

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

6 май 1982 година*

„Премии за денатуриране на зърнени култури за хлебопроизводство”

По съединени дела 146, 192 и 193/81

с предмет три преюдициални запитвания, отправени до Съда по силата на член 177 от Договора за ЕИО от страна на Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Германия), в производствата, висящи пред този съд между

- **BayWa AG**, Munich (Федерална република Германия),

Raiffeisenbank Unterspiesheim und Umgebung e.G., Unterspiesheim (Федерална република Германия),

и

Raiffeisenbank Bütthard e.G., Bütthard (Федерална република Германия) - дело 146/81

-

- **Raiffeisen Hauptgenossenschaft e.G.**, Hannover (Федерална република Германия) - дела 192 и 193/81

ищци,

и

Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Федерална служба по регулиране на селскостопанските пазари), Frankfurt am Main (Федерална република Германия),

ответник,

и

страна, призована от Съда по главното производство, което дава основание за образуване на дело 146/81:

Rhenus AG, Mannheim (Федерална република Германия)

относно тълкуването на член 4, параграф 2 и член 2, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 172/67 на Съвета от 27 юни 1967 г. (ОВ, 28.6.1967 г.), член 4, параграфи 3 и 5 от Регламент (ЕИО) № 1403/69 на Комисията от 18 юли 1969 г. (ОВ L 180, 22.7.1969 г.) и

* Език на производството: немски.

член 8 от Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. (ОВ L 94, 28.4.1970 г.),

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател на състав, г-н A. Chloros и г-н F. Grévisse, съдии,

генерален адвокат: г-н F. Capotorti,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

постанови настоящото

Решение

1. С три определения, изготвени при еднакви условия на 30 април 1981 г., постъпили в Съда на 9 и 25 юни същата година, Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Административен съд на Франкфурт на Майн) е поставил, по силата на член 177 от Договора за ЕИО, три преюдициални въпроса относно тълкуването на член 4, параграф 2 и член 2, параграф 1 от Регламент № 172/67 на Съвета от 27 юни 1967 г. относно общите правила, които ръководят денатурирането на хлебна пшеница и ръж (ОВ L 130, стр. 2602), на приложение I към Регламент (ЕИО) № 1403/69 на Комисията от 18 юли 1969 г. за определяне на подробни правила за прилагането на разпоредбите относно денатурирането на меката пшеница и на хлебната ръж (ОВ L 180, стр. 3), на член 4, параграф 3 и член 5 от този регламент и на член 8 от Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. за финансиране на Общата селскостопанска политика (ОВ L 94, стр. 13), в рамките на иск, предявен срещу решенията, приети от Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Федерална служба за организиране на селскостопанските пазари, наричана по-нататък „Федералната служба“), и който изисква възстановяване на премиите за денатуриране, които са отпуснати недължимо.

2. Между 1969 г. и 1974 г., ищците по главното производство, четири земеделски кооперации на Федерална република Германия, са осъществили или сами, или чрез други, действия, които включват денатурирането на зърнени култури за хлебопроизводство, както е предвидено в Регламенти № 172/67 и № 1403/69, в присъствието, при всички или при част от действията, на инспектори, изпратени от Федералната служба. Докладите на тези инспектори не съдържат никакви възражения. Въпреки това след провеждането на одити на счетоводните документи, Федералната служба е счела, че действията за денатуриране не са били осъществени в съответствие с императивните норми, които тя смята за приложими. Тя е изисквала възстановяването на изплатените премии за денатуриране. Възражение, внесено от ищците по главното производство срещу тези решения за възстановяване на премиите е било отхвърлено и на това основание ищците са започнали производство пред Verwaltungsgericht.

3. По повод на тези спорове, Verwaltungsgericht е поставил пред Съда три преюдициални въпроса които са съставени, както следва:

„а) Дали премия за денатуриране, отпусната на основание на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 172/67 на Съвета от 27 юни 1967 г. (ОВ 130, 28.6.1967 г., стр. 2602) е била неоснователно отпусната само, когато денатурирането не е постигнало целта, посочена в член 2, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 172/67 или когато стандартния метод, определен в приложение I към Регламент (ЕИО) № 1403/69 на Комисията от 18 юли 1969 г. (ОВ L 180, 22.7.1969 г., стр. 3) не е спазен?“

„б) Може ли да се изисква възстановяването на премия за денатуриране на основата на резултата от одит на счетоводните документи, извършен след края на денатурирането или от член 4, параграф 3 и член 5 от Регламент (ЕИО) № 1403/69 следва, че резултатът от одита, *ex post facto*, не трябва да се взема предвид? Ако, *ex post facto*, проверките трябва да се вземат предвид, колко важни са те във връзка с упражняването на контрола, предвиден в член 4, параграф 3 от Регламент № 1403/69?“

„в) Дали член 8 от Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. (ОВ L 94, 28.4.1970 г., стр. 13) налага на държавите-членки задължение да изискват, във всеки случай, възстановяването на неоснователно изплатените премии за денатуриране или дали този регламент позволява на държавите-членки да решат, в съответствие с националните разпоредби, да оставят въпроса за възстановяване в конкретен случай на преценката на компетентния орган?“

4. Тези въпроси изискват следните отговори.

По първия въпрос

5. По силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 172/67, премията за денатуриране е свързана с искане на заинтересованата страна, ако определени изисквания, предвидени в същия регламент, и по-специално тези, които се съдържат в член 2 са спазени. Член 2, параграф 1 от този регламент предвижда, че: „методите, използвани за денатурирането трябва да гарантират, че денатурираната пшеница и ръж не могат повече да се използват за консумация от човека“ и член 2, параграф 2, че: „тези методи трябва да предлагат гаранция най-малко равна на тази, която би дал стандартния метод, който трябва да се определи“. Така посоченият стандартен метод е бил определен в приложение I към Регламент № 1403/69 на Комисията, който предвижда денатуриране чрез използване на оцветител „Патент синьо V“ и определя неговите характеристики и указания за използване. Накрая, по смисъла на член 1, алинея 2 от същия регламент „в случай на денатуриране чрез оцветяване, може да се използва единствено стандартния метод“.

6. Първият въпрос, поставен от Verwaltungsgericht цели Съдът да реши дали премия за денатуриране на зърнени култури е предоставена незаконосъобразно, ако денатурираната пшеница и ръж могат още да се използват за консумация от човека или ако правилата на стандартния метод, определени в приложение I към Регламент № 1403/69 не са били спазени.

7. Ищците по главното производство поддържат, че въпреки, че стандартният метод може да не е бил строго спазен по време на действията по денатуриране, осъществени

от тяхно име, целта, определена от правната уредба на Общността, която е денатурирането на зърнените култури и изтеглянето им от пазара за консумация от човека е била постигната. Следователно, в тяхното поведение не имало намерение за измама, както става видно от положителния резултат от контрола, осъществен по време на действията. Според ищците по главното производство, строгото спазване на стандартния метод не представлява условие за създаването на право на премия. Последната трябва да бъде платена щом като зърнените култури не могат повече да се използват за консумация от човека, независимо от средствата, използвани за постигане на тази цел.

8. Обратното, Комисията и правителството на Федерална република Германия твърдят, че от формулировката на Регламенти № 172/67 и № 1403/69 и от изискването за еднакво прилагане на правото на Общността става ясно, че спазването на стандартния метод на Общността или методите, които могат да го заместят съгласно националното право при условията, определени в член 2, параграф 2 от Регламент № 172/67 е задължително.

9. От самата формулировка на член 1, алинея 2 от Регламент № 1403/69, която вече беше цитирана, става ясно, че в случай на денатуриране чрез оцветяване, само метода, определен от правото на Общността, може да се използва.

10. Тези разпоредби имат императивен характер. Този характер, освен това, е в съответствие с принципа, многократно посочван от съдебната практика на Съда, съгласно който разпоредбите на правото на Общността, и по-специално тези на регламентите на Съвета и на Комисията, които създават право на помощи, отпускани от фондовете на Общността, трябва да се тълкуват точно. В допълнение, да не се зачитат разпоредбите на член 1, алинея 2 от Регламент № 1403/69 би довело до двоен риск: от една страна, според държавите-членки и дори във всяка държава-членка, оценката дали методите, приети за денатуриране са направили пшеницата и ръжта негодни за консумация от човека може да варира, от друга страна, равенството между икономическите оператори, които искат премия за денатуриране от средствата на Общността, управлявани от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) може да бъде нарушено.

11. При тези обстоятелства, на първия въпрос на препрещания съд трябва да се отговори, че премия за денатуриране, предоставена на основание на член 4, параграф 2 от Регламент № 172/67 трябва да се разглежда, когато стандартният метод, определен в приложение I към Регламент № 1403/69 на Комисията е избран, като платена неоправдано, ако правилата за използване на този метод не са били спазени.

12. Определена информация, която се съдържа в преписката по делото води до предположението, че денатурирането чрез оцветяване не е единственият използван метод. Следователно е уместно да се определи влиянието от използването на други методи на денатуриране върху правото на премия.

13. Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. за финансиране на Общата селскостопанска политика, определя в член 8 от него, принципите, съгласно които

Общността и държавите-членки трябва да организират прилагането на решенията на Общността за земеделските интервенции, финансирани от ФЕОГА, както и борбата с измамите и нередностите във връзка с тези действия. За тази цел, член 8, параграф 1 предвижда: „държавите-членки, в съответствие с техните национални закони, подзаконови и административни разпоредби, да взимат необходимите мерки, за да са сигурни в действителността и законосъобразността на сделките, финансирани от Фонда, да предотвратяват и да преследват нередностите, да възстановяват сумите, изгубени в резултат на нередност или небрежност”.

14. От разпоредбите на Регламент № 729/70 и на член 2 от Регламент № 172/67 става ясно, че държавите-членки са овластени да определят, съгласно националното си право, методи на денатуриране, различни от стандартния метод чрез оцветяване, при условие че, както е предписано от разпоредбите на член 2, параграф 2 от Регламент № 172/67 и на член 1, алинея 3 от Регламент № 1403/69, средствата, приети за осъществяване на денатурирането чрез метод, различен от оцветяването, предлагат гаранция, най-малко равна на тази, давана от стандартният метод.

15. По причините, които са посочени по-горе, и които изискват строгото спазване, когато е избран, на стандартния метод чрез оцветяване, правилата, които уреждат другите методи на денатуриране, които могат, ако отговорят на посочените по-горе условия, да се предвидят от законодателство на държавите-членки, трябва също, когато се използват тези методи са използвани, да бъдат напълно спазени, ако действието по денатуриране трябва да предостави право на премия.

По втория въпрос

16. Съгласно член 7 от Регламент № 172/67 „за да се даде право на премията, денатурирането трябва да се осъществи в съгласие с интервенционната агенция и под нейн контрол”. За целите на прилагането на тази разпоредба, Регламент № 1403/69 предвижда в член 4, параграф 3 от него, че: „предоставянето на премията за денатуриране зависи от контрола от интервенционната агенция върху процеса на денатуриране на меката пшеница или на нейната смес, непроменена, в комбинираните храни за животни...”. Накрая, член 5 от Регламент № 1403/69 уточнява, че: „премията за денатуриране се изплаща само, ако условията, посочени в член 4, параграф 3 са изпълнени”.

17. Със своя втори въпрос, *Verwaltungsgericht* пита Съда дали тези разпоредби предвиждат възможността за оттегляне на премията за денатуриране според резултатите от одита на счетоводните документи, следващ действията по денатуриране и, ако е така, колко са важни тези проверки по отношение на контрола, предвиден от съответните разпоредби на Регламенти № 172/67 и № 1403/69.

18. Ищците по главното производство поддържат, че одит, *ex post facto*, осъществен съгласно разпоредбите на националното право, нямат същата сила като контрола на място от инспекторите от Федералната служба, който, според тях, е този, предвиден от правото на Общността. В действителност, те смятат, че контрол на място има доказателствена стойност по-голяма от тази на абстрактната проверка, следваща

действията по денатуриране. Освен това, те се позовават на принципа на равно третиране между операторите, за да оправдае предимството на контрола на място, който единствен е установен от правото на Общността.

19. Комисията и правителството на Федерална република Германия въпреки това поддържат, че член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета позволява на държавите-членки да извършват проверки, *ex post facto*, като допълнение към контрола, предвиден в член 4, параграф 3 от Регламент № 1403/69, без националните проверки да бъдат по-малко важни от контрола, определен от правото на Общността.

20. Както Съдът вече е установил (Решение от 11.7. 1973 г., по дело *Hessische Mehlinindustrie/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, 3/73, *Recueil*, стр. 745), посочените по-горе разпоредби на Регламенти № 172/67 и № 1403/69 просто сочат, че контролът е необходим без да уточнява по какъв начин и чрез какъв метод националните интервенционни агенции трябва да осъществят своето задължение по упражняване на контрол. В този случай, Съдът подчерта, че различните методи на контрол, като вземане на проби, одит или признаване на предприятия по денатуриране, могат, сами или съчетани, да са еднакво ефективни, макар никой от тях да не дава абсолютна гаранция. Накрая, както Съдът е отбелязал, законодателят на Общността се е въздържал да приеме разпоредби, които регулират процедурата по контрол подробно, като е оставил на държавите-членки свободата да уредят подробните правилата за контрол, съгласно своята собствена правна система и на своя собствена отговорност като избераат най-подходящото решение.

21. Това разпределение на правомощия е в съответствие с общия подход, на който се основава общата организация на земеделските пазари и съгласно който отпускането на премиите за денатуриране, предвидени в цитираните регламенти е предмет на общи правила, приложими еднакво в цялата Общност, като този механизъм за интервенция се управлява от националните интервенционни агенции, които са, съответно, отговорни за упражняването на всички функции по контрол, които са необходими, за да се гарантира, че премиите за денатуриране се отпускат единствено при условията, предвидени от правото на Общността, и че всяко нарушение от страна на икономическите оператори на правилата на правото на Общността се наказва съответно.

22. В своето настоящо състояние, правото на Общността не съдържа специфични разпоредби относно упражняването на тази функция на контрол от компетентните национални органи. Единственото изискване, което трябва да се предвиди в това отношение от гледна точка на Общността е, че националните органи трябва да действат в тази област със същото старание, като това, което използват при прилагането на съответното национално законодателство, за да се избегне всяко накърняване на ефективността на правото на Общността.

23. Тези заключения, направени в рамките на правната уредба относно премиите за денатуриране на зърнените култури съвпадат, освен това, с по-общите разпоредби, цитирани по-горе, на член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета, разпоредби,

които сами по себе си са израз на задълженията, наложени на държавите-членки от член 5 от Договора.

24. Правото на Общността, което в настоящето си състояние, не определя подробни правила за контрола върху редовността на действията по денатуриране на зърнени култури, още повече не уточнява относителната важност, която трябва да се предоставя на всеки набор от правила, определени и използвани от националните органи.

25. Следователно, на втория въпрос на препращащия съд трябва да се отговори, че правото на Общността, в своето настоящо състояние, не ограничава до определен метод контрола от страна на компетентните органи на държавите-членки относно редовността на действията по денатуриране, които дават право на изплащане на премии. Измежду другите форми, този контрол може да вземе тази на одит на счетоводните документи. Компетентните национални органи са тези, които трябва, под контрола на националния съд, да преценят доказателствената стойност, която да придадат на резултатите от различните видове контрол, на които подлежат действията по денатуриране.

По третия въпрос

26. По силата на вече цитираните разпоредби на член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета, държавите-членки вземат, в съответствие с националните закони, подзаконови и административни разпоредби, мерките, необходими за предотвратяване и преследване на нередностите, които засягат сделките, финансирани от ФЕОГА и за възстановяване на сумите, загубени в резултат от нередности или небрежност.

27. Със своя трети въпрос, както е разяснен в мотивите на неговото решение, Verwaltungsgericht пита Съдът дали тези разпоредби налагат на държавите-членки задължението да изискват, във всички случаи, възстановяване на премиите за денатуриране, които са неоснователно отпуснати или дали член 8 от Регламент № 729/70 дава на това задължение факултативен характер и дава възможност на законодателството на държавите-членки да остави всеки конкретен случай на преценката на компетентните национални органи.

28. На този въпрос, ищите по главното производство отговарят, че националното право, може да остави, когато е необходимо, на компетентния орган упражняването на право на преценка, за да определят дали е подходящо или не да се изисква възстановяване на премиите, недължимо платени. Комисията и Федерална република Германия поддържат позиция, противна на тази на четирите земеделски кооператива.

29. От посочените по-горе разпоредби на член 8 от Регламент № 729/70 следва, че на държавите-членки е възложена задачата да започнат преследвания и да образуват производства за нуждите на управлението на механизмите на Общността за земеделска интервенция и са, по-специално отговорни за възстановяване на премиите от ФЕОГА, които са недължимо платени. При тези обстоятелства, когато прилагането на регламент на Общността е въпрос от компетентността на националните органи под

контрола на националните съдилища, това прилагане трябва да следва процесуалните и формалните правила, предвидени от националното право на държавата-членка. Както обаче Съдът вече е подчертал с постоянна съдебна практика, позоваването на националните правила е възможно само, доколкото е необходимо за изпълнението на разпоредбите на правото на Общността и доколкото прилагането на тези национални правила не засягат обхвата и ефективността на това право на Общността.

30. По-специално е уместно да се подчертае, че самата формулировка на член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 относно възстановяването, от държавите-членки, на сумите, загубени в резултат на нередности, изрично изисква от националните органи, отговорни за управлението на механизмите на Общността за селскостопанска интервенция да възстановяват сумите, които са изплатени недължимо или незаконосъобразно, без тези органи, които действат от името на Общността да могат в този случай да упражняват право на преценка относно уместността да се изиска или не възстановяването на средствата на Общността, които са отпуснати недължимо или незаконосъобразно. Противното тълкуване би довело до компрометиране на равенството на третиране между икономическите оператори на различните държави-членки и на прилагането на правото на Общността, което трябва, доколкото е възможно, да остане еднакво в цялата Общност.

31. Следователно, на третия въпрос на препращащия съд трябва да се отговори, че член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета налага на държавите-членки задължението, а не просто възможността да изискват възстановяване на премиите за денатуриране на Общността, които са отпуснати недължимо или незаконосъобразно, без да е възможно въпросът за това възстановяване да се остави на преценката на компетентния национален орган, във всеки конкретен случай.

По съдебните разноски

32. Разходите, направени от Комисията и от правителството на Федерална република Германия, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът (втори състав),

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, с Определения от 30 април 1981 г., реши:

1) Премия за денатуриране, предоставена на основание на член 4, параграф 2 от Регламент № 172/67 трябва да се разглежда, когато стандартният метод, определен в приложение I към Регламент № 1403/69 на Комисията е избран, като платена неоправдано, ако правилата за използване на този метод не са били спазени.

2) Правото на Общността, в своето настоящо състояние, не ограничава до определен метод контрола от страна на компетентните органи на държавите-членки относно редовността на действията по денатуриране, които дават право на изплащане на премии. Измежду другите форми, този контрол може да вземе тази на одит на счетоводните документи. Компетентните национални органи са тези, които трябва, под контрола на националния съд, да преценят доказателствената стойност, която да придадат на резултатите от различните видове контрол, на които подлежат действията по денатуриране.

3) Член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета налага на държавите-членки задължението, а не просто възможността да изискват възстановяване на премията за денатуриране на Общността, които са отпуснати недължимо или незаконосъобразно, без да е възможно въпросът за това възстановяване да се остави на преценката на компетентния национален орган, във всеки конкретен случай.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 6 май 1982 година.

Подписи