SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. junija 2007*

V zadevi C-158/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) z odločbo z dne 16. marca 2006, ki je prispela na Sodišče 23. marca 2006, v postopku

Stichting ROM-projecten

proti

Staatssecretaris van Economische Zaken,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Schintgen, predsednik petega senata v funkciji predsednika prvega senata, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič (poročevalec) in E. Levits, sodniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 1. februarja 2007,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Stichting ROM-projecten J. Roeleveld, odvetnik,

— za nizozemsko vlado C. ten Dam, zastopnica,

— za Komisijo Evropskih skupnosti L. Flynn in A. Weimar, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. marca 2007

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 Odločbe Komisije C(95) 1753 z dne 16. oktobra 1995 o dodelitvi finančne pomoči Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS) za operativni program v okviru pobude Skupnosti MSP v korist območij, upravičenih na podlagi ciljev 1 in 2 na Nizozemskem (v nadaljevanju: odločba o dodelitvi) in člena 249 ES.

2 Ta predlog je bil predložen v okviru spora med nizozemsko ustanovo Stichting ROM-projecten (v nadaljevanju: ROM-projecten) in Staatssecretaris van Economische Zaken (državni sekretar za gospodarske zadeve, v nadaljevanju: državni sekretar) o ukinitvi in povračilu finančne pomoči, dodeljene v okviru pobude Skupnosti v korist malih in srednjih podjetji.

Pravni okvir

3 Komisija Evropskih skupnosti je 1. julija 1994 objavila sporočilo državam članicam o določitvi smernic za operativne programe ali globalna nepovratna sredstva, ki naj jih države članice predlagajo v okviru Pobude Skupnosti za prilagajanje malih in srednjih podjetij enotnemu trgu (UL C 180, str. 10).

4 V odločbi o dodelitvi je določeno:

„*Člen 1*

MSP operativni program za Nizozemsko, sprejet za obdobje od 30. novembra 1994 do 31. decembra 1999 in določen v prilogah, ki zajema povezan sklop večletnih ukrepov v okviru pobude Skupnosti MSP v korist območij, upravičenih na podlagi ciljev 1 in 2 na Nizozemskem, se odobri.

[...]

Člen 6

Pomoč Skupnosti zajema izdatke za dejavnosti, izvedene v okviru tega programa, ki so v zadevni državi članici predmet pravno zavezujočih obveznosti in za katere so bila potrebna finančna sredstva posebej dodeljena najpozneje do 31. decembra 1999. Zadnji datum za upoštevanje izdatkov za te dejavnosti je 31. december 2001.

[...]

Člen 9

Ta odločba je naslovljena na Kraljevino Nizozemsko."

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

5 ROM-projecten je z dopisom z dne 31. avgusta 1999 zaprosila državnega sekretarja za dodelitev subvencije v okviru operativnega programa MSP za Nizozemsko za projekt z naslovom „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences" (potrdilo o poznavanju medicinske tehnologije in znanosti o življenju).

6 Z odločbo z dne 29. decembra 1999 je državni sekretar v okviru navedenega programa dodelil ROM-projecten subvencijo v višini, ki ne presega 200.000 NLG. Eden od postavljenih pogojev je bil, da je treba navedeni projekt izvesti do 31. decembra 2000 in da stroški, ki so nastali pred 1. januarjem 2000 in po 31. decembru istega leta, niso upravičeni do subvencije.

7 Na prošnjo ROM-projecten ji je državni sekretar nakazal v letih 2000 in 2001 predujem v višini 80.000 NLG.

8 Z odločbo z dne 11. julija 2002 je državni sekretar obvestil ROM-projecten, da ni izpolnila pogoja, ki ga je postavila Komisija v členu 6 odločbe o dodelitvi, da mora upravičenec do subvencije prevzeti obveznosti pred 31. decembrom 1999 (v nadaljevanju: časovni pogoj). Vprašanje, ali je treba zato subvencijo določiti na nič, je državni sekretar zastavil Komisiji, njene službe pa so podale neuraden negativen odgovor. Med čakanjem na uradno potrditev stališča Komisije je državni sekretar določil višino pomoči na 69.788 NLG s splošnim pridržkom. Od ROM-projecten je zahteval povračilo zneska 90.212 NLG.

9 Z odločbo z dne 27. februarja 2003 je državni sekretar določil subvencijo na nič in hkrati od ROM-projecten zahteval povračilo zneska 69.788 NLG, ker je Komisija menila, da bi moral upravičenec do subvencije prevzeti obveznosti najpozneje do 31. decembra 1999.

10 Z odločbo z dne 26. maja 2003 je državni sekretar zavrnil ugovore zoper odločbi z dne 11. julija 2002 in 27. februarja 2003.

11 S sodbo z dne 23. januarja 2004 je Rechtbank te Roermond razveljavilo odločbo z dne 26. maja 2003. Državnemu sekretarju je naložilo, naj sprejme novo odločbo v zvezi z ugovorom, ki mu je bil predložen.

12 Z odločbo z dne 16. avgusta 2004 je državni sekretar določil znesek subvencije na nič in zahteval povračilo 72.604,84 eura, ker ROM-projecten ni zadostila časovnemu pogoju.

13 College van Beroep voor het bedrijfsleven, pri katerem je ROM-projecten vložila pritožbo zoper to odločbo, se sprašuje, ali je državni sekretar lahko dejstvo, da ROM-projecten ni izpolnila tega pogoja, štel njej v škodo. V zvezi s tem opozarja, da je v nizozemskem pravu tak pogoj mogoče šteti v škodo upravičenca do subvencije le, če je bil o njem vnaprej obveščen. To pravilo izhaja iz načela pravne varnosti in nizozemske zakonodaje. V obravnavanem primeru omenjeni pogoj ni naveden niti v odločbi državnega sekretarja z dne 29. decembra 1999 niti v pogojih, ki so ji priloženi. Prav tako ni omenjen v obrazcu za prijavo za subvencijo in v navodilih, ki so mu priloženi.

14 Predložitveno sodišče iz tega sklepa, da se z vidika zgolj nizozemskega prava časovni pogoj ne more uveljavljati v škodo ROM-projecten. Vendar se sprašuje, ali se ta časovni pogoj lahko uveljavlja v škodo ROM-projecten na podlagi prava Skupnosti.

15 V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je člen 6 odločbe [o dodelitvi] brezpogojen in dovolj natančen, da se lahko neposredno uporabi v nacionalnem pravnem redu?

2. V primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje:

Ali je treba člen 249 ES razlagati tako, da člen 6 zgoraj navedene odločbe posameznikom kot končnim upravičencem neposredno nalaga, naj se pravno zavezujoče obvežejo in naj posebej razdelijo potrebna finančna sredstva najpozneje do 31. decembra 1999?

3. V primeru pritrdilnega odgovora na drugo vprašanje:

Ali [obveznost držav članic, da sprejmejo ukrepe, potrebne za povrnitev sredstev, ki so bila izgubljena zaradi nepravilnosti,] glede na načela prava Skupnosti državam članicam pušča prosto presojo, ki jim omogoča, da se odpovejo povračilu zaradi kršitve predpisa, če upravičenec subvencije tega določila ni poznal in če mu tega nepoznavanja tudi ni mogoče očitati?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

16 V okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 234 ES, je naloga Sodišča, da poda predložitvenemu sodišču uporaben

odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika lahko, odvisno od primera, Sodišče preoblikuje vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 23. marca 2006 v zadevi FCE Bank, C-210/04, ZOdl., str. I-2803, točka 21, in navedena sodna praksa).

17 V obravnavanem primeru je predložitveno sodišče postavilo tretje vprašanje podredno, namreč pod pogojem, da sta predhodno obravnavani prvo in drugo vprašanje in da se nanju odgovori pritrdilno.

18 Ugotoviti je treba, da je tudi tretje vprašanje mogoče obravnavati samostojno in da bi pritrdilen odgovor na to vprašanje imel za posledico odvečnost prvih dveh vprašanj. Če se domneva, da je treba pogoje za dodelitev finančne pomoči, med katere spada časovni pogoj, v vsakem primeru šteti, kot da ne škodujejo končnemu upravičencu, ker mu niso bili sporočeni, pravzaprav ne bi bilo treba ugotavljati, ali je omenjeni časovni pogoj brezpogojen in dovolj natančen ter ali lahko omenjenemu upravičencu neposredno nalaga obveznosti.

