

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

29. rujna 1987.(*)

„Izvanugovorna odgovornost – Režim izvoza čeličnih cijevi”

U predmetu 81/86,

De Boer Buizen BV, društvo osnovano u skladu s nizozemskim pravom, sa sjedištem u Heerhugowaardu, koje zastupa W. Alexander, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Haagu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri odvjetničkoj pisarnici E. Arendta,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europskih zajednica, koje zastupa E. H. Stein, pravni savjetnik, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu J. Käsera, Europska investicijska banka,

i

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa A. Haagsma, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu G. Kremlisa, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženikâ,

povodom zahtjeva za utvrđenje, na temelju članka 215. Ugovora o EEZ-u, izvanugovorne odgovornosti Zajednice za štetu koju je tužitelj pretrpio kao posljedicu mjera koje su institucije Zajednice usvojile radi izvršenja Dogovora sa Sjedinjenim Američkim Državama o trgovini čeličnim cijevima od 7. siječnja 1985. (SL L 9, str. 1.),

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: C. Kakouris, predsjednik vijeća, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann i G. C. Rodríguez Iglesias, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka od 3. veljače 1987.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. lipnja 1987.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 17. ožujka 1986. društvo De Boer Buizen BV, sa sjedištem u Heerhugowaardu (Nizozemska), podnijelo je na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka Ugovora o EEZ-u tužbu radi naknade štete koju su mu Vijeće i Komisija navodno prouzročili provedbom dogovora o trgovini čeličnim cijevima, sklopljenog u siječnju 1985. između Zajednice i Sjedinjenih Američkih Država (SL L 9, str. 2.) (u daljnjem tekstu: Dogovor).
- 2 U svojem zahtjevu tužitelj je zatražio da se Zajednica proglasi odgovornom za štetu koju je tužitelj navodno pretrpio zato što mu je od 1. siječnja 1985. onemogućen izvoz čeličnih cijevi u Sjedinjene Američke Države, iako je također naveo da bi se u kasnijoj fazi stranke trebale dogovoriti o opsegu pretrpljene štete, što znači da bi se, ako se takav dogovor ne postigne, postupak pred Sudom trebao nastaviti. Vijeće i Komisija svoju su obranu uglavnom temeljili na pitanju treba li se Zajednica smatrati odgovornom za štetu koju je pretrpio tužitelj, pri čemu su izrazili dvojbe glede stvarnog postojanja takve štete.
- 3 Budući da se spor između stranaka uglavnom odnosio na dopuštenost tužbe i navodnu nezakonitost postupanja institucija, prvo treba razmotriti ta pitanja.
- 4 Za potpunije izlaganje činjenica u glavnom postupku, tjeka postupka kao i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa navode se u nastavku samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Dopuštenost

- 5 Tužene institucije tvrde da je tužba nedopuštena. Stajališta su da se poduzetnik ne može pozivati na članak 178. i članak 215. drugi stavak Ugovora o EEZ-u ako ima na raspolaganju neko drugo pravozaštitno sredstvo koje mu može osigurati djelotvornu zaštitu. To je ovdje slučaj jer je uskraćeno izdavanje izvoznih dozvola tužitelj mogao pobijati pred nacionalnim sudovima.
- 6 Vijeće ističe da se provedba Dogovora prije svega temeljila na Uredbi Vijeća br. 60/85 od 9. siječnja 1985. o ograničenju izvoza čeličnih cijevi u Sjedinjene Američke Države (SL L 9, str. 13.). Tako se člankom 5. stavkom 1. te uredbe izrijekom propisuje da izvozne dozvole izdaju nadležna tijela svake države članice u okviru kvote dozvola koja se utvrđuje za svaku državu članicu. Stoga je raspodjela nacionalne kvote dozvola među poduzetnicima u isključivoj nadležnosti nacionalnih tijela.
- 7 Prema mišljenju Komisije, tužitelj je uskratu izdavanja izvozne dozvole trebao pobijati pred nadležnim nacionalnim sudom i u tom okviru postaviti pitanje valjanosti mjerodavnih propisa Zajednice. Da se u tom postupku bilo utvrdilo da je odluka o uskrati izdavanja dozvole bila pogrešna, tužitelj bi na temelju tog utvrđenja bio mogao pred nacionalnim sudom zahtijevati naknadu možebitne štete.

- 8 Treba napomenuti da tužitelj ne dovodi u pitanje mjere koje su nacionalna tijela usvojila radi izvršenja propisa Zajednice, nego same propise jer Vijeću i Komisiji spočitava što nacionalnim tijelima nisu dopustili da dozvole za izvoz čeličnih cijevi u Sjedinjene Američke Države izdaju ikome drugome osim njihovim proizvođačima. I iz članka 5. gore spomenute Uredbe Vijeća br. 60/85 i iz članka 3. Uredbe Komisije br. 61/85 od 9. siječnja 1985. o nadzoru Zajednice nad izvozom čeličnih cijevi u Sjedinjene Američke Države (SL L 9, str. 19.) proizlazi da se izvozne dozvole mogu izdati samo poduzetnicima koji tu robu i proizvode.
- 9 Prema ustaljenoj praksi Suda, tužba radi naknade štete na temelju članka 178. i članka 215. drugog stavka uspostavljena je kao samostalno pravozaštitno sredstvo koje ispunjava osobitu funkciju u sustavu tužbi, čije korištenje podliježe uvjetima koji odgovaraju njegovoj osobitoj svrsi. Iako se tužba radi naknade štete treba procjenjivati s obzirom na cjelokupan sustav pravne zaštite pojedinca te iako, dakle, njezina dopuštenost može u nekim slučajevima biti uvjetovana prethodnim iscrpljivanjem nacionalnih pravozaštitnih sredstava koja pojedinac može koristiti kako bi poništio odluku nacionalnog tijela, ipak je nužan preduvjet za to da ta nacionalna pravozaštitna sredstva pružaju zainteresiranim pojedincima učinkovitu zaštitu i da omogućavaju naknadu navodne štete.
- 10 Ovdje nije riječ o situaciji u kojoj bi se zainteresiranom poduzetniku mogla ili izdati dozvola ili naknaditi šteta prouzročena uskraćivanjem te dozvole. Na temelju odredaba gore navedenih uredbi br. 60 i br. 61/85 nacionalna tijela bila su obvezna izdati izvozne dozvole samo poduzetnicima proizvođačima cijevi, dok su poduzetnici distributeri do takvih dozvola mogli doći samo prijenosom dozvole s poduzetnika proizvođača. Poništenjem, od strane nacionalnog suda, odluke kojom se poduzetniku distributeru uskraćuje izdavanje takve dozvole poduzetnik distributer ne stječe pravo bilo na izdavanje dozvole bilo na naknadu štete koju je možebitno pretrpio. Isto vrijedi ako nacionalni sud utvrdi, nakon što na temelju članka 177. Ugovora uputi Sudu prethodno pitanje, da su odredbe dotičnih uredbi nevaljane.
- 11 Iz gore navedenih razmatranja proizlazi da prigovor nedopuštenosti koji su uputile tužene institucije nije moguće prihvatiti.

Meritum

- 12 Tužitelj ističe da je režim koji je Zajednica uspostavila kako bi osigurala provedbu Dogovora nezakonit. Prvo, režim rezultira diskriminacijom distributera u odnosu na proizvođače jer dozvole za izvoz čeličnih cijevi mogu dobiti jedino proizvođači. Drugo, taj režim ima za učinak nepravednu i diskriminirajuću raspodjelu ukupne izvozne kvote dozvola Zajednice među državama članicama, a da se ne vodi računa o tradicionalnim trgovinskim tokovima.
- 13 Što se tiče navodne diskriminacije distributera u odnosu na proizvođače, tužitelj priznaje da uredbe br. 60 i br. 61/85 dopuštaju mogućnost prijenosa dozvole s poduzetnika proizvođača na poduzetnika distributera. Tvrdi, međutim, da je stvarni učinak te mogućnosti vrlo ograničen jer sami proizvođači i njihove podružnice dozvole iskoriste u cijelosti. Time je distributerima onemogućen daljnji izvoz cijevi u Sjedinjene Američke Države iako su upravo oni, a ne proizvođači, ti koji su tržište Sjedinjenih Američkih Država otvorili za čelične proizvode iz Zajednice.

- 14 S tim u vezi treba primijetiti da se Dogovor primjenjuje samo na izvoz iz Zajednice u Sjedinjene Američke Države „čeličnih cijevi ... podrijetlom iz Zajednice” (prva rečenica točke 1.). Iz navedenog proizlazi da ograničenje izvoza neposredno pogađa proizvođače tih proizvoda u Zajednici, dok na izvoz proizvoda podrijetlom iz trećih zemalja ne utječe, pa čak i kada se ti proizvodi izvoze preko poduzetnika distributera osnovanih u Zajednici. Nesporno je da određene treće zemlje kao što su Austrija, Rumunjska i Norveška dio svoje proizvodnje čelika stavljaju na američko tržište preko poduzetnika osnovanih u Zajednici.
- 15 Stoga, kad je riječ o ograničenju izvoza na temelju Dogovora, poduzetnici proizvođači čeličnih cijevi u Zajednici nisu u istom položaju kao i poduzetnici distributeri. U tim okolnostima institucije Zajednice nisu bile obvezne, kada su provodile dotični Dogovor, uspostaviti režim koji proizvođače i distributere Zajednice stavlja u jednakopravni položaj.
- 16 Iz navedenoga proizlazi da je tužbeni razlog koji se temelji na diskriminaciji između distributera i proizvođača neutemeljen. Na taj zaključak ne utječe činjenica da je tužitelj, prema vlastitim navodima, cijevi uobičajeno dobavljač iz nekih država članica, osobito Savezne Republike Njemačke, a ne iz trećih zemalja.
- 17 Prethodna razmatranja ne znače da institucije Zajednice, pri uspostavljanju režima dozvola za izvoz cijevi na jedno od najvećih tržišta, nisu u pogledu posebnog položaja poduzetnika specijaliziranih za distribuciju tih proizvoda snosile određenu odgovornost, kao što su uostalom priznale predviđevši mogućnost prijenosa takvih dozvola na poduzetnike distributere. Kada bi se pokazalo da su zbog ograničenja izvoznih tržišta ti poduzetnici kao kategorija trebali snositi nerazmjern dio tereta, institucije Zajednice bile bi dužne takvo stanje popraviti usvajanjem odgovarajućih mjera. Međutim, iz spisa nije razvidno da su u ovom slučaju ti uvjeti bili ispunjeni.
- 18 Što se tiče navodne diskriminacije među državama članicama, valja primijetiti da se Dogovor odnosi na izvoz, kao takav, čeličnih cijevi proizvedenih u Zajednici, pri čemu se između različitih država članica ne čini razlika i bez pozivanja na tradicionalne izvozne tokove iz tih država članica. Dogovorom se gornja granica Zajednice za izvoz čeličnih cijevi utvrđuje na 7,6 % stvarne potrošnje Sjedinjenih Američkih Država. Prema Uredbi br. 60/85 Komisija je dužna izračunati količine koje proizlaze iz te gornje granice, a Prilogom III. toj uredbi te se količine raspoređuju među državama članicama tako da se svakoj od njih dodjeljuje postotak stvarne potrošnje Sjedinjenih Američkih Država. Međutim, nadležna tijela u državama članicama dužna su pri izdavanju izvoznih dozvola voditi računa, među ostalim, o „tradicionalnim izvoznim tokovima poduzetnika” i „izvoznim tokovima u Sjedinjene Američke Države s obzirom na način kako su oni tradicionalno raspoređeni tijekom godine” [neslužbeni prijevod] (članak 5. stavak 2. Uredbe br. 60/85).
- 19 U tim okolnostima tužitelj je bio dužan pokazati zašto je Vijeće pri raspodjeli ukupne kvote Zajednice među državama članicama trebalo voditi računa o tradicionalnim izvoznim tokovima iz država članica i zašto je u ovom slučaju prekoračilo diskrecijsku ovlast kojom je u okviru te zadaće raspolagalo. Međutim, tužitelj je iznio tek opću tvrdnju – koju nije podrobije obrazložio, a koju tužene institucije pobijaju – da su nekim državama članicama, osobito Nizozemskoj, bile dodijeljene neosnovano visoke nacionalne kvote koje ne odražavaju tradicionalne izvozne tokove.

- 20 Treba također dodati da brojke koje su stranke dostavile u vezi s izvozom čeličnih cijevi u Sjedinjene Američke Države ne upućuju na bitne razlike između, s jedne strane, udjela različitih država članica u razdoblju prije stupanja na snagu Uredbe i, s druge strane, raspodjele, među državama članicama, ukupne izvozne kvote Zajednice kako je utvrđena u Prilogu III. Uredbi br. 60/85.
- 21 Slijedom navedenog, ni tužbeni razlog koji se temelji na diskriminaciji među državama članicama nije moguće prihvatiti.
- 22 Iz svih gore navedenih razmatranja proizlazi da nije utvrđena nezakonitost režima izvoznih dozvola uspostavljenog uredbama br. 60. i br. 61/85. Slijedom toga, nije potrebno ispitivati jesu li ispunjeni drugi uvjeti za utvrđenje odgovornosti Zajednice.
- 23 Tužbu stoga treba odbiti kao neosnovanu.

Troškovi

- 24 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u svojem tužbenom zahtjevu, treba mu se naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD (šesto vijeće)

proglašava i presuđuje:

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

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 29. rujna 1987.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski