SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA JÁNA MAZÁKA,
predstavljeni 29. marca 2007[1]

I – Uvod

1. Glavno vprašanje, na katerega je treba odgovoriti v tem primeru, je, ali pravo Skupnosti preprečuje državi članici, da ne izterja povračila finančne pomoči in se pri tem sklicuje na načelo pravne varnosti, če nepravilnost, ki jo je zagrešil upravičenec do te pomoči, v bistvu temelji na določilu Skupnosti, ki mu ni bilo sporočeno niti ni bilo objavljeno.

II – Pravni okvir

2. Odločba Komisije Evropskih skupnosti 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 C(95) 1753), v upoštevnem delu določa:

„*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.

[...]

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

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."

3. Glede na terminologijo, uporabljeno v členu 6 Odločbe C(95) 1753, preglednica št. 3, priložena k Odločbi Komisije z dne 23. aprila 1997, ki spreminja odločbe o odobritvah okvirov pomoči Skupnosti, ki so edini programski dokumenti in pobude Skupnosti, ki zadevajo Nizozemsko (v nadaljevanju: Odločba 97/320/ES),[2] določa:

„‚Pravno zavezujoči dogovori' in ‚potrebne finančne obveznosti' so odločbe, ki so jih sprejeli končni upravičenci za izvedbo primernih ukrepov in razporeditev ustreznih javnih sredstev [...]

Obveznost na ravni držav članic mora vsebovati obveznost, ki ji je zavezan končni upravičenec. Ta obveznost mora biti pravno zavezujoča, spremljati pa jo mora finančna obveznost, to je obveznost zahtevanih javnih sredstev [...]"

III – Postopek v glavni stvari in predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču

A – *Dejansko stanje*

4. Avgusta 1999 je ustanova Stichting ROM-projecten (v nadaljevanju: ROM-projecten)

2 — UL L 146, str. 7.

zaprosila za dodelitev subvencije v okviru operativnega programa pobude MSP za Nizozemsko za projekt z naslovom „Kenniskaart Medische Technologie en Life Science“ (v nadaljevanju: projekt).

5. Z odločbo z dne 29. decembra 1999 je državni sekretar dodelil ROM-projecten subvencijo v višini, ki ne presega 200.000 NLG, kar je 45,45 % vseh upravičenih stroškov za subvencijo v višini 440.000 NLG.

6. Eden od postavljenih pogojev je bil, da je treba projekt izvesti do 31. decembra 2000, in dalje, da stroški, ki so nastali pred 1. januarjem 2000 in po 31. decembru 2000, niso upravičeni do subvencije. Vendar pa je državni sekretar z odločbo z dne 25. februarja 2000 dovolil spremembo datuma projekta s 1. januarja 2000 na 1. november 1999. Poleg tega je z odločbo z dne 12. decembra 2000, na predlog ROM-projecten, do 30. junija 2001 podaljšal rok, v katerem je bilo mogoče priglasiti nastale stroške.

7. Z odločbo z dne 11. julija 2002 je državni sekretar med drugim obvestil ROM-projecten, da ni izpolnila pogoja, ki ga je postavila Komisija, da je bilo treba prevzeti obveznosti pred 31. decembrom 1999 (v nadaljevanju: časovni pogoj). Državni sekretar je Komisiji postavil vprašanje, ali je treba zato subvencijo določiti na nič, službe Komisije pa so podale neuraden negativen odgovor. Med čakanjem na uradno potrditev tega odgovora, je državni sekretar določil višino pomoči na 69.788 NLG s splošnim pridržkom.

8. Z odločbo z dne 27. februarja 2003 je državni sekretar (retroaktivno) določil subvencijo na nič, ker je postalo jasno, da se je Komisija strogo držala časovnega pogoja. Poleg tega je državni sekretar zahteval povračilo preostalih 69.788 NLG.

9. Z odločbo z dne 26. maja 2003 je državni sekretar zavrnil ugovore ROM-projecten zoper odločbi (odločbo z dne 11. julija 2002 in odločbo z dne 27. februarja 2003) kot neutemeljene.

10. V postopku s pritožbo, ki je sledil, je Rechtbank Roermond ugodilo pritožbi in razveljavilo odločbo s 26. maja 2003. Državnemu sekretarju je bilo naloženo, naj sprejme novo odločbo.

11. Ta odločba je bila sprejeta 16. avgusta 2004. V njej je bila odločba, s katero je bil znesek subvencije določen na nič, potrjena, ker ROM-projecten ni zadostila časovnemu pogoju.

12. ROM-projecten je spodbijala odločbo z dne 16. avgusta 2004. College van Beroep voor het bedrijfsleven (Upravno sodišče za trgovino in industrijo) (Nizozemska) se je vprašalo, ali lahko državni sekretar šteje v škodo ROM-projecten dejstvo, da ni zadostila časovnemu pogoju iz člena 6 Odločbe C (95) 1753. Na podlagi takega dejanskega stanja se je College van Beroep voor het bedrijfsleven odločilo, da Sodišču v predhodno odločanje predloži ta vprašanja:

B – *Vprašanja za predhodno odločanje*

„1. Ali je člen 6 Odločbe Komisije z dne 16. oktobra 1995 o prispevkih 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 (C(95) 1753), 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 člen 38(1)(h) Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih glede na načela prava Skupnosti državam članicam pušča prosto presojo, ki jim omogoča, da se odpovejo povračilu zaradi kršitve predpisa, če upravičenec do subvencije tega določila ni poznal in če mu tega nepoznavanja tudi ni mogoče očitati?“

C – *Postopek pred Sodiščem*

13. ROM-projecten in Komisija sta vložili pisna stališča. Nizozemska vlada in Komisija sta na obravnavi 1. februarja 2007 podali ustne navedbe.

IV – Presoja

14. Prvi vprašanji pravzaprav zadevata problem, ali se določba v odločbi Komisije, ki je naslovljena na državo članico, ob pogoju, da je brezpogojna in dovolj natančna (prvo vprašanje), lahko neposredno uporabi za končnega upravičenca (drugo vprašanje), z drugimi besedami, ali lahko država članica šteje v škodo upravičenca tako določilo, tako imenovani „povratni neposredni učinek". Tretje vprašanje se v bistvu nanaša na konflikt med obveznostjo izterjave neupravičeno izplačane pomoči ter načelom pravne varnosti.

15. Vprašanja so postavljena v okviru okoliščin, da je bil znesek podeljene subvencije retroaktivno določen na nič in da je bilo odrejeno povračilo. Razlog za te ukrepe je, da upravičenec ni zadostil časovnemu pogoju, določenemu v členu 6 Odločbe C(95) 1753.

16. Kot izhaja iz predložitvene odločbe, je nesporno, da v tem primeru časovni pogoj, kot je določen v Odločbi C(95) 1753, ni bil vključen v nacionalno odločbo o dodelitvi subvencije ali v pogojih, obveznostih ali določbah, povezanih s tem. Ta pogoj niti ni bil omenjen v prijavnem obrazcu in v dokumentih, povezanih z njim.

17. Poleg tega Odločba C(95) 1753 ni bila objavljena v Uradnem listu.

18. Predložitveno sodišče sklepa, da zadevni upravičenec ni vedel za to določilo in mu, po mnenju tega sodišča, tega nepoznavanja ni mogoče očitati.

19. Ob upoštevanju okoliščin, v katerih je postavljeno to vprašanje, sem mnenja, da je bolje pričeti s tretjim vprašanjem. Po mojem mnenju bo tudi zadostovalo, da se odgovori le na to, malce spremenjeno vprašanje.

20. Dalje opažam, da je sklicevanje na člen 38(1)(h) Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999[3] jedro tretjega vprašanja, medtem ko Komisija v pisnih stališčih meni, da je ustrezen pravni okvir za ta primer tako imenovana uredba o usklajevanju.[4] V zvezi s tem, upoštevajoč člen 52(1) Uredbe št. 1260/1999, se strinjam s Komisijo. A v kontekstu predloženih vprašanj je to le malo pomembno, saj mora država članica, ne glede na to, kateri predpis se uporabi, v primeru nepravilnosti tako ali drugače ukrepati.

21. Kot je razložilo predložitveno sodišče, načelo pravne varnosti v nizozemskem pravu pomeni, da takega pogoja za subvencijo, ki je odplačen, ni mogoče uveljavljati proti upravičencu, če zanj ni vnaprej vedel.

22. Ta pogoj, da mora za to vedeti, izhaja tudi iz nizozemskega Upravnega zakonika (Algemene wet bestuursrecht). Kot je navedlo predložitveno sodišče, člen 4:37 tega zakonika, v povezavi s členom 4:38(2) in (3), zahteva, da mora biti vsaka obveznost, ki izvira iz subvencije, določena v zakonskem predpisu ali v odločbi o dodelitvi subvencije.

23. V skladu s tem zakonikom se subvencija lahko podeli tudi neposredno na podlagi programa, ki ga je sprejela Komisija. V tem primeru se ne zahteva druga pravna podlaga. A časovni pogoj se ne nanaša na kategorijo projektov, v katero spada projekt ROM-projecten.

