

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 20. maja 2010*

V zadevi C-210/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Cour administrative d'appel de Nantes (Francija) z odločbo z dne 29. decembra 2008, ki je prispela na Sodišče 10. junija 2009, v postopku

Scott SA,

Kimberly Clark SAS, nekdanja Kimberly Clark SNC,

proti

Ville d'Orléans,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský in T. von Danwitz (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Scott SA in Kimberly Clark SAS, nekdanjo Kimberly Clark SNC, R. Sermier, odvetnik,
- za Ville Orléans A. Lyon-Caen, odvetnik,
- za francosko vlado G. de Bergues in B. Beaupère-Manokha, zastopnika,

- za poljsko vlado M. Dowgielewicz, zastopnik,

- za Komisijo Evropskih skupnosti B. Stromsky in L. Flynn, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 14(3) Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] Pogodbe ES (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 8, zvezek 1, str. 339).

- ² Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Scott SA (v nadaljevanju: Scott), družbo Kimberly Clark SAS, nekdanjo Kimberly Clark SNC (v nadaljevanju: Kimberly Clark), na eni strani in Ville d'Orléans (v nadaljevanju: mesto Orléans) na drugi strani o zakonitosti nalogov za izterjavo, ki jih je mesto Orléans izdalo za vračilo državne pomoči, razglašene za nezdržljivo s skupnim trgom.

Pravni okvir

Ureditev Unije

3 V uvodni izjavi 13 Uredbe št. 659/1999 je navedeno:

„ker je treba v primeru nezakonite pomoči, ki ni združljiva s skupnim trgom, ponovno vzpostaviti učinkovito konkurenco; ker je v ta namen potrebno, da se pomoč, vključno z obrestmi, vrne brez odlašanja; ker je primerno, da se vračilo izvede skladno s postopki nacionalnega prava; ker uporaba teh postopkov ne sme, s preprečevanjem takojšnje in učinkovite izvedbe odločbe Komisije, preprečiti ponovne vzpostavitve učinkovite konkurence; ker morajo države članice, da bi dosegle ta rezultat, sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovijo učinkovitost odločb Komisije“.

4 Člen 14 z naslovom „Vračilo pomoči“ navedene uredbe določa:

„1. Če se v primerih nezakonite pomoči sprejmejo negativne odločbe, Komisija odloči, da mora zadevna država članica sprejeti vse potrebne ukrepe, da upravičenec vrne pomoč [...]. Komisija ne zahteva vračila pomoči, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prava Skupnosti.

[...]

3. Brez poseganja v odločbo Sodišča Evropskih skupnosti na podlagi člena [242 ES] se vračilo izvede nemudoma in skladno s postopki, določenimi v nacionalni zakonodaji zadevne države članice, če omogočajo takojšnjo in učinkovito izvajanje odločbe Komisije. V ta namen in v primeru postopka pred državnimi sodišči zadevne države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, ki so jim na voljo v teh pravnih sistemih, vključno z začasnimi ukrepi, brez poseganja v pravo Skupnosti.“

Nacionalna ureditev

- 5 Člen 4 zakona št. 2000-321 z dne 12. aprila 2000 o pravicah državljanov v odnosih z upravo (JORF z dne 13. aprila 2000, str. 5646) določa:

„Vsaka oseba ima v odnosih z enim od upravnih organov iz člena 1 pravico poznati ime, priimek, funkcijo in upravni naslov uradnika, ki je odgovoren za preizkus predloga ali obravnavo zadeve, ki se nanjo nanaša; ti podatki so na dopisih, ki so nanjo naslovljeni. Anonimnost uradnika je upoštevana, če je to utemeljeno z razlogi, ki se nanašajo na javno varnost ali varnost oseb.

Vsaka odločitev, ki jo sprejme eden od upravnih organov iz člena 1, poleg podpisa avtorja vsebuje čitljivo navedbo imena, priimka in funkcije tega avtorja.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 6 Mesto Orléans in departma Loiret sta družbi Bouton Brochard Scott – v katere pravice je vstopila družba Scott, delež v tej družbi pa ima družba Kimberly Clark – leta 1987 pod preferenčnimi pogoji prodala zemljišče na industrijskem območju Saussaye v Orléansu. Poleg tega sta se ti skupnosti zavezali, da bosta tudi vodno povračilo izračunali po preferenčni stopnji.
- 7 Komisija je 12. julija 2000 sprejela Odločbo 2002/14/ES o državni pomoči, ki jo je Francija dodelila družbi Scott Paper SA/Kimberly-Clark (UL 2002, L 12, str. 1) in s katero je državno pomoč v obliki preferenčne cene zemljišča in preferenčne stopnje vodnega povračila razglasila za nezdružljivo s skupnim trgom. Člen 2 te odločbe določa:

„1. Francija sprejme vse potrebne ukrepe, da od upravičenca izterja pomoči, ki so navedene v členu 1 in so mu že nezakonito dane na razpolago.

2. Vračilo se izvede takoj v skladu s postopki nacionalnega prava, če omogočajo takojšnjo in učinkovito izvršitev te odločbe. [...]“

- 8 Družba Scott in departma Loiret sta zoper Odločbo 2002/14 vložila tožbo, ki se nanaša le na zahtevo za zagotovitev vračila pomoči, dodeljene v obliki preferenčne cene zadevnega zemljišča. Ta odločba v delu, ki se nanaša na državno pomoč, dodeljeno v obliki preferenčne stopnje vodnega povračila – v tej zadevi se obravnava le ta pomoč – torej ni predmet pravnega sredstva pred sodišči Evropske unije.

- 9 Mesto Orléans je 5. decembra 2001 za vračilo pomoči, dodeljene v obliki preferenčne stopnje vodnega povračila, izdalo tri naloge za izterjavo, ki so predmet spora o glavni stvari (v nadaljevanju: sporni nalogi za izterjavo). Na njih so žig župana, podpis in navedba „za župana pooblaščen namestnik“, niso pa navedeni niti področje pooblastila, ki ga je župan podelil namestniku, ki je te naloge podpisal, niti njegovo ime in priimek.
- 10 Zoper sporne naloge za izterjavo sta družbi Scott in Kimberly Clark vložili pravno sredstvo pri Tribunal administratif d'Orléans.
- 11 Ob upoštevanju avtomatičnega odložilnega učinka takih pravnih sredstev v skladu z nacionalno zakonodajo, in sicer s členom L. 1617-5(1), drugi pododstavek, code général des collectivités territoriales (splošnega zakonika o teritorialnih skupnostih), je bil nastop izvršljivosti teh nalogov za izterjavo odložen in sprva niso bili izvršeni.
- 12 Medtem je bila Francoska republika s sodbo Sodišča z dne 5. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Franciji (C-232/05, ZOdl., str. I-10071) obsojena, da ni izpolnila obveznosti iz člena 249, četrti odstavek, ES in členov 2 in 3 Odločbe 2002/14. Sodišče je zlasti v točki 53 navedene sodbe ugotovilo, da odložilni učinek pravnih sredstev, vloženih zoper naloge o izterjavi, izdane za vračilo pomoči, ki je bila prejeta nezakonito, pomeni, da postopek ne izpolnjuje pogojev, določenih v členu 14(3) Uredbe št. 659/1999, in da se zato pravilo, ki določa tak odložilni učinek, ne bi smelo uporabiti.
- 13 Tribunal administratif d'Orléans je 9. januarja 2007 zavrnilo pravno sredstvo, ki sta ga pri njem vložili družbi Scott in Kimberly Clark, ti pa sta 7. februarja 2007 vrnili znesek glavnice pomoči, do katere nista bili zakonito upravičeni.

- 14 Zoper to sodbo sta družbi Scott in Kimberly Clark pri Cour administrative d'appel de Nantes vložili pritožbo in se v podporo pritožbi zlasti sklicevali na pritožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4 zakona št. 2000-321, ter zatrjevali, da je bil kršen drugi odstavek tega člena, ker na spornih nalogih za izterjavo nista navedena ime in priimek podpisnika teh nalogov.
- 15 Družbi Scott in Kimberly Clark sta 8. decembra 2008 plačali obresti pomoči, ki sta jo prejeli v obdobju od leta 1990 do 1. junija 2008, 24. marca 2009 pa za obdobje od 1. junija do 8. decembra 2008.
- 16 Ker se v nalogih za izterjavo niso upoštevale zahteve obličnosti, določene v členu 4 zakona št. 2000-321, in ker lahko ta kršitev povzroči razveljavitev teh nalogov, predložitveno sodišče izraža dvome o tem, ali je razveljavitev teh nalogov zaradi napak obličnosti v skladu z določbami člena 14(3) Uredbe št. 659/1999.
- 17 V teh okoliščinah je Cour administrative d'appel de Nantes prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali bi morebitna razveljavitev nalogov za izterjavo, izdanih za vračilo pomoči, ki jo je Komisija Evropskih skupnosti 12. julija 2000 razglasila za nezdružljivo s skupnim trgov, s strani upravnega sodnika zaradi kršitve zakonskih določb o vsebinski predstavitvi teh nalogov, ob upoštevanju možnosti, da pristojna uprava odpravi napako v teh odločbah, lahko ovirala takojšnjo in učinkovito izvršitev Odločbe [2002/14], kar bi pomenilo kršitev zgoraj navedenega člena 14(3) Uredbe [št. 659/1999]?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 18 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 14(3) Uredbe št. 659/1999 razlagati tako, da nasprotuje temu, da upravni sodnik zaradi napake obličnosti razveljavi naloge za izterjavo, izdane za vračilo državne pomoči, ki je obravnavana v postopku v glavni stvari, ob upoštevanju možnosti, da jih pristojna uprava odpravi.
- 19 V postopku v glavni stvari so bili nalogi za izterjavo izdani zaradi zagotovitve izvršitve Odločbe 2002/14. Ob uporabi člena 14(3) Uredbe št. 659/1999 mora Republika Francija v skladu s členom 2 te odločbe sprejeti vse potrebne ukrepe, da od družb upravičenk izterja pomoči, ki so jim bile nezakonito dane na razpolago, in v skladu z zadnjim členom mora biti vračilo izvedeno takoj po postopkih nacionalnega prava, če omogočajo takojšnjo in učinkovito izvršitev navedene odločbe.
- 20 Kot je ugotovilo Sodišče v točki 49 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, člen 14(3) Uredbe št. 659/1999 odseva zahteve načela učinkovitosti, ki je že bilo potrjeno s sodno prakso (glej sodbi z dne 2. februarja 1989 v zadevi Komisija proti Nemčiji, 94/87, Recueil, str. 175, točka 12; z dne 20. marca 1997 v zadevi Alcan Deutschland, C-24/95, Recueil, str. I-1591, točka 24, in z dne 12. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Nemčiji, Recueil, str. I-11695, točke od 32 do 34), zato je ta sodna praksa upoštevana pri uporabi navedene določbe.
- 21 V skladu s tem načelom učinkovitosti, kot ga uresničuje ustaljena sodna praksa na področju državnih pomoči, lahko država članica, ki mora na podlagi odločbe Komisije zagotoviti vračilo nezakonite pomoči, izbere postopke, s katerimi bo izpolnila to obveznost, če izbrani ukrepi niso v nasprotju z obsegom in učinkovitostjo prava Unije (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Alcan Deutschland, točka 24, in Komisija

proti Nemčiji z dne 12. decembra 2002, točka 34, ter sodbo z dne 7. julija 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-369/07, ZOdl., str. I-5703, točka 67).

- 22 Država članica lahko izpolni tako obveznost zagotovitve vračila le, če lahko s sprejetimi ukrepi spet ustvari normalne konkurenčne pogoje, ki so bili izkrivljeni z dodelitvijo nezakonite pomoči, katere zagotovitev vračila je naložena na podlagi odločbe Komisije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji z dne 12. decembra 2002, točka 35).
- 23 V tej zadevi je namen člena 4 zakona št. 2000-321, kot je navedla francoska vlada v pisnih stališčih, okrepiti upravno preglednost z odpravo anonimnosti v odnosih med upravnimi organi in državljani ter omogočiti preverjanje, ali je upravno odločitev sprejel pristojni organ. Predložitveno sodišče, kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, ugotavlja, da sporni nalogi za izterjavo kršijo določbe tega člena in morajo biti zato razveljavljeni.
- 24 Treba je torej preizkusiti, ali je uporaba teh nacionalnih določb ob upoštevanju splošnega nacionalnega okvira, katerega del so (glej v tem smislu sodbe z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck, C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 14, in v združenih zadevah Van Schijndel in van Veen, C-430/93 in C-431/93, Recueil, str. I-4705, točka 19, ter z dne 7. junija 2007 v združenih zadevah Van der Weerd in drugi, od C-222/05 do C-225/05, ZOdl., str. I-4233, točka 33), nezdružljiva z zahtevo po takojšni in učinkoviti izterjavi pomoči, ki je zapisana v členu 14(3) Uredbe št. 659/1999 in kot se razlaga ob upoštevanju usmeritev, ki so razvidne iz sodne prakse, navedene v točkah 21 in 22 te sodbe.

- ²⁵ V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je treba nadzor formalne zakonitosti naloga za izterjavo, izdanega za vračilo nezakonite državne pomoči, ki ga opravi nacionalno sodišče, in morebitno razveljavitev tega naloga, ker zahteve iz člena 4 zakona št. 2000-321 niso bile izpolnjene, šteti zgolj za izraz učinkovitega sodnega varstva, ki je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča splošno načelo prava Unije (glej sodbo z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet, C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 37 in navedena sodna praksa).
- ²⁶ Čeprav razveljavitev naloga za izterjavo kot taka ni vredna kritike, je treba poudariti, da bi lahko taka razveljavitev načeloma ustvarila pravico za upravičenca do pomoči, ki je pridobil korist, da na podlagi nacionalnega prava zahteva, naj se mu znova izplačajo zneski, ki ustrezajo že povrnjeni pomoči, zato je treba to morebitno posledico presoditi glede na obveznosti, zapisane v členu 14(3) Uredbe št. 659/1999.
- ²⁷ V zvezi s tem je treba navesti, da je iz besedila vprašanja za predhodno odločanje razvidno, da je upravni organ, ki je izdal sporne naloge za izterjavo, pooblaščen za odpravo napake obličnosti v teh nalogih, in zaradi tega pooblastila je mogoče sklepati, da razveljavitev spornih nalogov za izterjavo ne povzroči nujno, da se zadevnim družbam povrnejo zneski, ki so jih plačale na podlagi teh nalogov. Poleg tega francoska vlada in Komisija v pisnih stališčih navajata, da ima francosko pravo potrebne mehanizme, ki preprečujejo, da bi razveljavitev naloga za izterjavo samodejno povzročila takojšno povrnitev zneska, ki ga je plačal zavezanec v skladu s tem nalogom. Pristojni organ bi tako lahko odpravil napako obličnosti v navedenih nalogih, ne da bi bil zavezan, niti začasno, tožečim strankam v glavni stvari še enkrat izplačati zneske, ki so jih te povrnila na podlagi navedenih nalogov.

- ²⁸ Glede izvajanja teh mehanizmov s strani pristojnega organa ali nacionalnega sodišča je treba navesti, da v skladu s členom 14(3), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, in sicer v primeru postopka pred državnimi sodišči, zadevne države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, ki so jim na voljo v teh pravnih sistemih, vključno z začasnimi ukrepi, da bi zagotovile takojšno in učinkovito izvršitev odločbe Komisije.
- ²⁹ Pristojni organ in nacionalno sodišče sta zato na podlagi navedenega člena 14(3) zlasti zavezana zagotoviti polni učinek odločbe, s katero je naložena zagotovitev vračila nezakonite pomoči, in doseči rešitev, ki je v skladu z namenom te odločbe, in sicer zagotoviti, da upravičenec do pomoči ne razpolaga, niti začasno, s sredstvi, ki ustrezajo pomoči, ki je že bila povrnjena.
- ³⁰ Če bi bile napake v spornih nalogih za izterjavo z uporabo nacionalnega prava odpravljene v okoliščinah, ki zagotavljajo, da ob razveljavitvi teh nalogov s strani predložitvenega sodišča pomoč, ki je že bila povrnjena, ne bi bila znova – niti začasno – izplačana upravičencem do te pomoči, ta razveljavitev ne bi imela resničnih posledic za izvajanje Odločbe 2002/14. Ti upravičenci namreč ne bi razpolagali – niti začasno – z zneski, ki ustrezajo pomoči, ki so jo že povrnili, tako da bi ostali brez nedovoljene konkurenčne prednosti, ki bi jo dobili s ponovnim izplačilom teh zneskov. V teh okoliščinah razveljavitev spornih nalogov za izterjavo ne bi ovirala takojšne in učinkovite izvršitve navedene odločbe, kot jo zahteva člen 14(3) Uredbe št. 659/1999.
- ³¹ Vendar če bi razveljavitev spornih nalogov za izterjavo povzročila, čeprav samo začasno, ponovno izplačilo pomoči, ki so jo upravičenci do te pomoči že povrnili, bi ti znova razpolagali z zneski, ki izvirajo iz pomoči, ki so bile razglašene za nezdržljive s skupnim trgom, in bi imeli nedovoljeno konkurenčno prednost, ki izhaja iz tega. Takojšna in stabilna vzpostavitev prejšnjega položaja bi tako bila ogrožena in tožeči stranki v postopku v glavni stvari bi spet imeli nedovoljeno konkurenčno prednost.

- ³² Taka posledica bi bila nezdržljiva z Odločbo 2002/14, s katero so bili na podlagi člena 14(3) Uredbe št. 659/1999 naložena zagotovitev vračila nezakonite pomoči in obveznosti, ki iz tega izhajajo.
- ³³ Glede na zgornje ugotovitve je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 14(3) Uredbe št. 659/1999 razlagati tako, da v okoliščinah, v katerih so zneski, ki ustrezajo sporni pomoči, že vrnjeni, ne nasprotuje temu, da upravni sodnik zaradi napake obličnosti razveljavi naloge za izterjavo, izdane za vračilo nezakonite državne pomoči, kadar nacionalno pravo zagotavlja možnost odprave te napake obličnosti. Vendar ta določba nasprotuje temu, da bi bili ti zneski, čeprav samo začasno, znova izplačani upravičencu te pomoči.

Stroški

- ³⁴ 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 (tretji senat) razsodilo:

Člen 14(3) Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] Pogodbe ES je treba razlagati tako, da v okoliščinah, v katerih so zneski, ki ustrezajo sporni pomoči, že vrnjeni, ne nasprotuje

temu, da upravni sodnik zaradi napake obličnosti razveljavi naloge za izterjavo, izdane za vračilo nezakonite državne pomoči, kadar nacionalno pravo zagotavlja možnost odprave te napake obličnosti. Vendar ta določba nasprotuje temu, da bi bili ti zneski, čeprav samo začasno, znova izplačani upravičencu te pomoči.

Podpisi