, riječ o kontekstu kojeg je taj pojam dio kao i cilju propisa o kojem je riječ, svrha Uredbe br. 2988/95, s jedne je strane, kao što je utvrđeno u točki 42. ove presude, suprotstavljanje radnjama koje štete financijskim interesima Unije.

50 S druge strane, članak 3. stavak 1. drugi podstavak druga rečenica navedene uredbe dio je niza odredbi, navedenih u tom članku 3. stavku 1., čija je svrha, kao što proizlazi iz prvog podstavka tog stavka, definirati pravila o zastari za pokretanje postupka koja se primjenjuju na nepravilnosti iz članka 1. stavka 1. navedene uredbe, koje se odnose na povredu odredbe prava Unije koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Unije ili proračune kojima Unija upravlja.

51 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje treba odgovoriti tako da je projekt poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji se sastoji od uspostave sustava gospodarenja otpadom u određenoj regiji i za čiju provedbu je planirano da će se odvijati nekoliko godina i financirati sredstvima Unije, obuhvaćen pojmom „višegodišnji program”, u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95.

Treće pitanje

52 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita kada počinje teći rok zastare za pokretanje postupka naveden u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 2988/95 kad je riječ o nepravilnostima počinjenima u okviru „višegodišnjeg programa” poput projekta iz glavnog postupka.

53 S tim u vezi, iz teksta članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 proizlazi da rok zastare za pokretanje postupka teče od dana kada je počinjena utvrđena nepravilnost.

54 U skladu s člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom te uredbe, u slučaju stalnih ili ponovljenih nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti, pri čemu pojam „dan prestanka nepravilnosti” iz iste odredbe treba shvatiti na način da se odnosi na dan kad je prestala posljednja transakcija koja čini istu ponovljenu nepravilnost (presuda od 11. lipnja 2015., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, t. 66.).

55 Nepravilnost treba smatrati „stalnom” kada propuštena radnja kojom se krši predmetna odredba prava Unije traje određeno vrijeme (vidjeti u tom smislu presudu od 2. prosinca 2004., José Martí Peix/Komisija, C-226/03 P, EU:C:2004:768, t. 17.). Nepravilnost je „ponovljena” u smislu te odredbe kad ju je počinio subjekt koji stječe gospodarske koristi iz skupa sličnih transakcija koje krše istu odredbu prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, t. 49.).

56 Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi, u skladu s nacionalnim pravilima o dokazivanju i pod uvjetom da se to ne protivi učinkovitosti prava Unije, jesu li ispunjeni konstitutivni elementi stalne ili ponovljene nepravilnosti, koji su navedeni u prethodnoj točki ove presude.

57 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev također pita koji je utjecaj posebnog pravila o zastari za „višegodišnje programe”, propisanog člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom drugom rečenicom Uredbe br. 2988/95, na izračun roka zastare u glavnom predmetu.

58 U okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi (presuda od 28. travnja 2016., Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, t. 30. i navedena sudska praksa).

59 Stoga sudu koji je uputio zahtjev treba pružiti podatke na temelju kojih može utvrditi u kojem trenutku nastupa „konačni završetak programa”, do kojeg, u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95, teče rok zastare u okviru „višegodišnjeg programa”.

60 S tim u vezi treba utvrditi da Uredbom br. 2988/95 nije predviđen točan trenutak opće primjene za „konačni završetak programa”, zato što, kao što je to, u biti, istaknula nezavisna odvjetnica u točki 105. svojeg mišljenja, taj će trenutak nužno varirati ovisno o različitim fazama i postupcima koji su predviđeni za dovršetak svakog provedenog višegodišnjeg programa.

61 Utvrđivanje „konačnog završetka programa” za potrebe primjene posebnog pravila o zastari za „višegodišnje programe”, propisanog člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom drugom rečenicom Uredbe br. 2988/95, stoga ovisi o pravilima koja uređuju svaki višegodišnji program.

62 Također treba istaknuti da radi utvrđivanja „konačnog završetka programa” u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95 treba uzeti u obzir cilj roka zastare iz te odredbe. Naime, tim se rokom zastare propisanim navedenom odredbom, nadležnom tijelu, s jedne strane, jamči da sve dok program nije konačno završen ono može pokrenuti postupak protiv nepravilnosti počinjenih u okviru provedbe tog programa, radi olakšavanja zaštite financijskih interesa Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, t. 26.). S druge strane, njegova je svrha zajamčiti pravnu sigurnost gospodarskim subjektima. Naime, oni moraju moći utvrditi koje su njihove transakcije zasigurno okončane, a koje još mogu biti predmet sudskih postupaka (presuda od 11. lipnja 2015., Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, t. 24. i sudska praksa).

63 S obzirom na taj dvostruki cilj, kako bi se utvrdio datum „konačnog završetka programa”do kojeg teče rok zastare u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95 treba uzeti u obzir datum završetka predmetnog „višegodišnjeg programa”.

64 Kad je riječ o projektu poput onog iz glavnog postupka, iz članka 10. stavka 6. Uredbe br. 1164/94 i članka D stavka 2. točke (d) druge alineje Priloga II. proizlazi da se u Komisijinoj odluci kojom se odobrava takav projekt i dodjeljuje pomoć navodi konačni datum za završetak radova i izvršenje plaćanja u potporu projektu.

65 S tim u vezi, iz članka D stavaka 1. i 2. točke (d) Priloga II., članka 8. stavka 2. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 1386/2002 kao i članka 5. stavka 1. te članka 8. Uredbe br. 16/2003 proizlazi da se tom istom Komisijinom odlukom utvrđuje konačni datum za prihvatljivost izdataka projekta o kojem je riječ, a koji datum se odnosi na plaćanja koja je izvršilo tijelo nadležno za provedbu projekta.

66 Iz toga slijedi da, nakon što nastupi konačni datum koji je Komisija utvrdila za završetak radova i izvršenje plaćanja prihvatljivih izdataka koji se na njih odnose, iz točaka 64. i 65. ove presude, takav projekt treba smatrati konačno završenim u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95, ne dovodeći u pitanje eventualno produljenje u tom smislu, novom Komisijinom odlukom.

67 U ovom slučaju, iz točke 31. ove presude proizlazi da je u svojoj odluci od 27. prosinca 2004., Komisija datum 31. prosinca 2008. navela i kao datum završetka projekta iz glavnog postupka i kao konačni datum za prihvatljivost izdataka u vezi s projektom. Iz toga slijedi da projekt iz glavnog postupka treba smatrati konačno završenim, u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95, dana 31. prosinca 2008.

68 S tim u vezi treba navesti da „konačni završetak programa” u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95 ne znači nužno da je nastupila zastara za sve eventualne nepravilnosti počinjene tijekom provedbe tog programa. O tome se isključivo radi kad je riječ o nepravilnostima koje su prestale više od četiri godine prije „konačnog završetka programa”, za koje će, ako nema prekida zastare zbog jednog od razloga predviđenih člankom 3. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe br. 2988/95, odmah nastupiti zastara onog trenutka kada dođe do tog završetka.

69 Drugim riječima, kao što je Komisija istaknula u svojim očitovanjima, na temelju roka zastare koji se primjenjuje na „višegodišnje programe”, predviđenog člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom drugom rečenicom Uredbe br. 2988/95, rok zastare se može isključivo produljiti a ne skratiti.

70 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje treba odgovoriti tako da:

— članak 3. stavak 1. Uredbe br. 2988/95 treba tumačiti na način da rok zastare za nepravilnost počinjenu u okviru „višegodišnjeg programa”, poput projekta o kojem je riječ u glavnom postupku, počinje teći od dana kada je počinjena predmetna nepravilnost, u skladu s člankom 3. stavkom 1.

prvim podstavkom Uredbe br. 2988/95, s tim da, ako je riječ o „stalnoj ili ponovljenoj” nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti, u skladu s člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 2988/95.

— Usto, „višegodišnji program” smatra se „konačno završenim” u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95 na dan završetka koji je predviđen za taj program, u skladu s pravilima kojima je uređen. Osobito, višegodišnji program uređen Uredbom br. 1164/94 treba smatrati „konačno završenim”, u smislu navedene odredbe, na dan koji je u Komisijinoj odluci kojom se odobrava taj projekt naveden kao konačni datum za završetak radova i izvršenje plaćanja prihvatljivih izdataka koji se na njih odnose, ne dovodeći u pitanje eventualno produljenje u tom smislu, novom Komisijinom odlukom.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Projekt poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji se sastoji od uspostave sustava gospodarenja otpadom u određenoj regiji i za čiju provedbu je planirano da će se odvijati nekoliko godina i financirati sredstvima Europske unije, obuhvaćen je pojmom „višegodišnji program”, u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.**

2. **Članak 3. stavak 1. Uredbe br. 2988/95 treba tumačiti na način da rok zastare za nepravilnost počinjenu u okviru „višegodišnjeg programa”, poput projekta o kojem je riječ u glavnom postupku, počinje teći od dana kada je počinjena predmetna nepravilnost, u skladu s člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 2988/95, s tim da, ako je riječ o „stalnoj ili ponovljenoj” nepravilnosti, rok zastare teče od dana prestanka nepravilnosti, u skladu s člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe br. 2988/95.**

   Usto, „višegodišnji program” smatra se „konačno završenim” u smislu članka 3. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice Uredbe br. 2988/95 na dan završetka koji je predviđen za taj program, u skladu s pravilima kojima je uređen. Osobito, višegodišnji program uređen Uredbom Vijeća (EZ) br. 1164/94 o osnivanju Kohezijskog fonda, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća br. 1264/1999 od 21. lipnja 1999. i Uredbom Vijeća br. 1265/1999 od 21. lipnja 1999., kao i Aktom o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike i prilagodbama ugovorâ na kojima se temelji Europska unija, treba smatrati „konačno završenim”, u smislu navedene odredbe, na dan koji je u odluci Europske komisije kojom se odobrava taj projekt naveden kao konačni datum za završetak radova i izvršenje plaćanja prihvatljivih izdataka koji se na njih odnose, ne dovodeći u pitanje eventualno produljenje u tom smislu, novom Komisijinom odlukom.

Potpisi