

PRESUDA SUDA

4. listopada 1991.(*)

„Sloboda kretanja roba - Provoz kroz Zajednicu - Strateški materijal”

U predmetu C-367/89,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji je Sudu uputio Cour de Cassation (Kasacijski sud u Luksemburgu), u kaznenom postupku koji se vodi pred tim sudom protiv

Aiméa Richardta,

„Les Accessoires Scientifiques” SNC,

o tumačenju odredaba prava Zajednice o slobodnom kretanju robe i provozu kroz Zajednicu,

SUD,

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

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Ministarstvo financija Velikog Vojvodstva Luksemburga i pročelnika carinskog ureda, Alphonse Berns, direktor za međunarodne gospodarske odnose i suradnju, u svojstvu agenta, uz asistenciju Pierrea Bermesa, iz odvjetničke komore Luksemburga,
- za A. Richardta, SNC „Les Accessoires Scientifiques”, Ernest Arendt, iz odvjetničke komore Luksemburga, i Mireille Abensour-Gibert, iz odvjetničke komore Pariza,
- za francusku vladu, Edwige Belliard, zamjenica direktora u Upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Gérard de Bergues, glavni zamjenik tajnika u Upravi za pravne poslove istog ministarstva, u svojstvu agenata,
- za Ujedinjenu Kraljevinu, J. E. Collins, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta,

- za belgijsku vladu, G. Speltinx, direktor za europske poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, vanjske trgovine i razvojne suradnje, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, Jörn Sack, pravni savjetnik, uz asistenciju Hervéa Lehmana, francuskog državnog službenika upućenog u pravnu službu Komisije u okviru programa razmjene nacionalnih državnih službenika, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja ministra financija Velikog Vojvodstva Luksemburga i pročelnika carinskog ureda, A. Richardta, francuske vlade, Ujedinjene Kraljevine, koju je zastupao Derrick Wyatt, *barrister*, u svojstvu agenta, i Komisije Europskih zajednica, na raspravi održanoj 13. ožujka 1991.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. svibnja 1991.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 30. studenoga 1989., koju je Sud zaprimio 6. prosinca 1989., Cour de Cassation (Kasacijski sud u Luksemburgu), uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u o tumačenju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 222/77 od 13. prosinca 1976. o provozu kroz Zajednicu (SL L 38,9.2.1977., str. 1.), kako bi mogao utvrditi jesu li ograničenja predviđena luksemburškim zakonodavstvom u vezi s provozom robe strateške prirode u skladu s pravom Zajednice.
- 2 To je pitanje postavljeno u okviru kaznenog postupka protiv Aiméa Richardta i četiri druge osobe koji su pokrenuli ministar financija Velikog Vojvodstva Luksemburga i pročelnik carinskog ureda radi pokušaja nezakonitog provoza robe u suprotnosti s Uredbom Velikog Vojvodstva od 17. kolovoza 1963., kojom se za provoz određenih vrsta robe zahtijeva dozvola (Mémorial A, br. 47., 17. kolovoza 1963., str. 764.). Kombiniranim odredbama članaka 1. i 2. te uredbe zahtijeva se ishođenje dozvole za provoz robe navedene u priloženom popisu I. koja dolazi iz, između ostalih zemalja, Sjedinjenih Američkih Država ili Francuske Republike i koja je deklarirana za provoz s odredištem, među ostalim, u Sovjetskom Savezu.
- 3 A. Richardt, predsjednik i generalni direktor društva „Les Accessoires Scientifiques” (dalje u tekstu: LAS), s poslovnim nastanom u Francuskoj, dogovorio je da će sovjetskoj središnjoj nabavnoj agenciji, Technopromimportu, s poslovnim nastanom u Moskvi, isporučiti jedinicu za proizvodnju memorijskog čipa s magnetnim mjhurićima koja među ostalim sadržava 10-inčni proizvodni stroj Veeco microetch, koji je nakon uvoza iz Sjedinjenih Država u Francusku stavljen u slobodan promet u Zajednici.

- 4 A. Richardt je u Francuskoj obavio potrebne formalnosti za izvoz te robe u Moskvu zračnim putem. Budući da se roba nije mogla ukrcati u zrakoplov predviđen za tu svrhu u zračnoj luci Roissy zbog toga što je Aeroflot otkazao let, na inicijativu kompanije Air France prevezena je kamionom u zračnu luku Velikog Vojvodstva Luksemburga i 21. svibnja 1985. u provozu predočena luksemburškoj carini za otpremu s državnog teritorija Velikog Vojvodstva u Moskvu. Robi je bio priložen, kako se čini pogrešno, ali bez ikakvog prigovora bilo francuskih bilo luksemburških tijela, dokument T1 koji je Uredbom br. 222/77 propisan za robu koja nije u slobodnom prometu u Zajednici.
- 5 Carinska kontrola u luksemburškoj zračnoj luci rezultirala je zapljenom, među ostalim, proizvodnog stroja, koji je prema luksemburškim tijelima bio popraćen neispravnim deklaracijama kako bi se prikrija njegova strateška priroda i dopustio njegov provoz u SSSR u suprotnosti s luksemburškim zakonodavstvom, koje u takvim slučajevima zahtijeva posebnu provoznu dozvolu. A. Richardt i četiri druge osobe bili su stoga optuženi za pokušaj nezakonitog provoza robe za koju se zahtijeva dozvola.
- 6 U prvostupanjskom postupku Tribunal Correctionnel (Kazneni sud) odbacio je optužbe protiv A. Richardta i njegovih suoptuženika, ali je naložio zapljenu stroja.
- 7 Postupajući po žalbi LAS-a i A. Richardta na izreku presude u dijelu u kojem se nalaže zapljena stroja, Cour d'Appel de Luxembourg (Žalbeni sud u Luxembourg) zaključio je da nema osnova za njegovu zapljenu, budući da se priloženi dokument T1 trebao smatrati valjanim certifikatom odobrenja za provoz izdanim u Francuskoj, kojim se dotična osoba izuzima od predočavanja dozvole koju izdaju tijela Velikog Vojvodstva. U tim je okolnostima, prema Cour d'Appel (Žalbeni sud) provoz bio obavljen u skladu sa zakonom.
- 8 U svojoj kasacijskoj žalbi, ministar financija Velikog Vojvodstva Luksemburga i pročelnik carinskog ureda osporavali su presudu Cour d'Appel (Žalbeni sud) s obrazloženjem da je dokumentu T1 pripisan previše općenit opseg. Oni su u biti tvrdili da se članak 10. Uredbe br. 222/77 primjenjuje samo na onu robu koja je opisana kao uobičajena, dok bi se za provoz robe strateške prirode moglo primjenjivati, među ostalim mjerama, odobrenje utemeljeno na zahtjevima vanjske sigurnosti.
- 9 Smatrajući da ishod postupka ovisi o tumačenju Uredbe br. 222/77, Cour de Cassation (Kasacijski sud u Luksemburgu) odlučio je presudom od 30. studenoga 1989. prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li Uredbu Vijeća (EEZ) br. 222/77 tumačiti tako da se njome utvrđuje obveza bezrezervnog priznavanja dokumenta T1 koji je njome predviđen kao valjano odobrenje za provoz na državnom području bilo koje države članice Europske ekonomske zajednice, bez obzira na prirodu robe koja se prevozi, pa čak i ako ona ugrožava vanjsku sigurnost predmetne države ili, obrnuto, dopušta li se tom Uredbom državi članici mogućnost nepriznavanja dokumenta T1 kao jednakovrijednog odobrenju za provoz ako se nacionalnim zakonodavstvom te države određuje da je roba koja se prevozi strateška oprema i da zbog vanjske sigurnosti provoz kroz njezino državno područje podliježe izdavanju posebne dozvole?“

- 10 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka te razloga i argumenata stranaka 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.
- 11 Uvodno valja istaknuti da u vrijeme zapljene predmetna roba nije bila uvezena u Veliko Vojvodstvo Luksemburg, nego se tamo nalazila samo radi prijevoza u treću zemlju, to jest, bila je u provozu. Stoga u ovom predmetu uloga carinskog ureda Velikog Vojvodstva Luksemburga odgovara „provoznom uredu” u smislu druge alineje članka 11. točke (d) Uredbe br. 222/77. Iz toga slijedi da treba smatrati da predmetni izvoz nije bio izveden iz Velikog Vojvodstva Luksemburga nego iz države članice početne otpreme, to jest iz Francuske Republike, gdje se čini da su obavljene sve izvozne formalnosti, kako je to predviđeno Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2102/77 od 20. rujna 1977. o uvođenju obrasca izvozne deklaracije Zajednice (SL L 246, 27.9.1977., str. 1.). Stoga se Uredba Vijeća (EEZ) br. 2603 od 20. prosinca 1969. o uspostavi općih pravila za izvoz (SL L 324, 27.12.1969., str. 25.), zadnje izmijenjena Uredbom (EEZ) br. 1934/82 (SL L 211, 20.7.1982., str. 1.), ne primjenjuje u glavnom postupku, a jedine relevantne odredbe su odredbe sadržane u Uredbi br. 222/77 koja je, osim toga, predmet prethodnog pitanja.
- 12 Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, Francuska Republika, Kraljevina Belgija i Komisija smatraju da se Uredbi br. 222/77 ne protivi da država članica, uz provozni dokument koji je priložen robi, zahtijeva posebno odobrenje kada se takvo odobrenje, koje je opravdano razlozima vanjske sigurnosti, odnosi na robu opisanu kao strateški materijal.
- 13 S druge strane, A. Richardt i LAS smatraju da je zahtjev za dozvolu predviđen luksemburškim zakonodavstvom, uz provozni dokument T1 koji je priložen predmetnoj robi, u suprotnosti s Ugovorom o EEZ-u i Uredbom br. 222/77 jer je, u skladu s člankom 37. te Uredbe, dokument T1 dozvola za provoz koja u svim državama članicama mora imati iste pravne učinke kao certifikat o provozu, bez obzira na stratešku ili bilo kakvu drugu prirodu robe.
- 14 Uzimajući u obzir ova suprotna stajališta, prvo valja podsjetiti, kao što je Sud zaključio u svojoj presudi od 16. ožujka 1983., SIOT, 266/81, Zb., str. 731., t. 16., da kao posljedica carinske unije i u zajedničkom interesu država članica treba priznati postojanje općeg načela slobode provoza robe unutar Zajednice. To je načelo, osim toga, potvrđeno navođenjem „provoza” u članku 36. Ugovora.
- 15 Zatim valja podsjetiti da je svrha Uredbe br. 222/77, kako je Sud naveo u svojoj presudi od 7. ožujka 1990., Trend-Moden Textilhandel, C-117/88, Zb., str. I-631., t. 16., olakšavanje prijevoza robe unutar Zajednice pojednostavljenjem i standardiziranjem formalnosti koje se moraju obaviti pri prijelazu unutarnjih granica.
- 16 Konačno, valja istaknuti da se prema desetoj uvodnoj izjavi Uredbe br. 222/77 postupak provoza Zajednice u načelu mora primjenjivati na sva kretanja robe unutar Zajednice. Prema tome, taj postupak obuhvaća svu robu, bez obzira na njezinu moguću stratešku prirodu.

- 17 Međutim, valja precizirati da ovakve okolnosti ne zabranjuju državama članicama provjeravanje robe u provozu, u skladu s odredbama Ugovora. Člankom 10. Uredbe br. 222/77 predviđa se da se zabrane i ograničenja uvoza, izvoza i provoza koje izdaju države članice primjenjuju u mjeri u kojoj su u skladu s tri ugovora o osnivanju Europskih zajednica.
- 18 Stoga treba razmotriti protive li se Ugovoru, posebno njegovom članku 36., zahtjev za posebno odobrenje i posljedice koje proizlaze iz neispunjavanja tog zahtjeva, poput mjera zapljene.
- 19 S tim u vezi, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi svrha članka 36. Ugovora nije zadržavanje određenih stvari u isključivoj nadležnosti država članica, nego da samo dozvoljava nacionalnom zakonodavstvu odstupanja od načela slobodnog kretanja robe u mjeri u kojoj je to opravdano, i ostaje opravdano, kako bi se postigli ciljevi navedeni u tom članku (vidjeti, posebno, presudu od 10. srpnja 1984., *Campus Oil Limited*, 72/83, Zb., str. 2727., t. 32.).
- 20 Sud je više puta naveo (vidjeti gore navedenu presudu *Campus Oil*, t. 37., u vezi s ograničenjima uvoza) da članak 36., kao iznimku od temeljnog načela Ugovora, treba tumačiti na način da se njegov opseg ne širi više nego što je to potrebno za zaštitu interesa za čije je osiguravanje namijenjen. Stoga mjere donesene na temelju članka 36. mogu biti opravdane samo ako su takve da služe interesu koji se tim člankom štiti i ako se njima trgovina unutar Zajednice ne ograničava više nego što je to apsolutno nužno.
- 21 Uzimajući u obzir tu sudsku praksu, država članica može se pozvati na članak 36. kako bi opravdala mjeru kojom se ograničava provoz samo ako postizanje istog cilja ne omogućava neka druga mjera koja je sa stajališta slobodnog kretanja robe manje ograničavajuća.
- 22 U tom pogledu valja utvrditi zajedno s Komisijom i državama članicama, koje su dostavile Sudu pisana očitovanja, da pojam javne sigurnosti u smislu članka 36. Ugovora obuhvaća i unutarnju i vanjsku sigurnost države članice. Nesporno je da uvoz, izvoz i provoz robe koja se može upotrijebiti za strateške svrhe može utjecati na javnu sigurnost države članice, koju ona stoga ima pravo zaštititi u skladu s člankom 36. Ugovora.
- 23 Stoga države članice, kako bi provjerile prirodu robe opisane kao strateški materijal, mogu na temelju članka 36. Ugovora za njezin provoz zahtijevati izdavanje posebnog odobrenja.
- 24 Što se tiče kazni predviđenih za neispunjavanje obveze pribavljanja takvog odobrenja, valja napomenuti, kako su istaknuli Komisija, LAS i A. Richardt, da se mjera koja uključuje oduzimanje ili zapljenu može smatrati nerazmjernom cilju koji se želi postići, te stoga i nespojivom s člankom 36. Ugovora, u slučaju kada bi bio dostatan povratak robe u ishodišnu državu članicu.
- 25 Međutim, na nacionalnom je sudu da utvrdi je li uspostavljeni sustav u skladu s načelom proporcionalnosti, uzimajući u obzir sve elemente svakog pojedinačnog slučaja, kao što su priroda robe koja može ugroziti sigurnost države, okolnosti u

kojima je došlo do kršenja i je li trgovac koji je želio obaviti provoz i koji je imao dokumente za tu svrhu izdane u drugoj državi članici postupao u dobroj vjeri.

- 26 Iz prethodnih razmatranja slijedi da je odgovor na pitanje koje je postavio nacionalni sud da Uredbu br. 222/77 treba tumačiti tako da joj se ne protivi zakonodavstvo države članice kojim se, radi vanjske sigurnosti, za provoz robe opisane kao strateški materijal kroz njezino državno područje zahtijeva pribavljanje posebnog odobrenja, bez obzira na proвозni dokument Zajednice koji je izdala neka druga država članica. Međutim, mjere koje donese država članica radi neispunjavanja tog zahtjeva ne smiju biti nerazmjerne cilju koji se želi postići.

Troškovi

- 27 Troškovi nastali za belgijsku, francusku i luksemburšku vladu te vladu Ujedinjene Kraljevine i za Komisiju Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele 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 je Kasacijski sud Velikog Vojvodstva Luksemburga uputio presudom od 30. studenoga 1989., odlučuje:

Uredbu Vijeća (EEZ) br. 222/77 od 13. prosinca 1976. o provozu kroz Zajednicu treba tumačiti tako da joj se ne protivi zakonodavstvo države članice kojim se, radi vanjske sigurnosti, za provoz robe opisane kao strateški materijal kroz njezino državno područje zahtijeva pribavljanje posebnog odobrenja, bez obzira na proвозni dokument Zajednice koji je izdala neka druga država članica. Međutim, mjere koje donese država članica radi neispunjavanja tog zahtjeva ne smiju biti nerazmjerne cilju koji se želi postići.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 4. listopada 1991.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski