

PRESUDA SUDA

26. veljače 1987.(*)

„EFSJP, Komponenta za smjernice – Poništenje odluke o dodjeli doprinosa”

U predmetu 15/85,

Conorzio Cooperative d'Abruzzo, sa sjedištem u Ortoni, djelujući preko Felicea Paoluccija, njegova predsjednika i *pro tempore* pravnog zastupnika, koji zastupaju i pomažu mu Giovanni Maria Ubertazzi i Fausto Capelli, članovi odvjetničke komore u Milanu, i Antonio Minutolo, član odvjetničke komore u Lancianu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Louisa Schiltza, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa Alberto Prozzillo, pravni savjetnik Komisije, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Georges Kremlisa, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženik,

povodom tužbe za poništenje odluke Komisije od 31. listopada 1984. o izmjeni odluke od 22. prosinca 1978. o dodjeli doprinosa iz Komponente za smjernice EFSJP-a za projekt opisan kao „izgradnja regionalnog centra za obradu groždanog mošta i punjenje vina u boce u općini Frisa (Chieti)” (projekt br. I/159/78),

SUD (peto vijeće),

u sastavu: Y. Galmot, predsjednik vijeća, G. Bosco, U. Everling, R. Joliet i J. C. Moitinho de Almeida, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: S. Hackspiel, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu dopunjen nakon usmenog postupka održanog 11. studenoga 1986.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. prosinca 1986.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 21. siječnja 1985. Consorzio Cooperative d'Abruzzo (u daljnjem tekstu „Consorzio”) zatražio je na temelju članka 173. drugog stavka Ugovora o EEZ-u poništenje odluke Komisije od 31. listopada 1984. o izmjeni odluke od 22. prosinca 1978. o dodjeli doprinosa iz Komponente za smjernice Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) za projekt opisan kao „izgradnja regionalnog centra za obradu groždanog mošta i punjenje vina u boce u općini Frisa (Chieti)”. Consorzio u svojoj tužbi od Suda isto tako traži da utvrdi da je odluka Komisije od 7. travnja 1982. o izmjeni odluke od 22. prosinca 1978. valjana i neopoziva te da naloži Komisiji plaćanje doprinosa u iznosu utvrđenom u odluci od 7. travnja 1982.
- 2 Za prikaz činjeničnog stanja, tužbenih razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.
- 3 Iz spisa proizlazi da su na temelju članka 14. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 355/77 od 15. veljače 1977. o zajedničkim mjerama radi poboljšavanja uvjeta pod kojima se prerađuju i stavljaju na tržište poljoprivredni proizvodi i proizvodi ribarstva (SL L 51, str. 1.), kako je posebno izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1361/78 od 19. lipnja 1978. (SL L 166, str. 9.) donesene tri uzastopne odluke Komisije o dodjeli doprinosa EFSJP-a za pojedinačni projekt ulaganja koji je dostavio Consorzio.
- 4 Komisija je u svojoj prvoj odluci od 22. prosinca 1978. tom projektu dodijelila doprinos u maksimalnom iznosu od 4 446 450 444 LIT, što je odgovaralo 50 % ulaganja koje je trebalo uzeti u obzir. Consorzio je izmijenio početni projekt, što nije utjecalo na svrhu ulaganja, ali je smanjen njegov iznos, nakon čega je Komisija 7. travnja 1982. donijela drugu odluku o izmjeni prve odluke od 22. prosinca 1978. i utvrdila maksimalni doprinos u iznosu od 4 298 543 500 LIT. Komisija je 31. listopada 1984. donijela treću odluku, koja je predmet ovog postupka. Tom se odlukom ne upućuje na drugu odluku, već joj ona tekstualno odgovara, osim u mjeri u kojoj je u njoj maksimalni doprinos smanjen na 3 343 181 208 LIT.
- 5 U potporu svojoj tužbi protiv treće odluke Komisije Consorzio podnosi tri tužbena razloga koji se temelje na nedostatku obrazloženja, zlouporabi ovlasti i povredi temeljnih načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.
- 6 Komisija objašnjava da je iznos doprinosa utvrđen u odluci od 7. travnja 1982. posljedica dvostruke pogreške njezinih službi. Stručnjak odgovoran za ispitivanje izmijenjenog projekta nije pravilno primijenio unutarnja pravila za utvrđivanje maksimalnog dostupnog doprinosa iz EFSJP-a u skladu s Uredbom Vijeća br. 355/77. Shodno tome, sastavio je početni nacrt odluke u kojem je utvrđen maksimalni doprinos u iznosu od 4 298 543 500 LIT, dok bi u slučaju da su unutarnja pravila bila pravilno primijenjena maksimalni doprinos bio utvrđen u iznosu od 3 343 181 208 LIT. Ispravljeni nacrt odluke u kojem je naveden potonji iznos odmah je sastavljen, odobrile su ga pravna služba i služba za financijski nadzor te je nakon toga dostavljen Odboru EFSJP-a i Stalnom odboru za poljoprivrednu strukturu. Međutim, zbog

okolnosti koje još uvijek nisu razjašnjene, članu Komisije koji je ovlašten za donošenje odluke u ime Komisije dostavljen je prvi nacrt odluke u kojem je pogrešno naveden doprinos u iznosu od 4 298 543 500 LIT, koji je on potpisao 7. travnja 1982. i koji je nakon toga dostavljen Talijanskoj Republici i Consorziju. Komisija je tu drugu pogrešku primijetila tek tijekom ispitivanja prvog izvješća o napretku radova 1984.

- 7 Komisija tvrdi da, u takvim okolnostima, nikada nije namjeravala dodijeliti doprinos u iznosu utvrđenom u njezinoj odluci od 7. travnja 1982. i da ta odluka ne postoji. Komisija podredno tvrdi da je imala ovlast i dužnost u bilo kojem trenutku povući svoju odluku od 7. travnja 1982. i zamijeniti je novom odlukom koja je u skladu s njezinim unutarnjim pravilima i odgovara nacrtu koji je podržao Stalni odbor za poljoprivrednu strukturu kako bi se izbjegla svaka diskriminacija primatelja doprinosa EFSJP-a. Komisija u tom kontekstu smatra da se Consorzio ne može pozvati na načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja kako bi osporio odluku o povlačenju. Prema njezinu mišljenju, Consorzio je od početka znao da je odluka od 7. travnja 1982. nepravilna i nezakonita. Komisija u tom pogledu osobito upućuje na teleks od 6. studenoga 1981. U njemu su službe Komisije obavijestile Consorzio o svojoj načelnoj suglasnosti s izmijenjenim projektom, podložno mišljenju Stalnog odbora za poljoprivrednu strukturu i odobrenju Komisije, te istaknule da bi to dovelo do „smanjenja doprinosa sa 4 446 milijuna LIT na 3 343 milijuna LIT, izračunano na temelju maksimalnog dopuštenog troška”.
- 8 Prije svega važno je istaknuti da se pogreškom koja se sastoji od donošenja nacrta koji se razlikuje od nacrta koji je prošao različite faze pripremnog postupka ne može dovesti u pitanje doneseni akt osim u mjeri u kojoj je on doveo do objektivnih nepravilnosti. U ovom slučaju jedine objektivne nepravilnosti na koje se poziva Komisija jesu povreda unutarnjih pravila za utvrđivanje maksimalnog doprinosa iz EFSJP-a i činjenica da je Komisija dodijelila doprinos u iznosu drukčijem od onoga za koji je upravni odbor dao pozitivno mišljenje, bez da je Vijeću uputila obavijest propisanu člankom 22. stavkom 3. Uredbe Vijeća br. 355/77.
- 9 Valja ispitati jesu li te dvije nepravilnosti, pod pretpostavkom da su dokazane i da su obje pravni nedostaci, takve da prema tvrdnjama Komisije dovode do nepostojanja odluke od 7. travnja 1982. Ako nisu i ako je odluka od 7. travnja 1982. samo nezakonita, odluka od 31. listopada 1984. morala bi se smatrati odlukom o povlačenju. Tada bi trebalo provjeriti protivi li se takvo povlačenje načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih interesa, na koje se u svojem trećem tužbenom razlogu poziva Consorzio.
- 10 U pogledu nepostojanja odluke valja napomenuti da se u skladu s pravom Zajednice, kao i u skladu s nacionalnim pravom različitih država članica, upravni akt, čak i ako je nepravilan, smatra valjanim sve dok ga institucija koja ga je donijela propisno ne poništi ili ne povuče. U slučaju kvalifikacije akta kao nepostojećeg, može se utvrditi, čak i nakon isteka roka za podnošenje tužbe, da akt nije proizveo pravne učinke. Zbog očitih razloga pravne sigurnosti takva kvalifikacija mora se stoga u pravu Zajednice, jednako kao i u nacionalnim pravnim sustavima u kojima je predviđena, ograničiti na akte koji sadržavaju posebno ozbiljne i evidentne nepravilnosti.

- 11 Bez potrebe da se razmotri težina dviju nepravilnosti koje navodi Komisija, dovoljno je napomenuti da nijedna od njih nije očita. Nijedna se nepravilnost nije otkrila čitanjem odluke. Unutarnja pravila za utvrđivanje maksimalnog dostupnog doprinosa iz EFSJP-a u skladu s Uredbom Vijeća br. 355/77 nisu objavljena. Stoga nitko osim službenika Komisije odgovornih za pravilnu primjenu tih pravila nije mogao čitanjem odluke od 7. travnja 1982. utvrditi jesu li ta pravila povrijeđena ili nisu. Isto vrijedi i za nepravilnost odnosno nepodudaranje između nacrtu odluke dostavljenog upravnom odboru i odluke donesene 7. travnja 1982. Stoga se odluka od 7. travnja 1982. ne može kvalificirati kao nepostojeća.
- 12 Budući da se stoga odluku od 31. listopada 1984. može promatrati jedino kao odluku o povlačenju, preostaje provjeriti zadovoljava li zahtjeve koje je Sud utvrdio za povlačenje nezakonitih upravnih akata. U tom pogledu valja podsjetiti, kao što je Sud zadnje utvrdio u svojoj presudi od 3. ožujka 1982. (Alpha Steel/Komisija, 14/81, Zb., str. 749.), da „je povlačenje nezakonitog akta dopušteno ako do njega dođe u razumnom roku i ako je Komisija vodila dovoljno računa o tome u kojoj se mjeri tužitelj oslanjao na zakonitost akta”.
- 13 Prvo valja provjeriti je li u ovom slučaju Komisija vodila dovoljno računa o tome u kojoj se mjeri Consorzio oslanjao na zakonitost odluke od 7. travnja 1982.
- 14 Komisija nije u pravu kada se poziva na teleks od 6. studenoga 1981. upućen Consorziju u potporu svojoj tvrdnji da je tužitelj od početka znao za pogrešku Komisije i nezakonitost koja je iz nje proizišla. Tim teleksom, koji je gotovo šest mjeseci prethodio odluci koja je poslije povučena, Consorzio je samo obaviješten o činjenici da će iznos doprinosa biti smanjen te o visini tog smanjenja. Primivši na znanje konačnu odluku, u pogledu koje je uostalom u navedenom teleksu izražena izričita zadržka, Consorzio je povećanje doprinosa lako mogao pripisati promjeni stajališta Komisije. U svakom slučaju nije mogao znati da je povećanje iznosa doprinosa u odnosu na najavljeni iznos posljedica zamjene ispravljenog nacrtu odluke nepravilnim nacrtom jer Komisija sama još i danas ne može objasniti tu zamjenu jednog akta drugim. Osim toga, kao što je već istaknuto, nepravilnosti do kojih je prema mišljenju Komisije ta pogreška dovela bile su takve da ih nije bilo moguće primijetiti tijekom čitanja odluke.
- 15 Nadalje valja ispitati može li se rok od više od dvije godine koji je protekao do donošenja odluke od 31. listopada 1984. smatrati razumnim u smislu gore navedene sudske prakse.
- 16 Na to pitanje valja odgovoriti niječno jer je Komisija mogla u prvih nekoliko dana nakon obavijesti o odluci od 7. travnja 1982. utvrditi da doneseni tekst ne odgovara nacrtu koji je prošao pripremni postupak.
- 17 U tim okolnostima povlačenje odluke od 7. travnja 1982. odlukom od 31. listopada 1984. protivi se načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih interesa te ga stoga valja poništiti.
- 18 Druga dva zahtjeva Consorzija nisu dopuštena jer Sud u okviru nadležnosti za poništenje akata koja mu je dodijeljena člankom 173. Ugovora o EEZ-u nije ovlašten potvrđivati odluke Komisije niti izdavati naloge Komisiji.

Troškovi

- 19 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Komisija u bitnome nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD (peto vijeće),

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Komisije od 31. listopada 1984.**
- 2. Odbijaju se preostali tužbeni zahtjevi.**
- 3. Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 26. veljače 1987.

[Potpisi]

*Jezik postupka: talijanski