

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

11. srpnja 1989. (\*)

„Poljoprivreda – Pristojba suodgovornosti u sektoru žitarica”

U predmetu 265/87,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu podnio Finanzgericht Düsseldorf (Financijski sud u Düsseldorfu, Njemačka), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

**Hermann Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG, Ochtrup (Savezna Republika Njemačka)**

i

**Hauptzollamt Gronau,**

o valjanosti Uredbe Vijeća br. 1579/86 od 23. svibnja 1986. o izmjeni Uredbe br. 2727/75 o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica (SL L 139, str. 29.) i Uredbe Komisije br. 2040/86 od 30. lipnja 1986. o utvrđivanju načinâ primjene pristojbe suodgovornosti u sektoru žitarica (SL 1986 L 173, str. 65.),

SUD (peto vijeće)

u sastavu: R. Joliet, predsjednik vijeća, Sir Gordon Lynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Schräder, V. Schiller, iz odvjetničke komore u Kôlnu,
- za Vladu Ujedinjene Kraljevine, H. R. L. Purse, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u pisnom postupku, i S. J. Hay i M. A. Blythe, *barrister*, u usmenom postupku,
- za Vijeće Europskih zajednica, A. Brautigam, glavni administrator pravne službe Vijeća, uz asistenciju C. Mavrakosa, također člana pravne službe Vijeća, u svojstvu agenata,

- za Komisiju Europskih zajednica, njezin pravni savjetnik, D. Booss, u svojstvu agenta,
- uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka od 1. ožujka 1989.,  
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. travnja 1989.,  
donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Rješenjem od 22. srpnja 1987., koje je Sud zaprimio 1. rujna 1987., Finanzgericht Düsseldorf (Financijski sud u Düsseldorfu) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, pitanje o valjanosti Uredbe Vijeća br. 1579/86 od 23. svibnja 1986. o izmjeni Uredbe br. 2727/75 o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica (SL L 139, str. 29.) te Uredbe Komisije br. 2040/86 od 30. lipnja 1986. o utvrđivanju načinâ primjene pristojbe suodgovornosti u sektoru žitarica (SL L 173, str. 65.).
- 2 Pitanje je postavljeno u postupku između Hermann Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG (u dalnjem tekstu: Schräder), poduzeća koje trguje prerađenim žitaricama, i Hauptzollamt Gronau (Glavni carinski ured u Gronauu). Schräder je za siječanj 1987. prijavio 3 836 651 tonu prerađenih žitarica, za što je izračunao iznos od 49.492,80 DM pristojbe suodgovornosti u sektoru žitarica.
- 3 U svojoj tužbi pred Finanzgericht Düsseldorf (Financijski sud u Düsseldorfu), Schräder osporava zakonitost naplaćivanja pristojbe jer predmetni sustav Zajednice nije valjan. Naime, pristojba je u obliku naknade te bi se stoga trebala temeljiti ne samo na članku 43., nego i na članku 201. Ugovora. Povrh toga, naplaćivanjem te pristojbe krše se temeljna prava koja priznaje pravo Zajednice, a osobito pravo vlasništva i sloboda obavljanja profesionalne djelatnosti te ekomska sloboda. Schräder također tvrdi da je narušeno načelo proporcionalnosti te da pristojba dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja između proizvođača žitarica i između proizvođača hrane za životinje, čime se krši zabrana diskriminacije propisana člankom 40. stavkom 3. Ugovora.
- 4 U tim je okolnostima Finanzgericht Düsseldorf (Financijski sud u Düsseldorfu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Jesu li Uredba Vijeća (EEZ) br. 1579/86 od 23. svibnja 1986. (SL L 139, od 24.5.1986., str. 29.) o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2727/75 o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica (SL L 281, od 1.11.1975., str. 1. i sljedeće) i Uredba Komisije (EEZ) br. 2040/86 od 30. lipnja 1986. o utvrđivanju načinâ primjene pristojbe suodgovornosti u sektoru žitarica (SL L 173, od 1.7.1986., str. 65.) valjane?”

- 5 S obzirom na dokaze u spisu, to pitanje treba tumačiti tako da se odnosi na valjanost gore navedene Uredbe Vijeća br. 1579/86 od 23. svibnja 1986. te Uredbe Komisije br. 2040/86 od 30. lipnja 1986., kako je izmijenjena Uredbom Komisije br. 2572/86 od 12. kolovoza 1986. (SL L 229, str. 25.).
- 6 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku preneseni su samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje Suda.

### **Pravna osnova propisa**

- 7 U svojim očitovanjima podnesenim Sudu Schräder prije svega tvrdi da članak 43. Ugovora ne može biti valjni temelj za Uredbu Vijeća br. 1579/86. Tvrdi da je pristojba suodgovornosti zapravo naknada te da ju je stoga trebalo uvesti u skladu s postupkom propisanim člankom 201. Ugovora. To se tumačenje temelji na činjenici da su obveznici plaćanja pristojbe prerađivači žitarica, koji nisu odgovorni za viškove u proizvodnji žitarica, te na visokom iznosu te pristojbe. Među ostalim, to je tumačenje u skladu s Odlukom Vijeća br. 70/243 od 21. travnja 1970. o zamjeni finansijskih doprinosa iz država članica vlastitim sredstvima Zajednice (SL L 94, str. 19.), koji u drugom stavku članka 2. upućuje na prihode od drugih naknada uvedenih u okviru zajedničke politike.
- 8 Britanska vlada, Vijeće i Komisija osporavaju osnovanost tih argumenata. Prema njihovom mišljenju svrha pristojbe suodgovornosti je, u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (c) Ugovora, stabilizacija tržišta žitarica na način da se ograniči proizvodnja žitarica smanjenjem cijene koju dobiva proizvodač, što je jednako smanjenju interventne cijene. S obzirom na navedeno riječ je o interventnoj mjeri, a ne naknadi.
- 9 To potonje tumačenje valja prihvati. Cilj je pristojbe suodgovornosti u sektoru žitarica stabilizirati tržište žitarica tako da se ograniči rast na tom tržištu koje karakteriziraju strukturni viškovi. Njezina je uloga stoga usporediva s drugim interventnim mjerama koje predviđa zajednička organizacija tržišta žitarica, što je jasno iz članka 4. stavka 4. Uredbe br. 2727/75, kako je izmijenjena Uredbom br. 1579/86, koji određuje da se pristojba „smatra jednom od interventnih mjera čija je svrha stabilizacija poljoprivrednih tržišta [...]” [neslužbeni prijevod] Takva mjeru ulazi u područje primjene članaka 39. i 40. Ugovora te je stoga članak 43. Ugovora njezina odgovarajuća i dostatna pravna osnova, bez obzira na iznos pristojbe.
- 10 Činjenica da pristojba suodgovornosti ima i finansijski aspekt jer doprinosi ograničavanju troškova upravljanja tržišnim mehanizmima u sektoru žitarica nije razlog da se propisi o kojima je riječ u glavnom postupku temelje također na članku 201. Ugovora. Kako su Vijeće i Komisija ispravno istaknuli, članak 201. odnosi se samo na prihode namijenjene za financiranje općeg proračuna Zajednice, ne uključujući poljoprivredne naknade koje se primjenjuju u određenom poljoprivrednom sektoru te su namijenjene financiranju troškova samo u tom sektoru.
- 11 Ta ocjena nije izmijenjena drugim stavkom članka 2. gore navedene Odluke Vijeća od 21. travnja 1970., prema kojem „prihodi koji proizlaze iz drugih davanja koja se uvode u okviru zajedničke politike u skladu s odredbama Ugovora o osnivanju Europske

ekonomске zajednice predstavljaju vlastita sredstva dodijeljena proračunu Zajednica [...] samo ako je proveden postupak propisan člankom 201. Ugovora o osnivanju Europske ekonomске zajednice.” [neslužbeni prijevod] Iz samog teksta te odredbe proizlazi da je njezina jedina svrha dopustiti stvaranje novih vlastitih sredstava u okviru zajedničke politike, pod uvjetom da je u skladu s postupkom iz članka 201. Ugovora. Međutim, usprkos njezinoj formulaciji, ta se odredba ne može protumačiti na način da primjenu postupka iz članka 201. čini obveznom za usvajanje mjere koja je dio zajedničke politike samo zato što ta mjera uključuje prikupljanje prihoda.

- 12 Stoga se argument da predmetni propisi nemaju odgovarajuću pravnu osnovu ne može prihvati.

### **Kršenje temeljnih prava**

- 13 Schräder također tvrdi da sporni sustav krši temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Zajednice, a osobito pravo vlasništva i slobodu obavljanja profesionalne djelatnosti te ekonomsku slobodu, utoliko što su obveznici plaćanja pristojbe i troškova njezine upravne likvidacije prerađivači žitarica, a ne proizvođači koji su jedini odgovorni za viškove žitarica .
- 14 Prema ustaljenoj sudskej praksi, a osobito sukladno presudi od 13. prosinca 1979. (Hauer, C-44/79, Zb., str. 3727.), temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava kojima Sud jamči poštovanje. U očuvanju tih prava Sud se treba voditi zajedničkim ustavnim tradicijama država članica tako da se u Zajednici ne dopuštaju mјere koje nisu sukladne temeljnim pravima priznatim u ustavima država članica. Međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava u kojima su države članice sudjelovale ili su im pristupile također mogu dati smjernice koje treba slijediti u okviru prava Zajednice.
- 15 Sud je naime prepoznao, posebno u gore navedenoj presudi od 13. prosinca 1979., da i pravo vlasništva i sloboda obavljanja profesionalne djelatnosti čine dio općih načela prava Zajednice. Međutim, ta načela nisu apsolutna nego ih treba promatrati u odnosu na njihovu funkciju u društvu. Stoga se korištenje prava vlasništva i slobodnog obavljanja profesionalne djelatnosti može ograničiti, posebno u okviru zajedničke organizacije tržišta, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno ispunjavaju ciljeve od općeg interesa kojima Zajednica teži i da u pogledu cilja koji se želi postići ne predstavljaju nerazmjeru i nedopustivu intervenciju koja bi narušila samu bit tako zajamčenih prava. U svjetlu tih kriterija valja razmotriti je li sustav pristojbe suodgovornosti u skladu sa zaštitom temeljnih prava.
- 16 S obzirom na navode koje je iznio tužitelj u glavnom postupku, prvo valja istaknuti da se prema odredbama članka 4. stavka 6. Uredbe br. 2727/75, kako je izmijenjena Uredbom br. 1579/86, u vezi s člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 2040/86, pristojba prenosi od prerađivača na proizvođače žitarica. Iz toga proizlazi da novčani teret pristojbe ekonomski snose samo proizvođači žitarica, a prerađivači žitarica snose samo administrativni i računovodstveni teret vezan uz plaćanje i prijenos pristojbe.
- 17 U tim okolnostima valja istaknuti da sustav pristojbe suodgovornosti ni na koji način ne krši prava vlasništva prerađivača žitarica.

- 18 Što se tiče slobodnog obavljanja profesionalne djelatnosti, valja naglasiti da je činjenica da se naplata pristojbe na razini prerađivača žitarica, koji svojom profesionalnom djelatnošću stvaraju događaj koji je povod za pristojbu, u skladu s legitimnom brigom kako za učinkovito upravljanje tako i za pojednostavljeni provođenje sustava pristojbe. Obveza prerađivača žitarica koja proizlazi iz toga da plaćaju i prenose pristojbu na svoje dobavljače stoga ispunjava ciljeve od općeg interesa, čije ostvarenje opravdava manje neugodnosti koje ta obveza donosi za dotičnu kategoriju gospodarskih subjekata. Takav zahtjev, uostalom, ima tek marginalan učinak na slobodu obavljanja profesionalne djelatnosti za poreznog obveznika te stoga ne može nepovoljno utjecati na samu bit tog prava.
- 19 Stoga se argument koji se temelji na povredi slobode obavljanja profesionalnih djelatnosti i ekonomske slobode ne može prihvatići.

### **Povreda načela proporcionalnosti**

- 20 Schräder tvrdi da je načelo proporcionalnosti povrijedeno jer pristojba suodgovornosti nije ni prikladna ni nužna za postizanje cilja stabilizacije tržišta iz članka 39. stavka 1. točke (c) Ugovora. Naime, zbog izuzeća predviđenih u drugom podstavku članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2040/86, samo oko 50 % žitarica namijenjenih za proizvodnju hrane za životinje podliježe naplati pristojbe. Osim toga, pristojba ima negativan učinak na prodaju žitarica jer zbog porasta cijene prerađenih žitarica uzrokuje pad potražnje.
- 21 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo proporcionalnosti jedno je od općih načela prava Zajednice. Na temelju tog načela zakonitost mjera koje gospodarskim subjektima nameću finansijsko opterećenje podložna je uvjetu da su te mjere prikladne i nužne za postizanje ciljeva koji se legitimno žele postići dotičnim zakonodavstvom, pri čemu se podrazumijeva da, kada se nudi izbor između više odgovarajućih mjer, valja odabrati onu koja je najblaža, te da nametnuta opterećenja ne smiju biti nerazmjerna ciljevima kojima se teži.
- 22 Što se tiče sudskog nadzora poštovanja gore navedenih uvjeta, valja ipak istaknuti da u području zajedničke poljoprivredne politike zakonodavac Zajednice ima diskrečijsku ovlast koja odgovara političkoj odgovornosti koja mu je dodijeljena člancima 40. i 43. Slijedom navedenog, na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjeru koja je donesena u tom području s obzirom na cilj koji nadležna institucija nastoji postići (vidjeti osobito presudu od 9. srpnja 1985., Bozzetti, C-179/84, Zb., str. 2301.).
- 23 U predmetnom slučaju, uvođenjem dotične pristojbe i utvrđivanjem pravila za njezinu primjenu, zakonodavac Zajednice odabrao je, između nekoliko mogućnosti, formulu koja mu se činila najprikladnijom za smanjenje strukturnih viškova na tržištu žitarica primjenom izravnog, iako umjerenog, pritiska na cijene koje se plaćaju proizvođačima žitarica. Takvu mjeru, čiji je cilj ograničavanje ponude smanjivanjem cijene za proizvođača, treba u načelu smatrati prikladnom s obzirom na cilj stabilizacije poljoprivrednih tržišta naveden u članku 39. stavku 1. točki (c) Ugovora, čak i ako, zbog određenih izuzeća, mjeru ne obuhvaća sve proizvode o kojima je riječ.

24 Iz navedenog proizlazi da zakonodavac Zajednice nije prekoračio ograničenja svoje diskreocijske ovlasti u tom području. Argument temeljen na povredi načela proporcionalnosti stoga treba odbiti.

### **Diskriminatoryni karakter sustava pristojbe**

25 Schräder tvrdi da, zbog izuzeća predviđenih u drugom podstavku članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2040/86, kako je izmijenjena Uredbom br. 2572/86, sustav pristojbe diskriminira različite kategorije prerađivača i proizvođača žitarica te time krši drugi podstavak članka 40. stavka 3. Ugovora i opće načelo jednakosti.

26 S time u vezi dovoljno je istaknuti da je isti prigovor Sud razmatrao u presudi od 29. lipnja 1988. (Van Landschoot, C-300/86, Zb., str. 3443.). U toj presudi Sud je utvrdio da je drugi podstavak članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2040/86, kako je izmijenjena Uredbom br. 2572/86, nevaljan zbog toga što uzrokuje djelomičnu diskriminaciju između prerađivačâ žitarica te između proizvođačâ žitarica tako što od plaćanja pristojbe suodgovornosti izuzima prvi stupanj prerađe žitarica koji se obavlja na gospodarstvu proizvođača korištenjem strojeva tog gospodarstva, pod uvjetom da se prerađeni proizvod koristi na tom istom gospodarstvu, ali ne predviđa izuzeće za prvi stupanj prerađe koji se obavlja izvan gospodarstva proizvođača ili korištenjem strojeva koji nisu dio poljoprivredne opreme tog gospodarstva, čak i ako se prerađeni proizvod na tom gospodarstvu koristi. Sud je, međutim, istaknuo da je zakonodavac Zajednice dužan djelovati sukladno ovoj presudi poduzimanjem odgovarajućih mjera za uspostavljanje jednakosti gospodarskih subjekata te da nadležna tijela, u očekivanju novih propisa, moraju nastaviti primjenjivati izuzeće propisano odredbom koja je proglašena nevaljanom, proširujući ga na gospodarske subjekte koji su diskriminirani.

27 Iz svega navedenog slijedi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti kako slijedi:

- Drugi podstavak članka 1. stavka 2. Uredbe Komisije (EEZ) br. 2040/86 od 30. lipnja 1986., kako je izmijenjena Uredbom Komisije br. 2572/86 od 12. kolovoza 1986., nevaljan je zbog toga što izuzima od pristojbe suodgovornosti prvi stupanj prerađe žitarica koji se obavlja na gospodarstvu proizvođača korištenjem strojeva tog gospodarstva, pod uvjetom da se prerađeni proizvod koristi na tom istom gospodarstvu, ali ne predviđa izuzeće za prvi stupanj prerađe koji se obavlja izvan gospodarstva proizvođača ili korištenjem strojeva koji nisu dio poljoprivredne opreme tog gospodarstva, čak i ako se prerađeni proizvod koristi na tom gospodarstvu;
- zakonodavac Zajednice dužan je usvojiti odgovarajuće mjere za uspostavljanje jednakosti gospodarskih subjekata u pogledu režima spornog izuzeća;
- u međuvremenu, nadležna tijela moraju nastaviti primjenjivati izuzeće propisano predmetnom odredbom, proširujući ga na gospodarske subjekte koji su diskriminirani;
- u preostalom dijelu, razmatranje postavljenog pitanja nije utvrdilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Uredbe Vijeća br. 1579/86 od 23. svibnja 1986.

ili Uredbe Komisije br. 2040/86 od 30. lipnja 1986., kako je izmijenjena Uredbom Komisije br. 2572/86 od 12. kolovoza 1986.

## Troškovi

28 Troškovi Ujedinjene Kraljevine, Vijeća Europskih zajednica i Komisije Europskih zajednica, koji su podnijeli očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD (peto vijeće),

odlučujući o pitanju koje je rješenjem od 22. srpnja 1987. uputio Finanzgericht Düsseldorf (Finansijski sud u Düsseldorfu), odlučuje:

1. **Drugi podstavak članka 1. stavka 2. Uredbe Komisije (EEZ) br. 2040/86 od 30. lipnja 1986., kako je izmijenjena Uredbom Komisije br. 2572/86 od 12. kolovoza 1986., nevaljan je zbog toga što od plaćanja pristojbe suodgovornosti izuzima prvi stupanj prerade žitarica koji se obavlja na gospodarstvu proizvođača korištenjem strojeva tog gospodarstva, pod uvjetom da se preradeni proizvod koristi na tom istom gospodarstvu, ali ne predviđa izuzeće za prvi stupanj prerade koji se obavlja izvan gospodarstva proizvođača ili korištenjem strojeva koji nisu dio poljoprivredne opreme tog gospodarstva, čak i ako se preradeni proizvod koristi na tom gospodarstvu.**
2. **Zakonodavac Zajednice dužan je poduzeti odgovarajuće mjere za uspostavljanje jednakosti gospodarskih subjekata u pogledu režima spornog izuzeća.**
3. **Nadležna tijela moraju, u međuvremenu, nastaviti primjenjivati izuzeće propisano predmetnom odredbom, proširujući ga na gospodarske subjekte koji su diskriminirani.**
4. **U preostalom dijelu, razmatranje postavljenog pitanja nije utvrdilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Uredbe Vijeća br. 1579/86 od 23. svibnja 1986. ili Uredbe Komisije br. 2040/86 od 30. lipnja 1986., kako je izmijenjena Uredbom Komisije br. 2572/86 od 12. kolovoza 1986.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. srpnja 1989.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački