

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

21. rujna 1983. (*)

„Povrat neopravdano isplaćenih potpora – Obrano mlijeko u prahu”

U spojenim predmetima od 205 do 215/82,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka), u postupku koji se pred tim sudom vodi između

Deutsche Milchkontor GmbH (205/82),

E. Kampffmeyer (206/82),

Schwarzwaldmilch GmbH (207/82),

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

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

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

Josera-Werk (211/82),

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

Hemo Mohr KG (213/82),

Denkavit Futtermittel GmbH (214/82),

DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH (215/82)

i

Savezne Republike Njemačke, koju zastupa Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

o tumačenju različitih odredaba prava Zajednice o zahtjevima za povrat neopravdano isplaćenih potpora za obrano mlijeko u prahu prerađeno u hranu za životinje,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: U. Everling, predsjednik vijeća, Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot i C. Kakouris, suci,

nezavisni odvjetnik: P. VerLoren van Themaat,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Putem jedanaest rješenja od 3. lipnja 1982., koje je Sud zaprimio 11. kolovoza 1982., Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u niz prethodnih pitanja o tumačenju različitih odredaba Uredbe Vijeća (EEZ) br. 986/68 od 15. srpnja 1968. o određivanju općih pravila za dodjelu potpore za obrano mlijeko i obrano mlijeko u prahu namijenjeno hrani za životinje (SL L 169, str. 4.), Uredbe Komisije (EEZ) br. 990/72 od 15. svibnja 1972. o detaljnim pravilima za dodjelu potpore za obrano mlijeko prerađeno u krmne smjese i za obrano mlijeko u prahu namijenjeno hrani za životinje (SL L 115, str. 1.) i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 729/70 od 21. travnja 1970. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 94, str. 13.) te o načelima prava Zajednice u pogledu povrata neopravdano isplaćenih potpora.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru sporova koji se vode pred Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) između Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Savezni ured za hranu i šumarstvo), tijela koje je u Saveznoj Republici Njemačkoj nadležno za isplatu potpora za preradu obranog mlijeka u prahu poduzećima koja proizvode krmne smjese i trguju mliječnim proizvodima. U okviru tih sporova poduzeća tužitelji u glavnim postupcima zatražili su poništenje odluka Saveznog ureda za hranu i šumarstvo, na temelju kojih se od njih zahtijeva povrat iznosa koji su im dodijeljeni za obrano mlijeko u prahu u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 804/68 od 27. lipnja 1968. o zajedničkoj organizaciji tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda (SL L 148, str. 13.), gore navedenom Uredbom Vijeća br. 986/68, gore navedenom Uredbom Komisije 990/72 i Uredbom Komisije (EEZ) br. 1624/76 od 2. srpnja 1976. o posebnim aranžmanima za isplatu potpore za obrano mlijeko u prahu koje je denaturirano ili prerađeno u krmne smjese na državnom području druge države članice (SL L 180, str. 9.).
- 3 Tužitelji u glavnim postupcima primili su potpore za obrano mlijeko u prahu na temelju gore navedenih odredaba za preradu obranog mlijeka u prahu u krmne smjese ili za njegov izvoz u Italiju u svrhu takve prerade. U glavnim postupcima Savezni ured za hranu i šumarstvo tvrdi da obrano mlijeko u prahu za koje su tužitelji primili potpore ne zadovoljava uvjete utvrđene u propisima Zajednice u mjeri u kojoj je prah dolazio iz poduzeća Milchwerke Auetal-Beyer KG (u daljnjem tekstu: Auetal).
- 4 Poduzeće Auetal je tijekom 1978. i 1979. u proizvodnji obranog mlijeka u prahu uz obrano mlijeko upotrebljavalo i znatne količine proizvoda koji se sastojao od 56 % sirutke u prahu, 31 % natrijevog kazeinata i 13 % laktoze. Kad je riječ o njegovu sadržaju bjelancevina, ugljikohidrata itd., sastav tako proizvedenog praha bio je jednak sastavu obranog mlijeka u prahu proizvedenog od svježeg obranog mlijeka. U glavnim je postupcima sporno, ovisno o slučaju, jesu li i u kojoj su mjeri tužitelji u glavnim

postupcima za preradu i izvoz predmetnog obranog mlijeka u prahu primili i upotrebljavali uobičajeno obrano mlijeko u prahu koje je isporučio Auetal ili drugi dobavljač, ili prah koji je Auetal proizveo služeći se gore opisanom posebnom metodom i stavio na tržište kao obrano mlijeko u prahu.

