Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

26. srpnja 2023.*

„Arbitražna klauzula – Okvirni program za istraživanja i inovacije ‚Obzor 2020.' (2014. – 2020.) – Projekt ‚aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)' – Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava – Tužba za poništenje – Završno izvješće o reviziji – Obavijest o terećenju – Akti koji se ne mogu pobijati – Akti koji su dio isključivo ugovornog okvira od kojeg su neodvojivi – Nedopuštenost – Identifikacija tuženika – Nenadležnost – Troškovi osoblja – Premije izračunane na temelju poslovnih ciljeva – Neprihvatljivost – Legitimna očekivanja"

U predmetu T-222/22,

Engineering – Ingegneria Informatica SpA, sa sjedištem u Rimu (Italija), koji zastupa S. Villata, L. Montevecchi i C. Oncia, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju M. Ilkova i S. Romoli, u svojstvu agenata,

i

Europske izvršne agencije za istraživanje (REA), koju zastupaju S. Payan-Lagrou i V. Canetti, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Gulla, odvjetnika,

tuženici,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: K. Kowalik-Bańczyk (izvjestiteljica), predsjednica, E. Buttigieg i B. Ricziová, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani postupak, osobito:

– prigovor koji je Komisija istaknula na temelju članka 130. Poslovnika Općeg suda zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 6. srpnja 2022.,

– tužiteljeva očitovanja o tom prigovoru podnesena tajništvu Općeg suda 22. kolovoza 2022.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir to da tužitelj i REA nisu podnijeli zahtjev za zakazivanje rasprave u roku od tri tjedna od dostave obavijesti o zatvaranju pisanog dijela postupka i da je stoga odlučeno, u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, da se odluka donese bez provođenja usmenog dijela postupka,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom koja se temelji na člancima 263. i 272. UFEU-a tužitelj, društvo Engineering – Ingegneria Informatica SpA, u biti zahtijeva, s jedne strane, poništenje nekoliko akata Europske komisije i Europske izvršne agencije za istraživanje (REA) u vezi s provedbom sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava br. 653618 (u daljnjem tekstu: sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava) koji se odnosi na projekt naslovljen „aDvanced sOcial enGineering And vulNerability Assessment Framework (Dogana)” (Okvir za procjenu najsuvremenijeg društvenog inženjeringa i osjetljivosti) (u daljnjem tekstu: projekt) i, s druge strane, da se utvrdi da je na temelju tog sporazuma prihvatljivo financirati određene troškove i da, prema tome, Komisija i REA nemaju pravo zahtijevati povrat iznosa koji odgovaraju tim troškovima.

Okolnosti spora

2 Tužitelj je društvo koje se bavi djelatnostima istraživanja i razvoja u tehnološkom sektoru.

3 REA je izvršna agencija osnovana radi upravljanja djelovanjem Europske unije u području istraživanja. Ona na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. o utvrđivanju statusa izvršnih agencija kojima se povjeravaju određene zadaće u vezi s upravljanjem programima Zajednice (SL 2003., L 11, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 83.) ima pravnu osobnost, uživa najširu pravnu sposobnost u svakoj državi članici i može, među ostalim, biti stranka u pravnom postupku.

Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava

4 U kontekstu Okvirnog programa za istraživanje i inovacije „Horizon 2020” (2014. – 2020.) (u daljnjem tekstu: Okvirni program Obzor 2020.), Engineering International Belgium SA, djelujući u svojstvu koordinatora, i drugi korisnici, s jedne strane, i REA, s druge strane, sklopili su 28. travnja 2015. sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava. Na temelju dviju izmjena potpisanih u prosincu 2017. i ožujku 2018., tužitelj je od 5. srpnja 2017. postao korisnik te je od 15. prosinca 2017. kao koordinator zamijenio Engineering International Belgium.

5 Članak 2. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava predviđa dodjelu bespovratnih sredstava za projekt (u daljnjem tekstu: bespovratna sredstva). U skladu s člankom 3. tog sporazuma, provedba tog projekta trebala je početi 1. rujna 2015. i trajati 36 mjeseci.

6 Na temelju članka 5.2. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, ona nadoknađuju, među ostalim, 70 % prihvatljivih troškova korisnika koji su pravne osobe čiji je cilj ostvarivanje dobiti. Ti prihvatljivi troškovi konkretnije uključuju, kao prvo, „izravne troškove osoblja” i, kao drugo, „neizravne troškove” izračunane paušalno. Sami „izravni troškovi osoblja” podijeljeni su u dvije

kategorije, to jest, s jedne strane, „stvarno nastale troškove” ili „stvarne troškove” i, s druge strane, „jedinične troškove”, utvrđene na osnovi iznosa po jedinici izračunanog u skladu s korisnikovom uobičajenom praksom troškovnog računovodstva.

7 Na temelju članka 6.1. točke (a) podtočke iv. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, stvarni troškovi prihvatljivi su pod uvjetom, među ostalim, da su „nastali u vezi s [projektom] i nužni za njegovu provedbu”.

8 U skladu s člankom 6.2. točkom A.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, „troškovi osoblja prihvatljivi su ako su povezani s osobljem koje za korisnika radi na temelju ugovora o radu (ili istovrijednog predugovora) i raspoređeni [za projekt]”. U istom članku pojašnjava se da troškovi osoblja „moraju biti ograničeni na plaće […], doprinose za socijalno osiguranje, poreze i druge troškove uključene u plaću ako proizlaze iz nacionalnog prava ili ugovora o radu (ili istovrijednog predugovora)”.

9 Članak 6.5. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava definira i nabraja neprihvatljive troškove. U tom se članku, među ostalim, u točki (a) navode „troškovi koji ne ispunjavaju uvjete [iz] članaka 6.1. do 6.4. [tog sporazuma]” i, osobito, u točki (a) podtočki i., „troškovi koji se odnose na povrat uloženog kapitala”.

10 Članak 6.6. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava predviđa da se prijavljeni troškovi koji su neprihvatljivi odbijaju.

11 Na temelju članka 22.1.3. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, REA ili Komisija mogu provesti revizije pravilne provedbe projekta i poštovanja obveza utvrđenih tim sporazumom. Nacrt revizorskog izvješća, a zatim i revizorsko izvješće, sastavljaju se i dostavljaju koordinatoru ili predmetnom korisniku.

12 Člankom 22.5.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava predviđa se da zaključci doneseni u okviru revizija mogu dovesti, među ostalim, do odbijanja neprihvatljivih troškova. U skladu s istim člankom, ako se revizijama otkriju sustavne ili učestale pogreške, iz njih mogu proizići posljedice za druga bespovratna sredstva dodijeljena pod sličnim uvjetima, na način da se na ta bespovratna sredstva proširi primjena zaključaka donesenih za bespovratna sredstva.

13 Članak 42.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava određuje da REA odbija sve neprihvatljive troškove, osobito nakon revizija.

14 Članak 44.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava predviđa da REA potražuje svaki iznos koji je plaćen, ali koji nije trebalo isplatiti na temelju tog sporazuma. Članak 44.1.3. istog sporazuma, koji se primjenjuje na povrat iznosa nakon plaćanja preostalog iznosa, u biti određuje da REA korisniku šalje dopis o prethodnoj obavijesti, a zatim dopis o potvrdi i obavijest o terećenju. U slučaju neplaćanja, REA zatim može izvršiti prijeboj, pokrenuti sudski postupak ili donijeti odluku koja je izvršna isprava na temelju članka 299. UFEU-a.