19 Torej je primerno najprej obravnavati tretje vprašanje in ga preoblikovati tako:

„Ali pravo Skupnosti, kadar so pogoji dodelitve finančne pomoči, ki jo Skupnost podeli državi članici, določeni v odločbi o dodelitvi, vendar niso bili objavljeni in jih država članica ni sporočila končnemu upravičencu do pomoči, nasprotuje uporabi načela pravne varnosti, da se izključi obveznost omenjenega upravičenca, da povrne neupravičeno izplačane zneske?“

Tretje vprašanje

Stališča, predložena Sodišču

20 ROM-projecten navaja, da ni bila seznanjena s členom 6 odločbe o dodelitvi in da se ji to nepoznavanje ne bi smelo očitati. Načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti zato nasprotujeta povračilu denarne pomoči, ki jo je prejela. Pravo Skupnosti pravzaprav ne nasprotuje uporabi omenjenih načel za izključitev takega povračila, če se upošteva interes Skupnosti in se ugotovi dobrovernost upravičenca.

21 Nizozemska vlada navaja, da morajo posamezniki poznati pravo Skupnosti in da mora biti njegova uporaba zanje predvidljiva. Iz tega sledi, da se časovni pogoj ne more uveljaviti v škodo ROM-projecten, ker o njem ni bila obveščena.

22 Tudi Komisija meni, da se časovni pogoj ne sme uveljaviti v škodo ROM-projecten. S tem ko je predložitveno sodišče ugotovilo, da ROM-projecten ni bila obveščena o tem pogoju in da ji tega nepoznavanja ni mogoče očitati, naj načelo pravne varnosti ne bi nasprotovalo, da se omenjeni pogoj uporabi v škodo ROM-projecten.

Odgovor Sodišča

23 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo Sodišča v sporih o zahtevkih za povračilo sredstev, ki so bila po pravu Skupnosti nepravilno izplačana, če ni predpisov prava

Skupnosti, odločiti nacionalna sodišča ter pri tem uporabiti svoje nacionalno pravo, ki pa je podvrženo omejitvam prava Skupnosti, kar izhaja iz tega, da pravila in postopki, ki jih predpisuje domače pravo, ne smejo imeti učinka, ki bi dejansko onemogočil ali znatno otežil izterjavo neupravičeno izplačane pomoči, in da mora biti nacionalno pravo uporabljeno na način, ki ni diskriminatoren v primerjavi s postopki, po katerih se odloča o podobnih nacionalnih sporih (sodbe z dne 21. septembra 1983 v zadevi Deutsche Milchkontor in drugi, od 205/82 do 215/82, Recueil, str. 2633, točka 19; z dne 12. maja 1998 v zadevi Steff-Houlberg Export in drugi, C-366/95, Recueil, str. I-2661, točka 15, in z dne 19. septembra 2002 v zadevi Huber, C-336/00, Recueil, str. I-7699, točka 55).

24 Torej se ne bi štelo, da je v nasprotju s pravom Skupnosti, če nacionalno pravo na področju preklica upravnih ukrepov in povračila finančnih prejemkov, ki so jo javnih organi neupravičeno izplačali, upošteva načelo pravne varnosti skupaj z načelom zakonitosti, ker je prvo načelo del pravnega reda Skupnosti (zgoraj navedena sodba Deutsche Milchkontor in drugi, točka 30; sodba z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Flemmer in drugi, od C-80/99 do C-82/99, Recueil, str. I-7211, točka 60, in zgoraj navedena sodba Huber, točka 56).

25 Načelo pravne varnosti zlasti zahteva, naj Skupnostna ureditev omogoči osebam, na katere se nanaša, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga (sodbe z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji, C-209/96, Recueil, str. I-5655, točka 35; z dne 20. maja 2003 v zadevi Consorzio del Prosciutto di Parma in Salumificio S. Rita, C-108/01, Recueil, str. I-5121, točka 89, in z dne 21. februarja 2006 v zadevi Halifax in drugi, C-255/02, ZOdl., str. I-1609, točka 72). Upravičenci se morajo namreč nedvoumno seznaniti s svojimi pravicami in obveznostmi ter v skladu z njimi ukrepati (sodbi z dne 13. februarja 1996 v zadevi Van Es Douane Agenten, C-143/93, Recueil, str. I-431, točka 27, in z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, ZOdl., str. I-10211, točka 79).

26 Navedena zahteva po pravni varnosti je še posebej nujna v primeru predpisov, ki bi lahko imeli finančne posledice (sodba z dne 16. marca 2006 v zadevi Emsland-Stärke, C-94/05, ZOdl., str. I-2619, točka 43, in zgoraj navedena sodba Koninklijke Coöperatie Cosun, točka 79).

27 Najprej, kot izhaja iz člena 9 odločbe o dodelitvi, je v obravnavanem primeru ta odločba naslovljena le na Kraljevino Nizozemsko. Vendar nizozemski organi ROM-projecten niso seznanili s časovnim pogojem, določenim v njej, kljub dejstvu, da omenjena odločba ni bila objavljena in da je bila znana zgolj njim.

28 Poleg tega je državni sekretar s tem, ko je ROM-projecten z odločbo o dodelitvi podelil subvencijo 29. decembra 1999, kar je le dva dni pred iztekom roka, določenega v členu 6 te odločbe, ne da bi bila ROM-projecten obveščena o tem roku, ustvaril okoliščine, ki so skoraj nujno privedle do nespoštovanja pogojev dodelitve.

29 Ugotoviti je treba, da v takšnih okoliščinah končni upravičenec finančne pomoči Skupnosti ne more biti nedvoumno seznanjen s svojimi pravicami in obveznostmi ter v skladu z njimi ukrepati.

30 Tako kot ROM-projecten tudi nizozemska vlada in Komisija trdita, da v takšnih okoliščinah, ki jih zaznamuje dejstvo, da končni upravičenec ni seznanjen s pogoji, določenimi v odločbi o dodelitvi, načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da se na te pogoje sklicuje v škodo končnega upravičenca.

31 Vendar pa lahko omenjeni upravičenec izpodbija ukinitev in povračilo le pod pogojem, da je bil v dobri veri v zvezi s pravilnostjo uporabe finančne pomoči. Nacionalno sodišče mora ugotoviti, ali je bil ta pogoj izpolnjen (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1998 v zadevi Oelmühle in Schmidt Söhne, C-298/96, Recueil, str. I-4767, točka 29, in zgoraj navedeno sodbo Huber, točka 58).

32 Nazadnje je treba opozoriti, da kadar načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da mora upravičenec do finančne pomoči to pomoč Skupnosti povrniti, se mora vseeno upoštevati interes Skupnosti za povračilo te pomoči (zgoraj navedena sodba Huber, točka 57).

33 V okoliščinah, kot so te v sporu o glavni stvari, kjer je vzrok za upravičenčevo nepovrnitev pomoči malomarnost nacionalnih organov, iz načela sodelovanja iz člena 10 ES sledi, da je lahko zadevna država članica finančno odgovorna za neizterjane zneske, da se zagotovi učinek pravice Skupnosti do povračila zneska pomoči.

34 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da kadar so pogoji za pridobitev finančne pomoči, ki jo Skupnost podeli državi članici, določeni v odločbi o dodelitvi, vendar niso bili niti objavljeni niti jih ni država članica sporočila končnemu upravičencu do pomoči, pravo Skupnosti ne nasprotuje uporabi načela pravne varnosti, da se izključi obveznost tega upravičenca, da povrne neupravičeno izplačane zneske, pod pogojem, da se ugotovi dobra vera omenjenega upravičenca. V takem primeru je lahko zadevna država članica finančno odgovorna za neizterjane zneske, da se zagotovi učinek pravice Skupnosti do povračila zneska pomoči.

Prvo in drugo vprašanje

35 Glede na odgovor na tretje vprašanje ni več treba odgovoriti na vprašanje, ali je časovni pogoj brezpogojen in dovolj natančen, da se lahko neposredno uporabi v nacionalnem pravnem redu, niti na vprašanje, ali lahko omenjeni pogoj neposredno nalaga obveznosti končnemu upravičencu do finančne pomoči.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Kadar so pogoji za pridobitev finančne pomoči, ki jo Skupnost podeli državi članici, določeni v odločbi o dodelitvi, vendar niso bili niti objavljeni niti jih ni država članica sporočila končnemu upravičencu do pomoči, pravo Skupnosti ne nasprotuje uporabi načela pravne varnosti, da se izključi obveznost tega upravičenca, da povrne neupravičeno izplačane zneske, pod pogojem, da se ugotovi dobra vera omenjenega upravičenca. V takem primeru je lahko zadevna država članica finančno odgovorna za neizterjane zneske, da se zagotovi učinek pravice Skupnosti do povračila zneska pomoči.

Podpisi