Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (šesto vijeće)

8. listopada 2015.*

„EPFRR – Poravnanje računâ agencija za plaćanje država članica u pogledu rashoda koje je financirao EPFRR – Odluka kojom se utvrđuje da se određeni iznos ne može ponovno upotrijebiti u okviru plana ruralnog razvoja regije Basilicata – Članak 30. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-358/13,

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri i B. Tidore, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Salvatorellija, *avvocato dello Stato*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Aquilina i P. Rossi, u svojstvu agenata,

tuženica,

povodom zahtjeva za djelomično poništenje Provedbene odluke Komisije 2013/209/EU od 26. travnja 2013. o poravnanju računâ agencija za plaćanje država članica u pogledu rashoda koje je financirao Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) za financijsku godinu 2012. [neslužbeni prijevod] (SL L 118., str. 23.), jer je njome iznos od 5 006 487,10 eura, koji se odnosi na plan ruralnog razvoja regije Basilicata (Italija), klasificiran kao „iznos koji se ne može ponovno upotrijebiti“,

OPĆI SUD (šesto vijeće),

u sastavu: S. Frimodt Nielsen, predsjednik, F. Dehousse i A. M. Collins (izvjestitelj), suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. travnja 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka : talijanski

Presudu

Pravni okvir

1 U vrijeme nastanka činjenica, Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.) predstavljala je osnovnu uredbu za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) koji su nastali u okviru te Uredbe.

2 Članak 4. navedene uredbe predviđao je da, u kontekstu podijeljenog upravljanja između država članica i Europske unije, EPFRR financira financijski doprinos Unije u programima ruralnog razvoja koji se provode u skladu sa zakonodavstvom Unije o potpori EPFRR-a ruralnom razvoju.

3 Članak 22. Uredbe br. 1290/2005 određivao je da se financijski doprinos EPFRR-a u izdacima programa ruralnog razvoja utvrđuje za svaki program u okviru gornjih granica utvrđenih u zakonodavstvu Unije koji se na njega odnosi, uvećano za iznose koje određuje Europska Komisija. U skladu s člankom 23. stavkom 2. iste uredbe, Odluka Komisije o prihvaćanju svakog programa ruralnog razvoja koji je predložila država članica, nakon dostavljanja toj državi članici, predstavlja zakonsku obvezu. Članak 24. navedene uredbe određivao je, među ostalim, da Komisija odobrava sredstva za pokrivanje izdataka iz članka 4. državama članicama na raspolaganje u obliku pretfinanciranja, plaćanja tijekom provedbe i plaćanja preostalog iznosa.

4 Članak 26. Uredbe br. 1290/2005, naslovljen „Plaćanja tijekom provedbe“, predviđao je:

„1. Plaćanja tijekom provedbe izvršavaju se za svaki program ruralnog razvoja. Izračunavaju se primjenom stope pretfinanciranja za svaku prioritetnu os na potvrđene javne izdatke za tu os.

2. Ovisno o raspoloživosti proračunskih sredstava, Komisija izvršava plaćanja tijekom provedbe radi nadoknađivanja izdataka akreditiranih agencija za plaćanja u provedbi programa.

3. Svako plaćanje tijekom provedbe podliježe usklađenju sa sljedećim zahtjevima:

(a) slanjem izjave o izdacima s potpisom akreditirane agencije za plaćanja Komisiji, u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkom (c) [osobito godišnjih financijskih izvještaja akreditiranih agencija za plaćanja];

(b) neprekoračenjem ukupnog doprinosa EPFRR-a svakoj prioritetnoj osi tijekom cjelokupnog trajanja predmetnog programa;

(c) slanjem zadnjeg godišnjeg izvješća o provedbi programa ruralnog razvoja Komisiji.

4. Ako jedan od zahtjeva iz stavka 3. nije ispunjen, Komisija o tome odmah obavješćuje akreditiranu agenciju za plaćanja i koordinacijsko tijelo, kada je takvo tijelo određeno. Ako se ne ispoštuje neki od zahtjeva točke (a) ili (c) iz stvaka 3., izjava o izdacima smatra se neprihvatljivom.

5. Komisija izvršava plaćanja tijekom provedbe u roku od 45 dana od knjiženja izjave o izdacima za koju su ispunjeni zahtjevi iz stavka 3. ovog članka, ne dovodeći u pitanje odluke iz članaka 30. i 31.

6. Akreditirane agencije za plaćanja pripremaju prijelazne izjave o izdacima za programe ruralnog razvoja i šalju ih Komisiji uz posredovanje koordinacijskog tijela ili izravno, ako takvo tijelo nije imenovano, u vremenskim razmacima koje određuje Komisija. Izjave o izdacima odnose se na izdatke koje je imala akreditirana agencija za plaćanja u svakom od dotičnih razdoblja.

Prijelazne izjave o izdacima koje se odnose na izdatke nastale od 16. listopada nadalje unose se u proračun sljedeće godine.“

5 Članak 27. navedene uredbe, naslovljen „Suspenzija i smanjenje plaćanja tijekom provedbe“, predviđao je:

„1. Plaćanja tijekom provedbe izvršavaju se na temelju izjava o izdacima i financijskim podatcima koje su dostavile države članice. Primjenjuje se članak 81. Uredbe [(EZ, Euratom)] br. 1605/2002.

2. Ako na temelju izjava o izdacima ili financijskih podataka koje je dostavila država članica nije moguće utvrditi zadovoljava li izjava o izdacima odgovarajuća pravila Zajednice, državi članici upućuje se zahtjev za dostavu dodatnih podataka u roku koji se određuje prema ozbiljnosti problema, ali koji u pravilu ne smije iznositi manje od 30 dana.

3. Ako država članica ne odgovori na zahtjev iz stavka 2., ili se odgovor smatra nezadovoljavajućim ili ukazuje da nisu poštovana pravila Zajednice koja se primjenjuju ili da su sredstva Zajednice korištena na nepravilan način, Komisija može smanjiti ili privremeno suspendirati plaćanja tijekom provedbe državi članici. Ona o smanjenju ili suspenziji obavješćuje državu članicu.

4. Pri suspenziji ili smanjenju plaćanja tijekom provedbe kako je naznačeno u članku 26. potrebno je poštovati načelo proporcionalnosti, ne dovodeći u pitanje odluke iz članaka 30. i 31.“

6 Članak 29. Uredbe br. 1290/2005, naslovljen „Automatski opoziv izdvojenih sredstava“, predviđao je:

„1. Komisija automatski opoziva dio proračunskog izdvajanja za program ruralnog razvoja koji nije iskorišten za pretfinanciranje ili plaćanja tijekom provedbe, ili za koji Komisiji nije predočena izjava o izdacima koja ispunjava uvjete iz članka 26. stavka 3. u vezi s izdacima nastalima do 31. prosinca druge godine nakon godine proračunskog izdvajanja.

2. Dio proračunskog izdvajanja koji je još uvijek raspoloživ 31. prosinca 2015., a za koji izjava o izdacima nije predočena do 30. lipnja 2016., automatski se opoziva.

[…]

4. U slučaju sudskog postupka ili upravne žalbe sa suspenzivnim učinkom, rok za automatski opoziv izdvojenih sredstava iz stavka 1. ili stavka 2. prekida se u pogledu iznosa za dotične operacije tijekom trajanja tog postupka ili te upravne žalbe ako Komisija primi obrazloženu obavijest države članice do 31. prosinca godine N + 2.

5. Pri izračunu automatskog opoziva izdvojenih sredstava ne uzima se u obzir:

(a) dio proračunskih izdvajanja za koja je predočena izjava o izdacima, ali čiju je nadoknadu Komisija smanjila ili suspendirala na dan 31. prosinca godine N + 2;

(b) dio proračunskih izdvajanja koja agencija za plaćanja nije mogla isplatiti zbog više sile koja ozbiljno utječe na provedbu programa ruralnog razvoja. Nacionalna tijela koja se pozivaju na višu silu moraju prikazati njezine izravne posljedice na provedbu cijelog ili dijela programa.

6. Komisija pravodobno obavješćuje države članice i dotična tijela o postojanju opasnosti od automatskog opoziva izdvojenih sredstava. Obavješćuje ih o predmetnom iznosu koji proizlazi iz njezinih podataka. Države članice imaju dva mjeseca od primitka ove informacije da se suglase s predmetnim iznosom ili iznesu primjedbe. Komisija provodi automatski opoziv izdvojenih sredstava najkasnije devet mjeseci nakon roka iz stavaka 1. [do] 4.

7. U slučaju automatskog opoziva izdvojenih sredstava, doprinos EPFRR-a u predmetnom programu ruralnog razvoja umanjuje se za iznos automatskog opoziva izdvojenih sredstava za dotičnu godinu. […]“

7 Članak 30. iste uredbe, naslovljen „Poravnanje računa“, određivao je:

„1. Komisija prije 30. travnja godine koja slijedi nakon predmetne proračunske godine donosi odluku o poravnanju računa akreditiranih agencija za plaćanja u skladu s postupkom iz članka 41. stavka 3., na temelju podataka dostavljenih u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkom (c) podtočkom iii.

2. Odluka o poravnanju obuhvaća cjelovitost, točnost i istinitost podnesenih godišnjih financijskih izvještaja. Odluka ne dovodi u pitanje odluke donesene naknadno na temelju članka 31.“

8 Članak 31. iste uredbe, naslovljen „Potvrda o sukladnosti“, određivao je:

„1. Ako Komisija utvrdi da su izdaci naznačeni u članku 3. stavku 1. i članku 4. nastali na način koji predstavlja povredu pravila Zajednice, donosi odluku o iznosima koji se isključuju iz financiranja Zajednice u skladu s postupkom iz članka 41. stavka 3.

2. Komisija procjenjuje iznose koji se isključuju na temelju težine zabilježene nesukladnosti. Uzima u obzir vrstu i težinu povrede te financijsku štetu prouzročenu Zajednici.

3. Prije donošenja odluke o odbijanju financiranja, nalazi inspekcije Komisije i odgovori države članice priopćuju se u pisanom obliku, nakon čega dvije strane nastoje postići dogovor o mjerama koje je potrebno poduzeti.

Ako se ne postigne dogovor, država članica može zatražiti pokretanje postupka usklađivanja međusobnih stajališta u roku od četiri mjeseca. Izvješće o ishodu postupka dostavlja se Komisiji, koja ga proučava prije donošenja odluke o možebitnom odbijanju financiranja. […]“

9 Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.), na snazi u vrijeme nastanka činjenica, propisivala je opća pravila o potpori Zajednice za ruralni razvoj koju financira EPFRR koji je osnovan Uredbom br. 1290/2005. Članak 71. te uredbe, naslovljen „Prihvatljivi troškovi“, određivao je:

„1. […] [T]rošak je prihvatljiv za dodjelu doprinosa EPFRR-a ako je relevantnu pomoć stvarno isplatila platna agencija između 1. siječnja 2007. i 31. prosinca 2015.

Novi trošak dodan u trenutku izmjene programa [...] je prihvatljiv od datuma kada Komisija primi zahtjev za izmjenu programa.

2. Troškovi su prihvatljivi za doprinos EPFRR-a samo kada su nastali povodom radnj[i] o kojima je odlučilo upravno tijelo odnosnog programa ili pod njegovom odgovornošću, u skladu s kriterijima odabira koje je odredilo nadležno tijelo. […]“

10 Članak 75. stavak 1. točka (a) iste uredbe predviđao je da je upravno tijelo odgovorno za upravljanje i provedbu svakog programa na uspješan, učinkovit i pravilan način, a posebno da se radnje za financiranje odabiru u skladu s kriterijima primjenljivim na program ruralnog razvoja.

11 U skladu s uvodnom izjavom 6. Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1698/2005 (SL L 368, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 59.), Odlukom Komisije trebalo je donositi

samo izmjene kojima se značajno mijenjaju programi, prijenos sredstava EPFRR-a između osi unutar programa i promjene stupnja sufinanciranja EPFRR-a i trebalo je u tom pogledu utvrditi postupak dogovaranja.

12 Članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1974/2006 određivao je:

„U svrhu primjene drugog podstavka članka 71. stavka 1. Uredbe […] br. 1698/2005, države članice su odgovorne za izdatke nastale između datuma na koji Komisija primi njihov zahtjev za revizijom ili izmjenama programa iz članka 6. stavka 1. ove Uredbe i datuma odluke Komisije […] ili datuma završetka ocjenjivanja usklađenosti izmjena […].“

13 Uredbom Komisije (EZ) br. 883/2006 od 21. lipnja 2006. o određivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u vezi s vođenjem računa od strane agencija za plaćanje, izjavama o izdacima i prihodima te uvjetima za nadoknadu izdataka u okviru EFJP i EPFRR (SL L 171, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 54.) utvrđuju se određeni posebni zahtjevi i pravila o zajedničkom upravljanju izdacima i prihodima u okviru EPFRR-a, vođenju računa i izjava o izdacima i prihodima od strane agencija za plaćanje te nadoknadi izdataka od strane Komisije na temelju Uredbe br. 1290/2005. Uvodna izjava 7. Uredbe br. 883/2006 navodi da se, za mjere koje se odnose na operacije financirane od strane EPFRR-a, izjave o izdacima, koje služe i kao zahtjevi za plaćanje, također moraju slati Komisiji uz priložene potrebne informacije. U skladu s uvodnom izjavom 11., Komisija izvršava plaćanja državama članicama u mjesečnim ili drugim redovitim razmacima na temelju izjava o izdacima, uzimajući u obzir prihod koji agencije za plaćanje ostvare u ime proračuna Unije. Uvodna izjava 23. navodi da, s obzirom na specifična obilježja računovodstvenih pravila koja važe za EPFRR, upotrebu pretfinanciranja i financiranje mjera po kalendarskim godinama, treba osigurati da ovaj rashod bude prijavljen u vremenskim razmacima prilagođenim tim specifičnim uvjetima.

14 Članak 16. Uredbe br. 883/2006, naslovljen „Izjave o izdacima“, u svojoj verziji koja se primjenjivala u vrijeme nastanka činjenica, predviđao je:

„1. Agencije za plaćanje sastavljaju izjave o izdacima za svaki program ruralnog razvoja. Za svaku mjeru ruralnog razvoja, te izjave obuhvaćaju iznos prihvatljivog javnog izdatka za koji je agencija za plaćanje stvarno platila odgovarajući doprinos EPFRR-a tijekom referentnog razdoblja.

2. Jednom kada je program odobren, države članice Komisiji dostavljaju, u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkom (c) podtočkom i. Uredbe […] br. 1290/2005, svoje izjave o izdacima elektronički u skladu s člankom 18. ove Uredbe, u sljedećim rokovima: [...]

(d) najkasnije 31. siječnja u slučaju izdataka u razdoblju od 16. listopada do 31. prosinca.

Izjave o izdacima u vezi s razdobljem mogu sadržavati ispravke podataka prijavljenih u vezi s prethodnim razdobljem iste financijske godine.

[...]

4. Ako postoje neslaganja, razlike u tumačenju ili nedosljednosti koje se odnose na izdatke za neko referentno razdoblje, koje osobito rezultiraju iz nemogućnosti dostave informacija potrebnih na temelju Uredbe […] br. 1698/2005 i njezinih provedbenih pravila, što zahtijeva daljnje provjere, od dotičnih država članica se traži da pruže dodatne informacije. […]

Rok plaćanja određen člankom 26. stavkom 5. Uredbe […] br. 1290/2005 se u tim slučajevima može prekinuti, za sav ili dio iznosa za koji se plaćanje traži, od datuma na koji je poslan zahtjev za informacijom do primitka tražene informacije, ali ne kasnije od datuma na koji se predaje izjava o izdacima za sljedeće razdoblje. Ako se u tom roku ne nađe rješenje, Komisija može suspendirati ili umanjiti plaćanja u skladu s člankom 27. stavkom 3. Uredbe [...] br. 1290/2005.

[…]“

15 Uredba Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.), navodi osobito u uvodnoj izjavi 9. da treba utvrditi detaljne odredbe kako za postupak poravnanja računa iz članka 30. Uredbe (EZ) br. 1290/2005, tako i za postupak potvrde o sukladnosti iz članka 31. navedene Uredbe, uključujući i mehanizam kojim se nastali iznosi, ovisno o slučaju, oduzimaju od ili dodaju sljedećim plaćanjima prema državama članicama.

16 Članak 10. Uredbe br. 885/2006, naslovljen „Financijska potvrda“, propisuje:

„1. Odluka o poravnanju računa iz članka 30. Uredbe [...] br. 1290/2005 određuje iznose izdataka ostvarenih u svakoj državi članici tijekom predmetne financijske godine koji se priznaju i terete na račun EFJP-a i EPFRR-a na temelju financijskih izvještaja iz članka 6. ove Uredbe te svih smanjenja i suspenzija iz članaka 17. i 27. Uredbe [...] br. 1290/2005.

[...]

Za EPFRR, odluka o poravnanju računa uključuje i sredstva koja predmetna država članica može ponovno iskoristiti u skladu s člankom 33. stavkom 3. točkom (c) Uredbe [...] br. 1290/2005.

2. […] U pogledu EPFRR-a, iznos čiji povrat, kao rezultat odluke o poravnanju računa, treba osigurati od države članice ili koji treba platiti državi članici utvrđuje se oduzimanjem iznosa plaćanja tijekom provedbe za predmetnu financijsku godinu od izdataka priznatih za istu godinu u skladu sa stavkom 1. Komisija za navedeni iznos umanjuje ili uvećava prvo plaćanje za koje je država članica podnijela izjavu o rashodima nakon što je donesena odluka u skladu s člankom 30. Uredbe [...] br. 1290/2005.

3. Komisija dostavlja predmetnoj državi članici rezultate provjere dostavljenih informacija, zajedno s eventualnim izmjenama koje predlaže, najkasnije do 31. ožujka od završetka financijske godine.

4. Ako zbog razloga koje je moguće pripisati predmetnoj državi članici Komisija nije u mogućnosti poravnati račune države članice prije 30. travnja sljedeće godine, Komisija obavješćuje državu članicu o dodatnim provjerama čije obavljanje predlaže u skladu s člankom 37. Uredbe [...] br. 1290/2005.

[…]“

17 Članak 11. iste uredbe, naslovljen „Potvrda o sukladnosti“, utvrđivao je pravila postupka predviđena u članku 31. Uredbe br. 1290/2005.

Okolnosti spora

18 Priopćenjem od 15. studenoga 2011., talijanska tijela dostavila su Komisiji, u skladu s člankom 6. Uredbe br. 1974/2006, obrazloženi prijedlog za izmjenu programa ruralnog razvoja uvedenog za regiju Basilicata za razdoblje od 2007. do 2013. Taj se zahtjev konkretno odnosio na pravila za provedbu mjere br. 125 tog programa putem organizacije regionalnih javnih nabava, kao i u okviru postupka za nacionalnu aktivizaciju.

19 Dopisom od 1. prosinca 2011. Komisija je potvrdila primitak tog priopćenja i pojasnila je da će se na sve tražene izmjene primijeniti rok odobrenja od šest mjeseci, u skladu s člankom 7. Uredbe br. 1974/2006.

20 Priopćenjem od 26. siječnja 2012., talijanska agencija za plaćanje, Agenzia per le erogazioni in agricultura (AGEA, Agencija za dodjelu potpora u poljoprivrednom sektoru) podnijela je izjavu o izdacima upravnog tijela programa za ruralni razvoj za regiju Basilicata koji se odnose na posljednje tromjesečje 2011, u skladu s odredbama članka 26. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 1290/2005.

21 Nakon bilateralnih sastanaka između talijanskih tijela i Komisije, Komisija je porukom elektroničke pošte od 8. veljače 2012. zatražila pojašnjenja o izdacima na teret EPFRR-a koje je regija Basilicata prijavila za posljednje tromjesečje 2011. Osobito je pitala jesu li ti izdaci obuhvaćali izdatke nastale nakon prijedloga izmjene programa za tu regiju koji službe Komisije trenutno ispituju. Osim toga, zatražila je detaljno opravdanje izdataka koji se odnose na mjeru br. 125, koju službe Komisije također ispituju.

22 Talijanska tijela odgovorila su porukom elektroničke pošte 9. veljače 2012. u kojoj su navele da prijavljeni izdaci obuhvaćaju izdatke u pogledu pet projekata koji se odnose na mjeru br. 125, provedenu u okviru postupka za nacionalnu aktivizaciju. U tablici priloženoj toj poruci naveden je ukupni iznos za svih pet projekata, kao i iznos od 5 006 487,10 eura koji se pripisuje EPFRR-u.

23 Dopisom od 21. ožujka 2012., Komisija je iznijela svoja očitovanja i zatražila od tijela regije Basilicata pojašnjenja o prijedlozima izmjene programa regionalnog razvoja. Osobito je utvrdila da se prijedlog uvođenja postupka nacionalne aktivizacije protivio članku 71. stavku 2. i članku 75. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 1698/2005. Slijedom toga, Komisija je obustavila razdoblje od šest mjeseci za odobrenje svih mjera i pozvala je talijanska tijela da ponovno razmotre svoje prijedloge.

24 Dopisom od 28. ožujka 2012. Komisija je pozvala AGEA-u da podnese novu izjavu o izdacima za regiju Basilicata koja se odnosi na posljednje tromjesečje 2011. od kojih će oduzeti izdatke nastale za pet projekata koji se odnose na mjeru br. 125, odnosno 8 703 906,64 eura javnih izdataka i 5 006 487,10 eura izdataka koji se pripisuju EPFRR-u. Komisija se pozvala na svoj dopis od 21. ožujka 2012. i utvrdila je da predložena izmjena pravila za provedbu mjere br. 125 nije u skladu s člankom 71. stavkom 2. i člankom 75. stavkom 1. Uredbe br. 1698/2005 te da stoga tih pet projekata nisu bili prihvatljivi za doprinos EPFRR-a. Konačno, Komisija je podsjetila na odredbu članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006.

25 AGEA je odgovorila dopisom od 3. travnja 2012. u kojem je odbila poslati novu izjavu. Prema njezinom mišljenju, podnesenu izjavu o izdacima, koja je skladu sa zahtjevima članka 26. stavka 3. Uredbe br. 1290/2005, trebalo je smatrati dopuštenom, pogotovo s obzirom na to da Komisija nije podnijela prigovor na temelju stavka 4. iste odredbe. Slijedom toga, Komisija je trebala izvršiti plaćanja tijekom provedbe u roku od 45 dana od primitka izjave o izdacima, kao što je predviđeno člankom 16. stavkom 4. Uredbe br. 883/2006 u vezi s člankom 26. stavkom 5. Uredbe br. 1290/2005. Stoga, Komisija je i dalje imala mogućnost suspendirati ili smanjiti plaćanja u skladu s člankom 27. Uredbe br. 1290/2005. Konačno, AGEA smatra da je Komisija po potrebi trebala unijeti eventualne ispravke u izjavu o izdacima za sljedeće tromjesečje, u skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 883/2006.

26 Dopisom od 15. svibnja 2012., Komisija je primila na znanje to odbijanje talijanskih tijela. Podsjetila je na razloge zbog kojih su se troškovi koji se odnose na predmetnih pet projekata trebali oduzeti od prijavljenih izdataka i pozvala je ta tijela da joj dostave dodatne podatke u roku od 30 dana. Komisija je navela da će, u nedostatku odgovora ili u slučaju nezadovoljavajućeg odgovora, u skladu s člankom 27. Uredbe br. 1290/2005 moći smanjiti prijavljene izdatke od kojih se 5 006 487,10 eura pripisuje EPFRR-u.

27 Dopisom od 25. svibnja 2012., Komisija je iznijela svoja očitovanja o novoj revidiranoj verziji prijedloga izmjene programa regionalnog razvoja regije Basilicata, koja joj je usporedno dostavljena 9. svibnja 2012. U toj je verziji Talijanska Republika predložila provedbu mjere br. 125 putem javnih nabava, za koje je upravno tijelo moglo provjeriti uvjete provedbe predviđene programom ruralnog razvoja. Komisija je odbila i taj prijedlog. Ona osobito navodi da zahtjev za izmjenom pravila provedbe te mjere uvodi elemente pravne nesigurnosti u odnosu na pravila koja su na snazi. Konačno, obustavila je razdoblje od šest mjeseci za odobrenje prijedloga izmjene programa i pozvala je talijanska tijela da podnesu novu verziju tog prijedloga.

28 Dopisom od 20. lipnja 2012., talijanska tijela podnijela su svoje očitovanje o nedopuštenosti izdataka koje je Komisija utvrdila u svojem dopisu od 15. svibnja 2012.

29 Komisija je odgovorila dopisom od 11. rujna 2012., u kojem je smatrala da elementi koje su iznijela talijanska tijela nisu pružili odgovor na poteškoće uočene u pogledu usklađenosti predmetnog prijedloga izmjene s člankom 71. stavkom 2. i člankom 75. stavkom 1. Uredbe br. 1698/2005. Ponovo je zaključila da se iznos od 5 006 487,10 eura ne može financirati iz EPFRR-a. Osim toga, navela je da će, u nedostatku odgovora ili slučaju nezadovoljavajućeg odgovora u narednih 30 dana, provesti odgovarajuće smanjenje prijelaznih izdataka, u skladu s člankom 27. stavkom 3. Uredbe br. 1290/2005.

30 Dopisom od 19. listopada 2012., talijanska tijela potvrdila su da nisu mogla iznijeti nijedan drugi argument u pogledu usklađenosti navedenog iznosa s prijavljenim izdacima i da su provele povrat iznosa koje su primili korisnici mjere br. 125.

31 Dopisom od 26. ožujka 2013. Komisija je talijanskim tijelima navela da je razmjena podataka, u smislu članka 27. stavka 3. Uredbe br. 1290/2005, završena i da ostaje pri svojem zaključku u pogledu neusklađenosti pravila za provedbu pet projekata obuhvaćenih mjerom br. 125 s pravom Unije. Dodala je da priprema suspenziju iznosa od 5 006 487,10 eura i da će se to pitanje također uzeti u obzir u okviru daljnjeg postupka poravnanja računa.

32 Dopisom od 17. travnja 2013. talijanska tijela primila su na znanje taj dopis Komisije, pri čemu su navele da sporni iznos smatraju već suspendiranim.

33 Komisija je 26. travnja 2013. donijela Provedbenu odluku 2013/209/EU o poravnanju računâ agencija za plaćanje država članica koji se odnose na izdatke financirane od strane Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) za proračunsku godinu 2012. [neslužbeni prijevod] (SL L 118, str. 23.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka), o kojoj je 29. travnja 2013. obaviještena Talijanska Republika. Što se tiče regije Basilicata, Komisija je kvalificirala iznos od 5 006 487,10 eura kao „iznos koji se ne može ponovno upotrijebiti“, čime ga je isključila iz financiranja Europske unije.

34 U priopćenju od 16. svibnja 2013. Komisija je, među ostalim, pokrenula postupak potvrde o sukladnosti, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 885/2006. U okviru korektivnih mjera, predložila je ispravak iznosa od 5 006 487,10 eura na teret AGEA-e.

Postupak i zahtjevi stranaka

35 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 9. srpnja 2013. Talijanska Republika pokrenula je ovaj postupak.

36 Budući da nijedna replika nije podnesena u zadanom roku, odnosno do 26. studenoga 2013., pisani postupak zaključen je na taj dan.

37 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja, Opći sud (šesto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni postupak i u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 64. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991., postavio je pisana pitanja strankama koje su odgovorile u zadanim rokovima.

38 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud saslušani su na raspravi održanoj 16. travnja 2015.

39 Talijanska Republika od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome iznos od 5 006 487,10 eura, koji se odnosi na regiju Basilicata, isključuje iz gornje granice izdataka EPFRR-a za program regionalnog razvoja za tu regiju;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

40 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu;

— naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova.

Pravo

41 U prilog svojoj tužbi, Talijanska Republika navodi jedan tužbeni razlog koji se temelji na povredi članaka 26., 27. i 29. Uredbe br. 1290/2005, članka 10. Uredbe br. 1974/2006, članka 16. stavka 4. Uredbe br. 883/2006 i članka 11. Uredbe br. 885/2006, kao i na bitnoj povredi postupka, uključujući obvezu obrazlaganja, i općih načela prava Unije, uključujući osobito načela zakonitosti, pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

42 Prema mišljenju Talijanske Republike, kvalifikacija iznosa od 5 006 487,10 eura kao „iznosa koji se ne može ponovno upotrijebiti“ u pobijanoj odluci podrazumijeva smanjenje za taj iznos gornjih granica troškova EPFRR-a za program ruralnog razvoja za regiju Basilicata i, slijedom toga, nemogućnost korištenja tog iznosa u okviru navedenih gornjih granica. Takvo klasificiranje jednako je opozivu tog iznosa u smislu članka 29. navedene Uredbe br. 1290/2005. Takvim opozivom povrjeđuju se sve odredbe i pravna pravila navedena u točki 41. ove presude osobito zato što je izjava o izdacima za program za ruralni razvoj regije Basilicata za posljednje tromjesečje 2011. podnesena u zadanim rokovima i u skladu s člankom 26. stavkom 3. Uredbe br. 1290/2005.

43 Komisija osporava argumente Talijanske Republike i smatra da se tužba temelji na pogrešnoj pretpostavci jer se pobijanom odlukom ne nalaže nikakav automatski opoziv spornog iznosa. Osim toga, budući da je Talijanska Republika usko povezana s postupkom izrade te odluke i uzimajući u obzir njezine uvodne izjave 1. i 7., pobijanu odluku treba smatrati dovoljno obrazloženom.

44 Najprije valja istaknuti da se, kao što je Talijanska Republika potvrdila na raspravi, predmetna tužba odnosi na činjenicu da je iznos od 5 006 487,10 eura u biti automatski opozvan u pobijanoj odluci, čime je povrijeđen članak 29. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005, i to bez odgovarajućeg objašnjenja.

45 Kao prvo, valja istaknuti da se u svojim podnescima Talijanska Republika samo pozvala, a da nije pružila ikakvo objašnjenje, na povredu članaka 26. i 27. Uredbe br. 1290/2005, članka 10. Uredbe br. 1974/2006, članka 16. stavka 4. Uredbe br. 883/2006 i članka 11. Uredbe br. 885/2006., kao i, općenito, na bitnu povredu postupka i općih načela prava Unije, uključujući osobito načela zakonitosti, pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

46 Valja podsjetiti da, na temelju članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika od 2. svibnja 1991., tužba treba, među ostalim, sadržavati sažeti prikaz tužbenih razloga. Osim toga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, neovisno o svim terminološkim pitanjima, taj sažeti prikaz treba biti dovoljno jasan i precizan da bi omogućio tuženiku da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da odluči o tužbi a da, ako je potrebno, ne treba zatražiti dodatne podatke. Naime, da bi tužba bila dopuštena, potrebno je da činjenični i pravni elementi na kojima se temelji, proizlaze, barem sažeto, ali na smislen i razumljiv način, iz teksta same tužbe, sve kako bi se osigurala pravna sigurnost i dobro sudovanje (vidjeti presudu od 27. rujna 2006., Roquette Frères/Komisija, T-322/01, Zb., EU:T:2006:267, t. 208. i navedenu sudsku praksu). U skladu s ustaljenom sudskom praksom, svaki tužbeni razlog tužbe kojom se pokreće postupak koji nije dovoljno jasan, treba smatrati nedopuštenim. Isto se zahtijeva kada se u prilog tužbenom razlogu iznosi prigovor. Kada je riječ o apsolutnoj zapreci vođenju postupka, Opći sud može u slučaju potrebe taj prigovor nedopuštenosti istaknuti po službenoj dužnosti (vidjeti presudu od 14. prosinca 2005., Honeywell/Komisija, T-209/01, Zb., EU:T:2005:455, t. 54. i 55. i navedena sudska praksa).

47 S obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 46. ove presude, Opći sud po službenoj dužnosti utvrđuje da prigovori navedeni u točki 45. ove presude nisu sažeto potkrijepljeni, u skladu s odredbama članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika od 2. svibnja 1991. Stoga ih treba odbaciti kao nedopuštene.

48 Kao drugo, Talijanska Republika tvrdi, u točkama 40. i 41. tužbe, da je sporni iznos koji se navodi u pobijanoj odluci pogrešan. Prema njezinom mišljenju, uzimajući u obzir činjenicu da je „plaćeno više nego što je potrebno kako bi se izbjegao opoziv“, taj iznos treba biti 4 475 963,58 eura. Talijanska Republika podnosi tablicu koja pokazuje ukupni iznos financijskih obveza za regiju od 2007. do 2009. i razliku između plaćanja izvršenih 31. prosinca 2011., s jedne strane, priznavanjem pet projekata iz mjere br. 125, i s druge strane, isključivanjem navedenih projekata.

49 Treba utvrditi da ta tablica, koja se nalazi u točki 41. tužbe, ne sadrži nijedan navod o podrijetlu podataka koje obuhvaća, niti ijedno relevantno objašnjenje u pogledu metode koja je primijenjena za njezinu izradu i da nije moguće provjeriti podatke koje sadrži. Tablica stoga nema dovoljnu dokaznu vrijednost i Opći sud ne može na njezinom temelju ispitati izračun spornog iznosa. U tom pogledu, treba podsjetiti da, kako bi se ocijenila dokazna vrijednost nekog dokumenta, treba provjeriti vjerodostojnost podataka koje sadrži i osobito uzeti u obzir podrijetlo dokumenta, okolnosti sastavljanja, i adresata kako bi se ispitalo čini li se, prema svojem sadržaju, smislenim i vjerodostojnim (vidjeti presudu od 27. rujna 2006., Dresdner Bank i dr./Komisija, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP i T-61/02 OP, Zb., EU:T:2006:271, t. 121. i navedenu sudsku praksu).

50 Iz toga slijedi da prigovor koji se odnosi na izračun spornog iznosa nije potkrijepljen i da ga treba odbiti.

51 Isto vrijedi i za tablicu podnesenu u točki 37. tužbe koja pokazuje iznose koje su talijanska tijela povratila od korisnika mjere br. 125 i koji su predstavljali udjele EPFRR-a. Ta tablica ne sadrži nijedan navod o podrijetlu podataka koje obuhvaća, niti relevantno objašnjenje u pogledu metode koja je primijenjena za njezinu izradu. Stoga je također treba odbaciti jer nema dokaznu vrijednost.

52 Podredno, treba podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako je na Komisiji da dokaže postojanje povrede pravila Unije, jednom kada se utvrdi ta povreda država članica dužna je dokazati, po potrebi, da je Komisija počinila pogrešku u pogledu financijskih posljedica koje proizlaze iz te povrede (presude od 7. listopada 2004., Španjolska/Komisija, C-153/01, Zb., EU:C:2004:589, t. 67., i od 7. srpnja 2005., Grčka/Komisija, C-5/03, Zb., EU:C:2005:426, t. 38.). Pod pretpostavkom da je u ovom slučaju utvrđena povreda, potrebno je utvrditi da Talijanska Republika nije istaknula nijedan argument koji bi mogao dokazati da je Komisija pogriješila u pogledu financijskih posljedica koje proizlaze iz te povrede.

53 U preostalom dijelu, što se tiče prigovora koji se u biti temelje na povredi članka 29. stavka 5. Uredbe br. 1290/2005 i obveze obrazlaganja, valja istaknuti sljedeće.

54 Kao prvo, Talijanska Republika tvrdi da je pobijana odluka zahvaćena nepostojanjem obrazloženja u pogledu klasificiranja spornog iznosa u odluci o poravnanju računa EPFRR-a za 2012., u kojoj se ne navode pripremni akti za njezino donošenje.

55 Kao drugo, Talijanska Republika tvrdi da je, s obzirom na to je smanjen ili suspendiran na temelju članka 27. stavka 3. Uredbe br. 1290/2005, sporni iznos nužno je isključen iz izračuna automatskog opoziva izdvojenih sredstava u skladu s člankom 29. stavkom 5. iste uredbe. Jednako tako, poravnanje računa odnosi se samo na zaključke financijskih izvještaja koje je podnijela agencija za plaćanje. Prema mišljenju Talijanske Republike, uvođenje spornog iznosa u pobijanu odluku o poravnanju računa EPFRR-a za financijsku godinu 2012., proturječi sljedećem otvaranju postupka potvrde o sukladnosti predviđenog člankom 11. Uredbe br. 885/2006.

Prigovor koji se temelji na nedovoljnom obrazloženju pobijane odluke

56 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. UFEU-a, mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere radi zaštite njihovih prava, a Sudu Unije da provodi svoj nadzor. Međutim, u obrazloženju nije nužno točno navesti sve različite relevantne činjenične i pravne elemente. Naime, pitanje ispunjava li obrazloženje te zahtjeve mora se ocijeniti ne samo u pogledu njegova teksta već i njegova konteksta i svih pravnih pravila koja uređuju pitanje o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu, presudu od 18. siječnja 2000., Mehibas Dordtselaan/Komisija, T-290/97, Zb., EU:T:2000:8, t. 92. i navedena sudska praksa).

57 U posebnom kontekstu izrade odluka koje se odnose na poravnanje računa europskih poljoprivrednih fondova, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se obrazloženje odluke treba smatrati dovoljnim kada je država kojoj je ona upućena bila izravno uključena u postupak izrade te odluke i kada je bila upoznata s razlozima zbog kojih je Komisija ocijenila da predmetni sporni iznos ne mora staviti na teret EPFRR-u (vidjeti po analogiji u kontekstu EFSJP-a presude od 6. ožujka 2001., Nizozemska/Komisija, C-278/98, Zb., EU:C:2001:124, t. 119.; od 20. rujna 2001., Belgija/Komisija, C-263/98, Zb., EU:C:2001:455, t. 98., i od 9. rujna 2004., Grčka/Komisija, C-332/01, Zb., EU:C:2004:496, t. 67.).

58 Kao prvo, u ovom slučaju, iz razvoja činjenica i sadržaja spisa proizlazi da je Komisija na jasan i dostatan način iznijela razloge zbog kojih je smatrala da sporni iznos nije bio prihvatljiv za doprinos EPFRR-a, i to za čitavo vrijeme trajanja upravnog postupka u kojem je donesena pobijana odluka. Naime, u više navrata privukla je pozornost Talijanske Republike u pogledu nepravilnosti uključivanja spornog iznosa u prijavljene izdatke na teret EPFRR-a za posljednje tromjesečje 2011. Osim toga, ona je od EPFRR-a u više navrata zatražila smanjenje tih izdataka za pet projekata koji se odnose na mjeru br. 125 i navela je da će provesti odgovarajuće smanjenje prijelaznih izdataka zbog neusklađenosti navedene mjere s člankom 71. stavkom 2 i člankom 75. stavkom 1. Uredbe br. 1698/2005.

59 Stoga, u dopisu od 21. ožujka 2012. (vidjeti točku 23. ove presude), Komisija je utvrdila da izmjena mjere br. 125 nije usklađena sa zahtjevima članka 71. stavka 2. i članka 75. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 1698/2005. Pojasnila je da su samo izdaci o kojima je odlučilo upravno tijelo predmetnog programa ili za koje je ono odgovorno, u skladu s kriterijima za odabir koje je odredilo nadležno tijelo, bili prihvatljivi za doprinos EPFRR-a. Međutim, to ovdje nije bio slučaj. Zatim, u dopisu od 28. ožujka 2012. (vidjeti točku 24. ove presude), Komisija je pozvala AGEA-u da smanji izdatke koji se odnose na mjeru br. 125 izjave o izdacima za regiju Basilicata za posljednje tromjesečje 2011., s obzirom na to da se ne mogu pripisati EPFRR-u. S jedne strane, Komisija je uputila na prethodni dopis od 21. ožujka 2012. i ponovila je obrazloženja za to isključenje, kao i iste primjenjive zakonske odredbe i, s druge strane, podsjetila je na odredbu članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006 kako bi zatražila to smanjenje. Dopisom od 15. svibnja 2012. (vidjeti točku 26. ove presude) ponovila je obrazloženja iz prethodnih dopisa i navela je da će, u nedostatku relevantnih podataka, Komisija provesti poravnanje računa, pri čemu će smanjiti izdatke koji se odnose na mjeru br. 125, odnosno iznos od 5 006 487,10 eura. Osim toga, dopisom od 11. rujna 2012. (vidjeti točku 29. ove presude), u kojem je odbacila elemente koje su podnijele talijanske vlasti, Komisija je ponovno, na temelju istih obrazloženja i istih odredbi, zaključila da sporni iznos nije prihvatljiv.

60 Taj postupak doveo je do dopisa od 26. ožujka 2013. (vidjeti točku 31. ove presude). Komisija je ponovno izložila razloge zbog kojih je smatrala da sporni iznos nije bio prihvatljiv za doprinos EPFRR-a. Navela je da talijanska tijela nisu ublažile njezinu zabrinutost u pogledu zakonitosti izdataka nastalih u okviru mjere br. 125, navedenih u dopisu od 11. rujna 2012. Slijedom toga, ostala je pri svojim zaključcima i navela je da će provesti suspenziju iznosa od 5 006 487,10 eura i da će se to pitanje također uzeti u obzir u okviru postupka poravnanja računa.

61 Valja utvrditi da takav razvoj činjenica, koji nije osporila Talijanska Republika, dokazuje da je Komisija jasno i nedvosmisleno izrazila svoje mišljenje u pogledu postupanja sa spornim iznosom.

62 Kao drugo, iz sadržaja spisa proizlazi da su talijanska tijela shvatile da je sporni iznos isključen iz prihvatljivih izdataka za zadnje tromjesečje 2011. i zbog kojih razloga. Osobito valja naglasiti da su, na kraju 2012., očekujući suspenziju spornog iznosa iz prihvatljivih izdataka za doprinos EPFRR-a, talijanska tijela provela povrat cjelokupnog iznosa od korisnika, kao što potvrđuje njihov dopis od 19. listopada 2012. Osim toga, talijanska su tijela u dva navrata izmijenila svoj prijedlog o izmjeni pravila za provedbu mjere br. 125 radi rješavanja poteškoća koje je Komisija istaknula, što dokazuju njihovi odgovori na pisana pitanja koja je postavio Opći sud.

63 Valja također istaknuti da su se talijanska tijela u više navrata izjasnila u pogledu kvalifikacije spornog iznosa i stava Komisije po tom pitanju, u svojim dopisima od 3. travnja, 20. lipnja i 19. listopada 2012. i od 17. travnja 2013. tijekom upravnog postupka.

64 Osim toga, valja istaknuti da, s obzirom na to da je Talijanska Republika izričito pokrenula, priopćenjem od 15. studenog 2011. (vidjeti točku 18. ove presude), postupak nadzora izmjene koja je u ovom slučaju predložena na temelju članka 6. Uredbe br. 1974/2006, ne može tvrditi da nije znala za posljedice neodobravanja te izmjene koje su navedene u članku 10. iste Uredbe.

65 Kao treće, argument prema kojem pobijana odluka ne sadrži nikakvo obrazloženje ne može se prihvatiti. Iz uvodnih izjava te odluke proizlazi da se Komisija oslonila osobito na članke 27., 30. i 33. Uredbe br. 1290/2005. Komisija je u uvodnoj izjavi 7. pobijane odluke konkretno pojasnila da je „[k]ako bi se izbjegao prerani ili privremeni povrat [smanjenih ili suspendiranih plaćanja tijekom provedbe u skladu s člankom 27. stavkom 3.], ta se plaćanja [nisu trebala] priznati ovom odlukom i [trebala su] biti predmet dodatne provjere u okviru postupka potvrde o sukladnosti“. [neslužbeni prijevod] Stoga je, u članku 1. pobijane odluke, poravnala račune agencija za plaćanje država članica, u pogledu izdataka koje je financirao EPFRR za proračunsku godinu 2012., i pojasnila, u Prilogu I., iznose

koje svaka država članica treba vratiti ili koji se trebaju platiti svakoj državi članici za svaki program ruralnog razvoja. U Prilogu I., za regiju Basilicata, sporni iznos oduzeo se od prijavljenih izdataka. Slijedom toga, prihvaćen i poravnan iznos za financijsku godinu 2012. proporcionalno je smanjen.

66 Suprotno tvrdnjama Talijanske Republike, nije važno to što se pobijana odluka ne odnosi na pripremne akte za njezino donošenje. Naime, Talijanska Republika usko je povezana s postupkom izrade te odluke u smislu sudske prakse navedene u točki 57. ove presude i upoznata je s razlozima zbog kojih je Komisija smatrala da sporni iznos ne treba staviti na teret EPFRR-a. Osim toga, Talijanska Republika ne utvrđuje nijednu nejasnoću koja joj je onemogućila shvaćanje pobijane odluke. Budući da tvrdi da ne razumije uključivanje spornog iznosa „u stupac koji se nikada prije nije upotrebljavao [u pobijanoj odluci], naveden kao ‚iznos koji se ne može ponovno upotrijebiti'", valja istaknuti da taj naziv potječe izravno iz članka 33. Uredbe br. 1290/2005. Stavak 3. točka (c) tog članka, naslovljenog „Posebne odredbe za EPFRR", predviđa da se ukinuti iznosi financiranja Zajednice i iznosi čiji je povrat osiguran te njima pripadajuće kamate ponovno dodjeljuju predmetnom programu. Međutim, država članica može „ponovno upotrijebiti" ta sredstva samo za operaciju predviđenu istim programom ruralnog razvoja i pod uvjetom da se ponovno ne dodijele operacijama koje su predmet financijske prilagodbe. Kao što je utvrđeno u točki 65. ove presude, u pobijanoj se odluci kao pravna osnova izričito navodi članak 33. Osim toga, Talijanska Republika nije samo, očekujući donošenje pobijane odluke, povratila sporni iznos, već u ovoj tužbi također tvrdi da nije mogla ponovno upotrijebiti taj iznos za predmetni program. Ti elementi upućuju na to da je razumjela obrazloženje pobijane odluke i da je mogla ostvariti svoja prava pred Općim sudom.

67 Stoga ovaj prigovor valja odbiti kao neosnovan.

Prigovor koji se temelji na povredi članka 29. stavka 5. Uredbe br. 1290/2005

68 Najprije valja podsjetiti da Komisija pri upravljanju zajedničkom poljoprivrednom politikom nema pravo upotrebljavati sredstva koja nisu u skladu s pravilima zajedničke organizacije predmetnih tržišta i da se to pravilo općenito primjenjuje (vidjeti presudu od 9. lipnja 2005., Španjolska/Komisija, C-287/02, Zb., EU:C:2005:368, t. 34. i navedena sudska praksa). Stoga, kada Komisija istakne da računi agencija za plaćanje uključuju izdatke nastale protivno pravilima Unije kojima se uređuje predmetno upravljanje zajedničkom poljoprivrednom politikom, ona je ovlaštena u tom pogledu poduzeti sve potrebne mjere i, stoga, unijeti financijske ispravke u godišnje financijske izvještaje agencija za plaćanje u fazi odluke o poravnanju računa donesene u skladu s člankom 30. Uredbe br. 1290/2005 (vidjeti u pogledu poravnanja računa u okviru članka 7. stavka 3. Uredbe br. 1258/1999, gore navedenu presudu Španjolska/Komisija, EU:C:2005:368, t. 35.).

69 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kada Komisija odbije staviti određene izdatke na teret fondova zbog povrede odredbi prava Unije koje se pripisuju državi članici, ona mora dokazati postojanje navedenih povreda (vidjeti u tom smislu presudu od 28. listopada 1999., Italija/Komisija, C-253/97, Zb., EU:C:1999:527, t. 6. navedena sudska praksa).

70 Kako bi dokazala postojanje povrede pravila zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta, Komisija nije dužna iscrpno dokazati manjkavost kontrola koje su provele nacionalne vlasti ili nepravilnosti podataka koje su one dale, nego podnijeti dokaz svoje ozbiljne i razumne sumnje u pogledu tih kontrola ili tih podataka. Takvo ublažavanje zahtjeva za dokazima u pogledu Komisije objašnjava se činjenicom da je država članica u najboljem položaju za prikupljanje i provjeru podataka potrebnih za poravnanje računa EPFRR-a i, slijedom toga, dužna je podnijeti najdetaljniji i najiscrpniji dokaz o provođenju svojih kontrola ili o svojim podacima i, prema potrebi, netočnosti Komisijinih tvrdnji (vidjeti, u okviru EFSJP-a, presude Španjolska/Komisija, t. 68. *supra*, EU:C:2005:368, t. 53., i od 6. studenog 2014., Nizozemska/Komisija, C-610/13 P, EU:C:2014:2349, t. 60.).

71 Na toj je državi članici da zatim dokaže da su ispunjeni svi uvjeti kako bi dobila financiranje koje je odbila Komisija. Predmetna država članica ne može oboriti Komisijine tvrdnje, a da ne potkrijepi vlastite navode dokazima o postojanju pouzdanog i djelotvornog sustava kontrole. S obzirom na to da joj ne uspijeva dokazati da su Komisijine tvrdnje netočne, one predstavljaju dokaze koji mogu stvoriti ozbiljne sumnje u provođenje primjerenog učinkovitog skupa mjera nadzora i kontrole (vidjeti presudu od 17. svibnja 2013., Bugarska/Komisija, T-335/11, EU:T:2013:262, t. 22. i navedena sudska praksa).

72 Ovaj prigovor valja ispitati s obzirom na ta načela.

73 Tim prigovorom tužitelj tvrdi da je Komisija u pobijanoj odluci opozvala sporni iznos koji je predviđen člankom 29. Uredbe br. 1290/2005. Prema mišljenju Talijanske Republike, iznos koji je suspendiran u skladu s člankom 27. stavkom 3. iste uredbe ne može biti predmet opoziva na temelju članka 29. stavka 5. podstavka (a) navedene uredbe.

74 Najprije je potrebno podsjetiti da članak 29. Uredbe br. 1290/2005 ne predstavlja pravnu osnovu pobijane odluke. Na tu odredbu se ne poziva ni u uvodnim izjavama ni u izreci te odluke, kao što proizlazi iz ispitivanja prigovora koji se temelji na nedovoljnom obrazloženju. Iz naslova pobijane odluke proizlazi da se njome žele poravnati računi agencija za plaćanje za financijsku godinu 2012. Nadalje, iz zajedničkog tumačenja uvodne izjave 7., članka 1. i Priloga I. pobijane odluke proizlazi da je sporni iznos oduzet od iznosa poravnanog za program ruralnog razvoja regije Basilicata za tu financijsku godinu, i da na taj način naloženo Talijanskoj Republici da ponovno ne upotrebljava taj iznos u okviru navedenog programa sve dok Komisija ne iznese svoj stav u okviru daljnjeg postupka potvrde o sukladnosti. Konačno, kao što proizlazi iz točke 68. ove presude, Komisija je nadležna primijeniti takve ispravke u okviru odluke o poravnanju računa.

75 Na javnoj raspravi i u svojim odgovorima na pisana pitanja koja je postavio Opći sud, Talijanska Republika priznala je da se u ovom slučaju uopće nije primijenio članak 29. Uredbe br. 1290/2005. Međutim, ona tvrdi da je klasifikacija spornog iznosa kao „iznosa koji se ne može ponovno upotrijebiti“, „strogo usporediva s opozivom“ u okviru EPFRR-a.

76 Taj se argument ne može prihvatiti.

77 Iz uvodne izjave 22. Uredbe br. 1290/2005 proizlazi da je pravilo o automatskom opozivu izdvojenih sredstava razvijeno jer treba pridonijeti poboljšanoj provedbi programa i dobrom financijskom upravljanju. Stoga, Komisija je ovlaštena, člankom 29. iste uredbe, automatski opozvati dio proračunskog izdvajanja za program ruralnog razvoja koji nije iskorišten za pretfinanciranje ili plaćanja tijekom provedbe, ili za koji Komisiji nije predočena pravilna izjava o izdacima nastalima do 31. prosinca druge godine nakon godine proračunskog izdvajanja.

78 U ovom slučaju,pobijanom se odlukom ne nalaže konačno isključenje spornog iznosa. Naime, iz toga proizlazi da Komisija još nije zauzela konačno stajalište u pogledu kvalifikacije tog iznosa. Komisija u uvodnoj izjavi 5. pobijane odluke pojašnjava da se za godišnje izvještaje i popratne dokumente koji su joj omogućili da odluči o cjelovitosti, točnosti i istinitosti podnesenih računa, poravnani iznosi, koje je razvrstala država članica, nalaze u Prilogu I., kao i iznosi koje država članica treba vratiti ili im se trebaju isplatiti. Suprotno tome, u uvodnoj izjavi 7. pobijane odluke, Komisija je utvrdila, kako bi izbjegla preuranjeni ili privremeni povrat plaćanja tijekom provedbe koja su suspendirana ili smanjena, da je valjalo da ta plaćanja nisu priznata navedenom odlukom i da su predmet dodatne provjere u okviru postupka potvrde o sukladnosti predviđene člankom 31. Uredbe br. 1290/2005. Kao što proizlazi iz priopćenja Komisije od 16. svibnja 2013. (vidjeti točku 34. ove presude), Komisija je otvorila taj postupak potvrde o sukladnosti. Prilog 4. tog dokumenta, naslovljen „Korektivne mjere“, odnosio se osobito na postupanje sa spornim iznosom. Osim toga, nesporno je među strankama da je na dan javne rasprave taj postupak i dalje bio u tijeku. Slijedom toga, pobijana odluka ni *de iure* ni *de facto* nije istovjetna opozivu spornog iznosa. Stoga, Talijanska Republika neutemeljeno se poziva na

izuzeće od automatskog opoziva izdvojenih sredstava predviđenog člankom 29. stavkom 5. Uredbe br. 1290/2005. Činjenica da ona zbog pobijane odluke ne može upotrebljavati sporni iznos u okviru programa za ruralni razvoj za regiju Basilicata nema nikakav utjecaj na pravnu kvalifikaciju te odluke.

79 Drugim argumentima tužitelja, koji se većinom temelje na pogrešnoj pretpostavci prema kojoj je sporni iznos stvarno opozvan, ne može se dovesti u pitanje taj zaključak.

80 Kao prvo, Talijanska Republika pogrešno tvrdi da „službeno predstavljanje tromjesečne izjave o izdacima u zadanom roku [...] ne može prouzročiti opoziv odgovarajućih iznosa, ali može eventualno dovesti samo do suspenzije ili smanjenja vraćenog iznosa[; m]eđutim, iznos koji se eventualno smanji ili suspendira ne može se opozvati [...] [i] može se ponovno upotrijebiti u okviru tog [programa za ruralni razvoj]“.

81 Kao što je prethodno utvrđeno, u ovom slučaju nije došlo do nikakvog opoziva.

82 Međutim, valja istaknuti da je, u skladu s logikom argumenta Talijanske Republike, Komisija obvezna prihvatiti lažnu izjavu o prijelaznim izdacima za program ruralnog razvoja samo zbog poštovanja formalnosti koje se odnose na njezino podnošenje, predviđenima člankom 26. stavkom 3. Uredbe br. 1290/2005. Ona će, stoga, biti obvezna poravnati ih i zatim, snositi upravni trošak ispravka te izjave u okviru postupka predviđenog člankom 16. Uredbe br. 883/2006. Takva logika protivi se integritetu postupka poravnanja računa predviđenoj člankom 30. Uredbe br. 1290/2005 koji, kao što proizlazi iz njegovog teksta, obuhvaća cjelovitost, točnost i istinitost godišnjih financijskih izvještaja koje podnose nacionalna tijela.

83 Naime, odluka o poravnanju računa pojašnjava iznose koje svaka država članica treba vratiti i koji su određeni oduzimanjem iznosa predujama isplaćenih tijekom predmetne financijske godine od izdataka utvrđenih za istu godinu. Kada Komisija utvrdi postojanje nepravilnosti u godišnjoj izjavi o izdacima za određeni program, ona ih ne može priznati kao pripisane EPFRR-u u okviru poravnanja računa i stoga treba odbiti njihovo financiranje dok se ne donese eventualna odluka o nesukladnosti (vidjeti po analogiji presudu Španjolska/Komisija, t. 68. *supra*, EU:C:2005:368, t. 32., i mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u tom predmetu, Zb., EU:C:2005:35, t. 47. i 48.).

84 U ovom slučaju, Talijanska Republika izričito je u svoju izjavu o izdacima za zadnje tromjesečje 2011. uključila izdatke koji nisu bili dopušteni u svrhu financiranja iz EPFRR-a na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006. Ona ne može tvrditi da podnošenje izjave o prijelaznim izdacima, koja poštuje primjenjive službene zahtjeve, dovodi do doprinosa EPFRR-a za izdatke koji se nikada neće pripisati tom fondu. Ako je tomu zaista tako, ta odredba zapravo nema nikakav koristan učinak.

85 Jednako vrijedi i za argument Talijanske Republike prema kojem se „poravnanje računa odnosi na zaključke financijskih izvještaja koje podnosi svaka agencija za plaćanje [...] i [...] u iznesenim dokazima [u ovom slučaju] nema niti jedne posebne primjedbe u pogledu problema povezanog sa spornim plaćanjima [koja se odnose na regiju Basilicata]“. Taj argument treba odbaciti na temelju prethodnih razmatranja. U svakom slučaju, odbijanje financiranja izdataka koji su nastali protivno propisima Unije ne može ovisiti o stajalištu koje se zauzima na nacionalnoj razini jer je na službama Komisije, a ne na nacionalnim tijelima ili društvima koja pripremaju dokaze da odobre izdatke za financijsku godinu poravnanja računa.

86 Što se tiče tvrdnje prema kojoj Talijanska Republika ne može izmijeniti tromjesečnu izjavu u ovom slučaju zato što su se poštovale formalnosti iz članka 26. stavaka 3. i 4. Uredbe br. 1290/2005 i zato što je rok istekao, ona nije vjerodostojna, s obzirom na to da ju je Komisija u tri navrata pozvala da smanji sporni iznos u svojoj izjavi tijekom upravnog postupka, odnosno u svojim priopćenjima od 28. ožujka te 15. svibnja i 25. svibnja 2012.

87 Kao drugo, točno je da relevantno zakonodavstvo „ne brani [državi članici] da ima izdatke dok čeka odobrenje izmjena [programa ruralnog razvoja koji je podnesen Komisiji]“, kao što ističe Talijanska Republika. Međutim, suprotno onome što tvrdi Talijanska Republika, iz toga ne proizlazi da je izjava o izdacima za posljednje tromjesečje 2011. bila valjana. Kao što proizlazi iz članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1974/2006, države članice mogu imati izdatke u tom razdoblju, ali preuzimaju odgovornost za izdatke koji nastaju između dana na koji Komisija zaprimi njihov zahtjev za izmjenu i dana odluke Komisije o usklađenosti te izmjene.

88 Članak 16. stavak 4. Uredbe br. 883/2006 ne može poduprijeti argument Talijanske Republike. Suprotno onome što ističe Talijanska Republika, Komisija nije dužna izvršiti plaćanja tijekom provedbe u roku od 45 dana od podnošenja izjave o izdacima kada utvrdi nepravilnosti. Osim toga, u ovom slučaju Komisija je od talijanskih tijela zatražila dodatne podatke (vidjeti točke 21. i 23. ove presude). U skladu s drugim stavkom te odredbe, u nedostatku rješenja nakon takve razmjene podataka, Komisija može suspendirati ili smanjiti plaćanja u skladu s člankom 27. stavkom 3. Uredbe br. 1290/2005.

89 Kao treće, budući da Talijanska Republika tvrdi da je u ovom slučaju došlo do „razdvajanja računa“, s obzirom na to da se sporni iznos u priopćenju Komisije od 16. svibnja 2013. smatrao ujedno kao jedan od „problema poravnanja računa iz 2012.“ i kao suspendirani iznos, ta tvrdnja nije osnovana. U skladu s člankom 27. stavkom 4. Uredbe br. 1290/2005, odluke o suspendiranju ili smanjenju plaćanja na temelju stavka 3. provedene su ne dovodeći u pitanje odluke iz članaka 30. i 31. iste uredbe. U skladu s člankom 30. stavkom 2. navedene uredbe, odluka donesena na temelju članka 30. ne dovodi u pitanje odluke donesene naknadno na temelju članka 31. koje se odnose na izdatke koji se isključuju iz financiranja Unije kada nisu nastali u skladu s pravilima Unije. Iz toga slijedi da, pri donošenju odluke o poravnanju računa na temelju članka 30., Komisija može zaključiti o posljedicama propusta primijećenih u pogledu kvalitete podnesenih računa, i to neovisno o odluci potvrde o sukladnosti. U ovom slučaju, uvodnom izjavom 10. pobijane odluke utvrđeno je, u skladu s člankom 30. stavkom 2 Uredbe br. 1290/2005, da ta odluka „ne dovodi u pitanje naknadne odluke Komisije kojima se iz financiranja Europske unije isključuju izdaci koji nisu nastali u skladu s pravilima Europske unije“.

90 Slijedom toga, Talijanska Republika nije dokazala da je postupanje sa spornim iznosom u pobijanoj odluci bilo pogrešno. Naime, odbila je smanjiti taj iznos, koji je pogrešno uključen u njezinu izjavu o prijelaznim izdacima, očekujući donošenje odluke o poravnanju računa za financijsku godinu 2012., unatoč ponovljenim pitanjima Komisije. Komisija nije bila u mogućnosti poravnati navedeni iznos. Naime, da je to učinila, taj bi se iznos pogrešno uračunao u gornju granicu izdataka odobrenih za predmetni program razvoja. Komisija je stoga, isključila doprinos EPFRR-a do svoje provjere u okviru postupka potvrde o sukladnosti. Osim toga, iz ispitivanja prigovora koji se temelji na nedovoljnom obrazloženja jasno proizlazi da je to postupanje bilo predvidljivo i da ga je Komisija istaknula u upravnom postupku koji je prethodio donošenju pobijane odluke.

91 Kao četvrto, valja utvrditi da Talijanska Republika, svojim argumentom prema kojem postoji proturječje između „provjere onoga što je učinila agencija za plaćanje AGEA, predviđajući mogući financijski ispravak, u kojem određeni iznos mora odražavati štetu [...] za [EPFRR] (šteta i rizik koji ipak ne postoje zbog nepostojanja naknade, kao i zbog cjelovitog povrata od korisnika) i uvođenja [spornog] iznosa u odluku o poravnanju računa, pri čemu je određen kao ‚iznos koji se ne može ponovno upotrijebiti‘“, u biti ponavlja argument koji je već odbijen u točki 89. ove presude. U svakom slučaju, taj je argument neutemeljen jer kvalifikacija tog iznosa kao iznosa koji se ne može ponovno upotrijebiti u pobijanoj odluci (i njegovo posljedično isključenje iz doprinosa EPFRR-a) ne dovodi u pitanje ishod postupka potvrde o sukladnosti (vidjeti točku 78. ove presude).

92 Iz svega prethodnoga proizlazi da Komisija nije povrijedila članak 29. stavak 5. Uredbe br. 1290/2005 time što je sa spornim iznosom postupila kao da se ne može ponovno upotrijebiti u pobijanoj odluci.

93 Iz toga slijedi da ovaj prigovor treba odbiti, a stoga i tužbu u cijelosti.

Troškovi

94 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen.

95 Budući da Talijanska Republika nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova postupka, sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (šesto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Talijanskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 8. listopada 2015.

Potpisi

Sadržaj

Pravni okvir 1

Okolnosti spora 7

Postupak i zahtjevi stranaka 9

Pravo 9

Prigovor koji se temelji na nedovoljnom obrazloženju pobijane odluke 11

Prigovor koji se temelji na povredi članka 29. stavka 5. Uredbe br. 1290/2005 13

Troškovi 17