24. Torej, po samem nizozemskem pravu se časovni pogoj ne sme uveljaviti v škodo upravičenca.

25. Vprašanje je torej, ali obstaja obveznost uveljaviti ta pogoj po pravu Skupnosti, oziroma z drugimi besedami, ali načelo pravne varnosti lahko onemogoči izterjavo denarnih sredstev, o katerih obstaja spor.

3 — Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih (UL L 121, str. 1). Razveljavila je uredbi št. 2052/88 in 4253/88 z učinkom od 1. januarja 2000 (glej njen člen 54).

4 — Uredba Sveta (EGS) št. 4253/88 z dne 19. decembra 1988 o določbah za izvajanje Uredbe (EGS) št. 2052/88 glede usklajevanja dejavnosti različnih strukturnih skladov med seboj in z Evropsko investicijsko banko ter drugimi finančnimi instrumenti (UL L 374, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2082/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, str. 20), zlasti člen 23(1) te uredbe. Navaja se tudi člen 5 Uredbe (ES) št. 1681/94 z dne 11. julija 1994 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizaciji ustreznega informacijskega sistema na tem področju (UL L 178, str. 43), kot je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2035/2005 (UL L 328, str. 8).

26. Ni prvič, da je Sodišče moralo obravnavati vprašanja o zahtevkih za povračilo sredstev, ki so bila po pravu Skupnosti nepravilno izplačana.

27. Prvič, v sporih o zahtevkih za povračilo sredstev, ki so bila po pravu Skupnosti nepravilno izplačana, morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso in 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.[5]

28. Drugič, načelo pravne varnosti je del pravnega reda Skupnosti. V zvezi s tem se sklicujem na sodbo v zadevi Huber[6]. V navedeni zadevi, ki je zadevala nacionalni program pomoči na področju skupne kmetijske politike, ki ga je delno financirala Skupnost, je Sodišče razsodilo, da pravo Skupnosti ne izključuje uporabe načela pravne varnosti z namenom preprečiti izterjavo nepravilno plačanih zneskov, ker je to načelo del pravnega reda Skupnosti.

29. Tretjič, načelo pravne varnosti, ki je temeljno načelo, po pravu Skupnosti pomeni, da morajo pravila zagotavljati osebam, na katere se nanašajo, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalagajo.[7]

30. Kot rečeno, uporaba nacionalnega prava ne sme dejansko onemogočiti ali znatno otežiti izterjave neupravičeno izplačane pomoči. Dalje ga je treba uporabiti na način, ki ni diskriminatoren v primerjavi s postopki, v katerih se odloča o podobnih nacionalnih sporih. To pomeni, da se upošteva tudi interes Skupnosti.[8]

31. Po mojem mnenju sklep, do katerega je prišlo predložitveno sodišče, namreč, da načelo pravne varnosti v nizozemskem pravu preprečuje državnemu sekretarju, da bi uveljavljal časovni pogoj v škodo ROM-projecten, ker upravičenka o tem pogoju ni

5 — Sodba z dne 21. septembra 1983 v združenih zadevah Deutsche Milchkontor in drugi (od 205/82 do 215/82, Recueil, str. 2633, točka 19).

6 — Sodba z dne 19. septembra 2002 v zadevi Huber (C-336/00, Recueil, str. I-7699, točka 56 in tam navedena sodna praksa).

7 — Glej na primer sodbo z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Združeno Kraljestvo proti Komisiji (C-209/96, Recueil, str. I-5655, točka 35).

8 — Glej sodbo Deutsche Milchkontor, navedeno v opombi 5, točka 32.

bila seznanjena in ker se poleg tega od nje ni moglo pričakovati, da bo preverila vsebino odločbe C(95) 1753 na kak drug način, ne škodi ne načelu učinkovitosti ne načelu enakovrednosti.

32. Ker upravičenki sporno določilo ni bilo znano in ker ji tega nepoznavanja ni mogoče očitati, pravo Skupnosti ne izključuje uporabe načela pravne varnosti.

33. Na koncu bi opozoril, da obstaja možnost, da je zadevna država članica finančno odgovorna za neizterjane zneske, če ji je mogoče pripisati nepravilnost.

V – Predlog

34. Zaradi zgoraj navedenih razlogov menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven, odgovoriti:

Pravo Skupnosti ne preprečuje državam članicam, da uporabijo načelo pravne varnosti, da bi se odpovedale izterjavi pomoči zaradi kršitve določila, če zadevni upravičenec do subvencije zanj ni vedel in mu tega nepoznavanja ni mogoče očitati.