

PRESUDA SUDA

7. veljače 1973.

„Premije za klanje krava”

U predmetu 39-72,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Armando Toledano-Laredo i Giancarlo Olmi, njezini pravni savjetnici, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu u uredu Emilea Reutera, njezinog pravnog savjetnika, 4, boulevard Royal,

tužitelj,

protiv

Talijanske Republike, koju zastupa Adolfo Maresca, veleposlanik, u svojstvu agenta, uz asistenciju Giorgia Zagarija, zamjenika u *avvocatura generale dello stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu u sjedištu veleposlanstva Italije,

tuženik,

povodom tužbe radi utvrđenja da je Talijanska Republika povrijedila obveze iz Uredbe Vijeća br. 1975/69 od 6. listopada 1969. o uvođenju sustava premija za klanje krava i za nestavljanje na tržiste mlijeka i mlječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] te Uredbe Komisije br. 2195/69 od 4. studenoga 1969. o utvrđivanju metoda za provedbu sustava premija za klanje krava i za nestavljanje na tržiste mlijeka i mlječnih proizvoda [neslužbeni prijevod],

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, R. Monaco i P. Pescatore (izvjestitelj), predsjednici vijeća, A. M. Donner i J. Mertens de Wilmars, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Mayras,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom koji je tajništvo Suda zaprimilo 3. srpnja 1972. Komisija je, na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u, pred Sudom podnijela tužbu radi utvrđenja da je nepoduzimanjem mjera potrebnih kako bi na svojem državnom području u propisanom roku omogućila učinkovitu primjenu sustava premija za klanje muznih krava (u dalnjem tekstu: premije za klanje) i premija za nestavljanje na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda (u dalnjem tekstu: premije za nestavljanje na tržište), Talijanska Republika povrijedila obveze iz Uredbe Vijeća br. 1975/69 od 6. listopada 1969. o uvođenju sustava premija za klanje krava i za nestavljanje na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda (SL L 252, str. 1.) [neslužbeni prijevod] te Uredbe Komisije br. 2195/69 od 4. studenoga 1969. o utvrđivanju metoda za provedbu sustava premija za klanje krava i za nestavljanje na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda (SL L 278, str. 6.) [neslužbeni prijevod].
- 2 Uredbom br. 1975/69, kako je osobito izmijenjena Uredbom Vijeća br. 580/70 od 26. ožujka 1970. (SL L 70, str. 30.), uveden je sustav premija kako bi se, u svrhu smanjenja viškova mlijeka i mliječnih proizvoda koji su u to vrijeme postojali u Zajednici, potaknulo klanje muznih krava i nestavljanje na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda.

Postupak za provedbu sustava bio je utvrđen Uredbom Komisije br. 2195/69, kako je poslije više puta izmijenjena i proširena.

Na temelju tih odredaba države članice bile su obvezne, unutar utvrđenih rokova, poduzeti sveobuhvatne mjere za provedbu sustava, osobito u pogledu podnošenja i provjere zahtjevâ poljoprivrednika, registracije izjava kojima se podnositelji zahtjeva potpuno odriču proizvodnje mlijeka ili opskrbe mlijekom, obavijesti Komisiji o broju i opsegu zaprimljenih zahtjeva, nadzora provedbe pisanih izjava i, napisljektu, plaćanja premija onima koji na njih imaju pravo.

- 3 Kad je riječ o premijama za klanje, prethodno navedenom Uredbom utvrđeno je da se zahtjevi za premije moraju podnijeti nadležnom nacionalnom tijelu u razdoblju od 1. do 20. prosinca 1969. i da se klanje provodi u razdoblju od 9. veljače do 30. travnja 1970., pri čemu je za muzne krave koje su se otelile između 1. travnja i 31. svibnja 1970. razdoblje klanja produljeno za trideset dana od dana teljenja.

U skladu s pravilima utvrđenima u članku 4. Uredbe br. 1975/69 i članku 10. Uredbe br. 2195/69, premije su se plaćale u roku od dva mjeseca od podnošenja dokaza o klanju, osim iznosa duga prema poljoprivrednicima koji su imali više od pet muznih krava, koji se plaćao nakon isteka roka od tri godine.

- 4 S druge strane, kad je riječ o premijama za nestavljanje na tržište, zahtjevi su se podnosili nadležnom nacionalnom tijelu od 1. prosinca 1969. i prvo plaćanje moralо je biti provedeno u roku od tri mjeseca nakon što je podnositelj zahtjeva potpisao izjavu.

- 5 Zbog poboljšanja utvrđenog u sektoru mlijeka i mlječnih proizvoda, Vijeće je Uredbom br. 1290/71 od 21. lipnja 1971. (SL L 137, str. 1.) stavilo izvan snage sustav premija za klanje i nestavljanje na tržište koji je bio predviđen Uredbom br. 1975/69.
- 6 Nakon stupanja na snagu uredaba br. 1975/69 i 2195/69, talijanska vlada predstavila je parlamentu nacrt zakona koji je sadržavao odredbe potrebne za primjenu sustava premija za klanje i nestavljanje na tržište u Italiji.

Okružnicom od 23. ožujka 1970., ministar poljoprivrede dao je pokrajinskom inspektoratu smjernice za ispitivanje već podnesenih zahtjeva u očekivanju odobrenja zakonodavne mјere kojom su se osobito trebala osloboditi sredstva potrebna za provedbu uredaba.

Prema objašnjjenjima koja je dostavila talijanska vlada, tijekom parlamentarnih rasprava pojavile su se dvojbe u pogledu svrsishodnosti provedbe uredaba Zajednice o premijama za nestavljanje na tržište te su stoga s time povezane odredbe izbrisane iz nacrta zakona i parlament je odgodio donošenje odluke o njima.

U tim okolnostima u Talijanskoj Republici nije postojala mјera za provedbu sustava premija za nestavljanje na tržište.

- 7 Stoga Zakon br. 935 od 26. listopada 1971. o „primjeni uredaba Zajednice u sektoru zootehnologije i sektoru mlječnih proizvoda”, koji je objavljen u Gazzetta ufficiale br. 294 od 22. studenoga 1971., sadržava samo odredbe kojima se vladu ovlašćuje da doneše mјere za provedbu plaćanja premija za klanje te su njime predviđena financijska sredstva samo za plaćanje tih premija.

Pri izvršavanju tog Zakona, provedba sustava premija za klanje bila je osigurana dekretom od 22. ožujka 1972., dok su naknadnim dekretom od 27. ožujka 1972. upravi stavljeni na raspolaganje financijska sredstva potrebna za plaćanje premija za klanje.

Iz informacija dostavljenih tijekom postupka proizlazi da je plaćanje premija onima koji su na njih imali pravo počelo krajem listopada 1972.

Prethodni prigovor

- 8 Ne ulazeći u meritum spora, tužnik tvrdi da provedba tužbe koju je pokrenula Komisija više nije opravdana zbog okolnosti.

Prevladane su poteškoće zbog kojih je plaćanje premija za klanje u početku bilo odgođeno, plaćanje tih premija je u tijeku i stoga je nestao razlog zbog kojeg je Komisija pokrenula postupak.

Kad je riječ o neplaćanju premije za nestavljanje na tržište, situacija je u međuvremenu postala nepopravljiva jer više fizički ne bi bilo moguće retroaktivno ispuniti obveze koje

su trebale biti provedene u razdoblju koje je predviđeno predmetnim odredbama Zajednice.

U tim okolnostima, tužba koju je podnijela Komisija postala je bespredmetna u oba područja tako da Sud još može jedino utvrditi obustavu postupka.

- 9 Predmet tužbe na temelju članka 169. utvrđuje se obrazloženim mišljenjem Komisije te čak i ako je povreda obveza otklonjena nakon isteka roka propisanog stavkom 2. tog članka, i dalje postoji pravni interes za provedbu tužbe.

Taj interes postoji u ovom slučaju jer Talijanska Republika nije ni približno u potpunosti ispunila svoju obvezu kad je riječ o premijama za klanje jer još nije riješeno pitanje plaćanja zateznih kamata na zakašnjelo plaćanje onima koji na njih imaju pravo i jer se prigovori koje je Komisija iznijela tijekom postupka odnose ne samo na kašnjenje u provedbi uredaba, već i na određene metode primjene kojima je u praksi oslabljena njihova učinkovitost.

- 10 Kad je riječ o neprovedbi odredaba o premijama za nestavljanje na tržište, tuženiku se ni u kojem slučaju ne može dopustiti da se, kako bi izbjegao sudske postupke, pozove na *fait accompli* koji je sam stvorio.
- 11 Osim toga, s obzirom na kašnjenje u izvršavanju obveze i konačno odbijanje, presuda Suda na temelju članaka 169. i 171. Ugovora može biti od znatnog interesa za utvrđivanje osnove za odgovornost države članice kao rezultat njezine povrede obveza u odnosu na druge države članice, Zajednicu ili privatne stranke.
- 12 Stoga prethodni prigovor tuženika treba odbiti.

Meritum

- 13 Prvo, valja zasebno ispitati uvjete u kojima je tuženik proveo odredbe o premijama za klanje i, drugo, njegovo odbijanje da provede odredbe o premijama za nestavljanje na tržište.
1. Premije za klanje
- 14 Uredbama Vijeća i Komisije predviđeni su precizni rokovi za provedbu sustava premija za klanje.

Učinkovitost dogovorenih mjera ovisila je o poštovanju tih rokova jer se mjerama njihov cilj mogao potpuno ostvariti samo ako su se provodile istovremeno u svim državama članicama u vrijeme utvrđeno s obzirom na cilj gospodarske politike koju je provodilo Vijeće.

Osim toga, kako je Sud naveo u svojoj presudi od 17. svibnja 1972. (predmet 93-71, Orsolina Leonesio/Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Talijanske Republike,

zahtjev za prethodnu odluku podnio je Pretore di Lonato), uredbama br. 1975/69 i 2195/69 poljoprivrednicima je bilo dodijeljeno pravo na plaćanje premija od trenutka kad su bili ispunjeni svi uvjeti predviđeni uredbama.

Stoga se čini da već samo kašnjenje Talijanske Republike u izvršavanju obveza koje su joj određene uvođenjem sustava premija za klanje predstavlja povredu njezinih obveza.

- 15 Osim tog kašnjenja u izvršavanju, Komisija je iznijela određene prigovore u pogledu načina na koji je Talijanska Republika provela odredbe o predmetnom sustavu.

Ti se prigovori konkretno odnose na činjenicu da su odredbe propisa Zajednice bile iskrivljene postupkom za njihovu provedbu koji su primjenjivala talijanska tijela i da ta tijela nisu uzela u obzir produljenje roka za klanje.

- 16 Dok je talijanski Zakon br. 935 ograničen na propisivanje potrebnih financijskih odredaba za provedbu sustava premija za klanje i ovlašćivanje vlade za uvođenje odgovarajućih upravnih mjera za provedbu uredaba Zajednice, dekretom od 22. ožujka 1972. predviđeno je u njegovu prvom članku da se odredbe uredaba „smatraju uključenima u ovaj dekret“.

Taj dekret sadržava samo određene nacionalne provedbene odredbe i u biti je ograničen na preuzimanje odredaba uredaba Zajednice.

- 17 Primjenom tog postupka, talijanska vlada dovela je u pitanje pravnu prirodu primjenjivih odredaba i datum njihova stupanja na snagu.

U skladu s člancima 189. i 191. Ugovora, uredbe se kao takve izravno primjenjuju u svim državama članicama i stupaju na snagu isključivo objavljinjem u Službenom listu Zajednica na dan koji je u njima određen ili, ako taj dan nije određen, na dan predviđen Ugovorom.

Stoga se Ugovoru protive svi načini provedbe koji bi doveli do stvaranja prepreke izravnom učinku uredaba Zajednice i ugrožavanja njihove istovremene i ujednačene primjene u cijeloj Zajednici.

- 18 Osim toga, u provedbenim mjerama predviđenima Zakonom br. 935 i dekretom od 22. ožujka 1972. ne uzima se u obzir produljenje roka za klanje koje je uvedeno Uredbom br. 580/70, tako da su talijanski poljoprivrednici dovedeni u zabludu u pogledu produljenja roka za klanje krava koje su se otelile između 1. travnja i 30. svibnja 1970.

Stoga je povreda Talijanske Republike utvrđena ne samo zbog kašnjenja u provedbi sustava, već i zbog načina njegove primjene koji je predviđen dekretom.

2. Premije za nestavljanje na tržište

- 19 Kašnjenje u provedbi odredaba uredaba br. 1975/69 i 2195/69 u pogledu premija za nestavljanje na tržište rezultat je namjernog odbijanja talijanskih tijela.

Tuženik opravdava odbijanje poteškoćama u osiguravanju učinkovite i ozbiljne inspekcije i kontrole količina mlijeka koje se ne stavljuju na tržište, već su namijenjene drugim uporabama, uzimajući u obzir posebna obilježja talijanske poljoprivrede i nedostatak odgovarajuće upravne infrastrukture.

U svakom slučaju, prema mišljenju talijanske vlade, mjere za ograničavanje proizvodnje mlijeka nisu odgovarale potrebama talijanskog gospodarstva, kojemu je svojstveno da ne proizvodi dovoljno hrane.

Tijekom pripremnog rada na Uredbi Vijeća br. 1975/69, talijanska delegacija obavijestila je o tim poteškoćama i izrazila u to vrijeme jasnu zadršku u pogledu njezine provedbe.

U tim okolnostima, Talijanskoj Republici ne bi se trebalo prigovoriti zbog njezina odbijanja da na svojem državnom području provede odredbe koje su donesene usprkos njezinu protivljenju.

- 20 U skladu s člankom 43. stavkom 2. trećim podstavkom Ugovora, na kojemu se temelji Uredba br. 1975/69, uredbe Vijeća valjano su donesene ako su ispunjeni uvjeti utvrđeni tom odredbom.

Uredba je u skladu s člankom 189. obvezujuća „u cijelosti” za države članice.

Stoga nije moguće prihvati da bi država članica trebala nepotpuno ili selektivno primjenjivati odredbe uredbe Zajednice kako bi onemogućila određene elemente zakonodavstva Zajednice u pogledu kojih je izrazila protivljenje ili za koje smatra da se protive njezinim nacionalnim interesima.

- 21 Posebno kad je riječ o provedbi mjere gospodarske politike za uklanjanje viškova određenih proizvoda, država članica koja je propustila u propisanim rokovima i istovremeno s drugim državama članicama donijeti odredbe koje je bila obvezna donijeti narušava učinkovitost mjere o kojoj je donesena zajednička odluka i istovremeno ostvaruje neopravdanu prednost na štetu svojih partnera u pogledu slobodnog kretanja robe.

- 22 Kad je riječ o opravdanju tuženika koje se temelji na pripremnom radu na Uredbi br. 1975/69, objektivno područje primjene pravila koja su utvridle zajedničke institucije ne može se izmijeniti zadrškama ili prigovorima koje su države članice izrazile u trenutku formuliranja pravila.

Isto tako, državi članici ne može se dopustiti da zbog poteškoća u primjeni nastalih u fazi provedbe akta Zajednice jednostrano prestane poštovati svoje obveze.

Institucionalnim sustavom Zajednice predmetnoj državi članici pružena su potrebna sredstva kojima se osigurava da su njezine poteškoće razumno uzete u obzir u okviru načela zajedničkog tržišta i legitimnih interesa drugih država članica.

- 23 Ispitivanje predmetnih uredaba i drugih akata o izmjeni u tom pogledu otkriva da je u mnogim aspektima zakonodavac Zajednice u posebnim klauzulama uzeo u obzir specifične poteškoće Talijanske Republike.

U tim okolnostima, eventualne poteškoće u primjeni na koje se poziva tuženik ne mogu se prihvati kao opravdanje.

- 24 Ugovorom se državama članica omogućuje da iskoriste prednosti Zajednice, ali im se određuje i obveza poštovanja njezinih pravila.

Ako država članica prema vlastitom konceptu nacionalnog interesa jednostrano naruši ravnotežu između prednosti i obveza koje proizlaze iz njezina pristupanja Zajednici, dovodi se u pitanje jednakost država članica pred pravom Zajednice i stvaraju se diskriminacije na štetu njihovih državljanima, a prije svega državljanima one države koja se stavlja izvan pravila Zajednice.

- 25 Ta povreda dužnosti solidarnosti koju su države članice prihvatile pristupanjem Zajednici utječe na temeljnu osnovu pravnog poretka Zajednice.

Stoga se čini da je namjernim odbijanjem da na svojem državnom području provede jedan od sustava koji su predviđeni uredbama br. 1975/69 i 2195/69 Talijanska Republika jasno povrijedila obveze koje je preuzela pristupanjem Europskoj ekonomskoj zajednici.

Troškovi

- 26 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove.

Tuženik nije uspio u svojem tužbenom zahtjevu.

Slijedom navedenog,

uzimajući u obzir postupovne akte,

saslušavši izvještaj suca izvjestitelja,

saslušavši usmena očitovanja stranaka,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, a posebno njegove članke 43., 169., 171., 189. i 191.,

uzimajući u obzir Protokol o Statutu Suda Europske ekonomske zajednice,

uzimajući u obzir Poslovnik Suda Europskih zajednica,

SUD,

odbacujući sve druge opsežnije ili suprotne zahtjeve, proglašava i presuđuje:

- Nepoduzimanjem mjera potrebnih kako bi na svojem državnom području i u propisanim rokovima omogućila učinkovitu primjenu sustava premija za klanje muznih krava i za nestavljanje na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda, Talijanska Republika povrijedila je obveze iz Uredbe Vijeća br. 1975/69 od 6. listopada 1969. i Uredbe Komisije br. 2195/69 od 4. studenoga 1969.**
- Tuženiku se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 7. veljače 1973.

[Potpisi]