

PRESUDA SUDA

4. listopada 1979. (*)

„*Quellmehl* – Odgovornost”

U predmetu 238/78,

Ireks-Arkady GmbH, Kulmbach (Savezna Republika Njemačka), koji zastupaju odvjetnici društva Fritz Modest i drugi, Hamburg, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu J. Jansen-Houssea, 21, rue Aldringen,

tužitelj,

protiv

1. **Vijeća Europskih zajednica**, koje zastupa D. Vignes, direktor u pravnoj službi, u svojstvu agenta, uz asistenciju B. Schloha i A. Brautigama, pravnog savjetnika i administratora u navedenoj službi, u svojstvu suagenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu J. N. Van den Houtena, direktora pravne službe Europske investicijske banke, 2, place de Metz,

i

2. **Komisije Europskih zajednica**, koju zastupa J. H. Bourgeois, pravni savjetnik, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Sacka, člana pravne službe, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu M. Cervina, pravnog savjetnika, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženici,

povodom tužbe na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, J. Mertens de Wilmars i Lord Mackenzie Stuart, predsjednici vijeća, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco, A. Touffait i T. Koopmans, suci,

nezavisni odvjetnik: F. Capotorti,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužitelj u ovom predmetu zahtijeva da se Europskoj ekonomskoj zajednici, koju zastupaju Vijeće i Komisija, naloži na temelju članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u da mu nadoknadi štetu za koju tvrdi da mu je nanescena ukidanjem proizvodnih subvencija za *quellmehl* koje proizlaze iz Uredbe Vijeća br. 1125/74 od 29. travnja 1974. o izmjeni Uredbe br. 120/67 o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica (SL L 128 od 10. svibnja 1974., str. 12.).
- 2 U svojoj presudi od 19. listopada 1977., koja je donesena na temelju zahtjeva za prethodnu odluku Finanzgerichta Hamburg (Financijski sud u Hamburgu) u spojenim predmetima 117/76 i 16/77, Ruckdeschel & Co. i Hansa-Lagerhaus Ströh & Co/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen i Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe (Zb. 1977, str. 1753.), Sud je presudio da sporne odredbe uređaba Vijeća nisu spojive s načelom jednakosti u mjeri u kojoj je njima predviđeno različito postupanje s *quellmehlom* i preželatiranim škrobom u pogledu proizvodnih subvencija. Sud je nadalje naveo da je na institucijama koje su nadležne za zajedničku poljoprivrednu politiku da donesu mjere potrebne za ispravljanje te nespojivosti.
- 3 Nakon te presude proizvodne subvencije za *quellmehl* namijenjen uporabi u pekarskoj industriji ponovno su uvedene Uredbom Vijeća br. 1125/78 od 22. svibnja 1978. o izmjeni Uredbe br. 2727/75 o zajedničkoj organizaciji tržišta žitarica (SL L 142 od 30. svibnja 1978., str. 21.). Iznos subvencija određen je Uredbom Vijeća br. 1127/78 koja je donesena i objavljena istog dana kad i Uredba br. 1125/78 (SL L 142, str. 24.). Obje uredbe stupile su na snagu trećeg dana od dana objave u Službenom listu Europskih zajednica. Međutim, u skladu s člankom 1. posljednjim stavkom Uredbe br. 1125/78 i člankom 6. Uredbe br. 1127/78 subvencije su se dodjeljivale na zahtjev zainteresirane strane od 19. listopada 1977., odnosno s retroaktivnim učinkom od datuma presude Suda u gore navedenim prethodnim postupcima.
- 4 Stoga je cilj zahtjeva tužitelja dobiti naknadu za štetu za koju tvrdi da mu je nanescena jer u razdoblju od 1. kolovoza 1974., kad se počela primjenjivati Uredba br. 1125/74, do 19. listopada 1977. nije bilo subvencija. Navodna šteta sastoji se od gubitka prihoda koji odgovaraju iznosima subvencija koje bi tužitelj dobio da su se za *quellmehl* plaćale iste subvencije kao za škrob.

