

PRESUDA SUDA

27. rujna 1988.(*)

„Odbijanje tužbe za naknadu štete – Učinak na postupke za naknadu štete koji su u tijeku pred nacionalnim sudovima”

U spojenim predmetima od 106 do 120/87,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, koji je Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka) uputio Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, u postupcima pred tim sudom između

1. **Asteris AE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Ateni (predmet 106/87),
2. **Eteria Emboriou kai Antiprossopion Issagogiki-Exagogiki Darva EPE**, društva s ograničenom odgovornošću osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Eghiu (predmet 107/87),
3. **Zanae-Zymai Artopias Nikoglou AE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Solunu (predmet 108/87),
4. **Amvrossia Konservopiia Verias AEBE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Vériji (predmet 109/87),
5. **Viomichania Trofimon AE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Kalamati (predmet 110/87),
6. **Adelfi Chatziathanassiadi ABE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Serrésu (predmet 111/87),
7. **Strymon Ellas-Afi Bitzidi AE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Serrésu (predmet 112/87),
8. **Elliniki Viomichania Idon Diatrofis AE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Larissi (predmet 113/87),
9. **Intra Anonymos Viomichaniki kai Emboriki Eteria**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Ateni (predmet 114/87),
10. **Afi Kanakari AE kai Exagogiki Eteria Georgikon Proïodon**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Ateni (predmet 115/87),

11. **Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Ateni (predmet 116/87),
12. **Omospondia Georgikon Synetairismon Thessalonikis**, zadruge osnovane prema grčkom pravu, sa sjedištem u Solunu (predmet 117/87),
13. **Synetairistika Ergostassia Konservopias Voriou Ellados (Sekove) AE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Solunu (predmet 118/87),
14. **Kyknos AEBE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Nafplionu (predmet 119/87),

i

15. **Synetairistiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis Sevath ABE**, dioničkog društva osnovanog prema grčkom pravu, sa sjedištem u Xanthiju (predmet 120/87),

protiv

1. **Helenske Republike**, koju zastupa ministar financija, s jedne strane,

i

2. **Europske ekonomske zajednice**, koju zastupa predsjednik Komisije Europskih zajednica, koji je obaviješten o postupku ali se nije odazvao, s druge strane,

o nadležnosti sudova države članice da vode postupke koje pokreću pojedinci protiv nacionalnih tijela u kojima traže naknadu štete koju su pretrpjeli zato što im nije isplaćena potpora Zajednice, o dopuštenosti tih postupaka s obzirom na pravomoćnost presude Suda kojom se odbija tužba za naknadu štete protiv Zajednice, te o tumačenju „potpore” u smislu članka 92. Ugovora o EEZ-u.

SUD (peto vijeće),

u sastavu: G. Bosco, predsjednik vijeća, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet i F. A. Schöckweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: Sir Gordon Slynn,

tajnik: B. Pastor, administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za tužitelje u glavnom postupku, Asteris i drugi, C. Arvanitis, Nikolaos Tsiokas i Giannis Stamoulis, u pisanom dijelu postupka, i Giannis Stamoulis na raspravi,
- za Vijeće Europskih zajednica, Dimitrios Gouloussis,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 31. svibnja 1988.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. srpnja 1988.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukama od 30. listopada 1986., koje je Sud zaprimio 7. travnja 1987., Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka) postavio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, tri prethodna pitanja o nadležnosti nacionalnih sudova za odlučivanje o zahtjevima za naknadu štete koje su podnijeli pojedinci protiv nacionalnih tijela zbog neisplate potpora u okviru zajedničke poljoprivredne politike, o dopuštenosti takvih zahtjeva s obzirom na pravomoćnost presude Suda kojom se odbija zahtjev za naknadu štete podnesen Komisiji, te o tumačenju pojma potpore u smislu članka 92. Ugovora o EEZ-u.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru spora između društava navedenih pod brojevima od 1. do 15. i Helenske Republike u vezi s isplatom naknade štete pretrpljene zbog neisplaćene potpore grčkim proizvođačima koncentrata rajčice slijedom tehničke pogreške u propisima Zajednice koju je utvrdio Sud.

Okolnosti spora

- 3 Presudom od 19. rujna 1985. (Helenska Republika/Komisija, C-192/83, Zb., str. 2802.), u tužbi koju je podnijela Helenska Republika, Sud je poništio Uredbu Komisije br. 1615/83 od 15. lipnja 1983. o utvrđivanju koeficijenata za potporu proizvodnje koncentrata rajčice za tržišnu godinu 1983./84. (SL L 159, str. 48.).
- 4 Uredba je poništena jer su u njoj utvrđeni koeficijenti doveli do nejednakog postupanja između Helenske Republike i drugih država članica u pogledu naknada za dodatne troškove nastale zbog korištenja pakiranja koja su manja od standardnog pakiranja uvedenog Uredbom Komisije br. 1618/83 od 15. lipnja 1983. o utvrđivanju minimalne cijene koja se isplaćuje proizvođačima i iznosa potpore za proizvodnju određenih proizvoda od prerađenog voća i povrća za tržišnu godinu 1983./84. (SL L 159, str. 52.).
- 5 U toj je presudi Sud također naveo da je Komisija dužna, na temelju članka 176. Ugovora o EEZ-u, utvrditi nove koeficijente za Grčku ili osmisлити neki drugi sustav

naknade štete, vodeći računa o razlici u sustavu potpora između Grčke i ostalih država članica.

- 6 U presudi s istim datumom (Asteris i dr./Komisija, spojeni predmeti od C-194 do 206/83, Zb., str. 2815.) Sud je odbio tužbeni zahtjev za naknadu štete, na temelju članka 178. i drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u, koji su podnijeli grčki proizvođači koncentrata rajčice, s obrazloženjem da se nezakonitost sustava koeficijenata, istaknuta u presudi Suda od 19. rujna 1985. (gore navedeni predmet 192/83), ne može smatrati ozbiljnom povredom nadređenog pravnog pravila ili očitim i teškim nepoštovanjem ograničenja, od strane Komisije, vlastitih ovlasti, za koje bi Zajednica mogla odgovarati.
- 7 U skladu s presudom od 19. rujna 1985. (gore navedeni predmet 192/83), Komisija je donijela Uredbu br. 381/86 od 20. veljače 1986. o dodatnim isplatama potpora za proizvodnju za određene veličine pakiranja koncentrata rajčice dobivenih od grčkih rajčica tijekom tržišne godine 1983./84. (SL L 44, str. 10.).
- 8 U presudi od 26. travnja 1988. (Asteris i dr. i Helenska Republika/Komisija, u spojenim predmetima C-97, C-193, C-99 i C-215/86, Zb., str. 2181.), u postupku koji su pokrenuli Helenska Republika i proizvođači, Sud je poništio odbijanje Komisije koju je pozvala Helenska Republika, na temelju članka 175., da u cijelosti provede gore navedenu presudu od 19. rujna 1985. (C-192/83) tako da osigura dodatno plaćanje potpore za proizvodnju određenih veličina pakiranja koncentrata rajčice dobivenih od grčkih rajčica tijekom tržišnih godina 1984./85., 1985./86. i 1986./87.
- 9 Paralelno s tužbom podnesenom Sudu u spojenim predmetima C-97, C-193, C-99 i C-215/86 (gore navedena presuda od 26. travnja 1988.), poduzeća navedena pod brojevima od 1. do 15. pokrenula su postupak pred Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni) s ciljem utvrđivanja da im Helenska Republika mora platiti određene iznose za tržišne godine 1981./82., 1982./83. i 1983./84., koji odgovaraju razlici između stvarno primljene potpore prema važećim koeficijentima utvrđenim u propisima Zajednice i potpore na koju bi imali pravo da nije bilo protupravnosti koju je sud utvrdio u gore navedenoj presudi od 19. rujna 1985. (C-192/83).
- 10 U tim je okolnostima Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni), u presudama od 31. listopada 1986., odlučio prekinuti postupak dok Sud ne donese prethodnu odluku o sljedećim prethodnim pitanjima:
 - „1. Jesu li nacionalni sudovi države članice Europskih zajednica nadležni za vođenje postupaka u kojima pojedinci od nadležnih nacionalnih tijela traže plaćanje razlika potpora koje im pripadaju, koje su nastale uslijed pogrešne primjene prava Zajednice, a koje nacionalna tijela mogu potraživati od nadležnih organa Zajednice u skladu, posebno, s Uredbom Vijeća br. 729/70 o financiranju zajedničke poljoprivredne politike?

Ako je odgovor na to pitanje potvrđan:

2. Sprječava li činjenica da je Sud Europskih zajednica odbio tužbu, među ostalim koju je podnio tužitelj u ovom postupku protiv Komisije na temelju razloga navedenih u presudi Suda od 19. rujna 1985. u spojenim predmetima od 194 do 206/83, istog tužitelja da podnese tužbu protiv grčke države za naknadu štete za nenaplaćenu potporu koju su mu nadležna grčka tijela trebala isplatiti da su te naknade potraživala od Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi na temelju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 729/70?

Ako je odgovor na to pitanje niječan:

- (3) S obzirom na isplatu naknade štete od strane nacionalnih tijela pojedincima koji upravljaju poduzećem za preradu i primaju potporu na temelju uredbi Vijeća br. 729/70 i 516/77, s ciljem da se nadoknadi šteta ili ispravi tehnička pogreška nadležnih tijela Zajednice,
- (a) je li dovoljno da nacionalna tijela jednostavno obavijeste nadležna tijela Zajednice kako bi to plaćanje bilo valjano s obzirom na pravo Zajednice (članak 92. Ugovora o EEZ-u), ili
- (b) mora li se dobiti prethodno odobrenje nadležnih tijela Zajednice u skladu sa zahtjevima iz članka 93. Ugovora o EEZ-u kako su tumačeni i provedeni u okviru uredbi Vijeća br. 729/70 i 516/77?
- (c) je li tužbeni zahtjev za naknadu štete u suprotnosti s odredbama Uredbe Komisije br. 381/86 u odnosu na tržišnu godinu 1983./84.?"
- 11 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijekom postupka te očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu prema članku 20. Protokola o Statutu Suda EEZ-a. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju samo u mjeri u kojoj je to nužno za odlučivanje Suda.

Prvo pitanje

- 12 Tumačeno u kontekstu drugog i trećeg pitanja te s obzirom na okolnosti predmeta kao i razmatranja zahtjeva za prethodnu odluku, prvo pitanje treba shvatiti na način da se njime želi utvrditi sprječava li pravo Zajednice nacionalne sudove da vode postupak koji su pokrenuli pojedinci protiv nadležnih nacionalnih tijela radi naknade štete pretrpljene uslijed neisplate potpore Zajednice do koje je došlo zbog pogreške u propisima Zajednice.
- 13 U tom pogledu, kada je riječ o tužbi za naknadu štete, pravo Zajednice ne utječe na nacionalna pravila o sudskoj nadležnosti za postupke koji se odnose na državljane predmetne države.
- 14 Sud ima isključivu nadležnost samo ako se tužbom traži naknada navodne štete koja se može pripisati Zajednici, a koja je dužna na temelju drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u, u skladu s općim načelima pravnih sustava država članica, nadoknaditi štetu

koju su uzrokovale njezine institucije ili njezini službenici u obavljanju svojih dužnosti. U skladu s člankom 178., Sud EU-a, a ne bilo koji nacionalni sud, nadležan je za utvrđivanje takve odgovornosti (presuda od 14. siječnja 1987., Bedburg, C-281/84, Zb., str. 84.).

- 15 U odgovoru na prvo pitanje stoga valja istaknuti da Sud ima isključivu nadležnost, prema članku 178. Ugovora o EEZ-u, u tužbama za naknadu štete, na temelju drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u, pokrenutih protiv Zajednice. Međutim, nacionalni sudovi zadržavaju nadležnost u sporovima za naknadu štete koju su pretrpjeli pojedinci od strane nacionalnih tijela uslijed primjene prava Zajednice.

Drugo pitanje

- 16 U drugom pitanju nacionalni sud pita, u bitnome, je li gore navedena presuda Suda od 19. rujna 1985. u spojenim predmetima od 194 do 206/83, kojom se odbija tužbeni zahtjev za naknadu štete, a koji su protiv Komisije podnijeli proizvođači koncentrata rajčice, u suprotnosti sa zahtjevom za naknadu štete koji su ti isti proizvođači podnijeli protiv grčke države.
- 17 U tom pogledu valja napomenuti da je u presudi od 19. rujna 1985. u spojenim predmetima od 194 do 206/83 Sud priznao da je Zajednica odgovorna za protupravnost sustava koeficijenata, koja je potvrđena u presudi od istog datuma u predmetu C-192/83, te da je Sud stoga nadležan voditi postupak za naknadu štete na temelju članka 178. i drugog stavka članka 215. Ugovora. Međutim, u istoj je presudi Sud odbio tužbeni zahtjev za naknadu štete zbog toga što se tehnička pogreška u propisima Zajednice, bez obzira na to što objektivno dovodi do nepravednog postupanja prema grčkim proizvođačima, ne može smatrati ozbiljnom povredom nadređenog pravnog pravila ili očitim i teškim nepoštovanjem ograničenja, od strane Komisije, vlastitih ovlasti, za koje bi Zajednica mogla odgovarati.
- 18 Ta presuda Suda isključuje mogućnost da se nacionalno tijelo, koje je samo provelo zakonodavnu mjeru Zajednice te nije bilo odgovorno za njezinu protupravnost, smatra odgovornim po istoj osnovi.
- 19 Međutim, presuda nije u suprotnosti s tužbom po nekoj drugoj osnovi osim protupravnosti propisa Zajednice, koja je predmet te presude protiv nadležnih nacionalnih tijela za naknadu štete koju su pojedincima počinila nacionalna tijela, čak i ako su postupala u okvirima prava Zajednice.
- 20 S obzirom na navedeno, u odgovoru na drugo pitanje valja istaknuti da gore navedena presuda Suda od 19. rujna 1985. u spojenim predmetima od 194 do 206/83, kojom se odbija tužbeni zahtjev za naknadu štete koji su podnijeli proizvođači koncentrata rajčice protiv Zajednice na temelju članka 178. i drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u, ne isključuje mogućnost da ista poduzeća podnesu tužbu protiv grčke države iz drugog razloga, a to je protupravni čin ili postupanje samih grčkih tijela, čak i ako su djelovala u okvirima prava Zajednice.

Treće pitanje

- 21 U trećem pitanju nacionalni sud pita, u bitnome, treba li se odšteta, koju bi grčka država trebala platiti predmetnim poduzećima kao naknadu štete koja je nastala zbog tehničke greške u propisima Zajednice, smatrati potporom u smislu članka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u te isključuje li se Uredbom br. 381/86 tužba za naknadu štete koju su predmetna poduzeća podnijela protiv Helenske Republike.
- 22 Kada je riječ o prvom dijelu trećeg pitanja, valja istaknuti da zabrana državnih potpora propisana u prvom stavku članka 92. Ugovora o EEZ-u obuhvaća sve potpore koje dodjeljuje država članica ili koje se odobravaju kroz državna sredstva poduzećima (presuda od 22. ožujka 1977., Steinike, C-78/76, Zb., str. 595.) te se stoga odnosi i na državne intervencije koje bi mogle imati učinak narušavanja normalnih trgovinskih uvjeta između država članica (presuda od 10. listopada 1978., Hansen, C-148/77, Zb., str. 1787.).
- 23 Iz navedenog slijedi da su državne potpore, odnosno mjere javnih tijela koje daju prednost određenim poduzećima ili određenim proizvodima, bitno različite po svojoj pravnoj prirodi od naknade štete koju bi nadležna nacionalna tijela eventualno morala platiti zbog štete koju su prouzročila pojedincima.
- 24 Stoga na prvi dio trećeg pitanja valja odgovoriti da se naknada štete koju bi nacionalna tijela eventualno morala platiti pojedincima za štetu koju su im prouzročila ne može smatrati potporom u smislu članka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u.
- 25 Kada je riječ o drugom dijelu trećeg pitanja, prema ustaljenoj sudskoj praksi valja razlikovati zahtjeve za naknadu štete nastale zbog protupravnosti, kako je utvrđena u presudi Suda od 19. rujna 1985., i tužbe za isplatu iznosa koji se trebaju isplatiti u skladu s propisima Zajednice, a koja se ne može podnijeti na temelju članka 178. i drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u (vidjeti presude od 4. listopada 1979., Ireks, C-238/78, Zb., str. 2955.; DGV, C-241, C-242, C-245 do C-250/78, Zb., str. 3017.; Interquelle, C-261 i C-262/78, Zb., str. 3045.; Dumortier, C-64 i C-113/76, C-167 i C-239/78, C-27, C-28 i C-45/79, Zb., str. 3091.).
- 26 Ta se razlika između tužbe za naknadu štete i tužbe za isplatu također primjenjuje kada pojedinci pred nacionalnim sudovima pokušavaju utvrditi postojanje pravne odgovornosti nacionalnih tijela koja su zadužena za provedbu prava Zajednice.
- 27 S tim u vezi valja istaknuti da su Uredbom br. 381/86, koja je donesena kako bi zamijenila Uredbu br. 1615/83, a koja je ukinuta gore navedenom presudom od 19. rujna 1985. u predmetu 192/83, grčkim poduzetnicima dodijeljene dodatne potpore koje im nisu bile isplaćene zbog tehničke pogreške u propisu koji je Sud poništio.
- 28 Iako su tužitelji tako uspjeli dobiti isplate iznosa na koje imaju pravo prema propisima Zajednice, time im se ne uskraćuje pravo da podnesu tužbu za naknadu štete koju su pretrpjeli, a koja premašuje te iznose, zbog toga što te iznose nisu primili na datum na koji bi im inače pripali.

- 29 Međutim, valja imati na umu da je Sud gore navedenom presudom od 19. rujna 1985. u spojenim predmetima od C-194 do C-206/83 odbio tužbeni zahtjev za naknadu štete koji su tužitelji podnijeli protiv Zajednice na temelju protupravnosti sustava koeficijenata. Inače, iz odgovora na drugo pitanje proizlazi da bi se u tim okolnostima tužba za naknadu štete protiv grčke države trebala temeljiti na drukčijoj pravnoj osnovi od one koja je temelj tužbe koju je Sud odbio.
- 30 Stoga na drugi dio trećeg pitanja valja odgovoriti da Uredba br. 381/86, kojom se grčkim poduzećima dodjeljuju dodatne potpore koje im nisu bile isplaćene zbog tehničke pogreške u Uredbi br. 1615/83, koja je poništena gore navedenom presudom Suda od 19. rujna 1985. u predmetu 192/83, ne isključuje mogućnost da predmetni proizvođači podnesu tužbu protiv grčke države za naknadu štete koju su pretrpjeli, a koja premašuje iznose koji su im retroaktivno isplaćeni na temelju uredbe. Takva se tužba ne može temeljiti na istoj osnovi kao i tužbe koje je Sud odbio u gore navedenoj presudi od 19. rujna 1985. u predmetima od 194 do 206/83.

Troškovi

- 31 Troškovi Komisije Europskih zajednica, koja je podnijela očitovanja Sudu, 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 (peto vijeće),

odgovarajući na pitanja koja mu je odlukama od 30. listopada 1986. uputio Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka), odlučuje:

- 1. Sud ima isključivu nadležnost u tužbama za naknadu štete, na temelju drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u, pokrenutih protiv Zajednice. Međutim, nacionalni sudovi zadržavaju nadležnost u sporovima za naknadu štete koju su pretrpjeli pojedinci od strane nacionalnih tijela uslijed primjene prava Zajednice.**
- 2. Presuda Suda od 19. rujna 1985. (Asteris i dr./Komisija, C-194 do C-206/83, Zb., str. 2815.), kojom se odbija tužbeni zahtjev za naknadu štete koji su proizvođači koncentrata rajčice podnijeli protiv Zajednice na temelju članka 178. i drugog stavka članka 215. Ugovora o EEZ-u, ne isključuje mogućnost da ista poduzeća podnesu tužbu protiv grčke države iz drugog razloga, a to je protupravni čin ili postupanje samih grčkih tijela, čak i ako su djelovala u okvirima prava Zajednice.**
- 3. Naknada štete koju bi nacionalna tijela eventualno morala platiti pojedincima za štetu koju su im prouzročila ne može se smatrati potporom u smislu članaka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u.**

4. Uredba Komisije br. 381/86 od 20. veljače 1986. o dodatnim isplatama potpora za proizvodnju za određene veličine pakiranja koncentrata rajčice dobivenih od grčkih rajčica tijekom tržišne godine 1983./84., kojom se grčkim poduzećima dodjeljuju dodatne potpore koje im nisu bile isplaćene zbog tehničke pogreške u Uredbi Komisije br. 1615/83 od 15. lipnja 1983. o utvrđivanju koeficijenata za potporu proizvodnje koncentrata rajčice za tržišnu godinu 1983./84., koja je poništena gore navedenom presudom Suda od 19. rujna 1985. u predmetu 192/83, ne isključuje mogućnost da predmetni proizvođači podnesu tužbu protiv grčke države za naknadu štete koju su pretrpjeli, a koja premašuje iznose koji su im retroaktivno isplaćeni na temelju uredbe. Takva se tužba ne može temeljiti na istoj osnovi kao i tužbe koje je Sud odbio u gore navedenoj presudi od 19. rujna 1985. u predmetima od 194 do 206/83.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 27. rujna 1988.

[potpisi]

*Jezik postupka: grčki