Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. maja 2018*

„Predhodno odločanje – Privilegiji in imunitete Evropske unije – Protokol št. 7 – Člen 1 – Obstoj ali neobstoj potrebe po predhodnem dovoljenju Sodišča – Strukturni skladi – Finančna pomoč Evropske unije – Postopek za rubež zneskov, ki izhajajo iz te pomoči, pri nacionalnem organu“

V zadevi C-370/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale di Novara (sodišče v Novari, Italija) z odločbo z dne 21. januarja 2016, ki je na Sodišče prispela 4. julija 2016, v postopku

Bruno Dell'Acqua

proti

Eurocom Srl,

Regione Lombardia,

ob udeležbi

Renata Quattrocchija,

Antonelle Pozzoli,

Lorisa Lucinija,

Diega Chiericija,

Nicolette Malaraggia,

Elia Zonca,

Sonie Fusi,

Danila Cattanea,

Alberta Terranea,

Luigija Luzzija,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (tretji senat),

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

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Di Matteom, avvocato dello Stato,

– za Evropsko komisijo P. Arenas in D. Nardi, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 26. julija 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 1, zadnji stavek, Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (UL 2010, C 83, str. 266, v nadaljevanju: Protokol).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka izvršbe, ki ga je Bruno Dell'Acqua sprožil proti družbi Eurocom Srl v obliki rubeža pri tretji osebi, in sicer pri Regione Lombardia (dežela Lombardija, Italija).

Pravni okvir

Protokol

3 Člen 1, zadnji stavek, Protokola določa, da „[n]epremičnine in premoženje Unije ne morejo biti predmet upravnega ali pravnega prisilnega ukrepa brez dovoljenja Sodišča“.

Uredba (ES) št. 1083/2006

4 Člen 1 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL 2006, L 210, str. 25) določa, da ta uredba določa splošna pravila, ki med drugim urejajo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Evropski socialni sklad (ESS), tako imenovana strukturna sklada.

5 V skladu s členom 3(2)(a) te uredbe je „cilj konvergence“, ki je usmerjen v pospeševanje konvergence najmanj razvitih držav članic in regij, prednostna naloga strukturnih in kohezijskih skladov (v nadaljevanju: skladi).

6 Člen 9(1) navedene uredbe določa:

„Skladi nudijo pomoč, ki dopolnjuje nacionalne ukrepe, vključno z ukrepi na regionalni in lokalni ravni, in jih vključuje med prednostne naloge Skupnosti."

7 V skladu s členom 11(1) Uredbe št. 1083/2006 se „[c]ilji skladov uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja (v nadaljevanju: ‚partnerstva') med Komisijo in vsako državo članico".

8 V skladu s členom 14(1) navedene uredbe se proračun Evropske unije, dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo.

9 Člen 32(1) Uredbe št. 1083/2006 določa, da vsak operativni program zajema obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013. Vsak operativni program izdela država članica v skladu s členom 32(2) te uredbe in nato sprejme Komisija v skladu z odstavkoma 4 in 5 navedenega člena.

10 V skladu s členom 37(1)(g)(iii) navedene uredbe operativni programi, povezani s ciljem konvergence ter regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, vsebujejo podatke o organu, pristojnem za prejemanje plačil Komisije, in telesu ali telesih, odgovornih za plačila upravičencem.

11 V skladu s členom 61(a) Uredbe št. 1083/2006 je organ za potrjevanje operativnega programa odgovoren zlasti za pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za izplačila ter njihovo posredovanje Komisiji.

12 Člen 70(1) in (2) navedene uredbe določa:

„1. Države članice so pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov zlasti z naslednjimi ukrepi:

[…]

(b) preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem nepravilnosti ter vračilom [izterjavo] neupravičeno plačanih zneskov, skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno. Sporočajo jih Komisiji in jo obveščajo o poteku upravnih in pravnih postopkov.

2. Če ni mogoče povrniti [izterjati] neupravičeno izplačanih sredstev upravičencu, je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v splošni proračun Evropske unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti."

