ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. MAZÁK
представено на 29 март 2007 година [1]

I – Въведение

1. Основният въпрос, който следва да се разгледа в конкретния случай, е дали общностното право не допуска държавите-членки да се откажат от възстановяването на финансова помощ, като се позоват на принципа на правната сигурност, когато допуснатата от бенефициера съществена нередност произтича от общностна разпоредба, която нито е била съобщена на този бенефициер, нито е била публикувана.

II – Правна уредба

2. Решението на Комисията на Европейските общности от 16 октомври 1995 година относно отпускане на помощ от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и от Европейския социален фонд (ЕСФ) за оперативна програма в рамките на инициативата на Общността за МСП [малки и средни предприятия] в полза на зоните от Нидерландия, които отговарят на критериите по цели 1 и 2 (наричано по-нататък „Решение C (95) 1753“) предвижда в частта си, която е от значение за настоящото производство:

„*Член 1*

Одобрява се оперативна програма МСП Нидерландия, приета за периода от 30 ноември 1994 г. до 31 декември 1999 г. и описана в приложенията, която съдържа съгласуван набор от многогодишни мерки в рамките на инициативата на Общността за МСП в полза на зоните в Нидерландия, които отговарят на критериите по цели 1 и 2.

[...]

1 – Език на оригиналния текст: английски.

Член 6

Помощта от Общността се отнася до разходите, свързани с обхванати от програмата операции, за които са били предприети обвързващи правни действия в съответната държава-членка и за които необходимите финансови средства са били конкретно разпределени най-късно до 31 декември 1999 г. Крайният срок за отчитане на разходите за тези дейности е 31 декември 2001 г.

[...]

Член 9

Адресат на настоящото решение е Кралство Нидерландия." [неофициален превод]

3. Относно терминологията, използвана в член 6 от Решение C(95) 1753, във фиш № 3, приложен към Решение на Комисията от 23 април 1997 година за изменение на решенията за одобрение на рамкови програми за подкрепа от Общността, единни програмни документи и програми за инициативи на Общността, приети по отношение на Нидерландия (наричано по-нататък „Решение 97/320/ЕО)[2], се предвижда, че:

„Обвързващи правни действия" и „разпределяне на необходимите финансови средства" са взетите от крайните бенефициери решения по изпълнение на операциите, които отговарят на критериите, и насочване на съответните публични средства. [...]

Поемането на задължение на ниво държава-членка трябва да съдържа поетото от крайния бенефициер задължение. Това задължение трябва да има правнообвързващ характер и да бъде придружено от финансово разпределяне, т.е. от разпределяне на необходимите публични финансови средства..." [неофициален превод]

III – Главното производство и препращането към Съда

A – *Контекст на спора*

4. През август 1999 г. Stichting ROM-projecten (наричана по-нататък „ROM-

2 – ОВ L 146, 1997 г., стр. 7.

projecten") иска да ѝ бъде отпусната субсидия в рамките на оперативна програма МСП — Инициатива за Нидерландия, по проект със заглавие „Kenniskaart Medische Technologie en Life Science" (наричан по-нататък „проектът").

5. С Решение от 29 декември 1999 г. държавният секретар отпуска на ROM-projecten субсидия с максимален размер 200 000 NLG, или 45,45 % от общия размер на разходите, отговарящи на условията за субсидиране, който е 440 000 NLG.

6. Едно от поставените условия е, че проектът ще бъде изпълнен до 31 декември 2000 г. и че освен това няма да се покриват разходите, направени преди 1 януари 2000 г. и след 31 декември 2000 г. С решение от 25 февруари 2000 г. обаче държавният секретар се съгласява да измести началната дата на проекта от 1 януари 2000 г. на 1 ноември 1999 г. Освен това по молба на ROM-projecten с Решение от 12 декември 2000 г. държавният секретар продължава до 30 юни 2001 г. срока за деклариране на направените разходи.

7. С решение от 11 юли 2002 г. държавният секретар съобщава на ROM-projecten наред с друго, че не е спазила наложеното от Комисията условие, според което задълженията е трябвало да бъдат поети преди 31 декември 1999 г. (наричано по-нататък „условието за срок"). Държавният секретар поставя на Комисията въпрос дали трябва да определи нулева субсидия на това основание, на което нейните служби неофициално дават отрицателен отговор. В очакване на официално потвърждение държавният секретар определя субсидията на 69 788 NLG, като си запазва правото да я промени.

8. С решение от 27 февруари 2003 г. държавният секретар определя (с обратна сила) нулева субсидия, тъй като е станало ясно, че Комисията държи на спазване на условието за срок. Държавният секретар също така изисква връщането на оставащата сума в размер на 69 788 NLG.

9. С решение от 26 май 2003 г. държавният секретар обявява за неоснователни повдигнатите от ROM-projecten възражения срещу двете решения (решенията от 11 юли 2002 г. и от 27 февруари 2003 г.)

10. При последващо обжалване Rechtbank Roermond обявява жалбата за основателна и отменя решението от 26 май 2003 г. Той разпорежда на държавния секретар да вземе ново решение.

11. Това решение е прието на 16 август 2004 г. С него се потвърждава предходното решение, с което се определя нулева субсидия, поради това че ROM-projecten не е изпълнила условието за срок.

12. ROM-projecten обжалва решението от 16 август 2004 г. College van Beroep voor het bedrijfsleven (административен съд в областта на търговията и промишлеността) (Нидерландия) си задава въпроса дали държавният секретар може да противопостави на ROM-projecten факта, че не е спазила условието за срок по член 6 от Решение C(95) 1753. Именно в този контекст College van Beroep voor het bedrijfsleven решава да постави на Съда следните преюдициални въпроси.

Б – *Поставените въпроси*

„1) Представлява ли член 6 от Решение на Комисията от 16 октомври 1995 г. относно отпускане на помощ от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и от Европейския социален фонд (ЕСФ) за оперативна програма в рамките на инициативата на Общността за МСП [малки и средни предприятия] в полза на зоните от Нидерландия, които отговарят на критериите по цели 1 и 2, безусловна и достатъчно ясна разпоредба, която може да се приложи пряко в националния правен ред?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:

Трябва ли член 249 ЕО да се тълкува, в смисъл че член 6 от посоченото погоре решение пряко задължава правния субект, който е краен бенефициер, да предприеме правни действия, които го обвързват, и конкретно да разпредели необходимите финансови средства най-късно до 31 декември 1999 г.?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос:

Разгледан в светлината на принципите на общностното право, член 38, параграф 1, буква з) от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно определянето на общи разпоредби за структурните фондове, оставя ли на държавите-членки свобода на преценка, позволяваща им да не поискат възстановяване на субсидия при нарушение на дадена разпоредба, ако бенефициерът не е знаел за тази разпоредба и не може да носи отговорност за това незнание?“

B – *Производство пред Съда*

13. Писмени становища бяха представени от ROM-projecten и от Комисията. В съдебното заседание от 1 февруари 2007 г. Кралство Нидерландия и Комисията изразиха устни становища.

IV – Съображения

14. Първите два въпроса всъщност се отнасят до това дали ако се предположи, че е безусловна и достатъчно ясна (първи въпрос), разпоредба от решение на Комисията, адресирано до държава-членка, може да се приложи пряко по отношение на крайния бенефициер (втори въпрос), с други думи, дали държава-членка може да противопостави подобна разпоредба на бенефициера, т.нар. „обратно пряко действие“. Третият въпрос се отнася основно до задължението за възстановяване на недължимо платените помощи, доколкото то противоречи на принципа на правната сигурност.

15. Въпросите са повдигнати в контекст, в който с обратно действие е определен нулев размер на отпуснатата субсидия и е разпоредено нейното връщане. Тези мерки са взети, поради това че бенефициерът не е спазил условието за срок по член 6 от Решение C(95) 1753.

16. Както произтича от акта за препращане, установено е, че в конкретния случай условието за срок по Решение C (95) 1753 не е включено в националното решение за отпускане на субсидията или в свързаните с него в условия, задължения и предписания. Във формуляра за кандидатстване, както и в придружаващите го документи, също не е направено никакво позоваване на това условие.

17. Освен това Решение C(95) 1753 не е публикувано в *Официален вестник*.

18. Поради това препращащата юрисдикция стига до заключението, че засегнатият бенефициер не е знаел за въпросната разпоредба и че според нея не носи отговорност за това незнание.

19. С оглед на контекста, в който въпросите са повдигнати, считам за подходящо да се започне с третия въпрос. Освен това, по мое мнение, след като този въпрос бъде леко преформулиран, неговото разглеждане ще е достатъчно.

20. След това бих отбелязал, че позоваването на член 38, параграф 1, буква з) от Регламент № 1260/1999 [3] е централен елемент на третия въпрос, докато Комисията в своето писмено становище счита, че т.нар. регламент за координиране представлява релевантната правна уредба [4]. По този въпрос, с оглед на член 52, параграф 1 от Регламент № 1260/1999, съм съгласен с Комисията. При все това в контекста на поставения въпрос тази разлика е незначителна, тъй като която и разпоредба да се приложи, държавите-членки са длъжни по един или друг начин да вземат мерки в случай на нередности.

21. Както обяснява препращащата юрисдикция, по нидерландското право принципът на правната сигурност означава, че подобно условие за получаване на субсидия, което е тежест по естеството си, може да бъде противопоставено на бенефициера само ако му е съобщено предварително.

22. Това изискване произтича и от нидерландския кодекс на административното право (Algemene wet bestuursrecht). Както посочва препращащата юрисдикция, член 4:37 от този кодекс, във връзка с член 4:38, параграфи 2 и 3 от него, поставя изискването всяко задължение, свързано с предоставянето на субсидия, да се съдържа в законова разпоредба или в решението за отпускане на субсидията.

23. Съгласно същия кодекс е възможно също така субсидията да бъде отпусната пряко въз основа на приета от Комисията програма. В този случай конкретно правно основание не е необходимо. За категорията проекти, към която спада проектът на ROM-projecten, условието за срок обаче не е включено.

24. Ето защо от гледна точка само на нидерландското право не е възможно условието за срок да се противопостави на бенефициера.

25. Следователно въпросът е дали общностното право предвижда задължение за противопоставяне на това условие, или с други думи, дали принципът на правната сигурност може да изключва възстановяването на разглежданата финансова помощ.

3 – Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно определянето на общи разпоредби за структурните фондове (ОВ L 121, 1999 г., стр. 1). С него се отменят, считано от 1 януари 2000 г., Регламент (ЕИО) № 2052/88 на Съвета от 24 юни 1988 година относно задачите на структурните фондове, тяхната ефективност, както и координирането на взаимодействието между тях и с Европейската инвестиционна банка, и други съществуващи финансови инструменти (ОВ L 185, стр. 9) и Регламент (ЕИО) № 4253/88 на Съвета от 19 декември 1988 г. относно определяне на разпоредбите за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2052/88 (ОВ L 374, стр. 1) (вж. член 54 от него).

4 – Регламент (ЕИО) № 4253/88, изменен с Регламент (ЕИО) № 2082/93 на Съвета от 20 юли 1993 г. (ОВ L 193, 1993 г., стр. 20), по-специално член 23, параграф 1 от него. Направено е и позоваване на член 5 от Регламент (ЕО) № 1681/94 на Комисията от 11 юли 1994 година относно нередностите и събирането на неправомерно платени суми в рамките на финансирането на структурните политики, както и организирането на информационна система в тази област (ОВ L 178, 1994 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 9), изменен с Регламент (ЕО) № 2035/2005 на Комисията от 12 декември 2005 г. (ОВ L 328, 2005 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 227).

26. Това не е първият случай, в който Съдът трябва да разгледа въпроси относно възстановяването на суми, които са недължимо платени по общностното право.

27. На първо място, от практиката на Съда произтича, че при липса на уредба в общностното право споровете относно възстановяването на суми, недължимо платени по силата на общностни разпоредби, трябва да се разрешават от националните юрисдикции, като се прилага съответното национално право при спазване на ограниченията, наложени от общностното право, в смисъл че предвидените в националното право условия не могат да направят възстановяването на недължимо платените помощи практически невъзможно или прекомерно трудно и че националното законодателство не трябва да се прилага по дискриминационен начин по отношение на процедури за разрешаване на вътрешноправни спорове от един и същ вид. [5]

28. На второ място, принципът на правната сигурност е част от общностния правен ред. Във връзка с това се позовавам на Решение по дело Huber [6]. По това дело, което се отнася до национална програма за подпомагане, съфинансирана от Общността в контекста на общата селскостопанска политика, Съдът е приел, че общностното право допуска прилагането на принципа на правната сигурност, за да се изключи връщането на недължимо платени суми, тъй като този принцип е част от общностния правен ред.

29. На трето място, съгласно общностното право принципът на правната сигурност, който е основен принцип, изисква правната уредба да позволява на заинтересованите лица да знаят точния обхват на задълженията, които тя им налага [7].

30. Както посочих, прилагането на националното право не трябва да направи възстановяването на недължимо платената помощ практически невъзможно или прекомерно трудно. Освен това то не трябва да се прилага по дискриминационен начин по отношение на процедури за разрешаване на вътрешноправни спорове от един и същи вид. Този принцип предполага да бъдат взети предвид и интересите на Общността [8].

31. По мое мнение изводът, до който препращащата юрисдикция е достигнала, а именно че по нидерландското право принципът на правната сигурност не допуска държавният секретар да противо-

5 – Решение от 21 септември 1983 г. по дело Deutsche Milchkontor и др. (205/82—215/82, Recueil, стр. 2633, точка 19).

6 – Решение от 19 септември 2002 г. по дело Huber (C-336/00, Recueil, стр. I-7699, точка 56 и цитираната съдебна практика).

7 – Вж. например Решение от 1 октомври 1998 г. по дело Обединено кралство/Комисия (C-209/96, Recueil, стр. I-5655, точка 35).

8 – Вж. Решение по дело Deutsche Milchkontor и др., посочено в бележка под линия 5, точка 32.

постави условието за срок на ROM-projecten, тъй като това условие не е било доведено до знанието на бенефициера, и че освен това не е разумно да се очаква, че той е проверил съдържанието на Решение C(95) 1753 по някакъв друг начин, не накърнява нито принципа на ефективност, нито принципа на равностойност.

32. Доколкото бенефициерът не е знаел за разглежданата разпоредба и не може да носи отговорност за това незнание, общностното право не изключва прилагането на принципа на правната сигурност.

33. Накрая бих желал да отбележа, че е възможно в случаите, когато съответната държава-членка отговаря за нередността, да бъде ангажирана нейната финансова отговорност за невъзстановените суми.

V – Заключение

34. Въз основа на гореизложените съображения считам, че Съдът би трябвало да отговори по следния начин на поставените от College van Beroep voor het bedrijfsleven въпроси:

„Общностното право допуска държава-членка да приложи принципа на правната сигурност, за да се откаже от възстановяване на помощ поради нарушение на разпоредба, когато бенефициерът на субсидията не е знаел за тази разпоредба и не може да носи отговорност за това незнание."