

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

19 май 1992 година*

По съединени дела C-104/89 и C-37/90

J.M. Mulder, Den Horn,

W.H. Brinkhoff, de Knipe,

J.M.M. Muskens, Heusden,

Tj. Twijnstra, Oudemirdum,

за четиримата се явяват адв. H.J. Bronkhorst и адв. E.J. Pijnacker Hordijk, avocats в Хага, със съдебен адрес в Люксембург при адв. Jacques Loesch, 8 Rue Zithe,

ищци,

срещу

Съвета на Европейските общности, за който се явяват г-н А. Brautigam, юридически съветник, и г-н G. Houttuin, администратор в правния отдел на Съвета, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Xavier Herlin, ръководител на правния отдел на Европейската инвестиционна банка, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н Robert Caspar Fischer, юридически съветник, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Roberto Hayder, който представлява правния отдел на Комисията, Wagner Centre, Kirchberg,

ответници,

и

Otto Heinemann, Neustadt, за който се явяват адв. Bernd Meisterernst, адв. Mechtild Duesing и адв. Dietrich Manstetten, Rechtsanwälte at Muenster, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Lambert, г-н Dupong и г-н Konsbruck, 14a rue des Bains,

ищци,

срещу

Съвета на Европейските общности, за който се явява г-н А. Brautigam, юридически съветник, в качеството на представител, със съдебен адрес в

* Език на производството: нидерландски и немски.

Люксембург при г-н Xavier Herlin, ръководител на правния отдел на Европейската инвестиционна банка, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н Dierk Booss, юридически съветник, в качеството на представител, подпомаган от адв. Hans-Jürgen Rabe, Rechtsanwalt at Hamburg, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Roberto Hayder, които представлява правния отдел на Комисията, Centre Wagner, Kirchberg,

ответници,

С предмет запитване относно обезщетение за загуби и пропуснати ползи съгласно член 178 и член 215, алинея втора от Договора за ЕИО,

СЪДЪТ,

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

генерален адвокат: г-н W. Van Gerven,

секретар: г-н J.A. Rompre, заместник секретар,

като взе предвид Доклада от съдебното заседание,

след като изслуша изказванията на страните по време на съдебното заседание от 6 ноември 1991 г.,

след като изслуша становището на генералния адвокат по време на заседанието от 28 януари 1992 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 31 март 1989 г., г-н J.M. Mulder, г-н W.H. Brinkhoff, г-н J.M.M. Muskens и г-н Tj. Twijnstra (дело C-104/89) и с искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 7 февруари 1990 г., г-н O. Heinemann (дело C-37/90) съгласно член 178 и член 215, алинея втора от Договора за ЕИО завеждат дело срещу Европейската икономическа общност за обезщетение за щетата, понесена в резултат от прилагането от Регламент (ЕИО) № 857/84 на Съвета от 31 март 1984 г. относно приемане на общи правила за прилагането на данъка, посочен в член 5с от Регламент (ЕИО) № 804/68 в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ 1984 L 90, стр. 13), допълнени от Регламент № 1371/84 на

Комисията от 16 май 1984 г. относно установяване на подробни правила за прилагането на допълнителния данък, посочен в член 5с от Регламент (ЕИО) № 804/68 (ОВ 1984 L 132, стр. 11), и в резултат от прилагането от Регламент (ЕИО) № 764/89 на Съвета от 20 март 1989 г. относно изменение на Регламент (ЕИО) № 857/84 (ОВ 1989 L 84, стр. 2). Те искат обезщетение за тази щета, доколкото тези регламенти не предвиждат предоставянето на представително референтно количество на производители, които, съгласно задължение, поет съгласно Регламент (ЕИО) № 1078/77 на Съвета от 17 май 1977 г. относно въвеждане на система за субсидии за не търгуването с мляко и млечни продукти и за преобразуването на млекодайните стада (ОВ 1977 L 131, стр. 1), не са доставили никакво мляко през референтната година, приета от съответната държава-членка.

2. В съответствие с поето задължение да не продават съгласно Регламент № 1078/77, г-н J. M. Mulder, г-н W. M. Brinkhoff, г-н J. M. M. Muskens и г-н Tj. Twijnstra, земеделски стопани в Нидерландия, и г-н O. Heinemann, земеделски стопанин от Федерална република Германия, не са предали нито мляко, нито млечни продукти от техните земеделски стопанства в продължение на пет години, включително през календарната 1983 г., която е приета от Нидерландия и Федерална република Германия като референтната година за целите на системата за допълнителния данък върху млякото. Заявленията за предоставянето на референтно количество, които те правят при изтичането на периода за не търгуване са отхвърлени съответно от страна на нидерландските и немските власти поради това, че те не са доставяли мляко през референтната година. Едва след влизането в сила на Регламент № 764/89, цитиран по-горе, на тях им се предоставят временни специални референтни количества съгласно член 3а от Регламент № 857/84, изменен от Регламент № 764/89.

3. Трябва да се отбележи като начало, че Регламент № 857/84 на Съвета, допълнен от Регламент № 1371/84 на Комисията, първоначално не предвижда предоставянето на референтно количество на производители, които, съгласно поето задължение в съответствие с Регламент № 1078/77, не са предали никакво мляко през референтната година, която е приета от съответната държава-членка. Но с решения от 28 април 1988 г. Mulder, параграф 28 (120/86, Recueil, стр. 2321) и von Deetzen, параграф 17, (170/86, Recueil, стр. 2355), Съдът обявява тези правила за недействителни поради това, че те са нарушили принципа за защитата на законните очаквания, доколкото те не предвиждат предоставянето на подобно количество.

4. В тези решения Съдът поддържа, че даден производител, който доброволно е преустановил производството за определен период, не може основателно да очаква да е в състояние да поднови производството при същите условия, като приложимите преди това, и да не е субект на никакви пазарни правила или правила на структурната политика, които същевременно са били приети (Mulder, параграф 23; von Deetzen, параграф 12). Съдът, обаче, добавя, че когато подобен производител е бил насърчен от дадена мярка на Общността временно да преустанови търгуването за определен период в името на общия интерес и срещу изплащането на субсидия, той може основателно да очаква да не бъде субект, при

изтичането на неговото задължение, на ограниченията, които ясно го засягат именно поради това, че той се е възползвал от възможностите, които са предоставени от разпоредби на Общността (Mulder, параграф 24; von Deetzen, параграф 13).

5. В резултат от тези решения, Съветът приема на 20 март 1989 г. Регламент № 764/89, който въвежда нов член 3а в Регламент № 857/84. Този член предвижда по същество, че производителите на мляко, които, съгласно поето задължение в съответствие с Регламент № 1078/77, не са предали мляко през референтната година, трябва да получат, при определени условия, специално референтно количество, което се равнява на 60 % от предаденото количество мляко или от количеството на млечен еквивалент, продадено от производителя по време на дванадесетте месеца, които предхождат месеца, през който е направено заявлението за прилагането на субсидията да не продават или за преобразуване.

6. Това правило за 60 % също така е обявено за недействително от Съда поради това, че то нарушава принципа за защитата на законните очаквания от прилагането спрямо производителите, обхванато от член 3а от Регламент № 857/84, с измененията към него, на намаление от 40 %, което не съставлява представителство на нивата, които са приложими спрямо производителите от обхвата на член 2, е повече от два пъти по-високо от най-високото общо на подобни нива, трябва да се разглежда като ограничение, което особено засяга първата упомената категория производители поради самото съществуване на задължение да не продават или да преобразуват (решения от 11 декември 1990 г., Spagl, параграфи 24 и 29, C-189/89, Recueil, стр. I-4539, и Pastätter, параграфи 15 и 20, C-217/89 Recueil, стр. I-4585).

7. Препраща се към Доклада от съдебното заседание относно пълните подробности по съответното законодателство и фактите по делото, хода на процедурата и исковете и доводите на страните, които от тук нататък се упоменават или обсъждат само доколкото е необходимо за доводите на Съда.

Относно допустимостта

8. Съветът и Комисията оспорват допустимостта на исковете поради това, че отказът на националните власти да отпуснат референтни количества на ищите се отнася не до институцията на Общността, а до самите национални власти, доколкото те не са успели да се възползват от предоставените възможности от членове 3, 4 и 4а от Регламент № 857/84.

9. Този довод не може да се приеме. Институциите-ответници не твърдят, че е задължение на държавите-членки да предоставят референтните количества на ищите, като използват правомощия, които не са били предоставени или не са били уместни за разрешаването на случаите на земеделски стопани, които са поели задълженията да не продават. Съответно, заявената незаконност в подкрепа на искането, че щетите трябва да се разглеждат при издаването, не от страна на национален орган, а от законодателната власт на Общността; оттук всяка щета,

която произтича от изпълнението на правилата на Общността от националните органи се дължи на законодателната власт на Общността (виж решението от 26 февруари 1986 г., Krohn срещу Комисията, по-специално, в параграфи 18 и 19, 175/84, Recueil, стр. 753).

10. Освен това, Комисията твърди, че искът по Дело С-104/89 е недопустим поради това, че ищите не са определили в достатъчна степен щетата, която те твърдят, че са претърпели от прилагането на Регламент № 764/89.

11. Достатъчно е да е отбележи в тази връзка, че този довод се отнася до размера на щетата, за която се иска обезщетение. Следователно, това попада в разглеждането на съществото на делото, с други думи на обстоятелствата, при които Общността може да бъде държана отговорна.

По съществото

а) Относно основата за отговорността

12. Член 215, алинея втора от Договора предвижда, че в случая на извъндоговорна отговорност Общността, в съответствие с присъщите за правните системи на държавите-членки общи принципи, трябва да даде обезщетение за всяка щета, причинена от нейните институции при изпълнението на техните задължения. Обхватът на тази разпоредба е бил определен в смисъл, че Общността не носи отговорност поради законодателна мярка, която обхваща избор на икономическата политика, освен ако е настъпило достатъчно сериозно нарушение на акт от висока степен за защита на лицата (виж, по-специално, решението от 25 май 1978 г., параграфи 4-6, по Съединени дела 83/76 и 94/76, 4/77, 15/77 и 40/77 HNL срещу Съвета и Комисията, Recueil, стр. 1209). По-специално, в подобна на разглежданата законодателна област, която се характеризира с упражняването на широко право на преценка, което е съществено за изпълнението на общата селскостопанска политика, Общността не може да понесе отговорност освен, ако съответната институция явно и сериозно е пренебрегнала границите при упражняването на нейните правомощия (виж по-специално решението от 25 май 1978, HNL срещу Комисията и Съвета, параграф 6).

13. Съдът също така последователно поддържа, че, за да възникне за Общността извъндоговорна отговорност, заявената щета трябва да надхвърля границите на обичайните икономически рискове, които са присъщи за дейностите в засегнатия сектор (виж решенията от 4 октомври 1979 г., Ireks-Arkady срещу Съвета и Комисията, параграф 11, 238/78, Recueil, стр. 2955, DGV срещу Съвета и Комисията, параграф 11, по съединени дела 241/78, 242/78, 245/78 - 250/78, Recueil, стр. 3017; Interquell Staerke срещу Съвета и Комисията, параграф 14, по съединени дела 261/78 и 262/78, Recueil, стр. 3045; и Dumortier Frères срещу Съвета, параграф 11, по съединени дела 64/76 и 113/76, 167/78 и 239/78, 27/79, 28/79 и 45/79, Recueil, стр. 3091).

14. Тези условия се изпълнени в случая от Регламент № 857/84, допълнен с Регламент № 1371/84.

15. В тази връзка, трябва да се припомни на първо място, че, както Съдът поддържа в решенията от 28 април 1988 г. по Mulder и von Deetzen, цитирани по-горе, тези регламенти са приети в нарушение на принципа за защитата на законните очаквания, който е общ и висш принцип на правото на Общността за защита на лицата.

16. Второ, трябва да се поддържа, че, доколкото той изцяло не успява, без при това да се позове на някакъв по-висок обществен интерес, да вземе предвид специфичното положение на една ясно определена група от икономически оператори, с други думи, производители, които, съгласно поето задължение в съответствие с Регламент № 1078/77, не са предали мляко през референтната година, законодателната власт на Общността явно и сериозно е пренебрегнал границите на своето право на преценка, като по този начин е извършил достатъчно сериозно нарушение на акт от по-висока степен.

17. Това нарушение е още по-очевидно, тъй като пълното и постоянно изключване на засегнатите производители от предоставянето на референтно количество, което всъщност ги възпрепятства от това да подновят продажбата на мляко при изтичането на тяхното задължение да не продават или да преобразуват, не може да се разглежда като предвидимо или като попадащо в границите на националните икономически рискове, които са присъщи за дейностите на даден производител на мляко.

18. Обратното, противно на твърденията на ищите, Общността не може да понесе отговорност поради факта, че Регламент № 764/89 въвежда правилото за 60 %.

19. Безспорно, това правило също така нарушава законното очакване на засегнатите производители с оглед на ограниченото естество на тяхното задължение да не продават или да преобразуват, както Съдът поддържа в решенията Spagl и Pastätter, цитирани по-горе. Но нарушението на принципа за защитата на законните очаквания, който съществува, не може да се опише като достатъчно сериозно по смисъла на съдебната практика относно извъндоговорната отговорност на Общността.

20. В тази връзка, трябва да се има предвид, първо, че, за разлика от правилата от 1984 г., които правят абсолютно невъзможно за засегнатите производители да търгуват с мляко, правилото за 60 % помага на тези търговци да възобновят своята дейност като производители на мляко. Следователно, в регламента за изменение, Регламент № 764/89, Съветът е успял да вземе предвид положението на засегнатите производители.

21. Второ, трябва да се отбележи, че чрез приемането на Регламент № 764/89 в следствие на решенията от 28 април 1988 г., Mulder и von Deetzen, цитирани по-

горе, законодателната власт на Общността е направила избор на икономическата политика по отношение на начина, по който е било необходимо да се изпълнят принципите, изложени в тези решения. Това се основава, от една страна, на "първостепенната необходимост да не се изложи на риск крехката стабилност, която текущо е постигната в сектора на млечните продукти" (пето съображение в преамбюла на Регламент № 764/89) и от друга на нуждата да се постигне равновесие между интересите на засегнатите производители и интересите на другите производители, които са субекти на схемата. Съветът прави този избор по начин, че да поддържа непроменено нивото на референтните количества на другите производители, докато при това повишава резерва на Общността чрез 600 000 тона, или 60 % от общите предвидими приложения за разпределянето на специални референтни количества, което според него е най-високото количество, съвместимо с целите на схемата. Съответно Съветът взема предвид по-високия обществен интерес, без при това сериозно и явно да пренебрегне границите на своето право на преценка в тази област.

22. В светлината на предходното, следователно, трябва да се поддържа, че Общността е длъжна да предостави обезщетение за понесената от ищите щета в резултат от прилагането на Регламент № 857/84, допълнен от Регламент № 1371/84, цитирани по-горе, но не и щетата, която е в следствие от прилагането на Регламент № 764/89, цитиран по-горе.

б) Относно щетата

23. С оглед на оценката на щетата, която трябва да се разглежда като произтичаща от прилагането на правилата от 1984 г., трябва да се заяви като начало, че всички ищци по двете дела са кандидатствали за предоставяне на референтно количество в съответствие с програмата за допълнителен данък преди да са изтекли техните задължения за не продажба, и преди да възобновяват продажбата на мляко непосредствено след като са им били предоставени специални референтни количества в съответствие с Регламент № 764/89. Съответно, те показват по подходящ начин, своето намерение да възобновят производството на мляко, с последствието, че загубата на приход от предаване на мляко не може да се разглежда като съставляващо следствие от свободното решение на ищите да се откажат от производството на мляко.

24. При условие, че това е така, необходимо е да се разгледа твърдението на Съвета и на Комисията, че отказът на националните органи да предоставят референтни количества на ищите не може да бъде отнесен към институциите на Общността, тъй като съгласно разглежданите правила те са могли да им предоставят референтно количество по няколко различни основания.

25. Това твърдение съвпада по същество с това, което е направено от страна на институциите ответници срещу допустимостта на исквете. Следователно, то трябва да бъде отхвърлено поради същите причини, изложени във връзка с разглеждането на допустимостта (параграф 9).

26. Относно степента на щетата, която Общността трябва да обезщети, при липсата на особени обстоятелства, които да гарантират различна преценка, трябва да се вземе предвид загубата на приходи, която се състои в разликата между, от една страна, приходът, който ищите са могли да получат при нормалното стечение на събитията при доставките на мляко, които те биха могли да направят, ако през периода между 1 април 1984 г. (датата на влизането в сила на Регламент № 857/84) и 29 март 1989 г. (датата на влизането в сила на Регламент № 764/89), те са получили референтните количества, на които са имали право, и, от друга страна, приходът, който те всъщност са получили от доставките на мляко, извършени през този период при липсата на някакво референтно количество, плюс всеки приход, който те са получили, или са могли да получат през този период от всякакви заместващи дейности.

27. Но този начин за изчисление изисква някои обяснения

28. Доколкото се засягат, на първо място, референтните количества, на които ищите са имали право по време на въпросния период, трябва да се вземе предвид, когато ищите не са извършвали доставки на мляко през референтната година, количеството мляко, което те са предали през представителния период, преди техния период да не продават, такова като количеството, използвано като основа за изчисляване на субсидията, когато не продават.

29. Последното количество трябва да бъде увеличено с 1 % по аналогия с член 2, параграф 1 от Регламент № 857/84, така че да се гарантира, че ищите няма да понесат загуби от специфично ограничение при сравнение с производители, чиито референтни количества са определени в съответствие с член 2 от този регламент. Но полученото количество трябва да е предмет на намаление, което представлява нивата на намаление, прилагани спрямо производителите от обхвата на член 2, за да се избегне поставянето на ищите в неправомерно предимство в сравнение с тази категория производители.

30. Трябва да се отбележи, че, за да се установи представителното ниво на намаление, процентното съотношение, посочено в член 2, параграф 2 от Регламент № 857/84, не може да бъде взето предвид. Това е така, тъй като това процентно съотношение е предназначено да компенсира на равна основа, предимството, представено чрез увеличаването на съвкупната производителност между 1981 г. и 1983 г., когато въпросната държава-членка избира 1982 или 1983 календарна година като референтна година, а не календарната 1981 г. Ако това процентно съотношение е било приложено спрямо ищите, би било равностойно на налагането на специфично ограничение спрямо тях, тъй като референтните количества, които са им се дължали, трябва да се определят въз основа на доставките на мляко, извършени преди 1982 г.

31. Освен това, трябва да се отбележи, че, доколкото правилата на Общността, такива като Регламент (ЕИО) № 775/87 на Съвета от 16 март 1987 г., които

временно оттеглят известен дял от референтните количества, които се упоменават в член 5с, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 804/68 относно общата организация на пазара на мляко и млечни продукти (ОВ 1987 L 78, стр. 5), предвиждат предоставянето на обезщетение, които са предназначени да компенсират на равна основа някои намаления, направени при референтните количества, които са предоставени на посочените в член 2 от Регламент № 857/84 производители или временното оттегляне на дял от тези количества, това обезщетение трябва да бъде взето предвид при установяването на представителното ниво на намаление.

32. Основата, която трябва да бъде взета за изчисляването на прихода, който ищите биха получили при нормалното стечение на събитията, ако те са правили доставки на мляко, които съответстват на референтните количества, на които те са имали право, е доходността на стопанството, представителна за вида стопанства, ръководени от всеки от ищите, като се подразбира, че може да се вземе предвид в тази връзка намалената доходност, която общо се разкрива от подобни стопанства през периода, когато започва производството на мляко.

33. Относно прихода от всякакви заместващи дейности, който трябва да бъде изваден от хипотетичния приход, посочен по-горе, трябва да се отбележи, че трябва да се приеме, че този приход обхваща не само този, който ищите реално са получили от заместващи дейности, но също така и този който те са могли да получат, ако разумно са се ангажирали с подобни дейности. Това заключение трябва да бъде направено в светлината на присъщия на правните системи на държавите-членки общ принцип в смисъл, че ошетената страна трябва да покаже старание в границите на разумното при ограничаване на степента на своята загуба или риск, след като самата тя понася щетата. Всякакви оперативни загуби, понесени от ищите при извършване на подобни заместващи дейности, не могат да бъдат приписани на Общността, тъй като произходът на подобни загуби не е сред последствията от правилата на Общността.

34. Следва, че дължимата сума на обезщетение от страна на Общността трябва да съответства на причинената от нея щета. Твърдението на институциите ответници, че размерът на обезщетението трябва да се изчисли въз основа на сумата на платената на всеки от ищите субсидия, когато не продават, следователно, трябва да се отхвърли. В тази връзка трябва да се отбележи, че субсидията съставлява компенсацията за задължението да не продават и няма връзка с щетата, която са понесли ищите поради прилагането на правилата относно допълнителния данък, които са приети на един по-късен етап.

в) Относно лихвата

35. Както Съдът последователно поддържа, размерът на дължимото обезщетение трябва да подлежи на олихвяване, считано от датата на решението за установяването на задължението да се обезщети щетата. Лихвеният процент, който според него е уместно да се приложи, е 8 % годишно, при условие, че този процент не надхвърля искания процент в заявленията, потърсени в исковете.

36. Следва, че по дело С-104/89 поисканото лихвено ниво от 8 % годишно трябва да се приложи, а по дело С-37/90 - лихвеното ниво от 7 % годишно в съответствие с исканият процент от заявленията, потърсени в исковите.

г) Относно размера на обезщетението

37. Като се има предвид информацията по делото, Съдът счита, че той не е в състояние на този етап от производството да се произнесе по отношение на размера на обезщетението, което Общността трябва да заплати на лицата ищци.

38. Ищците, следователно, трябва да бъдат помолени, при условията на последващо решение на Съда, да постигнат споразумение за тези суми в светлината на предходните съображения и да информират Съда в рамките на дванадесет месеца за сумите на обезщетенията, които са постигнати със споразумение; ако не постигнат подобно споразумение, те трябва да изпратят своите становища, подкрепени от цифри в рамките на същия период.

По съдебните разноски

39. Съдът не се произнася по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1) Нареща на ответниците да предоставят обезщетение за понесената от ищите щета в резултат от прилагането от Регламент (ЕИО) № 857/84 на Съвета от 31 март 1984 г., допълнен от Регламент (ЕИО) № 1371/84 на Комисията от 16 май 1984 г., доколкото тези регламенти не предвиждат предоставянето на референтно количество за производители, които съгласно задължение, поето в съответствие с Регламент (ЕИО) № 1078/77 на Съвета от 17 май 1977 г., не са предали никакво мляко през референтната година, приета от съответната държава-членка.

2) Нареща да се изплати лихва с годишен процент от 8 % по дело С-104/89 и от 7 % по дело С-37/90 върху сумите на обезщетение, считано от датата на настоящото решение.

3) Относно останалото - отхвърля исковите.

4) Нареща на страните да информират Съда в рамките на дванадесет месеца от датата на произнасяне на настоящото решение относно сумите на дължимите обезщетения, постигнати чрез споразумение.

5) Нареща при липсата на споразумение, страните да предадат до Съда в рамките на същия срок своите становища в цифри.

6) Съдът не се произнася по съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 май 1992 година.

Подписи