13 Člen 76(1) in (2) Uredbe št. 1083/2006 določa:

„1. Plačila Komisije prispevkov iz skladov se izvajajo v skladu s proračunskimi obveznostmi. Vsako plačilo se knjiži na najstarejšo odprto proračunsko obveznost zadevnega sklada.

2. Plačila se izvajajo v obliki vnaprejšnjega financiranja, vmesnih plačil in končnega plačila. Izplačujejo se organu, ki ga določi država članica."

14 Člen 80 te uredbe določa:

„Države članice se prepričajo, da organi, zadolženi za izplačevanje, zagotavljajo, da upravičenci kar se da hitro in v celoti prejmejo celoten znesek javnega prispevka. Nobenega zneska se ne odšteje ali zadrži, in se ne obračuna nobena posebna dajatev ali druga dajatev z enakovrednim učinkom, ki bi znižala zneske za upravičence."

15 Člen 93(1) in (3) navedene uredbe določa:

„1. Komisija samodejno razveljavi vsak del proračunske obveznosti operativnega programa, ki ni bil uporabljen za plačilo vnaprejšnjega financiranja ali vmesnih plačil ali za katerega ni bil poslan zahtevek za plačilo v skladu s členom 86, do 31. decembra naslednjega leta po letu proračunske obveznosti po programu, razen v primeru iz odstavka 2.

[…]

3. Ta del obveznosti, ki so po 31. decembru 2015 še vedno odprte, samodejno preneha, če Komisija do 31. marca 2017 ne prejme ustreznega zahtevka za plačilo."

16 Člen 93(1) Uredbe št. 1083/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010 (UL 2010, L 158, str. 1), določa:

„Komisija samodejno razveljavi vsak del zneska, izračunanega v skladu z drugim pododstavkom, v operativnem programu, ki ni bil uporabljen za plačilo vnaprejšnjega financiranja ali vmesnih plačil ali za katerega ni bil poslan zahtevek za plačilo v skladu s členom 86 do 31. decembra dve leti po letu proračunske obveznosti po programu, razen v primeru iz odstavka 2.

Komisija za namene samodejnega prenehanja prevzetih obveznosti znesek izračuna tako, da vsaki proračunski obveznosti med letoma 2008 do 2013 doda šestino letne proračunske obveznosti, povezane s skupnim letnim prispevkom za leto 2007."

Uredba (EU) št. 1303/2013

17 Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe št. 1083/2006 (UL 2013, L 347, str. 320) v členu 26(1) določa:

„[ESRR, ESS, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, ki delujejo na podlagi skupnega okvira,] se izvajajo prek programov v skladu s partnerskim sporazumom. Vsak program zajema obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020."

18 Člen 132(1) te uredbe določa:

„Pod pogojem, da so na razpolago sredstva iz začetnih in letnih predplačil ter vmesnih plačil, organ upravljanja zagotovi, da upravičenec prejme celotni znesek upravičenih javnih izdatkov najpozneje 90 dni od dneva, ko je upravičenec vložil zahtevek za izplačilo.

Noben znesek se ne odšteje ali zadrži, prav tako se ne obračuna nobena posebna ali druga dajatev z enakovrednim učinkom, zaradi katere bi se znižali zneski za upravičence."

19 Člen 152(1) navedene uredbe določa:

„1. Ta uredba ne vpliva na nadaljevanje ali spremembo, vključno s popolnim ali delnim preklicem podpore, ki jo Komisija odobri na podlagi Uredbe (ES) št. 1083/2006 […]. Ta uredba […] se posledično po 31. decembru 2013 naprej uporablja za to podporo ali zadevne operacije do njihovega zaključka. […]"

20 Člen 153 iste uredbe določa, da se Uredba št. 1083/2006 „brez poseganja v določbe iz člena 152“ razveljavi z učinkom od 1. januarja 2014.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

21 B. Dell'Acqua je upnik družbe Eurocom. Za uveljavljanje svojih pravic je pred Tribunale di Novara (sodišče v Novari, Italija) sprožil postopek izvršbe v obliki rubeža pri tretji osebi, in sicer pri deželi Lombardiji, za katero je trdil, da je dolžnica družbe Eurocom.

22 Dežela Lombardija je priznala, da je dolžnica družbe Eurocom, vendar je trdila, da se ta dolg nanaša na zneske iz strukturnega sklada, ki je del ESS, posebej namenjene uresničevanju javnih ciljev za razvoj in podporo zaposlovanju ter s katerimi lahko dežela Lombardija razpolaga le v korist končnega prejemnika, to je družbe Eurocom. V skladu z razlago dežele Lombardije teh zneskov na podlagi člena 80 Uredbe št. 1083/2006 ni mogoče zarubiti.

23 V zvezi z naravo zadevnih zneskov nobena stranka v postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem ni izpodbijala dejstva, da ti spadajo pod navedeni strukturni sklad. Predložitveno sodišče se zato ob ugotovitvi, da so sporni zneski del „premoženja Skupnosti ali vsekakor povezan[i] s Skupnostjo“, glede na člen 132 Uredbe št. 1303/2013, ki v bistvu povzema člen 80 Uredbe št. 1083/2006, sprašuje o uporabi člena 1, zadnji stavek, Protokola za dejansko stanje v obravnavanem primeru.

24 V teh okoliščinah je Tribunale di Novara (sodišče v Novari) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je potrebno predhodno dovoljenje v smislu člena 1, zadnji stavek, Protokola, če v postopku izvršbe pri tretji osebi zarubljeni zneski niso več pri zadevnemu organu Unije, temveč so bili že preneseni na nacionalne plačilne agencije?“

Vprašanje za predhodno odločanje

25 Najprej je treba ugotoviti, da iz predložitvene odločbe ni jasno razvidno obdobje financiranja, na katero je treba navezati terjatev družbe Eurocom do dežele Lombardije. Zato je Sodišče na Italijansko republiko in Komisijo v zvezi s tem naslovilo vprašanje za ugotovitev, ali zadevno obdobje iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe Uredbe št. 1083/2006 ali na področje uporabe Uredbe št. 1303/2013. Kot je razvidno iz člena 32(1) Uredbe št. 1083/2006, se namreč ta uporablja za operativne programe, ki zajemajo obdobje od leta 2007 do leta 2013, Uredba št. 1303/2013 pa se v skladu s svojim členom 26(1) nanaša na obdobje od leta 2014 do leta 2020.

26 Tako Italijanska republika kot Komisija sta v odgovor navedli, da se zadevna terjatev iz postopka v glavni stvari nanaša na regionalni operativni program za deželo Lombardijo v zvezi z obdobjem od leta 2007 do leta 2013.

27 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je navedeni program predmet Sklepa Komisije C(2007) 5465 z dne 6. novembra 2007, ki je bil sprejet po tem, ko je Italijanska republika predložila predlog glede tega programa, in je bil naslovljen na to državo članico. V skladu s členom 1 tega sklepa se regionalni operativni program za deželo Lombardijo umešča v programsko obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013.

28 Zato je treba ugotoviti, da je v okviru obravnavane zadeve upoštevna Uredba št. 1083/2006.

29 Poleg tega je Komisija v svojem odgovoru na podlagi podatkov, zbranih pri deželi Lombardiji, poudarila, da Italijanska republika na eni strani pri Uniji ni vložila zahtevka za sofinanciranje glede terjatev družbe Eurocom, ki so bile zarubljene, in da so te terjatve v celoti bremenile nacionalne sklade, ker je bil rok za vložitev zahtevka za končno plačilo za programsko obdobje 2007–2013 31. marec 2017 in navedene terjatve niso bile predmet zahtevka za sofinanciranje pri Uniji.

30 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče izrecno izhaja iz premise, da zneski, ki so bili predmet rubeža v postopku v glavni stvari, izvirajo iz ESS.

31 Poleg tega je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča s členom 267 PDEU vzpostavljen postopek neposrednega sodelovanja med Sodiščem in sodišči držav članic. V okviru tega postopka, ki temelji na jasni ločitvi pristojnosti med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, je za presojo zadevnega dejanskega stanja pristojno nacionalno sodišče, ki mora ob upoštevanju posebnosti zadeve presoditi tako o potrebnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe za izdajo sodbe kot o upoštevnosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču, medtem ko je Sodišče pristojno le, da se na podlagi dejstev, ki jih je navedlo nacionalno sodišče, izreče o razlagi ali veljavnosti akta Unije (glej med drugim sodbo z dne 25. oktobra 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, točka 27).

32 Zato mora nacionalno sodišče po potrebi preveriti pravilnost dejstev, upoštevnih za rešitev spora, o katerem odloča.

33 Glede na te uvodne razmisleke je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1, zadnji stavek, Protokola razlagati tako, da je potrebno predhodno dovoljenje Sodišča, če tretja oseba sproži postopek za rubež terjatve pri organu države članice, ki ima ustrezen dolg do dolžnika tretje osebe, upravičenca do sredstev, dodeljenih za izvajanje projektov, ki se sofinancirajo iz ESS.

34 V zvezi s tem je ustaljena sodna praksa, da je cilj člena 1 Protokola s tem, da določa, da nepremičnine in premoženje Unije ne morejo biti predmet upravnega ali pravnega prisilnega ukrepa brez dovoljenja Sodišča, preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti Unije. Iz besedila tega člena je razvidno, da obstaja imuniteta *ipso iure* in da ta imuniteta ob neobstoju dovoljenja Sodišča nasprotuje izvršitvi kakršnega koli prisilnega ukrepa zoper Unijo, ne da bi se bilo treba zadevni instituciji izrecno sklicevati na določbe člena 1 Protokola (sklep z dne 29. septembra 2015, ANKO/Komisija, C-2/15 SA, neobjavljen, EU:C:2015:670, točka 12 in navedena sodna praksa).

35 Italijanska republika v tem primeru trdi, da je glede na dejstvo, da morajo biti zneski, ki izvirajo iz ESS, namenjeni za določene odhodke in vrsto nalog, ki so na tem področju na podlagi prava Unije dodeljene deželi Lombardiji, predhodno dovoljenje Sodišča potrebno. Tako trdi, da mora obstajati zavezujoča namembnostna povezava med sredstvi iz skladov in določenimi odhodki, v smislu, da morajo biti ta sredstva namenjena izvajanju politik Unije in se ne smejo uporabljati v drug namen. Ta povezava pa naj ne bi bila pretrgana na podlagi prenosa navedenih sredstev na nacionalne subjekte, ki naj bi se tako šteli zgolj za organe upravljanja. Italijanska republika namreč meni, da se namembnostna povezava med sredstvi in odhodki konča šele na podlagi popolne uresničitve cilja, ki mu sledi Unija, in zato šele takrat, ko se zneski prenesejo v last upravičenca. Poleg tega naj bi nacionalni organi sodelovali pri izvajanju naloge, ki spada pod pristojnost organov Unije v skladu z organizacijskim modelom posrednega izvrševanja. Iz tega naj bi sledilo, da nacionalni organi pri izvrševanju te dejavnosti ne izvršujejo lastne naloge, ampak naj bi na podlagi lastnih zakonodajnih in upravnih pristojnosti izpolnjevali evropsko nalogo.

36 Te utemeljitve ni mogoče sprejeti.

37 V zvezi s tem člen 76(1) in (2) Uredbe št. 1083/2006 določa, da se izplačila – s strani Komisije – prispevkov iz skladov, ki imajo obliko vnaprejšnjega financiranja, vmesnih plačil in končnega plačila, opravijo organu, ki ga določi država članica. V skladu s členom 37(1)(g)(iii) te uredbe morajo operativni

programi, povezani s ciljem konvergence ter konkurenčnosti in zaposlovanja, vsebovati podatke o organu, pristojnem za prejemanje plačil Komisije, in telesu ali telesih, odgovornih za plačila upravičencem.