15 Članak 57.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava predviđa da je on uređen primjenjivim pravom Unije, koje se, ako je potrebno, dopunjava belgijskim pravom.

16 Članak 57.2. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava određuje da su Opći sud ili, povodom žalbe, Sud jedini nadležni za rješavanje sporova koji se odnose na tumačenje, primjenu ili valjanost tog sporazuma, u skladu s člankom 272. UFEU-a.

17 Prilikom izvršenja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava tužitelj je od REA-e primio bespovratna sredstva u iznosu od 240 171,21 eura, na temelju prijavljenog iznosa prihvatljivih troškova od 343 101,72 eura i stope povrata od 70 %.

Revizorski postupak

18 Tijekom 2021. Komisija je izvršila reviziju koja se odnosila na provedbu triju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koje je tužitelj sklopio u okviru Okvirnog programa Obzor 2020., među kojima je i sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava o kojem je riječ u ovom predmetu. Što se tiče potonjeg sporazuma, revizija se odnosila na razdoblje od 1. rujna 2015. do 31. kolovoza 2018.

19 Komisija je 30. lipnja 2021. tužitelju dostavila nacrt revizorskog izvješća.

20 Komisija je dopisom od 21. prosinca 2021. (u daljnjem tekstu: dopis o okončanju revizije) i konačnim revizorskim izvješćem od istog dana obavijestila tužitelja o konačnim rezultatima revizije.

21 Komisija je tijekom revizije izvršila nekoliko izmjena u pogledu troškova prihvatljivih na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

22 Konkretnije, Komisija je smatrala da su određene premije ili provizije (u daljnjem tekstu: sporne premije), koje su isplaćene dvama tužiteljevim zaposlenicima (u daljnjem tekstu: dva zaposlenika o kojima je riječ) i koje je tužitelj prijavio kao troškove osoblja, povezane s ostvarenjem različitih poslovnih ciljeva. Iz toga je zaključila da troškovi koji odgovaraju tim premijama nisu nastali u okviru projekta i da nisu bili nužni za provedbu tog projekta, tako da nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti koji su predviđeni u članku 6.1. točki (a) podtočki iv. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i objašnjeni predloškom sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za Okvirni program Obzor 2020. s objašnjenjima (u daljnjem tekstu: komentar sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava). Stoga je smatrala da sporne premije u iznosu od 14 758,03 eura nisu bile prihvatljive te je stoga izvršila izmjenu.

23 Posljedično, uzimajući u obzir različite izmjene izvršene bilo u korist REA-e bilo tužitelja, Komisija je smanjila ukupni iznos troškova prihvatljivih na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za 12 927,34 eura.

24 Nadalje, Komisija je ocijenila da su određene pogreške utvrđene tijekom revizije potencijalno bile sustavne ili ponavljajuće. Tako je pokrenula postupak za proširenje zaključaka revizije na druga bespovratna sredstva u skladu s člankom 22.5.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

25 Međutim, dopisom od 21. veljače 2022. (u daljnjem tekstu: pojašnjavajući dopis) Komisija je obavijestila tužitelja da je zaključke revizije proširila samo na bespovratna sredstva koja su u tijeku, isključivši razdoblja ili bespovratna sredstva koja nisu bila predmet revizije. Pojasnila je da je to ograničenje postupka proširenja nalaza revizije iznimno odobreno jer prethodnim revizijama nije otkrivena neprihvatljivost spornih premija koje se temelje na poslovnim ciljevima.

Postupak povrata

26 REA je dopisom od 17. siječnja 2022., naslovljenim „dopis o prethodnoj obavijesti”, obavijestila tužitelja da, povodom revizije koju je provela Komisija i uzimajući u obzir stopu povrata od 70 %, namjerava zatražiti povrat iznosa od 9049,14 eura.

27 Dopisom od 23. veljače 2022. upućenim tužitelju (u daljnjem tekstu: dopis o potvrdi) REA je potvrdila povrat iznosa od 9049,14 eura. Tom je dopisu priložena obavijest o terećenju za isti iznos koju je istog dana izdala REA (u daljnjem tekstu: obavijest o terećenju).

Zahtjevi stranaka

28 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– proglasi „ništavima, nezakonitima, poništenima i bez učinka” akte koje su donijeli Komisija i REA, a konkretnije dopis o okončanju revizije, završno revizorsko izvješće, dopis o potvrdi i obavijest o terećenju;

– proglasi prihvatljivima iznose isključene iz prihvatljivih troškova, utvrdi njegovo pravo da se ti iznosi uzmu u obzir prilikom izračuna iznosa bespovratnih sredstava i utvrdi nepostojanje Komisijina prava na povrat navedenih iznosa;

– naloži Komisiji i REA-i snošenje troškova.

29 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se na nju odnosi;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

30 REA od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu kao nedopuštenu u cijelosti ili djelomično ili, podredno, u cijelosti odbije tužbu kao neosnovanu u dijelu u kojem se na njega odnosi;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Predmet i doseg tužbe

31 Iz teksta i sadržaja svih tužiteljevih pismena, a osobito iz naslova tužbe i pojašnjenja sadržanih u replici, kao i iz okolnosti da je Komisija bila zadužena za revizorski postupak, dok je REA bila zadužena za postupak povrata, proizlazi da tužitelj od Općeg suda u biti zahtijeva:

– s jedne strane, prvim dijelom svojeg tužbenog zahtjeva, koji se temelji na članku 263. UFEU-a, da poništi akte koje su u odnosu na njega donijele Komisija i REA te, osobito, dopis o okončanju

revizije, završno revizorsko izvješće, dopis o potvrdi i obavijest o terećenju, u dijelu u kojem se ti akti odnose na provedbu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava;

– s druge strane, drugim dijelom svojeg tužbenog zahtjeva, koji se temelji na članku 272. UFEU-a, da utvrdi prihvatljivost spornih premija i, prema tome, nepostojanje Komisijina prava i, slijedom toga, REA-ina prava da zahtijeva povrat iznosa koji odgovaraju tim premijama.

Nadležnost Općeg suda i dopuštenost tužbe

Zahtjev podnesen na temelju članka 263. UFEU-a

32 Komisija ističe prigovor na temelju članka 130. Poslovnika Općeg suda, u okviru kojeg, među ostalim, tvrdi da je tužiteljev zahtjev za poništenje nedopušten. Ona u biti ističe, kao prvo, da je taj zahtjev usmjeren protiv akata koji su dio ugovornog konteksta i koji ne proizvode obvezujuće pravne učinke niti podrazumijevaju izvršavanje javnih ovlasti. Uostalom, neke od tih akata, odnosno dopis o potvrdi i obavijest o terećenju, donijela je REA, tako da Komisija u pogledu njih nije imala pasivnu legitimaciju. Kao drugo, tužba ne ispunjava zahtjeve iz članka 76. točaka (d) i (e) Poslovnika jer se u njoj ne navodi jasno pravna osnova tužbe niti je činjenično i pravno razrađen zahtjev da se pobijani akti proglase „ništavima, nezakonitima, poništenima i bez učinka”.

33 Iako nije formalno istaknula prigovor u smislu članka 130. stavka 1. Poslovnika, REA također zaključuje da je zahtjev za poništenje nedopušten zbog razloga sličnih onima koje je navela Komisija. Ona u biti osobito ističe, s jedne strane, da tužitelj zahtijeva poništenje akata ugovorne, a ne upravne prirode i, s druge strane, da tužba nije u skladu sa zahtjevima iz članka 76. točke (d) Poslovnika jer se u njoj ne preciziraju tužbeni razlozi istaknuti u prilog zahtjevu za poništenje.

34 Tužitelj osporava Komisijinu i REA-inu argumentaciju i tvrdi da je njegov zahtjev za poništenje dopušten.

35 Treba podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, tužba za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a dostupna u odnosu na sve akte institucija, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, bitno mijenjajući njegov pravni položaj (presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9.; vidjeti i presudu od 16. srpnja 2020., ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

36 U tom pogledu, akti koje je moguće pobijati načelno su samo one mjere koje konačno utvrđuju stajalište institucije, tijela, ureda ili agencije Unije na kraju upravnog postupka i čiji je cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke, isključujući osobito međumjere čiji je cilj pripremiti konačnu odluku, a koje nemaju takve učinke (presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 10., i od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 42.).

37 Osim toga, u slučaju kada postoji ugovor između tužitelja i neke od institucija, tijela, ureda ili agencije Unije, pred sudom Unije postupak se može pokrenuti na temelju članka 263. UFEU-a samo ako pobijani akt ima za cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke koji su izvan ugovornih odnosa stranaka i koji uključuju izvršavanje javnih ovlasti koje su dodijeljene instituciji, tijelu, uredu ili agenciji ugovornici kao upravnom tijelu (presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko

Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 20.; od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 50. i od 16. srpnja 2020., ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, t. 65.).

38 U ovom slučaju, kao prvo, valja istaknuti da su različiti pobijani akti svi dio konteksta sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, od kojeg nisu odvojivi.

39 Naime, s jedne strane, akti koje je donijela Komisija, a osobito dopis o okončanju revizije i završno izvješće o reviziji, temelje se na odredbama članaka 22.1.3. i 22.5.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, iz kojih proizlazi da ta institucija ima pravo izvršiti revizije koje mogu dovesti do odbijanja neprihvatljivih troškova (vidjeti točke 11. i 12. ove presude).

40 S druge strane, akti koje je donijela REA, a osobito dopis o potvrdi i obavijest o terećenju, temelje se na člancima 42.1. i 44. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, iz kojih proizlazi da nakon revizije ta agencija odbija troškove koji nisu prihvatljivi i od korisnika zahtijeva povrat svih neopravdano isplaćenih iznosa (vidjeti točke 13. i 14. ove presude).

41 Kao drugo, nijedan dokaz u spisu ne upućuje na zaključak da su Komisija i REA postupale izvršavajući svoje javne ovlasti.

42 Naime, s jedne strane, akti koje je donijela Komisija, a osobito dopis o okončanju revizije i završno revizorsko izvješće, ne obvezuju, pa čak ni ne pozivaju tužitelja da vrati bilo kakav iznos i stoga ne mijenjaju njegov pravni položaj.

43 Štoviše, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, ni iz teksta akata koje je donijela Komisija ni iz njihova konteksta ne proizlazi da je ta institucija namjeravala obvezati REA-u da slijedi zaključke iz završnog revizorskog izvješća i zabraniti joj da od njega odstupi. Tako se u završnom revizorskom izvješću pojašnjava da je njegov cilj dati „neovisno mišljenje” o stvarnosti i prihvatljivosti troškova koji su doveli do isplate bespovratnih sredstava. Što se tiče dopisa o okončanju revizije, u njemu se pojašnjava da se njime samo obavještava tužitelja o rezultatima revizije i da se u njemu ne izražava konačno stajalište o financijskim posljedicama revizije, s obzirom na to da REA još mora analizirati te posljedice i o tome obavijestiti tužitelja.

44 Iz toga slijedi da su akti koje je donijela Komisija, a osobito dopis o okončanju revizije i završno revizorsko izvješće, pripremni akti i sami po sebi ne proizvode nikakav obvezujući pravni učinak u odnosu na tužitelja ili REA-u (vidjeti po analogiji rješenja od 8. veljače 2010., Alisei/Komisija, T-481/08, EU:T:2010:32, t. 67. i 75. i od 9. lipnja 2016., IREPA/Komisija i Revizorski sud, T-825/14, neobjavljeno, EU:T:2016:345, t. 30.). *A fortiori*, donošenjem tih akata ne provodi se izvršavanje javnih ovlasti.

45 S druge strane, aktima koje je donijela REA, a osobito dopisom o potvrdi i obaviješću o terećenju, samo se tužitelja poziva da plati iznos od 9049,14 eura i obavještava da će, u slučaju neplaćanja, ta agencija izvršiti povrat tog iznosa, primjerice tako da provede prijeboj ili donese izvršivu odluku na temelju članka 299. UFEU-a.

46 Sud je pojasnio da se obavijest o terećenju ili opomena, koji sadržavaju naznaku datuma dospijeća kao i uvjete naplate ugovornog potraživanja, ne mogu poistovjetiti s izvršnom ispravom kao takvom, iako se u njima postupak izvršenja iz članka 299. UFEU-a spominje kao jedna od mogućnosti naplate u slučaju da dužnik ne podmiri dug na određeni datum dospijeća. Slijedom toga, obavijest o terećenju ili opomena ne proizvode pravne učinke koji potječu iz izvršavanja

javnih ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 23. i 24.; od 28. veljače 2019., Alfamicro/Komisija, C-14/18 P, EU:C:2019:159, t. 52. i od 16. srpnja 2020., ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, t. 66.).

47 Iz toga slijedi da se aktima koje je donijela REA, a osobito dopisom o potvrdi i obaviješću o terećenju, ne provodi izvršavanje javnih ovlasti.

48 U tim okolnostima pobijani akti ne mogu biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.

49 Dakle, u skladu s prigovorom nedopuštenosti i argumentom o postojanju apsolutne zapreke vođenju postupka koje su u tom smislu istaknule Komisija odnosno REA, tužiteljev zahtjev za poništenje treba odbaciti kao nedopušten. U tim okolnostima, nije potrebno ispitati njihovu argumentaciju prema kojoj taj zahtjev uostalom ne ispunjava pretpostavke iz članka 76. točaka (d) i (e) Poslovnika.

Zahtjev koji je protiv Komisije podnesen na temelju članka 272. UFEU-a

50 U svojem prigovoru podnesenom na temelju članka 130. Poslovnika Komisija ističe da je zahtjev koji je protiv nje postavljen na temelju članka 272. UFEU-a „nedopušten”. Naime, budući da nije stranka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, nema pasivnu legitimaciju.

51 Tužitelj osporava Komisijinu argumentaciju i tvrdi da se protiv Komisije može voditi postupak na temelju članka 272. UFEU-a.

52 Na temelju ustaljene sudske prakse, samo stranke ugovora koji sadržava arbitražnu klauzulu mogu biti stranke postupka pokrenutog na temelju članka 272. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 7. prosinca 1976., Pellegrini/Komisija i Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, t. 31. i rješenje od 16. lipnja 2021., Green Power Technologies/Komisija i Zajedničko poduzeće ECSEL, T-533/20, neobjavljeno, EU:T:2021:375, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

53 U ovom je slučaju nesporno da sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava sadržava arbitražnu klauzulu kojom se nadležnost dodjeljuje Općem sudu (vidjeti članak 57.2. tog sporazuma, naveden u točki 16. ove presude).

54 Međutim, sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava potpisali su samo tužitelj i REA, koja ima pravnu osobnost odvojenu od pravne osobnosti Unije (vidjeti točku 3. ove presude). Dakle, REA je jedini tužiteljev suugovaratelj, a Komisiju se ne može smatrati strankom tog sporazuma.

55 Taj zaključak ne može dovesti u pitanje činjenica da su akti koje je donijela REA, a osobito dopis o potvrdi i obavijest o terećenju, nastali na temelju akata koje je donijela Komisija, a osobito dopisa o okončanju revizije i završno revizorsko izvješće. Naime, odredbe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koje određuju da Komisija može izvršiti reviziju (vidjeti članak 22.1.3. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava naveden u točki 11. ove presude) i da REA zatim može na temelju te revizije donijeti zaključke, osobito odbiti neprihvatljive troškove (vidjeti točke 12. i 13. ove presude) standardne su odredbe koje se često unose u sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava, i čiji cilj niti učinak nije dodijeliti Komisiji svojstvo stranke sporazuma o

dodjeli bespovratnih sredstava (vidjeti u tom smislu rješenje od 16. lipnja 2021., Green Power Technologies/Komisija i Zajedničko poduzeće ECSEL, T-533/20, neobjavljeno, EU:T:2021:375, t. 44. i 45.).

56 Iz toga slijedi da, s obzirom na to da Komisija nije stranka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, Opći sud nije nadležan odlučivati o tužiteljevu zahtjevu koji je protiv te institucije podnesen na temelju članka 272. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 7. prosinca 1976., Pellegrini/Komisija i Flexon-Italia, 23/76, EU:C:1976:174, t. 31. i rješenje od 16. lipnja 2021., Green Power Technologies/Komisija i Zajedničko poduzeće ECSEL, T-533/20, neobjavljeno, EU:T:2021:375, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

57 Prema tome, tužiteljev zahtjev koji je protiv Komisije podnesen na temelju članka 272. UFEU-a treba odbaciti jer je podnesen sudu koji nije nadležan o njemu odlučivati.

58 Iz prethodno navedenog proizlazi da se tužba može meritorno ispitati samo u dijelu u kojem je na temelju članka 272. UFEU-a podnesena protiv REA-e.

Osnovanost zahtjeva koji je protiv REA-e podnesen na temelju članka 272. UFEU-a

59 Tužitelj u potporu svojem zahtjevu koji je protiv REA-e podnio na temelju članka 272. UFEU-a formalno ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na tome da sporne premije nisu poslovne prirode, drugi na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja a treći na pogrešnom tumačenju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

60 S obzirom na sadržaj tih triju tužbenih razloga, najprije valja zajedno ispitati prvi i treći tužbeni razlog, koji se u biti oba temelje na povredi sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, a zatim drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja.

Prvi i treći tužbeni razlog, koji se temelje na povredi sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava

61 Svojim prvim i trećim tužbenim razlogom tužitelj u biti tvrdi da su sporne premije isplaćene u okviru projekta i da su bile nužne za njegovu provedbu, tako da su ispunjavale uvjete prihvatljivosti predviđene u članku 6.1. točki (a) podtočki iv. Sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, tumačene s obzirom na komentar sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

62 REA osporava tužiteljevu argumentaciju.

– *Opća razmatranja*

63 Kao prvo, iz odredbi članka 6.1. točke (a) podtočke iv. u vezi s člankom 6.2. točkom A.1 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, navedenih u točkama 7. i 8. ove presude, proizlazi da su stvarni i neizravni troškovi osoblja prihvatljivi pod uvjetom da su, među ostalim, „nastali u vezi s [projektom]” i da su „nužni za njegovu provedbu”.

64 Kao drugo, tužitelj i REA upućuju i na objašnjenja iz komentara sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u pogledu uvjeta prihvatljivosti troškova osoblja. U tom se dokumentu, u njegovoj verziji od 30. ožujka 2015., koja se primjenjuje na činjenice u ovom slučaju (vidjeti stranicu 46. navedenog

komentara), u kojem se komentira članak 6. općeg predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji je izradila Komisija (u daljnjem tekstu: opći predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava), određuje sljedeće:

„[…] Isplate dividendi zaposlenicima (raspodjela dobiti) neprihvatljive su u smislu članka 6.5. točke (a) podtočke i. [općeg predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava]. (Međutim, dodaci [naknade] koji se temelje na ukupnom financijskom rezultatu organizacije (npr. profitabilnost ili višak) mogu se prihvatiti kao varijabilni dodaci ako ispunjavaju uvjete navedene u ovom dokumentu.)

Primjeri (prihvatljivi):

Ako je dobit društva na kraju godine veća od X [eura] (ili više od X %), svaki će zaposlenik dobiti dodatak od z % od osnovne plaće (ili fiksni dodatak od x [eura] kao dio svoje bruto plaće).

Primjeri (neprihvatljivi):

Ako je dobit društva na kraju godine veća od X [eura] (ili više od X %), z % od te dobiti raspodijelit će se zaposlenicima u obliku dodatne naknade.

Nije prihvatljiv nijedan dio naknade koji se izračunava na temelju poslovnih ciljeva (npr. x [eura] za postizanje prodajnog cilja, x % od prodaje) ili ciljeva prikupljanja sredstava (npr. premija od x [eura] po ostvarenom projektu vanjskog financiranja, x % dobivenog vanjskog financiranja). Razlog za to jest to što [ti troškovi] niti su nastali u vezi s [predmetnim projektom] niti su nužni za njegovu provedbu.

Primjer (neprihvatljivo jer je povezano s ciljem prikupljanja sredstava): [n]eprihvatljiva je premija isplaćena kao nagrada za dobivanje posebnih bespovratnih sredstava […]”

65 Valja istaknuti da je, kao što je to pojašnjeno u njegovu uvodnom dijelu, cilj komentara sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava objasniti opći predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i omogućiti korisnicima da razumiju i tumače sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava sastavljene na temelju tog predloška. Iako nije obvezujući, taj dokument, objavljen i dostupan svim ugovornim strankama, dio je konteksta u kojem je sklopljen sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava te ga Opći sud stoga mora uzeti u obzir u svrhu tumačenja tog sporazuma (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 14. studenoga 2017., Alfamicro/Komisija, T-831/14, neobjavljenu, EU:T:2017:804, t. 68. i 104. i od 13. srpnja 2022., VeriGraft/Eismea, T-457/20, EU:T:2022:457, t. 109.).

66 Kao treće, raspodjela tereta dokazivanja u pogledu prihvatljivosti troškova koje je imao tužitelj uređena je materijalnim pravom primjenjivim na sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava, odnosno pravom Unije, koje se, ako je potrebno, dopunjava belgijskim pravom (vidjeti točku 15. ove presude). U nedostatku odredbe prava Unije kojom se uređuje izvršenje ugovorâ, valja primijeniti članak 1315. starog belgijskog Građanskog zakonika, koji se *ratione temporis* primjenjuje na činjenice u ovom slučaju. U tom se članku navodi da osoba koja zahtijeva izvršenje obveze mora dokazati tu obvezu i da, obrnuto, osoba koja tvrdi da je od nje oslobođena mora opravdati plaćanje ili činjenicu na temelju koje je njezina obveza prestala. Iz toga slijedi da je na tužitelju, koji je prijavio troškove za dodjelu financijskog doprinosa Unije, da podnese dokaz da ti troškovi ispunjavaju uvjete za prihvatljivost predviđene sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2014., Isotis/Komisija, T-59/11, EU:T:2014:679, t. 83. i navedenu sudsku praksu i od 27. travnja 2022., Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisija, T-4/20, EU:T:2022:242, t. 113. i 114. i navedenu sudsku praksu).

– *Opis sustava premija koji je uspostavio tužitelj*

67 Tužitelj je uspostavio sustav premija koje je isplaćivao svojim zaposlenicima.

68 Iz tužiteljeve interne dokumentacije općenito proizlazi da iznos tih premija uzima u obzir različite ciljeve, kao što su (i.) marža na određenoj narudžbi, (ii.) marža doprinosa, (iii.) dobivanje novih narudžbi, (iv.) prosječno vrijeme naplate, (v.) broj dana koje je zaposlenik proveo radeći na određenoj narudžbi, (vi.) računi koje treba izdati, (vii.) prihodi ostvareni od određene narudžbe i (viii.) bruto poslovni višak (u daljnjem tekstu: cilj i. odnosno cilj ii. odnosno cilj iii. odnosno cilj iv. odnosno cilj v. odnosno cilj vi. odnosno cilj vii. odnosno cilj viii.).

69 U praksi su ti ciljevi povezani s posebnom narudžbom (ciljevi i., v. i vii.) ili s djelatnošću tužiteljeva odjela za referentno područje tijekom godine (ciljevi ii. do iv. i vi.) ili s ukupnim financijskim rezultatima tužitelja ili njegove grupe (cilj viii.). Smatra se da su postignuti ako se dosegne granična vrijednost (minimalna ili maksimalna).

70 Načelo i iznos premija određuju se u skladu s pravilima o dodjeli i izračunu koja se nalaze u pojedinačnim planovima poticaja koje su ispregovarali tužitelj i njegovi zaposlenici. Ti planovi poticaja općenito predviđaju dodjelu premije ako se ostvari jedan od ciljeva od i. do vii. i kada se bruto iznos te premije izračunava na temelju rezultata ostvarenih u okviru predmetnog cilja. Prema potrebi, premije koje proizlaze iz različitih ciljeva koji se uzimaju u obzir zbrajaju se kako bi se dobila ukupna premija. U slučaju „zakašnjelog zaključka o neusklađenosti” primjenjuje se kazna. Naposljetku, radi utvrđivanja ukupne premije i dobivanja premije koja se isplaćuje zaposleniku i koja ipak ne može prekoračiti maksimalni iznos, primjenjuje se koeficijent množenja za cilj viii.

71 Konkretnije, što se tiče projekta na koji se odnosi sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava, planovi poticaja koje su potpisala dva zaposlenika o kojima je riječ uloženi su u spis. Iz tih planova poticaja proizlazi da se iznos premija isplaćenih tim dvama zaposlenicima izračunava na temelju, kao prvo, marže na određenoj narudžbi (cilj i.), samo za jednog od dvaju zaposlenika, kao drugo, marže doprinosa (cilj ii.) i, kao treće, bruto poslovnog viška (cilj viii.). Osim toga, premije dodijeljene tim dvama zaposlenicima ograničene su na 9450 eura odnosno 20 250 eura godišnje.

– *(Ne)prihvatljivost spornih premija*

72 Komisija i REA su tijekom postupaka revizije i povrata u biti smatrale da su sporne premije bile povezane s ostvarivanjem poslovnih ciljeva i da zbog toga one nisu činile prihvatljive troškove (vidjeti točku 22. ove presude).

73 REA je pred Općim sudom pojasnila svoje stajalište i, među ostalim, objasnila da ciljevi navedeni u točki 68. ove presude, a osobito oni koji se odnose na maržu na određenoj narudžbi (cilj i.) i maržu doprinosa (cilj ii.) odgovaraju provedbi aktivnosti koje su očito poslovne prirode. Također primjećuje da je iznos spornih premija utvrđen izravno razmjerno poslovnim ciljevima. Tako se, primjerice, premije povezane s ostvarenim maržama dodjeljuju u slučaju prekoračenja vrijednosti referentne marže i to na način da se ostvarene marže množe s koeficijentom množenja. Oslanjajući se na objašnjenja iz komentara sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, REA iz toga zaključuje da su, s obzirom na njihova obilježja, sporne premije poslovne prirode i da stoga ne odgovaraju troškovima nastalima u vezi s projektom i nisu nužne za njegovu provedbu, tako da ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti predviđene u članku 6.1. točki (a) podtočki iv. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

74 Tužitelj priznaje da, u skladu s objašnjenjima koja se nalaze u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, nije prihvatljiva svaka naknada koja se izračunava s obzirom na poslovne ciljeve. On ne osporava ni REA-ino utvrđenje prema kojem su sporne premije uvjetovane i razmjerne ostvarenju određenih ciljeva (vidjeti točku 73. ove presude).

75 Međutim, tužitelj osporava komercijalnu prirodu spornih premija. On u biti tvrdi da su, unatoč tomu što ih se pogrešno smatra „provizijama”, sporne premije povezane s ostvarenjem općih i skupnih ekonomskih ciljeva definiranih na razini poduzetnika ili barem na razini nekog njegova dijela, a ne s ostvarivanjem pojedinačnih poslovnih ciljeva (a osobito prodaje) definiranih na razini svakog zaposlenika. Dakle, te su premije „dodaci koji se temelje na ukupnom financijskom rezultatu organizacije” i stoga prihvatljive u skladu s objašnjenjima navedenima u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

76 Nadalje, tužitelj ističe da je iznos spornih premija ograničen, zbog čega se te premije ne mogu izjednačiti s neprihvatljivim „dividendama” u smislu komentara sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

77 Prije konkretnog ispitivanja prihvatljivosti spornih premija i ispitivanja tužiteljeve argumentacije, valja protumačiti članak 6.1. točku (a) podtočku iv. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, uzimajući u obzir objašnjenja koja se nalaze u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

78 Najprije valja istaknuti da se u dijelu komentara sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava na koji se pozivaju stranke i koji je naveden u točki 64. ove presude, isključuje kao neprihvatljive dvije različite kategorije troškova, to jest, s jedne strane, dividende i dobit isplaćene zaposlenicima i, s druge strane, dodatke na plaću koji se izračunavaju na temelju poslovnih ciljeva ili ciljeva prikupljanja sredstava. Naime, te dvije kategorije troškova ne mogu se smatrati „troškovima nastalima u vezi s [predmetnim projektom] i nužnima za njegovu provedbu” u smislu članka 6.1. točke (a) podtočke iv. općeg predloška sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

79 Osim toga, valja dati sljedeća pojašnjenja.

80 Kao prvo, što se tiče dividendi i dobiti koje se isplaćuju zaposlenicima, komentar sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava upućuje na to da promjenjivi ili fiksni dodaci primitaka koji se temelje na ukupnom financijskom rezultatu organizacije ipak mogu biti prihvatljivi, pod uvjetom da ispunjavaju određene uvjete.

81 U tom pogledu, prvi uvjet odnosi se na način izračuna dodatka na plaću. Iz primjera navedenih u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava proizlazi da dodatak na plaću može biti u obliku paušalnog iznosa ili određenog postotka od osnovne plaće. Nasuprot tomu, navedeni dodatak ne mora imati oblik određenog postotka od dobiti društva jer je u tom slučaju sličan isplati dividendi.

82 Drugi uvjet odnosi se na isključenje dodataka na plaću koji se izračunavaju na temelju poslovnih ciljeva ili ciljeva prikupljanja sredstava (vidjeti točku 83. ove presude). Iz toga slijedi, kao što to u biti i pravilno ističe REA, da je dodatak na plaću koji se temelji na ukupnom financijskom rezultatu organizacije neprihvatljiv ako se također nerazdvojivo temelji na poslovnim ciljevima ili ciljevima prikupljanja sredstava.

83 Kao drugo, kad je riječ o dodacima na plaću koji se izračunavaju na temelju poslovnih ciljeva ili ciljeva prikupljanja sredstava, komentar sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u biti pojašnjava da fiksne ili promjenjive premije dodijeljene radi ostvarenja takvih ciljeva nisu prihvatljive. To je osobito slučaj s premijama u obliku paušalnog iznosa koji je uvjetovan ostvarenjem cilja prodaje ili prikupljanja sredstava ili u obliku određenog postotka od prodaja ili prikupljenih sredstava.

84 U tom pogledu iz komentara sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ne proizlazi da se samo ciljevi utvrđeni na razini zaposlenika mogu smatrati poslovnim ciljevima ili ciljevima prikupljanja sredstava, tako da ciljevi utvrđeni na razini organizacije kao cjeline ili na razini nekog njezina dijela po definiciji ne mogu biti takvi poslovni ciljevi ili ciljevi prikupljanja sredstava. Iz toga slijedi da, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, dodaci na plaću koji se temelje na ciljevima utvrđenima na razini cijele organizacije (ili, *a fortiori*, na razini njezina dijela) nisu nužno prihvatljivi. Stoga se prihvatljivi dodaci na plaću koji su predviđeni u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava najprije moraju utvrditi na razini organizacije kao cjeline, zatim se temeljiti na ukupnom financijskom rezultatu te organizacije i, naposljetku, ne upućivati na poslovne ciljeve ili ciljeve prikupljanja sredstava.

85 Odredbe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava treba tumačiti upravo s obzirom na ta razmatranja i valja ocijeniti jesu li sporne premije bile prihvatljive.

86 U tom pogledu valja primijetiti da se sustav premija koji je uspostavio tužitelj temelji na dvjema vrstama ciljeva.

87 Kao prvo, prvih sedam ciljeva navedenih u točki 68. ove presude definirano je imajući u vidu bilo posebnu narudžbu bilo aktivnost tužiteljeva odjela tijekom godine. To je konkretnije slučaj s maržom na jednoj narudžbi (cilj i.) i maržom doprinosa (cilj ii.) navedenima u planovima poticaja dvaju zaposlenika o kojima je riječ, pri čemu je prva od tih marži povezana s posebnom narudžbom, a druga s aktivnošću tužiteljeva odjela tijekom godine (vidjeti točku 69. ove presude). Stoga je očito da su ti različiti ciljevi poslovne prirode i da nisu povezani s tužiteljevim ukupnim financijskim rezultatima.

88 Štoviše, premije koje se dodjeljuju radi prvih sedam ciljeva razmjerne su ostvarenju navedenih ciljeva i uvjetovane njima. Konkretnije, premije povezane s maržom na određenoj narudžbi i maržom doprinosa, koje su navedene u planovima poticaja dvaju zaposlenika o kojima je riječ, izravno su razmjerne ostvarenim maržama (vidjeti točke 73. i 74. ove presude).

89 Iz toga slijedi da su premije dodijeljene radi prvih sedam ciljeva poslovne prirode zbog njihova cilja i načina izračuna.

90 Kao drugo, osmi i posljednji cilj naveden u točki 68. ove presude, odnosno bruto poslovni višak, koji je također izričito naveden u planovima poticaja dvaju zaposlenika o kojima je riječ, doista je povezan s ukupnim financijskim rezultatima tužitelja i drugih društava njegove grupe.

91 Međutim, neovisno čak i o pitanju je li uzimanje u obzir financijskih rezultata drugih društava tužiteljeve grupe dopušteno, valja utvrditi da se bruto poslovni višak ne uzima u obzir radi izračuna autonomne premije u obliku paušalnog iznosa ili određenog postotka od osnovne plaće, u skladu s komentarom ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava. Naime, tim se ciljem koristi

samo kako bi se izračunao iznos premija dodijeljenih radi prvih sedam ciljeva (vidjeti točku 70. ove presude). Načelo i iznos potonjih ovise o ostvarenju poslovnih ciljeva (vidjeti točku 89. ove presude).

92 U tim okolnostima očito je da se premije koje je tužitelj isplaćivao svojim zaposlenicima u biti temelje na poslovnim ciljevima i da, slijedom toga, troškovi koji odgovaraju tim premijama nisu ni nastali u vezi s projektom niti su nužni za provedbu tog projekta. Prema tome, takve premije ne ispunjavaju uvjete predviđene člankom 6.1. točkom (a) podtočkom iv. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

93 Taj zaključak nije doveden u pitanje tužiteljevom argumentacijom navedenom u točkama 75. i 76. ove presude.

94 Kao prvo, tužitelj se poziva na činjenicu da ciljevi navedeni u točki 68. ove presude nisu povezani sa zaposlenikovom pojedinačnom djelatnošću, nego s kolektivnim rezultatima koje je ostvario poduzetnik ili neki od njegovih dijelova.

95 U tom pogledu, čak i pod pretpostavkom da ciljevi navedeni u točki 68. ove presude nisu povezani s pojedinačnom zaposlenikovom djelatnošću, iz načela navedenih u točki 84. ove presude ipak proizlazi da ciljevi utvrđeni na razini organizacije ili nekog njezina dijela mogu biti poslovne prirode. To je slučaj s prvih sedam ciljeva (vidjeti točku 87. ove presude).

96 Kao drugo, tužitelj smatra da ciljevi navedeni u točki 68. ove presude, ako ne uključuju djelatnosti „prodaje” robe ili usluga, nisu „poslovni”, nego „ekonomski” ciljevi.

97 Međutim, tužitelj nije iznio nikakvo uvjerljivo objašnjenje na temelju kojeg bi se pojam „poslovni cilj” mogao ograničiti samo na djelatnosti „prodaje”, definirati pojam koji se razlikuje od „ekonomskog cilja” i priznati prihvatljivost premija koje se temelje na „ekonomskim ciljevima” koji nisu povezani s ukupnim financijskim rezultatima organizacije. Konkretnije, valja primijetiti da se u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ne navode takvi „ekonomski ciljevi”. U tom se dokumentu samo navodi, s jedne strane, kategorija premija koje su prihvatljive pod određenim uvjetima, to jest premije koje se temelje na ukupnim financijskim rezultatima organizacije, i, s druge strane, dvije kategorije premija koje su neprihvatljive u svim okolnostima, to jest premije izračunane na temelju poslovnih ciljeva i one izračunane na temelju ciljeva prikupljanja sredstava.

98 Kao treće, tužitelj se poziva na činjenicu da je iznos premije isplaćene zaposleniku ograničen.

99 Međutim, kao što to pravilno ističe REA, ta gornja granica ne utječe na prihvatljivost premije. Naime, dodatak na plaću koji se izračunava na temelju poslovnih ciljeva po definiciji je neprihvatljiv, i to neovisno o načinu izračuna, o tome je fiksan ili promjenjiv i je li ograničen.

100 Kao četvrto, tužitelj ističe da se sporne premije ne mogu izjednačiti s dividendama putem kojih zaposlenici primaju dobit od organizacije.

101 Taj je argument bespredmetan. Naime, dodatak na plaću izračunan na temelju poslovnih ciljeva, poput onog koji je tužitelj isplatio svojim zaposlenicima, po definiciji je neprihvatljiv, i to unatoč tomu što usto nema obilježja dividende.

102 Kao peto, tužitelj navodi izvješće koje je sastavilo neovisno revizorsko društvo i u kojem je zaključeno da su premije koje je tužitelj isplatio svojim zaposlenicima prihvatljive.

103 Međutim, s jedne strane, to se izvješće ne može smatrati neutralnim i neovisnim stručnim mišljenjem jer je sastavljeno na tužiteljev zahtjev. Iz toga slijedi da ono nema nespornu dokaznu vrijednost (vidjeti po analogiji presudu od 3. ožujka 2011., Siemens/Komisija, T-110/07, EU:T:2011:68, t. 137.). S druge strane, u navedenom se izvješću samo kratko analizira sustav premija koji je uveo tužitelj i ne navodi se nijedan dodatni pravni ili činjenični element u odnosu na one koji su već analizirani u ovoj presudi.

104 U tim okolnostima tužitelj nije dokazao prihvatljivost spornih premija.

105 Stoga prvi i treći tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

106 U tim okolnostima nije potrebno ispitati argumente o postojanju zapreke vođenju postupka koje je istaknula REA i koji se temelje, s jedne strane, na tome da tužba ne ispunjava zahtjeve iz članka 76. točke (d) Poslovnika u pogledu trećeg tužbenog razloga i, s druge strane, na tome da tužiteljev argument sažet u točki 96. ove presude sadržava novi tužbeni razlog koji je prvi put istaknut u fazi replike.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja

107 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj u biti tvrdi da je to što su Komisija i REA dovele u pitanje prihvatljivost spornih premija povreda načela zaštite legitimnih očekivanja. Naime, Komisija je u više navrata priznala osnovanost metode utvrđivanja prihvatljivih troškova i dopustila je da se sporne premije smatraju prihvatljivim troškovima.

108 REA osporava tužiteljevu argumentaciju.

109 Najprije valja podsjetiti na to da kada institucije, tijela, uredi i agencije Unije izvršavaju ugovor, oni i dalje imaju obveze koje su im propisane na temelju Povelje Europske unije o temeljnim pravima i općih načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, t. 86.). Tako, ako stranke u svojem ugovoru arbitražnom klauzulom odluče sudu Unije dodijeliti nadležnost za odlučivanje o sporovima u vezi s tim ugovorom, taj će sud biti nadležan, neovisno o primjenjivom pravu navedenom u tom ugovoru, za ispitivanje mogućih povreda Povelje o temeljnim pravima i općih načela prava Unije (presuda od 16. srpnja 2020., Inclusion Alliance for Europe/Komisija, C-378/16 P, EU:C:2020:575, t. 81.).

110 Iz toga slijedi da se tužitelj, time što se u prilog svojem zahtjevu podnesenom na temelju članka 272. UFEU-a pozvao na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja, poziva na pravilo koje upravna tijela Unije moraju poštovati u ugovornom okviru.

111 Osim toga, prema belgijskom pravu, koje se u ovom slučaju podredno primjenjuje (vidjeti točke 15. i 66. ove presude), u ugovornom se pravu može pozvati na određeni oblik legitimnog očekivanja ako on utječe na poštovanje obveze ugovornih strana da ga izvrše u dobroj vjeri (vidjeti u tom smislu presude od 18. studenoga 2015., Synergy Hellas/Komisija, T-106/13, EU:T:2015:860, t. 72. i 73. i od 4. svibnja 2017., Meta Group/Komisija, T-744/14, neobjavljenu, EU:T:2017:304, t. 193. i 194.).

112 Valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja pretpostavlja da su nadležna tijela Unije zainteresiranoj osobi dala precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Nasuprot tomu, nitko se ne može pozvati na povredu tog načela ako ta jamstva ne postoje (vidjeti presude od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, t. 72. i navedenu sudsku praksu i od 16. srpnja 2020., ADR Center/Komisija, C-584/17 P, EU:C:2020:576, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

113 U ovom slučaju, kako bi se utvrdila povreda načela zaštite legitimnih očekivanja, tužitelj se poziva na tri Komisijina stajališta koja valja ispitati uzastopno i kronološki.

114 Kao prvo, tužitelj objašnjava da je u kontekstu Sedmog okvirnog programa za istraživanja, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti (2007. – 2013.) (u daljnjem tekstu: sedmi okvirni program) Komisija odobrila metodologiju kojom se koristilo za izračun njegovih troškova osoblja i od njega zatražila da obavijesti o svakoj promjeni te metodologije.

115 U tom je pogledu nesporno da je tužitelj 17. ožujka 2011. Komisiji podnio obrazac za potvrđivanje u kojem se opisuje metodologija korištena za izračun njegovih troškova osoblja (u daljnjem tekstu: potvrda o metodologiji). U tom se dokumentu navodio sustav promjenjivih premija dodijeljenih putem „dopisa o poticajima” i određenih na temelju, s jedne strane, pojedinačnih zaposlenikovih rezultata i, s druge strane, uspješnosti poduzetnika i njegova dijela u koji je navedeni zaposlenik bio raspoređen.

116 Dopisom od 1. srpnja 2011. Komisija je odobrila potvrdu o metodologiji (u daljnjem tekstu: dopis o odobrenju potvrde o metodologiji). U tom je dopisu, među ostalim, pojašnjeno da bi, u slučaju izmjene odobrene metodologije, tužitelj morao Komisiji prijaviti uvedene promjene i podnijeti na odobrenje novu potvrdu o metodologiji.

117 Međutim, kao što to čini REA, valja kao prvo istaknuti da se potvrda o metodologiji odnosi na sedmi okvirni program. Bez obzira na postojanje sličnosti i kontinuiteta, taj sedmi okvirni program razlikuje se od okvirnog programa Obzor 2020. koji ga je zamijenio i u okviru kojeg se nalazi projekt. Usto, u dopisu kojim se odobrava potvrda o metodologiji navodi se da je ta potvrda valjana za vrijeme trajanja sedmog okvirnog programa i da se njome ne predviđa eventualno produljenje te valjanosti u okviru kasnijeg okvirnog programa. Osim toga, u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava (vidjeti stranicu 155. navedenog komentara) izričito se pojašnjava da potvrda o metodologiji odobrena u okviru sedmog okvirnog programa nije valjana u kontekstu okvirnog programa Obzor 2020.

118 Kao drugo, dopis kojim se odobrava potvrda o metodologiji ima ograničen doseg unutar samog sedmog okvirnog programa. Naime, s jedne strane, u tom se dopisu samo navodi da se njime tužitelja oslobađa obveze da prilikom podnošenja svojih zahtjeva za međuplaćanja dostavi privremene potvrde o financijskom stanju. S druge strane, u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava navodi se da se odobrenje odnosi na uobičajenu praksu troškovnog računovodstva i da, slijedom tog odobrenja, Komisija ne dovodi u pitanje prijavljene jedinične troškove. Iz odredbi članka 5.2. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, sažetih u točki 6. ove presude, proizlazi da su „jedinični troškovi” kategorija troškova osoblja koja se razlikuje od „stvarnih troškova” u koje ulaze sporne premije. Usto, uvjetu predviđenom u članku 6.1. točki (a) podtočki i. tog sporazuma podliježu „stvarni troškovi”, a ne „jedinični troškovi”.

119 Kao treće, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, dopis kojim se odobrava potvrda o metodologiji nije ga obvezivao da zadrži strukturu svojih troškova kako bi osigurao njihovu prihvatljivost. Naime, iz teksta tog dopisa i iz objašnjenja navedenih u komentaru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava proizlazi da se navedenim dopisom samo naložilo tužitelju da Komisiju obavijesti o promjenama u svojom metodologiji i da, po potrebi, podnese na odobrenje novu potvrdu o metodologiji.

120 Dakle, dopis kojim se odobrava potvrda o metodologiji nije sadržavao nikakvo precizno i bezuvjetno jamstvo u smislu da su premije koje je tužitelj isplatio svojim zaposlenicima, poput spornih premija, prihvatljive u kontekstu okvirnog programa Obzor 2020. i, osobito, u okviru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

121 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je Komisija tijekom prethodne revizije projekata Festival, Pathway i WeLive (u daljnjem tekstu: revizija FPW-a) prihvatila uzeti u obzir premije isplaćene njegovim zaposlenicima kao prihvatljive troškove.

122 U tom je pogledu točno da je Komisija u završnom revizorskom izvješću kojim je zaključena revizija FPW-a (u daljnjem tekstu: revizorsko izvješće FPW) od 18. ožujka 2018. najprije navela da su se premije predviđene planovima poticaja tužiteljevih zaposlenika „temelj[ile] na ukupnom financijskom rezultatu organizacije, [da su odgovarale] uobičajenoj praksi u pogledu plaća za nacionalne projekte te da su stoga [bile] prihvatljive kao osnovna naknada”, a zatim da je „mogla potvrditi točnost, objektivnost i postojanje promjenjivih dodataka” i, naposljetku, da je „postoj[alo] dovoljno dokaza za potvrdu prihvatljivosti troškova [koji odgovaraju tim dodacima]”.

123 Međutim, valja kao prvo istaknuti, kao što je to učinila REA, da se revizija FPW-a odnosila na projekte različite od projekta obuhvaćenog sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava.

124 Kao drugo, iz spisa ne proizlazi da je Komisija u okviru revizije FPW-a provela temeljitu i iscrpnu analizu sustava premija koji je tužitelj uspostavio u pogledu svih uvjeta prihvatljivosti predviđenih sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava primjenjivim na projekte o kojima je riječ. Naprotiv, u revizorskom izvješću FPW samo se vrlo općenito potvrđuje prihvatljivost premija o kojima je tada bila riječ i izražava žaljenje zbog toga što navedeni zaposlenici nisu potpisali planove poticaja koje je tužitelj ispregovarao sa svojim zaposlenicima.

125 Kao treće, u revizorskom izvješću FPW Komisija je izričito navela da je riječ o „iznimnom izvješću” i da „kao takvo obično ne može stvoriti legitimna očekivanja u pogledu usklađenosti prijavljenih troškova i korištenih metoda izračuna”. Također je objasnila da se „svaka revizija po definiciji sastoji od provjere koja nije iscrpna i koja se temelji na reprezentativnim elementima i primjerima”, da je „određeni rizik od neotkrivanja […] svojstven svim revizijama” i da stoga „revizorska izvješća ne mogu stvoriti očekivanja u pogledu usklađenosti prijavljenih troškova i korištenih metoda izračuna”. Međutim, takva ograničenja u pogledu dosega revizorskog izvješća FPW dovoljna su da se unese nesigurnost koja onemogućava nastanak bilo kakvih legitimnih očekivanja na temelju sadržaja tog izvješća (vidjeti po analogiji presudu od 27. travnja 2022., Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisija, T-4/20, EU:T:2022:242, t. 141.).

126 Dakle, revizorsko izvješće FPW nije sadržavalo precizno i bezuvjetno jamstvo u pogledu prihvatljivosti premija koje je tužitelj isplatio svojim zaposlenicima, poput spornih premija.

127 Kao treće, tužitelj primjećuje da je Komisija u pojašnjavajućem dopisu odustala od proširenja zaključaka revizije na sve sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava jer prethodnim revizijama nije otkrivena neprihvatljivost spornih premija na temelju poslovnih ciljeva (vidjeti točku 25. ove presude). Tužitelj smatra da je to ograničenje proširenja zaključaka revizije, s jedne strane, nedostatno i, s druge strane, pokazuje da je Komisija bila svjesna da se time očito povrijedilo njegove interese i legitimna očekivanja.

128 U tom pogledu, s jedne strane, valja istaknuti da tužiteljev argument koji se temelji na navodnoj nedostatnosti ograničenja proširenja zaključaka revizije uopće nije relevantan u okviru ovog spora. Naime, neprihvatljivost spornih premija utvrđena je tijekom same revizije, a ne prilikom proširenja zaključaka te revizije.

129 S druge strane, REA pravilno ističe da je Komisijina odluka, koja ide u prilog tužitelju, da ograniči proširenje zaključaka revizije, bila obuhvaćena diskrecijskom ovlašću te institucije na temelju članka 22.5.1. sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, zbog čega se iz te odluke u okviru ovog tužbenog razloga ne može izvesti nikakav zaključak. Valja dodati da pojašnjavajući dopis, s obzirom na to da je uslijedio nakon razdoblja provedbe projekta, ni u kojem slučaju ne može biti pravodobno jamstvo u pogledu prihvatljivosti spornih premija.

130 U tim okolnostima tužitelj nije dokazao da mu je Komisija dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva u pogledu prihvatljivosti spornih premija. Slijedom toga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 112. ove presude, tužitelj se ne može pozivati na načelo zaštite legitimnih očekivanja.

131 Dakle, drugi tužbeni razlog treba odbiti.

132 Iz toga slijedi da tužiteljev zahtjev koji je na temelju članka 272. UFEU-a podnesen protiv REA-e treba odbiti kao neosnovan.

133 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

134 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

135 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije i REA-e, u skladu s njihovim zahtjevima.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvu Engineering – Ingegneria Informatica SpA nalaže se snošenje troškova.

Kowalik-Bańczyk Buttigieg Ricziová

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 26. srpnja 2023.

Potpisi