

PRESUDA SUDA

5. ožujka 1980.(*)

„Nezakonito isplaćene subvencije”

U predmetu 265/78,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio College van Beroep voor het Bedrijfsleven u Haagu (Upravni sud zadnjeg stupnja u području trgovine i industrije, Nizozemska) u postupku između

H. Ferwerde B.V. iz Rotterdam

i

Produktschap voor Vee en Vlees (Odbor za stoku i meso) iz Rijswijcka

o tumačenju Uredbe Komisije br. 1957/69 od 30. rujna 1969. o dodatnim detaljnim pravilima za odobravanje izvoznih subvencija za proizvode na koje se primjenjuje režim jedinstvene cijene (SL 1969., L 250, str. 1.),

SUD,

u sastavu: A. O’Keeffe, predsjednik prvog vijeća u svojstvu predsjednika, A. Touffait, predsjednik drugog vijeća, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, G. Bosco i T. Koopmans, suci,

nezavisni odvjetnik: J.-P. Warner,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

PRESUDU

- 1 Odlukom od 15. prosinca 1978., koju je Sud zaprimio 21. prosinca 1978., College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Upravni sud zadnjeg stupnja u području trgovine i industrije, Nizozemska) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u tri prethodna pitanja o tumačenju članka 6. stavka 5. Komisije br. 1957/69 od 30. rujna 1969. o dodatnim detaljnim pravilima za odobravanje izvoznih subvencija za proizvode na koje se primjenjuje režim jedinstvene cijene (SL 1969., L 250, str. 1.).
- 2 Ta pitanja glase kako slijedi:

- „1. Treba li članak 6. stavak 5. Uredbe (EEZ) br. 1957/69 tumačiti tako da se u slučaju zahtjeva za povrat subvencije nije moguće pozvati na načelo pravne sigurnosti koje je određeno nacionalnim propisom ili se primjenjuje na temelju nacionalnog propisa?
 2. Treba li članak 6. stavak 5. Uredbe (EEZ) br. 1957/69 tumačiti tako da se odluka kojom se traži povrat subvencije ne može ispitivati s obzirom na načelo pravne sigurnosti koje proizlazi iz prava Zajednice?
 3. Ako je odgovor na prvo i drugo pitanje taj da u tim slučajevima nije dopušteno pozivati se na načelo pravne sigurnosti iz nacionalnog prava ili prava Zajednice, znači li to da se članku 6. stavku 5. Uredbe (EEZ) br. 1957/69 protivi i zahtjev za naknadu štete koji je izvoznik podnio protiv upravnog tijela koje je zatražilo povrat subvencije, a koji se temelji na istim činjenicama i okolnostima koje bi pozivanje na načelo pravne sigurnosti mogle opravdati da to pozivanje nije isključeno člankom 6. stavkom 5.?”
- 3 Pitanja su bila postavljena u okviru spora između nizozemskog izvoznika mesa, društva Ferwerda, i nadležnog nizozemskog upravnog tijela koje od tog društva traži povrat izvoznih subvencija u pogledu kojih su stranke suglasne da su bile nezakonito odobrene i isplaćene zbog pogrešne primjene članka 3. Uredbe Komisije br. 192/75 o detaljnim pravilima za primjenu izvoznih subvencija za poljoprivredne proizvode (SL 1975., L 25, str. 1.). U skladu s tim člankom 3., isporuka radi opskrbe u Zajednici preko oceanskih brodova ili zrakoplova na međunarodnim letovima, uključujući i među državama Zajednice, smatra se izvozom s područja Zajednice i stoga daje pravo na izvozu subvenciju. Iz spisa nacionalnog suda proizlazi da je izvezeno meso bilo namijenjeno opskrbi brodova koji su plovili pod nizozemskom zastavom, ali su se nalazili u bermudskim vodama tako da uvjet da opskrba treba biti izvršena u Zajednici kako bi se smatrala izvozom koji daje pravo na subvenciju nije bio ispunjen jer se Bermudi ne nalaze na popisu trećih zemalja u koje izvoz daje pravo na subvenciju. Do te je pogrešne primjene došlo u takvim okolnostima da je nacionalni sud smatrao da mora odlučiti treba li pogrešnu primjenu pripisati nizozemskom upravnom tijelu ili društvu Ferwerda te odrediti uvjete pod kojima se od tog društva može ili ne može zahtijevati povrat dotičnih iznosa.
- 4 Nacionalni sud pita može li nacionalna odredba koja se temelji na općem načelu prava poništiti obvezu povrata određenu člankom 6. stavkom 5. Uredbe br. 1957/69 koja ima izravan učinak u pravnim porecima država članica ili ograničiti učinke te obveze. Društvo Ferwerda je zapravo istaknulo da se protiv njega podnesen zahtjev za povrat neopravdano primljenih izvoznih subvencija protivi načelu pravne sigurnosti. Prema mišljenju nacionalnog suda, to je načelo u nizozemskom pravnom poretku priznato kao valjan prigovor u okviru postupka za povrat koji pokreću upravna tijela, kao što proizlazi osobito iz odredbe nizozemskog In- en Uitvoerwet (Zakon o uvozu i izvozu) od 5. srpnja 1962. i iz pojašnjenja nizozemske vlade u obrazloženju toga zakona.
- 5 U tim okolnostima nacionalni sud zapravo želi znati je li pravu Zajednice općenito, a posebno članku 6. stavku 5. Uredbe br. 1957/69, primjenu takvog načela nacionalnog prava. U slučaju potvrdnog odgovora, nacionalni sud želi znati postoji li i u pravu Zajednice istovrsno načelo koje bi u tom slučaju trebalo primijeniti.

- 6 Izvozna subvencija koju je dobilo društvo Ferwerda predstavlja financijsku pogodnost koja se dodjeljuje na temelju propisa Zajednice i koja se financira iz vlastitih sredstava Zajednice u okviru općeg proračunskog sustava uspostavljenog člancima 199. do 209. koji čine financijske odredbe Ugovora o EEZ-u.
- 7 Pravila o određivanju i uvjetima ubiranja financijskih davanja koja je Zajednica ovlaštena propisati, a ta davanja čine njezina vlastita sredstva, kao što su carine, poljoprivredne pristojbe i novčane kompenzacijske iznose, te pravila o uvjetima odobravanja i isplate financijskih pogodnosti gospodarskim subjektima iz proračuna Zajednice određena su Odlukom Vijeća od 21. travnja 1970. o zamjeni financijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednice (SL L 94, str. 19.) i njezinim provedbenim uredbama kao i Uredbom Vijeća br. 729/70 od 21. travnja 1970. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 94, str. 13.), čije su odredbe člankom 2. Uredbe Vijeća br. 2746/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 291, str. 148.) bile proširene na novčane kompenzacijske iznose. Taj skup pravila treba razmotriti u okviru općeg sustava financijskih odredaba Ugovora koji je, kao i odgovarajući sustavi u državama članicama, uređen prema općem načelu jednakosti prema kojem se prema usporedivim situacijama ne smije postupati različito osim ako razlika u postupanju nije objektivno opravdana.
- 8 Iz navedenoga proizlazi da se prihodi koji se slijevaju u proračun Zajednice i financijske pogodnosti koje se iz tog proračuna isplaćuju moraju tako urediti i primjenjivati da predstavljaju jednaki teret ili daju jednake koristi svima koji ispunjavaju uvjete određene propisom Zajednice o takvim teretima ili koristima. Taj zahtjev znači da ne smije biti nikakve diskriminacije u pogledu formalnih i materijalnih uvjeta pod kojima, s jedne strane, trgovci mogu osporavati davanja koja im je Zajednica nametnula tako da traže povrat nezakonitog plaćanja ili financijsku pogodnost koja im pripada na temelju prava Zajednice i pod kojima, s druge strane, upravna tijela država članica, postupajući u ime Zajednice, mogu ubirati navedena davanja i prema potrebi zahtijevati povrat nezakonito odobrenih financijskih pogodnosti.
- 9 Vijeće je taj pristup usvojilo osobito donošenjem Uredbe br. 1697/79 od 24. srpnja 1979. o naknadnoj naplati uvoznih ili izvoznih carina koje se od dužnika nisu zahtijevale za robu deklariranu za carinski postupak koji uključuje obvezu plaćanja takvih carina (SL L 197, str. 1.) i Uredbe br. 1430/79 od 2. srpnja 1979. o povratu ili otpustu uvoznih ili izvoznih carina (SL L 175, str. 1.), koje će, međutim, na snagu stupiti tek 1. srpnja 1980. Međutim, već postojeća i gore navedena uređenja samo djelomično rješavaju probleme u svezi s jednakošću pojedinaca u tom području, a nužno tehnička i podrobna narav takvih odredaba znači da sudsko tumačenje može tek djelomično otkloniti spomenute manjkavosti.
- 10 Iz toga proizlazi, kao što je Sud odlučio u presudi od 21. svibnja 1976. (26/74, Roquette, Zb., 1976., str. 677.), da su sporovi o povratu iznosa ubranih za račun Zajednice u nadležnosti nacionalnih sudova te ih oni moraju riješiti primjenom nacionalnog prava u mjeri u kojoj dotično područje nije uređeno pravom Zajednice. U tim je okolnostima na sudovima država članica da primjenom načela suradnje iz članka 5. Ugovora osiguraju pravnu zaštitu koja proizlazi iz izravnog učinka odredaba Zajednice i kada takve odredbe stvaraju obveze za pojedince i kada im one dodjeljuju prava. Međutim, na nacionalnom je pravnom poretку svake države članice da nadležne

sudove i postupovna pravila za podnošenje zahtjeva pri sudovima odredi tako da se osigura zaštita prava koja su pojedincima dodijeljena na temelju izravnog učinka prava Zajednice, pri čemu ta pravila ne smiju biti nepovoljnija od onih koja vrijede u sličnim postupcima u stvarima unutarnje naravi te ni u kojem slučaju ne smiju biti uređena tako da se u praksi onemogućí ostvarivanje prava koja su nacionalni sudovi dužni štítiti.

- 11 Gore navedena razmatranja odrazila su se i, među ostalim, u gore navedenoj Uredbi Vijeća br. 729/70, koja u članku 8. od država članica koje postupaju za račun Zajednice izrijekom predviđa povrat nepropisno dodijeljenih financijskih pogodnosti, pri čemu dodaje da se taj povrat vrši „u skladu s odredbama nacionalnih zakona i drugih propisa”.
- 12 Međutim, iz tih razmatranja proizlazi da za izričito upućivanje na nacionalna zakonodavstva vrijede ista ograničenja kao i za prešutno upućivanje, koje se smatra nužnim u slučaju nepostojanja odredaba Zajednice, u smislu da pri primjeni nacionalnog zakonodavstva nije dopuštena nikakva diskriminacija s obzirom na postupke za rješavanje sporova koji su iste vrste, ali koji izvire isključivo iz primjene nacionalnog prava i da postupovna pravila ne smiju u praksi onemogućiti ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Zajednice.
- 13 Primjenom tih odredaba Sud je u presudi od 28. lipnja 1977. (118/76, Balkan, Zb., 1977., str. 1177.) odlučio da iako su sve formalnosti u svezi s utjerivanjem davanja Zajednice u nadležnosti upravnih tijela država članica, primjena nacionalnog pravila o pravičnosti (*Härteklausele*) kojim se upravnom tijelu dopušta da obveznika oslobodi od plaćanja dugovanih davanja isključena u slučaju davanja Zajednice „u mjeri u kojoj bi ono za učinak imalo izmjenu područja primjene odredaba prava Zajednice o osnovici za razrezivanje, načinu razrezivanja ili iznosa davanja uvedenog pravom Zajednice”.
- 14 Zato treba istražiti isključuje li neko opće načelo ili neka posebna odredba prava Zajednice primjenu nacionalnog pravila koje spominje sud koji je uputio zahtjev. Može se utvrditi da tomu nije tako.
- 15 S tim u svezi valja primijetiti da nijedno razmatranje koje se u okviru jednog od nacionalnih pravnih sustava država članica izvodi ili može izvesti iz načela pravne sigurnosti ne može ni u kojem slučaju predstavljati prigovor protiv zahtjeva za povrat neopravdano odobrenih financijskih koristi Zajednice. U svakom pojedinom slučaju treba razmotriti ne dovodi li ta primjena u pitanje sam temelj pravila koje predviđa takav povrat te ne onemogućava li ga ona u praksi.
- 16 Iz obrazloženja nacionalnog suda proizlazi da je načelo pravne sigurnosti na koje se taj sud poziva u svezi s povratom neopravdano odobrenih izvoznih subvencija koji zahtijevaju upravna tijela izraženo člankom 9. stavkom 1. In- en Uitvoerwera (Zakon o uvozu i izvozu) u skladu s kojim se „subvencija može opozvati ako se pokaže da su u zahtjevu navedeni podaci bili netočni ili nepotpuni tako da bi o zahtjevu bilo odlučeno drukčije da su u trenutku njegova razmatranja bile u cijelosti poznate stvarne okolnosti”.
- 17 Iako nije na Sudu da u okviru prethodnog postupka tumači dotičnu nacionalnu odredbu ili određuje njezino točno područje primjene, ipak treba ustvrditi da se općem

načelu pravu Zajednice u njegovom trenutačnom stanju ne protivi primjena načela pravne sigurnosti koje proizlazi iz nacionalnog prava i na temelju kojega od gospodarskog subjekta povrat neopravdano dodijeljenih financijskih pogodnosti nije moguć ako počinjena pogreška nije posljedica netočnih podataka koje je dostavio korisnik ili ako se pogrešku, unatoč netočnim ali u dobroj vjeri dostavljenim podacima, lako može izbjeći.

18 Ipak valja ispitati predstavlja li članak 6. Uredbe br. 1957/69, a osobito njegov stavak 5., čije je tumačenje zatraženo, posebnu odredbu koja određuje iznimku od pozivanja na nacionalno pravo i koja to pozivanje zamjenjuje pravilom Zajednice kojim se od gospodarskog subjekta zahtijeva bezuvjetan povrat pogreškom isplaćene subvencije.

19 Uredbom br. 1957/69 formuliraju se podrobna pravila o odobravanju izvoznih subvencija koja dopunjavaju pravila koja su već formulirana drugim uredbama Vijeća i Komisije, osobito Uredbom Vijeća br. 441/69 od 4. ožujka 1969. (SL L 59, str. 1.). Njome se upućuje na određen broj posebnih slučajeva kao, primjerice, kada se proizvodi za koje se isplaćuju izvozne subvencije prije izvoza obrađuju i u tom slučaju, u svezi s odredbama Uredbe Vijeća br. 441/69 i Uredbe Komisije br. 1041/67 od 21. prosinca 1967. (SL 314, str. 9.) naknadno zamijenjene Uredbom Komisije br. 192/75 od 17. siječnja 1975. (SL L 25, str. 1.), zamijenjenih Uredbom br. 2730/79 od 29. studenog 1979. (SL 1979., L 317, str. 1.), odobrava se da se cijeli iznos ili dio iznosa subvencije dodijeli unaprijed. U skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1957/69, uvjet za primjenu postupaka iz članka 2. i 3. Uredbe br. 441/69, odnosno da se subvencija dodijeli unaprijed, je, kao što je gore rečeno, polaganje pologa. Taj polog služi kao jamstvo da će u određenom roku biti dostavljen dokaz da su proizvodi ili roba stigli na odredište za koje je bila odobrena subvencija.

U članku 6. stavku 5. određeno je da se „iznos isplaćene subvencije, možebitno uvećan, vraća u skladu s odredbama ovoga članka ako se dokazi navedeni u stavku 1. ne dostave u određenom roku. Ako se u tom slučaju taj iznos, iako zatražen, ne vrati, gubi se pravo na dani polog”.

20 Nije potrebno odlučiti odnosi li se članak 6. stavak 5. na slučajeve kao što je predmetni te je dovoljno utvrditi da iz teksta stavka 5., a osobito iz samih riječi „u skladu s odredbama ovoga članka” nije moguće zaključiti da je svrha te odredbe bila uspostava posebnog sustava Zajednice za povrat nezakonito izvršenih isplata u sporovima koji bi mogli nastati iz posebnih slučajeva uređenih Uredbom Vijeća br. 441/69 i gore navedenih uredbi Komisije br. 1041/67, 192/75 i 2730/79, dok bi se u svim ostalim sporovima u svezi s povratom subvencija primjenjivalo nacionalno pravo ako to pitanje ne bi bilo uređeno odredbama Zajednice.

21 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo pitanje treba odgovoriti da pravu Zajednice u njegovom trenutačnom stanju, a osobito članku 6. stavku 5. Uredbe Komisije br. 1957/69, nije protivno da se, u sporovima u kojima tijela države članice zahtijevaju povrat izvoznih subvencija koje su gospodarskim subjektima bile neopravdano isplaćene, primijeni načelo pravne sigurnosti koje proizlazi iz nacionalnog prava i na temelju kojega povrat financijskih pogodnosti koje su javna tijela vlasti greškom dodijelila nije moguć ako počinjena pogreška nije posljedica netočnih podataka koje je dostavio korisnik ili ako se pogreška, unatoč netočnim ali u dobroj vjeri dostavljenim podacima, lako mogla izbjeći.

- 22 Iz teksta drugog i trećeg pitanja proizlazi da su, s obzirom na odgovor dan na prvo pitanje, ta pitanja postala bespredmetna.

Troškovi

- 23 Troškovi Komisije Europskih zajednica, koja je podnijela očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

u odgovoru na pitanje koje mu je presudom od 15. prosinca 1978., koju je tajništvo Suda zaprimilo 21. prosinca 1978., uputio College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Upravni sud zadnjeg stupnja u području trgovine i industrije, Nizozemska), odlučuje:

Pravu Zajednice u njegovom trenutačnom stanju, a osobito članku 6. stavku 5. Uredbe Komisije br. 1957/69 od 30. rujna 1969. (SL L 250, str. 1.), nije protivno da se, u sporovima u kojima tijela države članice zahtijevaju povrat izvoznih subvencija koje su gospodarskim subjektima bile neopravdano isplaćene, primijeni načelo pravne sigurnosti koje proizlazi iz nacionalnog prava i na temelju kojega povrat financijskih pogodnosti koje su javna tijela vlasti greškom dodijelila nije moguće zahtijevati ako počinjena pogreška nije posljedica netočnih podataka koje je dostavio korisnik ili ako se takvu pogrešku, unatoč netočnim ali u dobroj vjeri dostavljenim podacima, lako moglo izbjeći.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 5. ožujka 1980.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski