

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

27 октомври 1992 година*

„Обща селскостопанска политика – Сектор на овчето месо – Помощ за земеделски доход – Изключване от бъдещи обезщетения – Глоба върху сумата за обезщетение – Компетенция на Общността – Компетенция на Комисията”

По дело С-240/90

Федерална република Германия, за която се явява г-н E. Roeder, Ministerialrat във Федералното министерство на икономиката, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург в Посолството на Федерална република Германия, 20-22 Avenue Émile Reuter,

жалбоподател,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явява г-н D. Booss, правен съветник, в качеството на представител, подпомаган от г-н M. Hilf, професор в Университета на Bielefeld, със съдебен адрес в Люксембург в кабинета на г-н R. Hauder, от нейната правна служба, Wagner Centre, Kirchberg,

ответник,

с предмет отмяна на член 6, параграф 6 от Регламент (ЕИО) № 3007/84 на Комисията от 26 октомври 1984 г. за установяването на подробни правила за прилагането на премията за производители на овче месо (ОВ L 283, стр. 28), изменен с Регламент (ЕИО) № 1260/90 от 11 май 1990 г. (ОВ L 124, стр. 15), и член 13, параграф 3, букви б) и в) от Регламент (ЕИО) № 3813/89 на Комисията от 19 декември 1989 г. за установяването на подробни правила за прилагането на системата за преходни помощи за земеделски приходи (ОВ L 371, стр. 17), изменен с Регламент (ЕИО) № 1279/90 от 15 май 1990 г. (ОВ L 126, стр. 20),

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, г-н C. N. Kakouris, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Zuleeg и г-н J. L. Murray (председатели на състав), г-н G. F. Mancini, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н M. Diez de Velasco и г-н P. J. G. Картеун, съдии,

генерален адвокат: г-н F. G. Jacobs,

секретар: г-жа D. Louterman-Hubeau, главен администратор,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища, представени на съдебното заседание от 1 април 1992 г.,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено на съдебното заседание от 3 юни 1992 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, получена в секретариата на Съда на 1 август 1990 г., Федерална република Германия иска по силата на член 173, алинея първа от Договора за ЕИО анулиране на член 6, параграф 6 от Регламент (ЕИО) № 3007/84 на Комисията от 26 октомври 1984 г. за установяване на подробни правила за прилагането на премията за производителите на овче месо (ОВ L 283, стр. 28), изменен с Регламент (ЕИО) № 1260/90 от 11 май 1990 г. (ОВ L 124, стр. 15), и член 13, параграф 3, букви б) и в) от Регламент (ЕИО) № 3813/89 на Комисията от 19 декември 1989 г. за установяването на подробни правила за прилагането на системата от преходни помощи за земеделски приходи (ОВ L 371, стр. 17), изменен с Регламент (ЕИО) № 1279/90 от 15 май 1990 г. (ОВ L 126, стр. 20).

2. Тези разпоредби предвиждат санкции, които да се налагат от националните органи спрямо производители, които са извършили нередности при подаването на заявление за финансовата помощ, предвидена съгласно регламентите на Съвета. Санкциите обхващат или плащането на глоба, изчислена спрямо сумата на неправомерно платената помощ, или изключването на производителя от ползването на помощ или схема за помощи за пазарната година, която следва тази, по отношение на която е установена нередността.

3. Първата оспорена разпоредба, член 6, параграф 6 от Регламент № 3007/84, се отнася до общата организация на пазара на овче месо и козе месо, установена с Регламент (ЕИО) № 3013/89 на Съвета от 25 септември 1989 г. (ОВ L 289, стр. 1, наричан по-нататък „първия основен регламент“). Член 5 от последния упоменат регламент предвижда предоставяне на премия за производителите на овче месо при определни условия.

4. В приложение на член 5, параграф 9, алинея трета от първия основен регламент Комисията има право, в съответствие с процедурата на управителния комитет, предвидена в член 30, да приема правилата за прилагане на този член, и по-специално, разпоредбите, свързани с подаването на заявленията за премия и нейното изплащане.

5. На основата на тази разпоредба Комисията приема Регламент № 3007/84 от 26 октомври 1984 г. (наричан по-нататък „първия приложим регламент“). Упоменатият по горе член 6, параграф 1, изменен с Регламент № 1260/90 предвижда, че ако реалният брой подходящи животни, записан по време на проверката, предвидена съгласно предходния член, е по-малък, отколкото този, по отношение на който е подадено заявлението за премията, по принцип не се изплаща никаква премия. Член 6, параграф 5 по-нататък предвижда, че неправомерно платените премии трябва да бъдат възстановени заедно с лихвата, която трябва да се определи от държавата-членка по отношение на периода

между изплащането на премията и нейното възстановяване. Ако се установи, че несъответствието се дължи на невярна декларация, изготвена преднамерено или в резултат на сериозна небрежност, член 6, параграф 6 предвижда още производителят да бъде изключен от правото съгласно разпоредбите на премията за пазарна година, която следва тази, по отношение на която е установена невярната декларация.

6. Другите оспорвани разпоредби се отнасят до системата на преходни помощи за земеделски приходи, установена по силата на Регламент на Съвета (ЕИО) № 768/89 от 21 март 1989 г. (ОВ L 84, стр. 8, (наричан по-нататък „втория основен регламент“). Този регламент създава възможността за предоставянето на преходна помощ за земеделските стопани, които отговарят на някои условия. Член 12 от този регламент предвижда, че правилата за прилагане на регламента трябва да се приемат в съответствие с процедурата на управителния комитет, предвидена в член 13.

7. Въз основа на тези разпоредби Комисията приема Регламент № 3813/89 от 19 декември 1989 г. (наричан по-нататък „втория приложим регламент“). Член 13, параграф 3, изменен с Регламент № 1279/90, има следното съдържание:

„Когато е установено, че ПЗП (помощ за земеделски приходи), е предоставена въз основа на неточни данни, предоставени от земеделски стопанин, който е удостоверил, засегнатите държави-членки ще предприемат следните мерки:

а) Сумата на неправомерно платената помощ се възстановява от земеделския стопанин, плюс лихвата към нея от датата, когато е платена помощта до датата, когато тя е възстановена. Процентът на приложимата лихва е този, който е в сила за подобни операции на възстановяване съгласно националното право;

б) освен това, когато компетентният орган определя, че сумата е неправомерно платена в следствие на сериозни нередности от земеделския стопанин, държавата-членка или:

- във всички подобни случаи облага земеделския стопанин със сума, равна на 30 % от неправомерно платената помощ, или

- като общо правило облага земеделския стопанин със сума, равна на 30 % от неправомерно платената помощ, но разполага със възможността да приложи въз основа на сериозността на конкретния случай облагането със сума, не по-малка от 20 % и не по-голяма от 40 % от неправомерно платената помощ;

в) освен това земеделският стопанин, отговорен за неточните данни, които са породили предвиденото в буква б) облагане, се изключва от възможността да кандидатства за всички плащания по някоя ПЗП (програма за помощи за земеделски приходи) за период от 12 месеца от датата на определяне на облагането. В случаи, когато помощта е капитализирана, засегнатата държава-членка предприема необходимите стъпки да гарантира равностойно третиране на това, което се прилага, в случай, че плащанията не са капитализирани;

...”

Именно букви б) и в) от член 13, параграф 3 са тези, които германското правителство оспорва в настоящия иск.

8. Както вече е посочено, оспорваните разпоредби могат да се разделят в две групи: член 13, параграф 3, буква б) от втория приложим регламент, изменен, който изисква неизправният земеделски стопанин да заплати, наред с възстановяването на премията, сумата заедно с лихвата, които вече са платени (наричани по-нататък „глоби”); и член 6, параграф 6 от първия приложим регламент, изменен, и член 13, параграф 3, буква в) от втория приложим регламент, изменен, които изискват националните органи да изключат за една година земеделските стопани от ползване на въпросната помощ или от системата от помощи (наричано по-нататък „изключване”).

9. Срещу тези мерки германското правителство излага два довода. В първия то оспорва компетенцията на Общността, а във втория – компетенцията на Комисията.

По компетенцията на Общността

10. Предварително трябва да се отбележи, че първият довод се отнася само до упоменатите по-горе разпоредби относно изключването. С други думи германското правителство не отрича, че Общността има правомощия да налага санкции, като заплащане на глоби, предвидени в член 13, параграф 3, буква б) от втория приложим регламент.

11. В тази връзка трябва да се припомни преди всичко, че правомощието на Общността да установява санкции, необходими за ефективното приложение на нормите в областта на Общата селскостопанска политика, многократно е признавано от Съда. Това правомощие се основава на член 40, параграф 3 и член 43, параграф 2 от Договора.

12. Съдебната практика показва, че тези санкции могат да имат различна форма. Така, например, Съдът е признал законността на мерки, които изискват търговец да възстанови с лихва неправомерно получена помощ (вж. Решение от 5 февруари 1987 г. по дело *Plange Kraftfutterwerke*, 288/85, *Recueil*, стр. 611) или загубата на обезпечение, която се равнява на тази помощ (вж. по-специално Решение от 27 ноември 1991 г. по дело *Italtrade*, C-199/90, *Recueil*, стр. I-5545). По същия начин той смята, че конфискацията на обезпечение представлява санкция в съответствие с правото на Общността, в случаите когато обезпечението служи само като гаранция на задължението за износ, поето от заинтересованите лица, и те на са получили никакви парични облаги от Общността (вж. Решение от 17 декември 1970 г. по дело *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Recueil*, стр. 1125 и Решение от 18 ноември 1987 г. по дело *Maizena*, 137/85, *Recueil*, стр. 4587).

13. Това правомощие да налага санкции предполага, че в областта на Общата селскостопанска политика Общността има право да предвижда санкции, които да се налагат от националните органи на търговци, виновни за измама.

14. В настоящия иск германското правителство поддържа, че упоменатото по-горе правомощие на Общността да предвижда санкции, не обхваща изключването. Основанията, които то сочи в тази връзка, са тризначни.

15. Преди всичко, изключването е мярка, твърде различна от санкциите, посочени в член 40 и които се обхващат от съдържащото се в тази разпоредба право. В това отношение то подчертава, че в областта на санкциите правомощията на Общността трябва да се тълкуват стеснително.

16. Германското правителство прави извода от член 87, параграф 2, буква а) от Договора, че глоби и периодични наказателни плащания са единствените санкции, позволени от правото на Общността. Тъй като последиците от изключването за засегнатите търговци не са количествено изразени, за разлика от глобите, то не може да се приравнява към тези два вида санкции.

17. Германското правителство твърди в заключение, че изключването представлява наказателна санкция, която нито Съветът, нито Комисията имат правомощие да налагат. Подобни санкции всъщност представляват наказателно решение относно неизправността на търговеца, който е извършил нередността.

18. Този довод не може да се приеме. Първият довод, приведен от германското правителство, трябва да бъде, че указаните в член 40, параграф 3 мерки са просто примерни и че, освен това, изключването удовлетворява единственото наложено от тази разпоредба условие, за да попадне в обхвата на правомощията на Общността, а именно, че предвидените мерки трябва да са необходими за постигането на целите на Общата селскостопанска политика.

19. В тази връзка трябва да се отбележи, както и самото германско правителство признава, че изключването, подобно на глобите, е предназначено за борба с множеството нередности, извършени в контекста на земеделската помощ. Тъй като те имат съществена тежест в бюджета на Общността, тези нередности могат да изложат на риск предприятиите от институциите действия в тази област за стабилизиране на пазарите, за подпомагане стандарта на живот на земеделски стопаните и за гарантиране, че доставките достигат до потребителите на разумни цени.

20. Освен това, само законодателят на Общността може да определи най-подходящите разрешения за постигането на целите на Общата селскостопанска политика. С предвиждането на изключване, за да се санкционират нередностите на търговците във връзка със схемите за субсидиране, разглеждани в настоящия иск, законодателят на Общността не е превишил своите правомощия.

21. В тази връзка може да се отбележи, че тъй като заявленията за помощ са твърде много на брой, за да бъдат предмет на систематични и подробни проверки, е трудно да се предвиди някакво укрепване на съществуващия контрол. Подобно на това, налагането на санкции на национално равнище може да изключи всякаква гаранция за еднообразие на мерките, които се прилагат спрямо измамниците.

22. Следователно, трябва да се направи извода, че нищо в член 40, параграф 3 от Договора не поставя изключването извън правомощието на Общността да налага санкции във връзка с Общата селскостопанска политика.

23. Другите два довода, изложени от германското правителство, са също толкова неубедителни. Що се отнася до довода във връзка с член 87, параграф 2, буква а) от Договора, тази разпоредба се отнася само до санкции, които са определени и наложени пряко от институциите на Общността. Тъй като въпросното изключване е предназначено да бъде налагано от националните органи в съответствие с еднаквите разпоредби на правото на Общността, член 87, параграф 2, буква а) от Договора не може да представи насоки в контекста на настоящия иск.

24. Що се отнася до последния довод на германското правителство, няма основание в настоящия иск да се изразява становище относно правомощието на Общността в наказателната област.

25. В същност, разглежданото изключване не представлява наказателна санкция. В това отношение германското правителство, което не оспорва правомощието на Общността да налага оспорваните в настоящия иск глоби, не показва, че съществува някаква основна разлика между санкциите, която се състои в налагането спрямо даден оператор на глоба и наказание, което се изразява в отнемането на правото да се получава помощ за определен период. И в двата случая въпросното лице понася финансова загуба, която надхвърля простото възстановяване на неправомерно получената помощ, вероятно с лихвата.

26. Освен това, налагането на наказание спрямо даден търговец предполага, че на него правомерно е предоставено право. Тъй като това право се отнася до схема за помощи на Общността, които се плащат от публични фондове, и които се основават на понятието за солидарност, то трябва да бъде подчинено на условието, че ползвателят предлага всякакви гаранции за честност и доверие. От тази гледна точка оспорваното наказание представлява специфичен административен инструмент, който представлява неизменна част от схемата за помощи и е предназначен да гарантира стабилното финансово управление на публичните фондове на Общността.

27. От предходното следва, че германското правителство не посочва основание за отстраняването на изключването от правомощията на Общността да налага санкции във връзка с Общата селскостопанска политика. Общността трябва съответно да се разглежда като компетентна да налага подобно изключване.

28. Това с още по-голяма сила е вярно, тъй като в упоменатото по-горе Решение по дело *Internationale Handelsgesellschaft* Съдът, както вече бе отбелязано, признава законността на санкции, които, подобно на изключването и глобите, които се оспорват в настоящия иск, надхвърлят простото възстановяване, вероятно с лихва, на неправомерно платената помощ.

29. Предходните съображения разкриват, че Общността разполага с компетенция да установява санкции, които, подобно на изключването,

предвидено в член 6, параграф 6 от първия приложим регламент и член 13, параграф 3, буква в) от втория приложим регламент, надхвърлят простото възстановяване на неправомерно платената помощ.

По компетенцията на Комисията

30. В рамките на своя втори довод германското правителство смята, че само Съветът разполага с правомощието да налага санкции, подобни на глобите и че такова правомощие в никакъв случай не може да се делегира на Комисията. При предположение, че правомощието да предвижда изключване е признато на Общността, германското правителство не смята, че това правомощие може да се упражнява и от Комисията.

31. В подкрепа на своето становище правителството-жалбоподател преди всичко твърди, че Договорът, когато разглежда налагането на санкции, упоменава само Съветът. Това е вярно относно член 87, параграф 2, буква а), който постановява Съветът, а не Комисията, да предвижда глоби и периодични наказателни плащания сред приеманите от него мерки съгласно член 87, параграф 1 и съгласно член 172, който предоставя на Съда неограничена юрисдикция само по отношение на санкции, предвидени в регламенти на Съвета.

32. Германското правителство освен това се позовава на принципа на законността, според който налагането на санкции е въпрос само на законодателя и на принципа за институционното равновесие. В качеството на законодател на Общността само Съветът разполага с правомощието да определя съществените компоненти на общата организация на пазара. Санкции, подобни на изключване и глоби, които надхвърлят простото възстановяване на дължимата помощ, която е неправомерно изплатена, като засяга по този начин основните права на лицата, са част от тези съществени компоненти.

33. Накрая, по мнението на германското правителство, налагането на санкции спрямо търговци които са извършили нередности, не може да се приеме за упражняване на изпълнително правомощие по смисъла на членове 145 и 155 от Договора. Целта на подобни правила не е да изпълняват основни регламенти на Съвета, а да допълват последните.

34. За да се отговори на това твърдение, преди всичко е необходимо да се изключи приложението на член 87, параграф 2, буква а) и член 172 от Договора. Както вече бе заявено в точка 23 във връзка с член 87, параграф 2 буква а), член 172 се отнася само до санкции, които са определени и наложени пряко от институциите на Общността. Това не е вярно по отношение на санкциите, които в центъра на настоящия спор.

35. Относно останалото, необходимо е да се направи позоваване на законодателната система, установена от Договора. При все че член 43, параграф 2, алинея трета по принцип предоставя на Съвета правомощие да приема, по предложение на Комисията и след провеждане на консултация с Парламента, правилата относно общата организация на пазара, членове 145 и 155 позволяват на Съвета да предостави на Комисията в приеманите от него актове

изпълнителни правомощия по отношение на установените от него правила. Член 145 при все това предвижда, че Съветът също може да запази своето право, в някои случаи, сам да упражнява тези правомощия.

36. Както показва Решение от 17 декември 1970 г. по дело Koester, 25/70, Rescueil, стр. 1161, точка 6, упоменатите по-горе разпоредби правят разграничение между правилата, които, тъй като са съществени за разглежданата материя, трябва да са запазени за правомощието на Съвета, а тези, които са просто от изпълнително естество, могат да бъдат делегирани на Комисията.

37. В настоящото дело оспорваните от германското правителство правила не могат да се квалифицират като съществени за общата организация на пазара, установена по силата на първия основен регламент и схемата на помощ, установена по силата на втория основен регламент. Подобна квалификация трябва да бъде запазена за разпоредби, предназначени да придадат конкретна форма на основните насоки на политиката на Общността. Това не е вярно по отношение на санкции, подобни на глоби или изключване, предназначени да укрепят избраните опции с гарантиране на правилното финансово управление на фондовете на Общността, предназначени за тяхното постигане.

38. Накрая, трябва да се добави, че обхващането на правомощието да налага санкции на изпълнителните правомощия вече е признато от Съда в упоменатото по-горе Решение по дело Koester. Трябва да се припомни, че в това решение се поддържа, че разпоредби, които обуславят издаването на разрешителни за износ от предоставянето на обезпечение и които предвиждат конфискация на това обезпечение, когато не се изпълни задължението за износ в изискуемия времеви срок, попадат в обхвата на изпълнителните правомощия на Комисията. Подобно на глобите и изключването, които са в основата на настоящия иск, това наказание не обхваща просто възстановяването на неправомерно направеното плащане.

39. Следователно, трябва да се направи заключението, че мерки, които обхващат налагането на санкции, такива като глоби и изключване на даден търговец, който представя невярна информация на административните органи, не представлява друго освен изпълнение на принципите, установени в основните регламенти, и тъй като Съветът не е запазил това свое правомощие, то правилно е делегирано на Комисията.

40. Напротив, германското правителство поддържа, че при предположение, че правомощието да налага оспорените санкции може надлежно да се делегира на Комисията, член 5, параграф 9, трето тире от първия основен регламент и член 12 от втория основен регламент са формулирани твърде общо за тази цел. В тази връзка член 1, алинея първа, второ изречение от Решение 87/373/ЕИО на Съвета от 13 юли 1987 г. за установяването на процедури за упражняването на предоставени на Комисията изпълнителни правомощия (ОВ L 197, стр. 33), съгласно което Съветът трябва да уточни съществените елементи на предоставените на Комисията правомощия. В настоящия случай тази разпоредба изисква от Съвета изрично да оправомощи Комисията да предвижда

санкции, иначе казано да установи техния вид, както и максималния размер на подобни санкции.

41. Това твърдение също не звучи убедително. Ясно е от упоменатото по-горе решение Koester, че тъй като Съветът е установил в своите основни регламенти съществените правила, които уреждат въпросната материя, той може да делегира на Комисията общо изпълнително правомощие, без да е необходимо да уточнява съществените компоненти от делегираното правомощие; за тази цел, разпоредба, очертана в общ вид предвижда достатъчна основа за действие на органа.

42. Упоменатото по-горе решение не касае този принцип. Като мярка на вторичното право тя не се числи към нормите от Договора, които не изискват от Съвета да уточни съществените компоненти на делегираните на Комисията изпълнителни правомощия.

43. Предвид предходните съображения трябва да се направи заключението, че Комисията разполага с правомощие да установява глобите и изключването, които се предвиждат в член 6, параграф 6 от първия приложим регламент и член 13, параграф 3, букви б) и в) от втория приложим регламент.

44. Следователно, жалбата трябва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

45. По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Федерална република Германия е загубила страна, тя трябва да бъде осъдена да заплати разноските.

По изложените съображения, Съдът реши:

1. Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 октомври 1992 година.

Подписи