

**Odkaz:**

**Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1992, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství, věc C-240/90, Recueil 1992, s. I-5383<sup>1</sup>**

**Klíčová slova:**

Společná zemědělská politika – Odvětví skopového masa – Podpora zemědělských příjmů – Vyloučení z nároku na budoucí dávky – Přírážka k částce, která má být navrácena – Pravomoc Společenství – Pravomoc Komise

**Předmět:**

Žaloba na neplatnost čl. 6 odst. 6 nařízení Komise (EHS) č. 3007/84 ze dne 26. října 1984, kterým se stanoví prováděcí pravidla týkající se prémie pro producenty skopového masa (Úř. věst. L 283, s. 28), ve znění nařízení (EHS) č. 1260/90 ze dne 11. května 1990 (Úř. věst. L 124, s. 15), a čl. 13 odst. 3 písm. b) a c) nařízení Komise (EHS) č. 3813/89 ze dne 19. prosince 1989, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu přechodných podpor zemědělských příjmů (Úř. věst. L 371, s. 17), ve znění nařízení (EHS) č. 1279/90 ze dne 15. května 1990 (Úř. věst. L 126, s. 20)

**Skutkové okolnosti:**

Zpráva k jednání předložená ve věci C-240/90

**I – Právní rámec**

Opatření napadená německou vládou byla přijata v rámci společné zemědělské politiky. První skupina opatření se týká odvětví skopového masa, druhá režimu přechodné podpory zemědělských příjmů.

*A – Opatření týkající se odvětví skopového masa*

Článek 5 nařízení Rady o společné organizaci trhu se skopovým a kozím masem (nařízení (EHS) č. 3013/89 ze dne 25. září 1989, Úř. věst. L 289, s. 1, dále jen „první základní nařízení“) umožňuje poskytnout producentům skopového a kozího masa premii, která má těmto producentům vyrovnat ztrátu příjmů, která jim vznikla během hospodářského roku.

Článek 5 odst. 9 třetí odrážka svěřuje Komisi pravomoc přijmout postupem řídicích výborů stanoveným v článku 30 téhož nařízení prováděcí pravidla k uvedenému článku, zejména pak pravidla týkající se předkládání žádostí o premii a výplaty prémie.

Na základě výše uvedeného přijala Komise nařízení, kterým se stanoví prováděcí pravidla týkající se prémie pro producenty skopového masa (nařízení (EHS) č. 3007/84 ze dne 26. října 1984, Úř. věst. L 283, s. 28, dále jen „první prováděcí nařízení“). Článek 6 odst. 1 nařízení č. 3007/84, ve znění nařízení (EHS) č. 1260/90 ze dne 11. května 1990 (Úř. věst. L 124, s. 15, dále jen „první pozměňující nařízení“) stanoví, že je-li skutečný počet zvířat, na která lze poskytnout premii, zjištěný při kontrole stanovené v článku 5 nižší než počet zvířat, na který byla předložena žádost o premii, prémie nebude vyplacena.

---

<sup>1</sup> Jednací jazyk: němčina

Článek 6 odst. 5 dále stanoví, že neoprávněně vyplacené částky musí být navraceny, včetně úroku určeného členským státem za období ode dne vyplacení prémie až do dne jejího navrácení.

Zjistí-li se, že k nesrovnalosti došlo v důsledku úmyslně nepravdivého prohlášení nebo vinou hrubé nedbalosti, je v čl. 6 odst. 6 stanovena ještě přísnější sankce: producent je rovněž „vyloučen z nároku na prémii za hospodářský rok následující po hospodářském roce, ve vztahu k němuž bylo nepravdivé prohlášení zjištěno“.

#### *B – Opatření týkající se podpory zemědělských příjmů*

Druhá skupina napadených opatření se týká režimu přechodných podpor zemědělských příjmů.

Nařízením Rady, kterým se zavádí režim přechodných podpor zemědělských příjmů (nařízení (EHS) č. 768/89 ze dne 21. března 1989, Úř. věst. L 84, s. 8., dále jen „druhé základní nařízení“), byla vytvořena možnost poskytnout zemědělcům přechodnou podporu s cílem usnadnit jim přizpůsobení se novým tržním podmínkám.

Článek 12 uvedeného nařízení stanoví, že prováděcí pravidla k nařízení mají být přijata postupem řídicích výborů podle článku 13 téhož nařízení.

Na tomto základě přijala Komise nařízení, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu přechodných podpor zemědělských příjmů (nařízení (EHS) č. 3813/89 ze dne 19. prosince 1989, Úř. věst. L 371, s. 17, dále jen „druhé prováděcí nařízení“). Článek 13 odst. 3 tohoto nařízení byl pozměněn nařízením Komise (EHS) č. 1279/90 ze dne 15. května 1990 (Úř. věst. L 126, s. 20, dále jen „druhé pozměňující nařízení“) takto:

„Zjistí-li se, že byla podpora zemědělských příjmů poskytnuta na základě nepřesných údajů předložených zemědělcem, který potvrdil jejich správnost, přijme dotyčný členský stát následující opatření:

- a) zemědělec je povinen navrátit neoprávněně vyplacenou podporu, včetně úroku za období ode dne vyplacení podpory až do dne jejího navrácení. Použije se úroková sazba platná pro obdobná navrácení podle vnitrostátního práva;
- b) pokud příslušný orgán navíc zjistí, že k neoprávněné výplatě částky došlo v důsledku závažných nesrovnalostí na straně zemědělce, členský stát:
  - buď v každém takovém případě uloží zemědělci úhradu částky odpovídající 30 % neoprávněně vyplacené podpory,
  - nebo zpravidla uloží zemědělci úhradu částky odpovídající 30 % neoprávněně vyplacené podpory, avšak má možnost v závislosti na závažnosti konkrétního případu vyměřit mu částku ne nižší než 20 %, a ne vyšší než 40 % neoprávněně vyplacené podpory;
- c) kromě toho je zemědělec, který je odpovědný za nepřesné údaje vedoucí k uložení úhrady částky podle písmene b), vyloučen z nároku na čerpání plateb v rámci všech programů podpory zemědělských příjmů po dobu dvanácti měsíců ode dne vyměření částky k úhradě. V případech, ve kterých došlo ke kapitalizaci podpory, přijme dotyčný členský stát nezbytná opatření, aby bylo zajištěno zacházení rovnocenné tomu, které by se použilo, kdyby ke kapitalizaci plateb nedošlo.

...“

Ustanovení napadená německou vládou v rámci projednávané žaloby lze rozdělit do dvou skupin: zaprvé vyloučení z nároku na budoucí dávku zavedená v prováděcích nařízeních, totiž v čl. 6 odst. 6 nařízení č. 3007/84 a v čl. 13 odst. 3 písm. c) nařízení č. 3813/89, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyloučení“), a zadruhé přírážky stanovené ve druhém prováděcím nařízení, totiž v čl. 13 odst. 3 písm. b) nařízení č. 3813/89, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „přirážky“).

## **II – Průběh řízení**

Německá vláda podala žalobu dne 1. srpna 1990.

Na základě zprávy soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta rozhodl Soudní dvůr o zahájení ústní části řízení bez dokazování.

## **III – Návrhová žádání účastníků řízení**

*Německá vláda* navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil čl. 6 odst. 6 nařízení Komise č. 3007/84;
- zrušil čl. 13 odst. 3 písm. b) a c) nařízení Komise č. 3813/89;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

*Komise* navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu Spolkové republiky Německo;
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

## **IV – Žalobní důvody a argumenty účastníků řízení**

*Německá vláda* ve svých žalobních důvodech rozlišuje mezi ustanoveními o vyloučení a ustanoveními o přírážkách.

Proti první skupině ustanovení uvádí dva žalobní důvody: zaprvé, Komise neměla pravomoc tato vyloučení zavést, a zadruhé, i kdyby byla tato pravomoc Komisi Smlouvou svěřena, příslušel by její výkon Radě, a nikoli Komisi. Pokud jde o vyloučení, má tedy tento druhý žalobní důvod pouze podpůrnou povahu.

Naproti tomu v případě přírážek německá vláda pravomoc Společenství nezpochybňuje. Je pouze toho názoru, že Komise neměla k jejich stanovení pravomoc.

Německá vláda zdůrazňuje, že pravomoc Společenství a pravomoc Komise již zpochybnili její zástupci v řídicích výborech při přípravě sporných nařízení.

Obdobnou kritiku vyjádřila německá vláda i ve vztahu ke dvěma dřívějším nařízením Komise, která rovněž zahrnovala opatření týkající se vyloučení a přírážek. Jedná se o nařízení, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu zvláštní prémie pro producenty hovězího masa (nařízení (EHS) č. 714/89 ze dne 20. března 1989, Úř. věst. L 78, s. 38), a nařízení, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu dávek spoluodpovědnosti v odvětví obilovin pro producenty, kteří se účastnili režimu vynětí orné půdy z produkce (nařízení (EHS) č. 915/89 ze dne 10. dubna 1989, Úř. věst. L 97, s. 9). Tyto pochybnosti týkající se pravomoci Komise byly potvrzeny právní službou Rady ve stanovisku ze dne 12. července 1989. Z důvodu nesouhlasu Rady nemohla německá vláda toto stanovisko předložit.

Komise zpochybňuje dva žalobní důvody uplatňované německou vládou. Má za to, že předmětná opatření do pravomoci Společenství spadají a že ona sama měla pravomoc je zavést. Za těchto okolností jsou napadená ustanovení zcela v souladu se Smlouvou.

