

PRESUDA SUDA

17. prosinca 1970.(*)

U predmetu 11-70,

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

Internationale Handelsgesellschaft mbH, sa sjedištem u gradu Frankfurt am Main,

i

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt am Main,

o valjanosti članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Uredbe Vijeća br. 120/67/EEZ od 13. lipnja 1967. o zajedničkog organizaciji tržišta žitarica [neslužbeni prijevod] i članka 9. Uredbe Komisije br. 473/67/EEZ od 21. kolovoza 1967. o uvoznim i izvoznim dozvolama za žitarice i prerađene proizvode od žitarica, rižu, lomljenu rižu i prerađene proizvode od riže [neslužbeni prijevod],

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, A. M. Donner i A. Trabucchi, predsjednici vijeća, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (izvjestitelj) i H. Kutscher, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Dutheillet de Lamothe,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 18. ožujka 1970., koje je Sud zaprimio 26. ožujka 1970., Verwaltungsgericht (Upravni sud) Frankfurt am Main uputio je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva pitanja o valjanosti sustava izvoznih dozvola i jamstva povezanog s njima, dalje u tekstu „sustav jamstava”, koji je predviđen Uredbom Vijeća br. 120/67/EEZ od 13. lipnja 1967. o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica

(SL 1967, str. 2269.) [neslužbeni prijevod] i Uredbom Komisije br. 473/67/EEZ od 21. kolovoza 1967. o uvoznim i izvoznim dozvolama (SL 1967, br. 204, str. 16.) [neslužbeni prijevod].

- 2 Iz razloga navedenih u rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je Verwaltungsgericht (Upravni sud) do sada odbijao prihvatiti valjanost predmetnih odredaba i da zbog toga smatra potrebnim okončati postojeću pravnu nesigurnost.

Prema ocjeni Verwaltungsgerichta (Upravni sud), sustavu jamstava protive se određena struktura načela nacionalnog ustavnog prava koja se moraju zaštiti u okviru prava Zajednice, tako da načela njemačkog temeljnog zakona moraju imati prednost u odnosu na nadređenost nadnacionalnog prava.

Konkretno, sustavu jamstava protive se načela slobode djelovanja i raspolaganja, gospodarske slobode i proporcionalnosti koja osobito proizlaze iz članka 2. stavka 1. i članka 14. temeljnog zakona.

Obveza uvoza ili izvoza proizišla iz izdavanja dozvola u kombinaciji s povezanim jamstvom prekomjerna je intervencija u slobodu raspolaganja u trgovini jer se cilj uredaba mogao ostvariti metodama intervencije s manje ozbiljnim posljedicama.

Zaštita temeljnih prava u pravnom poretku Zajednice

- 3 Primjena pravnih pravila ili pojmove nacionalnog prava u svrhu ocjenjivanja valjanosti akata koje su donijele institucije Zajednice imala bi negativan učinak na ujednačenosti i učinkovitost prava Zajednice.

Valjanost takvih akata može se ocijeniti samo s obzirom na pravo Zajednice.

Zapravo, pravila nacionalnog prava, neovisno o tome kako su oblikovana, ne mogu imati prednost u odnosu na pravo proizišlo iz Ugovora, odnosno autonomnog izvora prava, zbog same njegove naravi a da se tom pravu ne oduzme karakter prava Zajednice i bez dovođenja u pitanje pravne osnove same Zajednice.

Stoga na valjanost akta Zajednice ili njegov učinak na državnom području države članice ne mogu utjecati navodi da mu se protive temeljna prava kako su formulirana u ustavu te države ili načela nacionalne ustavne strukture.

- 4 Međutim, valja ispitati je li zanemareno slično jamstvo svojstveno pravu Zajednice.

Zapravo, poštovanje temeljnih prava sastavni je dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud.

Zaštita takvih prava, iako inspirirana zajedničkim ustavnim tradicijama država članica, mora biti osigurana u okviru strukture i ciljeva Zajednice.

Stoga, s obzirom na sumnje koje je izrazio Verwaltungsgericht (Upravni sud), valja ispitati jesu li sustavom jamstava povrijeđena temeljna prava, čije poštovanje mora biti osigurano pravnim poretkom Zajednice.

Prvo pitanje (zakonitost sustava jamstava)

- 5 Svojim prvim pitanjem Verwaltungsgericht (Upravni sud) pita jesu li obveza izvoza na temelju članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Uredbe br. 120/67, polaganje jamstva povezanog s tom obvezom i gubitak jamstva u slučaju neobavljanja izvoza tijekom razdoblja valjanosti izvozne dozvole u skladu s pravom.
- 6 U skladu s tekstrom trinaeste uvodne izjave Uredbe br. 120/67 „nadležna tijela moraju imati mogućnost neprestanog praćenja trgovinskih kretanja kako bi ocijenila kretanja na tržištu i prema potrebi primjenila mjere ...” [neslužbeni prijevod] te je „u tu svrhu potrebno donijeti odredbu o izdavanju uvoznih i izvoznih dozvola popraćenih polaganjem jamstva kojim se osigurava provedba transakcija za koje su takve dozvole zatražene” [neslužbeni prijevod].

Iz tih razmatranja i općeg sustava uredbe proizlazi da je cilj sustava jamstava osigurati stvarno obavljanje uvoza i izvoza za koji su zatražene dozvole kako bi se osiguralo da su Zajednica i države članice točno upoznate s predviđenim transakcijama.

- 7 Ta je upoznatost, zajedno s ostalim dostupnim informacijama o stanju tržišta, bitna kako bi se nadležnim tijelima omogućila razborita upotreba redovnih i izvanrednih instrumenata intervencije koji su im na raspolaganju za osiguravanje funkciranja sustava cijena uvedenog uredbom, kao što su kupnja, skladištenje i distribucija, određivanje premija za denaturaciju i izvoznih subvencija, primjena zaštitnih mjera i odabir mjera za izbjegavanje preusmjeravanja trgovine.

To je tim više potrebno jer provedba zajedničke poljoprivredne politike uključuje velike finansijske odgovornosti za Zajednicu i države članice.

- 8 Stoga je potrebno da nadležna tijela na raspolaganju imaju ne samo statističke informacije o stanju tržišta, već i precizna predviđanja o budućem uvozu i izvozu.

Budući da su u skladu s člankom 12. Uredbe br. 120/67 države članice obvezne izdati uvozne i izvozne dozvole svakom podnositelju zahtjeva, predviđanje bi izgubilo svaki smisao ako dozvole ne bi uključivale obvezu njihovih primatelja da postupaju u skladu s njima.

Ta bi pak obveza bila neučinkovita ako njezino poštovanje ne bi bilo osigurano odgovarajućim sredstvima.

- 9 Činjenici da je zakonodavac Zajednice u tu svrhu za sredstvo odabrao jamstvo ne može se prigovoriti jer je taj mehanizam prilagođen dobrovoljnoj naravi zahtjevâ za

dozvole te u odnosu na druge moguće sustave ima dvostruku prednost jednostavnosti i učinkovitosti.

- 10 Sustavom jednostavne deklaracije obavljenog izvoza i neiskorištenih dozvola, koji predlaže tužitelj u glavnem postupku, zbog njegove se retrospektivne naravi i nedostatka bilo kakvog osiguranja njegove primjene nadležnim tijelima ne bi mogli pružiti sigurni podatci o razvoju kretanja robe.
- 11 Isto tako, sustav novčanih kazni uveden *a posteriori* uključivao bi znatne administrativne i pravne komplikacije u fazi odlučivanja i provedbe, što bi bilo dodatno otežano činjenicom da predmetni gospodarski subjekti mogu biti izvan dosega interventnih agencija ako imaju boravište u drugoj državi članici jer je člankom 12. uredbe državama članicama određena obveza izdavanja dozvola svakom podnositelju zahtjeva „neovisno o mjestu njegova poslovnog nastana u Zajednici“ [neslužbeni prijevod].
- 12 Stoga je očito da zahtjev uvoznih i izvoznih dozvola koje za nositelje dozvole uključuju obvezu obavljanja predviđenih transakcija koja je zaštićena jamstvom čini nužno i prikladno sredstvo kojim se nadležnim tijelima omogućuje da na najučinkovitiji način utvrde svoje intervencije na tržištu žitarica.
- 13 Načelo sustava jamstava stoga nije moguće osporiti.
- 14 Međutim, valja ispitati mogu li se osporiti određena detaljna pravila sustava jamstava s obzirom na načela na koja se poziva Verwaltungsgericht (Upravni sud), osobito uzimajući u obzir navode tužitelja u glavnem postupku da je trgovina u tolikoj mjeri prekomjerno opterećena jamstvima da su povrijeđena temeljna prava.
- 15 Kako bi se ocijenilo stvarno opterećenje trgovine jamstvima, valja uzeti u obzir ne toliko iznos povratnog jamstva, odnosno 0,5 obračunskih jedinica na 1 000 kg, već iznos troškova i pristojbi povezanih s njegovim polaganjem.

Pri ocjenjivanju opterećenja ne može se uzeti u obzir gubitak samog jamstva jer su trgovci na odgovarajući način zaštićeni odredbama uredbe o okolnostima koje su priznate kao viša sila.

- 16 Troškovi povezani s jamstvom nisu iznos koji je neproporcionalan ukupnoj vrijednosti predmetne robe i drugih troškova trgovanja.

Stoga je očito da opterećenje proizišlo iz sustava jamstava nije prekomjerno i da je uobičajena posljedica sustava organizacije tržišta koja je osmišljena na način da ispunjava zahtjeve od općeg interesa utvrđene u članku 39. Ugovora, čiji je cilj osigurati primjereno životni standard poljoprivrednog stanovništva i da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

- 17 Tužitelj u glavnom postupku ističe i da je gubitak jamstva u slučaju neispunjavanja obveze uvoza ili izvoza zapravo novčana kazna ili kazna koju Vijeće i Komisija u skladu s Ugovorom nisu ovlašteni uvesti.
- 18 Taj argument temelji se na pogrešnoj analizi sustava jamstava koji se ne može izjednačiti s kaznenom sankcijom jer se njime samo osigurava provedba dobrovoljno preuzete obvezе.
- 19 Naposljetku, argumenti na koji se poziva tužitelj u glavnom postupku na temelju činjenice, s jedne strane, da službe Komisije tehnički nisu u položaju iskoristiti informacije koje im dostavlja sustav kojemu se prigovara, tako da je on lišen svake praktične koristi, i, s druge strane, da se na robu koja je predmet spora primjenjuje sustav unutarnje proizvodnje, nisu relevantni.

Tim se argumentima ne može dovesti u pitanje sâmo načelo sustava jamstava.

- 20 Iz svih tih razmatranja proizlazi da se činjenicom da sustav dozvola koji za podnositelje zahtjeva za dozvolu uključuje obvezu uvoza ili izvoza koja je zaštićena jamstvom ne čini povreda temeljnog prava.

Mehanizam jamstava prikladno je sredstvo, u smislu članka 40. stavka 3. Ugovora, za provedbu zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta te je, osim toga, u skladu sa zahtjevima članka 43.

Drugo pitanje (pojam više sile)

- 21 Svojim drugim pitanjem Verwaltungsgericht (Upravni sud) pita je li, u slučaju da Sud potvrdi valjanost osporene odredbe Uredbe br. 120/67, članak 9. Uredbe Komisije br. 473/67, koja je donesena u svrhu provedbe prve uredbe, u skladu s pravom jer se njime gubitak jamstva isključuje samo u slučajevima više sile.
- 22 Iz razloga navedenih u rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da sud smatra da je odredba članka 1. Uredbe br. 473/67, čiji je učinak ograničiti poništenje obveze uvoza ili izvoza i oslobođanje jamstva samo na „okolnosti koje se mogu smatrati slučajem više sile”, prekomjerna i protivna prethodno navedenim načelima.

Verwaltungsgericht (Upravni sud) na temelju svojeg iskustva smatra da je ta odredba preuska jer su izvoznici izloženi gubitku jamstva i u okolnostima u kojima ne bi došlo do izvoza zbog razloga koji su opravdani, ali nisu izjednačeni sa slučajem više sile u užem smislu riječi.

Tužitelj u glavnom postupku sa svoje strane smatra da je ta odredba prestroga jer se njome oslobođanje jamstva ograničava na slučajeve više sile bez uzimanja u obzir aranžmana uvoznika ili izvoznika koji su opravdani komercijalnim razlozima.

23 U pojmu više sile koji je donesen poljoprivrednim uredbama u obzir se uzimaju posebna narav javnopravnih odnosa između gospodarskih subjekata i nacionalnih uprava, kao i ciljevi tih uredaba.

Iz tih ciljeva i pozitivnih odredaba predmetnih uredaba proizlazi da pojam više sile nije ograničen na absolutnu nemogućnost, već ga treba razumjeti u smislu neuobičajenih okolnosti koje su izvan kontrole uvoznika ili izvoznika i čije posljedice unatoč dužnoj pažnji nije bilo moguće izbjegći, osim po cijeni prekomjerne žrtve.

Taj pojam podrazumijeva dovoljnu fleksibilnost u pogledu ne samo naravi događaja na koji se poziva, već i dužne pažnje koju je izvoznik trebao primijeniti te težine žrtve koju je u tu svrhu trebao prihvatići.

24 Čini se da se slučajevi gubitka jamstva koje navodi Upravni sud i kojima se nameće neopravданo i prekomjerno opterećenje za izvoznika odnose na situacije u kojima izvoz nije obavljen zbog krivnje samog izvoznika ili kao posljedica njegove pogreške ili zbog isključivo komercijalnih razloga.

Prigovori izneseni protiv članka 9. Uredbe br. 473/67 stoga u stvarnosti dovode do zamjene sustava koji je uspostavljen u javnom interesu Zajednice razmatranjima koja se isključivo temelje na interesu i ponašanju određenih gospodarskih subjekata.

Sustavom koji je, u skladu s načelima Uredbe br. 120/67, uspostavljen provedbenom Uredbom br. 473/67 gospodarske subjekte treba se oslobođiti od njihove obveze samo u slučajevima u kojima uvoznu ili izvoznu transakciju nije bilo moguće provesti tijekom razdoblja valjanosti dozvole kao rezultat događajâ iz navedenih odredaba.

Osim tih događaja, za koje ih se ne može smatrati odgovornima, uvoznici i izvoznici obvezni su poštovati odredbe poljoprivrednih uredaba i ne mogu ih zamijeniti razmatranjima koja služe njihovim interesima.

25 Stoga je očito da je ograničavanjem poništenja obveze izvoza i oslobođanja jamstva na slučajeve više sile zakonodavac Zajednica donio odredbu koja je, bez nametanja nepotrebног opterećenja za uvoznike i izvoznike, prikladna za osiguravanje uobičajenog funkcioniranja organizacije tržista žitarica u općem interesu kako je utvrđeno u članku 39. Ugovora.

Iz navedenoga proizlazi da se nijedan argument protiv valjanosti sustava jamstava ne može temeljiti na odredbama kojima se oslobođanje jamstva ograničava na slučajeve više sile.

Troškovi

26 Troškovi vlade Kraljevine Nizozemske, vlade Savezne Republike Njemačke i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se.

27 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred Verwaltungsgericht (Upravni sud) Frankfurt am Main, na tom je суду да одлуčи о троškovima postupka.

Slijedom navedenog,

uzimajući u obzir postupovne akte,

saslušavši izvještaj suca izvjestitelja,

saslušavši usmena izlaganja tužitelja u glavnom postupku i Komisije Europskih zajednica,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, a osobito članke 3., 39., 40., 43. i 177.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća br. 120/67/EEZ od 13. lipnja 1967. i Uredbu Komisije br. 473/67/EEZ od 21. kolovoza 1967.,

uzimajući u obzir Protokol o Statutu Suda Europske ekonomske zajednice, a osobito članak 20.,

uzimajući u obzir Poslovnik Suda Europskih zajednica,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je rješenjem od 18. ožujka 1970. uputio Verwaltungsgericht (Upravni sud) Frankfurt am Main, odlučuje:

Ispitivanjem postavljenih pitanja nisu otkriveni elementi koji mogu utjecati na valjanost:

1. članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Uredbe Vijeća br. 120/67/EEZ od 13. lipnja 1967., kojim se izdavanje uvoznih i izvoznih dozvola uvjetuje polaganjem jamstva kojim se osigurava ispunjenje obveze uvoza ili izvoza tijekom razdoblja valjanosti dozvole;
2. članka 9. Uredbe Komisije br. 473/67/EEZ od 21. kolovoza 1967., čiji je učinak ograničiti poništenje obveze uvoza ili izvoza i oslobođanje jamstva samo na okolnosti koje se mogu smatrati slučajem više sile.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 17. prosinca 1970.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD