

PRESUDA SUDA

22. lipnja 1989.(*)

„Zajednička trgovinska politika – Nedopuštene trgovinske prakse – Uredba br. 2641/84”

U predmetu 70/87,

Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol), sa sjedištem u Bruxellesu, koji zastupaju D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller, P. C. Reszel, B. Hein, *Rechtsanwälte*, članovi odvjetničke komore u Kölnu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u uredu E. Arendta i G. Harlesa, 4 avenue Marie-Thérèse,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa Peter Gilsdorf, pravni savjetnik, uz asistenciju H. J. Rabea i M. Schuettea, iz odvjetničkog ureda Sozietät Schön und Pflüger, u Hamburgu i Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u uredu Georgiosa Kremlisa, člana pravne službe, Wagner Centre, Kirchberg,

tuženik,

povodom tužbe za poništenje (neobjavljene) Odluke Komisije br. 2506 od 22. prosinca 1986. o odbijanju zahtjeva za pokretanje postupka ispitivanja određenih nezakonitih trgovinskih praksi Argentine u pogledu izvoza pogača od soje u Zajednicu u skladu s člankom 3. stavkom 5. Uredbe Vijeća br. 2641/84 od 17. rujna 1984. o jačanju zajedničke trgovinske politike posebno s obzirom na zaštitu od nedopuštene trgovinske prakse (SL L 252, str. 1.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins i F. Grévisse, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias i M. Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: W. Van Gerven,

tajnik: D. Louterman, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 23. studenoga 1988.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. ožujka 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 6. ožujka 1987. la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Udruženje proizvođača jestivih ulja EEZ-a) (u daljnjem tekstu: Fediol) zatražio je na temelju članka 173. drugog stavka Ugovora o EEZ-u poništenje (neobjavljene) Odluke Komisije br. 2506 od 22. prosinca 1986., koja je tužitelju dostavljena 7. siječnja 1987. Komisija je tom odlukom u skladu s člankom 3. stavkom 5. Uredbe Vijeća br. 2641/84 od 17. rujna 1984. o jačanju zajedničke trgovinske politike posebno s obzirom na zaštitu od nedopuštene trgovinske prakse (SL L 252, str. 1.) odbila pritužbu tužitelja kojom je od Komisije zatražio pokretanje postupka ispitivanja određenih trgovinskih praksi Argentine u pogledu izvoza pogača od soje u Zajednicu.
2. Uredbom br. 2641/84, koja je opisana kao „novi instrument trgovinske politike”, Zajednici bi se trebalo omogućiti suzbijanje nezakonitih trgovinskih praksi trećih zemalja osim dampainga i subvencija. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe, „nezakonite trgovinske prakse” znači „sve međunarodne trgovinske prakse koje se mogu pripisati trećim zemljama i koje su nespojive s međunarodnim pravom ili s opće prihvaćenim pravilima”. [neslužbeni prijevod]
- 3 Uredbom br. 2641/84 utvrđen je postupak za suzbijanje takvih trgovinskih praksi. Postupak se pokreće podnošenjem pritužbe u ime proizvođača Zajednice (članak 3.) ili na zahtjev države članice (članak 4.) i sastoji se od dviju faza.
- 4 U prvoj fazi Komisija ispituje sadržava li pritužba ili zahtjev dovoljno dokaza o postojanju navodnih trgovinskih praksi, jesu li te prakse nezakonite, sadržava li pritužba ili zahtjev dovoljno dokaza o posljedičnoj šteti ili opasnosti od takve štete za industriju Zajednice i je li potrebno u interesu Zajednice pokrenuti postupak ispitivanja. Ako je odgovor na ta pitanja potvrđan, Komisija pokreće postupak i prikuplja sve informacije potrebne za ispitivanje.
- 5 U drugoj fazi, ako su na kraju postupka ispitivanja dokazane nezakonite trgovinske prakse i posljedična šteta za industriju Zajednice, Komisija odlučuje je li potrebno djelovanje u interesu Zajednice. Ako je tome tako, ona Vijeću predlaže donošenje prikladnih mjera trgovinske politike nakon što su prema potrebi provedeni službeni međunarodni postupci savjetovanja ili rješavanja sporova.
- 6 U pobijanom aktu navodi se da se pritužba Fediola odnosila na dvije prakse Argentine koje je podnositelj pritužbe opisao kao „nezakonite trgovinske prakse”, a to su:
 - sustav diferenciranih stopa na izvoz proizvoda od soje (sojina zrna, sojino ulje i pogače od soje) u okviru kojeg su se na izvoz sojinih zrna, sirovine za proizvodnju sojina ulja i pogača od soje primjenjivale više pristojbe nego na izvoz sojina ulja ili pogača od soje. Osim toga, pristojbe su se izračunavale na temelju umjetnih referentnih cijena koje su utvrdila argentinska tijela neovisno o cijenama na svjetskom tržištu;

- količinska ograničenja izvoza sojinih zrna, među ostalim u obliku registracije izvoza i povremenih obustava izvoza na temelju upravnih direktiva.
- 7 Prema mišljenju Fediola, prethodno navedenim praksama nanescena je ozbiljna šteta europskoj industriji prerade ulja jer su imale sljedeće učinke:
- sprječavanje izvoza sojinih zrna, čime se povećava ponuda takvih proizvoda na argentinskom tržištu i time smanjuje njihova cijena pri prodaji argentinskoj industriji prerade ulja, te posljedično,
 - osiguravanje toj industriji velikih marži mljevenja pri preradi zrna u ulje i pogače od soje jer može kupiti sirovinu – sojina zrna – po cijeni nižoj od one na svjetskom tržištu. Zahvaljujući toj pogodnosti bila joj je omogućena ne samo nadoknada niske pristojbe koja se plaćala na izvoz ulja i pogača, već i prodaja tih dvaju proizvoda po cijenama koje su bile znatno niže od njihove uobičajene vrijednosti i od cijena koje je uobičajeno naplaćivala europska industrija prerade ulja.
- 8 U svojoj pritužbi Fediol podupire svoju tvrdnju argumentom da se prethodno navedene prakse pojedinačno ili zajednički protive člancima III., XI. i XXIII. Općeg sporazuma o carinama i trgovini (u daljnjem tekstu: GATT). U očitovanjima koja je 9. svibnja 1986. podnio Komisiji, Fediol je tvrdio da se prakse protive i člancima XX. i XXXVI. GATT-a.
- 9 Pobijanim aktom Komisija je odbila pritužbu a) u pogledu prakse diferenciranih stopa, čije postojanje ne poriče, uz obrazloženje da se ona ne protivi pravilima međunarodnog prava na koja se Fediol pozvao u svojoj pritužbi i b) u pogledu postojanja količinskih ograničenja izvoza sojinih zrna uz obrazloženje da taj dio pritužbe nije bio potkrijepljen nikakvim dokazima.
- 10 Tijekom postupka pred Sudom tužitelj nije iznio nijedan tužbeni razlog kojim osporava tvrdnju Komisije da nije bilo dokaza o postojanju količinskih ograničenja izvoza sojinih zrna. Stoga se meritorno osporavanje odnosi isključivo na kvalifikaciju prakse diferenciranih stopa u pobijanom aktu, prema kojem se ta praksa ne protivi odredbama GATT-a na koje se pozvao Fediol.
- 11 U svojoj tužbi Fediol tvrdi da se praksa diferenciranih stopa protivi člancima III., XI. i XXIII. GATT-a; Fediol smatra da se protivi i članku XX. GATT-a na koji se pozvao u očitovanjima koja je 9. svibnja 1986. podnio Komisiji, ali koja Komisija nije ispitala u pobijanom aktu.
- 12 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja, tijekom postupka te 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.

Dopuštenost

- 13 Komisija tvrdi da je tužba nedopuštena jer nijedan tužbeni razlog na koji se poziva nije dopušten. Komisija smatra da su tužbeni razlozi na koje se moguće pozvati u okviru pravne zaštite koja je podnositelju pritužbe osigurana Uredbom br. 2641/84

samo oni koji se temelje na nepoštovanju postupovnih jamstava, očitj povredi određenih odredaba prava Zajednice ili ozbiljnoj zloupotrebi ovlasti Komisije koja za učinak ima oduzimanje značenja postupovnim jamstvima proizišlima iz uredbe.

- 14 Prema mišljenju Komisije, podnositelju pritužbe ne može se dopustiti iznošenje tužbenih razloga protiv sadržaja odluka Komisije jer njezina nadležnost za utvrđivanje interesa Zajednice u dvama prethodno opisanim fazama postupka uključuje ne samo izvršavanje široke diskrecijske ovlasti, već i uzimanje u obzir političkih razloga koji ne podliježu nadzoru Suda. Stoga se podnositelj pritužbe nikada ne može pozvati na tužbene razloge koji se odnose na interese Zajednice kako bi osporio konačni akt o zatvaranje postupka. Posljedično, podnositelj pritužbe ne može osporiti ni druge ocjene koje je Komisija dala tijekom postupka.
- 15 U tom pogledu valja utvrditi da pobijani akt ne sadržava nikakvu ocjenu u pogledu interesa Zajednice za pokretanje postupka ispitivanja ili pak u pogledu štete ili opasnosti od štete koja je praksom o kojoj je riječ nanescna predmetnoj industriji Zajednice. Pobijani akt zapravo se ograničava na kvalifikaciju prakse diferenciranih stopa koja nije u suprotnosti s odredbama GATT-a.
- 16 Budući da je ta kvalifikacija dana prije ocjene interesa Zajednice i neovisno o njoj, valja je odvojeno ispitati. Stoga pitanje podliježe li Komisijina ocjena interesa Zajednice nadzoru Suda nije predmet razmatranja.
- 17 Tužbeni razlog nedopuštenosti stoga valja odbiti.
- 18 Komisija nadalje tvrdi da kad se, kao u ovom slučaju, njezina odluka odnosi na tumačenje odredaba GATT-a, podnositelju pritužbe ne može se dopustiti iznošenje tužbenih razloga kojima se to tumačenje dovodi u pitanje jer tumačenje koje je Komisija u skladu s Uredbom br. 2641/84 dala pojmu „nezakonita trgovinska praksa” i pravilima međunarodnog prava, osobito pravilima GATT-a, podliježe nadzoru Suda samo u mjeri u kojoj nepoštovanje ili pogrešna primjena tih pravila čini povredu odredaba prava Zajednice kojima se pojedincima izravno ili neizravno dodjeljuju prava; međutim, sama pravila GATT-a nisu dovoljno precizna da bi pojedinci na temelju njih mogli ostvariti takva prava.
- 19 U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud zaista u više navrata presudio da se različitim odredbama GATT-a građanima Zajednice ne mogu dodijeliti prava na koja se mogu pozvati pred sudovima (presuda od 12. prosinca 1972. International Fruit Co., 21 do 24/72, Zb., str. 1219., presuda od 24. listopada 1973., Schlüter, 9/73, Zb., str. 1135., presuda od 16. ožujka 1983., SIOT, 266/81, Zb., str. 731., presuda od 16. ožujka 1983., SPI i SAMI, 267 do 269/81, Zb., str. 801.). Međutim, iz te sudske prakse ne proizlazi da se građani u postupcima pred Sudom ne mogu pozvati na odredbe GATT-a kako bi se utvrdilo je li ponašanje, na koje se u pritužbi podnesenoj u skladu s člankom 3. Uredbe br. 2641/84 iznosi prigovor, nezakonita trgovinska praksa u smislu te uredbe. Naime, odredbe GATT-a čine dio pravila međunarodnog prava na koje se upućuje u članku 2. stavku 1. te uredbe, što je potvrđeno njezinom drugom uvodnom izjavom u vezi s četvrtom uvodnom izjavom.
- 20 Isto tako valja napomenuti da je u gore navedenim presudama od 12. prosinca 1972., International Fruit Co., od 24. listopada 1973., Schlüter, i od 16. ožujka 1983., SPI i

SAMI, Sud zaista utvrdio da je posebna značajka GATT-a velika fleksibilnost njegovih odredaba, osobito onih koje se odnose na odstupanja od općih pravila, na mjere koje se mogu donijeti u slučaju izvanrednih poteškoća i na rješavanje sporova između ugovornih stranaka. Međutim, tom se ocjenom Sud ne sprječava da protumači i primijeni pravila GATT-a u pogledu određenog slučaja kako bi ispitao treba li određene trgovinske prakse smatrati nespojivima s tim pravilima. Odredbe GATT-a imaju neovisno značenje koje se u svrhu njihove primjene u posebnim slučajevima utvrđuje tumačenjem.

- 21 Naposljetku, činjenicom da je člankom XXIII. GATT-a predviđen poseban postupak za rješavanje sporova između ugovornih stranaka ne isključuje se nadležnost Suda za njegovo tumačenje. Kao što je Sud presudio u presudi od 26. listopada 1982. (Kupferberg, 104/81, Zb., str. 3641.), u kontekstu zajedničkih odbora koji su uspostavljeni sporazumima o slobodnoj trgovini i kojima su povjereni upravljanje tim sporazumima i njihova pravilna provedba, sama činjenica da su ugovorne stranke uspostavile poseban institucionalni okvir za međusobno savjetovanje i pregovore o provedbi sporazuma nije sama po sebi dovoljna za isključivanje svake sudske primjene tog sporazuma.
- 22 Iz navedenoga proizlazi da, budući da se Uredbom br. 2641/84 predmetnim gospodarskim subjektima dodjeljuje pravo pozivanja na odredbe GATT-a u pritužbi koju su podnijeli Komisiji kako bi se utvrdila nezakonita narav trgovinskih praksi za koje smatraju da su im nanijele štetu, ti isti gospodarski subjekti imaju pravo od Suda zatražiti nadzor zakonitosti odluke Komisije o primjeni tih odredaba.
- 23 S obzirom na prethodno navedeno valja odbiti prigovor nedopuštenosti koji je uložila Komisija.

Meritum

- 24 Kad je riječ o meritumu, tužitelj tvrdi da su sporne trgovinske prakse nespojive s određenim odredbama GATT-a.

Članak III. GATT-a

- 25 Tužitelj tvrdi da se praksa diferenciranih stopa protivi članku III. GATT-a.
- 26 Člankom III. stavkom 1. predviđeno je: „Ugovorne stranke prepoznaju da se unutarnji porezi i ostala unutarnja davanja te zakoni, drugi propisi i zahtjevi koji utječu na unutarnju prodaju proizvoda, ponudu proizvoda za prodaju te kupnju, prijevoz, distribuciju ili upotrebu proizvoda, kao i unutarnji količinski propisi kojima se zahtijeva miješanje, prerada ili upotreba proizvoda u određenim količinama ili omjerima, ne bi trebali primjenjivati na uvezene ili domaće proizvode u svrhu zaštite domaće proizvodnje”. [neslužbeni prijevod]
- 27 Valja utvrditi da se članak III. stavak 1. odnosi samo na poreze, ostala davanja i pravila koji se odnose na unutarnje tržište i imaju zaštitni učinak. Stoga pobijane argentinske pristojbe nisu obuhvaćene područjem primjene te odredbe jer se naplaćuju isključivo na izvezene proizvode.

28 Međutim, tužitelj tvrdi da se člankom III. GATT-a sustavom unutarnjih naknada ne želi samo ukloniti svaka diskriminacija na štetu uvezenih proizvoda, već i spriječiti da se na temelju zaštite nacionalnih proizvoda sustavom diferenciranih izvoznih stopa, kao što je onaj o kojem je riječ u ovom slučaju, nanese šteta industriji treće zemlje u koju se ti proizvodi izvoze.

29 Ta se argumentacija ne može prihvatiti. Svrha je članka III. GATT-a spriječiti svaku diskriminaciju uvezenih proizvoda u korist domaćih što se tiče unutarnjih davanja i propisa te se on stoga ne može primijeniti na slučaj kao što je ovaj, koji se odnosi na sustav diferenciranih stopa koje se naplaćuju isključivo na određene kategorije domaćih proizvoda.

30 Stoga valja odbiti tužbeni razlog tužitelja koji se temelji na povredi članka III. GATT-a.

Članak XI. GATT-a

31 U skladu s člankom XI. stavkom 1. GATT-a „nijedna ugovorna stranka na smije uvesti ili održavati zabrane ili ograničenja osim carina, poreza ili drugih davanja, bilo da se primjenjuju putem kvota, uvoznih ili izvoznih dozvola ili na bilo koji drugi način, na uvoz nekog proizvoda na državno područje bilo koje druge ugovorne stanke ili na izvoz ili prodaju za izvoz nekog proizvoda namijenjenog državnom području bilo koje druge ugovorne stranke”. [neslužbeni prijevod]

32 Prema mišljenju tužitelja, određeni elementi sustava diferenciranih stopa, osobito utvrđivanje umjetnih referentnih cijena kao osnove za izračun diferenciranih stopa koje se naplaćuju na proizvode od soje namijenjene izvozu, po karakteru se razlikuju od pristojbi isključenih iz zabrane utvrđene u članku XI. GATT-a i predstavljaju mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje. Stoga se protive članku XI., u kojem je upućivanjem na „ograničenja ... [koja se] primjenjuju ... putem drugih mjera” naglasak stavljen na učinke, a ne na oblik predmetnih mjera.

33 U tom pogledu valja napomenuti da su, kao što proizlazi iz njegova teksta, u članku XI. stavku 1. GATT-a iz njegova područja primjene isključena sva ograničenja proizišla, među ostalim, iz pristojbi ili drugih davanja, što tužitelj ne osporava. Međutim, u ovom slučaju sporne mjere jesu pristojbe na izvoz koje, u suprotnosti s tvrdnjama tužitelja, taj karakter ne gube zbog toga što se temelje na umjetnom izračunu.

34 Stoga taj tužbeni razlog valja odbiti.

Članak XX. GATT-a

35 Člankom XX. predviđeno je da svaka ugovorna stranka može usvojiti mjere koje odstupaju od odredaba GATT-a pod uvjetom da nisu sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije među zemljama u kojima prevladavaju isti uvjeti odnosno prikriveno ograničavanje međunarodne trgovine. Među dopuštenim su mjerama odstupanja i one

- „i) koje uključuju ograničenja izvoza domaćih sirovina potrebnih za osiguravanje nužnih količina takvih sirovina za domaću prerađivačku industriju tijekom razdoblja u kojima se domaća cijena takvih sirovina drži ispod svjetske cijene kao dio vladinog stabilizacijskog plana, pod uvjetom da svrha tih ograničenja nije povećati izvoz ili zaštitu takve domaće industrije i da ona ne odstupaju od odredbi ovog Sporazuma koje se odnose na nediskriminaciju” [neslužbeni prijevod]
- 36 Prema mišljenju tužitelja, ta odredba sadržava opću zabranu mjera za ograničenje izvoza čiji je učinak zaštita predmetne nacionalne industrije, osim ako su ispunjeni uvjeti za odstupanje.
- 37 U tom pogledu dovoljno je napomenuti da je člankom XX. točkom (i) GATT-a predviđeno izuzeće od zabrana proizišlih iz drugih odredaba GATT-a; on stoga pretpostavlja postojanje zabrane koja je nametnuta nekom drugom odredbom i za koju se u njemu utvrđuje izuzeće. Slijedom toga, iz tog se članka ne može izvesti samostalna opća zabrana.
- 38 Stoga valja odbiti i taj tužbeni razlog.
- Članak XXIII. GATT-a
- 39 Članak XXIII. stavak 1. GATT-a glasi:
- „Ako ugovorna stranka smatra da je pogodnost koja joj izravno ili neizravno pripada na temelju ovog Sporazuma poništena ili umanjena ili da je spriječena u ostvarivanju bilo kojeg cilja Sporazuma
- (a) jer druga ugovorna stranka ne ispunjava svoje obveze na temelju ovog Sporazuma; ili
- (b) jer druga ugovorna stranka primjenjuje neku mjeru, neovisno o tome je li u suprotnosti s odredbama ovog Sporazuma ili nije; ili
- (c) zbog postojanja bilo koje druge situacije;
- ta ugovorna stranka može, kako bi postigla zadovoljavajuću prilagodbu u pogledu tog pitanja, drugoj ugovornoj stranci ili ugovornim strankama za koje smatra da ih se to tiče dostaviti pisane primjedbe ili prijedloge. Svaka ugovorna stranka s razumijevanjem razmatra prigovore ili prijedloge koji su joj dostavljeni.” [neslužbeni prijevod]
- 40 U članku XXIII. stavku 2. utvrđen je postupak koji treba slijediti „ako predmetne ugovorne stranke u razumnom roku ne postignu zadovoljavajuću prilagodbu ili ako je riječ o poteškoći opisanoj u stavku 1. točki (c) ovog članka”. [neslužbeni prijevod]
- 41 Tužitelj navodi niz tvrdnji na temelju pretpostavke da se tim odredbama zabranjuje svako ponašanje kojim se poništava ili umanjuje pogodnost proizišla iz GATT-a ili bilo kojeg od njegovih ciljeva. Tvrdi da je u ovom slučaju pogodnost proizišla iz GATT-a ugrožena jer se praksa diferenciranih stopa protivi određenim obvezama iz

GATT-a (članak XXIII. stavak 1. točka (a)) ili jer se njome povređuje legitimno povjerenje Zajednice (članak XXIII. stavak 1. točke (b) i (c)).

- 42 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da članak XXIII. GATT-a sam po sebi ne sadržava posebnu materijalnopravnu odredbu na temelju čije bi se povrede utvrdilo postojanje nezakonite trgovinske prakse. Svrha je članka XXIII. samo utvrditi postupak koji ugovorna stranka može primijeniti u okviru GATT-a kad je pogodnost koja joj pripada na temelju njega poništena ili umanjena ponašanjem druge ugovorne stranke, čak i u slučajevima u kojima predmetno ponašanje nije u suprotnosti s odredbama GATT-a.
- 43 Stoga taj tužbeni razlog valja odbiti.

Troškovi

- 44 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Međutim, na temelju članka 69. stavka 3. prvog podstavka Sud može odlučiti da stranke djelomično ili potpuno snose vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Budući da Komisija nije uspjela u svojim tužbenim razlozima usmjerenima protiv dopuštenosti tužbe, strankama valja naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Svaka stranka snosi vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 22. lipnja 1989.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački