Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 19. januarja 2017 [1]

**Zadeva C-436/15**

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra**
**proti**
**UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“**

**(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve))**

„Zaščita finančnih interesov Evropske unije — Nepravilnosti v primeru plačil iz skladov Unije, ki temeljijo na instrumentih strukturne politike te države v predpristopnem obdobju — Člen 3(1) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95 — Zastaralni rok — Pojem ‚večletni program‘ — Pojem nadaljevanih ali ponavljajočih se nepravilnosti“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na člen 3(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. [2] Predložitveno sodišče želi med drugim prejeti usmeritve o pomenu izraza „večletni program“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, te uredbe. Ugotoviti želi, ali financiranje projekta za vzpostavitev sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje spada pod ta pojem, in če je tako, kako naj teče zastaralni rok iz te določbe.

2. Evropska komisija je v skladu s pravili o pomoči iz Kohezijskega sklada in ukrepi, sprejetimi za zagotovitev pomoči državam kandidatkam, sprejela odločbo o dodelitvi finančne pomoči za ta projekt pred pristopom Litve k Evropski uniji. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil podan v postopku med Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (agencija za upravljanje okoljskih projektov pri litovskem ministrstvu za okolje, v nadaljevanju: agencija) in UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“, družbo v zasebni lasti, ustanovljeno za vodenje centra za ravnanje z odpadki (v nadaljevanju: družba).

## Pravni okvir

*Pogodba o Evropski uniji*

3. Na podlagi člena 17(1) PEU je ena od nalog Komisije izvrševanje proračuna in upravljanje programov.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba z dne 18. decembra 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340).

*Pogodba o delovanju Evropske unije*

4. V členu 312(1) PDEU je med drugim določeno, da se mora letni proračun Unije pripraviti v skladu z večletnim finančnim okvirom, s katerim so določeni najvišji letni zneski („zgornje meje“), ki jih je mogoče porabiti za različne politike („postavke“) za vsako leto danega obdobja (trenutno od 2014 do 2020). Kohezijski sklad, ustanovljen na podlagi člena 177 PDEU, zagotavlja finančni prispevek projektom v sektorjih okolja in vseevropskih omrežij v zvezi s prometno infrastrukturo. [3]

*Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*

5. Člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [4] med drugim vsakomur zagotavlja pravico, da institucije Unije njegove zadeve obravnavajo v razumnem roku.

*Uredba št. 2988/95*

6. Temeljni cilj Uredbe št. 2988/95 je zaščita finančnih interesov Evropske unije, kot so določeni v splošnem proračunu Unije, ki ga izvršuje Komisija v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja. [5] V tem smislu je v uvodnih izjavah navedeno: (i) da se več kakor polovica odhodkov Unije izplača upravičencem posredno prek držav članic; (ii) da bi bilo treba na vseh področjih preprečevati dejanja, ki so v nasprotju s finančnimi interesi Evropske unije, in (iii) da morajo v skladu z zakonodajo Unije Komisija in države članice nadzorovati namensko uporabo proračunskih sredstev Unije. [6]

7. Člen 1(1) določa, da so z Uredbo uvedena splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Unije. V členu 1(2) je „nepravilnost“ opredeljena kot „vsako kršenje določb zakonodaje [Unije], ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun [Unije] ali proračunska sredstva, ki jih upravlj[a], bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu [Evropske unije], bodisi z neupravičenimi izdatki“.

8. Člen 3(1) določa:

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

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

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

Če pristojni organ ni izrekel kazni, zadeva zastara najpozneje na dan, ko poteče rok, ki je dvakrat daljši od zastaralnega roka, razen če je bil upravni postopek prekinjen v skladu s členom 6(1).“ [7]

3 — V bistvu je politika Unije o ekonomski in socialni koheziji namenjena predvsem zmanjšanju neskladja med stopnjami razvitosti na celotnem ozemlju Evropske unije in odpravljanju „zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi“. Glej v tem smislu člen 174 PDEU.

4 — UL 2010, C 83, str. 389 (v nadaljevanju: Listina).

5 — Glej prvo uvodno izjavo Uredbe št. 2988/95.

6 — Glej drugo, tretjo in trinajsto uvodno izjavo Uredbe št. 2988/95.

7 — Če država članica ukrepa v primeru nepravilnosti na podlagi Uredbe, lahko pristojni nacionalni organ na podlagi člena 6(1) ob uvedbi kazenskega postopka proti zadevni osebi za ista dejanja z odločbo zadrži izrek finančne sankcije, kakršna je upravna denarna kazen. Ko je upravni postopek prekinjen, ne teče zastaralni rok iz člena 3.

9. S členom 3(3) je državam članicam dovoljeno, da določijo zastaralni rok, ki je daljši od štirih let, navedenih v členu 3(1).

*Kohezijski sklad*

10. Decembra 2001, ko je Komisija sprejela odločbo o dodelitvi finančne pomoči za projekt vzpostavitve sistema ravnanja z odpadki za Alytuško okrožje,[8] so bila veljavna pravila Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 o ustanovitvi Kohezijskega sklada.[9] Za finančno pomoč za države kandidatke je veljala Uredba Sveta (ES) št. 1267/1999 o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju.[10]

Uredba št. 1164/94

11. Uredba (ES) št. 1164/94 je bila med drugim namenjena zagotovitvi, da se v interesu pravilnega upravljanja Kohezijskega sklada (v nadaljevanju: sklad) predvidijo učinkovite metode vrednotenja, spremljanja in preverjanja dejavnosti Skupnosti ter se določi, katere ukrepe je treba sprejeti za odpravo in zaščito pred nepravilnostmi ali neizpolnjevanjem katerega od pogojev, ki je veljal za dodelitev pomoči iz navedenega sklada.[11]

12. S členom 1(1) te uredbe je bil ustanovljen Kohezijski sklad. Člen 1(3) je določal, da lahko sklad prispeva k financiranju projektov ali faz projektov ali skupin projektov, povezanih v prepoznavno strategijo, ki sestavlja skladno celoto. V skladu s členom 2(1) je moral sklad zagotavljati finančne prispevke za projekte „[…] na področju okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture v […] državah članicah […]“. Litva je postala na podlagi člena 2(5) upravičena do pomoči sklada od dneva pristopa k Evropski uniji (1. maj 2004) do 31. decembra 2006.[12]

13. Člen 3 je bil naslovljen „Upravičeni ukrepi“. V skladu s členom 3(1) so pomenili okoljski projekti, ki prispevajo k doseganju ciljev iz Pogodbe, zlasti projekti, ki so skladni s prednostnimi nalogami, ki jih ima okoljska politika Skupnosti glede na Peti program za politiko in ukrepe v zvezi z okoljem in trajnostnim razvojem, ukrepe, za katere lahko pomoč zagotovi Kohezijski sklad (v nadaljevanju: ukrepi Kohezijskega sklada). Finančno pomoč je bilo mogoče dodeliti tudi za predhodne študije, povezane z upravičenimi projekti, in za ukrepe tehnične pomoči, kot so kampanje obveščanja javnosti in informiranja iz člena 3(2).

8 — V teh sklepnih predlogih bom to imenovala „čas dejanskega stanja“.

9 — Uredba Sveta z dne 16. maja 1994 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 9). V času dejanskega stanja se je ta uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1264/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 73) in Uredbo Sveta (ES) št. 1265/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 78), se je uporablja za projekte, ki so se v času dejanskega stanja izvajali v državah članicah. Uredba št. 1164/94 je bila razveljavljena z Uredbo 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). Zaradi celovitosti želim poudariti, da so bile z Uredbo št. 1260/1999 določene splošne določbe o Strukturnih skladih, namreč Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Usmerjevalnem oddelku Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada in Finančnem instrumentu za usmerjanje ribištva, kot so določeni v členu 2(1) te uredbe. Finančna pomoč iz strukturnih skladov v obravnavani zadevi ni sporna. V prehodnih določbah iz člena 105 Uredbe št. 1083/2006 je bilo navedeno, da Uredba ne vpliva na nadaljevanje ali spremembo projektov, ki jih sofinancira Kohezijski sklad in ki jih je na podlagi Uredbe št. 1164/94 odobrila Komisija.

10 — V času dejanskega stanja se je uporabljala Uredba z dne 21. junija 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 31, str. 254), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 2382/2001 z dne 4. decembra 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 39, str. 18) in Uredbo Sveta (ES) št. 2500/2001 z dne 17. decembra 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 40, str. 7). Uredba št. 1267/1999 je bila nato razveljavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL 2006, L 210, str. 82). Glej v nadaljevanju točke od 23 do 28 spodaj.

11 — Glej sedemindvajseto uvodno izjavo Uredbe št. 1164/94.

12 — Člen 2(5) je bil vstavljen v Uredbo št. 1164/94 z Aktom o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (v nadaljevanju: Akt o pristopu) (UL 2003, L 236, str. 33).

14. V skladu s členom 4 je bilo treba finančna sredstva skladu dodeliti za obdobje od leta 2000 do 2006. Projekti so morali biti odobreni v skladu s pravili iz člena 10. Projekti, ki jih je financiral sklad, je morala odobriti Komisija v soglasju z državo članico upravičenko, ki je predložila prošnjo za pomoč, kot je določeno v členu 10(1) in (2). Z odločbami Komisije, s katerimi so bili odobreni med drugim projekti, sta bila v skladu s členom 10(6) določena znesek finančne pomoči in finančni načrt, skupaj z vsemi določbami in pogoji, potrebnimi za izvedbo teh projektov. Ključne podrobnosti teh odločb so bile na podlagi člena 10(7) objavljene v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

15. V členu 11(1) je bilo navedeno, da je treba v proračun zapisane odobrene pravice za prevzem obveznosti (to so zakonsko zavezujoče obljube o porabi denarja, ki ne bo nujno izplačan v istem letu, ampak v več finančnih letih) dodeliti na podlagi odločb o odobritvi zadevnih ukrepov v skladu s členom 10. Pomoč v zvezi z ukrepi Kohezijskega sklada se je praviloma dodelila v letnih obrokih. Vendar je lahko Komisija v ustreznih primerih dodelila skupni znesek dodeljene pomoči ob sprejetju odločbe o dodelitvi pomoči (člen 11(2)).

