

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

21 септември 1983 година*

„Възстановяване на неправомерно изплащани помощи – Обезмаслено мляко на прах”

По съединени дела от 205 до 215/82

с предмет преюдициално запитване до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Германия) в рамките на делото, висящо пред този съд между

Deutsche Milchkontor GmbH (205/82),

E. Kampffmeyer (206/82),

Schwarzwaldmilch GmbH (207/82),

Inntaler Mischfutter GmbH & CO. KG (208/82),

Helmut Becker GmbH & CO. KG (209/82),

Plange Kraftfutterwerke GmbH & CO. KG (210/82),

Josefa-Werk (211/82),

Frischli-Milchwerke Holtorf + Schakel KG (212/82),

Hemo Mohr KG (213/82),

Denkavit Futtermittel GmbH (214/82),

DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH (215/82),

и

Федерална република Германия, представлявана от Bundesamt für Ernährung und forstwirtschaft (Федерално бюро по продоволствие и лесовъдство)

относно тълкуването на различни разпоредби от правото на Общността, свързани с възстановяване на неправомерно изплатени помощи за използването за храна на животни обезмаслено мляко на прах,

СЪДЪТ (пети състав),

* Език на производството: немски.

в състав: г-н U. Everling, председател на състава, г-н Mackenzie Smart, г-н O. Due, г-н Y. Galmot и г-н C. Kakouris, съдии,

генерален адвокат: г-н P. VerLoren van Themaat,

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

постанови настоящото

Решение

1. С единадесет определения от 3 юни 1982 г., постъпили в Съда на 11 август 1982 г., Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, (Административен съд, Frankfurt am Main) на основание член 177 от Договора за ЕИО постави поредица от преюдициални въпроси относно тълкуването на различни разпоредби на Регламент № 986/68 на Съвета от 15 юли 1968 г. за установяване на общите правила за отпускане на помощи за обезмасленото мляко и обезмасленото мляко на прах, предназначени за хранене на животни (ОВ L 169, стр. 4), на Регламент № 990/72 на Комисията от 15 май 1972 г. относно условията за отпускане на помощи за обезмасленото мляко, превърнато след преработка в многокомпонентен хранителен продукт, и обезмасленото мляко на прах, предназначени за хранене на животни (ОВ L 115, стр. 1) и на Регламент № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. относно финансирането на общата селскостопанска политика (ОВ L 94, стр. 13), както и на принципите на правото на Общността относно възстановяването на неправомерно изплатени помощи.

2. Тези въпроси бяха повдигнати в рамките на дела, висящи пред Verwaltungsgericht, Frankfurt като противопоставят Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Федерално бюро по продоволствие и лесовъдство), бюрото във Федерална република Германия, което има правомощия относно изплащането на помощи за преработката на обезмасленото мляко на прах на предприятията, произвеждащи многокомпонентни хранителни продукти за животни, и извършващи търговия с млечни продукти. В рамките на тези дела предприятията-ищци по главното дело искат отмяната на решенията на Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, с които бюрото иска от тези предприятия да възстановят сумите, които са им били изплатени като помощи за обезмасленото мляко на прах на основание разпоредбите на член 10, параграф 1 от Регламент № 804/68 на Съвета от 27 юни 1968 г. относно общата организация на пазарите в сектор мляко и млечни продукти (ОВ L 148, стр. 13), както и упоменатите по-горе Регламент № 986/68 на Съвета и Регламент № 990/72 на Комисията, и на Регламент № 1624/76 на Комисията от 2 юли 1976 г. относно специалните разпоредби за изплащане на помощите за обезмасленото мляко на прах, което е денатурирано или преработено в многокомпонентен продукт за храна на животни на територията на друга държава-членка (ОВ L 180, стр. 9).

3. Ищците по главното дело са получили тези помощи за обезмасленото мляко на прах на основание горечитираните разпоредби, или поради преработването му в многокомпонентни продукти за храна на животни, или поради износа му към Италия за извършване на такава преработка. В рамките на производството по главното дело

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft изтъква, че обезмасленото мляко на прах, за което ищците са получили тези помощи, не е отговаряло на условията, предписани от нормативната уредба на Общността, в случаите когато е било произведено от предприятието Milchwerke Auetal-Beuer KG (по-нататък наричано „Auetal“).