Dopuštenost

- 5 Komisija je iznijela prigovor u pogledu dopuštenosti zahtjeva uz obrazloženje da tužitelj postupa na temelju subrogacije prava poduzeća Albert Ruckdeschel & Co., koje je u spornom razdoblju proizvodilo količine *quellmehla* u pogledu kojih se zahtijeva naknada za neisplaćene subvencije. Taj se prigovor ne može prihvatiti. Tužitelj je naveo

da mu je zahtjev za naknadu ustupilo poduzeće Ruckdeschel, koje pripada istoj grupi kao i tužitelj, nakon unutarnjeg restrukturiranja grupe. Sud smatra da u okolnostima kao što su one u ovom slučaju, a koje ne upućuju na mogućnost zlouporabe u slučaju ustupanja, nema razloga zbog kojeg bi se primatelja ustupljenog prava spriječilo da zahtijeva i ostvari pravo na naknadu pred sudom.

- 6 Vijeće i Komisija, tuženici, isto tako iznose prigovor nedopuštenosti da je tužitelj, kako bi dobio zatražene subvencije, trebao pred nacionalnim sudovima podnijeti tužbu protiv nadležnih nacionalnih tijela radi isplate subvencija. Međutim, taj se prigovor ne može prihvatiti. Iako je točno da se tužba radi isplate dugovanih iznosa u skladu s propisima Zajednice ne može podnijeti na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u, zahtjevi koje je podnio tužitelj u ovom slučaju ne mogu se smatrati zahtjevima za isplatu dugovanih iznosa, već zahtjevima za naknadu navodne štete koja proizlazi iz nezakonitosti utvrđene u presudi Suda od 19. listopada 1977. Osim toga, u okolnostima ovog slučaja valja utvrditi da u skladu s navedenom presudom Suda nacionalni sud nije mogao prihvatiti tužbu radi isplate jer ne postoje nikakvi propisi Zajednice na temelju kojih se nacionalnim tijelima odobrava isplata traženih iznosa.
- 7 Isto vrijedi i za prigovor Komisije da se stvarni cilj tužbe, odnosno isplata subvencija koje nisu odobrene, može ostvariti samo donošenjem nove uredbe i da, s obzirom na to da tužitelj taj cilj ne može ostvariti tužbama predviđenima u člancima 173. i 175. Ugovora o EEZ-u, to isto tako ne može učiniti tužbom za naknadu štete u skladu s člankom 178. i člankom 215. drugim stavkom. Zapravo, kako je Sud potvrdio u sudskoj praksi, potonja tužba uspostavljena je kao neovisno pravno sredstvo. Stoga zahtjeve koje je podnio tužitelj valja ispitati u okviru te tužbe i moguće ih je prihvatiti ako su osnovani, pri čemu nije potrebno da tuženici donesu nove regulatorne akte.

Meritum

- 8 U svojoj presudi od 19. listopada 1977. Sud je utvrdio da ukidanje subvencija za *quellmehl* od 1. kolovoza 1974. uz istodobno zadržavanje subvencija za preželatinirani škrob nije bilo spojivo s načelom jednakosti. Iz te presude proizlazi da je nespojivost postojala samo u pogledu *quellmehla* koji se upotrebljavao za njegove tradicionalne namjene u hrani za prehranu ljudi, odnosno za proizvodnju kruha. Osim toga, upravo se na temelju te uporabe ostvaruje pravo na subvencije koje su ponovno uvedene uredbama br. 1125 i 1127/78 te to pitanje nije sporno među strankama ovog predmeta. U mjeri u kojoj je utvrđeno da je ukidanje subvencija bilo nezakonito, prvi problem koji se javlja u ovom predmetu jest je li tako utvrđena nezakonitost po svojoj naravi takva da u skladu s člankom 215. drugim stavkom Ugovora o EEZ-u dovodi do odgovornosti Zajednice.
- 9 Konstatacija da je pravna situacija proizišla iz normativnih akata Zajednice nezakonita nije sama po sebi dovoljna da dovede do nastanka takve odgovornosti. Sud je već iznio to stajalište u svojoj presudi od 25. svibnja 1978. u spojenim predmetima 83/76 i drugi, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe i dr./Vijeće i Komisija (Zb. 1978, str. 1209.). Sud u tom pogledu podsjeća na svoju ustaljenu sudsku praksu, prema kojoj Zajednica ne snosi odgovornost na temelju normativnog akta koji uključuje izbor gospodarske

- politike, osim ako je počinjena dovoljno ozbiljna povreda višeg pravnog pravila za zaštitu pojedinca. Uzimajući u obzir načela iz pravnih sustava država članica kojima je uređena odgovornost javnih tijela za štetu koja je pojedincima nanesena normativnim aktima, Sud je utvrdio da, u kontekstu odredaba Zajednice kojima je jedno od zajedničkih obilježja bilo izvršavanje široke diskrecijske ovlasti za provedbu zajedničke poljoprivredne politike, Zajednica ne snosi odgovornost, osim ako je predmetna institucija očito i ozbiljno prekoračila granice u izvršavanju svojih ovlasti.
- 10 Okolnosti ovog slučaja navele su Sud na zaključak da je Vijeće stvarno ozbiljno i očito prekoračilo granice u izvršavanju svojih diskrecijskih ovlasti u okviru zajedničke poljoprivredne politike. Sud u tom pogledu osobito navodi sljedeće elemente.
 - 11 Prvo, valja uzeti u obzir da načelo jednakosti, koje je osobito sadržano u članku 40. stavku 3. drugom podstavku Ugovora o EEZ-u, kojim se zabranjuje svaka diskriminacija u zajedničkoj organizaciji poljoprivrednih tržišta, zauzima osobito važno mjesto među pravilima prava Zajednice čija je svrha zaštititi interese pojedinca. Drugo, povreda tog načela u ovom slučaju utjecala je na ograničenu i jasno definiranu skupinu gospodarskih subjekata. Zapravo se čini da je broj proizvođača *quellmehla* u Zajednici vrlo ograničen. Osim toga, šteta koju navode tužitelji prelazi granice gospodarskih rizika koji su svojstveni djelatnostima u predmetnom sektoru. Naposljetku, jednako postupanje kao s proizvođačima kukuruznog škroba, koje se poštovalo od početka zajedničke organizacije tržišta žitarica, Vijeće je okončalo 1974. bez dostatnog opravdanja.
 - 12 Zbog tih razloga Sud dolazi do zaključka da ukidanje subvencija za *quellmehl* u skladu s Uredbom Vijeća br. 1125/74 dovodi do odgovornosti Zajednice.
 - 13 Nakon te konstatacije valja ispitati štetu nastalu zbog diskriminacije kojoj su proizvođači *quellmehla* bili izloženi. Šteta koju navodi tužitelj proizlazi iz činjenice da je Vijeće ukinulo subvencije koje bi bile isplaćene proizvođačima *quellmehla* da se poštovalo jednako postupanje kao s proizvođačima kukuruznog škroba. Stoga je iznos tih subvencija osnova za izračun nanesene štete.
 - 14 Vijeće i Komisija iznijeli su prigovor na taj način izračuna štete uz obrazloženje da su proizvođači *quellmehla* otklonili ili su mogli otkloniti štetu prenošenjem gubitka proizišlog iz ukidanja subvencija u svoje prodajne cijene. U načelu, takav se prigovor ne može odbiti kao neosnovan u okviru tužbe za naknadu štete. Zapravo, valja priznati da ako je gubitak proizišao iz ukidanja subvencija stvarno prenesen ili je mogao biti prenesen u cijene, šteta se ne može izračunati na temelju neisplaćenih subvencija. U tom slučaju povećanje cijene zamijenilo bi subvencije te bi se time proizvođaču nadoknadila šteta.
 - 15 Tužitelj sa svoje strane osporava da je zaista došlo do prenošenja gubitka. Navodi da je, suočen s tržišnim natjecanjem s proizvođačima škroba koji dobivaju subvencije, odlučio u okviru svoje poslovne politike prodavati *quellmehl* uz gubitak kako bi zadržao svoja tržišta umjesto podizanja cijena uz rizik gubitka tih tržišta. Povećanja cijene na koja

upućuju Vijeće i Komisija posljedica su, prema mišljenju tužitelja, rasta početne cijene kukuruza i povećanja troškova proizvodnje.

- 16 Na temelju statističkih podataka i argumenata koje su iznijele stranke ne može se zaključiti da je tužitelj stvarno u svoje prodajne cijene prenio ili mogao prenijeti gubitak proizišao iz ukidanja subvencija.
- 17 Iz navedenoga proizlazi da se gubitak koji treba nadoknaditi tužitelju mora izračunati tako da odgovara subvencijama koje bi mu bile isplaćene da je uporaba kukuruza za proizvodnju *quellmehla* namijenjenog uporabi u pekarskoj industriji u razdoblju od 1. kolovoza 1974. do 19. listopada 1977. omogućavala pravo na iste subvencije kao uporaba kukuruza za proizvodnju škroba.
- 18 Tužitelj je Sudu dostavio brojne dokumente kao dokaz količina *quellmehla* za koje tvrdi da ima pravo na naknadu te iznosa subvencija koje nisu isplaćene za te količine. Međutim, u ovoj fazi postupka Sud ne može donijeti odluku o točnosti tih podataka. Stoga valja međupresudom utvrditi kriterije za naknadu od strane tužitelja koje je Sud prihvatio, pri čemu se iznos naknade određuje na temelju sporazuma stranaka ili ga u nedostatku takvog sporazuma određuje Sud.

Zahtjev za kamate

- 19 Tužitelj nadalje tvrdi da bi Zajednici trebalo naložiti plaćanje kamata po stopi od 6 % od 1. prosinca 1977., kada je nastala odgovornost Zajednice za neisplaćene subvencije.
- 20 Budući da je riječ o zahtjevu koji se odnosi na izvanugovornu odgovornost Zajednice u skladu s člankom 215. drugim stavkom, valja ga ocijeniti s obzirom na načela koja su zajednička pravima državama članicama na koja se upućuje u toj odredbi. Iz navedenoga proizlazi da je zahtjev za kamate općenito dopušten. Uzimajući u obzir kriterije za ocjenjivanje štete koje je utvrdio Sud, obveza plaćanja kamata nastaje na datum ove presude u mjeri u kojoj je njome utvrđena obveza naknade štete. Valja primijeniti kamatnu stopu od 6 %.

Slijedom navedenog,

SUD,

međupresudom proglašava i presuđuje:

1. **Europskoj ekonomskoj zajednici nalaže se da poduzeću Ireks-Arkady GmbH, Kulmbach, plati iznose koji odgovaraju proizvodnim subvencijama za *quellmehl* namijenjen uporabi u pekarskoj industriji koje bi to poduzeće imalo pravo dobiti da je uporaba kukuruza za proizvodnju *quellmehla* u razdoblju od 1. kolovoza 1974. do 19. listopada 1977. omogućavala pravo na iste subvencije kao uporaba kukuruza za proizvodnju škroba.**

- 2. Nalaže se plaćanje kamata po stopi od 6 % na gore navedene iznose od datuma ove presude.**
- 3. Strankama se nalaže da u roku od 12 mjeseci nakon donošenja ove presude Sudu dostave sporazumno utvrđene iznose naknade.**
- 4. Strankama se nalaže da u nedostatku sporazuma u istom roku Sudu dostave svoje zahtjeve u pogledu iznosa.**
- 5. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 4. listopada 1979.

[potpisi]

* Jezik postupka: njemački