16. Finančni pregledi, ki so jih bile dolžne opraviti države članice, so bili določeni v členu 12(1). Obsegali so:

„[…]

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

(e) preprečujejo in odkrivajo nepravilnosti, […]

(f) ob koncu posameznega projekta, faze projekta ali skupine projektov predložijo Komisiji izjavo, ki jo sestavi oseba ali organ, delujoč neodvisno od imenovanega organa.

[…]“

17. Člen 16a(1) je bil vstavljen z Aktom o pristopu. V njem je bilo določeno: „Ukrepi, za katere na dan pristopa […] Litve […] veljajo sklepi Komisije o pomoči na podlagi [Uredbe št. 1267/1999] […] in katerih izvajanje se do dne pristopa še ni dokončalo, se štejejo za odobrene na podlagi te uredbe. Če odstavki od (2) do (5) ne določajo drugače, se za te ukrepe uporabljajo določbe o izvajanju na podlagi te uredbe odobrenih ukrepov“.

18. Izvedbene določbe za Uredbo št. 1164/94 so bile določene v Prilogi II, ki je obsegala več členov, označenih od „A“ do „K“. „Projekt“ je bil opredeljen v členu A(2)(a) Priloge II kot „ekonomsko nedeljiva celota del, ki izpolnjujejo natančno določeno tehnično funkcijo in imajo jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje merilo iz prve alinee člena 10(5)“. [13]

19. V skladu s členom C(1) so se morale proračunske obveznosti prevzemati na podlagi odločb Komisije o odobritvi zadevnih ukrepov. Obveznosti za okoljske projekte, ki jih je treba izvesti v obdobju dveh let ali več, je bilo treba praviloma izvršiti v letnih obrokih. Obveznosti v zvezi s prvim letnim obrokom je bilo treba prevzeti, ko je Komisija sprejela odločbo o dodelitvi pomoči Skupnosti. Obveznosti v zvezi z nadaljnjimi letnimi obroki so morale temeljiti na prvotnem ali revidiranem finančnem načrtu za ukrep in so se morale običajno prevzeti na začetku vsakega proračunskega leta (člen C(2)(a)). Podrobnosti glede obveznosti so morale biti določene v odločbah Komisije o odobritvi zadevnih ukrepov (člen C(4)).

13 — V členu 10(5), prva alinea, je bilo določeno merilo, ki ga je bilo treba uporabiti za zagotovitev visoke kakovosti projektov, ki prejmejo finančno pomoč.

20. Člen D(1) je določal: „Finančna pomoč se v skladu z ustreznimi proračunskimi obveznostmi izplača [pristojnemu nacionalnemu organu]. Plačila so lahko v obliki predplačil, vmesnih plačil ali plačil preostankov. Vmesna plačila in plačila preostankov se nanašajo na dejansko izplačane izdatke, ki morajo biti utemeljeni s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti“. V skladu s členom D(2)(d) je moralo biti plačilo preostanka pomoči Unije izračunano na podlagi potrjenih in dejansko plačanih izdatkov, izvršeno pristojnemu nacionalnemu organu, če so bili izpolnjeni nekateri pogoji, vključno s tem, da je Komisiji predloženo končno poročilo o projektu v šestih mesecih od končnega roka za dokončanje (na podlagi člena D(2)(d), tretja alinea). Če to poročilo ni bilo poslano Komisiji v 18 mesecih od končnega roka za dokončanje del in izvršitev plačil, kakor je naveden v odločbi o dodelitvi pomoči, je bilo treba na podlagi člena D(3) sredstva, ki so pomenila preostali znesek za projekt, preklicati. [14]

21. S členom D(5) je bilo dovoljeno, da se plačilo izvrši tistemu organu ali telesu, ki ga je imenovala država članica, praviloma najpozneje v dveh mesecih po prejemu ustrezne vloge za plačilo. [15]

22. Na podlagi člena G(3) Priloge II so bili organi držav članic dolžni hraniti spremljajočo dokumentacijo za obdobje treh let po plačilu preostanka s strani Komisije. Na podlagi člena H(1) Priloge II je bila Komisija dolžna izvesti finančne popravke, če je ugotovila, da obstaja nepravilnost v zvezi s pomočjo Kohezijskega sklada.

Uredba št. 1267/1999

23. V času dejanskega stanja je instrument strukturne politike v predpristopnem obdobju (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*, v nadaljevanju: ISPA) pomenil del predpristopne strategije Komisije. Sledil je pristopu Kohezijskega sklada. Posebej upoštevni so ti cilji iz uvodnih izjav Uredbe št. 1267/1999. Prvič, predpristopna strategija je vključevala določbo o instrumentu, prek katerega bi se države kandidatke uskladile z infrastrukturnimi standardi Skupnosti in bi se zagotovil finančni prispevek za „okoljske ukrepe in ukrepe prometne infrastrukture“. Drugič, pomoč Skupnosti na podlagi ISPA je državam kandidatkam olajšala izvajanje pravnega reda Unije na področju okolja in prispevala k trajnostnemu razvoju. Tretjič, v interesu pravilnega upravljanja pomoči na podlagi ISPA je bilo treba sprejeti določbo za učinkovite metode, med drugim, ocenjevanja, spremljanja, vrednotenja in nadzora ter določiti ukrep, ki ga je treba sprejeti kot odziv na nepravilnosti ali neupoštevanje enega od pogojev, kot so bili določeni ob dodelitvi pomoči na podlagi ISPA. [16]

24. S členom 1(1) Uredbe št. 1267/1999 je bil ustanovljen ISPA.

25. Člen 2 je bil naslovljen „Upravičeni ukrepi“. Člen 2(1) je določal, da finančna pomoč Skupnosti na podlagi ISPA vključuje projekte, ki so tehnično in finančno neodvisni, na primer „[…] na področju okolja […]“. S členom 2(2)(a) je bilo dovoljeno, da se pomoč na podlagi ISPA zagotovi za to, da se državam upravičenkam omogoči skladnost z zahtevami okoljskega prava Skupnosti in cilji Partnerstev za pristop. [17] Pomoč Skupnosti na podlagi ISPA se je dodelila za obdobje od 2000 do 2006. [18]

26. Komisija je lahko na podlagi člena 7(1) sprejela odločbe o ukrepih, ki se financirajo na podlagi ISPA, v skladu s postopkom, določenim v členu 14. [19]

14 — Dokumenti, ki jih je bilo treba predložiti Komisiji v skladu s členom D(2)(d) Priloge II, so bili: (i) vloga za plačilo (druga alinea); (ii) končno poročilo (tretja alinea); (iii) potrjeno potrdilo o izdatkih (četrta alinea), in (iv) izjava o dokončanju, ki vsebuje poročilo o dokončanju (peta alinea skupaj s členom 12(1)(f)). V teh sklepnih predlogih bom te dokumente skupaj imenovala „obvezna dokumentacija“.

15 — Sama razumem izraz „ustrezna vloga za plačilo“ iz člena D(5) kot vlogo, ki ji je pravilno priložena obvezna dokumentacija, predvsem tista, ki je omenjena v točki 20 in opombi 14 zgoraj.

16 — Uvodne izjave 4, 7 in 14.

17 — Glej točko 29 spodaj.

18 — Glej člen 3.

19 — Člen 14 je določal, da Komisiji pomaga odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije.

27. Člen 8(1) je določal, da mora Komisija izvajati porabo iz ISPA v skladu s Finančno uredbo [20] na podlagi finančnega memoranduma, ki ga sestavita Komisija in država upravičenka. V določbah o obveznostih in izplačilih iz člena 8(1)(a) Uredbe št. 1267/1999 so se odražale določbe člena C(2) Priloge II k Uredbi št. 1164/94.

28. Na podlagi člena 9(1) je morala Komisija od držav upravičenk zahtevati, da preverijo pravilnost izvajanja ukrepov, ki jih financira Skupnost, da preprečijo nepravilnosti in da vrnejo sredstva, izgubljena zaradi nepravilnosti ali malomarnosti. [21] V skladu s členom 9(5) je morala Komisija zagotoviti spoštovanje načel dobrega finančnega upravljanja, zlasti v zvezi z elementi, določenimi v Prilogi III k Uredbi št. 1267/1999. Med temi elementi je bila zahteva, da se določi osrednji organ, prek katerega se usmerijo sredstva Skupnosti, odobrena na podlagi ISPA. Pristojni organi so morali hraniti vsa dokazila glede izdatkov za obdobje petih let po zadnjem plačilu, ki se nanaša na projekt. Nazadnje, finančni memorandum med Komisijo in vsako državo upravičenko je moral vsebovali določbo o finančnih korekcijah v zvezi z nepravilnostmi. [22]

Sklep 2002/89

29. S partnerstvi za pristop je opredeljen okvir pristopnega procesa. Z njimi so določena temeljna prednostna področja, na katerih morajo napredovati države kandidatke, ter podrobnosti glede predpristopne pomoči. [23] Vsaka država kandidatka tudi pripravi nacionalni program za sprejetje pravnega reda Unije. Načela, prednostne naloge, vmesni cilji in pogoji za Litvo so bili določeni v Prilogi k Sklepu Sveta 2002/89/ES. [24] V točki 4 Priloge, naslovljeni „Prednostne naloge in vmesni cilji“, je bilo v zvezi z okoljem navedeno, da ti cilji vključujejo „dokončanje prenosa pravnega reda“ in da bi moralo priti do „stalnega izvajanja pravnega reda, zlasti kar zadeva […] ravnanje z odpadki […]“.

