

PRESUDA SUDA

2. lipnja 1976.

U spojenim predmetima C-56/74 do C-60/74,

KURT KAMPFFMEYER MUHLENVEREINIGUNG KG, Hamburg,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WILHELM WERHAHN HANSAMUHLE, Neuss na Rajni,

LUDWIGSHAFENER WALZMUHLE ERLING KG, Ludwigshafen na Rajni,

HEINRICH AUER MUHLENWERKE KGAA, Köln,

PFALZISCHE MUHLENWERKE GMBH, Mannheim,

koje zastupaju odvjetnici Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röhl, Festge, Horst Heemann, iz Hamburga s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Féliciena Jansena, sudskog ovršitelja, 21, rue Aldringen,

tužitelji,

protiv

KOMISIJE EUROPSKE ZAJEDNICE, koju zastupaju njezine institucije

1. Vijeće Europskih zajednica u Bruxellesu, koje zastupa profesor Daniel Vignes, direktor pravne službe Vijeća, u svojstvu agenta, uz asistenciju Bernharda Schloha, pravnog savjetnika u pravnoj službi Vijeća, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod J. N. van den Houtena, direktora pravne službe Europske investicijske banke, 2, place de Metz,

i

2. Komisija Europskih zajednica u Bruxellesu, koju zastupa njezin pravni savjetnik Peter Gilsdorf, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Marija Cervina, pravnog savjetnika Komisije Europskih zajednica, zgrada CFL, place de la Gare,

tuženika,

povodom zahtjeva za naknadu štete na temelju članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, H. Kutscher i A. O'Keeffe, predsjednici vijeća, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen i A. J. Mackenzie Stuart, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Reischl,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužbama podnesenima u srpnju 1974. tužitelji su zahtijevali utvrđenje obveze Komisije da im nadoknadi štetu koju su tijekom tržišne godine žitarica 1974. - 1975. pretrpjeli zbog reguliranja, u području durum pšenice, cijena i potpora u uredbama Vijeća br. 1126/74, 1128/74, 1427/74 i 1524/74 od 29. travnja 1974., 4. i 17. lipnja 1974. (SL L 128, str. 14. i 17., L 151, str. 1. i L 164, str. 6.).
- 2 Podnescima koje su 1. listopada 1974. podnijeli Vijeće i Komisija, tuženici, istaknuli su, u skladu s člankom 91. Poslovnika, prigovor nedopuštenosti navedenih tužbi.

Tuženici osobito ističu da tužbe podnesene prije početka tržišne godine žitarica 1974. - 1975. predstavljaju tužbu radi utvrđenja ili deklaratornu presudu (*Feststellungsklage*) radi utvrđenja odgovornosti Zajednice za eventualne štete.

Tužba za utvrđivanje odgovornosti priznaje se u pravu Zajednice samo za naknadu trenutačno nastale štete, tako da ako tužba za naknadu štete ima za cilj samo proglašenje nezakonitosti propisa Zajednice, tužba je preuranjena.
- 3 U svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti tužitelji su pobliže objasnili svoje prvotne tužbene zahtjeve i zatražili, osim zahtijevanog utvrđenja, da se Zajednici naloži da im plati točno određene iznose koji predstavljaju štetu koju je svatko od njih pretrpio od početka, koji se u međuvremenu dogodio, tržišne godine 1974. - 1975.
- 4 Vijeće i Komisija prigovorili su da ta izmjena tužbenih zahtjeva predstavlja izmjenu tužbe koja je zabranjena člankom 42. Poslovnika.

Usto, tužbeni zahtjevi u mjeri u kojoj se odnose na isplatu točno određenih iznosa za naknadu štete, nedostatan su obrazloženi.

Dopuštenost

- 5 Rješenjem od 20. studenoga 1974. Sud je odlučio spojiti odlučivanje o nedopuštenosti s odlučivanjem o meritumu. Stoga kao prvo valja razmotriti dopuštenost tužbi.
- 6 Članak 215. Ugovora o EEZ-u ne sprječava pokretanje postupka pred Sudom kako bi se utvrdila odgovornost Zajednice za neminovne štete koje se mogu predvidjeti s dovoljno sigurnosti, čak ako se opseg štete još uvijek ne može precizno procijeniti.

Naime, radi sprječavanja još većih šteta, može se pokazati potrebnim pokrenuti postupak pred Sudom čim je uzrok štete izvjestan.

Tu tvrdnju potvrđuju propisi na snazi u pravnim sustavima država članica od kojih većina, ako ne i sve, dopuštaju tužbu za naknadu štete koja se zasniva na budućoj, ali dostatno izvjesnoj šteti.

- 7 Što se tiče tvrdnje tuženikâ da za tužitelje štetan učinak propisa donesenoga za tržišnu godinu 1974. - 1975. ne može biti izvjestan već zbog sâme činjenice da je razinu cijena uzetu u obzir za zajedničko tržište uvelike prekoračila svjetska razina cijena, tužitelji su se mogli osloniti, prvo, na presudu od 13. studenoga 1973. donesenu između istih stranaka u predmetima C-63/72 do C-69/72 (Zb. 1973., str. 1229.) iz koje proizlazi da im je propis Zajednice za tržišnu godinu žitarica 1971. - 1972., u biti jednak kao i za 1974. - 1975., mogao nanijeti štetu a da to ipak ne dovede do odgovornosti Zajednice i, drugo, na vlastito predviđanje, koje se zapravo ostvarilo na početku 1975. godine, da će svjetska cijena za durum pšenicu prije kraja tržišne godine pasti ispod razine cijena Zajednice.
- 8 U tim okolnostima, tužitelji su s pravom, nakon objave dotičnog propisa i prije njegove provedbe, Sudu mogli uputiti pitanje je li i u kojoj mjeri taj propis bio takve prirode da ih stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na njihove francuske konkurente i, ako je odgovor potvrđan, protivili li se stoga taj propis načelu jednakog postupanja.

Budući da je šteta koja je mogla proizaći iz činjeničnog i pravnog stanja bila neminovna, tužitelji su mogli zadržati pravo utvrđivanja iznosa štete koji će Zajednica eventualno morati nadoknaditi i trenutačno se ograničiti na zahtijevanje utvrđivanja odgovornosti Zajednice.

Iz toga proizlazi da se naknadni tužbeni zahtjevi tužiteljâ kojima se od Zajednice zahtijeva da im plati određene iznose koji su kasnije izmijenjeni, ne mogu smatrati izmjenom tužbe ili novim tužbenim razlozima.

Pitanje jesu li zatraženi iznosi dostatno obrazloženi odnosi se na procjenu štete i stoga se ne odnosi na dopuštenost već na meritum predmeta.

- 9 Stoga prigovor nedopuštenosti valja odbiti.

Meritum

- 10 Uredba Vijeća br. 120/67/EEZ od 13. lipnja 1967. o organizaciji zajedničkog tržišta žitarica predviđa utvrđivanje zajamčene minimalne cijene durum pšenice kako bi se na zajedničkom tržištu potakao uzgoj ove žitarice čija je proizvodnja, u odnosu na onu obične pšenice, očito nedovoljna.

Sukladno članku 10. te uredbe, „kada je za durum pšenicu interventna cijena [...] niža od zajamčene minimalne cijene, za proizvodnju te žitarice dodjeljuje se potpora”, a ta je potpora jednaka razlici između dviju cijena.

- 11 Zbog te potpore proizvodnja durum pšenice značajno se povećala u određenim regijama gdje je njezin uzgoj moguć, osobito u Beauceu, na jugu Francuske te na jugu Italije, tako da su potrebe francuske i talijanske mlinarske industrije u velikoj mjeri zadovoljene.

Nasuprot tomu, njemački proizvođači brašna i oni iz zemalja Beneluxa morali su nastaviti opskrbljivati se žitom na tradicionalan način, tj. uvozom iz trećih zemalja.

Nesporno je da je tijekom tržišnih godina koje su prethodile tržišnoj godini 1974. - 1975. ta situacija stavila u nepovoljan položaj njemačke proizvođače brašna, takve kao što su tužitelji, zato što su njihovi francuski konkurenti durum pšenicu mogli kupovati na domaćem tržištu i po cijenama koje su bile blizu interventnoj cijeni donesenoj za tržišnu godinu žitarica, dok su oni sâmi morali kupovati proizvod po cijenama koje je određivao cjenovni prag, a iz Zajednice su durum pšenicu mogli kupovati samo u malim količinama.

- 12 Zbog načina na koji su institucije primijenile i provele odredbe Uredbe br. 120/67 tužitelji smatraju da su Vijeće i Komisija odgovorni za štetu koju im je prouzročila opisana situacija.

Svjesne toga da su odredbe donesene u provedbi ove uredbe mogle barem pogoršati nedostatke ove situacije, te su institucije trebale ili smanjiti predviđene potpore i tako ukloniti utjecaj koji bi one imale na razinu cijena za durum pšenicu požetu u Francuskoj ili, snižavanjem cjenovnog praga, kompenzirati učinak tog utjecaja tako da cjenovni prag bude blizu interventnoj cijeni.

Ako se nijedna od ovih mjera nije smatrala mogućom, te su institucije trebale potražiti druge načine kako bi se ublažio nepovoljan položaj njemačkih proizvođača brašna i onih iz zemalja Beneluxa.

Svojim potpunim nedjelovanjem institucije su povrijedile ne samo članak 39. stavak 1. točku (c) sukladno kojoj zajednička poljoprivredna politika ima za cilj, između ostalog, stabilizirati tržišta, nego i osnovno načelo jednakog postupanja prema partnerima unutar zajedničkog tržišta utvrđeno u članku 40. stavku 3. Ugovora o EEZ-u.

- 13 Budući da je riječ o zakonodavnoj aktivnosti koja podrazumijeva odabir ekonomske politike, Komisija je, u skladu s člankom 215. drugim stavkom Ugovora o EEZ-u, za štetu koju su pojedinci pretrpjeli zbog te aktivnosti odgovorna samo zbog dovoljno ozbiljne povrede višeg pravnog pravila koje štiti pojedince.

Uspostavom sustava potpora koji omogućuje poticanje proizvodnje durum pšenice u Zajednici, ostvarivali su se različiti ciljevi iz članka 39. Ugovora o EEZ-u, osobito jamstvo osiguranja dostupnosti opskrbe na zajedničkom tržištu i stabilnost tržišta, tako što se poticao uzgoj durum pšenice, koji je nedovoljan u odnosu na prekomjeran uzgoj obične pšenice.

Pojam stabiliziranja tržišta svakako ne treba obuhvaćati održavanje situacija koje su postojale u prethodnim tržišnim uvjetima.

Time što su u odnosu na postojeće situacije privremeno dale prednost određenim ciljevima članka 39. Ugovora o EEZ-u, institucije nisu povrijedile navedene odredbe Ugovora o EEZ-u već su, nasuprot tomu, na zadovoljavajući način izvršile svoje ovlasti u okviru zajedničke poljoprivredne politike koja je uostalom doprinijela značajnom povećanju uzgoja durum pšenice na domaćem tržištu.

- 14 Međutim, valja ispitati je li uredba Vijeća, kako to tvrde tužitelji, uspostavom takve politike potpore njemačke proizvođače brašna neopravdano stavila u nepovoljan položaj u odnosu na njihove francuske konkurente.
- 15 U tržišnim godinama koje su prethodile tržišnoj godini 1974. - 1975. durum pšenica požeta u Francuskoj prodavala se po cijenama koje su stalno bile blizu interventnoj cijeni i nikada se nisu približile cijeni uvezene durum pšenice.

Zbog te okolnosti može se napomenuti da je sporan propis bio korisniji kupcima durum pšenice, tj. uglavnom francuskim proizvođačima brašna nego što je to bio sânim uzgajivačima.

Ova situacija koju su u postupku o spojenim predmetima C-63/72 do C-68/72 i u ovom postupku utvrdile i priznale institucije tuženice trebala bi ih potaknuti da ponovno razmotre, ako ne sustav potpora, onda barem njihovu razinu.

Činjenica da tu situaciju Vijeće nije popravilo mogla je dovesti u pitanje njezinu spojivost s člancima 39. i 40. Ugovora o EEZ-u ako su tržišni uvjeti ostali nepromijenjeni.

- 16 Međutim, od jeseni 1973. svjetske cijene durum pšenice povećale su se, što ih je dovelo iznad razine indikativnih cijena i cjenovnog praga Zajednice, a to se povećanje, uz određeno zakašnjenje, odrazilo na cijene durum pšenice u Zajednici.

Zbog takvog kretanja cijena Vijeće je, na prijedlog Komisije, za tržišnu godinu 1974. - 1975. u odnosu na prethodnu godinu za oko 40 obračunskih jedinica povećalo interventnu cijenu, indikativnu cijenu, cjenovni prag i minimalnu zajamčenu cijenu.

Iako nije jasan razlog zbog kojeg je minimalna zajamčena cijena koja se utvrđuje s obzirom na vrlo različite ciljeve povećana jednako kao i interventna cijena, indikativna cijena i cjenovni prag, moguće je da je Vijeće, uz nesigurne svjetske tržišne uvjete, moglo smatrati da je razboritije privremeno zadržavanje cijelog sustava na snazi.

U svakom slučaju, s obzirom na navedene okolnosti, odgoda izmjene sustava za kasniji datum i odluka o zadržavanju prethodnih struktura sustava i za tržišnu godinu 1974. - 1975., ne može se smatrati dovoljno ozbiljnom povredom članaka 39. i 40. Ugovora o EEZ-u.

Taj zaključak potvrđuje činjenica da je, od tržišne godine žitarica 1976. - 1977. sustav potpora promijenjen tako da se mogu otkloniti prethodno utvrđene diskriminacije.

- 17 Usto, u izuzetnim uvjetima koji su utjecali na kretanje cijena durum pšenice požete u Francuskoj tijekom tržišne godine 1974. - 1975., nije bilo sigurno da postojanje sustava potpora i njihovo održavanje na prethodnoj razini može na to kretanje cijena izvršiti učinak usporediv s učinkom utvrđenim za prethodno razdoblje.
- 18 Tužitelji, kako su to već učinili u predmetima C-63/72 do C-69/72, prigovaraju institucijama Zajednice da interventnu cijenu utvrđenu za durum pšenicu nisu približili cjenovnom pragu utvrđenom za taj proizvod.

Na deficitarnom tržištu, kao što je ono u ovom slučaju, znatna razlika između tih dviju cijena nije opravdana jer otežava konkurentnost proizvođača brašna, koji su obvezni opskrbljivati se uglavnom na svjetskom tržištu, u odnosu na one koji se nalaze u regijama u Zajednici u kojima se durum pšenica uzgaja.

Razlozi zbog kojih se razlika između tih dviju cijena mogla smatrati potrebnom, to jest sprječavanje nepoželjnih upletanja prodaje durum pšenice, s jedne strane i obične pšenice, s druge strane, više nisu postojali u tržišnoj godini 1974. - 1975., u kojoj se razlika između cijena utvrđenih za dva proizvoda, koja je u prethodnim godinama iznosila oko 20 %, znatno povećala.

- 19 Za tržišnu godinu 1974. - 1975. razlika između interventne cijene i cjenovnog praga u odnosu na godinu 1973. - 1974. smanjila se u postotku, a barem do 7. listopada 1974. i u apsolutnoj vrijednosti.

Ta je razlika bila potrebna da se u državama članicama u kojima se uzgaja durum pšenica održi povlastica Zajednice, jer bi smanjenje cjenovnog praga u odnosu na interventnu cijenu ugrozilo prodaju proizvoda Zajednice iz južne Italije prema sjevernoj Italiji i s juga Francuske prema atlantskoj obali.

Utvrđivanje različitih cjenovnih pragova za države članice koje ne uzgajaju durum pšenicu i za druge države članice, kako su to predložili tužitelji, predstavljalo bi izrazito osjetljivu mjeru koja zahtijeva ocjenu neizvjesnih elemenata koji bi dali sigurnije i opširnije informacije od onih koje daje statistika.

- 20 Štoviše, s obzirom na perspektive tržišne godine 1974. - 1975. kako su izgledale Vijeću u trenutku donošenja odgovarajuće uredbe, smanjenje cjenovnog praga u odnosu na interventnu cijenu moglo bi biti samo od akademskog interesa, jer je svjetska razina cijena znatno premašila razinu predviđenu propisom Zajednice.

U tim se okolnostima institucijama ne može prigovoriti da su razliku između dviju cijena smanjile samo u konačno donesenoj mjeri.

Točno je da se od početka 1975. svjetska razina cijena smanjila i pala ispod cijena utvrđenih propisom Zajednice, ali razina cjenovnog praga nije mogla ozbiljno naštetiti njemačkim proizvođačima brašna koji, ako su još trebali kupovati, u to vrijeme mogli su iskoristiti ponovni pad kupovnih cijena durum pšenice požete u Francuskoj, koje su se približile interventnoj cijeni.

- 21 Zbog razloga sličnih prethodno navedenima, institucijama se ne može prigovoriti ni to da nisu uzele u obzir eventualna rješenja koja su predlagali tužitelji, npr. da se njemačkim proizvođačima brašna izvrši povrat uvozne pristojbe na durum pšenicu koja dolazi iz trećih zemalja.

Razumljivo je da su te institucije ocijenile da za tako izuzetnu godinu kao što je to 1974. - 1975. ne bi bilo razumno eksperimentirati s takvim teško provedivim mjerama.

Stoga se u tom pogledu ne može utvrditi ni ozbiljna povreda pravilâ i načela Ugovora na koje se tužitelji pozivaju.

- 22 Tužitelji su naveli i postojanje načela prema kojem treba nadoknaditi štetu zbog nezakonite intervencije javnog tijela, koja se može usporediti s eksproprijacijom.

- 23 Bez potrebe odlučivanja o pitanju odnosi li se članak 215. na takvu odgovornost, dostatno je utvrditi da osporavane intervencije nisu nezakonite tako da istaknuti tužbeni razlog treba odbiti.

Troškovi

- 24 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, u skladu člankom 69. stavkom 2. Poslovnika valja im naložiti snošenje troškova.

Međutim, iz prethodno navedenog proizlazi da su se razumno mogli smatrati oštećenima zbog produljenja neizmijenjenog propisa donesenog provedbom Uredbe br. 120/67.

Stoga valja naložiti da svaka stranka snosi svoje troškove i odlučiti da tužitelji i isto tako tuženici snose polovinu troškova mjera izvođenja dokaza.

Slijedom navedenog,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužbe se odbijaju.**
- 2. Svaka stranka snosit će vlastite troškove.**
- 3. Tužitelji i tuženici snosit će svatko polovinu troškova saslušanja svjedokâ.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 2. lipnja 1976.

[Potpisi]