- 5 Nacionalni je sud utvrdio da u vrijeme nastanka činjenica poduzeća iz predmetnog sektora i javni laboratoriji s pomoću metoda kemijske analize koje su se u to vrijeme uobičajeno primjenjivale nisu mogli otkriti nikakvu razliku između obranog mlijeka u prahu proizvedenog od svježeg obranog mlijeka i praha koji je Auetal proizveo služeći se predmetnom posebnom metodom. Tužitelji u glavnim postupcima stoga tvrde da nisu mogli znati primaju li i upotrebljavaju proizvod koji nije obrano mlijeko u prahu proizvedeno od svježeg obranog mlijeka.
- 6 Primjenu te posebne metode proizvodnje u Auetalu otkrila su njemačka nadležna tijela u svibnju 1979. Stranke glavnih postupaka ne slažu se u pogledu pitanja je li je bilo moguće ili je li je trebalo otkriti ranije, jer su već prije utvrđene određene naznake neuobičajenih postupaka proizvodnje. Nakon tog otkrivanja Savezni ured za hranu i šumarstvo odlučio je povući obavijesti o dodjeli potpore i zatražiti povrat iznosa koje na temelju tih obavijesti smatra neopravdano isplaćenim, uz obrazloženje da nisu ispunjeni uvjeti za dodjelu potpora, odnosno upotreba obranog mlijeka u prahu barem u propisanoj količini, jer su poduzeća tužitelji barem djelomično upotrebljavala prah koji je proizveo Auetal.
- 7 Pred Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) tužitelji u glavnim postupcima osporavaju te odluke Saveznog ureda za hranu i šumarstvo uz obrazloženje da u ovom slučaju nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni u članku 48. Verwaltungsverfahrensgesetz (Zakon o upravnom postupku) od 25. svibnja 1976. (Bundesgesetzblatt I, str. 1253.) na temelju kojih je moguće povući upravni akt o dodjeli novčane koristi i vratiti iznose isplaćene na temelju takvog akta.
- 8 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) smatrao je da u okviru sporova postoji određeni broj pitanja o tumačenju prava Zajednice. Stoga je Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Je li proizvod koji se sastoji od mješavine obranog mlijeka u prahu osušene raspršivanjem i proizvoda od mlijeka u prahu obuhvaćen definicijom obranog mlijeka u prahu iz članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EEZ) br. 986/68 od 15. srpnja 1968. ako taj krajnji proizvod pokazuje isti sastav (bjelančevine, ugljikohidrati itd.) kao obrano mlijeko u prahu proizvedeno izravno od kravljeg mlijeka?
 2. Uspostavlja li se člankom 10. Uredbe Komisije (EEZ) br. 990/72 od 15. svibnja 1972. obveza da tijela država članica nadziru proizvodnju obranog mlijeka u prahu u poduzeću za proizvodnju?
 3. Proizvodi li članak 10. Uredbe Komisije br. 990/72 od 15. svibnja 1972. učinak u korist korisnika potpore, odnosno mogu li se oni pozvati na propuste tijela u tom pogledu kako bi isključili zahtjev za povrat?

4. Sadržava li pravo Zajednice, posebno članak 8. stavak 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 729/70 od 21. travnja 1970., pravila o materijalnom teretu dokazivanja ili su ta pravila utvrđena nacionalnim pravom u pogledu pitanja jesu li u konkretnom slučaju potpore za obrano mlijeko i obrano mlijeko u prahu namijenjeno hrani za životinje u skladu s odredbama Uredbe Vijeća br. 986/68 i uredaba Komisije donesenih za njezinu provedbu dodijeljene neosnovano? Ako pravo Zajednice sadržava pravila o teretu dokazivanja, o kojim je pravilima riječ?

5. Daje li članak 8. stavak 1. Uredbe Vijeća br. 729/70 od 21. travnja 1970. nacionalnim tijelima izravnu ovlast da zahtijevaju povrat neosnovano dodijeljenih potpora tako da su činjenični uvjeti zahtjeva za povrat sveobuhvatno utvrđeni u toj odredbi?

6. Ako je odgovor na peto pitanje potvrđan:

Je li u okviru te odredbe, koja je po potrebi dopunjena nepisanim pravnim načelima prava Zajednice, zaštićeno legitimno očekivanje korisnika potpore i, ako jest, pod kojim uvjetima i u kojoj mjeri? Može li se korisnik potpore u određenim okolnostima posebno pozvati na nestanak bogaćenja i postoji li takav gubitak ako je korisnik potpore potporu ugradio u prodajnu cijenu? Je li povrat isključen ako je nadležno tijelo znalo ili zbog krajnje nepažnje nije znalo da potporu dodjeljuje neosnovano?

7. Ako je odgovor na peto pitanje negativan:

Je li s pravom Zajednice spojivo da se nacionalnim pravom isključuje povrat neosnovano dodijeljenih potpora

– ako se korisnik oslanjao na to da će obavijest o dodjeli potpore biti zadržana na snazi i da je njegovo očekivanje, u usporedbi s javnim interesom za povlačenje akta, dostojno zaštite (članak 48. stavak 2. prva do treća rečenica Zakona o upravnom postupku od 25. svibnja 1976.),

– ako se korisnik može pozvati na nestanak bogaćenja, osim ako je bio upoznat ili zbog krajnje nepažnje nije bio upoznat s okolnostima koje dovode do neregularnosti obavijesti o dodjeli potpore (članak 48. stavak 2. sedma rečenica Zakona o upravnom postupku,

– ako je proteklo godinu dana od trenutka kada je nadležno tijelo saznalo za činjenice kojima se opravdava povlačenje obavijesti o dodjeli potpore, neovisno o tome je li dotična osoba bila upoznata s time da je tijelo saznalo za te informacije (članak 48. stavak 4. Zakona o upravnom postupku),

– ako je nadležno tijelo znalo ili zbog krajnje nepažnje nije znalo da potporu dodjeljuje neosnovano (članak 48. stavak 2. šesta rečenica Zakona o upravnom postupku, u vezi s člankom 814. Bürgerliches Gesetzbuch (njemački Građanski zakonik)?)”

9. Dok se prvo od tih pitanja odnosi se na uvjete za dodjelu potpora, pitanja od drugog do sedmog odnose se na različite aspekte zahtjeva nacionalnih tijela za povrat tih potpora

ako su isplaćene, a da da pritom nisu bili ispunjeni uvjeti za njihovu dodjelu. Kako bi se olakšalo formuliranje relevantnih načela kojima se nacionalnom sudu omogućuje da donese odluke u sporovima koji se pred njim vode, valja ponovno razvrstati upućena pitanja i riješiti ih sljedećim redoslijedom:

- uvjeti za dodjelu potpora (prvo pitanje),
- područje primjene prava Zajednice i nacionalnog prava na problem povrata neopravdana isplaćenih potpora (peto i šesto pitanje),
- zaštita legitimnog očekivanja i osiguravanje pravne sigurnosti u pogledu povrata neopravdana isplaćenih potpora (sedmo pitanje),
- teret dokazivanja u slučaju povrata neopravdana isplaćenih potpora (četvrto pitanje),
- obveza nadzora proizvodnje obranog mlijeka u prahu u poduzeću za proizvodnju (drugo i treće pitanje).

Uvjeti za dodjelu potpora

- 10 Svojim prvim pitanjem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) želi znati kako treba tumačiti izraz „obrano mlijeko u prahu” u smislu propisa Zajednice o potporama za obrano mlijeko u prahu, a posebno članka 1. Uredbe Vijeća br. 986/68, kako bi mogao ocijeniti ispunjava li prah kao što je onaj koji proizvodi poduzeće Auetal uvjete za dodjelu potpora.
- 11 U svojim očitovanjima Sudu tužitelj Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG smatra da je za pojam obranog mlijeka u prahu odlučujući fizički sastav, a ne postupak proizvodnje, posebno stoga što je rekonstitucija mliječnih proizvoda iz njihovih prethodno odvojenih sastojaka uobičajena i prihvaćena praksa u mlijekarama Zajednice.
- 12 U tom pogledu valja napomenuti da je u članku 1. točki (d) Uredbe Vijeća br. 986/68 obrano mlijeko u prahu definirano kao „mlijeko u prahu” te je utvrđeno koliko masti i vlage sadržava. Samo mlijeko definirano je u članku 1. točki (a) kao „mlijeko jedne ili više krava kojemu ništa nije dodano i koje je najviše samo djelomično obrano” [neslužbeni prijevod]. Iz tih definicija proizlazi da proizvod za čiju su se proizvodnju upotrebljavale tvari koje nisu mlijeko jedne ili više krava ne može biti predmet potpore u skladu s gore navedenim mehanizmom intervencije, neovisno o kemijskom sastavu tako dobivenog konačnog proizvoda.
- 13 To doslovno tumačenje potvrđeno je svrhom predmetnog sustava potpora, a to je, u kontekstu sustava intervencija uspostavljenog Uredbom Vijeća br. 804/68, omogućiti prodaju mlijeka po cijeni određenoj u okviru zajedničke organizacije tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda. Bilo bi u suprotnosti s tim ciljem kada bi se potpore za obrano mlijeko u prahu isplaćivale za proizvod proizveden od tvari koje se više ne nalaze na tržištu mlijeka ili za koje su već dodijeljene slične potpore u njihovoj proizvodnji, kao što je slučaj s preradom obranog mlijeka u kazein i kazeinat u skladu s člankom 11. Uredbe Vijeća br. 804/68.

- 14 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da proizvod koji se sastoji od mješavine obranog mlijeka osušene raspršivanjem i praha sastavljenog od sirutke, natrijevog kazeinata i laktoze nije obrano mlijeko u prahu u smislu propisa Zajednice o potporama za obrano mlijeko u prahu, a posebno članka 1. Uredbe Vijeća br. 986/68 od 15. srpnja 1968., čak i ako je njegov sastav jednak sastavu obranog mlijeka u prahu proizvedenog od kravljeg mlijeka.

Područje primjene prava Zajednice i nacionalnog prava na problem povrata neopravdano isplaćenih potpora

- 15 Prema objašnjenjima Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni), petim se pitanjem u biti želi znati pruža li pravo Zajednice, a posebno članak 8. stavak 1. Uredbe Vijeća br. 729/70 od 21. travnja 1970., nacionalnim nadležnim tijelima izravno ovlaštenje da zahtijevaju povrat neopravdano isplaćenih potpora tako da su materijalni uvjeti prava na povrat sveobuhvatno utvrđeni u toj odredbi, odnosno je li povrat uređen pravilima i postupcima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvom i, ako je to slučaj, kojim ograničenjima podliježe takva primjena nacionalnog prava.
- 16 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, na početku valja podsjetiti na relevantna pravila i opća načela prava Zajednice razvijena u sudskoj praksi Suda.
- 17 U skladu s općim načelima na kojima se temelji institucionalni sustav Zajednice i kojima su uređeni odnosi između Zajednice i država članica, na državama je članicama da na temelju članka 5. Ugovora na svojem državnom području osiguraju provedbu propisa Zajednice, posebno u okviru zajedničke poljoprivredne politike. U mjeri u kojoj pravo Zajednice, uključujući njegova opća načela, ne uključuje zajednička pravila u tu svrhu, pri provedbi propisa Zajednice nacionalna tijela postupaju u skladu s postupovnim i materijalnim pravilima iz svojeg nacionalnog prava, pri čemu, međutim, kao što je Sud naveo u svojoj presudi od 6. lipnja 1972. (Schlüter, 94/71, Zb., str. 307.), to pravilo mora biti usklađeno s potrebom jedinstvene primjene prava Zajednice kako bi se izbjeglo nejednako postupanje prema gospodarskim subjektima.
- 18 U tom je kontekstu u članku 8. stavku 1. Uredbe Vijeća br. 729/70 utvrđeno da „u skladu s nacionalnim zakonodavnim, regulatornim i administrativnim odredbama” [neslužbeni prijevod] države članice moraju donijeti mjere potrebne za sprječavanje i rješavanje nepravilnosti koje utječu na poslovanje Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi te za povrat iznosa izgubljenih kao posljedica nepravilnosti ili nepažnje. Posljedično, nadležna nacionalna tijela obvezna su izvršiti sve funkcije nadzora kako bi osigurala da se potpore dodjeljuju samo u skladu s uvjetima utvrđenima u propisima Zajednice i da je svaka povreda pravila prava Zajednice odgovarajuće sankcionirana. Pravo Zajednice u svojem trenutačnom stanju razvoja ne uključuje nikakve posebne odredbe o izvršavanju tih funkcija među nadležnim nacionalnim upravama.
- 19 U skladu s tim načelima Sud je u više navrata ustvrdio (presude od 5. ožujka 1980, Ferwerda, 265/78, Zb., str. 617., od 12. lipnja 1980., Lippische Hauptgenossenschaft, 119 i 126/79, Zb., str. 1863., od 6. svibnja 1982., Fromme, 54/81, Zb., str. 1449., i od 6. svibnja 1982., BayWa, 146, 192 i 193/81, Zb., str. 1503.) da sporove o povratu iznosa, koji su na temelju prava Unije neopravdano isplaćeni, nacionalni sudovi u nedostatku odredaba Zajednice trebaju riješiti primjenom svojeg nacionalnog prava, ali uz ograničenja koja im postavlja pravo Zajednice, na način da pravila i postupci predviđeni

nacionalnim pravom ne smiju dovesti do praktične nemogućnosti provedbe propisa Zajednice u praksi te da primjena nacionalnog zakonodavstva mora biti nediskriminirajuća u odnosu na postupke u kojima se rješavaju istovrsni, ali isključivo nacionalni sporovi.

- 20 Iz navedenoga proizlazi da člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 729/70 nisu uređeni odnosi između interventnih agencija i predmetnih gospodarskih subjekata te da on posebno nije pravna osnova na temelju koje se nacionalnim tijelima odobrava pokretanje postupaka protiv korisnika za povrat neopravdano isplaćenih potpora; takvi postupci podliježu nacionalnom pravu.
- 21 Iako pozivanje na nacionalno pravo može dovesti do toga da se uvjeti za povrat neopravdano isplaćenih potpora u određenoj mjeri razlikuju od jedne države članice do druge, učinak takvih razlika koje su uostalom u trenutačnom stanju razvoja prava Zajednice neizbježne, smanjen je ograničenjima kojima Sud u gore navedenim presudama podvrgava primjenu nacionalnog prava.
- 22 Kao prvo, primjena nacionalnog prava ne smije utjecati na područje primjene i učinkovitost prava Zajednice. To bi upravo bio slučaj ako bi se tom primjenom u praksi onemogućio povrat nepravilno dodijeljenih iznosa. Osim toga, izvršavanje diskrecijske ovlasti u pogledu pitanja treba li zahtijevati povrat sredstava Zajednice koja su dodijeljena neopravdano ili nepravilno, bilo bi nespojivo s obvezom ostvarivanja povrata iznosa koji su neopravdano ili nepravilno isplaćeni, koja se člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 729/70 nameće nacionalnim upravama.
- 23 Kao drugo, primjena nacionalnog prava ne smije biti diskriminirajuća u odnosu na postupke u kojima se rješavaju istovrsni, ali isključivo nacionalni sporovi. S jedne strane, nacionalna tijela moraju u tom području postupati s istom pažnjom kao u usporedivim slučajevima u kojima primjenjuju isključivo odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo te u skladu s pravilima i postupcima kojima se ne otežava povrat predmetnih iznosa. S druge strane, neovisno o gore navedenom načelu da je isključeno izvršavanje diskrecijske ovlasti u pogledu pitanja treba li zahtijevati povrat, obveze koje se nacionalnim zakonodavstvom nameću poduzećima kojima su na temelju prava Zajednice nepravilno dodijeljene novčane koristi ne smiju biti strože od obveza koje se nameću poduzećima koja su nepravilno primila slične prednosti na temelju nacionalnog prava, pod uvjetom da se te dvije skupine korisnika nalaze u usporedivim situacijama te se stoga drukčije postupanje ne može objektivno opravdati.
- 24 Međutim, ako se pokaže da su razlike u nacionalnim zakonodavstvima takve naravi da se njima ugrožava jednako postupanje prema gospodarskim subjektima u različitim državama članicama ili narušava ili ometa funkcioniranje zajedničkog tržišta, na nadležnim je institucijama Zajednice da donesu odredbe potrebne za otklanjanje tih razlika.
- 25 Stoga na peto pitanje Verwaltungsgerichta Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) valja odgovoriti da u trenutačnom stanju prava Zajednice povrat iznosa koji su na temelju propisa Zajednice neopravdano isplaćeni u obliku potpora nacionalna tijela izvršavaju u skladu s pravilima i postupcima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvom, podložno ograničenjima koja se pravom Zajednice nameću za takvu primjenu nacionalnog prava.

- 26 S obzirom na odgovor na peto pitanje, šesto pitanje, koje je upućeno u slučaju da je povrat neopravdano isplaćenih potpora uređen pravilima i postupcima utvrđenima pravom Zajednice, bespredmetno je.

Zaštita legitimnog očekivanja i osiguravanje pravne sigurnosti u pogledu povrata neopravdano isplaćenih potpora

- 27 Sedmim pitanjem Verwaltungsgericht Frankfurt (Upravni sud u Frankfurtu) u biti pita protivi li se ograničenjima koja se pravom Zajednice nameću u pogledu primjene nacionalnog prava, u danom slučaju uzimanje u obzir zaštite legitimnog očekivanja i osiguravanja pravne sigurnosti prilikom povrata neopravdano isplaćenih potpora.

- 28 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) to pitanje upućuje kako bi mogao ocijeniti je li primjena članka 48. njemačkog Zakona o upravnom postupku na slučaj kao što je ovaj u skladu s gore navedenim načelima prava Zajednice. Kako bi se u obzir uzeli razlozi zaštite legitimnog očekivanja i osiguravanja pravne sigurnosti, tim se člankom posebno propisuje:

– da se nezakoniti upravni akt o dodjeli novčanog davanja ne može povući u mjeri u kojoj se korisnik oslanjao na pravnu snagu akta i u kojoj je njegovo očekivanje, uzimajući u obzir javni interes za povlačenje akta, dostojno zaštite,

– da se korisnik takvog davanja može pozvati na nestanak bogaćenja u skladu s relevantnim pravilima građanskog prava s tim u vezi, osim ako je bio upoznat ili zbog svoje krajnje nepažnje nije bio upoznat s okolnostima zbog kojih je dodjela davanja nezakonita,

– da se nezakoniti upravni akt mora povući u roku od godinu dana od trenutka kada je upravno tijelo saznalo za predmetne činjenice, osim ako je korisnik upravni akt dobio prijeverom, prisilom ili podmićivanjem,

– da je povrat neopravdano isplaćenog iznosa isključen ako je upravno tijelo znalo ili zbog svoje krajnje nepažnje nije znalo da davanje dodjeljuje nepravilno.

- 29 Prema mišljenju Komisije primjena barem nekih od kriterija utvrđenih u predmetnom nacionalnom propisu u svrhu isključivanja povrata neopravdano isplaćenih potpora mogla bi se kositi s načelom da primjena nacionalnog prava ne smije utjecati na područje primjene i učinkovitost prava Zajednice. To bi posebno bio slučaj ako bi rok za ostvarivanje mogućnosti povrata bio prekratak ili ako bi se povrat neopravdano isplaćenih potpora mogao isključiti već zbog samog znanja ili nepažnje nacionalnog tijela.

- 30 U tom pogledu na početku valja utvrditi da su načela zaštite legitimnog očekivanja i osiguravanja pravne sigurnosti dio pravnog poretka Zajednice. Stoga se ne može smatrati da se tom istom pravnom poretku protivi činjenica da se nacionalnim zakonodavstvom osigurava poštovanje legitimnog očekivanja i pravne sigurnosti u području kao što je povrat neopravdano isplaćenih potpora Zajednice. Osim toga, iz studije nacionalnih prava država članica o povlačenju upravnih akata i povratu novčanih davanja koja su neopravdano isplatile javne administracije proizlazi da je nastojanje da

se uspostavi ravnoteža, iako na drukčije načine, između, s jedne strane, načela zakonitosti i, s druge strane, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnog očekivanja, zajedničko pravnim poretcima država članica.

- 31 Ako su pravila i postupci koje nacionalna tijela primjenjuju u povratu potpora Zajednice jednaki onima koje primjenjuju u usporedivim slučajevima koji se odnose na isključivo nacionalna novčana davanja, u načelu se ne može pretpostaviti da se tim pravilima i postupcima protivi obveza nacionalnih tijela iz članka 8. Uredbe br. 729/70 da zatraže povrat nezakonito dodijeljenih iznosa te da posljedično dovode do smanjenja učinkovitosti prava Zajednice. To posebno vrijedi za razloge isključivanja povrata koji su povezani s ponašanjem same administracije te ih ona stoga može izbjegavati.
- 32 Međutim, valja dodati da načelo primjene nacionalnog zakonodavstva bez diskriminacije u odnosu na isključivo nacionalne postupke iste vrste zahtijeva da se interesi Zajednice potpuno uzmu u obzir prilikom primjene odredbe koja, kao članak 48. stavak 2. prva rečenica Zakona o upravnom postupku, zahtijeva da se prije povlačenja odluke odvagnu različiti interesi, odnosno javni interes s jedne strane i zaštita legitimnog očekivanja osobe kojoj je upućena s druge strane.
- 33 Stoga na sedmo pitanje valja odgovoriti da se pravu Zajednice ne protivi da se u nacionalnom zakonodavstvu za isključivanje povrata neopravdano isplaćenih potpora u obzir uzmu kriteriji kao što su zaštita legitimnog očekivanja, nestanak neopravdanog bogaćenja, istek roka ili činjenica da je administracija znala ili zbog svoje krajnje nepažnje nije znala da je predmetne potpore dodijelila nepravilno, pod uvjetom, međutim, da su predviđeni uvjeti jednaki kao i oni za povrat isključivo nacionalnih novčanih davanja te da su interesi Zajednice potpuno uzeti u obzir.

Teret dokazivanja u slučaju povrata neopravdano isplaćenih potpora

- 34 Svojim četvrtim pitanjem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) želi saznati pravila koja se odnose na teret dokazivanja u slučaju povrata neopravdano isplaćenih potpora.
- 35 U tom pogledu valja utvrditi, kao što je Komisija istaknula u svojim očitovanjima, da se u kontekstu kao što je ovaj pitanje tereta dokazivanja postavlja samo u ograničenom opsegu. Prvo, na nacionalnim je tijelima da po službenoj dužnosti iskoriste sve moguće načine utvrđivanja činjenica o kojima ovisi primjena odredaba Zajednice u konkretnom slučaju. Samo ako se te činjenice ne mogu provjeriti, može se postaviti pitanje tko preuzima teret te nemogućnosti i mogu li nacionalna tijela i dalje pokrenuti postupak protiv predmetnog poduzeća.
- 36 Kad je riječ o pravu koje se u tu svrhu primjenjuje, valja napomenuti da se pri upućivanju na nacionalno pravo u pogledu povrata neopravdano isplaćenih potpora u članku 8. stavku 1. Uredbe br. 729/70 ne pravi razlika između materijalnih uvjeta za njihov povrat te postupovnih i formalnih pravila koja se moraju poštovati pri povratu. Stoga su i uvjeti i pravila, uključujući one koji se odnose na teret dokazivanja, utvrđeni nacionalnim pravom, podložno gore navedenim ograničenjima koja u tom pogledu mogu proizići iz prava Zajednice. Na temelju informacija navedenih u zahtjevima za prethodnu odluku o sadržaju relevantnih pravila nacionalnog prava, Sud ne može utvrditi daljnje smjernice za tumačenje prava Zajednice u tom pogledu.

- 37 Međutim, tužitelji Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH i Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG nadalje tvrde da se u slučaju izvoza obranog mlijeka u prahu u Italiju u skladu s odredbama Uredbe Komisije br. 1624/76 primjenjuje pravo Zajednice u pogledu dokaza o usklađenosti izvezenog proizvoda s propisima Zajednice. Prema njihovu mišljenju taj dokaz proizlazi iz činjenice da su talijanski primatelji potpore dostavili potreban dokaz talijanskim tijelima kako bi ishodili oslobađanje sredstva osiguranja koje se zahtijeva tom uredbom.
- 38 U tom pogledu valja napomenuti da se dokaz koji je u skladu s odredbama Uredbe br. 1624/76 dostavljen tijelima države članice odredišta odnosi na denaturaciju ili preradu obranog mlijeka u prahu koju provodi uvoznik i da je njegova svrha ishođenje oslobađanja sredstva osiguranja od tijela države članice odredišta. Taj dokaz ne odnosi se na pitanje je li obrano mlijeko u prahu koje je izvezeno u svrhe denaturacije ili prerade ispunilo uvjete utvrđene u Uredbi br. 986/68 za dodjelu potpora u državi članici izvoznici.
- 39 Stoga na četvrto pitanje koje je uputio Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) valja odgovoriti da se teret dokazivanja u slučaju povrata neopravdano isplaćenih potpora utvrđuje nacionalnim pravom, podložno ograničenjima koja u tom pogledu proizlaze iz prava Zajednice.
- Obveza nadzora proizvodnje obranog mlijeka u prahu u poduzeću za proizvodnju
- 40 Naposljetku, svojim drugim i trećim pitanjem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) pita jesu li nacionalna tijela obvezna nadzirati proizvodnju obranog mlijeka u prahu u poduzeću za proizvodnju i, ako jesu, može li neispunjavanje te obveze dovesti do isključivanja povrata neopravdano isplaćenih potpora.
- 41 Vlade Savezne Republike Njemačke i Ujedinjene Kraljevine osporavaju postojanje takve obveze uz obrazloženje da se Uredba Komisije br. 990/72, na čiji članak 10. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) upućuje u svojim pitanjima, odnosi samo na denaturaciju obranog mlijeka u prahu i njegovu preradu u krmne smjese, a ne na njegovu proizvodnju.
- 42 U tom pogledu valja napomenuti da se različitim odredbama kojima se od nacionalnih tijela zahtijeva provedba određenog nadzora kako bi se osiguralo poštovanje relevantnih propisa Zajednice, kao što su članak 10. Uredbe Komisije br. 990/72 i članak 8. Uredbe Vijeća br. 729/70, samo izričito potvrđuje obveza koju države članice već imaju na temelju načela suradnje utvrđenog u članku 5. Ugovora.
- 43 Slijedom toga, države članice moraju prikladnim nadzorom provjeriti usklađenost obranog mlijeka u prahu s relevantnim propisima Zajednice kako bi osigurale da se potpore Zajednice ne isplaćuju za proizvode za koje se ne bi trebale dodjeljivati. Na nacionalnom je sudu da utvrdi nadzor potreban u tu svrhu, posebno uzimajući u obzir okolnosti predmeta i tehničke metode dostupne u tom trenutku.
- 44 Kad je riječ o posljedicama neispunjavanja obveze nadzora za povrat neopravdano isplaćenih iznosa i posebno o pitanju mogu li korisnici potpora osporiti tužbu za povrat

pozivajući se na to neispunjavanje obveze, iz prethodno navedenog o području primjene prava Zajednice i nacionalnog prava na problem povrata neopravdano isplaćenih potpora te o zaštiti legitimnog očekivanja i pravne sigurnosti proizlazi da su u trenutačnom stanju razvoja prava Zajednice te posljedice utvrđene nacionalnim pravom, a ne pravom Zajednice. Shodno tome, isto je tako na nacionalnim sudovima da o tome donesu odluku na temelju relevantnog nacionalnog prava.

- 45 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da nacionalna tijela moraju nadzirati proizvodnju obranog mlijeka u prahu provođenjem inspekcija u poduzeću za proizvodnju ako je takav nadzor potreban kako bi se osiguralo poštovanje propisa Zajednice, te je na nacionalnom sudu da na temelju relevantnog nacionalnog prava utvrdi posljedice eventualnog neispunjavanja te obveze.

Troškovi

- 46 Troškovi vlada Savezne Republike Njemačke i Ujedinjene Kraljevine te Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnih postupaka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD (peto vijeće),

odlučujući o pitanjima koja mu je rješenjima od 3. lipnja 1982. uputio Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka), odlučuje:

- 1. Proizvod koji se sastoji od mješavine obranog mlijeka osušene raspršivanjem i praha sastavljenog od sirutke, natrijevog kazeinata i laktoze nije obrano mlijeko u prahu u smislu propisa Zajednice o potporama za obrano mlijeko u prahu, a posebno članka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 986/68 od 15. srpnja 1968., čak i ako je njegov sastav jednak sastavu obranog mlijeka u prahu proizvedenog od kravljeg mlijeka.**
- 2. U trenutačnom stanju prava Zajednice, povrat iznosa koji su na temelju propisa Zajednice neopravdano isplaćeni u obliku potpora nacionalna tijela izvršavaju u skladu s pravilima i postupcima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvom, podložno ograničenjima koja se pravom Zajednice nameću za takvu primjenu nacionalnog prava.**
- 3. Pravu Zajednice ne protivi se da se u predmetnom nacionalnom zakonodavstvu za isključivanje povrata neopravdano isplaćenih potpora u obzir uzmu kriteriji kao što su zaštita legitimnog očekivanja, nestanak neopravdanog bogaćenja, istek roka ili činjenica da je administracija znala ili zbog svoje krajnje nepažnje nije znala da je predmetne potpore dodijelila nepravilno, pod uvjetom, međutim, da su predviđeni uvjeti jednaki kao i oni za povrat isključivo nacionalnih novčanih davanja te da su interesi Zajednice potpuno uzeti u obzir.**

4. Teret dokazivanja u slučaju povrata neopravdano isplaćenih potpora utvrđuje se nacionalnim pravom, podložno ograničenjima koja u tom pogledu proizlaze iz prava Zajednice.
5. Nacionalna tijela moraju nadzirati proizvodnju obranog mlijeka u prahu provođenjem inspekcija u poduzeću za proizvodnju ako je takav nadzor potreban kako bi se osiguralo poštovanje propisa Zajednice. Na nacionalnom je sudu da na temelju relevantnog nacionalnog prava utvrdi posljedice eventualnog neispunjavanja te obveze.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 21. rujna 1983.

[potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD