



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

13 декември 2012 година *

„Защита на финансовите интереси на Съюза — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 — Членове 4 и 5 — Административна санкция — Административна мярка — Регламент (ЕИО) № 822/87 — Помощи за частно складиране на концентрирана гроздова мъст — Общностен произход — Регламент (ЕИО) № 1059/83 — Договор за дългосрочно складиране — Член 2, параграф 2 — Член 17, параграф 1, буква б) — Намаляване на помощта съобразно тежестта на нарушението“

По дело C-670/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 28 ноември 2011 г., постъпил в Съда на 29 декември 2011 г., в рамките на производство по дело

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

срещу

Vinifrance SA,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, г-н J.-C. Bonichot, г-жа C. Toader (докладчик), г-жа A. Prechal и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

секретар: г-н V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 октомври 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), от H. Didier и F. Pinet, avocats,
- за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-н S. Menez, както и от г-жа C. Candat, в качеството на представители,
- за полското правителство, от г-н M. Szpunar и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

— за Европейската комисия, от г-н В. Schima и г-н D. Triantafyllou, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Регламент (ЕИО) № 822/87 на Съвета от 16 март 1987 година относно общата организация на винаро-лозарския пазар (ОВ L 84, стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО) № 2253/88 на Съвета от 19 юли 1988 година (ОВ L 198, стр. 35, наричан по-нататък „Регламент № 822/87“), Регламент (ЕИО) № 1059/83 на Комисията от 29 април 1983 година относно договорите за складиране на трапезно вино, гроздова мъст, концентрирана гроздова мъст и ректифицирана концентрирана гроздова мъст (ОВ L 116, стр. 77), изменен с Регламент (ЕО) № 2646/1999 на Комисията от 15 декември 1999 година (ОВ L 324, стр. 10, наричан по-нататък „Регламент № 1059/83“), както и на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), правопреемник на Office national interprofessionnel des vins (наричано по-нататък „Onivins“) [Национално обществено учреждение за земеделски и морски продукти], и Vinifrance SA (наричано по-нататък „Vinifrance“) във връзка с искането за пълно възстановяване на получените от последното помощи за складиране.

I – Правна уредба

A – Правната уредба относно общата организация на винаро-лозарския пазар

1. Регламент № 822/87

- 3 Съгласно член 1 и приложение I, точка 6 от Регламент № 822/87 последният урежда по-специално концентрираната гроздова мъст, която е определена като некарамелизирана гроздова мъст, получена посредством частична дехидратация на гроздова мъст, и е „произведена в Общността“.
- 4 В тази връзка член 32, параграфи 1 и 2 от този регламент предвижда:

„1. Въвежда се предоставянето на помощи за частно складиране:

[...]

— на гроздова мъст, концентрираната гроздова мъст и ректифицирана концентрирана гроздова мъст.

2. Предоставянето на предвидените в параграф 1 помощи предполага сключването на дългосрочен договор за складиране с интервенционните агенции [...]“. [неофициален превод]

2. Регламент № 1059/83

- 5 Съгласно член 1 от Регламент № 1059/83 с него се установяват условията за прилагане по отношение на сключването на договори за складиране.
- 6 В трето съображение от този регламент се посочва, че доколкото „[...] договорите се сключват между интервенционните агенции и желаещите производители[,] следва да се определи понятието за производител, като предвид задълженията, които трябва да му се възложат, следва да се изиска той да бъде собственик на продукта, който е предмет на договора за складиране“. [неофициален превод]
- 7 Член 2 от посочения регламент гласи:

„1. Интервенционните агенции сключват договори само с отделни производители или с групи от производители.

По смисъла на настоящия регламент производител е всяко физическо или юридическо лице, или всяка група от такива лица, които преработват или възлагат преработването:

- на прясно грозде в гроздова мъст,
- на гроздова мъст в концентрирана гроздова мъст или в ректифицирана концентрирана гроздова мъст,
- на прясно грозде, гроздова мъст или частично ферментирала гроздова мъст в трапезно вино.

2. Производител може да сключва договор само за създаден от него или на негова отговорност продукт, на който той все още е собственик“. [неофициален превод]

- 8 Член 12 от същия регламент определя конкретно на ден и за хектолитър размера на валидната за целия Европейски съюз помощ за складиране, по-специално по отношение на гроздовата мъст.
- 9 Член 17, параграф 1 от Регламент 1059/83 гласи:

„Освен при непреодолима сила

- а) помощта не се дължи, ако производителят не изпълни своите задължения по член 7, параграф 2, членове 15 и 16, и евентуално член 10, параграф 2;
- б) дължимата помощ се намаля с определения от компетентния орган размер в зависимост от тежестта на извършеното нарушение, ако производителят не изпълни някое от своите задължения по настоящия регламент или по договора, които са извън посочените в буква а)“. [неофициален превод]

Б– Регламент № 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на Съюза

- 10 Четвърто, пето и осмо съображение от Регламент № 2988/95 гласят:

„като има предвид, че ефективността на борбата с измамите срещу финансовите интереси на [Общностите] изисква създаването на общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на [общностните] политики[...];

като има предвид, че нередностите, и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторните правила в съответствие с настоящия регламент;

[...]

като има предвид, че [общностното] право[...] предвижда [общностни] административни[...] санкции [...] в рамк[ите] на общата селскостопанска политика; като има предвид, че такива санкции следва да се установят също и в други области“.

11 Член 1 от този регламент предвижда:

„1. За целите на защитата на финансовите интереси на Европейските общности, с настоящото се приемат общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на [общностното] право[...].

2. „Нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на [общностното] право[...], в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират [пряко] от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход“.

12 Съгласно член 2, параграф 3 от посочения регламент „[общностното] право[...] определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на въпросните правила, като се отчита видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност“.

13 Член 4 от същия регламент, озаглавен „Административни мерки и санкции“, който попада в неговия дял II, предвижда:

„1. Общото правило е, че всяк[а] нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

— посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно,

[...]

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс — където това е предвидено — лихвите, които се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

[...]

4. Мерките, предвидени в настоящия член, не се разглеждат като санкции“.

14 Съгласно член 5, параграф 1 от Регламент № 2988/95:

„Преднамерено извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

а) заплащане на административна глоба;

- б) заплащане на сума, по-голяма от незаконно придобитата или избегнатата, плюс лихва, когато това е възможно; тази допълнителна сума се определя в съответствие с процентното отношение, което се урежда от особените правила, и не може да надхвърля нивото, което е строго необходимо, за да представлява възпиращо средство;
 - в) частичното или пълното [отнемане] на облагата, отпусната по [общностните] правила[...], дори ако операторът се е възползвал [неправомерно] само от част от облагата;
 - г) изключване от или оттегляне на облагата за периода, следващ нередността;
- [...]“.

II – Фактите в главното производство и преюдициалните въпроси

- 15 Vinifrance е дружество с предмет на дейност посредничеството и продажбата на наливни вина и гроздови концентрати. През декември 1997 г. дружеството придобива 34 408 хектолитра гроздова мъст от двама италиански доставчици — дружествата Cantine Trapizzo и Far Vini. В изпълнение на два дългосрочни договора за складиране, сключени на 23 януари и на 4 февруари 1998 г. с Onivins, Vinifrance концентрира тази гроздова мъст в Италия и я складира във Франция. Първият договор за складиране се отнася до концентрирането на 8 110 хектолитра гроздова мъст, доставена от дружеството Cantine Trapizzo, а вторият договор — до концентрирането на 1 215 хектолитра гроздова мъст, доставена от дружеството Far Vini. Съгласно член 32 от Регламент № 822/87 Vinifrance получава за това съответно на 10 март и на 6 април 1998 г. помощи за складиране в размер на 170 391,31 EUR и на 23 280,79 EUR.
- 16 Осъществените от Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole [Централна агенция за интервенционните агенции в областта на земеделието] (наричана по-нататък „АСОФА“) през месеците май, юни и юли 2000 г. проверки на Vinifrance установяват, че от една страна, дружеството Far Vini не съществува още от 1992 г. и на посочения във фактурите адрес няма никакво лозарско предприятие и от друга страна, че по-голямата част от гроздовата мъст, придобита от Vinifrance от дружеството Cantine Trapizzo, всъщност е била доставена на последното от дружеството Far Vini.
- 17 Предвид несъществуването на дружеството Far Vini към датата на сключване на договорите за продажба, АСОФА прави извод по същество в своя доклад, че общностният произход на пряко или непряко доставената от дружеството Far Vini гроздова мъст не е сигурен, както и че собствеността на Vinifrance върху нея не е сигурно установена. От друга страна, изглежда, че АСОФА не оспорва общностния произход и собствеността на гроздовата мъст, придобита от Vinifrance от дружеството Cantine Trapizzo, но която не е била доставена на последното от страна на дружеството Far Vini, което количество е 4 587,8 хектолитра гроздова мъст преди концентрацията от разглежданите 34 408 хектолитра.
- 18 Предвид доклада на АСОФА директорът на Onivins оттегля с решение от 23 декември 2003 г. всички помощи за складиране, предоставени на Vinifrance, като приема по същество, че последното не може да докаже общностния произход на пряко или непряко доставената от дружеството Far Vini гроздова мъст, нито да докаже, че то е нейният собственик.
- 19 На 16 януари 2004 г. Vinifrance подава жалба за отмяна на решението до Tribunal administratif de Montpellier. С решение от 15 юни 2007 г. тази юрисдикция отменя посоченото решение, с мотива че Onivins няма право да изисква пълното възстановяване на помощта.

- 20 Всъщност според Tribunal administratif de Montpellier член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83 допуска да се изисква само частично възстановяване, което съответства на тежестта на извършеното от производителя нарушение. Юрисдикцията приема, че този член 17 е приложим към твърденията за неизпълнени от Vinifrance задължения. В частност тя приема, че твърдението, съгласно което Vinifrance не може да докаже общностния произход и собствеността на гроздовата мъст, е основателно само за част, а не за цялата гроздова мъст, посочена в договорите за складиране. Поради това юрисдикцията приема, че решението на Onivins не е правомерно, доколкото изисква пълното възстановяване, включително на частта, която се отнася до правомерно предоставената помощ.
- 21 Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (наричана по-нататък „Viniflor“) [Национална междупрофесионална служба за плодовете, зеленчуците, вината и градинарството], която е правоприемник на Onivins, подава жалба срещу това решение до Cour administrative d'appel de Marseille. С решение от 15 юни 2009 г. тази юрисдикция отхвърля жалбата, приемайки по-специално, че Tribunal administratif de Montpellier е приложил правилно член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83. В частност според нея самото обстоятелство, че директорът на Onivins е изискал да се възстанови напълно помощта, включително на частта, която се отнася до гроздовата мъст с неоспорени от ACOFA произход и собственост, е достатъчно при всички положения да докаже допуснатата в това решение грешка в правото.
- 22 FranceAgriMer, правоприемникът на Viniflor, подава до Conseil d'État касационна жалба срещу това решение, като посочва по-специално, че от една страна, Cour administrative d'appel de Marseille е допуснал грешка при прилагане на правото, като е счел, че с решението си директорът на Onivins не е могъл да изисква пълно възстановяване на получената от Vinifrance помощ, и от друга страна, като заключава въз основа на това обстоятелство, че посоченото решение следва да се отмени изцяло.
- 23 Според FranceAgriMer член 17 от Регламент № 1059/83 всъщност не е приложим към извършените нередности. Поради това, без да са налице изрични разпоредби в тази секторна правна уредба по отношение на твърдените нередности — в случая обстоятелството, че Vinifrance не е доказало правото си на собственост върху гроздовата мъст по смисъла на член 2, параграф 2 от Регламент № 1059/83, нито нейния общностен произход, каквото е изискването на Регламент № 822/87, — то спрямо подобни нередности, водещи до недействителност на договорите за складиране, въз основа на които са били предоставени помощите, следва да се приложи мярката оттегляне на недължимо получената облага. По този начин FranceAgriMer твърди, че въз основа на Регламент № 2988/95 Onivins е могло правомерно да изисква пълното възстановяване на предоставените на Vinifrance две помощи за частно складиране. При условията на евентуалност тази интервенционна агенция посочва, че решението на Onivins е трябвало да се отмени не изцяло, а само доколкото изисква възстановяване на частта от помощта, за която не е поставено под съмнение спазването на определенията в правната уредба условия.
- 24 При тези обстоятелства Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Когато е ясно, че производител, използвал помощ от Общността за складирането на концентрирана гроздова мъст срещу сключване с националната интервенционна агенция на договор за складиране, е придобил от фиктивно или несъществуващо дружество гроздова мъст, която е концентрирал впоследствие на своя отговорност, преди да я складира, може ли да се приеме, че той има качеството „собственик“ на концентрираната гроздова мъст по смисъла на член 2, параграф 2 от Регламент [...] № 1059/83 [...] ? Приложим ли е член 17 от същия регламент, когато сключеният с националната интервенционна агенция договор за

складиране е засегнат от тежък порок, състоящ се по-специално в това, че дружеството, сключило договора с националната интервенционна агенция, не може да се разглежда като собственик на складираните продукти?

- 2) Когато секторен регламент, какъвто е [Регламент № 822/87], въвежда норми за предоставяне на помощ от Общността, без да предвижда в тази връзка санкции за неизпълнение на съответните разпоредби, приложим ли е в случай на подобно неизпълнение [Регламент № 2988/95]?
- 3) Когато икономически оператор не е изпълнил задължения, предвидени в секторен регламент на Общността, какъвто е Регламент № 1059/83, както и определените в него условия, даващи право на получаване на помощ от Общността, като секторният регламент предвижда мерки или санкции, какъвто е случаят с член 17 от споменатия регламент, тези санкции намират ли приложение, изключвайки всички други санкции, предвидени от правото на [...] Съюза, тогава когато разглежданото неизпълнение уврежда финансовите интереси на [...] Съюза? Или напротив, в случай на подобно неизпълнение единствено приложими са предвидените в Регламент № 2988/95 административни мерки и санкции? Или са приложими и двата регламента?
- 4) Ако са приложими както секторният регламент, така и Регламент № 2988/95, то как следва да се съвместят техните разпоредби, за да се определят приложимите мерки и санкции?
- 5) Когато икономически оператор е допуснал множество неизпълнения на правото на Съюза и някои от тях попадат в приложното поле на предвидените от секторен регламент мерки или санкции, а други представляват нередности по смисъла на Регламент № 2988/95, това означава ли, че Регламент № 2988/95 е единствено приложим?“.

III – По преюдициалните въпроси

A– По първата част на първия въпрос

- 25 С първата част на първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали в случай като този в главното производство, при който несъществуването на дружеството, за което се твърди, че е продало гроздовата мъст, води до невъзможност да се установи нейният общностен произход, придобилият гроздовата мъст от това дружество производител може въпреки това да сключи валиден договор за нейното складиране, включително с оглед на задължението да бъде „все още собственик“ на гроздовата мъст съгласно изискването на член 2, параграф 2 от Регламент № 1059/83, и въз основа на това да получи помощ за складиране по Регламент № 822/87.
- 26 Следва да се посочи, че член 2 от Регламент № 1059/83 не определя понятието „собственик“, макар действително да дава определение на понятието „производител“ по смисъла на регламента, и изисква по-специално той да бъде „собственик“ на гроздовата мъст, за да може да сключва валиден договор за складиране с интервенционна агенция, който да му даде право на помощ за складиране.
- 27 Регламентът определя обаче само условията за прилагане на Регламент № 822/87 по отношение на договорите за складиране, които могат да дадат право да се получи помощ за складиране.
- 28 Но както основателно посочват FranceAgriMer и Европейската комисия, въпросът за това дали даден оператор може да се определи като „собственик“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Регламент № 1059/83 и следователно може да сключи договор за складиране, даващ му право на

помощ за складиране, възниква само в хипотезата, при която гроздовата мъст попада в материалния обхват на Регламент № 822/87. В това отношение е безспорно, че при прилагането на разглежданата правна уредба само гроздовата мъст с общностен произход може да даде право на помощ за складиране, каквато е предвидената в този регламент.

- 29 В главното производство е установено, че Vinifrance не е произвело само гроздовата мъст, а я е придобило чрез договор за продажба. Оказва се обаче, че договорът за продажба е бил сключен с дружество, което изобщо не е съществувало към момента на сключването му, и поради това не може да се установи общностният произход на доставената пряко или косвено от споменатото дружество гроздова мъст.
- 30 При тези обстоятелства, независимо от това дали в качеството на „производител“ Vinifrance е било фактически или юридически собственик на дадената стока, щом не е било възможно да се приеме, че това е гроздова мъст с общностен произход, такъв оператор при всички случаи не би могъл да се счита за придобил попадаща в обхвата на Регламент № 822/87 гроздова мъст, даващ му право да получи помощ за складиране по този регламент.
- 31 Предвид изложеното по-горе на първата част на първия въпрос следва да се отговори, че в случай като този в главното производство, при който несъществуването на дружеството, за което се твърди, че е продало гроздовата мъст, води до невъзможност да се установи нейният общностен произход, придобилият гроздовата мъст от това дружество производител при всички положения не може да получи помощ за складиране съгласно Регламент № 822/87.

Б– По втората част на първия въпрос, както и по втория и петия въпрос

- 32 С втората част на първия си въпрос, както и с втория и петия си въпрос, запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83 трябва да се тълкува в смисъл, че предвиденият в него санкционен режим се прилага в случай, при който даден производител е получил помощи за складиране, макар по-голямата част от гроздовата мъст, за която са били сключени представени в подкрепа на исканията за помощ договори за складиране, не е била с общностен произход, въпреки изискването на Регламент № 822/87. Освен това със същите въпроси юрисдикцията иска да установи дали и в каква степен разпоредбите на Регламент № 2988/95 могат да представляват допълнително или алтернативно правно основание за санкционирането на подобни нередности.

1. Становища, представени на Съда

- 33 FranceAgriMer и френското правителство твърдят по същество, че член 17 от Регламент № 1059/83 няма предназначение да урежда санкционирането на нередности като тези в главното производство. Всъщност, от една страна, параграф 1, буква а) от този член въвежда режим на санкции за неизпълнението на задължения, основани на някои ограничително посочени разпоредби от този регламент, каквото обаче не било налице в главното производство. От друга страна, параграф 1, буква б) от посочения член 17 наистина предвиждал санкция за нарушаването на други задължения, произтичащи от този регламент или от договори за складиране. Тази санкция обаче, състояща се в намаляване на предоставената помощ съответно на извършеното нарушение, не се отнасяла до такива тежки пороци, каквото е отсъствието на качеството собственик на гроздовата мъст, което било неизпълнение на член 2, параграф 2 от Регламент № 1059/83, или до невъзможността да се установи общностният произход на довелата до получаването на помощ гроздова мъст, което било неизпълнение на основно и присъщо на предоставянето на помощ за складиране задължение като предвиденото в Регламент № 822/87.

- 34 В частност френското правителство счита, че член 17 от Регламент № 1059/83 въвежда санкции във връзка с изпълнението на договорите за складиране. Откритите обаче в главното производство нередности се отнасят до самите условия за сключване на такива договори и поради това — до действителността на тези договори с оглед на предоставянето на помощи за складиране.
- 35 При липсата на санкция, определена в приложимата секторна правна уредба — в случая Регламент № 822/87 и Регламент № 1059/83 — FranceAgriMer и френското правителство считат, че Регламент № 2988/95 е предназначен да се прилага, доколкото твърдените неизпълнения на задължения представляват нередности по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95. В това отношение те посочват установеното вече от Съда положение, че член 5 от този регламент не може да бъде правно основание за налагането на административна санкция. При все това те считат, че член 4 от посочения регламент, доколкото въвежда основния принцип на правото на Съюза за възстановяване на всяка недължимо получена общностна помощ, може да бъде правно основание, с оглед на което да се възстановят изцяло разглежданите в главното производство помощи за складиране.
- 36 От своя страна, полското правителство счита, че когато дадена секторна правна уредба не предвижда налагането на санкция във връзка с дадена нередност, следва да се наложат предвидените по националното право санкции, ако такива са налице. При това положение правителството посочва, че задължението за възстановяване на недължимо получена помощ попада в понятието „административна мярка“ по смисъла на член 4 от Регламент № 2988/95 и не е пречка за налагането на административна санкция в допълнение към подобно оттегляне.
- 37 Първоначално Комисията твърди, че доколкото двете установени неизпълнения на произтичащи от правната уредба задължения се отнасят само до част от разглежданата в главното производство гроздова мъст, решението на френската интервенционна агенция да оттегли изцяло двете помощи за складиране, всъщност съдържащо два аспекта.
- 38 От една страна, това решение се състояло в оттеглянето на част от помощите за складиране във връзка с количествата гроздова мъст, за които Vinifrance не е доказало, че им е „собственик“ и че са с общностен произход. В това отношение Комисията посочва, че съгласно практиката на Съда подобно връщане на облагата е просто последица от констатацията, че условията, необходими за получаване на облагата, произтичаща от правната уредба на Съюза, не са били изпълнени, което е направило получената помощ недължима и което поради това оправдава задължението за нейното връщане.
- 39 От друга страна, що се отнася до оттеглянето на част от помощите във връзка с количествата гроздова мъст с произход изключително от дружеството Cantine Trapizzo и за които не е било установено никакво неизпълнение на наложените от правната уредба задължения, Комисията посочва, че в тази си част указаното решение трябвало да се разглежда като санкция. Въпреки това към онзи момент тя нямала никакво правно основание нито в Регламент № 2988/95, нито в секторните регламенти № 822/87 и № 1059/83, нито дори в националното право.
- 40 В съдебното заседание обаче Комисията посочи, че доколкото след концентрацията не можело повече да се разграничи гроздовата мъст с общностен произход от гроздовата мъст с извънобщностен произход, тя вече счита, че при тези обстоятелства помощите за складиране трябвало да се възстановят изцяло посредством прилагането на административна мярка.

2. Отговор на Съда

а) Общи съображения относно Регламент № 2988/95

- 41 Следва да се припомни, че член 1, параграф 1 от Регламент № 2988/95 въвежда общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите по отношение на общественото право, при това, видно от трето съображение от същия регламент, за да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на Съюза във всички области (Решение от 24 юни 2004 г. по дело *Handlbauer*, C-278/02, *Recueil*, стр. I-6171, точка 31 и Решение от 22 декември 2010 г. по дело *Corman*, C-131/10, *Сборник*, стр. I-14199, точка 36).
- 42 Така съгласно четвърто съображение от Регламент № 2988/95 ефективността на борбата с измамите срещу финансовите интереси на Съюза изисква създаването на общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на политиките на Съюза. Освен това съгласно пето съображение от същия регламент нередностите и свързаните с тях административни мерки и санкции се предвиждат в секторните правила в съответствие с Регламент № 2988/95 (Решение от 1 юли 2004 г. по дело *Gerken*, C-295/02, *Recueil*, стр. I-6369, точка 55).
- 43 В областта на контрола и санкционирането на допуснатите нередности по правото на Съюза с приемането на Регламент № 2988/95 законодателят на Съюза е заложил поредица от принципи и изисква като общо правило всички отраслови регламенти да спазват тези принципи (вж. по-специално Решение от 11 март 2008 г. по дело *Jager*, C-420/06, *Recueil*, стр. I -1315, точка 61, Решение от 21 юли 2011 г. по дело *Beneo-Orafti*, C-150/10, *Сборник*, стр. I-6843, точка 69 и Решение от 4 октомври 2012 г. по дело *Société ED & F Man Alcohols*, C-669/11, точка 45). Освен това съгласно този регламент той се прилага и спрямо секторните правила, които съществуват към момента на влизането му в сила (вж. в този смисъл Решение от 17 юли 1997 г. по дело *National Farmers' Union* и др., C-354/95, *Recueil*, стр. I-4559, точка 39).
- 44 Регламент № 2988/95 цели да уреди всички положения на възникнала „нередност“ по смисъла на неговия член 1, а именно всяко нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в резултат от действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза или на бюджетите, управлявани от него, било посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират пряко от името на Съюза или посредством извършването на неоправдан разход.
- 45 В това отношение всяка „нередност“ по смисъла на член 1 от този регламент води до прилагането на административни мерки и санкции (вж. в този смисъл Решение от 5 юни 2012 г. по дело *Bonda*, C-489/10, точка 33).
- 46 Така съгласно член 4, параграф 1, първо тире от Регламент № 2988/95 всяка нередност трябва да води като общо правило до отнемане на незаконно придобитата облага, по-специално посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно.
- 47 Относно умишлено извършените или причинените по небрежност нередности член 5 от този регламент предвижда само, че същите могат да доведат до някои от изброените в този член административни санкции (вж. Решение от 28 октомври 2010 г. по дело *SGS Belgium* и др., C-367/09, *Сборник*, стр. I-10761, точка 35).

- 48 Посочената разпоредба не определя точно коя от изброените в нея санкции следва да бъде наложена при нередност, засягаща финансовите интереси на Съюза (вж. Решение по дело SGS Belgium и др., точка 36 и Решение по дело Société ED & F Man Alcohols, точка 46, посочени по-горе).
- 49 Всъщност от член 2 от Регламент № 2988/95, и по-точно от неговия параграф 3 във връзка с пето и осмо съображение от същия регламент, е видно, че законодателят на Съюза следва да предвиди секторно законодателство, което въвежда административни санкции, подобно на законодателството, съществувало към момента на приемане на посочения регламент в рамките на общата селскостопанска политика (вж. Решение по дело SGS Belgium и др., посочено по-горе, точка 37).
- 50 Съгласно член 5, параграф 1, букви в) и г) от Регламент № 2988/95 частичното или пълното отнемане на облагата, отпусната по общностните правила, дори ако операторът се е възползвал неправомерно само от част от облагата, представлява административна санкция (вж. в този смисъл Решение по дело Bonda, посочено по-горе, точка 34). Въпреки това съгласно практиката на Съда подобна санкция, дори когато няма наказателноправен характер, може да бъде наложена само ако тя има ясно и недвусмислено правно основание (вж. Решение от 14 декември 2000 г. по дело Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, стр. I-11569, точка 56, Решение от 11 юли 2002 г. по дело Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, стр. I-6453, точка 52 и Решение от 6 април 2006 г. по дело ED & F Man Sugar, C-274/04, Recueil, стр. I-3269, точка 15), поради което следователно не може да бъде наложена само на основание на тези разпоредби (вж. в този смисъл Решение по дело SGS Belgium и др., посочено по-горе, точка 43).
- б) Относно свързаността на секторните регламенти № 822/87 и № 1059/83 с Регламент № 2988/95
- 51 В контекста на въведената от Регламент № 822/87 система на помощи за складиране следва да се посочи, че такива помощи могат да се предоставят само за складирането на гроздова мъст с общностен произход. Освен това съгласно член 32, параграф 2 от този регламент помощта е обвързана със сключването от производителя с една или повече интервенционни агенции на един или повече договори за складиране, действителността на които е условие за предоставянето на тези помощи.
- 52 Неспазването на задължението за общностен произход на гроздовата мъст е нарушение на разпоредбите на правото на Съюза, което уврежда бюджета на Съюза чрез създаването на недължим разход. Подобно неизпълнение на задължение следователно попада в понятието „нередност“ по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95.
- и) Относно възможността за налагане на санкция на основание член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83
- 53 По отношение на възможността подобна нередност по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95 да се санкционира на основание член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83, който представлява секторна правна уредба, следва да се посочи, че член 17, параграф 1 предвижда два вида санкции.
- 54 Всъщност, от една страна, член 17, параграф 1, буква а) от този регламент не предвижда помощта да се дължи, когато производителят не изпълнява задълженията си по член 7, параграф 2, членове 15 и 16 и евентуално по член 10, параграф 2 от същия регламент. Тези задължения, които не се разглеждат в главното производство, се отнасят по същество до условията за изпълнение на договора за складиране между производителя и интервенционната

агенция и до евентуалните пречки от страна на производителя пред проверките, които биха могли да се извършат от тази агенция, както и до самите условия на складиране на гроздовата мъст, предмет на договора.

- 55 От друга страна, точка б) от посочения член 17, параграф 1 предвижда по отношение на другите задължения на производителя, които произтичат от регламента или от договора за складиране, че тяхното неизпълнение води до намаляване на помощта в зависимост от тежестта на извършеното нарушение.
- 56 В това отношение следва да се посочи, че в регламентите, които предхождат Регламент № 1059/83, съответната разпоредба на член 17 от последния е предвиждала налагането само на една санкция, състояща се просто в оттеглянето на помощта, без изрично да се предвижда възможността за намаляване на предоставената помощ, ако операторът не е изпълнил задължение по тези регламенти. В действителност член 15, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 2015/76 на Комисията от 13 август 1976 година относно договорите за складиране на трапезни вина, гроздова мъст и концентрирана гроздова мъст (ОВ L 221, стр. 20), както и член 16, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 2600/79 на Комисията от 23 ноември 1979 година относно договорите за складиране на трапезно вино, гроздова мъст и концентрирана гроздова мъст (ОВ L 297, стр. 15) са предвиждали, че „[о]свен при непреодолима сила, ако производителят не изпълни задълженията си по договора, помощта не му се дължи“.
- 57 При тези условия следва да се приеме, че с утвърждаването на член 17 от Регламент № 1059/83 законодателят на Съюза е искал да въведе разграничение и степенуване на санкциите между, от една страна, нарушението на изчерпателно посочените задължения, за което приложимата санкция се състои просто в оттегляне, и от друга страна, нарушенията на по-маловажните договорни или определени с правна норма задължения, за които по-подходяща санкция е намаляването на помощта съобразно на тежестта на нарушението.
- 58 От горепосоченото следва, както основателно твърдят FranceAgriMer, френското правителство и Комисията, че предвидената в член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83 санкция следва да се прилага по отношение на нередности, които са свързани с условията за изпълнение на договора за складиране и се явяват по-леки в сравнение с посочените в член 17, параграф 1, точка а). От друга страна, член 17, параграф 1, буква б) от този регламент не трябва да се прилага за санкционирането на тежки пороци, които засягат самата действителност на договор за складиране, представен в подкрепа на искане за помощ за складиране, които пороци поставят пряко под съмнение допустимостта на предоставянето на производителя на помощ за складиране.
- 59 Когато не е установен общностният произход на гроздовата мъст, която е предмет на договора за складиране, представен в подкрепа на искане за отпускане на помощ, само това обстоятелство е достатъчно да попречи на правното действие на подобен договор във връзка с предоставянето на помощ за складиране съгласно Регламент № 822/87.
- ii) Относно възможността за прилагане на административна санкция или административна мярка въз основа на Регламент № 2988/95
- 60 Следва също да се установи дали при липсата на санкция, предвидена в приложимата секторна правна уредба, подобна нередност по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95 може да доведе до налагането въз основа на този регламент на административна санкция или евентуално на административна мярка.

- 61 В това отношение следва да се припомни, че във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза член 5 от Регламент № 2988/95 не представлява достатъчно правно основание за налагането на административна санкция, тъй като налагането на дадена санкция предполага преди извършването на съответната нередност или законодателят на Съюза да е приел секторна правна уредба, въвеждаща подобна санкция, или евентуално, при несъществуването все още на равнище на Съюза на такава правна уредба, правото на държавата членка по местоизвършване на нередността да е предвидило налагането на административна санкция (вж. в този смисъл Решение по дело SGS Belgium и др., точка 43 и Решение по дело ED & F Man Alcohols, точка 47, посочени по-горе).
- 62 От това следва, че при обстоятелства като тези в главното производство, когато в секторната и в националната правна уредба не е налице разпореда, предвиждаща налагането на санкция, то разглежданата „нередност“ не може да е предмет на „санкция“ по смисъла на член 5 от Регламент № 2988/95.
- 63 Тогава възниква въпросът дали обаче подобна нередност по смисъла на член 1 от Регламент № 2988/95 може да доведе до прилагането на административна мярка по смисъла на член 4 от този регламент.
- 64 В това отношение трябва да се посочи, че в рамките на общата селскостопанска политика, когато законодателят на Съюза определя условията за отпускане на определена помощ, изключването, до което води неспазването на едно от тези условия, представлява не санкция, а просто последица от неизпълнението на посочените условия, предвидени в закона (вж. Решение от 24 май 2007 г. по дело Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Сборник, стр. I-3997, точка 47 и Решение от 24 май 2012 г. по дело Hehenberger, C-188/11, точка 37).
- 65 По този начин задължението за връщане на недължимо получена облага чрез неправомерна практика не нарушава принципа на законност. Всъщност установяването на обстоятелството, че необходимите за получаване на облагата условия, произтичаща от правната уредба на Съюза, са били изкуствено създадени, прави при всички случаи получената облага недължима, поради което оправдава задължението за нейното връщане (вж. в този смисъл Решение по дело Emsland-Stärke, посочено по-горе, точка 56 и Решение от 4 юни 2009 г. по дело Pometon, C-158/08, Сборник, стр. I-4695, стр. 28).
- 66 Що се отнася обаче до помощите, предоставени от бюджета на Съюза в рамките на общата селскостопанска политика, Съдът вече е постановил, че упражняването от държавата членка на право на преценка дали е целесъобразно да поиска връщане на недължимо или незаконно предоставените помощи, би било несъвместимо със задължението за възстановяване на недължимо или незаконно отпуснатите помощи, което приложимото законодателство на Съюза налага на националните административни органи (Решение по дело SGS Belgium и др., посочено по-горе, точка 50).
- 67 От това следва, че при обстоятелства като тези в главното производство, при които като последица от установените нередности договорите за складиране не са могли да се считат за валидно сключени с оглед получаването на процесните помощи за складиране, националните органи трябва да приложат административна мярка по смисъла на член 4, параграф 1, първо тире от Регламент № 2988/95, която се състои в искането да бъдат възстановени тези недължимо получени помощи.
- 68 Във връзка с това трябва да се уточни, че при обстоятелствата на главното производство твърдените нередности са се отнасяли до по-голямата част от гроздовата мъст, тъй като от разглежданите 34 408 хектолитра 29 821 хектолитра са били с произход пряко или косвено от несъществуващото дружество Far Vini, докато само 4 587 хектолитра са били редовно доставени от дружеството Cantine Trapizzo.

- 69 Освен това от акта за преюдициално запитване следва, че тези 4 587 хектолитра са били предмет на договора за складиране, довел до превода на сумата 170 391,31 EUR на 10 март 1998 г. По този начин тези количества са били смесени с доставената от дружеството Cantine Trapizzo гроздова мъст, която обаче самото то си е доставило от дружеството Far Vini.
- 70 При подобни обстоятелства, при които за гроздовата мъст с общностен произход не е бил сключен отделно някой от двата договора за складиране, нещо, което запитващата юрисдикция следва да установи, тя може евентуално да приеме, че доколкото гроздовата мъст с общностен произход е била смесена с гроздова мъст с необщностен произход, така че да не е възможно повече те да бъдат разпознати или отделени след осъществяване на концентрацията, то тези два договора за складиране са били като цяло несъобразени с условието за общностен произход на дадената гроздова мъст.
- 71 От това следва, както бе посочено в съдебното заседание от FranceAgriMer, от френското правителство, а също и от Комисията, че двата договора за складиране не са могли валидно да породят правото на получаване на разглежданите в главното производство помощи за складиране, поради което националните органи са в правото си да изискат пълното възстановяване на помощите, които по този начин са били недължимо предоставени на Vinifrance.
- 72 С оглед на гореизложеното, на втората част на първия въпрос, както и на втория и на петия въпрос следва да се отговори, че при обстоятелства като тези в главното производство:
- член 17, параграф 1, буква б) от Регламент № 1059/83 не представлява правно основание за санкционирането на извършено от производител нарушение на предвиденото в Регламент № 822/87 негово задължение, съгласно което гроздовата мъст, за която може да се получи право на помощ за складиране, трябва да бъде с общностен произход,
 - при липсата както в секторната, така и в националната правна уредба на разпоредба, която предвижда налагането на санкция, разглежданите нередности не могат да са предмет на „санкция“ по смисъла на член 5 от Регламент № 2988/95,
 - националните органи трябва да приложат административна мярка по смисъла на член 4, параграф 1, първо тире от Регламент № 2988/95, която се състои в искането да бъдат възстановени напълно недължимо получените помощи, ако се установи — което следва да направи запитващата юрисдикция, — че всеки от двата разглеждани в главното производство договора за складиране се отнася частично или изцяло до гроздова мъст, за която не може да се приеме, че е с общностен произход и която е била смесена при осъществяване на концентрацията и складирането с гроздова мъст с общностен произход.

IV – По съдебните разноски

- 73 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) **В случай като този в главното производство, при който несъществуването на дружеството, за което се твърди, че е продало гроздовата мъст, води до невъзможност да се установи нейният общностен произход, придобилият гроздовата мъст от това**

дружество производител при всички положения не може да получи помощ за складиране съгласно Регламент (ЕИО) № 822/87 на Съвета от 16 март 1987 година относно общата организация на винаро-лозарския пазар, изменен с Регламент (ЕИО) № 2253/88 на Съвета от 19 юли 1988 година.

2) При обстоятелства като тези в главното производство:

- член 17, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕИО) № 1059/83 на Комисията от 29 април 1983 година относно договорите за складиране на трапезно вино, гроздова мъст, концентрирана гроздова мъст и ректифицирана концентрирана гроздова мъст, изменен с Регламент (ЕО) № 2646/1999 на Комисията от 15 декември 1999 година, не представлява правно основание за санкционирането на извършено от производител нарушение на предвиденото в Регламент № 822/87, изменен с Регламент (ЕИО) № 2253/88, негово задължение, съгласно което гроздовата мъст, за която може да се получи право на помощ за складиране, трябва да бъде с общностен произход,
- при липсата както в секторната, така и в националната правна уредба на разпорежба, която предвижда налагането на санкция, разглежданите нередности не могат да са предмет на „санкция“ по смисъла на член 5 от Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности,
- националните органи трябва да приложат административна мярка по смисъла на член 4, параграф 1, първо тире от Регламент № 2988/95, която се състои в искането да бъдат възстановени напълно недължимо получените помощи, ако се установи — което следва да направи запитващата юрисдикция, — че всеки от двата разглеждани в главното производство договора за складиране се отнася частично или изцяло до гроздова мъст, за която не може да се приеме, че е с общностен произход и която е била смесена при осъществяване на концентрацията и складирането с гроздова мъст с общностен произход.

Подписи