38 V skladu s členom 70(1) navedene uredbe so države članice pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov zlasti s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem nepravilnosti ter izterjavo neupravičeno plačanih zneskov. Če zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani upravičencu, ni mogoče izterjati, odstavek 2 člena 70 določa, da je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v splošni proračun Unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti.

39 Tako plačila Komisije v korist držav članic v okviru skladov pomenijo prenos premoženja iz proračuna Unije v proračune držav članic.

40 Vendar če je to premoženje vzeto iz proračuna Unije in je tako na voljo državam članicam, ga – ko je izplačano – ni mogoče šteti za premoženje Unije v smislu člena 1, zadnji stavek, Protokola. Tako razlago potrjuje sodna praksa Sodišča, v skladu s katero je treba, če je Komisija finančno pomoč državi članici odobrila iz enega sklada, to državo šteti za imetnico pravice do zadevne finančne pomoči (glej po analogiji sodbo z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 51).

41 Okoliščina, da je tako premoženje namenjeno izvajanju politik Unije, v zvezi s tem ni upoštevna.

42 Sofinanciranje iz proračuna Unije je namreč, kot je trdila Komisija, v skladu s tremi načini plačila državi članici iz Uredbe št. 1083/2006, na katere je bilo opozorjeno v točki 37 te sodbe, za izvedbo celotnega operativnega programa namenjeno proračunu države članice na splošno, in ne upravičencem konkretnih projektov. Zneski, določeni v proračunu Unije za sofinanciranje, se uvrščajo v okvir sredstev države članice, ki se dodajo drugim sredstvom, ki jih država članica potrebuje za zagotovitev sofinanciranja in jih mora črpati iz nacionalnega proračuna. Poleg tega, kot je mogoče sklepati iz Uredbe št. 1083/2006, zlasti pa njenega člena 93(1) in (3), lahko država članica po lastni presoji umakne zahtevek za plačilo finančne pomoči, zlasti s strani ESS.

43 Tako je iz Uredbe št. 1083/2006 razvidno, da mehanizem finančne pomoči, ki ga ta vzpostavlja, ne omogoča nastanka gotovosti pri organu upravljanja ali njegovih upnikih glede možnosti, da se bo določen projekt sofinanciral iz ESS.

44 Določbe Uredbe št. 1083/2006 se nanašajo na razmerje med Komisijo in državo članico, vendar ne ustvarjajo neposredne povezave med zneski, plačanimi državi članici iz skladov, kot je ESS, na eni strani ter organi, ki jih država članica določi za upravljanje dejavnosti, ki se financirajo, in končnimi upravičenci na drugi strani (glej po analogiji sodbo z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 48).

45 Kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 44 sklepnih predlogov, je povezava med sofinanciranjem s strani Unije iz ESS in izvedbo določenega projekta preveč posredna, da bi bilo mogoče ugotoviti, da zneski, ki jih organi držav članic dolgujejo upravičencem za izvedbo navedenega projekta, pomenijo premoženje Unije in da morajo zato uživati zaščito pred zasegi na podlagi člena 1, zadnji stavek, Protokola, da bi se preprečilo oviranje delovanja in neodvisnosti Unije.

46 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1, zadnji stavek, Protokola razlagati tako, da če tretja oseba sproži postopek za rubež terjatve pri organu države članice, ki ima ustrezen dolg do dolžnika tretje osebe, upravičenca sredstev, dodeljenih za izvajanje projektov, ki se sofinancirajo iz ESS, predhodno dovoljenje Sodišča ni potrebno.

Stroški

47 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 1, zadnji stavek, Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije je treba razlagati tako, da če tretja oseba sproži postopek za rubež terjatve pri organu države članice, ki ima ustrezen dolg do dolžnika tretje osebe, upravičenca sredstev, dodeljenih za izvajanje projektov, ki se sofinancirajo iz Evropskega socialnega sklada, predhodno dovoljenje Sodišča ni potrebno.

Podpisi