Uredba št. 1386/2002

30. Na podlagi člena 4 Uredbe Komisije (ES) št. 1386/2002 z dne 29. julija 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1164/94 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Kohezijskega sklada, ter postopkov izvajanja finančnih popravkov [25] so upoštevni sistemi nadzora vključevali postopek preverjanja verodostojnosti zahtevanih izdatkov in izvajanja zadevnega projekta.

31. Člen 8(2)(b)(i) je določal, da se mora plačilni organ pred potrditvijo poročila o izdatkih (v skladu s členoma 12(1)(d) Uredbe št. 1164/94 in D(2)(d), četrta alinea, njene Priloge II) prepričati, med drugim, da poročilo o izdatkih vsebuje samo izdatke, ki so dejansko nastali v upravičenem obdobju, določenem v odločbi Komisije o dodelitvi pomoči, in da je podprto s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.

20 — Ko je Komisija sprejela prvotno odločbo ISPA, je bila v veljavi Finančna uredba z dne 21. decembra 1977, ki velja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL 1977, L 356, str. 1).

21 — Člen 9(1)(b), (c) in (d).

22 — Glej člene 1, 4 in 5 Priloge III k Uredbi št. 1267/1999.

23 — Glej točki 14 in 15 sklepov predsedstva Evropskega sveta v Luksemburgu 12. in 13. decembra 1997.

24 — Sklep Sveta z dne 28. januarja 2002 o načelih, prednostnih nalogah, vmesnih ciljih in pogojih iz Partnerstva za pristop z Litvo (UL 2002, L 44, str. 54); glej člen 1.

25 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 162. Ta uredba je bila razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu z regionalni razvoj (UL 2006, L 371, str. 1).

Uredba št. 16/2003

32. Z Uredbo Komisije (ES) št. 16/2003[26] so bila določena skupna pravila za določitev upravičenosti izdatkov ukrepov Kohezijskega sklada, kot je bilo določeno v členu 1. Kot je bilo določeno v členu 2, je bila organizacija, pristojna za izvedbo, javno ali zasebno telo, pristojno za organiziranje razpisov za projekt, kot je bila navedena v odločbi Komisije o dodelitvi pomoči iz Kohezijskega sklada.

33. Člen 4 je določal, da morajo vsi izdatki telesa, pristojnega za izvedbo, temeljiti na pravno zavezujočih pogodbah ali sporazumih in/ali dokumentih. Pripraviti je bilo treba ustrezno spremljajočo dokumentacijo.

34. Člen 5(1) je določal:

„Da se izdatki upoštevajo za izplačilo pomoči Skupnosti, morajo nastati v obdobju upravičenosti, opredeljenem v odločbi Komisije [o dodelitvi pomoči iz Kohezijskega sklada] v skladu s členom 8(2)(b) [Uredbe št. 1386/2002], in morajo biti neposredno povezani s projektom. Izdatki se morajo nanašati na plačila, ki jih je potrdila država članica, izvršiti pa jih mora bodisi sama organizacija [bodisi se izvršijo v njenem imenu] […], in biti podprti s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.

‚Računovodska listina enakovredne dokazne vrednosti' je vsak dokument, ki ga organizacija, pristojna za izvedbo, predloži kot dokaz, da je vknjižba resnična in poštena slika dejansko izvedenih transakcij v skladu s standardno računovodsko prakso."

35. V skladu s členom 7(1) so bili nastali izdatki upravičeni do pomoči od datuma, ko Komisija prejme popolno vlogo. Na podlagi člena 7(2) je bil začetek obdobja upravičenosti določen v odločbi Komisije o odobritvi projekta. V skladu s členom 8 se je končni datum za upravičenost (določen v odločbi Komisije) nanašal na plačila, ki jih izvrši organizacija, pristojna za izvedbo.[27]

36. Člen 23(1) je določal, da so izdatki za nakup ali gradnjo naprav ali opreme, ki bodo trajno instalirane in povezane s projektom, upravičeni, pod pogojem, da so vključene v popis trajne opreme organizacije, pristojne za izvedbo, in da se jih obravnava kot osnovna sredstva v skladu s splošno sprejetimi računovodskimi načeli.

Smernice za končanje projektov Kohezijskega sklada in projektov nekdanjega instrumenta ISPA za obdobje 2000–2006

37. Smernice za končanje projektov Kohezijskega sklada in projektov nekdanjega instrumenta ISPA za obdobje 2000–2006 (v nadaljevanju: Smernice za končanje)[28] veljajo za vse projekte Kohezijskega sklada in projekte nekdanjega instrumenta ISPA, sprejete po 1. januarju 2000. Izraz „končanje projektov" je opredeljen tako, da vključuje „finančno poravnavo neporavnanih obveznosti [Unije] s plačilom preostanka imenovanemu organi ali izdaje bremepisa in prenehanja obveznosti glede preostanka". V dokumentu je dalje navedeno, da končanje ne vpliva na obveznost odgovorne organizacije ali nacionalnih organov, da hranijo vso spremljajočo dokumentacijo o izdatkih in pregledih, tako da je na voljo v obdobju treh let po plačilu preostanka s strani Komisije.

26 — Uredba z dne 6. januarja 2003 o določitvi posebnih podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 glede upravičenosti izdatkov v okviru ukrepov, ki se sofinancirajo iz Kohezijskega sklada (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 189). Ta uredba je bila razveljavljena z Uredbo št. 1828/2006 z dne 16. januarja 2007.

27 — Glede odločbe Komisije o dodelitvi projekta glej podrobneje točke od 14 do 26 zgoraj.

28 — Sporočilo, ki ga je Komisiji poslala gospa Hübner SEC(2007), končna različica z dne 23. aprila 2008.

## Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja

38. Agencija je organ, odgovoren za izvedbo razvoja sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje v Litvi (v nadaljevanju: projekt ali projekt izgradnje). Je tožena stranka na prvi stopnji (pritožnica pred predložitvenim sodiščem) in je bila naročnik pri oddaji javnih naročil gradenj v zvezi s projektom izgradnje. Družba je tožeča stranka na prvi stopnji (nasprotna stranka v pritožbenem postopku pred predložitvenim sodiščem) in končna upravičenka do pomoči, ki jo je dodelila Komisija.

39. Komisija je 13. decembra 2001 sprejela odločbo o dodelitvi pomoči za projekt izgradnje (v nadaljevanju: prvotna odločba ISPA). Poleg tega je istega dne podpisala tudi povezani finančni memorandum (v nadaljevanju: finančni memorandum). Litva je podpisala ta dokument 14. marca 2002. V skladu s finančnim memorandumom je bil 31. december 2004 določen kot končni datum projekta, plačila agencije za izvedbo projekta pa so morala biti izvršena najpozneje 31. decembra 2006. Poročilo državnega revizorja, ki je moralo biti predloženo, da bi Komisija plačala preostanek finančne pomoči, so morali litovski organi predložiti Komisiji najpozneje šest mesecev po tem datumu.

40. Agencija in družba sta 10. novembra 2004 podpisali sporazum o izvajanju programa ISPA/kohezijskega programa o razdelitvi nalog in pristojnosti med agencijo in družbo v zvezi z upravljanjem sredstev Kohezijskega sklada pri izvedbi projekta izgradnje. Komisija je 27. decembra 2004 sprejela odločbo o spremembi finančnega memoranduma, tako da je bil med drugim členu 2 dodan ta odstavek: „5. Izdatki, povezani s projektom, so upravičeni do 31. decembra 2008.“ Člen 2 finančnega memoranduma je skladno s tem spremenjen tako: „Končni datum: 31. december 2008.“

41. Vlogo za dodelitev pomoči Kohezijskega sklada sta vložila ministrstvo za finance in agencija. Agencija je v svojstvu naročnika izvedla razpisni postopek za projekt. Agencija, družba in nekateri drugi zasebni izvajalci so med 22. aprilom 2004 in 6. decembrom 2006 podpisali pogodbe v zvezi z oddajo javnega naročila. [29]

42. Nacionalni revizijski urad Litve je 17. decembra 2009 sestavil državno revizijsko poročilo.

43. Agencija je 28. marca 2013 izdala štiri „sklepe“ o upravičenosti nekaterih postavk v izdatkih projekta na podlagi oddaje javnega naročila, ker družba ni utemeljila pridobitve dolgoročnih in kratkoročnih sredstev na podlagi členov 5(1) in 23 Uredbe št. 16/2003 ter člena 8(2)(b) Uredbe št. 1386/2002 (v nadaljevanju: izvedbeni uredbi). Direktor agencije je 29. marca 2013 sprejel sklepe (v nadaljevanju: izpodbijani sklepi), s katerimi se je od družbe zahtevalo vračilo sredstev, za katera je bilo ugotovljeno, da niso upravičena do pomoči.

44. Litovsko ministrstvo za finance je 31. maja 2013 Komisiji predložilo posodobljen zahtevek za plačilo preostanka projekta, s katerim je zahtevalo plačilo preostanka v znesku 826.069,28 EUR. Ministrstvo za finance je obvestilo Komisijo, da zaradi sodnih postopkov, ki potekajo v zvezi s projektom izgradnje, izdatki v znesku 40.276,31 EUR, ki morda niso upravičeni, niso bili črtani iz posodobljenega zahtevka za plačilo preostanka projekta.

45. Družba je 5. novembra 2013 začela postopek, v katerem je predlagala razglasitev ničnosti izpodbijanih sklepov. Tej tožbi je bilo na prvi stopnji ugodeno, ker se uporablja štiriletni zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95. Ker se je štelo, da je zastaralni rok začel teči 31. decembra 2008 (končni datum projekta, kot je določen v členu 2 revidiranega finančnega memoranduma), je bilo iz tega razvidno, da je potekel 31. decembra 2012, pred sprejetjem izpodbijanih sklepov.

29 — Zasebni izvajalci so UAB „Alkesta“, UAB „Skirnuva“ with UAB „Parama“ and UAB „Dzūkijos statyba“. Pogodbe, ki so bile sklenjene, bom imenovala „pogodbe v zvezi z oddajo javnega naročila“.

46. Agencija se je zoper to odločbo 28. maja 2014 pritožila pri predložitvenem sodišču. Ministrstvo za finance je z dopisom z dne 14. julija 2014 Komisiji predstavilo posodobljeno različico poročila o projektu (z dne 17. decembra 2009) ter izjavo o dokončanju (oba dokumenta z datumom 25. junij 2014). [30]

47. V pritožbenem postopku je predložitveno sodišče izdalo sklep, s katerim je agencijo in družbo pozvalo, naj predložita informacije in podatke o dokončanju projekta ter podata pojasnila in argumente v zvezi z uporabo Uredbe št. 2988/95. Predložitveno sodišče je ugotovilo, da ni jasno predvsem naslednje: (i) datum dokončanja projekta; (ii) neporavnani znesek, ki še ni bil plačan, ter datum, ko bi moral biti plačan, ter (iii) pomen besed „program“, „ukrep“ in „projekt“, ki se v dokumentu/dokumentih pred predložitvenim sodiščem uporabljajo zamenljivo.

48. Agencija je v odgovoru na ta sklep predložitvenemu sodišču predložila novo gradivo. Med drugim je predložila dopis ministrstva za finance z dne 30. aprila 2015. Iz tega dopisa je bilo razvidno, da od Komisije ni bil prejet preostali dolgovani znesek za projekt.

49. Agencija v postopku pred predložitvenim sodiščem navaja, da projekt še ni končan in da zastaralni rok iz člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 ni začel teči. Prav tako se sklicuje na opredelitev „končanje projektov“ iz točke 37 zgoraj.

50. Komisija je z dopisom z dne 26. junija 2015 končala projekt. Sklenila je, da je bilo skupaj za 106.225,67 EUR neupravičenih izdatkov. Komisija je nato navedla: „[…] ker obstajajo zadostne rezervacije, nepravilni izdatki ne bodo vplivali na izračun preostanka plačila. Kar zadeva proračun Evropske unije, je zato mogoče primere nepravilnosti končati. Preostanek obveznosti [Kohezijskega sklada] bo plačan v celoti“. [31]

51. Predložitveno sodišče je sklenilo, da za rešitev spora v postopku v glavni stvari potrebuje pomoč v zvezi s tem, ali spada finančna pomoč Skupnosti za projekt izgradnje v pojem „večletni program“ za namene člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, ali se v postopku v glavni stvari uporablja zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95, in če je tako, ali je potekel. V skladu s tem je 10. julija 2015 Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

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

2. Ali projekti, kot je [projekt], ustrezajo pojmu ‚večletni program‘ iz člena 3(1) [Uredbe št. 2988/95]?

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

52. Pisna stališča so predložile grška in litovska vlada ter Komisija, ki so na obravnavi 7. septembra 2016 podale ustne navedbe.

30 — Po predložitvi teh dodatnih informacij je agencija opravila novo preiskavo nepravilnosti v zvezi z izdatki projekta, ki so bili prijavljeni Komisiji, v času, ko se je predložitveno sodišče odločilo vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, pa sta še vedno tekla dva sodna postopka. Vendar je v predložitveni odločbi navedeno, da se ta druga postopka ne nanašata na zadeve, ki so sporne v postopku v glavni stvari.

31 — Razumem, da se izraz „rezervacije“, kot je uporabljen v dopisu Komisije z dne 26. junija 2015, nanaša na izdatke, ki presegajo upravičene meje.

## Presoja

*Uvodna pojasnila*

53. Prvotna odločba ISPA je bila sprejeta 13. decembra 2001, finančni memorandum pa je bil podpisan 14. marca 2002. Tako je bil projekt vzpostavljen pred pristopom Litve k Evropski uniji 1. maja 2004. Ker pa projekt izgradnje do tega datuma ni bil dokončan, bodo pravila o njegovem končanju in zlasti o finančni poravnavi – plačilu iz naslova izjemne zaveze iz proračuna Unije agenciji – urejena z določbami o Kohezijskem skladu iz Uredbe št. 1164/94. [32]

54. Dalje, predložitveno sodišče v zvezi z oddajo javnih naročil gradenj [33] navaja, da je ugotovilo, da družba ni predložila dokumentacije, s katero bi se dokazalo, da je dejansko prišlo do izdatkov (med obdobjem upravičenosti, določenim v prvotni odločbi ISPA) v skladu s členoma 5(1) in 23(1) Uredbe št. 16/2003 ter členom 8(2)(b) Uredbe št. 1386/2002. [34]

55. Družba je gospodarski subjekt za namene člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. [35] To, da ni potrdila izdatkov, kot je zahtevano z izvedbenima uredbama, pomeni kršitev zakonodaje Unije, ki „[…] je ali bi lahko škodljivo vplival[a] na proračun [Unije] […]“.

56. S členom 12(1)(d) Uredbe št. 1164/94 je zahtevano, da je izjava o izdatkih resnična in zagotavlja, da jo je mogoče dokazati z računovodskimi sistemi, ki temeljijo na preverljivi spremljajoči dokumentaciji. Dalje, v zvezi s končanjem projektov je v členu D(2)(d) Priloge II k tej uredbi navedeno, da se mora preostanek pomoči Unije izračunati na podlagi potrjenih izdatkov, ki so *dejansko plačani*.

57. Ni sporno, da za zastaralni rok za projekte nekdanjega instrumenta ISPA ali projekte Kohezijskega sklada ne veljajo posebna sektorska pravila. Zato štejem, da to, da družba ni dokazala izdatkov v zvezi z javnimi naročili gradenj v skladu z izvedbenima uredbama, pomeni nepravilnost v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. Zato se uporabijo pravila, s katerimi je urejen tek zastaralnega roka iz člena 3(1) te uredbe.

*Prvo in drugo vprašanje*

58. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem prosi za napotke glede razlage izraza „večletni program“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95. Z drugim vprašanjem se želi ugotoviti, ali je projekt tak program za namene te določbe. Ker sta vprašanji tesno povezani, ju bom obravnavala skupaj.

59. Menim, da je treba, ker v Uredbi št. 2988/95 „večletni program“ ni opredeljen, začeti presojo tega izraza ob upoštevanju konteksta, v katerem se uporablja, ter ciljev Uredbe. [36]

60. Izraz „večletni program“ ni vsakdanji izraz. Bolj se mi zdi tehnični termin, ki ga je mogoče uporabiti za finančno načrtovanje na področju, kakršno je proračun Unije.

32 — Glej člen 16a Uredbe št. 1164/94. V zvezi s končanjem projektov glej Smernice za končanje, omenjene v točki 37 zgoraj. Čeprav je bila prvotna odločba ISPA sprejeta na podlagi Uredbe št. 1267/1999, se bom v analizi sklicevala na določbe Uredbe št. 1164/94, saj za končanje projekta, ki je sporen v postopku v glavni stvari, veljajo pravila te slednje, zlasti določbe o izvrševanju iz Priloge II. Zato se bom na določbe Uredbe št. 1267/1999 sklicevala le tam, kjer je to zaradi natančnosti potrebno.

33 — Glej točko 41 in opombo 29 zgoraj.

34 — Glej sklepe, navedene v točki 43 zgoraj.

35 — Kot prejemnika sredstev iz proračuna Unije je mogoče družbo šteti za gospodarski subjekt za namene Uredbe št. 2988/95. Glej na primer sodbo z dne 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, točka 45.

36 — Glej sodbo z dne 16. julija 2015, Maïstrellis, C-222/14, EU:C:2015:473, točka 30 in navedena sodna praksa.

61. V tem kontekstu je treba pojem večletnega programa razlikovati od večletnega finančnega okvira (navedenega v členu 312 PDEU).[37] Splošni izraz „večletni program“ se nanaša na širok spekter politik Unije, ki se izvajajo prek skladov, s katerimi se s posredovanjem držav članic zagotavlja finančna pomoč upravičencem. Projekti Kohezijskega sklada in projekti nekdanjega instrumenta ISPA so primeri takih „programov“. Kaj pa pridevnik „večletni“?

62. Komisija navaja, da se beseda „večletni“ nanaša na obdobje več kot enega leta.

63. Čeprav bi to moralo biti res, se mi zdi, da bi moralo biti za namene člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 to obdobje najmanj dve leti. Prvič, obdobje enega leta skupaj z delom leta, ki sledi, se ne sklada najbolje s pojmom „večleten“. Drugič, to stališče se izraža v zakonodajni shemi v zvezi z dodelitvijo proračunskih obveznosti.[38] Na podlagi Uredbe št. 1164/94 so se proračunske obveznosti za, med drugim, projekte, ki trajajo več kot dve leti ali več let, načeloma izvrševale v letnih obrokih. Obveznosti glede prvega obroka so bile prevzete, ko je Komisija sprejela odločbo o dodelitvi finančne pomoči. Obveznosti za nadaljnje letne obroke so temeljile na finančnem memorandumu za zadevni projekt.[39] Ta model za proračunske obveznosti je v predlogu Komisije za uvedbo instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju opisan kot „preprostejši in učinkovitejši sistem“, ki deluje v zvezi z „večletnimi projekti“.[40]

64. Beseda „program“ je dovolj široka, da zaobjame sfero politike Unije (strategijo ISPA in Kohezijski sklad) in tudi ukrepe, kakršni so projekti izgradnje, ki se izvajajo v državah članicah za izvedbo teh politik.

65. Ali sta s členom 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 mišljeni obe vrsti programa?

66. Menim, da ne.

67. V členu 1(2) te uredbe je nepravilnost opredeljena kot kršitev zakonodaje Unije, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Unije. To pomeni sklicevanje na ukrepe, ki so uvedeni zaradi izvajanja politik Unije v državah članicah prek odobritve pomoči upravičencem. Družba iz postopka v glavni stvari je primer vrste upravičenca, ki je zaobjet.

68. S prvo, drugo in tretjo uvodno izjavo Uredbe št. 2988/95 je dodatno podprto stališče, da se pojem „večletni program“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, nanaša na projekte, uvedene zaradi izvajanja politik Unije.[41] V zvezi s takimi projekti se sredstva Unije, ki jih upravljajo pristojni organi držav članic, plačujejo upravičencem.

69. Na tej točki je upoštevna Uredba št. 2988/95. Menim, da ni namenjena za uporabo na točki, ko je z večletnim finančnim okvirom določena poraba za vrsto programov politik Unije, vključno s Kohezijskim skladom.

37 — Člen 312(1) PDEU določa, da mora večletni finančni okvir: (i) zagotoviti, da se odhodki Unije v okviru njenih lastnih sredstev izvajajo urejeno; (ii) biti sprejet za obdobje najmanj petih let in (iii) biti v skladu z letnim proračunom Unije. To ni proračun. Pojem večletnega finančnega okvira je bil uveden v Pogodbi 1. decembra 2009 z Lizbonsko pogodbo. Z Uredbo (ES, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL 2012, L 298, str. 1) so bile uvedene dopolnilne določbe zaradi uskladitve Finančne uredbe s spremembami iz Lizbonske pogodbe (glej predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, COM(2010) 815 final). Kot sama razumem, je večletni finančni načrt orodje finančnega načrtovanja in proračunske discipline, ki je namenjeno zagotovitvi, da so izdatki Unije predvidljivi in da ostanejo v dogovorjenih okvirih.

38 — Pravno zavezujoče obljube o porabi denarja, ki ne bo nujno izplačan v istem letu, ampak v več finančnih letih; glej člen 11 Uredbe št. 1164/94, omenjen v točki 15 zgoraj.

39 — Glej člen C(2)(a) Priloge II k Uredbi št. 1164/94.

40 — Predlog Komisije za uredbo (ES) o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike z dne 18. marca 1998, COM(1998) 138 final, str. 7.

41 — Glej točko 6 zgoraj.

70. Predložitveno sodišče sprašuje zlasti, ali besedi „ukrepi“ in „projekt“ spadajo v pomen večletnega *programa* iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95.

71. Menim, da sta oba izraza zaobjeta s pojmom „večletni program“.

72. Glede Kohezijskega sklada je s členom 1(3) Uredbe št. 1164/94 potrjeno, da je mogoče pomoč dodeliti za projekte, faze projektov ali skupine projektov. V členu 3 so določeni ukrepi, ki so upravičeni do pomoči. Iz člena 3(2) je razvidno, da je pomoč na voljo ne le za projekte, ampak tudi za spremljevalne ukrepe, kot so predhodne študije, povezane z upravičenimi projekti, in ukrepe tehnične pomoči, vključno s kampanjami obveščanja javnosti in informiranja. [42]

73. Pomen besede „ukrepi“ v zakonodajni shemi Uredbe št. 1164/94 je tako širši od „projektov“. Obsega projekte, faze projektov in skupine projektov, vključno s spremljevalnimi ukrepi, naštetimi v členu 3(2) te uredbe. [43]

74. Po navedbah predložitvenega sodišča so se „ukrep“, „projekt“ in „program“ v prvotni odločbi ISPA, spremembi odločbe z dne 27. decembra 2004 in finančnem memorandumu uporabljali zamenljivo. Konsistentna uporaba terminologije v teh dokumentih bi pripomogla k jasnosti razumevanja. Ob tem pa je iz zakonodaje razvidno, da tako „ukrep“ kot „projekt“ spadata v pojem „program“ za namene člena 3(1) Uredbe št. 2988/95.

75. Glede tega, ali projekt izgradnje, ki je sporen v postopku v glavni stvari, spada v pojem „večletni program“ v smislu te določbe, se mi zdi, da je tako, in to iz teh razlogov.

76. Prvič, gre za okoljski projekt za namene členov 2(1) in 3(1) Uredbe št. 1164/94 (glej tudi člen A(2)(a) Priloge II). Narava spornega projekta – vzpostavitev sistema za ravnanje z odpadki – je skladna z zahtevami člena 2(2) Uredbe št. 1267/1999, v delu, v katerem je z njo Litvi omogočeno, da ravna v skladu z okoljskim pravnim redom Unije, zlasti kar zadeva ravnanje z odpadki, ter s cilji njenega partnerstva za pristop. [44]

77. Drugič, projekt je bil vzpostavljen v skladu s členoma 7(1) in 8(1) Uredbe št. 1267/1999. V prvotni odločbi ISPA z dne 13. decembra 2001 je bil kot končni datum projekta izgradnje predviden 31. december 2004. Tako naj bi bil projekt dokončan v triletnem obdobju (z dodatkom dveh dodatnih let za končno izvedbo plačil). Vendar je Komisija 27. decembra 2004 sprejela odločbo, s katero je bil spremenjen finančni memorandum, s tem da je bilo navedeno, da je predvideni končni datum projekta izgradnje 31. december 2008. V skladu s členom 8(1)(a) Uredbe št. 1267/1999 bi morale biti obveznosti izvršene v obdobju od te odločbe do končnega datuma v letnih obrokih. Obstajale so torej obveznosti v obdobju, ki se je raztezalo od prvotne odločbe ISPA z dne 13. decembra 2001 do 31. decembra 2008. To je povsem jasno večletno obdobje.

78. Nazadnje, da bi bil projekt izgradnje upravičen do pomoči Unije na podlagi Uredbe št. 1267/1999, je moral biti dovolj velik, da bi znatno vplival na varstvo okolja. [45] To skupaj z obdobjem, določenim v odločbi Komisije o dodelitvi pomoči in finančnem memorandumu (kakor je bil spremenjen), potrjuje, da spada projekt izgradnje v pojem večletnega programa.

42 — Glej Uredbo št. 1164/94, člen 3(2), prva in druga alinea. Glej dalje opredelitev „projekta“ v členu A(2) Priloge II k tej uredbi.

43 — Glej na primer člen C(1) Priloge II k Uredbi št. 1164/94 o proračunskih obveznostih.

44 — Glej točko 4 Priloge k Sklepu 2002/89, v kateri je pod naslovom „Okolje“ navedeno, da je popoln prenos pravnega reda Unije v zvezi z okoljem, zlasti izvedba ravnanja z odpadki, med prednostnimi nalogami in vmesnimi cilji, navedenimi v Partnerstvu za pristop z Litvo.

45 — Glej člen 2(2) Uredbe št. 1267/1999.

79. Menim, da če je bila finančna pomoč Skupnosti odobrena na podlagi Uredbe št. 1267/1999 za projekt, (i) ki pomeni upravičen ukrep za namene člena 2(2) te uredbe; (ii) ki je bil vzpostavljen v skladu z odločbo Komisije in s finančnim memorandumom, o katerih so se dogovorili Komisija in pristojni organi zadevne države članice, in (iii) ki je bil izveden v obdobju vsaj dveh let, spada tak projekt v pojem večletnega programa za namene člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95. Zato tak projekt – pri čemer mora predložitveno sodišče preveriti, ali projekt, kakršen je razvoj sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje v Litvi, izpolnjuje te pogoje – lahko pomeni večletni program na podlagi Uredbe št. 2988/95.

*Tretje vprašanje*

Splošne pripombe

80. Če razvoj sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje spada v pojem večletnega programa za namene člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, na kateri časovni točki začne teči zastaralni rok na podlagi te določbe.

81. Pri delitvi pristojnosti med sodišči Evropske unije in nacionalnimi sodišči na podlagi člena 267 PDEU so načeloma slednja tista, ki morajo preveriti, ali so izpolnjeni pogoji dejanskega stanja za uporabo določbe Unije v postopku, v katerem odločajo, saj lahko Sodišče, ki odloča o vprašanju za predhodno odločanje, po potrebi poda pojasnila za usmerjanje nacionalnega sodišča pri njegovi razlagi.[46] Tako mora to Sodišče nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča odločitev o sporni zadevi. Zato mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja.[47] Nacionalno sodišče mora ugotoviti dejansko stanje, ki je pripeljalo do spora o glavni stvari, in iz tega izpeljati posledice za odločitev, ki jo je dolžno izreči.

82. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da želi predložitveno sodišče ugotoviti, kako se zastaralni rok iz člena 3(1) uporablja za zadevo, ki je sporna v postopku v glavni stvari. Iz mojega sklepa v točki 79 zgoraj izhaja, da menim, da je projekt izgradnje dejansko večletni projekt v smislu te določbe. V členu 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 je določeno: „Pri večletnih programih zastaralni rok v vsakem primeru teče do zaključka programa.“ Zato je treba, da bi ugotovili, kako se v tej zadevi uporabi zastaralni rok, razložiti izraz „zaključek“. Poleg tega je pri večletnih programih z besedilom te določbe konec zastaralnega roka, in ne njegov začetek, opredeljen kot ključni dogodek.

83. Z odgovorom na vprašanje predložitvenega sodišča, katero časovno točko je mogoče šteti za *začetek* teka zastaralnega roka, zato ni mogoče ugotoviti, ali je v primeru večletnega programa v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 direktor agencije sprejel izpodbijane sklepe pred potekom zastaralnega roka. Pristop k tretjemu vprašanju mora biti širši in je treba ugotoviti, kako se zastaralni rok iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 uporablja za nepravilnost, ki je sporna v postopku v glavni stvari. Poleg tega bom, da bi predložitvenemu sodišču podala popolnejši odgovor, preučila, kako je treba opredeliti nepravilnost ali nepravilnosti, ki so sporne v postopku v glavni stvari, in kako se lahko zastaralni rok iz člena 3(1) uporabi v konkretnih okoliščinah zadeve (glej točke od 86 do 95 spodaj).

46 — Glej sodbo z dne 11. novembra 2010, Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, točki 33 in 34 in navedena sodna praksa.

47 — Glej med drugim sodbo z dne 17. januarja 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, točka 35.

84. Dalje, iz predložitvene odločbe je razvidno, da dejansko stanje spora, ki ga obravnava predložitveno sodišče, ni pojasnjeno. Ugotoviti je treba datume in zaporedje dogodkov, ki so privedli do končanja spornega projekta. Vendar iz predložitvene odločbe ni jasno, ali so se litovski organi podrobneje dogovorili s Komisijo glede končanja projekta v tem smislu, da bo sprejemljiva pozna predložitev obvezne dokumentacije in ali (če je tako) je tak dogovor skladen s pravili iz Uredbe št. 1164/94 in Smernic za končanje. [48]

85. Uporabo zastaralnega roka iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 bom preučila ob upoštevanju teh dejavnikov.

Člen 3(1) Uredbe št. 2988/95

86. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča so z Uredbo št. 2988/95 uvedena „splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo [Unije]“, zato da se „prepreč[ijo] dejanja, ki škodujejo finančnim interesom [Unije]“. [49]

87. Cilj zastaralnega roka iz člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 je zagotoviti pravno varnost gospodarskih subjektov. [50] S tem načelom je zlasti zahtevano, da pravic in obveznosti gospodarskega subjekta v razmerju do nacionalnega organa ni mogoče neskončno dolgo izpodbijati; glede sporne nepravilnosti mora obstajati zastaralni rok; ta rok mora biti določen vnaprej; vsa pravila morajo biti za zadevni gospodarski subjekt dovolj predvidljiva. [51]

88. V členu 3(1) Uredbe št. 2988/95 je določen štiriletni zastaralni rok, ki teče od trenutka storitve nepravilnosti za ravnanje, ki ga bom poimenovala „posamične nepravilnosti“. Za nadaljevane ali ponavljajoče se nepravilnosti začne štiriletni zastaralni rok teči od dne, ko so nepravilnosti prenehale. [52] Nepravilnost je „nadaljevana“, kadar se prvotna opustitev, s katero se kršijo zadevne določbe zakonodaje Unije, nadaljuje. [53] Nepravilnost je „ponavljajoča se“ v smislu te določbe, kadar jo stori gospodarski subjekt, ki ima gospodarske koristi iz vseh podobnih poslov, s katerimi se krši ista določba prava Unije. [54] Posamične nepravilnosti morajo biti dovolj povezane, da bi se lahko štele za ponavljajoče se nepravilnosti. Taka časovna povezava obstaja, če je obdobje, ki ločuje posamične nepravilnosti, krajše od splošnega štiriletnega zastaralnega roka. [55] V shemi člena 3(1) znaša splošni zastaralni rok štiri leta. Glede tega se mi zdi, da (tudi če nepravilnost (ali nepravilnosti), ki so sporne v postopku v glavni stvari, ne spadajo v pojem večletnega programa) ob tem, da niso znane potrebne podrobnosti glede dejanskega stanja, Sodišče ne more ponuditi več usmeritev o tem, ali gre v obravnavani zadevi za nadaljevane ali ponavljajoče se nepravilnosti.

89. Za večletne programe je določen poseben zastaralni rok. V tem primeru teče rok do „zaključka“ programa. Tako je mogoče besedi „zastaralni rok“ v členu 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 razumeti, kot da pomenita, da je zastaralni rok za večletne programe načeloma štiri leta, da pa v vsakem primeru teče, dokler se sporni program ne konča, če program traja skozi štiriletno obdobje. Ker so z Uredbo št. 2988/95 določena splošna pravila, ki se uporabljajo (za večletne programe) v širokem spektru sektorjev, ni presenetljivo, da zakonodaja ni navedla natančnega števila let.

48 — Glej točko 47 zgoraj.

49 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 20 in navedena sodna praksa. Glej tudi tretjo uvodno izjavo v Uredbi št. 2988/95.

50 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 24.

51 — Glej sodbo z dne 5. maja 2011, Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 32 in navedena sodna praksa.

52 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 21.

53 — Glej sodbo z dne 2. decembra 2004, José Peix/Komisija, C-226/03 P, EU:C:2004:768, točka 17.

54 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 49 in navedena sodna praksa.

55 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 52.

90. Zdi se mi, da je ta razlaga skladna s posebnim ciljem pravila iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 o večletnih programih. Za take programe se tek zastaralnega roka ne določi s točko, ko je storjena ali ko preneha nepravilnost. Prav tako zastaralni rok ni omejen na štiriletno obdobje. Drugače kot pri posamičnih nepravilnostih ter nadaljevanih ali ponavljajočih se nepravilnostih je zastaralni rok za večletne programe odvisen od končanja spornega programa. Zato je lahko daljši od splošnega štiriletnega obdobja.

91. Sodišče je razsodilo, kar zadeva pojem „dejanje v zvezi s preiskavo ali sodnim postopkom“ v smislu člena 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95, da zastaralni roki ne bi zagotovili pravne varnosti in da tak namen ne bi bil popolnoma dosežen, če bi bilo mogoče ta rok pretrgati z *vsemi* splošnimi pregledi nacionalnih organov, ki niso povezani s sumom o nepravilnostih, ki se nanašajo na dovolj natančno določena dejanja.[56] Tako je treba člen 3(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da mora biti dejanje dovolj natančno opredeljeno s transakcijami, na katere se nanašajo sumi o nepravilnostih, da bi lahko pomenilo dejanje, ki pretrga zastaranje, v smislu te določbe.[57]

92. Menim, da je državno revizijsko poročilo z dne 17. decembra 2009 presplošno, da bi pomenilo tak akt.

93. Člen 3(1), četrti pododstavek, Uredbe št. 2988/95 določa absolutno mejo za sodni postopek v zvezi z nepravilnostjo. Če pristojni organ ni izrekel kazni, zastaranje napoči najkasneje na dan, ko poteče rok, ki je dvakrat daljši od štiriletnega zastaralnega roka iz prvega pododstavka tega člena, razen če je bil upravni postopek prekinjen v skladu s členom 6(1).[58] Člen 3(1), četrti pododstavek, Uredbe št. 2988/95 tako prispeva k pravni varnosti gospodarskih subjektov s tem, da prepreči, da bi se s ponavljajočimi se dejanji, ki pretrgajo zastaranje, zastaranje odložilo za nedoločen čas.[59]

94. Ker predložitveno sodišče ni navedlo, da iz dejanskega stanja v zadevi izhajajo nadaljevane ali ponavljajoče se nepravilnosti ali da gre pri tej zadevi za ponavljajoča se dejanja, ki pretrgajo zastaranje, člen 3(1), četrti pododstavek, Uredbe št. 2988/95 tukaj ni upošteven.

95. Sodišče je tudi v preteklosti preučevalo, ali so zastaralni roki sorazmerni, zlasti pri presoji časovnega okvira za uvedbo postopka po nacionalnih pravilih v kontekstu člena 3(3) Uredbe št. 2988/95. Razsodilo je, da kakršen koli zastaralni rok „[…] med drugim očitno ne sme preseči tega, kar je nujno za doseganje cilja zaščite finančnih interesov Unije […]“.[60]

Večletni programi

96. Menim, da je projekt izgradnje, ki je tu sporen, večletni program. Zastaralni rok se mora tako določiti na podlagi člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95.

97. Kaj pomeni, da „zastaralni rok v vsakem primeru teče do zaključka programa“?

56 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točke od 41 do 43. Moj poudarek.

57 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 47.

58 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 63.

59 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 64.

60 — Glej sodbo z dne 5. maja 2011, Ze Fu Fleischhandel in Vion Trading, C-201/10 in C-202/10, EU:C:2011:282, točka 38 in navedena sodna praksa.

98. Litovska vlada je v pisnih stališčih navedla, da spada vseh 53 projektov v okoljskem in prometnem sektorju, ki so projekti, na začetku podprti z nekdanjim instrumentom ISPA (in ki jih je posledično upravljal Kohezijski sklad), večletni programi. Sporni projekt je del te skupine ukrepov. Zato je navedla, da zastaralni rok iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 teče, dokler se ne dokonča vseh 53 projektov. Ker nekateri od teh projektov še niso končani, zastaralni rok še vedno teče. Na to se bom sklicevala kot na „prvo možnost“.