S ohledem na žalobní důvody předložené německou vládou je tento popis rozdělen do dvou částí: pravomoc Společenství (A) a pravomoc Komise (B).

#### *A – Pravomoc Společenství*

##### *1. Stanovisko žalujícího státu*

Německá vláda úvodem připomíná judikaturu Könecke (rozsudek ze dne 25. září 1984, 117/83, Recueil, s. 3291) a Maizena (rozsudek ze dne 18. listopadu 1987, 137/85, Recueil, s. 4587), v níž Soudní dvůr rozhodl, že „sankce, byť netrestní povahy, může být uložena pouze tehdy, pokud je založena na jasném a jednoznačném právním základě“. To, co platí pro pravidlo stanovící sankce, je použitelné také na zmocňovací normu, na níž je toto pravidlo založeno.

Německá vláda má za to, že čl. 40 odst. 3 Smlouvy nesvěřuje Společenství pravomoc zavést vyloučení. Pro připomenutí budiž řečeno, že podle tohoto ustanovení společná organizace zemědělských trhů „může zahrnovat veškerá opatření potřebná k dosažení cílů stanovených v článku 39, zejména regulaci cen, subvencování výroby i odbytu různých produktů, skladovací a překlenovací opatření a společné mechanismy pro stabilizaci dovozu nebo vývozu“. Vyloučení, o nichž rozhodla Komise, sice jsou nezbytná k dosažení cílů společné zemědělské politiky, ale nejsou shodná s opatřeními uvedenými v článku 40, ani jim nejsou podobná, a proto se na ně nevztahuje zmocnění, které tento článek obsahuje.

Německá vláda mimoto tvrdí, že vyloučení nemohou být stanovena aktem práva Společenství, jestliže jsou trestní povahy a nepředstavují pokutu ani penále.

Německá vláda uzavírá, že při neexistenci pravomoci Společenství přísluší stanovení sankcí, které vyžaduje provádění společné zemědělské politiky, členským státům.

Tato argumentace je níže rozdělena do šesti tvrzení.

##### *a) Vyloučení jsou nezbytná k dosažení cílů společné zemědělské politiky*

Německá vláda připouští, že vyloučení jsou nezbytná k dosažení cílů společné zemědělské politiky vymezených v článku 39 Smlouvy. Tyto sankce totiž umožňují účinněji zamezovat podvodům v této oblasti.

Vzhledem k tomu, že předpokladem účinnosti sankcí je účinnost jim předcházejících kontrol, jeví se německé vládě jako neuvážené odůvodňovat, jak to činí Komise, zpřísnění sankcí nedostatečností kontrol prováděných u žádostí o subvence.

Německá vláda dodává, že nedostatečné kontroly nemohou v žádném případě tvořit základ pro zmocnění Komise.

b) Článek 40 odst. 3 neopravňuje Společenství k zavedení vyloučení

Přestože jsou vyloučení nezbytná k dosažení cílů společné zemědělské politiky, zastává německá vláda názor, že čl. 40 odst. 3 neopravňuje Společenství ke stanovení sankcí, jako jsou vyloučení.

Především se vyloučení nevyskytují mezi opatřeními vyjmenovanými ve výše uvedeném ustanovení. Výčet uvedený slovem „zejména“ sice není taxativní, ale každé svěřené pravomoci v oblasti sankcí musí být ve Smlouvě výslovně uvedeno. To je zásada, již je třeba odvodit z čl. 87 odst. 2 písm. a) Smlouvy, které v oblasti hospodářské soutěže dává Radě výslovnou možnost stanovit pokuty a penále s cílem zajistit dodržování zákazů uvedených v čl. 85 odst. 1 a v článku 86.

Německá vláda má dále za to, že i za předpokladu, že výčet v čl. 40 odst. 3 není taxativní, může být doplněn pouze o opatření podobná těm, která jsou v něm uvedena. Společenství má tedy pravomoc přijmout opatření, jako je navrácení podpory nebo přírážky, jejichž účelem je obnovení legality, avšak nikoli opatření, která, podobně jako vyloučení, ukládají producentům dodatečnou zátěž. Navrácení neoprávněně získaných subvencí je ostatně jediná povinnost, kterou stanoví článek 2 finančního nařízení ze dne 21. prosince 1977 o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. č. L 356, s. 1). Podle tohoto ustanovení musí být „použití položek rozpočtu v souladu se zásadami hospodárnosti a řádného finančního řízení“.

Pokud jde o přírážky, odkazuje žalobce na judikaturu Plange Kraftfutterwerke (rozsudek ze dne 5. února 1987, 288/85, Recueil, s. 611) týkající se vývozních náhrad. V tomto rozsudku uznal Soudní dvůr legalitu nařízení Komise, které stanovilo složení jistoty zaručující navrácení částky rovnající se částce vyplacené náhrady zvýšené o 20 %. Jediným účelem této přírážky bylo odebrání zisku, jehož mohl hospodářský subjekt dosáhnout díky uvedené náhradě v období mezi jejím vyplacením a navrácením. Podle německé vlády se tedy nelze této judikatury, kterou potvrdil výše uvedený rozsudek ze dne 18. listopadu 1987, Maizena, dovolávat za tím účelem, aby byla Společenství přiznána pravomoc stanovit opatření, jako je vyloučení, jež překračují rámec pouhého obnovení legality.

c) Vyloučení jsou trestní povahy

Ačkoli německá vláda odmítá zabývat se jemnou distinkcí mezi trestními a správními sankcemi, vynakládá úsilí, aby dokázala, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, jsou vyloučení stejně jako přírážky trestní povahy.

Německá vláda zaprvé tvrdí, že vyloučení jsou výrazem morálního soudu trestní povahy o nehodnosti příjemce subvence. V tomto ohledu se napadená právní úprava liší od právní úpravy, která vedla k rozsudku Maizena, již zmíněnému v souvislosti s otázkou přírážky. V oné věci měl Soudní dvůr mimo jiné za to, že povinnost vývozců, kteří během platnosti vývozní licence vývoz neuskutečnili, opětovně složit dříve uvolněnou jistotu, je sankcí netrestní povahy, a to zejména z toho důvodu, že tato sankce nebyla uložena na základě

pojmu zavinění. Podle německé vlády nelze toto zdůvodnění uplatnit v kontextu projednávané věci, protože vyloučení jsou založena právě na tomto pojmu.

Německá vláda se zadruhé domnívá, že vyloučení a povinnosti, které z nich vyplývají, nemají dobrovolnou povahu. Velice často totiž nemá hospodářský subjekt při zajišťování svého existenčního minima jinou možnost, než požádat o subvence nabízené právem Společenství.

Z těchto dvou důvodů, totiž trestní povahy a nedobrovolnosti vyloučení, nelze toto vyloučení, jak navrhuje Komise, srovnávat s jistotami. Takové srovnání by ostatně bylo v rozporu s návrhem nařízení Rady o kontrolách a sankcích použitelných ve společné zemědělské politice a společné rybářské politice (předloženým Komisí dne 21. května 1990, Úř. věst. C 137, s. 10), ve kterém byla jistota vyjmuta z pojmu sankce. Poté co jsou v článku 4 tohoto návrhu sankce vymezeny jako „opatření mající nepříznivé finanční nebo hospodářské důsledky pro subjekt, který neoprávněně využil poskytnuté výhody nebo který nesplnil povinnost stanovenou právními předpisy“, jsou z této kvalifikace vyjmuta „opatření, jejichž důsledky se omezují... na pouhé propadnutí jistoty složené na podporu žádosti o udělení výhody nebo při přijetí zálohy“.

Stejně tak nelze vyloučení srovnávat se smluvními pokutami. Na rozdíl od nich se vyloučení nezakládají na dalším závazku ke smlouvě, nýbrž automaticky hrozí subjektu, který získal prémii na základě dotyčných nařízení, aniž by byl nucen vyjádřit s tím zvláštní souhlas. Navíc jsou ustanovení, která vyloučení stanoví, kogentní povahy, takže jednotlivci nemají možnost se těmito ustanovením vyhnout.

Pokud jde o posledně uvedené srovnání, má německá vláda za to, že v rozsudku vydaném Bundesverwaltungsgericht ze dne 6. března 1986 (BVerwGE 74, s. 78), na nějž se odvolává Komise, pro ně nelze najít oporu. V tomto rozhodnutí německý soud uznal legalitu sankční doložky, která ukládá příjemci půjčky na vzdělání vedle splacení půjčky také úhradu poplatku ve výši 50 % částky této půjčky, pokud nesplní svůj závazek vykonávat po určitý počet let povolání zubního lékaře ve veřejné službě. Tento rozsudek neprokazuje, že je v německém právu dovoleno zařazovat do smluv správního práva smluvní pokuty, přestože pro to není výslovný právní podklad. § 62 zákona o správním řízení (Verwaltungsverfahrensgesetz, dále jen „VwVfG“) totiž stanoví, že se ustanovení německého občanského zákoníku použijí obdobně i na veřejnoprávní smlouvy, pokud nejsou upraveny pravidly, která stanoví tento zákon. Mezi tato ustanovení náleží i § 339 občanského zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch) o smluvních pokutách.

Německá vláda se dále domnívá, že řešení přijaté Bundesverwaltungsgericht je plně slučitelné se stanoviskem, které v rámci projednávané žaloby sama zastává. Pro připomenutí budiž řečeno, že německá vláda uznává, že čl. 40 odst. 3 opravňuje Společenství k přijetí opatření, jejichž účelem je pouze obnovení legality. Právě to je cílem přírážky, o níž měl rozhodnout německý soud: měla sloužit výhradně k odebrání „finančního a abstraktního“ zisku, který dotyčnému mohl vzniknout díky půjčce, která mu byla poskytnuta. Půjčka mu totiž umožnila rychlejší přijetí na vysokou školu a o to dřívější založení soukromé zubolékařské praxe. To však neplatí o vyloučeních.

d) Vyloučení nemohou být srovnávána s pokutami a s penále, jedinými sankcemi povolenými Smlouvou.

Vzhledem k tomu, že vývoj a rozdílnost vnitrostátního práva členských států činí rozlišení mezi trestní a správní sankcí v právu Společenství neproveditelným, upřednostňuje německá vláda, aby se k určení sankcí, které Smlouva povoluje, použila pouze pravidla Smlouvy.

Z čl. 87 odst. 2 písm. a) a článku 172 Smlouvy vyvozuje zásadu, že pokuty a penále jsou jedinými druhy sankcí, které právo Společenství uznává. Veškeré další donucovací prostředky, jež se dotýkají základních práv a představují značný zásah do působení subjektu na trhu, jsou z hlediska Smlouvy protiprávní.

Uplatněním této zásady německá vláda v rámci tohoto žalobního důvodu též odlišuje přírážku od vyloučení. Nezpochybnuje-li pravomoc Společenství stanovit přírážky, je tomu tak proto, že má za to, že spadají pod pojem pokuty, jelikož lze jejich výši vyčíslit. Jinak je tomu však v případě vyloučení, jejichž účinky závisejí na budoucích událostech, jako je změna dotyčného režimu podpory nebo hospodářské situace v zemědělství.

e) Na vyloučení nelze nahlížet jako na předběžné upřesnění podmínky spolehlivosti

Německá vláda zastává názor, že na vyloučení nelze nahlížet, jak to činí Komise, jako na upřesnění podmínky spolehlivosti, kterou má příjemce subvence splnit.

Nejprve poznamenává, že tato podmínka není uvedena v příslušných nařízeních.

Dále má německá vláda za to, že napadená právní úprava se ve dvou bodech liší od právní úpravy přezkoumané Soudním dvorem v rozsudku ze dne 10. července 1990, Komise v. Německo (217/88, Recueil, s. 2879), na nějž odkazuje Komise. V onom rozsudku Soudní dvůr shledal, že ustanovení nařízení Rady, které umožňuje vyloučit z výhod různých intervenčních opatření vinaře, kteří nesplnili povinnost dodat stolní víno k destilaci, nepředstavuje sankci. Podle Soudního dvora takové ustanovení totiž pouze uvádí podmínku, jíž podléhá poskytnutí výhod určitých intervenčních opatření stanovených nařízením. Německá vláda poukazuje na to, že předmětem této právní úpravy byly na rozdíl od ustanovení, jichž se týká projednávaný spor, podmínky účasti na intervenčních opatřeních, nikoli vyloučení z výhod těchto opatření do budoucna. Krom toho právní úpravu přijala Rada, zatímco předmětné sankce byly stanoveny nařízením Komise.

f) Vyloučení spadají do pravomoci členských států

Jelikož Smlouva neopravňuje Společenství ke stanovení sankcí, jako je vyloučení, německá vláda z toho usuzuje, že pravomoc v této oblasti přísluší členským státům. Právní základ této pravomoci tvoří článek 5 Smlouvy a čl. 8 odst. 1 nařízení Rady o financování společné zemědělské politiky (nařízení (EHS) č. 729/70 ze dne 21. dubna 1970, Úř. věst. L 94, s. 13).

Pokud jde o článek 5, odkazuje německá vláda na bod 23 rozsudku ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko (68/88, Recueil, s. 2965), ve kterém Soudní dvůr uvedl: „Pokud právní úprava Společenství neobsahuje žádné zvláštní ustanovení, které stanoví sankci pro případ porušení, nebo v této souvislosti odkazuje na vnitrostátní právní a správní předpisy, ukládá článek 5 Smlouvy členským státům, aby přijaly veškerá opatření vhodná k zajištění působnosti práva Společenství.“

Článek 8 odst. 1 nařízení o financování společné zemědělské politiky stanoví, že „státy přijmou v souladu se svými právními a správními předpisy opatření nezbytná k... předcházení nesrovnalostem a k jejich postihování“. Podle německé vlády je stát, který neplní své povinnosti, odpovědný, a to i finančně, Komisi.

V tomto ohledu německá vláda poznamenává, že německé právo skýtá širokou škálu sankcí v oblasti správního práva. Ty sahají od trestněprávních sankcí (§ 264 Strafgesetzbuch (trestní zákoník), podle něhož se trestají „subvenční podvody“) až po sankce v přestupkovém řízení. V souvislosti s posledně zmíněnou skupinou sankcí vyzdvihuje německá vláda § 36 Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation (zákon o provádění společné organizace trhu). Toto ustanovení postihuje pokutou až 100 000 DM osoby, které předloží nepravdivé údaje za účelem získání výhody poskytované v rámci společné organizace trhu.

## 2. Stanovisko Komise

Komise zpochybňuje žalobní důvod uplatněný německou vládou: podle jejího názoru spadá pravomoc stanovit vyloučení nepochybně do rámce pravomocí Společenství. Není ostatně v tomto ohledu namístě rozlišovat mezi tímto druhem sankce a přírážkou.

Jelikož jsou tyto sankce nezbytné k dosažení cílů společné zemědělské politiky, spadají pod zmocnění uvedené v čl. 40 odst. 3 Smlouvy. Všude tam, kde Smlouva svěřuje Společenství pravomoc přijmout hmotněprávní ustanovení, dává mu rovněž pravomoc stanovit sankce, jejichž účelem je zajistit jejich dodržování.

Komise mimoto tvrdí, že vyloučení a přírážky představují sankce, které právo Společenství povoluje. Na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, nemají trestní povahu a sankce, které Smlouva připouští, se neomezují pouze na pokuty a penále.

Komise se konečně domnívá, že napadené sankce jsou v souladu se zásadou proporcionality a se základními právy uznanými právem Společenství.

Vzhledem k tomu, že pravomoc má Společenství, státům přísluší pouze doplňovat v případě potřeby systém sankcí zavedený právem Společenství.

Každým z výše uvedených tvrzení německé vlády se Komise zabývá samostatně podle postupu použitého německou vládou k podání své argumentace.

### a) Nezbytnost předmětných sankcí

K tomu, aby zamýšlené opatření spadalo pod zmocnění uvedené v čl. 40 odst. 3 Smlouvy, postačuje, aby bylo nezbytné k dosažení cílů vymezených v článku 39.

Komise má především za to, že tento požadavek splňuje jak vyloučení, tak přírážka. Jak vyplývá z preambulí pozměňujících nařízení Komise, je účelem uvedených opatření zamezení nesrovnalostem v rámci společné zemědělské politiky, které podle neoficiálních zdrojů způsobují Společenství finanční škody v řádu 10 až 15 % celkového objemu těchto podpor. V tomto ohledu Komise objasňuje, že žádostí je příliš mnoho, než aby mohly být podrobeny systematické a úplné kontrole. Vnitrostátní správní orgány provádějí pouze namátkové kontroly: skutečně ověřena jsou pouze 2 % žádostí podaných v rámci právní úpravy v odvětví skopového a kozího masa a 10 % žádostí podaných v rámci právní úpravy podpory zemědělských příjmů. Vzhledem k tomu, že se ověření zakládají téměř výlučně na údajích poskytnutých subjekty, je nezbytně nutné doplnit systém kontrol o přísnější sankce proti osobám, které se dopouštějí podvodů. V tomto ohledu by opatření, která by těmto subjektům ukládala pouze navrácení neoprávněně získaných subvencí, neměla dostatečně odrazující účinek.



Takto doplněný systém namátkových kontrol by pak mohl být provozován se dvěma výhodami, které z něj plynou. Zaprvé by byl tento systém méně nákladný než systematické a úplné kontroly a zadruhé by omezil zásahy správních orgánů do svobody jednotlivců.

Komise dále tvrdí, že státními opatřeními nelze výše popsaného cíle dosáhnout.

Zaprvé, orgány Společenství jsou nejpovolanější k tomu, aby určily vhodný poměr mezi intenzitou kontrol, což je bezesporu oblast spadající do normativní pravomoci Společenství, a rozsahem správních sankcí.

Zadruhé, pouze nařízení Společenství je způsobilé zajistit jednotnost opatření uplatňovaných vůči osobám, které se dopouštějí podvodů. Rozdíly, které existují mezi členskými státy, pokud jde o organizaci, správní postupy a systém sankcí, by mohly vést k narušení hospodářské soutěže mezi hospodářskými subjekty ve Společenství, a ohrozit tak cíle společné zemědělské politiky.

Zatřetí, Komise pochybuje, že jsou sankce platné v členských státech „účinné při potírání velkého počtu méně závažných nesrovnalostí“.

Začtvrté, státy nemají dostatečný soudní a správní aparát k tomu, aby mohly zahájit řízení ve všech případech, ve kterých byla zjištěna nesrovnalost.

Komise se konečně domnívá, že posílení kontrol navrhované německou vládou by neskýtalo platnou alternativu ke zpřísnění sankcí. V první řadě by toto řešení vyžadovalo finanční a lidské zdroje, jimiž státy nemusí disponovat. Dále by mohlo rozšířit zásahy správních orgánů do svobody subjektu. Konečně, a to především, by z hlediska jednotného uplatňování práva Společenství neskýtalo stejné záruky jako napadená opatření.

b) Pravomoc Společenství vyplývá z čl. 40 odst. 3 Smlouvy

Zaprvé, Komise tvrdí, že žádné ustanovení čl. 40 odst. 3 Smlouvy neumožňuje vyloučit napadené sankce ze zmocnění, které obsahuje.

V první řadě se pravomoc, již svěřuje výše uvedený článek Společenství, neomezuje pouze na opatření, která jsou v něm vyjmenována. Jak o tom svědčí výskyt slova „zejména“, představují uvedená opatření pouze příklady.

Dále nelze nahlížet na čl. 87 odst. 2 Smlouvy jako na uplatnění obecnější zásady, podle které vyžaduje každá pravomoc Společenství v oblasti sankcí výslovné zmocnění ve Smlouvě. V tomto ohledu Komise upozorňuje mimo jiné na to, že nejsou-li sankce v čl. 40 odst. 3 uvedeny, pak je to pouze z toho důvodu, že v roce 1957 při vypracovávání Smlouvy nebylo možné předvídat budoucí fungování společné organizace trhů.

Nic ze znění, ducha, účelu a vzniku čl. 40 odst. 3 neumožňuje omezit zmocnění, které toto ustanovení stanoví ve vztahu k opatřením podobným těm, která jsou v něm uvedena.

Zadruhé, Komise se domnívá, že jelikož Smlouva svěřuje Společenství pravomoc přijímat hmotněprávní ustanovení, zmocňuje ho tím rovněž k přijímání kontrolních opatření a sankcí nezbytných k jejich provedení, aniž by toto posledně uvedené zmocnění muselo být předmětem výslovného ustanovení Smlouvy.

Tato zásada spočívá na trojím základě: logice, právních předpisech a judikatuře. Zaprvé je nezbytná k tomu, aby měla Smlouva účinky. Zadruhé byla tato obecná pravomoc stanovit sankce zakotvena jistým způsobem v článku 172 Smlouvy, který činí obecný odkaz na sankce stanovené nařízením Rady. Zatřetí byla tato zásada alespoň implicitně uznána v bodě 23 výše uvedeného rozsudku ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko.

Pokud jde o článek 172, Komise chce upozornit na to, že sankce, které jsou v něm zmíněny, mají původ v jiném způsobu řízení než ty, které jsou předmětem projednávané žaloby. Ačkoli oba druhy sankcí vyplývají z aktů přijatých orgány Společenství, jsou těmito orgány ukládány pouze ty, které jsou uvedeny v článku 172. Uplatňování přírážek a vyloučení přísluší naopak státním orgánům. Podle Komise unikl pozornosti německé vlády rozdíl mezi centralizovaným a decentralizovaným způsobem řízení.

Zatřetí, Komise se domnívá, že výše prokázané zmocnění je obecné povahy. Jinými slovy, nemělo by se rozlišovat mezi přírážkou, správními sankcemi a trestními sankcemi, „alespoň v rozsahu, v němž mohou ustanovení práva Společenství vyžadovat od států stanovení trestních sankcí“.

Zaprvé Komise prohlašuje, že nerozumí rozlišení učiněnému německou vládou mezi vyloučením a přírážkou, podle něhož vyloučení do pravomoci Společenství nespadá, zatímco přírážka ano.

Důvod rozlišení provedeného německou vládou je, pro připomenutí, dvojitý: zaprvé, účelem vyloučení, na rozdíl od přírážky, je více než jen pouhé obnovení legality; zadruhé, vyloučení nelze srovnávat s pokutami a s penále, což jsou jediné druhy sankcí, které Smlouva povoluje.

Pokud jde o první důvod, má Komise za to, že německá vláda rozšířila dosah výše uvedených rozsudků ze dne 18. listopadu 1987, Maizena, a ze dne 5. února 1987, Plange Kraftfutterwerke. V těchto věcech Soudní dvůr pouze shledal, že s ohledem na dobu, která uplyne mezi vyplacením náhrad a jejich navrácením, musí být 20% přírážka uložená vývozcům považována za opatření v souladu se zásadou proporcionality. Ani v těchto rozsudcích, ani v žádném jiném rozsudku však Soudní dvůr nerozhodl o protiprávnosti sankcí, které překračují rámec obnovení legality.

Druhý důvod pak svědčí o nesprávném pochopení struktury práva Společenství. Na rozdíl od toho, jak tomu někdy bývá ve vnitrostátním právu, neexistuje v právu Společenství sankční právo jako samostatná právní oblast. Každé právní odvětví obsahuje vlastní sankce, ať již jako nedílnou součást hmotněprávních ustanovení, nebo jako součást jejich příloh. Z výše uvedeného článku 4 návrhu nařízení o kontrole a sankcích ve společné zemědělské politice a společné rybářské politice mimo jiné vyplývá, že pod pojmem sankce jsou v právu Společenství, ostatně jako v právu vnitrostátním, zahrnuty i jiné druhy opatření, než jsou pokuty a penále.

Zadruhé, Komise považuje v projednávané žalobě za zbytečné zabývat se otázkou pravomocí Společenství v trestní oblasti. Napadené sankce totiž zjevně představují správní sankce Smlouvou povolené.

K prokázání toho, že vyloučení ani přírážky nejsou trestní povahy, používá Komise dva argumenty.

Zaprvé, tyto sankce, na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, nepředstavují vynesení morálního soudu o nehodnosti a jejich cílem není postihovat protiprávní jednání.

Zadruhé, na rozdíl od trestních sankcí, které postihují porušení povinností jednostranně uložených zákonodárcem, jsou napadené sankce dobrovolné povahy. Subvence je poskytována na žádost dotyčné osoby, a proto by měly být z toho vyplývající povinnosti i vyloučení z poskytování dávky považovány za důsledky svobodně přijatého závazku. Je pravda, že subjekty jsou často nuceny o subvence nabízené spornými nařízeními žádat. Jejich postavení se však neliší od postavení vývozců, kteří žádají o vývozní licenci. Co se týče vývozců, měl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. prosince 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, Recueil, s. 1125), za to, že propadnutí jistoty v důsledku nesplnění závazku uskutečnit vývoz nelze pokládat za trestní sankci, neboť jistota představuje pouze záruku splnění dobrovolně přijatého závazku.

Stejně odůvodnění lze najít i ve výše uvedeném rozsudku ze dne 18. listopadu 1987, *Maizena*. V oné věci vývozcí, kteří zahájili spor před vnitrostátním soudem, nejprve získali vývozní licence a museli se zaručit za plnění závazku uskutečnit vývoz složením jistoty. Poté se rozhodli pro zvláštní režim, který jim umožňoval získat po umístění jejich produktů pod celní dohled zálohu na vývozní náhrady. V rámci tohoto druhého režimu museli složit další jistotu jako záruku vrácení náhrady, včetně částky ve výši 20 % této náhrady. Současně s tím byla první jistota uvolněna. Později vyšlo najevo, že vývozci nedodrželi lhůty stanovené ve vývozních licencích. Německé orgány je tedy na základě nařízení Komise požádaly o opětovné složení uvolněné jistoty. Když byla otázka legality tohoto nařízení vznesena před Soudním dvorem, Soudní dvůr shledal, že jelikož se vývozci k využití režimu umožňujícího předčasné uvolnění jistoty rozhodli sami, je opětovné složení jistoty sankcí netrestní povahy.

Obecně je Komise toho názoru, že předmětné sankce se podobají jistotám, o nichž, jak se právě ukázalo, měl Soudní dvůr v rozsudcích *Internationale Handelsgesellschaft* a *Maizena* za to, že jsou netrestní povahy. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že důvodem, pro který Soudní dvůr v rozsudku *Maizena* rozhodl, že opětovné složení již uvolněné záruky bylo uloženo zcela mimo zavinění, bylo vyloučit zásady trestního práva „*nulla poena sine culpa*“ a „*in dubio pro reo*“, ohledně nichž se vnitrostátní soud dotazoval, zda byly v projednávané věci dodrženy. Na rozdíl od toho, co se, jak se zdá, domnívá německá vláda, neusiloval Soudní dvůr o odůvodnění platnosti právní úpravy, z nichž Komise vycházela, když od vývozců požadovala navrácení již uvolněné jistoty.

Komise má krom toho za to, že předmětné sankce lze srovnat se smluvními pokutami, které rovněž nemají trestní povahu. Aby Komise tomuto srovnání, alespoň co se týče přírážky, dodala větší váhy, odkazuje na výše uvedené německé rozhodnutí ze dne 6. března 1986, v němž *Bundesverwaltungsgericht* schválil smluvní doložku zavazující příjemce půjčky na vzdělání k tomu, že uhradí správnímu orgánu kromě výše půjčky částku ve výši 50 % této půjčky. Záměrem Komise je takto ukázat, že v německém právu může správní orgán zahrnout do veřejnoprávní smlouvy smluvní pokutu, aniž by k tomu byl výslovně zmocněn zvláštním ustanovením. Na námitku německé vlády, že při tomto postupu vycházel správní orgán z § 62 *VwVfG* odkazujícího na ustanovení občanského zákoníku, mimo jiné na § 339 o smluvních pokutách, Komise odpovídá, že znění tohoto ustanovení je nepřesné: v každém případě „německé veřejné právo neobsahuje ustanovení, které by vymezovalo, ve kterých případech může být smluvní pokuta v rámci smlouvy, kterou upravuje, povolena, ani výslovné zmocnění ke sjednávání smluvních pokut, a zjevně ani nepokládá taková ustanovení nebo zmocnění za nezbytná“. Komise krom toho tvrdí, že tato judikatura ukazuje, že v německém

správním právem je dovoleno zahrnout smluvní pokuty do smluv, protože, stejně jako v případě jistot, s těmito pokutami smluvní strany souhlasí.

Odkazujíc znovu na výše uvedený rozsudek Maizena Komise uzavírá, že přírážky a vyloučení napadené v projednávané žalobě představují pouhé správní nástroje, jejichž účelem je zajistit v souladu s výše uvedeným článkem 2 finančního nařízení ze dne 21. prosince 1977 řádnou správu finančních prostředků Společenství. Těmito opatřeními Komise při poskytování subvencí pouze určuje důsledky zneužití těchto subvencí.

Komise doplňuje, že přírážky mohou být vykládány odlišným způsobem. Lze na ně nahlížet jako na naplnění podmínky spolehlivosti závazné pro příjemce podpor Společenství. Jinými slovy, k tomu, aby subjektu vznikl nárok na takovou subvenci, musí se v daném roce nebo v předchozím hospodářském roce vyvarovat vědomě nepravdivých prohlášení. V tomto ohledu lze na sporná nařízení nahlížet stejně jako na nařízení, která byla Soudním dvorem přezkoumána ve výše uvedeném rozsudku ze dne 10. července 1990, Komise v. Německo, a která, jak již bylo uvedeno výše, umožňovala vyloučit z různých intervenčních opatření producenty vína, kteří nesplnili povinnost dodat stolní víno k destilaci. Stejně jako vinaři, kteří nedodali své stolní víno k destilaci a pozbyli tím výhod intervenčních opatření stanovených dotyčným nařízením, pozbývají i subjekty, které poskytly správnímu orgánu nepravdivé informace, podpory, tj. prémie na skopové maso nebo podpory zemědělských příjmů, o kterou požádaly v rámci příslušných nařízení.

c) Vyloučení a přírážky jsou v souladu se zásadou proporcionality a se základními právy uznanými právem Společenství

Jelikož přírážky a vyloučení představují sankce, s nimiž příjemci subvencí svobodně souhlasí, jsou základní práva dodržena.

Stejně tak je tomu i v případě zásady proporcionality: sporná opatření jsou nezbytná a způsobila dosažení cíle subvence. Krom toho nedávají správním orgánům příležitost zasahovat nepřiměřeně do sféry jednotlivce.

d) Zbytková pravomoc členských států

Jelikož má Společenství pravomoc stanovit sankce v oblasti společné zemědělské politiky, členským státům podle Komise přísluší stávající systém sankcí v případě potřeby pouze doplnit. Tato zbytková povinnost vyplývá současně z článku 8 nařízení Rady o financování společné zemědělské politiky (nařízení č. 729/70), jak je vyložen v bodě 23 výše uvedeného rozsudku ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko.

#### B – *Pravomoc Komise stanovit vyloučení a přírážky*

Pro připomenutí budiž řečeno, že na rozdíl od předchozího žalobního důvodu je neexistence pravomoci Komise kritikou, kterou *německá vláda* vznáší jak vůči ustanovením, kterými byly stanoveny přírážky, tak vůči ustanovením, kterými byla stanovena opatření týkající se vyloučení. V případě vyloučení má tento argument pouze podpůrnou hodnotu: má být použit pouze tehdy, pokud Soudní dvůr rozhodne, že Společenství mělo pravomoc takové sankce stanovit.

*Komise* má za to, že o její pravomoci stanovit sankce, jako jsou přírážky nebo vyloučení, nemůže být pochyb.

V rámci tohoto druhého žalobního důvodu vyvolává argumentace účastníků řízení tři otázky:

- Může být pravomoc Rady stanovit sankce, jako jsou přírážky nebo vyloučení, přenesena na Komisi?
- Překročila předmětná ustanovení meze přenesení pravomocí povolené Smlouvou?
- Nebyla nezbytná konkrétní zmocňovací právní norma?

1. *Může být pravomoc Rady stanovit sankce, jako jsou přírážky nebo vyloučení, přenesena na Komisi?*

Podle *německé vlády* je zapotřebí články 87 a 172 Smlouvy vykládat v tom smyslu, že svěřují Radě pravomoc zásadně stanovit sankce, jako jsou přírážky nebo vyloučení. Článek 172 totiž odkazuje na „nařízení vydaná Radou na základě ustanovení této smlouvy“ a na sankce, „které tato nařízení stanoví“. Tuto pravomoc nelze v žádném případě přenést na Komisi.

Toto rozdělení pravomocí mezi Radu a Komisi je jako jediné v souladu se zásadou legality a se zásadou institucionální rovnováhy vytvořenou Soudním dvorem. Vzhledem k tomu, že Rada zastává jakousi úlohu zákonodárce Společenství, přísluší jí přijmout veškerá rozhodnutí nezbytná pro jeho fungování. Jelikož sporné sankce představují zásah do základních práv jednotlivců, spadají do této kategorie opatření.

*Komise* uznává, že Smlouva Radě v zásadě svěřuje obecnou pravomoc přijímat opatření na základě čl. 40 odst. 3 a čl. 43 odst. 3 Smlouvy. Ustanovení čl. 145 třetí odrážky a čl. 155 čtvrté odrážky však umožňují Radě přenést prováděcí pravomoc na Komisi. V projednávané věci byla tato možnost uplatněna prostřednictvím dvou základních nařízení Rady, a sice čl. 5 odst. 9 třetí odrážky nařízení o společné organizaci trhu se skopovým a kozím masem a článku 12 nařízení Rady, kterým se zavádí režim přechodných podpor zemědělských příjmů.

Na argumenty institucionální povahy předložené německou vládou *Komise* odpovídá, že vztahy, které pojí Komisi s Radou, nelze v žádném případě srovnávat se vztahy, které v rámci státu existují mezi zákonodárnou a výkonnou mocí. Jelikož ani jeden z těchto orgánů Společenství není volen ve všeobecných volbách, mají jimi přijímané akty stejnou formu a stejný právní účinek. *Komise* má stejně jako Rada pravomoc jednat prostřednictvím nařízení a omezovat tak základní práva, je-li to ovšem nezbytné pro účely předpisů jí vydaných. Pokud jde o pravomoc *Komise* jednat prostřednictvím nařízení, odkazuje *Komise* na bod 62 rozsudku ze dne 15. července 1970, *Chemiefarma* (41/69, Recueil, s. 661), z něhož vyplývá, že pojem provádění ve smyslu článku 155 Smlouvy není omezen na výkon pravomocí jiných než normotvorných.

2. *Překročila předmětná ustanovení meze přenesení pravomocí povoleného Smlouvou?*

Za předpokladu, že pravomoc stanovit sankce může být přenesena, zastává *německá vláda* názor, že stanovení sankce nelze definovat jako výkon prováděcí pravomoci. Články 145 a 155 Smlouvy, které umožňují svěřit prováděcí pravomoc Komisi, a ustanovení základních nařízení Rady, která této možnosti využívají, tedy neskýtají dostatečný základ pro zmocnění *Komise*.

Je pravda, že v rozsudcích uváděných Komisí (zejména v rozsudcích ze dne 11. března 1987, *Beurre de Noël*, 279/84, 280/84, 285/84 a 286/84, *Recueil*, s. 1069, ze dne 8. června 1989, *ONIC*, 167/88, *Recueil*, s. 1653, a ze dne 29. června 1989, *Vreugdenhil*, 22/88, *Recueil*, s. 2049) se Soudní dvůr vyslovil pro široký výklad pojmu provádění v oblasti zemědělské politiky, avšak toto zmocnění se nevztahuje na opatření, která – jako vyloučení nebo přírážky – překračují rámec navrácení podpory. Taková opatření nejenže nařízení Rady provádějí, nýbrž je i doplňují.

Poté co německá vláda objasnila své stanovisko, zabývá se podrobně odkazy na judikaturu, o kterou Komise opřela svou argumentaci.

V první řadě má za to, že judikatura *Oberhausener Kraftfutterwerke* (rozsudek ze dne 2. května 1990, 357/88, *Recueil*, s. 1669), na niž Komise odkazuje na podporu své obhajoby, neposkytuje žádný argument, který by odporoval stanovisku německé vlády. V bodě 7 tohoto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „Komise je při výkonu pravomocí svěřených jí Radou pro účely provádění společné organizace zemědělských trhů příslušná k přijímání veškerých prováděcích pravidel nezbytných k řádnému fungování stanoveného režimu podpory za předpokladu, že nejsou v rozporu se základní právní úpravou nebo s právní úpravou vydanou Radou“. Krom toho tvrdil, že „řídící a kontrolní povinnost, kterou je Komise takto pověřena, s sebou nese pravomoc Komise stanovit lhůty a spojit s nimi přiměřené sankce, jež mohou sahát až po celkovou ztrátu nároku na podporu, pokud je dodržení uvedených lhůt nezbytné k řádnému fungování dotyčného režimu“. Německá vláda zdůrazňuje, že nikdy nezpochybnila pravomoc Komise stanovit opatření jako ta výše uvedená, jejichž jediným účelem je odeprání nebo navrácení podpor.

Dále se domnívá, že Komisí dovolávané rozsudky *Beurre de Noël*, *ONIC* a *Vreugdenhill* jsou založeny na představě vzdálené projednávanému případu. Důvodem, pro který se Soudní dvůr v těchto rozsudcích vyslovil pro široký výklad pojmu provádění, bylo, že výkyvy na trzích v oblasti zemědělství někdy vyžadují rychlou reakci Společenství. Vyloučení a přírážky podle německé vlády z takové potřeby nepramení: zaprvé se používají trvale a zadruhé jsou určeny k postihování nesrovnalostí, a nikoli k usměrňování zemědělských trhů.

Další důvod nerelevantnosti odkazu na judikaturu *Beurre de Noël* a *ONIC* tkví ve skutečnosti, že v těchto dvou věcech byla základní pravidla k provedení dotyčných opatření předběžně stanovena Radou. V projednávaném případě se naproti tomu zásah Rady omezuje pouze na obecná zmocňovací pravidla uvedená v základních nařízeních.

Kritice shodného druhu podrobuje německá vláda i odkaz na věc *Köster* (rozsudek ze dne 17. prosince 1970, 25/70, *Recueil*, s. 1161), v níž Soudní dvůr připustil možnost Komise rozšířit režim jistot zavedený Radou pro dovoz produktů z obilovin i na vývoz. Německá vláda tvrdí, že důvodem, pro který Soudní dvůr takto rozhodl, je, že režim jistot použitelný při dovozu, který měl Komisi posloužit jako vzor pro vývoz, byl velice přesně stanoven Radou. Německá vláda znovu upozorňuje na to, že v projednávaném sporu se Komise nemůže dovolávat takového zásahu.

Pokud jde o rozsudek *Vreugdenhil*, byl pro Soudní dvůr konečně příležitostí k tomu, aby Komisi odeprál právo vykonávat prováděcí pravomoc. Pod záminkou této pravomoci totiž Komise změnila působnost nařízení Rady (EHS) č. 754/76 ze dne 25. března 1976 o celním zacházení se zbožím vráceným na celní území Společenství (Úř. věst. L 89, s. 1).

Závěrem německá vláda činí Komisi ústupek, že sankce je obecně možné stanovit až poté, co byla přesně vymezena prováděcí pravidla k režimu. Má však za to, že toto časové pořadí neopravňuje Komisi k zásahu do pravomocí Rady. Přesněji řečeno, tvrdí, že Rada může přijmout charakteristické prvky sankcí ještě před přijetím prováděcích pravidel.

Komise je toho názoru, že stanovením sankcí, jako jsou vyloučení a přírážky, nepřekročila meze své prováděcí pravomoci, jak je vymezena jednak v člancích 145 a 155 Smlouvy, jednak v čl. 5 odst. 9 třetí odrážce prvního základního nařízení a v článku 12 druhého základního nařízení, které ji provádějí. V tomto ohledu se odvolává na výše uvedené rozsudky ONIC, Beurre de Noël a Vreugdenhil, ve kterých Soudní dvůr rozhodl, že „prováděcí pravomoc svěřená Komisi v oblasti společné zemědělské politiky musí být vykládána široce“ a že „pouze Komise je s to soustavně a pozorně sledovat vývoj na zemědělských trzích a bezodkladně jednat, vyžaduje-li to situace“.

Sporná ustanovení v každém případě pouze provádějí nařízení Rady, aniž by cokoliv doplňovala k povinnostem, které ukládá Rada.

Ve výše uvedeném rozsudku ze dne 2. května 1990, Oberhausener Kraftfutterwerk, Soudní dvůr ostatně uznal, že pravomoci stanovit sankce spadají pod prováděcí pravomoc Komise. Pro připomenutí budiž řečeno, že Soudní dvůr v uvedeném rozhodnutí rozhodl, že správní a kontrolní pravomoci svěřené Komisi v rámci společné organizace trhu zahrnují právo stanovit lhůty a při jejich překročení přijmout sankce, jež mohou sahat až po celkovou ztrátu nároku na podporu, pokud je dodržení uvedených lhůt nezbytné pro účely společné organizace trhu. V projednávané věci jsou přírážky a vyloučení rovněž úzce spjaty s pravidly kontroly stanovenými Komisí.

Z obecnějšího hlediska bylo Komisi v rámci jejích prováděcích pravomocí přiznáno ve výše uvedeném rozsudku Köster právo určit finanční důsledky Komisí přijatých ustanovení. Podle Komise je režim jistot, o který se v oné věci jednalo, rovnocenný režimu sankcí, v němž byla částka k úhradě stanovena předem.

Zmocnění Komise v oblasti sankcí se konečně jeví jako „objektivně odůvodněné“: je logické, že pravidla týkající se kontrol a sankcí, která jsou nezbytná pro některé režimy, mohou být přijata až poté, co byla přesně vymezena prováděcí pravidla k těmto režimům.

### 3. *Nebyla nezbytná konkrétní zmocňovací právní norma?*

Německá vláda tvrdí, že přinejmenším zmocnění Komise by bývalo mělo být formulováno přesnějším způsobem, než jakým je formulováno v čl. 5 odst. 9 třetí odrážce prvního základního nařízení a v článku 12 druhého základního nařízení. Rada by bývala měla přesně určit povahu sankce i její maximální výši.

Německá vláda se za účelem odůvodnění tohoto požadavku opírá o článek 1 rozhodnutí Rady o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, tzv. rozhodnutí o komitologii (rozhodnutí 87/373/EHS ze dne 13. července 1987, Úř. věst. L 197, s. 33), jakož i o zásadu legality.

Článek 1 rozhodnutí o komitologii stanoví, že Rada, poté co svěří Komisi prováděcí pravomoci, upřesní podstatné součásti těchto pravomocí.

Pokud jde o odkaz na zásadu legality, zakládá se na srovnání uspořádání států s uspořádáním Společenství. V členských státech je sankční pravomoc obvykle vyhrazena parlamentu. Pokud se parlament rozhodne přenést tuto pravomoc na výkonnou moc, musí být tato zmocňovací právní norma předmětem restriktivního výkladu, jelikož se dotýká základních práv občanů.

*Komise* se domnívá, že ustanovení základních nařízení, která svěřují Komisi prováděcí pravomoc, jsou dostatečně jasná a přesná na to, aby vyhověla zásadě určitosti platné v každém právním státě. Zmocňovací právní norma vymezuje rámec, a proto nemůže být nikdy tak přesná, jako jsou předpisy přijaté na základě tohoto přenesení pravomoci. Rovněž pravidlo stanovené v rozsudcích *Maizena* a *Könecke*, podle něhož „sankce, byť netrestní povahy, může být uložena pouze tehdy, pokud je založena na jasném a jednoznačném právním základě“, by tedy mělo být omezeno pouze na samotné pravidlo, které stanoví sankce.

Konečně, *Komise* v odpovědi na argument vycházející z článku 1 rozhodnutí o komitologii konstatuje, že na přenesení pravomocí na Komisi, obsažená ve výše uvedených ustanoveních, se nevztahuje žádné omezení.

**Právní otázky:**

<sup>1</sup> Žalobou podanou kanceláři Soudního dvora dne 1. srpna 1990 se Spolková republika Německo na základě čl. 173 prvního pododstavce Smlouvy o EHS domáhala, aby byl zrušen čl. 6 odst. 6 nařízení *Komise* (EHS) č. 3007/84 ze dne 26. října 1984, kterým se stanoví prováděcí pravidla týkající se prémie pro producenty skopového masa (Úř. věst. L 283, s. 28), ve znění nařízení (EHS) č. 1260/90 ze dne 11. května 1990 (Úř. věst. L 124, s. 15), a čl. 13 odst. 3 písm. b) a c) nařízení *Komise* (EHS) č. 3813/89 ze dne 19. prosince 1989, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu přechodných podpor zemědělských příjmů (Úř. věst. L 371, s. 17), ve znění nařízení (EHS) č. 1279/90 ze dne 15. května 1990 (Úř. věst. L 126, s. 20).

<sup>2</sup> Uvedená ustanovení stanoví sankce, jež mají vnitrostátní orgány uplatnit vůči subjektům, které se při předložení žádosti o poskytnutí finanční podpory stanovené nařízeními Rady dopustily nesrovnalostí. Podstatou těchto sankcí je buď zaplacení přírážky vypočtené z výše neoprávněně vyplacené podpory, nebo vyloučení subjektu z nároku na podporu nebo z režimu podpor v hospodářském roce následujícím po hospodářském roce, v němž byla nesrovnalost zjištěna.

<sup>3</sup> První napadené ustanovení, totiž čl. 6 odst. 6 nařízení č. 3007/84, se týká společné organizace trhů se skopovým a kozím masem, zavedené nařízením Rady (EHS) č. 3013/89 ze dne 25. září 1989 (Úř. věst. L 289, s. 1, dále jen „první základní nařízení“). Článek 5 tohoto nařízení stanoví poskytování prémie producentům skopového masa za určitých podmínek.

<sup>4</sup> Podle výše uvedeného čl. 5 odst. 9 třetí odrážky je *Komise* příslušná přijmout postupem řídicích výborů podle článku 30 tohoto nařízení prováděcí pravidla k celému tomuto článku, zejména pak pravidla týkající se předkládání žádostí o prémie a vyplacení těchto premií.

<sup>5</sup> Na základě tohoto ustanovení byl výše uvedeným nařízením (EHS) č. 1260/90 změněn článek 6 nařízení (EHS) č. 3007/84 ze dne 26. října 1984 (dále jen „první prováděcí nařízení“). Článek 6 odst. 1, ve znění výše uvedeného nařízení, stanoví, že je-li skutečný počet zvířat, na která lze poskytnout prémie, zjištěný při kontrole podle předchozího článku nižší než počet zvířat, na který byla předložena žádost o



prémii, prémie nebude v zásadě vyplacena. Článek 6 odst. 5 dále stanoví, že neoprávněně vyplacené částky musí být navráceny, včetně úroku určeného členským státem za období ode dne vyplacení prémie až do dne jejího navrácení. Zjistí-li se, že k nesrovnalosti došlo v důsledku úmyslně nepravdivého prohlášení nebo vinou hrubé nedbalosti, stanoví čl. 6 odst. 6 tuto sankci: producent je rovněž vyloučen z nároku na prémii za hospodářský rok následující po hospodářském roce, ve vztahu k němuž bylo nepravdivé prohlášení zjištěno.

<sup>6</sup> Ostatní sporná ustanovení se vztahují k režimu přechodných podpor zemědělských příjmů na základě nařízení Rady (EHS) č. 768/89 ze dne 21. března 1989 (Úř. věst. L 84, s. 8, dále jen „druhé základní nařízení“). Toto nařízení vytvořilo možnost poskytnout zemědělcům splňujícím určité podmínky přechodnou podporu. Článek 12 tohoto nařízení uvádí, že prováděcí pravidla k tomuto nařízení budou přijata postupem řídicích výborů podle článku 13 téhož nařízení.

<sup>7</sup> Na základě těchto ustanovení přijala Komise nařízení č. 3813/89 ze dne 19. prosince 1989 (dále jen „druhé prováděcí nařízení“). Článek 13 odst. 3 tohoto nařízení, ve znění výše uvedeného nařízení č. 1279/90, zní takto:

„V případě zjištění, že byla podpora zemědělských příjmů poskytnuta na základě nepřesných údajů předložených zemědělcem, který potvrdil jejich správnost, přijme dotyčný členský stát následující opatření:

a) zemědělec je povinen navrátit neoprávněně vyplacenou podporu, zvýšenou o běžný úrok za období ode dne vyplacení podpory až do dne jejího navrácení. Použije se úroková sazba platná pro obdobná navrácení podle vnitrostátního práva;

b) pokud příslušný orgán navíc zjistí, že k neoprávněné výplatě částky došlo v důsledku závažných nesrovnalostí na straně zemědělce, členský stát:

- buď v každém takovém případě uloží zemědělcům úhradu částky odpovídající 30 % neoprávněně vyplacené podpory,
- nebo zpravidla uloží zemědělcům úhradu částky odpovídající 30 % neoprávněně vyplacené podpory, avšak má možnost v závislosti na závažnosti konkrétního případu vyměřit mu částku ne nižší než 20 % a ne vyšší než 40 % neoprávněně vyplacené podpory;

c) kromě toho je zemědělec, který je odpovědný za nepřesné údaje vedoucí k uložení úhrady částky podle písmene b), vyloučen z nároku na čerpání plateb v rámci všech programů podpory zemědělských příjmů po dobu dvanácti měsíců ode dne vyměření částky k úhradě. V případech, ve kterých došlo ke kapitalizaci podpory, přijme dotyčný členský stát nezbytná opatření, aby bylo zajištěno zacházení rovnocenné tomu, které by se použilo, kdyby ke kapitalizaci plateb nedošlo.

...“

V projednávané žalobě zpochybnila německá vláda písmena b) a c) výše uvedeného ustanovení.

<sup>8</sup> Jak již bylo zdůrazněno, napadená ustanovení je třeba rozdělit do dvou skupin: na jedné straně čl. 13 odst. 3 písm. b) druhého pozměněného prováděcího nařízení Komise, které ukládá zemědělcům, jenž se dopustil pochybení, vedle navrácení již vyplacené prémie s úrokem úhradu určité částky (dále jen „přirážka“); na straně druhé pak čl. 6 odst. 6 prvního pozměněného prováděcího nařízení a čl. 13 odst. 3 písm. c) druhého pozměněného prováděcího nařízení, které ukládají vnitrostátním

orgánům povinnost vyloučit subjekty na jeden rok z nároku na subvenci nebo z dotyčného režimu subvencí (dále jen „vyloučení“).

<sup>9</sup> Proti těmto opatřením uplatňuje německá vláda dva žalobní důvody. První z nich spočívá v popření pravomoci Společenství, druhý v popření pravomoci Komise.

### **K pravomoci Společenství**

<sup>10</sup> Úvodem je třeba konstatovat, že první žalobní důvod se týká pouze výše uvedených ustanovení o vyloučení. Jinými slovy, německá vláda nezpochybňuje pravomoc Společenství stanovit sankce, jako je úhrada přírážek stanovených v čl. 13 odst. 3 písm. b) druhého prováděcího nařízení.

<sup>11</sup> V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že pravomoc Společenství stanovit sankce, které jsou nezbytné k účinnému použití právní úpravy existující v oblasti společné zemědělské politiky, Soudní dvůr již několikrát uznal. Tato pravomoc se zakládá na čl. 40 odst. 3 a čl. 43 odst. 2 Smlouvy.

<sup>12</sup> Z judikatury vyplývá, že tyto sankce mohou mít různou formu. Soud například uznal legalitu opatření, která subjektu ukládají navrácení neoprávněně získané výhody, včetně úroku (viz rozsudek ze dne 5. února 1987, Plange Kraftfutterwerke, 288/85, Recueil, s. 611) nebo propadnutí jistoty rovnocenné této výhodě (viz zejména rozsudek ze dne 27. listopadu 1991, Italtrade, C-199/90, Recueil, s. I-5545). Stejně tak měl za to, že propadnutí jistoty představovalo sankci v souladu s právem Společenství v případech, kdy tato jistota sloužila pouze jako záruka splnění povinnosti vývozu, k níž se zúčastnění smluvně zavázali, přičemž od Společenství nezískali žádnou finanční výhodu (viz rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, s. 1125, a ze dne 18. listopadu 1987, Maizena, 137/85, Recueil, s. 4587).

<sup>13</sup> Z této sankční pravomoci vyplývá, že Společenství je v oblasti společné zemědělské politiky příslušné stanovit sankce použitelné vnitrostátními orgány vůči hospodářským subjektům, které se dopustily podvodu.

<sup>14</sup> V rámci projednávané žaloby německá vláda tvrdí, že výše zmíněná sankční pravomoc Společenství se nevztahuje na vyloučení. Důvody, jichž se v tomto ohledu dovolává, jsou tři.

<sup>15</sup> V prvé řadě jsou vyloučení opatřeními, která se od opatření vyjmenovaných v článku 40 příliš odlišují, než aby mohla spadat pod zmocňovací normu obsaženou v tomto ustanovení. V tomto ohledu německá vláda zdůrazňuje, že pokud jsou pravomoci Společenství vykonávány v oblasti sankcí, musí být vykládány restriktivně.

<sup>16</sup> Z čl. 87 odst. 2 písm. a) Smlouvy německá vláda dále vyvozuje, že jedinými povolenými sankcemi v právu Společenství jsou pokuty a penále. Vzhledem k tomu, že důsledky, které má vyloučení pro dotyčné hospodářské subjekty, nelze vyčíslit, není možné vyloučení – na rozdíl od přírážky – srovnávat s těmito dvěma druhy sankcí.

<sup>17</sup> Německá vláda konečně tvrdí, že vyloučení představují trestní sankce, které nemá pravomoc stanovit ani Rada, ani Komise. Tyto sankce jsou totiž výrazem soudu o nehodnosti subjektu, který se dopustil nesrovnalosti.

<sup>18</sup> Tuto argumentaci nelze přijmout. Na první argument uplatněný německou vládou je totiž třeba odpovědět jednak tak, že opatření uvedená v čl. 40 odst. 3 představují pouze příklady, a jednak tak, že vyloučení splňují jedinou podmínku, kterou toto

ustanovení ukládá, aby opatření spadalo do rámce pravomocí Společenství, a sice že zamýšlená opatření musí být nezbytná k dosažení cílů společné zemědělské politiky.

19 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že účelem vyloučení, jako ostatně i přírážky, je, jak německá vláda sama uznává, zamezení častým nesrovnalostem, k nimž dochází v oblasti zemědělských podpor a které mohou, vzhledem k tomu, že značně zatěžují rozpočet Společenství, ohrozit opatření přijímaná orgány Společenství v této oblasti za účelem stabilizace trhů, podpory životní úrovně zemědělců a zajištění dodávek spotřebitelům za rozumné ceny.

20 Krom toho je třeba dodat, že rozhodování o řešeních, která jsou nejvhodnější k dosažení cílů společné zemědělské politiky, přísluší výlučně zákonodárci Společenství. V projednávaném případě tento zákonodárce tím, že stanovil vyloučení, jimiž mají být postihovány nesrovnalosti, jichž se dopustily subjekty v rámci režimů subvencí, o něž se jedná v projednávané žalobě, nepřekročil meze svých pravomocí.

21 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že jelikož je žádostí o subvence příliš mnoho, než aby mohly být podrobeny systematickým a úplným kontrolám, je posílení stávajících kontrol jen obtížně představitelné. Stejně tak by použití vnitrostátních sankcí neumožnilo zajistit jednotnost opatření uplatňovaných vůči podvodníkům.

22 Je tudíž třeba učinit závěr, že čl. 40 odst. 3 Smlouvy neobsahuje nic, co by umožnilo vyjmout vyloučení ze sankční pravomoci Společenství v oblasti společné zemědělské politiky.

23 Ani další dva argumenty uplatněné německou vládou nejsou relevantní. Vůči argumentu vyvozenému z čl. 87 odst. 2 písm. a) Smlouvy je třeba namítnout, že se toto ustanovení týká pouze sankcí stanovených a ukládaných přímo orgány Společenství. Vzhledem k tomu, že sporná vyloučení mají být uplatňována vnitrostátními orgány v souladu s jednotnými ustanoveními práva Společenství, nemůže čl. 87 odst. 2 písm. a) Smlouvy sloužit v rámci projednávané žaloby jako vodítko.

24 Pokud jde o poslední argument předložený německou vládou, je v první řadě zapotřebí podotknout, že v rámci projednávaného sporu není namístě rozhodovat o pravomoci Společenství v trestní oblasti.

25 Sporná vyloučení totiž nepředstavují trestní sankce. V tomto ohledu německá vláda, která nezpochybnila pravomoc Společenství stanovit přírážky, jako jsou přírážky zpochybněné v projednávané žalobě, neprokázala, že mezi sankcí, která spočívá v tom, že je subjektu uložena úhrada takové přírážky, a sankcí, která spočívá v tom, že je tentýž subjekt na určitou dobu zbaven nároku na poskytnutí výhody, existuje podstatný rozdíl. V obou případech dotyčný subjekt utrpí finanční ztrátu přesahující rámec pouhého navrácení neoprávněně získaných dávek, případně zvýšených o úrok.

26 Dále je třeba mít za to, že uplatnění sankce vůči hospodářskému subjektu předpokládá, že tomuto subjektu byl dříve přiznán nárok. Jelikož se tento nárok vztahuje k režimu podpor Společenství, který je financován z veřejných prostředků a je založen na myšlence solidarity, musí podléhat podmínce, že jeho příjemce předloží veškeré záruky poctivosti a spolehlivosti. Z tohoto hlediska představuje napadená sankce zvláštní správní nástroj, jenž je nedílnou součástí režimu podpor a jehož účelem je zajistit řádné finanční řízení veřejných prostředků Společenství.

27 Z výše uvedeného vyplývá, že německá vláda neuvedla žádný důvod, proč by měla být vyloučení vyjmuta ze sankční pravomoci Společenství v oblasti společné zemědělské politiky. Proto je třeba Společenství považovat za příslušné ke stanovení vyloučení.

28 Je tomu tak tím spíše, že Soudní dvůr, jak již bylo připomenuto, ve výše uvedeném rozsudku Internationale Handelsgesellschaft uznal legalitu sankcí, které se – stejně jako vyloučení a ostatně i příplatky, v rámci projednávané žaloby rovněž zpochybněné – neomezují pouze na navrácení neoprávněně vyplacené dávky, případně zvýšené o úrok.

29 Z výše uvedených úvah vyplývá, že Společenství má pravomoc stanovit sankce, které, stejně jako vyloučení stanovená v čl. 6 odst. 6 prvního prováděcího nařízení a v čl. 13 odst. 3 písm. c) druhého prováděcího nařízení, překračují rámec pouhého navrácení neoprávněně vyplacené dávky.

### **K pravomoci Komise**

30 V rámci druhého žalobního důvodu se německá vláda domnívá, že pravomoc stanovit sankce, jako jsou přírážky, má pouze Rada a že tato pravomoc nemůže být v žádném případě přenesena na Komisi. Za předpokladu, že pravomoc stanovit vyloučení je přiznána Společenství, má německá vláda za to, že Komise nemůže být zmocněna ani k výkonu této pravomoci.

31 Na podporu svého stanoviska žalující vláda nejprve tvrdí, že tam, kde Smlouva odkazuje na stanovení sankcí, zmiňuje se pouze o Radě. Tak je tomu v čl. 87 odst. 2 písm. a), v němž se Rada, a nikoli Komise, vyzývá k tomu, aby stanovila pokuty a penále v aktech, které prvně uvedená přijímá podle čl. 87 odst. 1 a podle článku 172, jenž svěřuje Soudnímu dvoru neomezenou soudní pravomoc týkající se sankcí stanovených pouze v nařízeních Rady.

32 Německá vláda se dále dovolává zásady legality, podle níž stanovení sankcí spadá do výlučné pravomoci zákonodárce, a zásady institucionální rovnováhy. Jakožto zákonodárce Společenství je Rada jako jediná příslušná určit podstatné prvky společných organizací trhů. Sankce jako vyloučení a přírážky, které překračují rámec pouhého navrácení neoprávněně vyplacené dávky, a dotýkají se tak základních práv jednotlivců, náleží mezi tyto podstatné prvky.

33 Konečně nelze podle žalující vlády považovat zavedení sankcí vůči subjektům, které se dopustily nesrovnalostí, za výkon prováděcí pravomoci ve smyslu článků 145 a 155 Smlouvy. Cílem takových předpisů není provádět základní nařízení Rady, nýbrž tato nařízení doplnit.

34 Pro účely odpovědi na tuto argumentaci je třeba v první řadě vyloučit použití čl. 87 odst. 2 písm. a) a článku 172 Smlouvy. Jak již bylo řečeno v bodě 23 ve vztahu k čl. 87 odst. 2 písm. a), článek 172 Smlouvy se týká pouze sankcí stanovených a ukládaných přímo orgány Společenství. Tak tomu však není v případě sankcí, které jsou předmětem projednávaného sporu.

35 Ve zbývající části je třeba odkázat na právní systém stanovený Smlouvou. Zatímco čl. 43 odst. 2 třetí pododstavec v zásadě svěřuje Radě pravomoc přijímat na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem předpisy týkající se společné organizace trhu, články 145 a 155 Radě mimo jiné umožňují, aby v aktech, které přijímá, přenesla na Komisi pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Článek 145

však stanoví, že Rada si může ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto pravomoci přímo.

36 Jak vyplývá z rozsudku ze dne 17. prosince 1970, Köster, bod 6 (25/70, Recueil, s. 1161), výše uvedená ustanovení rozlišují mezi předpisy, které jsou pro upravovanou oblast podstatné a jako takové musí spadat výhradně do pravomoci Rady, a předpisy, které jsou pouze prováděcí, a proto mohou být přeneseny na Komisi.

37 V projednávané věci nelze předpisy zpochybněné německou vládou kvalifikovat jako podstatné pro společnou organizaci trhu stanovenou prvním základním nařízením a pro režim podpor zavedený druhým základním nařízením. Tato kvalifikace musí být totiž vyhrazena pro ustanovení, prostřednictvím kterých mají být prováděny základní směry politiky Společenství. Tak tomu není v případě sankcí, jako jsou přírážky nebo vyloučení, jejichž účelem je učiněné volby podpořit tím, že zajistí řádné finanční řízení prostředků Společenství, které mají sloužit k jejich uskutečnění.

38 Konečně je třeba dodat, že zařazení sankční pravomoci mezi prováděcí pravomoci již bylo Soudním dvorem uznáno ve výše uvedeném rozsudku Köster. Pro připomenutí budiž řečeno, že v tomto rozsudku bylo rozhodnuto, že ustanovení, která podmiňovala vydání vývozní licence složením jistoty a která stanovila propadnutí této jistoty v případě nesplnění povinnosti vývozu ve stanovené lhůtě, spadala do prováděcích pravomocí Komise. Stejně jako přírážky a vyloučení, které vedly k projednávané žalobě, uvedená sankce nepředstavovala pouhé navrácení neoprávněně získané dávky.

39 Je tedy třeba učinit závěr, že opatření spočívající v zavedení sankcí, jako jsou přírážky nebo vyloučení, pro případ, že dotyčný hospodářský subjekt poskytne správnímu orgánu nepravdivé informace, nepřekračují rámec provádění zásad stanovených v základních nařízeních, a že sankční pravomoc, jelikož si ji Rada nevyhradila, mohla být přenesena na Komisi.

40 Německá vláda podpůrně tvrdí, že i za předpokladu, že by pravomoc stanovit sporné sankce mohla být na Komisi přenesena, jsou znění čl. 5 odst. 9 třetí odrážky prvního základního nařízení a článku 12 druhého základního nařízení formulována příliš obecně, než aby mohla mít tento účinek. V tomto ohledu se dovolává čl. 1 prvního pododstavce druhé věty rozhodnutí Rady 87/373/EHS ze dne 13. července 1987 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 197, s. 33), podle něhož Rada musí upřesnit podstatné prvky prováděcích pravomocí přenesených na Komisi. V projednávané věci toto ustanovení uložilo Radě povinnost výslovně zmocnit Komisi ke stanovení sankcí, ba i k určení jejich povahy a maximální výše.

41 Ani tato argumentace není relevantní. Z výše uvedeného rozsudku Köster vyplývá, že vzhledem k tomu, že Rada v základním nařízení stanovila podstatná pravidla pro upravovanou oblast, může na Komisi přenést obecnou pravomoc přijmout její prováděcí pravidla, aniž by musela upřesňovat podstatné prvky přenesených pravomocí, a k tomuto účelu skýtá obecně formulované ustanovení dostatečný zmocňovací základ.

42 Výše uvedené rozhodnutí nemůže tuto zásadu zpochybnit. Jakožto akt sekundárního práva nemůže totiž doplňovat pravidla Smlouvy, která Radě neukládají povinnost upřesnit podstatné součásti prováděcích pravomocí přenesených na Komisi.

43 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba učinit závěr, že Komise má pravomoc stanovit přírážky a vyloučení podle čl. 6 odst. 6 prvního prováděcího nařízení a podle čl. 13 odst. 3 písm. b) a c) druhého prováděcího nařízení.

44 Je tudíž třeba žalobu zamítnout.

**K nákladům řízení**

45 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit jí náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Spolkové republice Německo se ukládá náhrada nákladů řízení.**