

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

17 декември 1970 година*

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel срещу Köster, Berodt & Co.
(преюдициално запитване, отправено от Hessischer Verwaltungsgerichtshof)

По дело 25/70

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда по член 177 от Договора за ЕИО, от страна на Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на провинция Hessen), Kassel, по делото, висящо пред този съд

между

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, (Служба за внос и съхранение на житни растения и фуражи), Frankfurt-am-Main,

и

Köster, Berodt & Co., със седалище в Хамбург,

относно действителността на Регламент № 102/64/ЕИО на Комисията от 28 юли 1964 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: г-н A. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С определение от 21 април 1970 г., постъпило в Съда на 28 май 1970 г., Hessischer Verwaltungsgerichtshof отправя към Съда преюдициално запитване съгласно член 177 от

* Език на производството: немски.

Договора за ЕИО относно „действителността на Регламент № 102/64/ЕИО на Комисията от 28 юли 1964 г. за разрешенията за внос и износ на житни растения и преработени продукти от житни растения, ориз, натрошен ориз и преработени продукти от ориз (ОВ 1964, стр. 2125), и по-специално по въпроса дали членове 1 и 7 от цитирания регламент са действителни, доколкото се отнасят до разрешения за износ и депозити, внесени с оглед получаването на разрешения за износ.

2. От определението, с което въпросът се отнася за разглеждане, е видно, че поставеният въпрос е възникнал в хода на въззивно производство срещу решение на Verwaltungsgericht (Административен съд), Frankfurt-am-Main, с което се отменя решение на Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, с което се обявява задържането на депозит поради неосъществяване от страна на ответника в определения срок на износ, посочен в разрешението, издадено по смисъла на член 7 от Регламент № 102/64. Предвид основанията на първоинстанционното решение и направените възражения от ответника във въззивното производство, на първо място във връзка със законосъобразността на системата на депозитите, създадена с членове 1 и 7 от Регламент № 102/64, Hessischer Verwaltungsgerichtshof е уточнил запитването си с четири свързани въпроса, които е целесъобразно да бъдат разгледани отделно.

1- По въпроса за процедурата на „управляващия комитет”

3. От Съда се иска първо да отговори дали процедурата, предвидена в член 26 от Регламент № 19 на Съвета от 4 април 1962 г. за постепенното създаване на обща организация на пазара на житни растения (ОВ 1962, стр. 933), за прилагането на който е приет Регламент № 102/64 на Комисията, трябва да се разглежда като противоречаща на Договора за ЕИО и дали в частност тази процедура е съвместима с член 43, параграф 2 и членове 155, 173 и 177 и алинея първа от член 189 от Договора за ЕИО.

4. Този въпрос се отнася до законосъобразността на т. нар. процедура на управителния комитет, въведена с членове 25 и 26 от Регламент № 19 и възпроизведена в широк кръг други селскостопански регламенти. Горесцитираните разпоредби на Договора навеждат на извода, че поставеният въпрос засяга най-вече съответствието на процедурата на управителния комитет със структурата на Общността и институционалния баланс по отношение както на отношенията между институциите, така и до упражняването на съответните им правомощия.

5. На първо място се твърди, че правото да се приеме процесната система принадлежи на Съвета, който съгласно алинея трета от член 43, параграф 2 от Договора, трябва да е действал по предложение на Комисията и след консултация с Парламента, поради което приетата процедура е в отклонение от процедурите и правомощията, определени в разпоредбите на Договора.

6. Както в законодателната система на Договора, отразена в частност в последното тире от член 155, така и в постоянната практика на институциите на Общността, се прави разграничение, в съответствие с възприетите в държавите-членки правни понятия, между мерките, които се основават пряко на самия Договор и вторичното право, чиято цел е да осигури тяхното прилагане. Затова не може да се изисква всички подробности на

регламентите, отнасящи се до общата селскостопанска политика, да се приемат от Съвета в съответствие с процедурата по член 43. За целите на тази разпоредба е достатъчно основните елементи на регулираната материя да са приети в съответствие с процедурата, предвидена в тази разпоредба. От друга страна, разпоредбите за прилагане на основните регламенти могат да бъдат приети в съответствие с процедура, различна от тази по член 43 както от самия Съвет, така и от Комисията по силата на овластяване в съответствие с член 155.

7. Мерките, които са предмет на Регламента по прилагане № 102/64 на Комисията, не надхвърлят пределите на прилагане на принципите на Основния регламент № 19. Комисията е била редовно овластена с Регламент № 19 да приеме въпросните мерки по прилагане, чиято действителност не може да се оспори в контекста на разпоредбите на член 43, параграф 2 от Договора.

8. Второ, ответникът в главното производство оспорва процедурата на управителния комитет за това, че тя представлява намеса в правото на Комисията да взема решение, до такава степен, че да постави под съмнение независимостта на тази институция. По-нататък се твърди, че поставянето на орган между Съвета и Комисията, който не е предвиден от Договора, постига ефект на нарушаването на отношенията между институциите и упражняването на правото на вземане на решение.

9. Член 155 предвижда, че Комисията упражнява правата, предоставени Ж от Съвета за прилагането на правилата, приети от последния. Тази разпоредба, чието прилагане е факултативно, дава възможност на Съвета да определи евентуалните начини за упражняване на правомощията, предоставени на Комисията. Така наречената процедура на управителния комитет представлява част от подробните правила по отношение на която Съветът законосъобразно може да делегира правомощия на Комисията. От анализа на механизма, създаден с членове 25 и 26 от Регламент № 19, задачата на управителния комитет е да предоставя становища по проектомерки, предлагани от Комитета, която може да приема мерки, които влизат в сила веднага, независимо от становището на управителния комитет. Когато комитетът приеме противоположно становище, единственото задължение на Комисията е да информира Съвета за предприетите мерки. Функционирането на управителния комитет има за цел да осигури постоянна консултация с цел ръководство на Комисията при упражняването на правомощията, предоставени Ж от Съвета, и да даде възможност на последния да замени своите действия с тези на Комисията. Поради това управителният комитет няма право да взема решения вместо Комисията или Съвета. Като последица от това, без да се нарушава структурата на Общността и институционалния баланс, системата на управителния комитет дава възможност на Съвета да делегира на Комисията широки правомощия по прилагане, като запазва възможността си сам да приеме решение при необходимост.

10. По тази причина законосъобразността на процедурата на управителния комитет, създадена с членове 25 и 26 от Регламент №19, не може да се оспорва в контекста на институционалната структура на Общността.

11. Ответникът по главното производство също е оспорил процедурата на управителния комитет, доколкото този механизъм е лишил Съда от определени негови функции

посредством създаването на „право на отмяна”, което е в изключителните правомощия на Съвета по отношение на приетите от Комисията мерки.

12. Това възражение се основа на неправилния анализ на правото на Съвета изземе решаването на въпроса. Процедурата, предвидена с член 26 от Регламент № 19, има за цел да даде възможност на Съвета да замести своето собствено действие с това на Комисията, когато управителният комитет се произнесе с отрицателно становище. Системата следователно е изградена по такъв начин, че решенията по прилагане, приети по силата на основния регламент, във всички случаи да са взети или от Комисията, или по изключение от Съвета. Тези мерки, независимо от техния автор, могат при еднакви обстоятелства да доведат или до иск за отмяна по член 173, или до преюдициално запитване по член 177 от Договора. От това е видно следователно, че упражняването на Съвета на неговото право да изземе за решаване даден въпрос по никакъв начин не ограничава компетентността на Съда.

2. По въпроса за делегиране на правомощия на Комисията

13. От Съда се иска да се произнесе дали Регламент №102/64 на Комисията е приет от компетентен орган, в частта, в която член 1 от него предвижда задължение за износ, съдържащо се в разрешението за износ, в член 7, параграф 1 - необходимост от внасяне на депозит, издаване на разрешение и в член 7, параграф 2 – задържането на депозита в случай на неизпълнение на задължението за износ, т.е. дали правомощията на Комисията в тази връзка произтичат от Договора за ЕИО в най-общ смисъл или във връзка с разпоредбите на член 16, параграфи 2 и 3 или 19 и 20 от Регламент № 19 на Съвета.

14. Видно е както от основанията на решението на първа инстанция, така и от доводите на ответника по главното дело, че този въпрос касае съмнението, че Комисията е овластена да разшири обхвата на системата на депозити както по отношение на износа на житни растения, така и на вноса или износа на преработени продукти от житни растения. Тъй като това съмнение произтича от редакцията на член 26 от Регламент № 19, трябва да се провери дали тази разпоредба е достатъчно основание за мерките по прилагане, приети съгласно Регламент № 102/64 по отношение на износа и на преработените продукти най-общо.

15. По силата на член 16, параграф 1 от Регламент № 19, всеки внос или износ на продуктите по член 1 се поставя под условие от представянето на разрешение за износ или внос. Към тази обща разпоредба параграф 2 от същия член добавя различни подробности по отношение на срока на действие на разрешението за внос на продукти от житни растения, като допълва, че „издаването на разрешението се поставя под условие от внасянето на депозит.” Накрая, параграф 3 предвижда, че „подробните правила за прилагането на настоящия член... се приемат в съответствие с процедурата, предвидена в член 26”, като посочва, че разпоредбата се прилага „в частност” към определянето на срока на действие на разрешението за внос за преработени продукти от житни растения. Редакцията на цитирания член поставя въпроса дали, тъй като системата от депозити се споменава в член 16, параграф 2 във връзка с разрешенията за внос на същински житни растения, Комисията е могла законосъобразно да разшири приложното Ж поле чрез Регламент по прилагане № 102/64 по отношение на износа и на преработените продукти.

16. Тези разпоредби трябва да бъдат тълкувани в контекста на връзката и целите както на член 16, така и на Регламент № 19 в цялост. Член 16, параграф 1 разкрива намерението да се създаде система, предназначена да регулира вноса и износа на всички продукти независимо от техния вид, подлежащи на организация на пазара по смисъла на Регламент № 19. По същия начин параграф 3 се отнася до процедурата, предвидена в член 26 за определяне на всички подробни правила за прилагане, които трябва да се приемат в контекста на член 16.

17. Параграф 2, който се намира между тези две разпоредби с общ обхват, представлява специална мярка за прилагане, която е насочена към прилагането на част от разпоредбите, предвидени в параграф 1. Тълкуването, с което гаранциите за ефективност, предвидени с регламента, са ограничени единствено до разрешенията за внос и само до част от продуктите, предмет на организацията на пазара, би довело до нарушаване на хармоничното функциониране на системата.

18. Следователно, член 16 трябва да се тълкува в смисъл, включващ в препращането към мерките за прилагане по параграф 3 всички разпоредби, с които се допълват частичните мерки, предвидени в параграф 2, в съответствие с модела на същата разпоредба. Така Комисията е била овластена да включи в Регламент № 102/64, що се отнася до разрешенията за износ, разпоредби, отнасящи се до задължението за износ и до депозита, които представляват предмета на членове 1 и 7, както и тези, които засягат преработените продукти, в която категория попадат стоките, за които не е осъществен износ, предмет на първоначалния спор.

19. Така е видно, че не е необходимо да се изследва степента, в която членове 19 и 20 от Регламент № 19 биха могли да представляват правното основание за разпоредбите на Регламент № 102/64.

3 - Въпросът, отнасящ се до принципите на икономическа свобода и пропорционалност

20. От съда се иска да се произнесе дали разпоредбите на Регламент № 102/64 на Комисията, отнасящи се до задължението за износ, вътрешно присъщо на всяко разрешение за износ (член 1), и внасянето и задържането на депозита, внесен с оглед получаване на разрешения за износ (член 7) нарушава принципа, по силата на който администрацията е задължена да прилага само мерките, които са пропорционални на целта, която трябва да се постигне или ЖЗ забранява прилагането на прекомерни мерки и дали това е така в частност по отношение на хипотезата по член 7, параграф 1, когато депозитът е внесен с оглед получаване на разрешение за износ, за които не е определен предварително размер на възстановяването.

21. От мотивите на първоинстанционното решение следва, че Verwaltungsgericht е счел за недействително задължението, произтичащо от издаването на разрешения за внос или износ по смисъла на член 1 от Регламент № 102/64, и депозитът, предвиден с член 7, параграф 1 от същия регламент, с който се гарантира изпълнението на това задължение, поради това, че представлява надхвърляща целта си мярка, противоречаща на принципите на икономическа свобода и пропорционалност. Според Съда, тези принципи, които имат за

цел да гарантират защитата на основните права, представляват неразделна част както от международното право, така и от наднационалния правен ред, така че мярка на Общността, която противоречи на тези понятия, трябва да се счита за недействителна.

22. Зачитането на основните права представлява неразделна част от общите принципи на правото, закриляни от Съда. За това е подходящо да се изследва, в отговор на въпросите, повдигнати пред Съда и в светлината на посочените принципи, дали системата на депозити е нарушила основни права, чиято защита се гарантира от правната система на Общността.

23. Целта на системата от депозити е посочена в шестото съображение от позоваванията в преамбюла на Регламент № 102/64, по силата на който „трябва да се предвиди разпоредба, с която да се избегне пускането в обращение на разрешения, които след това не са последвани от внос или износ”, с оглед на факта, че „тези разрешения биха представлявали погрешна представа за ситуацията на пазара” и за тази цел издаването на разрешението се поставя под условие от внасяне на депозит, който се задържа, ако задължението за износ или внос не се изпълни. От тези изводи и от общата система на Регламенти № 19 и 102/64 следва, че системата на депозити има за цел да гарантира, че вносът и износът, за които са поискани са действително осъществени, за да гарантират както на Общността, така и на държавите-членки точни сведения за извършваните сделки.

24. Тези сведения, наред с другата налична информация за състоянието на пазара, е от особена важност за компетентните органи, за да могат 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.

25. 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 с член 16 от Регламент № 19 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.

26. 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.

27. 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. 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.

28. От това е видно, че изискването на селскостопанските регламенти за 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.

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

30. 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 във въпроса, особено с оглед на твърдението на ответника по главното производство, че тежестта на депозита е несъразмерна за търговията, до степен да наруши основните права.

31. За да се прецени действителната тежест на депозита върху търговията, трябва да се отчете не толкова размерът на депозита, който подлежи на възстановяване - 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.

32. От това следва, че тежестта, произтичаща от системата на депозити, не е несъразмерна и представлява нормална последица на системата за организация на пазара, създадена, за да отговори на изискванията от общия интерес, дефинирани в член 39 от Договора, който има за цел да гарантира, че доставките достигат до потребителите на разумни цени.

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

34. 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.

35. В заключение, доводите, на които се позовава ответникът в главното производство, се основават 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. Тези доводи не могат да поставят под въпрос действителния принцип на системата на депозити.

36. 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, гарантиран 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.

4. По въпроса за понятието за непреодолима сила

37. От Съда се иска да се произнесе дали разпоредбата на Регламент № 102/64, отнасяща се до задържането на депозита (член 7, параграф 2), е недействителна на основание факта, че и без намерението на законодателя да установява дали неизпълнението на задължението за износ е извършено виновно, единственият случай, в който депозитът не се задържа, е хипотезата на член 8, когато износът не може да се осъществи в срока на действие на разрешението поради обстоятелства, които могат да се разглеждат като случай на непреодолима сила.

38. Понятието за непреодолима сила, установено в селскостопанските регламенти, отчита особения характер на публичноправните отношения между стопанските субекти и националната администрация, както и целите на тази правна уредба. От тези цели, както и от позитивните разпоредби на въпросните регламенти, следва, че понятието за непреодолима сила не е ограничено до абсолютната невъзможност, а трябва да се разбира в смисъл на необичайни обстоятелства извън контрола на вносителя или износителя, чиито последици, въпреки полагането на дължимата грижа, не са могли да бъдат избегнати, освен с цената на прекомерни усилия. Това понятие предполага достатъчна гъвкавост по отношение не само на характера на събитието, но също и на грижата, която износителят трябва да положи, за да се справи с него и усилията, които трябва да положи за тази цел.

39. Системата, създадена с Регламент № 102/64, има за цел да освободи стопанските субекти от задълженията им само в случаите, в които сделката по вноса или износа не е могла да се осъществи в срока на действие на разрешението поради събития, за които не отговарят, вносителите и износителят са длъжни да се съобразяват с разпоредбите на селскостопанските регламенти и не могат да ги заместват със съображения, основани на собствените им интереси.

40. Със свеждането на отпадането на задължението за износ и освобождаването на депозита само до случаите на непреодолима сила, законодателят на Общността е приел разпоредба, която без да налага прекомерна тежест върху вносителите или износителят, е подходяща с оглед 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

41. Разноските, направени от Съвета и Комисията на Европейските общности, предоставили становища Съда, не подлежат на възстановяване. Тъй като за страните по

главното производство настоящото дело е фаза от производството, висящо пред Hessischer Verwaltungsgerichtshof, последният ще се произнесе с решение относно разноските.

По изложение съображения Съдът,

като се произнася по въпросите, оправени от Hessischer Verwaltungsgerichtshof Kassel с определение от 21 април 1970 г., реши:

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

1) Регламент № 102/64/ЕИО на Комисията от 28 юли 1964 г. относно разрешенията за внос и износ на житни растения и преработени продукти от житни растения, ориз, натрошен ориз и преработени продукти от ориз, приет по силата на член 16, параграф 3 от Регламент № 19 в съответствие с процедурата на управителния комитет, създадена с член 26 от същия регламент;

2) Членове 1 и 7 от Регламент №102/64/ЕИО на Комисията по отношение на разрешенията за износ и депозитите, внесени с оглед получаване на такива разрешения.

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

Подписи