99. Litva je med ustnim delom postopka spremenila stališče. Priznala je, da za to, da bi se štelo, da je prišlo do končanja zastaralnega roka iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, ne bo treba dokazati, da je vseh 53 postopkov končanih.

100. Menim, da je Litva upravičeno spremenila svoje stališče, saj prva možnost ni skladna z uporabo besede „program“ iz te določbe, tako da bi se sklicevala na sporni projekt ali ukrep in ne na širšo politiko Unije o zagotavljanju predpristopne pomoči za večje infrastrukturne projekte. Prav tako ni skladna z zagotavljanjem pravne varnosti gospodarskih subjektov, kar je načelo, ki je temelj delovanja zastaralnega roka iz člena 3(1). Gospodarski subjekti, ki sodelujejo v takih projektih, morajo vedeti, katere njihove transakcije so dokončne in glede katerih bo lahko sprožen sodni postopek. Zastaralni rok, ki poteče, ko se končajo infrastrukturni projekti, v katerih gospodarski subjekt ni sodeloval in na katere ne more vplivati, po mojem mnenju ni skladen s pravno varnostjo.

101. Komisija navaja, da je datum, ko njene službe končajo projekt, končanje večletnega programa. V obravnavani zadevi je bil ta konec opravljen z dopisom z dne 26. junija 2015. Na to se bom sklicevala kot na „drugo možnost“.

102. Ne strinjam se s stališčem Komisije.

103. Zdi se mi, da bi bilo z drugo možnostjo Komisiji dano znatno polje proste presojo pri določitvi dokončnega končanja projekta v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95. Taka razlaga ne bi bila skladna z ravnjo pravne varnosti, ki je zahtevana za varstvo interesov gospodarskih subjektov. Lahko bi jih izpostavila dolgemu obdobju negotovosti in tveganju, da ne bodo več mogli dokazati pravilnosti zadevnih transakcij.[61] Prav tako bi se lahko štelo, da spodbuja počasnost (ali je vsaj ne *odvrača*) v okviru upravnih služb Komisije. To ne bi bilo v skladu z načelom sorazmernosti, ker zastaralni rok ne bi bil določen z nujnostjo zaščite finančnih interesov Evropske unije, ampak z dinamiko upravnega delovanja. To bi bilo tudi v nasprotju s členom 41 Listine, s katerim se zagotavlja, da bodo zadeve posameznika obravnavane v razumnem roku, ter tudi s cilji pravil o končanju iz Uredbe št. 1164/94 in Smernicami za končanje.

104. Zato drugo možnost zavračam.

105. Težko je določiti natančen trenutek, ko se konča projekt izgradnje, saj k dokončanju vodi več različnih faz in procesov.[62] Kljub temu mora Sodišče podati razlago, ki se sklada z besedilom in cilji Uredbe št. 2988/95 in ki je hkrati skladna z Uredbo št. 1164/94 (ker za projekt izgradnje veljajo posebna pravila te uredbe).

106. Tako je treba pravila, ki veljajo zlasti za plačilo preostanka finančne pomoči, iz Priloge II k Uredbi št. 1164/94 (in Smernice za zaključevanje) razlagati skupaj z izrazom „zaključek programa“ iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 na skladen in dosleden način.

61 — Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, točka 68.

62 — Glej posebno poročilo 12 Evropskega računskega sodišča iz leta 2008 – Instrument strukturne politike v predpristopnem obdobju (ISPA) 2000–2006, točka 27.

107. Z odločbo Komisije o dodelitvi finančne pomoči so bili določeni znesek pomoči, finančni načrt in vsi pogoji skupaj s predvidenim končnim datumom projekta, ki je bil tudi končni datum za upravičenost izdatkov na podlagi Uredbe št. 1164/94.[63] Bistvene podrobnosti te odločbe so morale biti objavljene v Uradnem listu.[64] S pravili Kohezijskega sklada so bili določeni pregledi (člen 12(1)) in je bilo zahtevano, naj se Komisiji predloži obvezna dokumentacija. Splošna shema iz člena D(2)(d) Priloge II k Uredbi št. 1164/94 nakazuje, da je treba končno poročilo predložiti Komisiji v šestih mesecih od končnega roka za dokončanje del in izdatkov (člen D(2)(d), tretja alinea) ali najkasneje v 18 mesecih od končnega roka za dokončanje del in izvršitev plačil, kakor je naveden v odločbi o dodelitvi pomoči (člen D(3)). Dva meseca po ustrezni vlogi za plačilo je morala Komisija plačati preostanek pristojnemu nacionalnemu organu (člen D(5)). Nacionalni organi so morali nato tri leta hraniti vso spremljajočo dokumentacijo, da je bila na voljo Komisiji (člen G(3)).

108. S temi pravili ni mogoče ugotoviti natančnega časovnega razporeda za končanje projektov. Položaj se bo razlikoval glede na okoliščine zadeve. Kljub temu se mi zdi, da je mogoče v povezavi med procesom zaključevanja na podlagi Uredbe št. 1164/94 in dokončnim končanjem projekta za namene člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 prepoznati še eno možnost, na katero se bom sklicevala kot na „tretjo možnost“.

109. Da bi se ugotovilo, ali se bo projekt Kohezijskega sklada (ali projekt nekdanjega instrumenta ISPA) štel za končan, je najprej treba ugotoviti, ali so pristojni nacionalni organi v zvezi z zadevnim projektom Komisiji podali ustrezno vlogo za plačilo. Drugič, upoštevati bi bilo treba odločbo Komisije o dodelitvi pomoči in končni datum iz finančnega memoranduma. Tretjič, ugotoviti je treba, ali je bilo Komisiji posredovano končno poročilo v skladu s členom D(2)(d), druga alinea, ali členom D(3) Priloge II k Uredbi št. 1164/94. Četrtič, Komisija ima po prejemu ustrezne vloge praviloma na voljo dva meseca za plačilo preostanka, in to bi bilo treba upoštevati. Petič, če ni določeno drugače, je treba dokumente o projektu hraniti tri leta, da se Komisiji omogoči izvedba morebitnih finančnih pregledov.[65] Po koncu tega obdobja bi se moral projekt šteti za končan.

110. Zdi se mi, da tretja možnost zaznamuje končanje ali, kot je rečeno v Uredbi št. 2988/95, „zaključek“ projekta. Tak pristop je skladen s splošno obveznostjo Komisije iz člena 17(1) PEU, da izvršuje proračun in upravlja programe ter še posebej z njeno dolžnostjo iz Uredbe št. 1164/94, da opravlja preglede ter izvede finančne popravke (člena G in H Priloge II k tej uredbi). S tretjo možnostjo je prav tako omogočeno državam članicam, da izpolnijo svoje obveznosti. Mednje spada opravljanje potrebnih finančnih pregledov, kot je odkrivanje nepravilnosti, dokazovanje, da je bil projekt pravilno izveden, ter pridobitev plačila preostanka na podlagi te uredbe.[66]

111. Čeprav je gospodarskim subjektom nedvomno lažje, če se zavedajo zastaralnega roka, ki je izražen tako, da traja določeno časovno obdobje (kot na primer štiri leta), ki ga sproži natančno naveden dogodek, pa ta model ni praktičen v primeru koncepta, kakršen je večletni program, ki je nujno fluiden. Kočni datum takega programa je mogoče predvideti šele na njegovem začetku. Menim, da je s tretjo možnostjo dejansko zagotovljena zadostna pravna varnost. Z njo je zagotovljeno, da se pravice gospodarskih subjektov ne bodo mogle neskončno dolgo izpodbijati. Zastaralni rok je določen s sklicevanjem na Uredbo št. 1164/94 in njegovi parametri so torej določeni vnaprej in za zadevni gospodarski subjekt dovolj predvidljivi. Večletni programi so veliki podvigi. Zelo verjetno bodo povezani z ustrezno velikimi in sofisticiranimi gospodarskimi subjekti, za katere se lahko pričakuje, da

63 — Glej člen 10(6) Uredbe št. 1164/94 in člen 8 Uredbe št. 16/2003.

64 — Člen 10(7) Uredbe št. 1164/94.

65 — Glej točko 113 spodaj.

66 — Glej na primer člen 12(1)(e) in (f) Uredbe št. 1164/94. Državam članicam prav tako omogoča, da izpolnijo svojo vlogo iz člena 1(1) Uredbe št. 2988/95.

bodo poznali zadevna pravila in postopke oziroma bodo do njih imeli dostop. Tretja možnost ima lahko celo prednost, da gospodarske subjekte spodbuja k zagotovitvi, da pristojnim organom države članice pravočasno zagotovijo gradivo za sestavo dokumentov za končanje v skladu z zakonskimi pravili.

112. Menim, da je tretja možnost sorazmerna, ker sledi pravilom iz Uredbe št. 1164/94, s katerimi je zagotovljeno, da države članice in Komisija izpolnjujejo svoje dolžnosti iz te uredbe. Zastaralni rok, s katerim se upoštevajo končni datum spornega projekta, predložitev končnega poročila in ustrezna vloga za plačilo skupaj z obdobjem dveh mesecev, v katerem mora Komisija izvesti plačilo, podaljšanim za obdobje treh let, v katerem je mogoče opraviti finančne popravke, ustreza pravilom, ki jih je zakonodajalec uvedel za zaščito finančnih interesov Evropske unije, in ne presega tega, kar je za to nujno.

113. Kaj se zgodi, če država članica ustrezne vloge ne pošlje Komisiji (na primer, če je končno poročilo predano Komisiji po poteku roka 18 mesecev iz člena D(3) Priloge II k Uredbi št. 1164/94 (kot v obravnavani zadevi) ali če sploh ni poslano)?[67] Menim, da je v takih okoliščinah treba upoštevati končni datum projekta iz finančnega memoranduma in odločbe Komisije o odobritvi projekta. Obdobje 18 mesecev od roka za končni datum za dokončanje del in izvršitev plačil, ki jih mora pristojni nacionalni organ opraviti na podlagi člena D(3) Priloge II k Uredbi št. 1164/94, bi bilo treba uporabiti kot nadomestilo za dejansko predložitev končnega poročila. V takem primeru bi bilo treba v skladu s to določbo plačilo preostanka tako ali tako preklicati, Komisija pa bi morala ugotoviti, ali je primerno uporabiti finančni popravek. Zdi se, da v zakonodajni določbi obstaja pravna praznina, ker so države članice dolžne hraniti dokumente tri leta po plačilu preostanka, ni pa ustreznega roka, če do takega plačila ne pride. Vendar ne bi bilo skladno z načelom pravne varnosti, če bi Komisija imela na voljo neomejen čas za preverjanje položaja. Prav tako nenavadno bi bilo, če bi bilo primerno obdobje krajše od treh let iz člena G(3) Priloge II k Uredbi št. 1164/94. Zato menim, da bi bilo treba obdobje treh let vključiti tudi, če zadevna država članica ustrezne vloge ni predala Komisiji.

114. Zdi se, da dokončanje gradbenih del zaznamuje naravni konec projekta izgradnje. Ali je ta četrta možnost boljša od tretje?

115. Menim, da je odgovor „ne“.

116. Prvič, pravila Kohezijskega sklada vsebujejo natančne določbe o končanju projektov,[68] vendar ni podobnih pravil, s katerimi bi se ugotovilo, ali je končan projekt izgradnje. Neobstoj takih določb kaže, da bi postala pomanjkljiva preglednost in tudi pravna varnosti, če bi za končanje šteli dokončanje projekta izgradnje.

117. Drugič, s splošnimi cilji Uredbe št. 2988/95 je skladneje, da „zaključek“ pomeni končanje projekta, ne pa točka, na kateri so dokončana gradbena dela. Čeprav je cilj Uredbe št. 2988/95 gospodarskim subjektom zagotoviti pravno varnost, je njen prvi namen zaščititi finančne interese Evropske unije s pregonom nepravilnosti v celotnem spektru politik Unije.[69] Tako je upoštevno vprašanje, kar zadeva delovanje zastaralnega roka, to, kdaj so sredstva Unije izplačana iz proračuna.

118. Zato menim, da dokončanje gradbenih del ni primerna četrta možnost.

119. S pravili Uredbe št. 1164/94 je vzpostavljena določena raven pravne varnosti. Vendar je način njihovega delovanja različen glede na okoliščine primera.

67 — Glej Prilogo 3 k Smernicam za zaključevanje.

68 — Glej točko 37 zgoraj.

69 — Glej točko 6 zgoraj.

120. V obravnavani zadevi je predložitveno sodišče navedlo nekaj podrobnosti v zvezi s prvotno odločbo ISPA.[70] Vendar Sodišče nima tako rekoč nikakršnih informacij o tem, kaj se je zgodilo po reviziji finančnega memoranduma, do katere je prišlo z odločbo Komisije z dne 27. decembra 2004, in to poleg dejstva, da je revidirani končni datum projekt izgradnje postal 31. december 2008. V skladu s členom D(3) Priloge II k Uredbi št. 1164/94 bi moralo biti finančno poročilo predano Komisiji najpozneje do 30. junija 2010 (v okviru roka 18 mesecev iz člena D(3) Priloge II k Uredbi št. 1164/94). Predložitveno sodišče mora preveriti, kdaj so morala biti dokončno izvršena plačila agencije. V predložitveni odločbi ni o tem nobenih podatkov. Prav tako Sodišču ni znano, ali je bila podana ustrezna vloga za plačilo – če ni bila, se ne bi uporabilo obdobje dveh mesecev, zaradi česar bi bil rok 31. avgust 2010. V tem primeru je treba izračunu dodati triletno obdobje iz člena G(3) Priloge II k tej uredbi, da bi se Komisiji omogočila izpolnitev dolžnosti opravljanja preverjanj in ugotovitve, ali je treba naložiti finančne popravke.

121. Iz tega je razvidno, da bi zastaralni rok potekel najprej 31. avgusta 2013, če je bila podana ustrezna vloga za plačilo. Če take vloge ni bilo, bi potekel dva meseca prej (30. junija 2013). V vsakem primeru – tudi če datum, do katerega je morala agenciji dokončno izvršiti plačila, ni bil poznejši od 31. decembra 2008 – pa bi izpodbijani z dne 29. marca 2013 padli v okvir zastaralnega roka.

122. Ni jasno, ali so litovski organi in Komisija sklenili dogovor, ki je omogočil precej poznejšo predložitev obvezne dokumentacije, kot je končni datum 31. december 2008, določen v spremenjenem finančnem memorandumu.[71] Prav tako ni jasno, če je tako, ali bi bil tak dogovor skladen z Uredbo št. 1164/94. Komisija ni preklicala plačila preostanka, ker naj ne bi bilo predloženo končno poročilo, v skladu s členom D(3) Priloge II k tej uredbi. Prav tako ni uporabila mehanizma finančnih popravkov. Predložitveno sodišče mora ugotoviti in preveriti podrobne dogovore med Komisijo in litovskimi organi o končanju spornega projekta.

123. Zato menim, da je treba 30. junij 2013 šteti za prvi datum, na katerega je bilo mogoče končati projekt, in da so bili torej izpodbijani sklepi sprejeti v okviru zastaralnega roka iz člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 2988/95, dejansko stanje v zvezi s tem pa mora preveriti predložitveno sodišče.

124. Da bi se ugotovil potek zastaralnega roka za namene člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 v primeru večletnega programa, ki se nanaša na projekt nekdanjega instrumenta ISPA, za katerega veljajo določbe Priloge II k Uredbi št. 1164/94, je torej treba ugotoviti: (i) ali so pristojni nacionalni organi zadevne države članice Komisiji predložili ustrezno vlogo za plačilo v okviru člena D(5); (ii) končni datum za končanje del in izvršitev plačil, kot je naveden v odločbi Komisije o dodelitvi pomoči in spremljajočem finančnem memorandumu; (iii) ali je bilo Komisiji predano končno poročilo, ki se zahteva na podlagi člena D(2)(d); (iv) ali je poteklo dvomesečno obdobje iz člena D(5), in (v) ali je poteklo triletno obdobje (če ni bilo določeno drugače na podlagi člena G(3)) po tem, ko je Komisija plačala preostanek v zvezi s projektom. V skladu s tem mora za projekt, kot je razvoj sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje v Litvi, predložitveno sodišče ugotoviti te elemente in ob upoštevanju svojih ugotovitev odločiti, ali se je večletni program, ki se nanaša na ta projekt, končal 30. junija 2013 ali na poznejši datum.

70 — Glej točke od 42 do 44.

71 — Predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navaja, da je ministrstvo za finance 14. julija 2014 Komisiji predstavilo posodobljeno državno revizijsko poročilo skupaj s posodobljeno izjavo o dokončanju.

## Sklep

125. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) odgovoriti:

1. Če je bila finančna pomoč Skupnosti odobrena na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1267/1999 z dne 21. junija 1999 o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju za projekt:

   — ki pomeni upravičen ukrep za namene člena 2(2) te uredbe;

   — ki je bil vzpostavljen v skladu z odločbo Komisije in s finančnim memorandumom, o katerih so se dogovorili Komisija in pristojni organi zadevne države članice, in

   — ki je bil izveden v obdobju vsaj dveh let,

spada tak projekt v pojem večletnega programa za namene člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. Zato tak projekt – pri čemer mora predložitveno sodišče preveriti, ali projekt, kakršen je razvoj sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje v Litvi, izpolnjuje te pogoje – lahko pomeni večletni program na podlagi Uredbe št. 2988/95.

2. Da bi se ugotovil potek zastaralnega roka za namene člena 3(1) Uredbe št. 2988/95 v primeru večletnega programa, ki se nanaša na projekt nekdanjega instrumenta ISPA, za katerega veljajo določbe Priloge II k Uredbi Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada, mora predložitveno sodišče ugotoviti:

   — ali so pristojni nacionalni organi zadevne države članice Komisiji predložili ustrezno vlogo za plačilo v okviru člena D(5);

   — končni datum za končanje del in izvršitev plačil, kot je naveden v odločbi Komisije o dodelitvi pomoči in spremljajočem finančnem memorandumu;

   — ali je bilo Komisiji predano končno poročilo, ki se zahteva na podlagi člena D(2)(d);

   — ali je poteklo dvomesečno obdobje iz člena D(5) in

   — ali je poteklo triletno obdobje (če ni bilo določeno drugače na podlagi člena G(3)) po tem, ko je Komisija plačala preostanek v zvezi s projektom.

Tako mora za projekt, kot je razvoj sistema za ravnanje z odpadki za Alytuško okrožje v Litvi, predložitveno sodišče ugotoviti te elemente in ob upoštevanju svojih ugotovitev odločiti, ali se je večletni program, ki se nanaša na ta projekt, končal 30. junija 2013 ali na poznejši datum.