4. Предприятието Auetal през 1978 г. и 1979 г. е използвало при производството на обезмаслено мляко на прах освен обезмаслено мляко също и значителни количества от продукт, състоящ се от 56 % суроватка на прах, 31 % натриев казеинат и 13 % лактоза. Съставът от белтъчини, въглехидрати и т. н. на произведеното по този начин прахообразно вещество е бил идентичен със състава на обезмасленото мляко на прах, произведено от обезмаслено прясно мляко. В рамките на производството по главното дело в зависимост от конкретния случай се оспорва дали и в каква степен ищците по главното дело са получили и използвали за въпросните дейности по преработка или износ на нормално обезмаслено мляко на прах с произход от предприятието Auetal или от друг доставчик, или пък са използвали прахообразния продукт, произведен според горепосочения специален метод от предприятието Auetal, който то е пускало на пазара като обезмаслено мляко на прах.

5. Според констатациите на националния съд нито предприятията от въпросния сектор, нито държавните лаборатории не са били в състояние към момента на събитията да установят посредством химическите методи на анализ, които тогава са били обичайно използвани, наличието на разлика между обезмасленото мляко на прах, произведено от обезмаслено прясно мляко, и прахообразното вещество, произведено от предприятието Auetal по въпросния специален метод. Следователно ищците по главното дело твърдят, че не са могли да забележат, че в тези случаи са получавали и използвали продукт, различен от обезмасленото мляко на прах, произведено от обезмаслено прясно мляко.

6. Използването от предприятието Auetal на този специален метод на производство е открит от компетентните германски органи през месец май 1979 г. В рамките на производството по главното дело страните не са на едно мнение по въпроса дали установяването на този факт е могло и дали е трябвало да стане по-рано, като се има предвид че преди това е било установено наличието на някои елементи, указващи използването на необичайни производствени процеси. В резултат от това откритие Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft е решил да отмени решенията за отпускане на помощи и да изиска възстановяването на неправомерно изплатените според него суми по тези решения, като изтъква че условията за отпускане на помощите, а по-специално използването най-малко в предписаните съотношения на обезмаслено мляко на прах, не са изпълнени, тъй като предприятията-ищци са използвали макар и отчасти прахообразното вещество, произведено от предприятието Auetal.

7. Пред Verwaltungsgericht Frankfurt ищците по главното дело се противопоставят на тези решения на Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, като твърдят че в случая не са изпълнени условията, които съгласно член 48 от Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон за административното производство) от 25 май 1976 г. (Bundesgesetzblatt I, стр. 1253) са необходими за отмяната на административен акт, с който се дава парично възнаграждение, и възстановяването на сумите, изплатени по силата на такъв акт.

8. Verwaltungsgericht Frankfurt е преценил, че тези дела повдигат известен брой въпроси, свързани с тълкуването на правото на Общността. Следователно той е отнесъл следните преюдициални въпроси до Съда:

1. Продукт, съставен от суха смес на обезмаслено мляко и млечен продукт на прах съответства ли на понятието обезмаслено мляко на прах по смисъла на член 1, буква в) от Регламент № 986/68 на Съвета от 15 юли 1968 г., при положение че крайният продукт има същия състав (белтъчини, въглехидрати и т. н.) като обезмасленото мляко на прах, получавано направо от издоено краве мляко?

2. Член 10 от Регламент № 990/72 на Комисията от 15 май 1972 г. налага ли на органите на държавите-членки задължение да контролират производството на обезмаслено мляко на прах в предприятието-производител?

3. Член 10 от Регламент № 990/72 на Комисията от 15 май 1972 г. действа ли в полза на ползвателите на тези помощи; с други думи те могат ли да се позовават на пропуските, допуснати от компетентните органи, като последствията в този случай биха били, че би се изключила възможността за каквото и да е искане за възстановяване на сумите?

4. За да се отговори на въпроса дали в определен случай помощите за предназначено за храна на животни обезмаслено мляко и обезмаслено мляко на прах са били давани неправомерно съгласно разпоредбите на Регламент № 986/68 на Съвета и на приетите регламенти на Комисията за неговото прилагане, дали правото на Общността, и по-специално член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. съдържа правила, които определят тежестта на доказване, и подчинява ли се тя на разпоредбите на националното право? Ако правото на Общността съдържа правила относно тежестта на доказване, то какво гласят те?

5. Член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. овластява ли пряко компетентните национални органи да изискват възстановяването на неправомерно изплатените помощи, по начин при който базовите условия относно правото на възстановяване да бъдат изчерпателно изложени в тази разпоредба?

6. В случай че отговорът на въпрос 5 е положителен:

Тази разпоредба, евентуално допълнена от неписаните принципи на правото на Общността, включва ли защита на законното доверие на ползвателя на помощта, и ако отговорът е утвърдителен, при какви условия и в каква степен? По-специално ползвателят на помощта може ли да се позовава на липсата на обогатяване от негова страна и съществува ли вече такова неналичие на обогатяване, например когато ползвателят на помощта е компенсирал нейното получаване чрез съответна промяна на цените? Изключено ли е възстановяването, когато компетентният орган е знаел, че е отпуснал неправомерно помощ, или не е бил в течение на това поради сериозна небрежност от негова страна?

7. В случай че отговорът на въпрос 5 е отрицателен:

Съвместим ли е с правото на Общността фактът, че националното право изключва възстановяването на неправомерно изплатени помощи:

- Когато ползвателят се е доверил на правната сила на решението за нейното отпускане и, като се има предвид общественият интерес от отмяната на акта, че неговото доверие трябва да бъде защитавано (член 48, параграф 2, точки от 1 до 3 от германския *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Закон за административното производство) от 25 май 1976 г.),

- Когато ползвателят на помощта може да се позовава на липсата на обогатяване от негова страна, освен ако не е узнал обстоятелствата, които са били в основата на нередовността на решението за отпускане на помощта, или ги е пренебрегнал поради сериозна небрежност от негова страна,

- Когато е изтекъл едногодишният срок, който започва да тече от момента, в който компетентният орган узнае фактите, оправдаващи отмяната на решението за отпускане на помощта, независимо от това дали заинтересованото лице е било в течение на информацията на компетентния орган (член 48, параграф 4 от германския *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Закон за административното производство) от 25 май 1976 г.),

- Когато компетентният орган е знаел, че е отпуснал неправомерно помощ, или не е бил в течение на това поради сериозна небрежност от негова страна (разпоредби на член 48, параграф 2, шесто изречение от *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Закон за административното производство) във връзка с член 814 от *Bürgerliches Gesetzbuch* (Германския граждански законник))?

9. Докато първият от тези въпроси се отнася до условията на отпускане на помощите, вторият до седмият от тях визират различни аспекти на тяхното възстановяване от националните органи, когато помощите са били изплатени без да са изпълнени всички условия за тяхното отпускане. За да може да се изложат по-прегледно прилаганите в тази област принципи, които да позволят на националния съд да се произнесе по споровете, относно които е сезиран, поставените въпроси трябва да се прегрупират и да бъдат засегнати в следния ред:

- Условията за отпускане на помощи (първи въпрос);

- Приложното поле на правото на Общността и на националното право относно проблема за възстановяването на неправомерно изплатените помощи (пети и шести въпрос);

- Защитата на законното доверие и правната сигурност при възстановяване на неправомерно изплатените помощи (седми въпрос);

- Тежестта на доказване в случай на възстановяване на неправомерно изплатени помощи (четвърти въпрос);

- Задължението за контролиране на производството на обезмаслено мляко на прах в предприятието-производител (втори и трети въпрос).

Относно условията за отпускане на помощите

10. Със своя първи въпрос Verwaltungsgericht Frankfurt иска да узнае какво е тълкуването на израза „обезмаслено мляко на прах” според нормативната уредба на Общността относно помощите, отпускани за обезмасленото мляко на прах, и по-специално по смисъла на член 1 от Регламент № 986/68 на Съвета, за да бъде в състояние да прецени дали прахообразно вещество като произвежданото от предприятието AuetaI отговаря или не на условията за отпускане на тези помощи.

11. Ищецът Rischli-Milchwerke Holtorf + Schakel KG е отбелязал в своето становище пред Съда, че определящ за понятието „обезмаслено мляко на прах” е съставът от материална гледна точка, а не производственият процес, още повече че възстановяването на млечните продукти от предварително разделените техни съставки е обичайна практика, използвана в предприятията за млечни продукти на Общността.

12. В това отношение следва да се отбележи, че член 1 от Регламент № 986/68 на Съвета в буква г) определя обезмасленото мляко на прах като „мляко ... под формата на прахообразна субстанция”, като освен това уточнява съдържанието на мазнини и вода. Относно млякото, то е определено в буква а) от същия член като „продукт, получен чрез доене на една или няколко крави, към който не е добавено нищо, като с него може да е извършена най-много операция по частично обезмасляване”. От тези определения става ясно, че за продукт, за производството на който са използвани субстанции, различни от получените чрез доене на една или няколко крави, не може да се изплащат помощи в рамките на горепосочения механизъм за интервенция, независимо от химическия състав на получения по този начин краен продукт.

13. Това буквално тълкуване се потвърждава от целта на въпросната система на помощи, която в рамките на режима на интервенция, въведен от Регламент № 804/68 на Съвета, трябва да допринася за пласирането на млякото на цената, която е определена в рамките на общата организация на пазарите в сектор мляко и млечни продукти. Ако помощите за обезмасленото мляко на прах се отпускат за продукт, произведен от субстанции, които вече не присъстват на пазара на млечни продукти, или за които вече са отпуснати подобни помощи по време на производството им, така както това се оказва в случая с преработката на обезмасленото мляко в казеин и казеинат съгласно разпоредбите на член 11 от Регламент № 804/68 на Съвета, това би противоречило на целта на тази система.

14. Следователно на първия въпрос може да се отговори, че продукт, съставен от суха смес на обезмаслено мляко и прахова субстанция, получена от суроватка, натриев казеинат и от лактоза, не представлява обезмаслено мляко на прах по смисъла на нормативната уредба на Общността относно помощите, отпускани за обезмасленото мляко на прах, и по-специално по смисъла на член 1 от Регламент № 986/68 на Съвета от 15 юли 1968 г., дори и ако съставът му е еднакъв с този на обезмасленото мляко на прах, получавано от издоено краве мляко.

Относно приложното поле на правото на Общността и на националното право по проблема за възстановяването на неправомерно изплатените помощи

15. Според обясненията, представени от Verwaltungsgericht Frankfurt, петият въпрос накратко се състои в това дали правото на Общността и по-специално член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета от 21 април 1970 г. овластява пряко компетентните национални органи да изискват възстановяването на неправомерно изплатени помощи, по начин при който базовите условия относно правото на възстановяване да бъдат изчерпателно изложени в тази разпоредба, тоест дали това възстановяване се извършва според правилата и изискванията, предвидени от националното законодателство, и какви са границите за този вид прилагане на националното право.

16. За да се отговори на този въпрос първо трябва да се припомнят правилата и общите принципи на правото на Общността в тази област, доразвити от съдебната практика на Съда.

17. Съгласно общите принципи, които са залегнали в основата на институционалната система на Общността, и които регулират отношенията между Общността и държавите-членки, държавите-членки на основание член 5 от Договора са длъжни да осигуряват на тяхна територия прилагането на нормативните уредби на Общността, по-специално в рамките на общата селскостопанска политика. Доколкото правото на Общността, включително неговите общи принципи, не съдържа общи правила относно този въпрос, националните органи извършват прилагането на нормативните уредби на Общността, като следват процесуалните правила и правилата по същество от националното им законодателство, като тези правила, както Съдът вече е отбелязал в своето решение от 6 юни 1972 г. (Schluter, 94/71, Recueil, стр. 307), трябва да се съчетават с необходимостта от еднакво прилагане на правото на Общността, необходимо за да се избегне нееднаквото третиране на стопанските субекти.

18. Точно в този контекст член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 на Съвета разпорежда, че държавите-членки „съгласно националните закони, подзаконови и административни разпоредби” предприемат мерките, необходими за предотвратяване и преследване на нарушенията, засягащи операциите на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), и за възстановяване на сумите, изгубени поради нарушения или проявена небрежност. В заключение компетентните национални органи трябва да упражняват всички функции по извършване на контрол, необходими за да се гарантира, че помощите ще бъдат отпускани единствено в случаите, определени от нормативната уредба на Общността, и да бъде санкционирано по подходящ начин всяко нарушение на правилата на законодателството на Общността. На настоящия етап от своето развитие правото на Общността не съдържа специални разпоредби относно изпълнението на тази функция от страна на компетентните национални администрации.

19. Съгласно тези принципи Съдът неведнъж е констатирал (Решения от 5. 3.1980 г., Ferwerda, 265/78, Recueil, стр. 617; от 12. 6.1980 г., Lippische Hauptgenossenschaft, 119 и 126/79, Recueil, стр. 1863; от 6. 5.1982 г., Fromme, 54/81, Recueil, стр. 1449; от 6.5.1982 г., Baуwa, 146, 192 и 193/81, Recueil, стр. 1503), че споровете относно възстановяването на неправомерно изплатени суми съгласно правото на Общността, при липсата на съответни разпоредби на Общността, трябва да бъдат решавани от националните съдилища при прилагане на тяхното национално право, при условие че се спазват ограниченията, налагани от правото на Общността в тази област, в смисъл че предвидените от

националното законодателство условия не трябва да правят практически невъзможно прилагането на нормативната уредба на Общността, и че прилагането на националното законодателство трябва да се извършва по недискриминационен начин по отношение на процедурите, имащи за цел разрешаване на спорните въпроси от същия тип, но които са с напълно национален характер.

20. Следователно член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 не регулира отношенията между интервенционните агенции и засегнатите икономически субекти, и по-специално не представлява правна основа, разрешаваща на националните органи да процедират за възстановяване на неправомерно изплатените помощи от страна на получателите им, като такива действия се подчиняват на националното право.

21. Вярно е, че препращането към националното право може да има като последица факта, че условията за възстановяване на неправомерно изплатени помощи, ще се различават в известна степен в различните държави-членки. Обхватът на тези различия, които между другото са неизбежни на настоящия етап от развитие на правото на Общността, въпреки това е намален поради ограниченията, с които Съдът в посочените по-горе свои решения обвързва прилагането на националното право.

22. На първо място, прилагането на националното право не трябва да засяга обхвата и ефективността на правото на Общността. Такъв по-специално е случаят, когато това прилагане прави практически невъзможно възстановяването на неправомерно отпуснатите суми. Освен това всяко упражняване на право на преценка относно това дали е наложително или не възстановяването на неправомерно или неправилно отпуснати средства на Общността би било несъвместимо със задължението, което член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 налага на националните администрации да осигурят възстановяването на неправомерно или неправилно отпуснатите суми.

23. На второ място, прилагането на националното право трябва да се извършва по недискриминационен начин по отношение на процедурите, целящи разрешаването на споровете от същия тип, но които са с напълно национален характер. От една страна националните органи трябва да процедират в тази област със същото усърдие и по същите начини, както в подобните случаи, отнасящи се единствено до прилагането на съответните национални законодателства, като не правят по-трудно възстановяването на въпросните суми. От друга страна въпреки споменатото по-горе изключване на каквато и да е оценка относно това дали трябва да се изисква или не възстановяване на сумите, задълженията наложени от националното законодателство на предприятията, на които са отпуснати неправомерно финансови средства въз основа на правото на Общността, не трябва да бъдат по-строги отколкото тези, които се налагат на предприятията, които са получили неправомерно подобни средства въз основа на националното право, като се предполага, че двете групи от ползватели са в подобно положение, и че въз основа на това обективно не е възможно да бъде оправдано прилагането на различно третиране.

24. Ако въпреки това се окаже, че различията между националните законодателства са в състояние да възпрепятстват еднаквото третиране на икономическите субекти в различните държави-членки, да предизвика деформации или да навреди на

функционирането на Общия пазар, компетентните институции на Общността трябва да приемат необходимите разпоредби за отстраняване на такива различия.

25. Следователно е необходимо да се отговори на петия въпрос на Verwaltungsgericht Frankfurt, че възстановяването от страна на националните органи на неправомерно изплащаните суми във вид на помощи, според нормативната уредба на Общността и при настоящото състояние на европейското законодателство се извършва съгласно правилата и условията, предвидени в съответното национално законодателство, при спазване на ограниченията, налагани от правото на Общността на такова прилагане на националното право.

26. Предвид горния отговор на петия въпрос шестият въпрос, поставен с оглед на случая, в който възстановяването на неправомерно изплатените помощи би било обвързано с правилата и изискванията, предвидени от правото на Общността, е безпредметен.

Относно защитата на законното доверие и правната сигурност при възстановяване на неправомерно изплатените помощи

27. Седмият въпрос, поставен от Verwaltungsgericht Frankfurt, накратко има за цел да изясни дали ограниченията, които правото на Общността поставя пред прилагането на националното право, могат да попречат на вземането предвид на защитата на законното доверие и правната сигурност при възстановяване на неправомерно изплатените помощи

28. От решенията за препращане става ясно, че Verwaltungsgericht Frankfurt поставя този въпрос, за да има възможност да прецени дали прилагането на член 48 от германския Verwaltungsverfahrensgesetz в случай като горесцитирания отговаря на посочените по-горе принципи на правото на Общността. Този член по-специално разпорежда с цел вземане под внимание на защитата на законното доверие и правната сигурност:

- че неправомерен административен акт, с който се дава финансова облага, не може да бъде отменен, когато нейният получател се е доверил на правната сила на административния акт, и като се има предвид общественият интерес от отмяната на акта, че неговото доверие трябва да бъде защитавано;

- че ползвателят на тази облага може да се позовава на липсата на обогатяване от негова страна, съгласно разпоредбите на гражданското право в тази област, освен ако не е узнал обстоятелствата, които са били в основата на нередовността на решението за нейното отпускане, или ги е пренебрегнал поради сериозна небрежност от негова страна;

- че отмяната на неправомерен административен акт трябва да бъде извършена в срок от една година от момента, в който администрацията е узнала въпросните обстоятелства, освен ако издаването на административния акт е постигнато чрез измама, принуда или корупция от страна на ползвателя на облагата;

- че възстановяването на неправомерно платеното се изключва, когато административният орган е знаел, че е отпуснал неправомерно облагата, или не е бил в течение на това поради сериозна небрежност от негова страна.

29. Според Комисията прилагането поне на някои от критериите, предвидени от член 48 от германския *Verwaltungsverfahrensgesetz* относно изключване на възстановяването на неправомерно изплатените помощи, би могло да влезе в противоречие с принципа, че прилагането на националното право не трябва да засяга обхвата и ефективността на правото на Общността. Такъв е по-специално случаят, когато възможността за възстановяването на неправомерно платеното зависи от съблюдаването на прекалено кратък срок, или когато единствено фактът, че националният орган е знаел или е проявил небрежност е достатъчен, за да изключи възстановяването на неправомерно изплатените помощи.

30. В това отношение следва първо да се подчертае, че принципите на защита на законното доверие и правната сигурност са част от правовия ред на Общността. Следователно не може да се счита като противоречащ на този правов ред фактът, че дадено национално законодателство осигурява опазването на законното доверие и правната сигурност в областта на възстановяването на неправомерно изплатените помощи на Общността. Също така от проучване на националните правни системи на държавите-членки относно отмяната на административни актове и възстановяването на финансови средства, изплатени неправомерно от публичната администрация, става ясно, че грижата за осигуряване под различни форми на баланс между принципа на законосъобразност от една страна и принципа на гарантиране на правна сигурност и опазване на законното доверие от друга страна, е общ за правните системи на всички държавите-членки.

31. При положение че правилата и изискванията, прилагани от националните органи относно възстановяването на помощите на Общността, са еднакви с прилаганите от тези органи в подобни случаи на възстановяване на суми с напълно национален характер, по принцип не може да се предположи, че тези правила и изисквания противоречат на задълженията на националните органи, които те имат на основание член 8 от Регламент № 729/70 да осигуряват възстановяването на неправомерно отпуснати суми, и че следователно засягат ефективността на правото на Общността. Това се отнася и за случаите, когато възстановяването се изключва, и които са свързани с поведението на самата администрация, като тя би могла да предотвратява тяхната поява.

32. Необходимо е въпреки това да се добави, че принципът според който прилагането на националното право трябва да се извършва без дискриминация по отношение на националните процедури от същия тип, изисква интересът на Общността да бъде изцяло вземан под внимание при прилагането на разпоредба, която като разпоредбата на член 48, алинея 2, първо изречение от *Verwaltungsverfahrensgesetz* обвързва отмяната на неправомерен административен акт с преценка на съществуващите различни интереси, по-специално обществения интерес от отмяната на акта от една страна, и защитата на доверието на неговия адресат от друга страна.

33. Следователно на седмия въпрос може да се отговори, че правото на Общността не се противопоставя на вземането под внимание от съответното национално законодателство при предотвратяване възстановяването на неправомерно изплатени помощи, на критерии като защита на законното доверие, предотвратяване на необоснованото обогатяване, изтичането на определен срок или възникването на обстоятелството, че администрацията е

знаела, че отпуска неправомерно въпросните помощи, или че поради сериозна небрежност от нейна страна не е била в течение на този факт, при условие обаче че предвидените условия са еднакви с условията относно възстановяването на суми от получена финансова облага с национален характер, и при положение че се държи в пълна мяра сметка за интереса на Общността.

Относно тежестта на доказване в случай на възстановяване на неправомерно изплатени помощи

34. Със своя четвърти въпрос *Verwaltungsgericht Frankfurt* иска да узнае какви са правилата относно тежестта на доказване в случай на възстановяване на неправомерно изплатени помощи.

35. В това отношение трябва да се подчертае, както Комисията го е направила в изложението на своите съображения, че въпросът за тежестта на доказване в контекст като настоящия се поставя само в ограничена степен. На първо място националните органи трябва да изчерпят всички възможности за установяване на фактите, от които зависи прилагането на разпоредбите на Общността в конкретния случай. И единствено при невъзможност тези факти да бъдат проверени може да се постави въпроса кой трябва да понесе тежестта на доказване в това положение, и дали националните органи въпреки това могат да презприемат действия срещу съответното предприятие.

36. Що се отнася до прилаганото право в този случай, трябва да се отбележи, че като препраща към националното право по отношение на възстановяването на неправомерно изплатените помощи, член 8, параграф 1 от Регламент № 729/70 не прави никаква разлика между материалните условия за такова възстановяване и процесуалните правила и правилата по същество, които то трябва да изпълнява. Следователно и едните, както и другите, включително свързаните с тежестта на доказване, се определят от националното право, при спазване на припомнените по-горе ограничения, които биха могли да произтичат от правото на Общността в тази област. Указанията, дадени в решенията за препращане относно съдържанието на правилата от прилаганото национално право не позволяват на Съда да формулира допълнителни насоки относно тълкуването на правото на Общността в тази област.

37. Въпреки това ищците *Deutsche Milchkontor GmbH*, *E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH* и *Inntaler Mischfutter GmbH & CO. KG* също така изтъкват, че правото на Общността се прилага при износ на обезмаслено мляко на прах към Италия съгласно разпоредбите на Регламент № 1624/76 на Комисията, по отношение на доказателството за съответствието на изнесенния продукт с нормативната уредба на Общността. Според тях това доказателство е резултат от факта, че италианските получатели са предоставили необходимите доказателства пред италианските власти, за да могат да освободят предвидената от регламента гаранция.

38. По отношение на това трябва да се отбележи, че доказателството, предоставяно на органите на държавата-членка получател на основание Регламент № 1624/76, е свързано с денатурирането или преработката на обезмасленото мляко на прах от износителя, с цел освобождаване от страна на органите на държавата-членка получател на внесената

гаранция. Това доказателство няма отношение към въпроса дали обезмасленото мляко на прах, което е изнесено с цел извършване на денатуриране или преработка, отговаря на условията на Регламент № 986/68, за да може за него да се отпускат помощи в държавата-членка износител.

39. Следователно на четвъртия въпрос, поставен от Verwaltungsgericht Frankfurt, трябва да се отговори че тежестта на доказване при възстановяване на неправомерно изплатени помощи се определя от националното право, при спазване на ограниченията, които биха могли да произтичат от правото на Общността в тази област.

Относно задължението за контролиране на производството на обезмаслено мляко на прах в предприятието-производител

40. С втория и третия въпрос Verwaltungsgericht Frankfurt иска да узнае дали националните органи имат задължение да контролират производството на обезмаслено мляко на прах в предприятието-производител, и дали неизпълнението на това задължение може да има като последица изключването на възможността за възстановяване на неправомерно изплатените помощи.

41. Правителствата на Федерална република Германия и на Обединеното кралство оспориха съществуването на подобно задължение, като изтъкнаха че Регламент № 990/72 на Комисията, на чийто член 10 се позовава Verwaltungsgericht Frankfurt в зададените от него въпроси, се отнася единствено до денатурирането на обезмасленото мляко на прах и до преработката му в многокомпонентни храни за животни, а не до производството му.

42. В това отношение трябва да се отбележи, че различните разпоредби, предвиждащи задължение на националните органи да извършват някои контролни функции относно спазването на разпоредбите на Общността в тази област, като например член 10 от Регламент № 990/72 на Комисията и член 8 от Регламент № 729/70 на Съвета само потвърждават изрично задължението, което вече имат държавите-членки въз основа на принципа за сътрудничество, залегнал в член 5 от Договора.

43. Следователно държавите-членки са длъжни чрез извършване на съответни проверки да контролират съответствието на обезмасленото мляко на прах с нормативната уредба на Общността в тази област, за да гарантират, че помощите на Общността няма да бъдат изплащани за продукти, които не би трябвало да се възползват от тях. Националният съд е този, който трябва да прецени в зависимост от обстоятелствата и техническите методи, които съществуват към въпросния момент, кои видове проверки са необходими за изпълнение на тази цел.

44. Относно последиците от неизпълнение на задължението за извършване на контрол за възстановяването на неправомерно изплатените суми, и по-специално въпроса дали ползвателите на помощите могат да се позовават на това неизпълнение с цел противопоставяне на действията по възстановяване на тези суми, от изложеното по-горе по отношение на приложното поле на правото на Общността и на националното право относно възстановяването на неправомерно изплатените помощи, както и относно защитата на законното доверие и правната сигурност става ясно, че тези последици при

настоящото състояние на европейското законодателство се определят от националното право, а не от правото на Общността. Следователно именно националните съдилища са длъжни да извършват преценка на тези последици въз основа на прилаганото национално право.

45. Следователно на втория и третия въпрос трябва да се отговори, че националните органи са длъжни да контролират производството на обезмаслено мляко на прах чрез извършване на проверки в предприятията-производители, ако такъв контрол е необходим за гарантиране спазването на нормативната уредба на Общността, и че националните съдилища са длъжни да извършват преценка на последиците от евентуално неспазване на това задължение въз основа на прилаганото национално право.

По съдебните разноски

46. Разходите, направени от правителствата на Федерална република Германия и на Обединеното кралство и от Комисията на Европейските общности, за представяне 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 преpraщащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски,

По изложените съображения,

Съдът (пети състав),

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Verwaltungsgericht Frankfurt с определение от 3 юни 1982 г., реши:

- 1. Продукт, съставен от суха смес на обезмаслено мляко и прахова субстанция, получена от суроватка, натриев казеинат и от лактоза, не представлява обезмаслено мляко на прах по смисъла на нормативната уредба на Общността относно помощите, отпускани за обезмасленото мляко на прах, и по-специално по смисъла на член 1 от Регламент № 986/68 на Съвета от 15 юли 1968 г., дори и ако съставът му е еднакъв с този на обезмасленото мляко на прах, получавано от издоено краве мляко.**
- 2. Възстановяването от страна на националните органи на неправомерно изплащаните суми във вид на помощи, според нормативната уредба на Общността и при настоящото състояние на европейското законодателство се извършва съгласно правилата и условията, предвидени в съответното национално законодателство, при спазване на ограниченията, налагани от правото на Общността на такова прилагане на националното право.**
- 3. Правото на Общността не се противопоставя на вземането под внимание от съответното национално законодателство при предотвратяване възстановяването на неправомерно изплатени помощи, на критерии като защита на законното доверие, предотвратяване на необоснованото**

обогаляване, изтичането на определен срок или възникването на обстоятелството, че администрацията е знаела, че отпуска неправомерно въпросните помощи, или че поради сериозна небрежност от нейна страна не е била в течение на този факт, при условие обаче че предвидените условия са еднакви с условията относно възстановяването на суми от получена финансова облага с национален характер, и при положение че се държи в пълна мяра сметка за интереса на Общността.

4. Тежестта на доказване при възстановяване на неправомерно изплатени помощи се определя от националното право, при спазване на ограниченията, които биха могли да произтичат от правото на Общността в тази област.

5. Националните органи са длъжни да контролират производството на обезмаслено мляко на прах чрез проверки в предприятието-производител, ако извършването на такъв контрол е необходимо за гарантиране спазването на нормативната уредба на Общността. Националният съд е този, който в зависимост от прилаганото национално законодателство трябва да прецени последиците от евентуално неспазване на това задължение.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 21 септември 1976 година.

Подписи