WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 marca 2007 r. *

W sprawie C-289/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rovaniemen hallinto-oikeus (Finlandia) postanowieniem z dnia 15 lipca 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 lipca 2005 r., w postępowaniu:

Länsstyrelsen i Norrbottens län

przeciwko

Lapin liitto,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Lenaerts, E. Juhász, J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca) i K. Schiemann, sędziowie,

* Język postępowania: fiński.

rzecznik generalny: L.A. Geelhoed,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Länsstyrelsen i Norrbottens län przez P.-O. Erikssona i L. Anttilę, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu fińskiego przez E. Bygglin, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez P. Aaltę i L. Flynna, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 września 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych (Dz.U. L 193, str. 39), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. (Dz.U. L 72, str. 66, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1685/2000").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Länsstyrelsen i Norrbottens län [organ administracji prowincji Norrbotten (Szwecja), zwanym dalej „administracją prowincji"] a Lapin liitto [rada regionalna Laponii (Finlandia)] w przedmiocie wniosku administracji prowincji o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów pomocy technicznej programu Interreg III A Nord (zwanego dalej „programem"), współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), dotyczącego lat 2001 i 2002.

Ramy prawne

3 Artykuł 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy struktural-

nych (Dz.U. L 161, str. 1) stanowi:

„[…] Płatności okresowe i płatności salda końcowego dotyczą wydatków faktycznie poniesionych, które muszą być powiązane z płatnościami dokonanymi przez bezpośrednich beneficjentów, potwierdzonych przez pokwitowane faktury lub dokumenty rachunkowe o takiej samej wartości dowodowej".

4 Załącznik do rozporządzenia nr 1685/2000 w pierwotnej wersji, zatytułowany „Zasady kwalifikowania wydatków", stanowi:

„Zasada nr 1: wydatki rzeczywiście ponoszone

1. Płatności ponoszone przez końcowych beneficjantów

1.1. Płatności poczynione przez końcowych beneficjentów w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 […] dokonywane są w postaci gotówkowej z uwzględnieniem wyjątków określonych w pakt 1.4.

[…].

1.4. Zgodnie z warunkami określonymi w ppkt 1.5–1.7 amortyzacja, wkład rzeczowy i koszty ogólne mogą również kształtować część płatności określonych w ppkt 1.1. Jednakże współfinansowanie działań przez fundusze strukturalne nie powinno przekraczać całkowitych wydatków kwalifikowanych, z wyłączeniem wkładu rzeczowego, po zakończeniu operacji.

[…]

1.7. Koszty ogólne są wydatkami kwalifikowanymi, pod warunkiem że oparte są na faktycznych kosztach, które odnoszą się do wprowadzania w życie działań współfinansowanych przez fundusze strukturalne oraz są przeznaczone pro rata [zostały przypisane proporcjonalnie] do działań zgodnie z należycie uzasadnioną, rzetelną i bezstronną metodologią.

[…]

1.9. Państwa członkowskie mogą stosować bardziej restrykcyjne przepisy krajowe określające wydatki kwalifikowane dotyczące ppkt 1.5–1.7.

2. Dowody wydatków

Co do zasady płatności końcowego beneficjenta powinny być potwierdzone otrzymaną fakturą. Jeśli nie jest to możliwe, płatności potwierdza się dokumentami rachunkowymi o równoważnej wartości dowodowej.

[…]".

5 Zgodnie z art. 2 i 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 448/2004 ppkt 1.4, 1.7 i 1.9 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 w pierwotnym brzmieniu uzyskały z dniem 5 sierpnia 2000 r. nową numerację, odpowiednio, ppkt 1.5, 1.8 i 1.10 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000.

6 Artykuł 19 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 63, str. 21) stanowi:

„W przypadku form pomocy obejmujących beneficjentów z wielu państw członkowskich, zainteresowane państwa członkowskie podejmują między sobą niezbędne wspólne ustalenia w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami, z uwzględnieniem prawa krajowego, oraz powiadamiają Komisję o przyjętych ustaleniach. Komisja i zainteresowane państwa członkowskie dostarczają sobie wzajemnie wszelką niezbędną pomoc administracyjną".

7 Na podstawie wyżej wymienionego art. 19 rozporządzenia nr 438/2001 Republika Filandii i Królestwo Szwecji podpisały w dniach 24 i 31 października 2002 r. „Memorandum of understanding on the implementation of the Community Initiative programme INTERREG IIIA North".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

8 Pismem, które wpłynęło do Lapin liitto w dniu 30 października 2002 r., administracja prowincji złożyła wniosek o udzielenie pomocy finansowej na pokrycie kosztów pomocy technicznej programu w wysokości 95 880,72 SEK za 2001 r. Uzyskana kwota pomocy była wynikiem zastosowania do wydatków na wynagrodzenia z tytułu pomocy technicznej tego programu odsetka obliczonego na podstawie stosunku kosztów ogólnych poniesionych przez administrację zarządzającą programem (wydatki na wynagrodzenia i inne koszty poniesione z tytułu jej działalności o charakterze horyzontalnym, w tym koszty dotyczące wspomnianego programu) do wydatków na wynagrodzenia wynikające z jej normalnej działalności, które odpowiadały różnicy pomiędzy całkowitymi wydatkami na wynagrodzenia wypłacane z tego tytułu a wyżej wymienionymi wydatkami na wynagrodzenia.

9 Decyzją z dnia 20 lutego 2003 r. Lapin liitto oddaliła wniosek. W jej opinii dokonane wypłaty winny były zostać potwierdzone przez rachunki i faktury lub inne dokumenty rachunkowe o takiej samej wartości dowodowej. Koszty winny były opierać się na faktycznych kosztach, podczas gdy koszty sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, obliczone w oparciu o odsetki, nie zostały przeznaczone na realizację programu zgodnie z należycie uzasadnioną rzetelną i bezstronną metodą, w rozumieniu ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000.

10 Z orzeczenia sądu krajowego wynika ponadto, że w dniu 26 września 2003 r. do Lapin liitto wpłynął wniosek administracji prowincji o ponowne przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów programu za lata 2001 i 2002, odpowiednio, kwoty 56 854 SEK i 186 982 SEK. Koszty te dotyczyły kosztów ogólnych w zakresie informatyki, zarządzania personelem, korespondencji, zarządzania budżetem i lokali.

11 Decyzją z dnia 24 listopada 2003 r. Lapin liitto odrzuciła ten wniosek w zakresie całości kosztów z zakresu informatyki, zarządzania personelem, korespondencji i zarządzania budżetem, ponieważ nawet po wystosowaniu wniosku o uszczegółowienie, datowanego na 2 października 2003 r., administracja prowincji nie dostarczyła wyjaśnień opartych na wykazie godzin pracy pracowników ani wyjaśnień dotyczących związku innych kosztów z programem.

12 Lapin liitto twierdzi, że nie dostarczono również wyjaśnień w przedmiocie powierzchni biurowej zajmowanej przez osoby uczestniczące w realizacji programu w celu obliczenia kosztów lokalowych. Z tego względu przy obliczaniu kosztu powierzchni biurowej oparła się ona na powierzchni 15 m^2 na biuro zamiast 20 m^2, figurujących we wniosku. W konsekwencji Lapin liitto wypłaciła tytułem kosztów lokali zajmowanych przez uczestników programu w latach 2001 i 2002, odpowiednio, 6558,98 SEK i 22 203,30 SEK.

13 W odwołaniu wniesionym przeciw decyzji odmownej z dnia 24 listopada 2003 r. administracja prowincji podniosła, że w następstwie spotkania z Lapin liitto i ministrem spraw wewnętrznych korzystała ona z nowego modelu obliczenio-

wego, zgodnie z którym koszty (koszty ogólne), których zwrotu żądano, były oparte na zaksięgowanych kosztach faktycznych przypisanych proporcjonalnie, zgodnie z rzetelną i należycie uzasadnioną metodą, w stosunku do rocznego kosztu pracy.

14 Odwołanie to zostało oddalone decyzją z dnia 6 lutego 2004 r., ponieważ administracja prowincji użyła rocznego kosztu usług informatycznych, innych usług i pracy świadczonej przez osoby zatrudnione, jako podstawy obliczeń kwalifikowanych kosztów ogólnych, które podzieliła według średniej liczby zatrudnionych w administracji odpowiedzialnej za realizację programu w trakcie spornego roku. Koszt usługi w skali miesiąca był w odniesieniu do wszystkich jednakowy. W drugim wniosku o dofinansowanie koszty zostały przeznaczone proporcjonalnie do czasu pracy świadczonej przez każdą osobę. Tym samym ustalenie kosztów wynikających z realizacji tego programu nie było możliwe. Co do części wnioskowanej kwoty odpowiadającej wydatkom na wynagrodzenia w zakresie, w jakim nie były one przyporządkowane konkretnym pracownikom zgodnie z wykazem godzin pracy, nie mogły być one uwzględnione jako koszty pomocy technicznej wspomnianego programu.

15 Sąd krajowy, do którego wpłynęła skarga administracji prowincji zmierzająca do uzyskania wypłaty spornych kosztów, precyzuje, że we wniosku administracja ta rozłożyła wspomniane koszty pomocy technicznej proporcjonalnie do średniego rocznego stanu zatrudnienia w całej administracji, której sprawa dotyczy w ten sposób, że było możliwe obliczenie części kosztów przypadającej w skali roku i miesiąca na każdą osobę. Użycie tej metody obliczeń opartej na średniej pozwoliło na przeznaczenie wyżej wspomnianych kosztów jako kosztów projektu adekwatnie do czasu pracy świadczonej przez każdą konkretną osobę zaangażowaną w jego realizację.

16 Lapin liitto twierdzi, że administracja prowincji nie wskazała w wystarczająco precyzyjny sposób, jaka cześć kosztów programu została przeznaczona na pomoc techniczną. Jeśli chodzi o wynagrodzenia, aby dokonać zwrotu kosztów wspomnianego programu zgodnie z rozporządzeniem nr 1685/2000, Lapin liitto wymaga przedstawienia wykazu godzin pracy świadczonej dziennie przez każdą osobę pracującą w niepełnym wymiarze godzin przy realizacji programu.

17 W tych okolicznościach Rovaniemen hallinto-oikeus postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o wykładnię ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia Komisji nr 1685/2000.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

18 W pytaniu sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 należy interpretować w ten sposób, że metoda obliczania kosztów ogólnych jako wydatków kwalifikowanych w ramach projektu współfinasowanego z funduszy strukturalnych jest sprzeczna z tym podpunktem, z tego tylko powodu, że opiera się na odsetku lub na proporcjonalnej części, w szczególności wydatków na wynagrodzenia lub kosztu związanego z czasem pracy.

19 Zgodnie z tym przepisem koszty ogólne stanowią wydatki kwalifikowane, pod warunkiem że są oparte na faktycznych kosztach, które odnoszą się do działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych, oraz są przypisane proporcjonalnie do działań zgodnie z bezstronną i należycie uzasadnioną metodą.

20 Nawet jeżeli brzmienie tego przepisu w fińskiej wersji językowej nie wspomniana, że koszty winny być przypisane „pro rata" do działania, okoliczność ta jest bez znaczenia, ponieważ z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przepisy wspólnotowe powinny być interpretowane i stosowane w sposób jednolity, z uwzględnieniem wersji we wszystkich językach Wspólnoty, oraz że w tym przypadku wszystkie wersje językowe poza fińską formułują wyraźnie wymóg przeznaczenia kosztów ogólnych pro rata lub proporcjonalnie do danych działań (zob. analogicznie w szczególności wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-219/95 P Ferriere Nord przeciwko Komisji, Rec. str. I-4411, pkt 15).

21 Zgodnie z ppkt 1.10 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 państwa członkowskie mogą stosować bardziej restrykcyjne przepisy krajowe określające wydatki kwalifikowane na podstawie ppkt 1.7–1.8 tej zasady.

22 Bez uszczerbku dla przepisów krajowych formułujących bardziej restrykcyjne warunki, koszty poniesione przez końcowych beneficjentów stanowią w konsekwencji wydatki kwalifikowane, jeżeli zgodnie z ppkt 1.8 wspomnianej zasady nr 1 koszty te odpowiadają trzem warunkom, mianowicie oparte są na faktycznych kosztach, odnoszą się do wprowadzania w życie działań współfinansowanych przez fundusze strukturalne oraz są przypisane proporcjonalnie do działań zgodnie z metodą należycie uzasadnioną, rzetelną i bezstronną.

23 Co do pierwszego z warunków, jakie muszą spełniać wydatki, wystarczy podnieść zgodnie ze wskazaniem Komisji, że koszty, które zostały rzeczywiście poniesione

przez końcowych beneficjentów oraz potwierdzone przez pokwitowane faktury lub dokumenty rachunkowe o takiej samej wartości dowodowej, w rozumieniu art. 32 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 1260/1999, opierają się na faktycznych kosztach.

24 Odnosząc się do drugiego warunku, jaki muszą spełniać wydatki kwalifikowane, należy podnieść, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999 wydatki odnoszące się do działań kwalifikują się do współfinansowania z funduszy strukturalnych jedynie wówczas, gdy działania te są częścią danej pomocy. W konsekwencji do wydatków kwalifikowanych należą koszty ogólne materiałów i usług potrzebnych końcowym beneficjentom do realizacji działań współfinansowanych z funduszy.

25 W odniesieniu do trzeciego warunku, jaki muszą spełniać wydatki kwalifikowane, którego znaczenie jest sporne między stronami w postępowaniu przed sądem krajowym, należy stwierdzić, że nie ma on na celu narzucenia jednej metody obliczeniowej, lecz pozostawia państwom członkowskim zakres swobodnego uznania w odniesieniu do obliczania wydatków kwalifikowanych. Warunek ten zmierza wyłącznie do tego, by uwzględnienie kosztów ogólnych jako wydatków kwalifikowanych było uwarunkowane od przypisanie tych kosztów „proporcjonalnie do działań zgodnie z należycie uzasadnioną, rzetelną i bezstronną metodologią".

26 W konsekwencji ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 należy interpretować w ten sposób, że metoda obliczania kwalifikowanych kosztów ogólnych opartych na odsetku lub proporcjonalnej części, w szczególności wydatków na wynagrodzenia lub kosztu związanego z czasem pracy, nie jest z nim sprzeczna,

pod warunkiem jednak że końcowy beneficjent jest w stanie wykazać, że koszty te zostały przypisane do projektu zgodnie z metodą, odpowiadającą kryteriom określonym tym przepisem.

27 Należy sprecyzować, jak słusznie zwraca uwagę Komisja, że przypisanie kosztów ogólnych, takich jak w szczególności wydatki na wynagrodzenia, koszty lokalowe oraz z zakresu informatyki, winno w świetle wymienionych wyżej kryteriów uwzględniać stosunek pomiędzy liczbą osób świadczących pracę w ramach realizacji projektu, liczbę godzin pracy przez nich świadczonej lub kwotę wynagrodzenia wypłaconą z tego tytuły oraz średnią liczbę osób zatrudnionych w danej jednostce administracji, średnią liczbę godzin świadczonej pracy lub średnią kwotę wypłaconego wynagrodzenia.

28 W konsekwencji na postawione pytanie należy odpowiedzieć, że metoda obliczania kosztów ogólnych jako wydatków kwalifikowanych w ramach projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych nie jest sprzeczna z ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia nr 1685/2000 z tego tylko powodu, że metoda ta opiera się na odsetku lub na proporcjonalnej części, w szczególności wydatków na wynagrodzenia lub kosztów związanych z czasem pracy.

W przedmiocie kosztów

29 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Metoda obliczania kosztów ogólnych jako wydatków kwalifikowanych w ramach projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych nie jest sprzeczna z ppkt 1.8 zasady nr 1 załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r., z tego tylko powodu, że metoda ta opiera się na odsetku lub na proporcjonalnej części, w szczególności wydatków na wynagrodzenia lub kosztów związanym z czasem pracy.

Podpisy