PRESUDA SUDA

10. srpnja 1990.(*)

„Poljoprivreda – Zajednička organizacija tržišta vina – Nacionalne mjere prisile"

U predmetu C-217/88,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa Peter Karpenstein, pravni savjetnik Komisije, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu pri uredu Georgiosa Kremlisa, Wagner Centre, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupa Martin Seidel, *Ministerialrat* iz Saveznog ministarstva gospodarstva, u svojstvu agenta, uz asistenciju Jochima Sedemunda, *Rechtsanwalt*, Köln, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu pri Veleposlanstvu Savezne Republike Njemačke, 20-22 avenue Émile-Reuter,

tuženika,

povodom zahtjeva za utvrđenje da je svojim trajnim odbijanjem da mjere za obveznu destilaciju stolnog vina, u slučaju kada im se dotične osobe protive, provede primjenom nacionalnih mjera prisile, Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u i članka 79. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 822/87 od 16. ožujka 1987. o zajedničkoj organizaciji tržišta vina (SL L 84, str. 1.),

SUD,

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

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs ,

tajnik: D. Louterman, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja stranaka na raspravi održanoj 21. ožujka 1990., na kojoj je Saveznu Republiku Njemačku zastupao Dietmar Knopp, *Rechtsanwalt*, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. svibnja 1990.,

RADNI PRIJEVOD

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevom podnesenim u tajništvu Suda 2. kolovoza 1988., Komisija Europskih zajednica podnijela je tužbu na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u za utvrđenje da je Savezna Republika Njemačka, svojim trajnim odbijanjem da mjere za obveznu destilaciju stolnog vina, u slučaju kada im se dotične osobe protive, provede primjenom nacionalnih mjera prisile, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u i članka 79. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 822/87 od 16. ožujka 1987. o zajedničkoj organizaciji tržišta vina (SL L 84, str. 1.).

2 Na temelju članka 41. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 337/79 od 5. veljače 1979. o zajedničkoj organizaciji tržišta vina (SL L 54, str. 1.), kako je izmijenjena, posebno, Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2144/82 od 27. srpnja 1982. (SL L 227, str. 1.) i Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1208/84 od 27. travnja 1984. (SL L 115, str. 77.) (dalje u tekstu: Uredba br. 337/79), odluku o obveznoj destilaciji stolnog vina treba donijeti „kadgod podaci iz projekcije za određenu vinogradarsku godinu pokazuju da su raspoložive količine stolnog vina utvrđene na početku vinogradarske godine, tijekom više od pet mjeseci veće od uobičajene upotrebe za tu vinogradarsku godinu" [neslužbeni prijevod]. Na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe br. 337/79, proizvođači koji podliježu obvezi isporučivanja stolnog vina za destilaciju moraju se pridržavati te obveze kako bi imali pravo na korištenje različitih interventnih mjera predviđenih u glavi I. Uredbe br. 337/79. Nadalje, prvom rečenicom članka 64. stavka 1. Uredbe br. 337/79 predviđa se da „države članice poduzimaju sve nužne mjere kako bi osigurale usklađenost s odredbama Zajednice u sektoru vina" [neslužbeni prijevod]. Ta se odredba ponavlja u prvoj rečenici članka 79. stavka 1. gore navedene Uredbe br. 822/87, u kojoj su, *inter alia,* kodificirane sve izmjene Uredbe br. 337/79 donesene prije 16. ožujka 1987.

3 U skladu s Uredbom (EEZ) br. 148/85 od 18. siječnja 1985. o početku destilacije predviđene u članku 41. Uredbe br. 337/79 za vinogradarsku godinu 1984./85. (SL L 16, str. 32.), Komisija je naložila destilaciju 12.000.000 hl stolnog vina, od čega su 68. 322 hl trebali destilirati proizvođači s poslovnim nastanom u Saveznoj Republici Njemačkoj.

4 Nakon što je Uredba br. 148/85 stupila na snagu, njemačka tijela su izdala 614 obavijesti kojima su predmetni proizvođači bili obaviješteni o količinama stolnog vina koje moraju destilirati. Na 506 tih obavijesti uložene su žalbe s obrazloženjem da su odredbe Zajednice u vezi s obveznom destilacijom rezultirale diskriminacijom između proizvođača.

5 Na temelju njemačkog prava, žalba protiv upravne odluke ima u načelu suspenzivni učinak. Međutim, u određenim okolnostima, upravna tijela mogu naložiti trenutačnu provedbu odluke protiv koje je uložena žalba. Ona tada mogu upotrijebiti mjere prisile kako bi osigurala provedbu predmetne odluke. Međutim, zainteresirane osobe mogu

RADNI PRIJEVOD

protiv odluke kojom se nalaže trenutačna provedba upravne odluke podnijeti tužbu sudu. U tom slučaju sudovi mogu ponovno suspendirati provedbu upravne odluke.

6 Njemačka tijela odlučila su da ne naložе trenutačnu provedbu 506 obavijesti protiv kojih je bio podnesen prigovor. Kao rezultat te odluke, od ukupno 68.322 hl stolnog vina koje su trebali destilirati proizvođači s poslovnim nastanom u Saveznoj Republici Njemačkoj, bilo je uistinu destilirano samo 9140 hl.

7 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju ili razmatraju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

Dopuštenost

8 Tužba Komisije ne odnosi se samo na odluku Savezne Republike Njemačke da ne naloži trenutačnu provedbu obavijesti kojima se nalaže obvezna destilacija tijekom vinogradarske godine 1984./85. i ne upotrijebi mjere prisile predviđene njemačkim pravom protiv onih proizvođača koji su odbili isporučiti stolno vino za obveznu destilaciju, nego također i na namjeru koju je Savezna Republika Njemačka izrazila u svom odgovoru na obrazloženo mišljenje, da će jednako postupiti i ako se isporuka stolnog vina za destilaciju bude od proizvođača s poslovnim nastanom u Saveznoj Republici Njemačkoj zahtijevala u budućnosti.

9 Savezna Republika Njemačka smatra tužbu dopuštenom samo u dijelu u kojem se ona odnosi na njezin postupak u vinogradarskoj godini 1984./85.

10 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda (vidjeti osobito presudu od 14. srpnja 1988., Komisija/Belgija, C-298/86, Zb., str. 4343., t. 10.), tužba podnesena na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u može se temeljiti samo na argumentima i podnescima koji su već navedeni u obrazloženom mišljenju.

11 Iz obrazloženog mišljenja izdanog 18. siječnja 1988. proizlazi da je jedina povreda obveze za koju je Komisija tada optuživala Saveznu Republiku Njemačku bilo njezino postupanje tijekom vinogradarske godine 1984./85. Dakle, u tužbi se ne može razmatrati pitanje je li Savezna Republika Njemačka, najavljivanjem svoje namjere da u budućnosti postupi jednako kao što je postupila tijekom vinogradarske godine 1984./85., povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u i prve rečenice članka 79. stavka 1. Uredbe br. 822/87.

12 Stoga je tužba dopuštena samo u dijelu u kojem se zahtijeva da se utvrdi da je Savezna Republika Njemačka, svojom odlukom da ne naloži trenutačnu provedbu obavijesti o destilaciji tijekom vinogradarske godine 1984./85. i ne primijeni mjere prisile predviđene njemačkim pravom protiv onih proizvođača koji su odbili dostaviti stolno vino za obveznu destilaciju, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u i članka 64. stavka 1. Uredbe br. 337/79.

Meritum

RADNI PRIJEVOD

13 Savezna Republika Njemačka tvrdi, kao prvo, da se pravom Zajednice od država članica ne zahtijeva donošenje nacionalnih mjera prisile za osiguranje provedbe mjera obvezne destilacije.

14 U vezi s tim valja napomenuti da, iako se člankom 64. stavkom 1. Uredbe br. 337/79 od država članica ne zahtijeva izrijekom donošenje nacionalnih mjera prisile, takva obveza jasno proizlazi iz dužnosti koja se tom odredbom izriče državama članicama da „poduzmu sve nužne mjere kako bi se osigurala usklađenost s odredbama Zajednice u sektoru vina", bez obzira na to jesu li takve mjere već predviđene nacionalnim pravom ili ih u njega tek treba uključiti.

15 Savezna Republika Njemačka prije svega prigovara da članak 64. stavak 1. Uredbe br. 337/79 nije dovoljno jasna i precizna pravna osnova za donošenje nacionalnih mjera prisile.

16 Taj se argument ne može prihvatiti. Zahtijevajući od država članica da „poduzmu sve nužne mjere kako bi se osigurala usklađenost s odredbama Zajednice u sektoru vina", člankom 64. stavkom 1. Uredbe br. 337/79 zahtijeva se da države članice u svojem nacionalnom pravu donesu sve zakonodavne, regulatorne ili pojedinačne mjere nužne za učinkovitu provedbu obvezne destilacije.

17 Savezna Republika Njemačka također prigovara da su mjere prisile u okviru nacionalnog prava isključene zbog same činjenice da se člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 337/79 predviđa posebna sankcija Zajednice u slučaju neispunjavanja obveze destilacije.

18 Ovaj se argument također mora odbiti. Naime, proizvođači koji podliježu obvezama iz članka 39. i, u nekim slučajevima, iz članaka 40. i 41., to jest mjerama obvezne destilacije, imaju pravo na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe br. 337/79 koristiti interventne mjere predviđene u glavi I., pod uvjetom da su tijekom referentnog razdoblja koje treba utvrditi ispunili gore navedene obveze. Dakle, ova odredba ne predstavlja sankciju, nego se u njoj samo navodi uvjet pod kojim se mogu koristiti određene interventne mjere predviđene u toj glavi Uredbe br. 337/79.

19 Čak i kad bi člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 337/79 uistinu bila uvedena posebna sankcija, kako to tvrdi Savezna Republika Njemačka, ipak se ne može pretpostaviti da je zakonodavac Zajednice, donošenjem te odredbe namjeravao isključiti primjenu nacionalnih mjera prisile za osiguravanje provedbe obvezne destilacije.

20 Stoga se argumenti na koje se u ovom pogledu poziva Savezna Republika Njemačka moraju odbiti.

21 Drugo, Savezna Republika Njemačka tvrdi da je, na temelju članka 64. stavka 2. Uredbe br. 337/79, prema kojem „Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, donosi mjere za osiguravanje ujednačene primjene odredaba Zajednice u sektoru vina, posebno u pogledu nadzora" [neslužbeni prijevod], na Vijeću, a ne na državama članicama, donošenje mjera nužnih za osiguravanje učinkovite provedbe mjera obvezne destilacije.

RADNI PRIJEVOD

22 Taj se argument ne može prihvatiti. Prije svega valja napomenuti da u stavcima 1. i 2. članka 64. ne postoji ništa što bi pokazivalo da je donošenje mjera iz članka 64. stavka 2. od strane Vijeća preduvjet za to da države članice provedu obvezu iz članka 64. stavka 1.

23 A i inače, ciljevi ovih dviju odredaba su različiti. Namjena članka 64. stavka 2. je standardiziranje uvjeta za primjenu odredaba Zajednice u sektoru vina, dok je članak 64. stavak 1. namijenjen za osiguravanje trenutačnog poštovanja tih odredaba nametanjem obveze državama članicama da poduzmu sve nužne mjere s tim ciljem. Taj se cilj ne bi mogao postići, a obveza nametnuta državama članicama izgubila bi svrhu kada bi ispunjavanje te obveze bilo podređeno uvjetu prethodnog postizanja cilja članka 64. stavka 2.

24 Treće, Savezna Republika Njemačka tvrdi da je na državama članicama da utvrde koje su najprimjerenije mjere za osiguravanje poštovanja odredaba Zajednice te da na temelju njemačkog prava u ovom slučaju postoje ozbiljni prigovori protiv donošenja odluke kojom se nalaže trenutačna provedba obavijesti o destilaciji.

25 Ovaj se argument također mora odbiti. Cilj mjera obvezne destilacije može se postići samo ako se one provode tijekom određenog razdoblja, koje je u ovom slučaju bilo određeno člankom 10. Uredbe Komisije (EEZ) br. 147/85 od 18. siječnja 1985.o utvrđivanju detaljnih provedbenih pravila za destilaciju iz članka 41. Uredbe br. 337/79 za vinogradarsku godinu 1984./85. (SL L 16, str. 25.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EEZ) br. 953/85 od 10. travnja 1985. (SL L 102, str. 19.). Stoga je u skladu s člankom 64. stavkom 1., na državama članicama da osiguraju da predmetni proizvođači obave destilaciju u utvrđenom roku, poduzimanjem svih nužnih mjera s tim ciljem. Kako su proizvođači s poslovnim nastanom u Saveznoj Republici Njemačkoj, pozivajući se na pravno sredstvo predviđeno njemačkim pravom, postigli suspenziju provedbe obavijesti o obveznoj destilaciji, na njemačkim tijelima je da tu suspenziju prekinu na način da nalože trenutačnu provedbu obavijesti.

26 U tom pogledu Savezna Republika Njemačka smatra da uvjeti utvrđeni njemačkim pravom za donošenje takve odluke nisu bili ispunjeni. Čak i kada bismo pretpostavili da je ovo stajalište točno, njime se ne može opravdati to što Savezna Republika Njemačka nije ispunila obvezu koju ima na temelju prava Zajednice. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, država članica se na odredbe, prakse ili okolnosti koje postoje u njezinom pravnom sustavu ne može pozivati kako bi opravdala nepoštovanje svojih obveza na temelju prava Zajednice (vidjeti osobito presudu od 21. veljače 1990., Komisija/Belgija, C-74/89, Zb., str. I.-491.).

27 Četvrto, Savezna Republika Njemačka smatra da odluka kojom se nalaže trenutačna provedba obavijesti, u ovom slučaju nije primjerena jer bi protiv takve odluke vjerojatno bile uložene tužbe pred njemačkim sudovima, a ti bi sudovi najvjerojatnije suspendirali primjenu takve odluke zbog postojanja ozbiljnih sumnji u valjanost zakonodavstva Zajednice o obveznoj destilaciji.

28 Ova argumentacija nije relevantna. Prvo, Savezna Republika Njemačka se ustvari ne može pozivati na mogući ili vjerojatan stav njemačkih sudova kako bi opravdala svoj propust. Drugo, prethodni postupak na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u omogućavao je tim sudovima, prema potrebi na prijedlog njemačkih upravnih tijela

RADNI PREVOD

koja su bila stranke u postupku, da Sudu upute pitanja o valjanosti zakonodavstva Zajednice u vezi s obveznom destilacijom.

29 Peto, Savezna Republika Njemačka navodi da odluka o nalaganju trenutačne provedbe obavijesti o destilaciji uključuje troškove koji nisu ni na koji način razmjerni količini vina koje se treba destilirati i učinku koji bi ta destilacija imala na razinu cijena.

30 Ovaj se argument ne može prihvatiti. Iz članka 41. stavaka 1. i 7. Uredbe br. 337/79, kao i iz članka 4. Uredbe br. 147/85, jasno je da je zakonodavac Zajednice namjeravao iscrpno utvrditi uvjete na temelju kojih se proizvođači stolnog vina izuzimaju od obvezne destilacije, kako primjena mjera obvezne destilacije ne bi uključivala upravne troškove koji su nerazmjerni očekivanim kvantitativnim rezultatima. Međutim, u ovom se predmetu ne osporava da proizvođači s poslovnim nastanom u Saveznoj Republici Njemačkoj nisu ispunili te uvjete.

31 Šesto, Savezna Republika Njemačka navodi da odluka kojom se nalaže trenutačna provedba obavijesti o obveznoj destilaciji nije imala smisla jer je u vrijeme slanja tih obavijesti količina stolnog vina koju su na raspolaganje stavili njemački proizvođači bila ograničena te je bilo teško predvidjeti kakva će biti kupovina vina od proizvođača s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.

32 Ovaj se argument može prihvatiti samo ako se dokaže da je na dan koji je člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 147/85 određen za izdavanje obavijesti, provedba mjera obvezne destilacije na temelju relevantnih odredaba Zajednice koju su trebali obaviti proizvođači s poslovnim nastanom u Saveznoj Republici Njemačkoj, bila apsolutno nemoguća. U vezi s tim, iz članka 10. stavaka 2. i 4. Uredbe br. 147/85 jasno je da, podložno obavljanju određenih inspekcijskih formalnosti, obvezu dostavljanja stolnog vina za destilaciju može izvršiti, *inter alios*, proizvođač s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, a ne u državi članici proizvođača koji podliježe obvezi. Iako je njemačka vlada navela da bi provedba mjera obvezne destilacije u skladu s tim postupkom uzrokovala poteškoće u praksi, ona nipošto nije uspjela dokazati da je takva provedba bila apsolutno nemoguća.

33 Treba dodati da kada država članica pri provedbi uredbe Komisije naiđe na nepredvidive poteškoće koje joj apsolutno onemogućavaju ispunjavanje obveza nametnutih tom uredbom, ona o tim problemima mora obavijestiti Komisiju i predložiti joj odgovarajuća rješenja. U takvom slučaju Komisija i država članica dužne su, na temelju uzajamnih obveza lojalne suradnje koje su određene, posebno, člankom 5. Ugovora o EEZ-u, surađivati u dobroj vjeri kako bi se te poteškoće prevladale uz potpuno poštovanje odredaba Ugovora. U ovom predmetu, osim činjenice da navedene poteškoće nisu bile takve da bi zbog njih provedba bila apsolutno nemoguća, Savezna Republika Njemačka nije Komisiji predložila odgovarajuće rješenje za poteškoće na koje je naišla, nego je jednostrano odlučila ne nastaviti provedbu mjera obvezne destilacije. Takav postupak predstavlja kršenje gore navedene obveze suradnje.

34 Stoga treba zaključiti da je Savezna Republika Njemačka, odlučivši da ne naloži trenutačnu provedbu obavijesti o obveznoj destilaciji tijekom vinogradarske godine 1984./85. i suzdržavši se od upotrebe mjera prisile predviđenih njemačkim pravom

RADNI PRIJEVOD

protiv proizvođača koji su odbili isporučiti stolno vino za obveznu destilaciju, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u i članka 64. stavka 1. Uredbe br. 337/79.

Troškovi

35 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da tuženik nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Odlučivši da ne naloži trenutačnu provedbu obavijesti o obveznoj destilaciji tijekom vinogradarske godine 1984./85. i suzdržavši se od upotrebe mjera prisile predviđenih njemačkim pravom protiv proizvođača koji su odbili isporučiti stolno vino za obveznu destilaciju, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u i članka 64. stavka 1. Uredbe br. 337/79 od 5. veljače 1979. o zajedničkoj organizaciji tržišta vina.

2. Tužba se u preostalom dijelu odbija.

3. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 10. srpnja 1990.

[Potpisi]

---

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD