

PRESUDA SUDA

6. prosinca 1984.^(*)

„Izvanugovorna odgovornost Zajednice za nezakonit ili eventualno zakonit akt –
Prodaja obranog mlijeka u prahu po sniženoj cijeni”

U predmetu 59/83,

SA BIOVILAC NC, sa sjedištem u Leuzeu, Belgija, koje zastupaju Hans G. Kemmler, Barbara Rapp-Jung i Aledander Böhlke, *Rechtsanwälte* u Frankfurtu na Majni, s odvjetničkim uredom na adresi 223-225, rue de la Loi, Bruxelles, i s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Ernesta Arendta, 34B, rue Philippe-II,

tužitelj,

protiv

Europske ekonomske zajednice, koju zastupa Komisija, a nju pak Jörn Sack, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Oresta Montalta i Manfreda Beschela, također članova pravne službe, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženika,

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

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco, O. Due i A. Kakouris, predsjednici vijeća, A. O'Keffe, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann i Y. Galmot, suci,

nezavisni odvjetnik: sir Gordon Slynn,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 11. travnja 1983. društvo SA Biovilac NV, koje od 1978. proizvodi i stavlja na tržište Kulactic, a od 1980. Bioblancu, dvije osnovne krme za prasad i perad proizvedene iz sirutke, pokrenulo je na temelju članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u postupak radi naknade štete koju je navodno pretrpjelo zbog donošenja i provedbe određenih uredbi Komisije.

- 2 Prema tvrdnji tužitelju, navodna šteta – znatno smanjenje prodaje njegovih proizvoda od studenog 1982. i drastično smanjenje prodaje od 1. ožujka 1983. – posljedica je Uredbe (EEZ) br. 368/77 od 23. veljače 1977. o prodaji putem natječaja obranog mlijeka u prahu za krmljenje prasadi i peradi (SL L 52, str. 19.) i Uredbe (EEZ) br. 443/77 od 2. ožujka 1977. o prodaji po utvrđenoj cijeni obranog mlijeka u prahu za krmljenje prasadi i peradi (SL L 58, str. 16.), izmijenjenima Uredbom br. 1753/82 od 1. srpnja 1982. (SL L 193, str. 6.) i Uredbom br. 2923/82 od 29. listopada 1982. (SL L 304, str. 64.). Na temelju Uredbe br. 1753/82 ponovno su stupile na snagu uredbe br. 368/77 i 443/77 o prodaji obranog mlijeka u prahu za krmljenje prasadi i peradi po sniženoj cijeni preko interventnih agencija. Uredbom br. 2923/82 su u te dvije uredbe bile uključene nove formule za denaturaciju obranog mlijeka u prahu koje se prodaje po sniženim cijenama. Prema navodima tužitelja, te formule ne sprječavaju korištenje obranog mlijeka u prahu koje prodaju interventne agencije kao osnovne krme za prasad iako je to u suprotnosti s njihovom svrhom.
- 3 Tužitelj svoju tužbu u prvom redu temelji na navodnoj nezakonitosti mjera Komisije. Tek podredno, u slučaju utvrđenja zakonitosti tih mjera, ističe da je Zajednica ipak odgovorna jer se tužitelj morao „posebno žrtvovati” zbog općeg režima koji je uvela Komisija.
Dopuštenost
- 4 Komisija osporava dopuštenost tužbe zbog više razloga.
Prigovor koji se odnosi na nekorištenje pravozaštitnog sredstva na nacionalnoj razini
- 5 Prema mišljenju Komisije, tužitelj je svoj zahtjev za naknadu štete trebao podnijeti pred nacionalnim sudovima jer je njegova tužba usmjerena prije svega protiv akata koje su nacionalna tijela vlasti donijela u svrhu provedbe prava Zajednice, odnosno protiv prodaje obranog mlijeka u prahu po sniženim cijenama preko interventnih agencija.
- 6 U vezi s tim prigovorom valja upozoriti da tužitelj u svojoj tužbi ne osporava mjere koje su nacionalna tijela vlasti usvojila u svrhu provedbe prava Zajednice, nego same akte Komisije, jer iz njegovih argumenata jasno proizlazi da Komisiji zamjera, prvo, to što su donošenjem Uredbe br. 1753/82 na snagu ponovno stupile uredbe br. 368/77 i 443/77 i, drugo, to što donošenjem Uredbe br. 2923/82 u navedene uredbe nije uključila formule za denaturaciju kojima bi se učinkovito spriječilo da se obrano mlijeko u prahu koje se kao krmivo za prasad prodaje u okviru Uredbe Komisije br. 1725/79 od 26. srpnja 1979 (SL L 109, str. 1.) zamijeni obranim mlijekom u prahu koje prodaju interventne agencije. Prema navodima tužitelja, štetu čiju naknadu on zahtijeva, prouzročila je Komisija uspostavom takvog režima.
- 7 Iz navedenoga proizlazi da je Sud za ovaj predmet nadležan i da je stoga dužan ispitati povlači li stavljanje na snagu tih uredbi odgovornost Zajednice zbog njezinog normativnog djelovanja. Prigovor nedopuštenosti koji se temelji na nekorištenju nacionalnih pravozaštitnih sredstava valja stoga odbiti.
Prigovor nedopuštenosti koji se odnosi na preventivnu narav tužbe
- 8 Druga osnova po kojoj Komisija osporava dopuštenost tužbe jest da je ona preventivne naravi. Ističe da, u mjeri u kojoj se tužba temelji na navodnoj nezakonitosti uredbi Komisije, tužitelj nije u dovoljnoj mjeri dokazao da je u vrijeme pokretanja postupka

šteta zbog određenih mjera Zajednice bila dovoljno predvidljiva. Što se tiče zahtjeva da se utvrdi odgovornost Zajednice čak i u slučaju nepostojanja protupravnosti, ističe da već sama narav te tužbe nameće potrebu da u trenutku podnošenja tužbe narav i opseg štete budu jasno utvrđeni.

- 9 S tim u vezi valja imati na umu da, kao što je to Sud opetovano potvrdio, članak 215. Ugovora ne sprečava obraćanje Sudu radi utvrđivanja odgovornosti Zajednice za neposredno prijeteću štetu koja je dovoljno predvidljiva i to čak i u slučaju kada štetu još nije moguće sa sigurnošću procijeniti. S tim u vezi valja napomenuti da je tužitelj u svojoj tužbi naveo da je obrano mlijeko u prahu, koje je bilo denaturirano u skladu s formulom IK iz Uredbe br. 2923/82, na belgijskom tržištu bilo u prodaji kao osnovna krma za prasad od studenoga 1982., a taj navod tužitelja nije bio osporavan. Dostavivši poredbenu tablicu cijena svojih proizvoda i cijena obranog mlijeka u prahu koje prodaju interventne agencije, tužitelj je u dostatnoj mjeri pokazao da je riječ o neposredno prijetećoj i predvidljivoj šteti. Stoga i prigovor nedopuštenosti koji se odnosi na preventivnu narav tužbe valja odbiti.

Odgovornost zbog navodne nezakonitosti određenih uredbi

- 10 Prvo valja napomenuti da, kao što je to Sud ponovno potvrdio u presudi od 17. prosinca 1982. (Ludwigshafener Walzmühle, 197 do 200, 243, 245 i 247/80, Zb., str. 3246.), postojanje izvanugovorne odgovornosti Zajednice za nezakoniti akt pretpostavlja ispunjenje više pretpostavki koje se odnose na nezakonitost postupanja institucija i postojanje štete i uzročne veze između tog postupanja i navodne štete, a ako dotični normativni akt podrazumijeva odabir ekonomske politike, ta odgovornost postoji samo u slučaju dovoljno ozbiljne povrede višeg pravnog pravila kojim se štite pojedinci. S tim u vezi Sud je naveo, osobito u presudi od 25. svibnja 1978. (Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG, 83 i 94/76, 4, 15 i 40/77, Zb., str. 1225.) da je potrebno utvrditi, poštujući odgovarajuća načela pravnih poredaka država članica, da je dotična institucija očito i znatno prekoračila svoje ovlasti.
- 11 U prilog svojoj tvrdnji da su mjere Komisije nezakonite tužitelj ističe četiri tužbena razloga: prvi, da nije bio poštovan cilj „stabilizacije tržišta” iz članka 39. stavka 1. točke (c) Ugovora o EEZ-u, koji je detaljnije definiran u članku 7. stavku 2. Uredbe Vijeća br. 804/68 od 27. lipnja 1968. o zajedničkoj organizaciji tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda (SL L 148, str. 13.); drugi, da je prekršena zabrana diskriminacije iz članka 40. stavka 3. Ugovora; treći, da je prekršeno pravo vlasništva i pravo na pokretanje i obavljanje poduzetničke djelatnosti; i četvrti, da se nije poštovalo načelo zaštite legitimnih očekivanja. Tužitelj ističe da su sva ta pravila viša pravna pravila koja Komisija prilikom donošenja uredbi mora poštovati.
- 12 Što se tiče prvog tužbenog razloga, tužitelj navodi da je ponovno stupanje na snagu na temelju Uredbe br. 1753/82 uredbi br. 368/77 i 443/77 i uključivanje u te uredbi na temelju Uredbe br. 2923/82 formula za denaturaciju koje nisu bile prikladne da spriječe zamjenu obranog mlijeka u prahu koje se prodavalo u skladu s Uredbom br. 1725/79 obranim mlijekom u prahu koje se prodavalo u skladu s uredbama br. 368/77 i 443/77 dovelo do destabilizacije tržišta obranog mlijeka u prahu namijenjenog krmljenju prasadi, što je protivno cilju iz članka 39. Ugovora, detaljnije definiranom u članku 7. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 804/68.

- 13 Komisija odgovara da je s obzirom na velike viškove obranog mlijeka u prahu i ograničena sredstva koja joj je Vijeće dalo na raspolaganje u svrhu smanjenja velikih zaliha pri interventnim agencijama, ponovnim stupanjem na snagu uredbi br. 368/77 i 443/77 o prodaji obranog mlijeka u prahu za krmljenje prasadi i peradi po sniženoj cijeni preko interventnih agencija izabrala jedini mogući način i postupila u okviru svojih nadležnosti u mjeri u kojoj je člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 804/68 ovlaštena usvajati posebne mjere za prodaju obranog mlijeka u prahu koje tijekom tržne godine za mlijeko nije moguće staviti na tržište pod uobičajenim uvjetima. Osobito niska cijena proizvoda koji na tržištu krme za prasadi i peradi konkuriraju obranom mlijeka u prahu, osobito cijena soje uvezene iz Sjedinjenih Američkih Država koja je iznosila približno 17 do 18 ECU za tonu, opravdavala je određivanje cijene obranog mlijeka u prahu namijenjenog krmljenju prasadi i peradi u visini približno 20 ECU za tonu.
- 14 Komisija ukazuje na to da je shvativši nakon nekog vremena poslije ponovnog stupanja na snagu uredbi br. 368/77 i 443/77 da se obrano mlijeko u prahu koje se prodavalo u skladu s navedenim uredbama, zbog formula za denaturaciju iz tih uredbi sve više koristilo umjesto obranog mlijeka u prahu koje je na temelju Uredbe br. 1725/79 bilo subvencionirano, donijela Uredbu br. 2923/82 kojom su u uredbi br. 368/77 i 443/77 bile uključene nove formule za denaturaciju, kako bi se na taj način spriječilo korištenje takvog obranog mlijeka za krmljenje prasadi.
- 15 Komisija napominje da je teško, ako ne i posve nemoguće, pronaći metodu denaturacije koja bi bila bezopasna za životinje težine iznad 25 kilograma, a da bi istodobno tako denaturirano obrano mlijeko bilo posve neprikladno za životinje težine ispod 25 kilograma. Komisija ne spori da je umjesto metoda denaturacije mogla biti korištena metoda koju predlaže tužitelj, a koja podrazumijeva uključivanje bojila u obrano mlijeko u prahu koje prodaju interventne agencije. Međutim, budući da učinkovitost takve mjere ovisi o uspostavi sustava kontrole svinjogojilišta, ta je mjera, imajući na umu činjenicu da u Zajednici postoji osobito velik broj svinjogojilišta (približno 2 000 000) kao i visoke troškove koje bi ona uključivala, u konačnici bila manje prikladna od konačno izabrane metode denaturacije. Osim toga, odredbe koje navodi tužitelj ne predstavljaju pravna pravila namijenjena zaštiti pojedinca.
- 16 Tužbeni razlog da nije bio poštovan cilj iz članka 39. stavka 1. točke (c), koji je detaljnije opisan u članku 7. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 804/68, nije utemeljen. S tim u vezi valja prvo podsjetiti, kao što je to Sud u više navrata potvrdio, da institucije moraju uskladiti razne ciljeve iz članka 39., koji ne dopušta da se bilo koji od ciljeva ostvaruje odvojeno i na način koji bi onemogućio ostvarivanje drugih ciljeva. Uredba br. 1753/82 bila je usvojena u skladu s općom politikom u području mliječnih proizvoda. Jedan od glavnih ciljeva te politike bio je da se proizvođačima mlijeka u Zajednici u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (b) Ugovora o EEZ-u osigura primjeren prihod tako da se za mlijeko odredi ciljna cijena koja se osigurava interventnom kupnjom glavnih mliječnih prerađevina, odnosno maslaca i obranog mlijeka u prahu. U tom pogledu Uredba predstavlja dodatnu mjeru namijenjenu ostvarivanju tog cilja.
- 17 Osim toga, uvođenje metoda denaturacije čija je svrha bila – u skladu s prvom uvodnom izjavom Uredbe br. 2923/82 – spriječiti zamjenu obranog mlijeka koje se u skladu s Uredbom br. 1725/79 prodaje po višoj cijeni obranim mlijekom koje se prodaje u skladu s uredbama br. 368/77 i 443/77, dostatan je dokaz da je Komisija

provođenjem mjera za smanjenje zaliha obranog mlijeka u prahu pokušala uskladiti cilj osiguranja primjerenog životnog standarda poljoprivrednoj zajednici, s jedne strane, sa ciljem stabilizacije tržišta, s druge strane. Činjenica da su se tehničke metode denaturacije koje su bile izabrane za ostvarivanje tog cilja naknadno pokazale djelomično neučinkovitima ne mijenja ocjenu zakonitosti spornih uredbi s obzirom na članak 39. Ugovora, jer na zakonitost mjere može utjecati samo njezina očita neprikladnost za ostvarenje cilja koji nadležna institucija Zajednice nastoji ostvariti.

- 18 Što se tiče tužbenog razloga koji se temelji na navodnoj povredi članka 40. stavka 3. drugog podstavka Ugovora, u skladu s kojim zajednička organizacija tržišta isključuje svaku diskriminaciju između proizvođača ili potrošača unutar Zajednice, tužitelj ističe da zajednička organizacija tržišta vrijedi kako za proizvode iz sirutke tako i za obrano mlijeko u prahu i tvrdi da je ovaj potonji proizvod, za razliku od proizvoda iz sirutke, uživao povlašteno postupanje kroz razne izravne i neizravne subvencije.
- 19 To nije argument koji bi mogao dovesti u pitanje zakonitost akata Komisije koji su predmetom tužbe. S tim u vezi valja podsjetiti da prema ustaljenoj praksi Suda zabrana diskriminacije iz članka 40. stavka 3. drugog podstavka Ugovora o EEZ-u, kao poseban izraz općeg načela jednakosti, ne sprječava različito postupanje u usporedivim situacijama ako je ta razlika u postupanju objektivno opravdana. Dodjela izravnih ili neizravnih subvencija za obrano mlijeko u prahu objektivno je opravdana samom naravi proizvoda i ulogom koju uslijed toga ima kao instrument potpore tržištu unutar zajedničke organizacije tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda, dok sirutka nema ta obilježja. Sirutka je otpadni proizvod dobiven prilikom proizvodnje sira koji proizvođači sira moraju u načelu odstraniti.
- 20 Dakle, razlike u postupanju prema tim dvama proizvodima temelje se na objektivnim razlikama koje proizlaze iz gospodarskih okolnosti koje su u podlozi zajedničke organizacije tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda pa se stoga ne mogu smatrati diskriminacijom.
- 21 Kao svoj treći tužbeni razlog tužitelj ističe da je dotičnim uredbama prekršeno njegovo pravo vlasništva i pravo na pokretanje i obavljanje poduzetničke djelatnosti. Ovo potonje pravo, koje je priznato osobito u njemačkom pravu, je, poput prava vlasništva koje dopunjuje, jedno od temeljnih prava zajamčenih pravnim poretom Zajednice. Po svojoj biti ili doseg u oba prava predstavljaju apsolutna ograničenja djelovanja institucija Zajednice. Mjere koje je usvojila Komisija usporedive su s nezakonitim izvlaštenjem, jer smanjuju profitabilnost tužiteljeva poslovanja do te mjere da je ugrožena sama njegova opstojnost.
- 22 Taj argument nije moguće prihvatiti. Mjere koje je usvojila Komisija ne lišavaju tužitelja ni njegova vlasništva ni slobodne uporabe toga vlasništva, pa stoga ne zadiru u bit tih prava. Iako te mjere mogu, kao što to tvrdi tužitelj, negativno utjecati na prodaju njegovih proizvoda, taj negativan učinak ne može se smatrati povredom bitnih prava osobito kada su negativni učinci, kao što je ovdje slučaj, samo neizravna posljedica politike kojom se nastoje ostvariti ciljevi od općeg javnog interesa koji su, ovisno o gospodarskim čimbenicima koji utječu na tržišne trendove i o općem usmjerenju zajedničke poljoprivredne politike, bitno promjenljivi.
- 23 U tom pogledu valja naglasiti, kao što je to Sud već potvrdio, osobito u presudi od 27. rujna 1979. (SpA Eridania – Zuccherifici nazionali, 230/78, Zb., str. 2749.), da se poduzetnik ne može pozivati na stečeno pravo da bi zadržao prednost koja proizlazi iz

ustopave zajedničke organizacije tržišta, a koju je poduzetnik u određenom trenutku uživao.

24 Što se tiče tužiteljeva četvrtog tužbenog razloga, prema kojem mjere koje je usvojila Komisija predstavljaju povredu načela zaštite legitimnih očekivanja, valja napomenuti da taj razlog, budući da ga je tužitelj prvi put istaknuo tijekom usmenog postupka, predstavlja novi tužbeni razlog u smislu članka 42. stavka 2. Poslovnika. Taj tužbeni razlog stoga nije moguće razmatrati.

25 Iz gore navedenog proizlazi da tužitelj nije dokazao ni dovoljno ozbiljnu povredu višeg pravnog pravila kojim se štite pojedinci ni da su sporne uredbe u bilo kojem pogledu nezakonite.

26 Zahtjev koji se temelji na odgovornosti Zajednice zbog nezakonitog akta valja stoga odbiti.

Odgovornost za postupanje bez protupravnosti

27 Pozivajući se na njemački pravni institut „posebne žrtve” (*Sonderopfer*) i francuski pravni institut „nejednake raspodjele javnih tereta” (*rupture de l'égalité devant les charges publiques*), tužitelj u prilog svojem podrednom zahtjevu ističe da je Zajednica čak i u slučaju nepostojanja protupravnosti, na temelju članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u dužna naknaditi svaku imovinsku štetu koju je pojedinac pretrpio zbog općih mjera koje su same po sebi zakonite ako je zbog njih posebno pogođen i oštećen, što znači drukčije i mnogo teže nego svi ostali gospodarski subjekti.

28 S tim u vezi valja samo primijetiti da prema ustaljenoj praksi Suda, tužba radi naknade štete zbog nezakonitog normativnog akta, predviđena člankom 215. Ugovora, ne može biti uspješna ako šteta koju tužitelj navodi prekoračuje granice gospodarskih rizika svojstvenih djelatnostima u dotičnom sektoru. To bi pravilo trebalo tim više vrijediti ako bi u pravu Zajednice bio prihvaćen institut odgovornosti bez protupravnosti. U ovom slučaju te granice nisu bile prekoračene jer je tužitelj pri stavljanju svojih proizvoda na tržište 1978. i 1980. trebao predvidjeti da će uredbe br. 368/77 i 443/77, koje samo privremeno nisu vrijedile i koje prvotno, za razliku od današnje situacije, nisu sadržavale nikakav mehanizam kojim bi se spriječilo korištenje obranog mlijeka u prahu koje se prodaje u skladu s njima za krmljenje prasadi, ponovno stupiti na snagu ako ponovno nastupe okolnosti koje su postojale u vrijeme njihova usvajanja. Također, tužitelj je, kada je bio osnovan 1974., trebao ili barem mogao predvidjeti da će se na temelju članka 7. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 804/68 usvojiti posebne mjere za prodaju obranog mlijeka u prahu koje tijekom tržne godine za mlijeko nije bilo moguće staviti na tržište pod uobičajenim uvjetima.

29 Predvidljivost rizika svojstvenih tržišnim uvjetima u vrijeme kada je tužitelj počeo proizvoditi i stavljati na tržište te proizvode isključuje mogućnost bilo kakve naknade pretrpljenoga gubitka konkurentnosti. Ti su rizici dio gospodarskih rizika svojstvenih djelatnostima industrijskih i trgovačkih poduzeća u tom sektoru isto kao i povećanje troškova energije koje je prema tužiteljevim navodima jedan od glavnih uzroka znatnog porasta cijena njegovih proizvoda u četverogodišnjem razdoblju.

30 Iz prethodnoga proizlazi da i podredni zahtjev valja odbiti.

Troškovi

- 31 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove.
- 32 Budući da tužitelj nije uspio u svojoj tužbi, treba mu naložiti snošenje troškova.
Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Tužitelju se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 6. prosinca 1984.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački