

PRESUDA SUDA

26. veljače 1986.(\*)

„Tužba za naknadu štete – Članak 178. i članak 215. drugi stavak Ugovora o EEZ-u”

U predmetu 175/84,

**Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG)**, Hamburg, koji zastupaju Modest, Gündisch i Landry, *Rechtsanwälte*, Hamburg, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Ernesta Arendta, 34 B, rue Philippe-II,

tužitelj,

protiv

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupa Peter Karpenstein, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu Manfreda Beschela, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet,

tuženik,

povodom tužbe za naknadu štete na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u koja je nastala jer je Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Savezni ured za organizaciju poljoprivrednih tržišta), Frankfurt na Majni, djelujući prema uputama Komisije Europskih zajednica, odbio dodijeliti uvozne dozvole koje je zatražio tužitelj,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, U. Everling, K. Bahlmann (predsjednici vijeća), G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris i T. F. O'Higgins, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. studenoga 1985.,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 4. srpnja 1984. društvo Krohn & Co. pokrenulo je na temelju članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u postupak za naknadu štete nastale jer mu je Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Savezni ured za organizaciju poljoprivrednih tržišta) (u dalnjem tekstu: BALM), djelujući prema uputama Komisije Europskih zajednica, odbio dodijeliti uvozne dozvole za uvoz proizvoda obuhvaćenih tarifnim podbrojem 07.06 A Zajedničke carinske tarife (manioka) iz Tajlanda.
- 2 Uvozni režim za predmetne proizvode uveden je Sporazumom o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Kraljevine Tajlanda, koji je odobren Odlukom Vijeća od 19. srpnja 1982. (SL L 219, str. 52.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 29., str. 10.). U Sporazumu o suradnji utvrđene su godišnje kvote kojima se ograničavaju količine manioke koja se smije uvesti u EEZ po povlaštenoj stopi uvozne pristojbe ad valorem u iznosu od 6 %.
- 3 U skladu s člancima 1. i 5. Sporazuma o suradnji, Tajland se obvezuje da će upravljati svojim izvozom manioke u Zajednicu tako da spriječi premašivanje tih godišnjih kvota. To se upravljanje osigurava potvrdama za izvoz u Zajednicu koje izdaju tajlandska tijela i na temelju čijeg se datuma izdavanja utvrđuje godišnja kota kojoj se pripisuju otpremljene količine.
- 4 Zajednica se sa svoje strane obvezala poduzeti potrebne mjere kako bi tijela država članica izdavala uvozne dozvole uz uvjet da su predočene odgovarajuće tajlandske izvozne potvrde. Stoga je Komisija 22. srpnja 1982. donijela Uredbu Komisije br. 2029/82 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu uvoznog režima koji se primjenjuje na proizvode obuhvaćene tarifnim podbrojem 07.06 A Zajedničke carinske tarife koji su podrijetlom iz Tajlanda i izvezeni iz te zemlje 1982. (SL L 218, str. 8.).
- 5 U skladu s odredbama Uredbe Komisije br. 2029/82, zahtjevi za uvozne dozvole za proizvode obuhvaćene tarifnim podbrojem 07.06 A Zajedničke carinske tarife moraju se podnijeti nadležnim tijelima država članica (članak 4.), koje Komisiji moraju „svakog dana . . . za svaki zahtjev za dozvolu” [neslužbeni prijevod] dostaviti informacije utvrđene u članku 9.
- 6 U skladu s člankom 7. stavkom 1. te uredbe, nadležno nacionalno tijelo dužno je izdati zatraženu uvoznu dozvolu „osim ako je Komisija teleksom obavijestila nadležna tijela države članice da uvjeti utvrđeni u Sporazumu u suradnji nisu ispunjeni”. [neslužbeni prijevod]
- 7 Dana 16. studenoga 1982. društvo Krohn (u dalnjem tekstu: Krohn), koje se bavi uvozom i veleprodajom žitarica i hrane za životinje, zatražilo je u skladu s odredbama Uredbe br. 2029/82 od BALM-a da mu izda pet uvoznih dozvola za ukupno 54 895 472 kg manioke iz Tajlanda te je svojem zahtjevu priložilo izvozne potvrde izdane 18. kolovoza i 7. rujna 1982.
- 8 S obzirom na vrijeme proteklo između izdavanja tajlandskeh izvozne potvrda i Krohnova podnošenja zahtjeva za uvozne dozvole, Komisija je odlučila provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti utvrđeni u Sporazumu o suradnji između EEZ-a i Tajlanda. U tu je svrhu teleksom od 23. studenoga 1982. od BALM-a zatražila da joj dostavi podatke o

datumu otpreme manioke iz Tajlanda, nazivu broda kojim je manioka prevezena te očekivanom datumu i mjestu ispunjavanja carinskih formalnosti.

- 9 Teleksima od 23. studenoga i 7. prosinca 1982. BALM je obavijestio Krohn o zahtjevima Komisije i zatražio da mu dostavi potrebne informacije.
- 10 Konkretno, u pogledu zahtjeva za uvoznu dozvolu koja se odnosila samo na 500 tona Komisija je teleksom od 21. prosinca 1982. obavijestila BALM da informacije koje je dostavio Krohn ne može prihvati kao zadovoljavajuće i da stoga ne bi trebalo izdati zatraženu uvoznu dozvolu.
- 11 Nakon što je razmotrio taj teleks i sve informacije koje mu je Krohn dostavio o ostalim spornim količinama, BALM je odlukom od 23. prosinca 1982. obavijestio Krohn da mu odbija izdati sve zatražene uvozne dozvole.
- 12 Nakon razmjene korespondencije s BALM-om, Krohn je 25. svibnja 1983. podigao tužbu pred Verwaltungsgerichtom Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) u kojoj traži da se poništi odluka od 23. prosinca 1982. i da se BALM-u naloži da mu izda zatražene uvozne dozvole po sniženoj stopi uvozne pristojbe ad valorem u iznosu od 6 %.
- 13 Osim toga, dopisom od 6. lipnja 1983. Krohn je Komisiji dostavio zahtjev za naknadu štete pozivajući se na nezakonitost Komisijina odbijanja izdavanja uvoznih dozvola i na opseg štete nastale kao rezultat. Komisija je 28. srpnja 1983. odbila taj zahtjev.
- 14 U potporu ovoj tužbi Krohn navodi da je kao rezultat neizdavanja uvoznih dozvola pretrpio znatnu štetu. Tvrdi da je zadovoljio sve uvjete koji su utvrđeni važećim propisom za dobivanje zatraženih uvoznih dozvola te da su dodatni zahtjevi Komisije nezakoniti. Stoga zahtijeva da bi Komisiji trebalo naloži da mu nadoknadi nastalu štetu.
- 15 Budući da je Komisija izrazila sumnju u dopuštenost tužbe, pri čemu, međutim, nije uložila prigovor u skladu s člankom 91. stavkom 1. Poslovnika, Sud je u skladu s člankom 92. stavkom 2. Poslovnika odlučio po službenoj dužnosti donijeti odluku o sljedećim trima argumentima o postojanju zapreke vođenju postupka:
  - (a) odbijanje izdavanja zatraženih uvoznih dozvola bila je odluka BALM-a; stoga samo to nacionalno tijelo može snositi odgovornost i Sud nije nadležan za takav spor;
  - (b) čak i ako je Komisija potencijalno odgovorna, tužitelj je prethodno morao iscrpiti pravna sredstva koja su mu bila na raspolaganju pred nacionalnim sudovima kako bi ishodio poništenje odluke BALM-a;
  - (c) naposljetku, potvrđivanje dopuštenosti tužbe u svakom bi slučaju dovelo do poništenja pravnih učinaka pojedinačnih odluka Komisije u pogledu tužitelja (teleksi od 23. studenoga i 21. prosinca 1982.), koje nisu bile pravovremeno osporene te su postale konačne.

Prvi argument o postojanju zapreke vođenju postupka

- 16 Prema mišljenju Komisije, cilj tužbe za naknadu štete predviđene člancima 178. i 215. Ugovora o EEZ-u nije omogućiti Sudu da ispita valjanost odluka koje su nacionalna tijela donijela u okviru zajedničke poljoprivredne politike ili da ocijeni financijske posljedice takvih nacionalnih odluka za pojedince (vidjeti u tom smislu presude od 12. prosinca 1979., Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG/Komisija Europskih zajednica, 12/79, Zb., str. 3657., od 27. ožujka 1980., Sucrimex SA i Westzucker GmbH/Komisija Europskih zajednica, 133/79, Zb., str. 1299., i od 10. lipnja 1982., Compagnie Interagra SA/Komisija Europskih zajednica, 217/81, Zb., str. 2233.). Ta se sudska praksa ne dovodi u pitanje činjenicom da je u ovom slučaju Komisija na temelju primjenjivog propisa ovlaštena dati upute nacionalnim tijelima.
- 17 Suprotno tome, Krohn navodi da je u ovom predmetu Komisija izvršila ovlast koja joj je dodijeljena člankom 7. Uredbe br. 2029/82 da nacionalnim tijelima pruži upute i treba je smatrati stvarnim donositeljem odluke koja je dovela do nastanka štete na koju se poziva.
- 18 Valja podsjetiti da se odredbama članka 178. u vezi s člankom 215. Ugovora Sudu daje nadležnost samo za dodjelu naknade za štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti, odnosno, drugim riječima, za štetu koja može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Zajednice. S druge strane, šteta koju prouzroče nacionalne institucije može dovesti samo do odgovornosti tih institucija te nacionalni sudovi zadržavaju isključivu nadležnost za osiguravanje naknade takve štete.
- 19 Ako je, kao u ovom slučaju, nacionalno tijelo u svrhu osiguravanja provedbe propisa Zajednice donijelo odluku koja negativno utječe na tužitelja, valja provjeriti, kako bi se utvrdila nadležnost Suda, je li navodna nezakonitost na kojoj se temelji zahtjev za naknadu štete doista odgovornost institucije Zajednice i ne može se pripisati nacionalnom tijelu.
- 20 Tužitelj se u potporu svojem zahtjevu za naknadu štete ograničava na pozivanje na nezakonitost teleksa koje je Komisija 23. studenoga i 21. prosinca 1982. uputila BALM-u.
- 21 U tom pogledu iz samog teksta članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2029/82 proizlazi da se tim odredbama Komisiji ne daje samo mogućnost davanja mišljenja o odluci koja se donosi u okviru njezine suradnje s nacionalnim tijelima odgovornima za primjenu propisa Zajednice, već joj se u stvari daje i ovlast da tim nacionalnim tijelima nametne odbijanje zahtjeva za uvozne dozvole ako uvjeti utvrđeni u Sporazumu o suradnji nisu ispunjeni.
- 22 Osim toga, iz sadržaja spisa i sadržaja rasprave pred Sudom proizlazi da je Komisija imala namjeru svojim teleksima od 23. studenoga i 21. prosinca 1982. učinkovito izvršiti ovlast koja joj je dodijeljena i da je BALM-u dala upute da odbije sporne uvozne dozvole ako ne dobije zadovoljavajući odgovor na zahtjeve za informacije upućene Krohnu.
- 23 Iz prethodno navedenoga proizlazi da nezakonitost koju navodi tužitelj kako bi obrazložio svoje pravo na naknadu štete ne treba pripisati BALM-u, koji je bio dužan poštovati upute Komisije, već Komisiji. Stoga je Sud nadležan za odlučivanje o tužbi

koju je podnio Krohn i valja odbiti prvi argument o postojanju zapreke vođenju postupka.

#### Drugi argument o postojanju zapreke vođenju postupka

- 24 Komisija smatra da je, prema sudskej praksi Suda, tužba za naknadu štete na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka Ugovora dopuštena samo ako je tužitelj iscrpio mogućnosti koje su mu na raspolaganju da pred nacionalnim sudovima zahtijeva poništenje odluke nacionalnog tijela. Međutim, u ovom slučaju Krohn je podnio tužbu pred Verwaltungsgerichtom Frankfurt am Main (Upravni sud u Frankfurtu na Majni) za poništenje odbijanja BALM-a i za izdavanje spornih uvoznih dozvola te o toj tužbi još nije donesena konačna presuda. Pravna sredstva tužitelja iz nacionalnog prava stoga još nisu iscrpljena.
- 25 Krohn tvrdi da tužba za naknadu štete koja je predviđena člankom 215. drugim stavkom Ugovora nije podredne naravi u odnosu na pravna sredstva iz nacionalnog prava. Osim toga, u ovom predmetu tužba za poništenje ne bi mu omogućila ostvarivanje željenog cilja, a to je naknada štete koja mu je nanesena odbijanjem uvoznih dozvola.
- 26 Prema ustaljenoj sudskej praksi Suda, tužba za naknadu štete predviđena člankom 178. i člankom 215. drugim stavkom Ugovora uvedena je kao autonomno pravno sredstvo koje ima posebnu funkciju u sustavu pravnih sredstava i ovisi o pretpostavkama za primjenu koje su određene uzimajući u obzir njegovu posebnu svrhu.
- 27 Ipak, točno je da tužbu za naknadu štete valja ocijeniti s obzirom na cijeli sustav pravne zaštite pojedinaca koji je uspostavljen Ugovorom i da dopuštenost takve tužbe može u određenim slučajevima ovisiti o iscrpljenju raspoloživih nacionalnih pravnih sredstava kojima se može ishoditi poništenje odluke nacionalnog tijela. Međutim, kako bi to bilo moguće, potrebno je da ta nacionalna pravna sredstva osiguravaju učinkovitu zaštitu zainteresiranih pojedinaca i da mogu dovesti do naknade navodne štete.
- 28 To u ovom predmetu nije slučaj. Ništa ne upućuje na to da bi se poništenjem odluke BALM-a i izdavanjem nekoliko godina poslije uvoznih dozvola koje su zatražene 1982. nadoknadila šteta koju je Krohn pretrpio u to vrijeme; takvim poništenjem stoga se ne bi uklonila potreba za tim da tužitelj, ako želi dobiti naknadu štete, podnese tužbu pred Sudom na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka Ugovora.
- 29 U tim okolnostima dopuštenost ove tužbe ne može ovisiti o iscrpljenju raspoloživih nacionalnih pravnih sredstava protiv odluke BALM-a te stoga valja odbiti i drugi argument o postojanju zapreke vođenju postupka.

#### Treći argument o postojanju zapreke vođenju postupka

- 30 Komisija napominje da Krohn nije podnio tužbu na temelju članka 173. drugog stavka Ugovora za poništenje uputa BALM-u iz njegovih teleksa od 23. studenoga i 21. prosinca 1982. Stoga su te pojedinačne odluke postale konačne u pogledu Krohna. Prema sudskej praksi Suda (presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann & Co./Komisija Europske ekonomske zajednice, 25/62, Zb., str. 197.), tužba za naknadu štete ne može se podnijeti ako bi se njome poništili pravni učinci pojedinačne odluke koja je postala konačna.

- 31 Krohn tvrdi da mu je dostavljena samo odluka BALM-a i da u to vrijeme ništa nije upućivalo na to da je Komisija stvarno donijela odluku koja se izravno odnosi na njega. U svakom slučaju, dopuštenost njegove tužbe za naknadu štete ne može se uvjetovati njegovim prethodnim podnošenjem tužbe za poništenje te odluke Komisije.
- 32 Kao što je Sud prethodno podsjetio, tužba za naknadu štete predviđena člankom 178. i člankom 215. drugim stavkom Ugovora uvedena je kao autonomno pravno sredstvo koje ima posebnu funkciju. Ona se od tužbe za poništenje osobito razlikuje s obzirom na to da njezina svrha nije ukidanje određene mjere, već naknada štete koju prouzroči institucija. Iz navedenoga proizlazi da postojanje pojedinačne odluke koja je postala konačna ne može biti prepreka dopuštenosti takve tužbe.
- 33 Sudska praksa na koju se poziva Komisija odnosi se isključivo na izvanredan slučaj u kojem je tužba za naknadu štete podnesena radi plaćanja iznosa koji točno odgovara pristojbi koju je tužitelj bio dužan platiti u skladu s pojedinačnom odlukom, tako da se tužbom za naknadu štete zapravo traži povlačenje te pojedinačne odluke. U svakom slučaju, to u ovom predmetu nije slučaj.
- 34 Iz navedenoga proizlazi da valja odbiti i treći argument o postojanju zapreke vođenju postupka.
- 35 Budući da je tužba dopuštena, valja nastaviti s postupkom za ispitivanje merituma i donošenje odluke o njemu.

### **Troškovi**

- 36 O troškovima će se odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se proglašava dopuštenom.**
- 2. Može se nastaviti s postupkom za ispitivanje merituma i donošenje odluke o njemu.**
- 3. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 26. veljače 1986.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački