

PRESUDA SUDA

8. lipnja 1989.(*)

„Poljoprivreda – Različita količinska ograničenja interventnog otkupa za različite države članice – Ocjena valjanosti”

U predmetu 167/88,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je Sudu uputio Conseil d'État (Državno vijeće) Francuske Republike u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB), Pariz,

i

Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)

o valjanosti poljoprivrednih propisa Zajednice,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, T. F. O'Higgins i F. Grévisse (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida i M. Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: D. Louterman, glavna administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za AGPB, tužitelja u glavnom postupku, Nicole Coutrelis, *avocat*,
- za vladu Francuske Republike, Régis de Gouttes, u svojstvu agenta, tijekom pisanog postupka,
- za Vijeće Europskih zajednica, J. Delmoly, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, P. Hetsch, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 21. veljače 1989.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. svibnja 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 22. travnja 1988., koju je Sud zaprimio 13. lipnja 1988., Conseil d'État (Državno vijeće) Francuske Republike uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti poljoprivrednih propisa Zajednice.
- 2 To je pitanje bilo postavljeno u okviru tužbe koju je Association générale des producteurs de blé et autres céréales (u daljnjem tekstu: AGPB), sa sjedištem u Parizu, podnio pri Conseil d'État (Državno vijeće) radi poništenja odluke koju je donio Office interprofessionnel des céréales (u daljnjem tekstu: ONIC) o primjeni, na temelju poljoprivrednih propisa Zajednice, smanjenja od 88,23 % na količine obične pšenice koje francuski proizvođači nude agenciji za tržišne intervencije.
- 3 Člankom 8. stavkom 1. Uredbe Vijeća br. 2727/75 od 29. listopada 1975. o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica (SL L 281, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom br. 1143/76 od 17. svibnja 1976. (SL 130, str. 1.), predviđa se, kao prvo, mogućnost usvajanja konkretnih interventnih mjera u pogledu žitarica za koje postoji vjerojatnost da bi se u određenim regijama Zajednice agencijama za tržišne intervencije mogle nuditi u velikim količinama te, kao drugo, člankom 8. stavkom 2. dopušta se usvajanje posebnih interventnih mjera kako bi se podržao razvoj tržišta obične pšenice za proizvodnju kruha u odnosu na referentnu cijenu Zajednice.
- 4 Člankom 1. Uredbe Vijeća br. 1146/76 od 17. svibnja 1976. o pojedinačnim i posebnim interventnim mjerama za žitarice (SL L 130, str. 9.), koja je donesena u skladu s člankom 8. stavkom 3. gore navedene Uredbe br. 2727/75, predviđa se mogućnost donošenja pojedinačnih mjera ako u jednoj ili više regija Zajednice kretanje tržišnih cijena ukazuje na popuštanje ili inertnost, zbog čega, s obzirom na opseg žetve ili regionalne zalihe i njihov geografski položaj, agencije za tržišno natjecanje mogu imati obvezu otkupa velikih količina.
- 5 Na temelju članka 8. stavka 4. Uredbe br. 2727/75, Komisija je donijela Uredbu br. 1629/77 od 20. srpnja 1977. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene posebnih interventnih mjera za podupiranje razvoja tržišta obične pšenice za proizvodnju kruha (SL L 181, str. 26.).
- 6 Člankom 2. te uredbe određuju se mjerila na temelju kojih se mogu donijeti posebne mjere, a to su:
 - stanje i izgledi u pogledu raspoloživosti žitarica na tržištu Zajednice,
 - izgledi u vezi s uvozom žitarica i s izvozom obične pšenice, i
 - trend kretanja cijena obične pšenice za proizvodnju kruha na najreprezentativnijim tržištima Zajednice.

- 7 U skladu s člankom 3. iste uredbe, posebnim interventnim mjerama određuju se među ostalim kvaliteta i količina žitarica na koje se mjera odnosi, geografsko područje na koje se primjenjuje i, prema potrebi, trajanje njezine primjene.
- 8 Na temelju tih odredaba Komisija je donijela Uredbu br. 400/86 od 21. veljače 1986. o primjeni posebne interventne mjere za običnu pšenicu za proizvodnju kruha (SL L 45, str. 22.). U skladu s člankom 1. te uredbe, nacionalne agencije za tržišne intervencije trebale su po interventnoj cijeni za tržišnu godinu 1985./86., uvećanoj za 5 %, otkupiti ponuđene količine obične pšenice za proizvodnju kruha, do količina određenih za svaku državu članicu, to jest 1 000 000 tona za Saveznu Republiku Njemačku i 200 000 tona za Francusku. U skladu s člankom 3. stavkom 1. navedene uredbe, ako ukupna ponuđena količina premašuje predviđenu količinu, predmetne države članice bez odlaganja određuju postotak za koji se ponude smanjuju.
- 9 Budući da je ukupna količina koju su na temelju posebne interventne mjere predviđene Uredbom br. 400/86 ponudili francuski proizvođači bila 1 699 740 tona, ONIC je na temelju članka 3. Uredbe br. 400/86 bio obavezan odrediti postotak smanjenja od 88,23 % za sve ponude. S druge strane, količine ponuđene u Saveznoj Republici Njemačkoj navele su agenciju za tržišne intervencije te države da odredi postotak smanjenja od 2,55 %.
- 10 AGPB je podnio tužbu pred Conseil d'État (Državno vijeće) protiv odluke ONIC-a s obrazloženjem da posebna interventna mjera predviđena Uredbom br. 400/86 krši zabranu diskriminacije utvrđenu u članku 7. i članku 40. stavku 3. Ugovora o EEZ-u te da, ukoliko se smatra da je ta mjera u skladu s odredbama o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica, te odredbe također treba proglasiti nevaljanima na temelju iste zabrane. U svakom slučaju, Uredba br. 400/86 nije bila ispravno obrazložena.
- 11 Smatrajući da se u ovom sporu radi o ozbiljnom problemu, Conseil d'État (Državno vijeće) je odlučio prekinuti postupak dok Sud ne donese prethodnu odluku o sljedećem pitanju:
- „Krše li Uredba Komisije br. 400/86 od 21. veljače 1986., Uredba Vijeća br. 2727/75 od 29. listopada 1975., Uredba Vijeća br. 1146/76 od 17. svibnja 1976. i Uredba Komisije br. 1629/77 od 20. srpnja 1977. odredbe članka 7., članka 40. stavka 3. i članka 190. Ugovora o EEZ-u?”
- 12 Za opsežniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku spominju se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje Suda.
- 13 Iz obrazloženja na kojem se temelji zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da nacionalni sud u biti traži od Suda da donese odluku o valjanosti Uredbe br. 400/86 i, u mjeri u kojoj je potrebno za rješavanje ovog pitanja, o valjanosti članka 8. stavka 2. Uredbe br. 2727/75, kako je izmijenjena, članka 2. Uredbe br. 1146/76 i članka 3. Uredbe br. 1629/77, na kojima se, prema mišljenju AGPB-a, temelji Uredba br. 400/86.
- 14 Kako bi se nacionalnom sudu dao koristan odgovor, potrebno je odgovoriti na prethodno pitanje je li Komisija na temelju Uredbe br. 2727/75, kako je izmijenjena,

bila uistinu ovlaštena za donošenje posebnih interventnih mjera s različitim učincima u svakoj od predmetnih država članica.

Ovlasti Komisije

- 15 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda (vidjeti osobito presudu od 11. ožujka 1987., Rau i dr./Komisija, spojeni predmeti C-279, 280, 285 i 286/84, Zb., str. 1069.), provedbene ovlasti Komisije u okviru zajedničke poljoprivredne politike moraju se tumačiti široko. Budući da samo Komisija može pratiti kretanja na poljoprivrednom tržištu i brzo djelovati kada je to potrebno, Vijeće joj može dodijeliti široke diskrecijske ovlasti i ovlasti djelovanja u tom području i u tom se slučaju granice tih ovlasti moraju odrediti s obzirom na opće ciljeve zajedničke organizacije tržišta.
- 16 Ne čini se da je donošenje posebnih interventnih mjera s različitim učinkom, s obzirom na moguća različita kretanja cijena na tržištu obične pšenice za proizvodnju kruha u različitim državama članicama, neusklađeno s ciljem takvih mjera, to jest sa zaštitom tih cijena u odnosu na jedinstvenu referentnu cijenu Zajednice.
- 17 Iako je, kako je navedeno u trećoj uvodnoj izjavi Uredbe br. 1143/76, Uredbom br. 2727/75, kako je izmijenjena, ukinuta regionalizacija cijena obične pšenice i zamijenjena interventnim sustavom s jedinstvenom cijenom za Zajednicu, iz strukture njezinih odredaba ne proizlazi da Komisija više nema pravo usvajanja posebnih interventnih mjera s različitim učincima za svaku državu članicu.
- 18 Upravo suprotno, iz osme uvodne izjave Uredbe br. 1143/76 proizlazi da je Vijeće predvidjelo usvajanje kako pojedinačnih tako i posebnih interventnih mjera na temelju toga što bi specifične okolnosti u određenim regijama Zajednice mogle privremeno uzrokovati kretanje tržišnih cijena različito od onog uočenog u ostalim dijelovima Zajednice.
- 19 U tim se okolnostima ne može smatrati da se člankom 8. Uredbe br. 2727/75, kako je izmijenjena, Komisiji zabranjuje usvajanje posebnih mjera koje imaju različite učinke za svaku državu članicu, iako je takva mogućnost bila izrijeком predviđena samo u pogledu pojedinačnih mjera.
- 20 Osim toga, u tom bi slučaju Komisija imala obvezu usvajanja posebnih mjera koje se primjenjuju na cijelu Zajednicu te bi tako bila spriječena u prilagodbi mjera za zaštitu cijena specifičnim, stvarnim potrebama predmetnih nacionalnih tržišta, iako načelo proporcionalnosti zahtijeva da mjere koje donesu institucije Zajednice ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje željenog cilja.
- 21 Iz toga slijedi da je Komisija imala ovlast da u članku 3. Uredbe br. 1629/77 predvidi usvajanje posebnih mjera s različitim učincima u različitim geografskim područjima i, konkretno, da u Uredbi br. 400/86 usvoji posebnu mjeru kojom se predviđaju različita količinska ograničenja, a koja se pobija pred nacionalnim sudom.

Kršenje zabrane diskriminacije

- 22 Valja razmotriti krši li Uredba br. 2727/75, kako je izmijenjena, zabranu diskriminacije jer Komisiji dopušta usvajanje posebnih mjera koje se razlikuju od regije do regije.
- 23 Sud je već pojasnio (vidjeti osobito presudu od 17. lipnja 1987., Frico/Voedselvoorzienings In-en Verkoopbureau, spojeni predmeti C-424 i 425/85, Zb., str. 2755.) da zabrana diskriminacije iz drugog podstavka članka 40. stavka 3. Ugovora, kao specifičan izraz općeg načela jednakosti, ne sprječava da se usporedive situacije rješavaju različito kada je takvo postupanje objektivno opravdano.
- 24 Sud je posebno pojasnio (vidjeti presudu od 11. srpnja 1974., Union des minotiers de la Champagne/Francuska vlada, C-11/74, Zb., str. 877.) da sustav regionaliziranih interventnih cijena, različitih u različitim proizvodnim područjima, koji se koristio prije uvođenja sustava jedinstvene cijene Zajednice, nije bio diskriminacijski jer je bio utvrđen na temelju objektivnih mjerila svojstvenih zajedničkim pravilima tržišta.
- 25 Ne može se smatrati da Vijeće nije primijenilo objektivno mjerilo kada je na temelju Uredbe br. 2727/75, kako je izmijenjena, ovlastilo Komisiju za usvajanje posebnih interventnih mjera koje se razlikuju od regije do regije, u slučajevima kada postoji vjerojatnost da nacionalne tržišne cijene za običnu pšenicu za proizvodnju kruha više ne mogu pratiti uobičajena kretanja u odnosu na razinu referentne cijene Zajednice.
- 26 Iz toga slijedi da Uredba br. 2727/75, kako je izmijenjena, ne uključuje nikakvu diskriminaciju između proizvođača ili potrošača u smislu drugog podstavka članka 40. stavka 3. Ugovora niti bilo kakvu diskriminaciju na temelju državljanstva u smislu članka 7. Ugovora.
- 27 Osim toga, budući da se članak 2. navedene Uredbe Vijeća br. 1146/76 ne odnosi na mogućnost različitih učinaka posebnih interventnih mjera za svaku državu članicu, njegova se valjanost ne može dovesti u pitanje.
- 28 Valja također utvrditi je li Komisija povrijedila zabranu diskriminacije time što je u gore navedenoj Uredbi br. 400/86 odredila značajno različite kvote za Francusku i za Saveznu Republiku Njemačku u vezi s količinama obične pšenice za proizvodnju kruha koje otkupljuju agencije za tržišne intervencije.
- 29 Valja istaknuti da pri ocjeni složene gospodarske situacije Komisija ima široku diskrecijsku ovlast, a Sud se pri nadzoru zakonitosti izvršenja takve diskrecijske ovlasti mora ograničiti na ispitivanje sadržava li mjera čija se valjanost osporava, *inter alia*, očitu pogrešku u ocjeni (vidjeti presudu od 25. siječnja 1979., Racke/Hauptzollamt Mainz, C-98/78, Zb., str. 69.).
- 30 Nesporno je da je Komisija usvojila spornu mjeru uglavnom na temelju razlika u nacionalnim tržišnim cijenama i u prodaji obične pšenice za proizvodnju kruha, posebno uočenih između francuskog i njemačkog tržišta tijekom nekoliko mjeseci prije usvajanja mjere. Tijekom postupka nije bilo osporavano da je mogućnost prodaje obične pšenice za proizvodnju kruha na francuskom tržištu bila veća od one zapažene na njemačkom tržištu.

- 31 Osim toga, unatoč maloj razlici između cijena na njemačkom i francuskom tržištu, Komisija očito nije precijenila tu razliku pri raspodjeli količina koje otkupljuju agencije za tržišne intervencije. Također je važno istaknuti da je Komisija tvrdila, a da joj nitko nije proturječio, da su u siječnju 1986. francuska tijela izrazila namjeru da stave na raspolaganje dio zalihe obične pšenice za proizvodnju kruha koju je držala agencija za tržišne intervencije, tako da je Komisija mogla, ne čineći pritom očitu pogrešku, smatrati da je potreba za cjenovnom potporom veća na njemačkom nego na francuskom tržištu.
- 32 Konačno, pad francuske tržišne cijene i povećanje njemačke tržišne cijene nakon donošenja sporne mjere te značajna razlika između postotaka obične pšenice za proizvodnju kruha, koje su otkupile agencije za tržišne intervencije na francuskom i na njemačkom tržištu, nisu sami po sebi dovoljni kako bi se opravdao zaključak da je sporna mjera nevaljana, uzimajući u obzir složenu prirodu ekonomskih predviđanja koja su bila uključena u tu mjeru.
- 33 U tim okolnostima, različito postupanje utvrđeno predmetnim propisima ne predstavlja diskriminaciju između proizvođača Zajednice u smislu drugog podstavka članka 40. stavka 3. Ugovora niti diskriminaciju na temelju državljanstva u smislu članka 7. Ugovora.

Obrazloženje na kojem se temelji Uredba br. 400/86

- 34 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, koja je potvrđena posebno presudom od 22. siječnja 1986. (Eridania/Cassa Conguaglio Zuccheri, C-250/84, Zb., str. 117.), obrazloženje koje se zahtijeva člankom 190. Ugovora mora biti primjereno prirodi predmetne mjere. Njime se mora jasno i nedvosmisleno pokazati obrazloženje tijela Zajednice koje donosi spornu mjeru, kako bi zainteresirane osobe bile informirane o opravdanosti usvojene mjere i kako bi se Sudu omogućilo izvršavanje sudskog nadzora. Međutim, od obrazloženja propisa ne može se zahtijevati da specificira različite činjenične ili pravne elemente, ponekad vrlo brojne i složene, koji su predmet propisa, budući da spadaju u sustavni okvir cjeline čiji su dio.
- 35 Uredba br. 400/86, koja je dio normativnog konteksta zajedničke organizacije tržišta žitarica, ispunjava zahtjeve obrazloženja koje zahtijeva Sud, jer jasno navodi ocjenu Komisije o stanju na tržištu te osnovne kriterije te ocjene – razinu tržišnih cijena i mogućnosti prodaje – koji su uzeti u obzir pri određivanju različitih količinskih ograničenja za otkup.
- 36 Zbog svih tih razloga, na prethodno pitanje valja odgovoriti da njegovo razmatranje nije otkrilo elemente koji bi utjecali na valjanost propisa koje je razmatrao nacionalni sud.

Troškovi

- 37 Troškovi nastali za francusku vladu, Vijeće i Komisiju Europskih zajednica, koji su Sudu podnijeli svoja očitovanja, 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,

kao odgovor na pitanje koje mu je Conseil d'État (Državno vijeće) Francuske Republike uputio odlukom od 22. travnja 1988., odlučuje:

Razmatranje pitanja koje je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) Francuske Republike nije otkrilo elemente koji bi utjecali na valjanost propisa koje je razmatrao nacionalni sud.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 8. lipnja 1989.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD