

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

17 декември 1970 година*

По дело 11/70

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда по член 177 от Договора за ЕИО, от страна на Verwaltungsgericht (Административен съд) във Frankfurt-am-Main по производството, висящо пред този съд

между

Internationale Handelsgesellschaft mbH, със седалище, намиращо се в Frankfurt-am-Main,

и

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt-am-Main,

относно действителността на алинея трета от член 12, параграф 1 от Регламент № 120/67/ЕИО на Съвета от 13 юни 1967 г. за общата организация на пазара на житни растения и на член 9 от Регламент № 473/67/ЕИО на Комисията от 21 август 1967 г. за разрешенията за внос и износ на житни растения и преработени продукти от житни растения, ориз, натрошен ориз и преработени продукти от ориз,

СЪДЪТ

в състав: г-н R. Lecourt, председател, г-н A. M. Donner и г-н A. Trabucchi, председатели на състав, г-н R. Monaco, г-н J. Mertens de Wilmars, г-н P. Pescatore (докладчик) и г-н H. Kutscher, съдии,

генерален адвокат: г-н A. Dutheillet de Lamothe,

секретар: A. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С определение от 18 март 1970 г., постъпило в Съда на 26 март 1970 г., Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main, съгласно член 177 от Договора за ЕИО, е внесъл в Съда две запитвания относно действителността на системата на разрешенията за износ и свързания с тях депозит - по нататък наричана „система на депозити” - предвидена с Регламент № 120/67/ЕИО на Съвета от 13 юни 1967 г. за общата организация на пазара на

* Език на производството: немски

зърно (ОВ, 1967 г., стр. 2269) и Регламент № 473/67/ЕИО на Комисията от 21 август 1967 г. за разрешенията за внос и износ (ОВ 1967 г., № 204, стр. 16).

2. От мотивите на определението, с което въпросът се отнася за разглеждане, е видно, че Verwaltungsgericht до този момент е отказвал да приеме действителността на въпросните разпоредби и че на това основание счита, че е особено важно да се сложи край на съществуващата правна несигурност. Според преценката на Verwaltungsgericht, системата от депозити противоречи на определени структурни принципи на националното конституционно право, които трябва да бъдат закриляни в рамките на правото на Общността, в резултат на което върховенството на националното право трябва да отстъпи пред върховенството на принципите на германския основен закон. В частност, системата на депозити накърнява свободата на действие и на разпореждане, на икономическа свобода и пропорционалност, съдържащи се по-специално в членове 2, алинеи 1 и 14 от основния закон. Задължението за внос или за износ, произтичащо от издаването на лицензи, заедно със свързания с тях депозит, представлява прекомерна намеса в свободата на разпореждане в областта на търговската дейност, тъй като целта на регламентите би могла да бъде постигната с методи на намеса с далеч не толкова сериозни последици.

Относно закрилата на основните права в правната система на Общността

3. Позоваването на правните норми или понятия на националното право при преценката на действителността на актовете, приети от институциите на Общността, би имало неблагоприятно въздействие върху еднаквото прилагане и действие на правото на Общността. Действителността на тези актове може да се преценява само с оглед правото на Общността. В действителност правото, произтичащо от Договора, който е самостоятелен източник на право, не може поради своя характер да бъде отменено от норми на националното право, независимо от техния ранг, без по този начин да бъде лишено от характера си на общностно право и без да се постави под въпрос самото правно основание на Общността. Следователно, действителността на един акт на Общността или на неговото действие не може да бъде засегната от твърдения, че актът противоречи на основните права, формулирани от конституцията на тази държава или на принципите на нейната конституционна структура.

4. Въпреки това следва да се направи проверка дали не са били нарушени аналогични гаранции, присъщи на правото на Общността. В действителност, зачитането на основните права представлява неразделна част от общите принципи на правото, зачитавани от Съда. Защитата на тези права, макар и основаващи се на общи за държавите-членки конституционни традиции, трябва да бъде гарантирана в съответствие със структурата и целите на Общността. По тази причина трябва да се прецени, в контекста на съмненията, изразени от Verwaltungsgericht, дали системата на депозити нарушава основни права, чието зачитане се гарантира от правната система на Общността.

По първия въпрос (Законосъобразността на системата на депозити)

5. С първия си въпрос Verwaltungsgericht отправя питане дали задължението за износ по алинея трета от член 12, параграф 1 от Регламент № 120/67, внасянето на депозит,

съпровождано това задължение и задържането на депозита в случай, че износът не се осъществи в срока на действие на разрешението за износ, е законосъобразно.

6. Съгласно съображение тринадесето от позоваванията в преамбюла на Регламент № 120/67, „компетентните власти трябва да могат постоянно да следят движенията в търговията, за да преценяват тенденциите на пазара и да прилагат мерки ... при необходимост” и „за тази цел трябва да се приеме разпоредба за издаването на разрешения за внос и износ, придружена с внасянето на депозит, който да гарантира, че сделките, за които тези разрешения са поискани, действително са осъществени.” От тези разсъждения и от общата схема на регламента следва, че системата на депозити има за цел да гарантира, че вносът и износът, за който са поискани разрешенията, действително е осъществен, за да се гарантират както за Общността, така и за държавите-членки точни сведения за замислените сделки.

7. Тези сведения, наред с останалата налична информация за състоянието на пазара, е важна, за да се даде възможност на компетентните органи да използват обосновано инструментите на намеса, както редовни, така и извънредни, които се намират на тяхно разположение за осигуряване на функциониране на системата на цените, създадена с регламента, като покупка, складиране и разпространение, определяне на премии за денатуриране и експортно възстановяване, прилагане на защитните мерки и избор на мерки, насочени към избягването на отклонения в търговията. С още по-голяма сила това се налага и поради факта, че изпълнението на Общата селскостопанска политика включва тежки финансови отговорности за Общността и държавите-членки.

8. Следователно е необходимо компетентните органи да разполагат не само със статистическа информация за състоянието на пазара, но и с точна прогноза за бъдещия внос и износ. Тъй като държавите-членки са задължени съгласно член 12 от Регламент № 120/67 да издават разрешения за внос и износ на всяко лице, подало заявление за това, тяхното издаване би загубило каквото и да било значение, ако разрешенията не задължаваха получателя да осъществи сделката, за която е поискал разрешението. И задължението не би било ефективно, ако неговото спазване не е гарантирано с подходящите средства.

9. Изборът на общностния законодател за тази цел на депозита не може да бъде оспорван от гледна точка на факта, че този механизъм съответства на доброволния характер на заявлението за разрешение и притежава двойно предимство на опростеност и ефикасност в сравнение с другите възможни системи.

10. Система с просто деклариране на извършения износ и на неизползвани разрешения, каквато е предложена от ищеца в главното производство, поради своя ретроспективен характер и липсата на каквато и да е гаранция за това, че разрешението е използвано, не би могла да предостави на компетентните органи достоверни данни за тенденциите на движението на стоките.

11. По същия начин, една система за последващо налагане на глоби би включвала в себе си значителни административни и правни усложнения във фазата на вземане на решение и на изпълнение, утежнени от факта, че засегнатите търговци могат да бъдат извън обхвата на

действие на администрацията поради тяхното пребиваване в друга държава-членка, тъй като член 12 от регламента възлага на държавите-членки задължението да издават разрешенията на всеки, който е подал заявление за това „независимо от местонахождението на неговото седалище в Общността.”

12. От това е видно, че изискването на разрешение за внос и износ, включващо задължението за притежателя да осъществи сделката, за която е поискал разрешението посредством гарантиране чрез депозит, представлява както необходим, така и подходящ начин да се даде възможност на компетентните органи да определят по най-ефективния начин своята намеса на пазара на житни растения.

13. Принципът на системата на депозити не може да се оспорва на това основание.

14. Въпреки това, трябва да се извърши проверка на това дали определени подробни правила на системата на депозити могат да бъдат оспорени в контекста на принципите, посочени от Verwaltungsgericht, особено с оглед твърдението на ищеца в главното производство, че тежестта на депозита е несъразмерна за търговията, до степен да наруши основните права.

15. За да се прецени действителната тежест на депозита за търговията, трябва да се отчете не толкова размерът на депозита - а именно 0.5 единици за 1 000 kg - колкото разходите и таксите, свързани с внасянето му. При преценката на това съотношение трябва да се отчете самото задържане на депозита, тъй като търговците са съответно защитени от разпоредбите на регламента, отнасящи се до обстоятелствата, признати като представляващи непреодолима сила.

16. Разходите по депозита не са несъразмерни спрямо общата стойност на въпросните стоки и на останалите търговски разходи. От това следва, че тежестта, произтичаща от системата на депозити, не е несъразмерна и представлява нормална последица на системата на организация на пазара, създадена, за да отговори на изискванията от общ интерес, дефинирани в член 39 от Договора, който има за цел да осигури справедливи условия на живот в селскостопанската общност, като в същото време гарантира, че стоките достигат до потребителите на разумни цени.

17. Ищецът в главното производство сочи също, че задържането на депозита, в случай че задължението за внос или износ не е осъществено, по същество представлява глоба или санкция, за чието въвеждане Съветът или Комисията нямат правомощия съгласно Договора.

18. Този довод се основава на неправилния анализ на системата на депозити, която не може да се приравнява на санкция, тъй като тя е просто гаранция, че едно доброволно поето задължение ще бъде осъществено.

19. В заключение, доводите, на които се позовава ищецът в главното производство, се основават първо на факта, че отделите на Комисията технически не са в състояние да използват информацията, предоставена им от оспорваната система, така че тя е лишена от каквато и да е практическа полза, и на второ място на факта, че стоките, до които се отнася

спорът, подлежат на вътрешна обработка, не са релевантни. Тези доводи не могат да поставят под въпрос действителния принцип на системата на депозити.

20. От всичко казано до тук следва, че фактът, че системата на разрешения, включваща задължението за лицата, подали заявления за такива разрешения, да осъществят внос или износ, гарантирано с депозит, не нарушава което и да е било основно право. Механизмът на депозити представлява подходящ начин по смисъла на член 40, параграф 3 от Договора за осъществяване на общата организация на селскостопанските пазари и отговаря и на изискванията на член 43.

По втория въпрос (понятието за „непреодолима сила“)

21. С втория си въпрос Verwaltungsgericht пита дали, в случай че Съдът потвърди действителността на оспорваната разпоредба на Регламент № 120/67, член 9 от Регламент № 473/67 на Комисията, приет в изпълнение на първия регламент, е законосъобразен предвид това, че изключва задържането на депозита само в случаите на непреодолима сила.

22. От основанията на определението, с което въпросът се отнася за разглеждане, е видно че съдът счита разпоредбата на член 1 (sic) от Регламент № 473/67 за надхвърляща и противоречаща на горепосочените принципи, която има за последица ограничаването на отмяната на задължението за внос и износ и освобождаването на депозита само до „обстоятелствата, които могат да се разглеждат като случаи на непреодолима сила“. В контекста на своя опит, Verwaltungsgericht счита, че тази разпоредба е твърде тясна, тъй като дава възможност да се задържа депозита на износителите при обстоятелства, при които износът не се е осъществил по основателни причини, които обаче биха били недопустими в случай на непреодолима сила в тесен смисъл. От своя страна, ищецът в главното производство счита, че разпоредбата е твърде строга, защото ограничава освобождаването на депозита до случаите на непреодолима сила, без да отчита уговорките на износителите или вносителите, които се оправдават от търговска гледна точка.

23. Понятието за непреодолима сила, прието със селскостопанските регламенти, отчита особения характер на публичноправните отношения между търговците и националната администрация, както и на целите на тези регламенти. От тези цели, както от позитивните разпоредби на въпросните регламенти, следва, че понятието за непреодолима сила не се ограничава до абсолютната невъзможност, разбираана в смисъла на необичайни обстоятелства извън контрола на вносителя или износителя, чиито последици, въпреки полагането на цялата дължима грижа, не са могли да бъдат избегнати, освен с цената на прекомерни усилия. Това понятие съдържа значителна гъвкавост не само по отношение на характера на събитието, на което се основава, но също и на грижата, която износителят трябва да е положил, за да отговори на нея и степента на усилията, които трябва да е приел за тази цел.

24. Случаите на задържане, приведени от съда като представляващи неоправдана и несъразмерна тежест за износителя, очевидно се отнасят до ситуации, при които износът не се е осъществил или поради вина на самия износител, или в резултат на грешка от негова страна, или поради чисто търговски съображения. Следователно, възраженията

срещу член 9 от Регламент № 473/67 водят в действителност до замяна на съображения, основаващи се единствено на интереса и поведението на определени търговци, със системата, изградена в обществен интерес на Общността. Системата, създадена в съответствие с принципите, предвидени в Регламент № 120/67 и Регламента по прилагането му № 473/67, има за цел да освободи търговците от тяхното задължение само в случаите, в които сделката по вноса или износа не е могла да бъде осъществена в срока на действие на разрешението в резултат на събитията, посочени в тези разпоредби. Извън тези събития, за които те не отговарят, вносителите и износителите са задължени да се съобразяват с разпоредбите на селскостопанските регламенти и не могат да ги заместят със съображения, основани на техния собствен интерес.

25. Със свеждането на отказа от износ и освобождаването на депозита само до случаите на непреодолима сила законодателният орган на Общността е приел разпоредба, която без да налага извънредно задължение върху вносителите или износителите, е подходяща за осигуряване на нормалното функциониране на организацията на пазара на продукти от житни растения в общ интерес, определен в член 39 от Договора. От това следва, че не може да се изведе аргумент срещу действителността на системата на депозити, основан на разпоредбите, ограничаващи освобождаването на депозита до случаите на непреодолима сила.

По съдебните разноски

26. Разноските, направени от правителството на Кралство Нидерландия, правителството на Федерална република Германия и Комисията на Европейските общности, предоставили становища на Съда, не подлежат на възстановяване.

27. Доколкото това производство е фаза в производството пред Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main за страните по него, решението относно разноските е въпрос от компетентността на посочения съд.

По изложените съображения Съдът,

като се произнася по въпросите, отправени от Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main с определение от 18 март 1970 г., реши:

Разглеждането на поставените въпроси не съдържа елементи, които могат да засегнат действителността на:

1) алинея трета от член 12, параграф 1 от Регламент № 120/67/ЕИО на Съвета от 13 юни 1967 г., който обвързва издаването на разрешението за внос и износ с условието за внасяне на депозит, гарантиращ изпълнението на задължението за износ в срока на действие на разрешението;

2) Член 9 от Регламент № 473/67/ЕИО на Комисията от 21 август 1967 г., чието действие е насочено към ограничаване на отказа от задължението за внос или износ и освобождаването на депозита само до обстоятелствата, които могат да се разглеждат като случаи на непреодолима сила.

Произнесено на открито съдебно заседание в Люксембург на 17 декември 1970 година.

Подписи