

PRESUDA SUDA

5. listopada 1994.(\*)

„Banane – Zajednička organizacija tržišta – Uvozni režim”

U predmetu C-280/93,

**Savezna Republika Njemačka**, koju zastupaju E. Roeder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, 76 Villemombler Strasse, Bonn, i J. Sedemund, *Rechtsanwalt*, Köln, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupiru

**Kraljevina Belgija**, koju zastupa J. Devadder, direktor uprave u pravnoj službi Ministarstva vanjskih poslova, vanjske trgovine i suradnje sa zemljama u razvoju, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri belgijskom veleposlanstvu, 4 Rue des Girondins,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju J. W. de Zwaan i T. Heukels, pomoćnici pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri nizozemskom veleposlanstvu, 5 Rue C.M. Spoo,

intervenijenti,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju J.-P. Jacqué, direktor pravne službe, B. Schloh, A. Brautigam i J. Huber, pravni savjetnici, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu B. Eynarda, direktora uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

tuženika,

koje podupiru

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju P. Gilsdorf, glavni pravni savjetnik, i U. Woelker, iz njezine pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu G. Kremlisa, iz njezine pravne službe, Wagner Centre, Kirchberg,

**Helenska Republika**, koju zastupaju V. Kontolaimos, savjetnik u državnoj pravnoj službi, i V. Pelekou, pravna zastupnica, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri grčkom veleposlanstvu, 117 Val Sainte-Croix,

**Kraljevina Španjolska**, koju zastupaju A. Navarro González, glavni ravnatelj Pravne i institucionalne koordinacije sa Zajednicom, i Rosario Silva de Lapuerta, *Abogado del Estado*, iz pravne službe za sporove u Zajednici, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri španjolskom veleposlanstvu, 4-6 Boulevard E. Servais,

**Francuska Republika**, koju zastupaju J.-P. Puissochet, direktor pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova i C. de Salins, savjetnica za vanjske poslove, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri francuskom veleposlanstvu, 9 Boulevard du Prince Henri,

**Talijanska Republika**, koju zastupa profesor L. Ferrari Bravo, voditelj odjela za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri talijanskom veleposlanstvu, 5 Rue Marie-Adélaïde,

**Portugalska Republika**, koju zastupaju L. Fernandes, direktor pravne službe u Glavnoj upravi za Europske zajednice Ministarstva vanjskih poslova, te M. L. Duarte i J. Santos Cardoso, pravna savjetnica i glavni savjetnik u toj službi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri portugalskom veleposlanstvu, 33 Allée Scheffer,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupa S. L. Hudson, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Andersona, *Barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri veleposlanstvu Ujedinjene Kraljevine 14 Boulevard Roosevelt,

intervenijenti,

povodom tužbe za poništenje glave IV. i članka 21. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 404/93 od 13. veljače 1993. o zajedničkoj organizaciji tržišta banana (SL 1993., L 47, str. 1.),

#### SUD

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco i D. A. O. Edward (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (izvjestitelj), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: C. Gulmann,

tajnik: H.A. Ruehl, glavni tajnik,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši na raspravi održanoj 20. travnja 1994. usmena očitovanja njemačke vlade, koju zastupaju E. Röder i J. Sedemund, *Rechtsanwalt*, u svojstvu agenata, belgijske vlade, koju zastupa J. Devadder, u svojstvu agenta, Vijeća, koje zastupaju J.-P. Jacqué, B. Schloh, A. Brautigam i J. Huber, u svojstvu agenata, grčke vlade, koju zastupaju V. Kontolaimos i V. Pelekou, u svojstvu agenata, španjolske vlade, koju zastupa Rosario Silva de Lapuerta, u svojstvu agenta, francuske vlade, koju zastupaju C. de Salins i N.

Eybalin, tajnik za vanjske poslove u upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenata, portugalske vlade, koju zastupa M. L. Duarte, u svojstvu agenta, Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa S. L. Hudson, u svojstvu agenta, i D. Anderson, *Barrister*, i Komisije koju zastupaju P. Gilsdorf, glavni pravni savjetnik, i E. de March, pravni savjetnik, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. lipnja 1994.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Zahtjevom, koji je zaprimljen u tajništvu Suda 14. svibnja 1993., Savezna Republika Njemačka podnijela je na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EEZ-u tužbu za poništenje glave IV. i članka 21. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 404/93 od 13. veljače 1993. o zajedničkoj organizaciji tržišta banana (SL 1993., L 47, str. 1., dalje u tekstu: Uredba).
- 2 Prije razmatranja tužbenih razloga za poništenje, primjereno je dati kratak sažetak pravne situacije prije donošenja Uredbe te odredaba koje su relevantne za ocjenu njezine zakonitosti.

### Situacija prije donošenja Uredbe

- 3 Kao objašnjenje okolnosti u kojima je Uredba bila donesena, u drugoj uvodnoj izjavi navodi se sljedeće:

„unutar država članica Zajednice koje proizvode banane, trenutačno postoje nacionalne organizacije tržišta kojima se nastoji osigurati da proizvođači mogu prodati svoje proizvode na nacionalnom tržištu i ostvariti dohodak u skladu s troškovima proizvodnje; [...] te nacionalne organizacije tržišta određuju količinska ograničenja koja ometaju uspostavljanje jedinstvenog tržišta banana; [...] neke države članice koje ne proizvode banane osiguravaju povlašteni plasman banana iz država AKP-a, dok druge imaju liberalna pravila uvoza, koja u jednom slučaju čak uključuju povlašteni carinski režim; [...] ta različita rješenja sprečavaju slobodno kretanje banana unutar Zajednice i provedbu zajedničkih dogovora o trgovini s trećim zemljama; [...] za potrebe uspostavljanja jedinstvenog tržišta, različita se nacionalna rješenja moraju zamijeniti uravnoteženom i fleksibilnom zajedničkom organizacijom tržišta u sektoru banana”. [neslužbeni prijevod]

- 4 Prije donošenja Uredbe se na uvoz banana u države Beneluksa, Dansku i Irsku, uglavnom iz Latinske Amerike, primjenjivala samo carina u visini od 20 % konsolidirana u okviru GATT-a. U Francuskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Italiji, Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj, nacionalna tržišta su bila zaštićena, a potrošnja je bila pokrivena bilo proizvodnjom u Zajednici ili uvozom iz država AKP-a.

- 5 Zbog strukturnih manjkavosti koje ograničavaju konkurentnost proizvodnje u Zajednici, kao i proizvodnje u AKP-u, troškovi proizvodnje i potrošačke cijene za banane iz Zajednice i iz AKP-a bili su znatno viši od onih za banane iz trećih zemalja.

### **Protokol o bananama**

- 6 Na temelju Protokola priloženog Provedbenoj konvenciji o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Zajednici iz članka 136. Ugovora (dalje u tekstu: Protokol o bananama), za Saveznu Republiku Njemačku vrijedio je poseban aranžman koji joj je dopuštao bescarinski uvoz godišnje kvote banana, koja je bila utvrđena na temelju količina uvezenih 1956. godine. Ta se osnovna kvota trebala postupno smanjivati s napredovanjem ostvarenja zajedničkog tržišta. Godišnje kvote su se povećavale u skladu s pravilima izračuna iz stavaka 3. i 4. U slučaju da prekomorske zemlje i područja ne bi mogle u potpunosti dobiti količine koje su potrebne Saveznoj Republici Njemačkoj, predmetne države članice izrazile su svoju spremnost, u stavku 6., dati suglasnost za odgovarajuće povećanje kvote.

- 7 U skladu sa stavkom 4. trećim podstavkom Protokola o bananama,  
„Vijeće kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije odlučuje o ukidanju ili izmjeni i dopuni te kvote.” [neslužbeni prijevod]

- 8 Na temelju Protokola o bananama, koji se nastavio primjenjivati iako je Provedbena konvencija istekla 31. prosinca 1962., Savezna Republika Njemačka je u 1992. uvezla iz država nečlanica 1 371 000 tona banana bez carine, što uključuje količinu od 721 000 tona izračunatu u skladu sa stavcima 3. i 4. i dodatnih 650 000 tona koje su zatražene i za koje je dobivena suglasnost na temelju stavka 6. Protokola o bananama.

### **Konvencija iz Loméa**

- 9 Uvoz banana iz država AKP-a uređen je Četvrtom konvencijom AKP - EEZ, koja je potpisana 15. prosinca 1989. u Loméu i potvrđena Odlukom Vijeća i Komisije od 25. veljače 1991. (SL 1991., L 229, str. 1., dalje u tekstu: Konvencija iz Loméa).

- 10 Na temelju članka 168. Konvencije iz Loméa,

„1. Proizvodi podrijetlom iz država AKP-a uvoze se u Zajednicu bez carina i davanja s istovrsnim učinkom.

2.(a) Proizvodi podrijetlom iz država AKP-a:

– koji su navedeni u Prilogu II. Ugovoru, kada podliježu zajedničkoj organizaciji tržišta u smislu članka 40. Ugovora, ili

– koji pri uvozu u Zajednicu podliježu posebnim pravilima koja su uvedena kao rezultat provedbe zajedničke poljoprivredne politike

uvoze se u Zajednicu, bez obzira na opće sporazume koji se primjenjuju u odnosu na treće zemlje, u skladu sa sljedećim odredbama:

(i.) bez carina se uvoze oni proizvodi, za koje se odredbama Zajednice koje su na snazi u vrijeme uvoza ne predviđa, osim carine, primjena bilo kakvih mjera u vezi s njihovim uvozom;

(ii.) za proizvode osim onih iz točke (i.), Komisija poduzima potrebne mjere kako bi se za njih osigurao povoljniji postupak od onog koji je za iste proizvode odobren za treće zemlje koje koriste pogodnosti klauzule najpovlaštenije nacije.

[...]”. [neslužbeni prijevod]

- 11 Protokol 5. o bananama, priložen Konvenciji iz Loméa (dalje u tekstu: Protokol 5.), u članku 1. navodi:

„U pogledu izvoza banana na tržišta Zajednice, nijedna država AKP-a neće biti, u vezi s pristupom svojim tradicionalnim tržištima i prednostima na tim tržištima, u manje povoljnom položaju nego u prošlosti ili u sadašnjosti.” [neslužbeni prijevod]

- 12 U zajedničkoj izjavi o Protokolu 5., koji čini Prilog LXXIV., navodi se:

„[...] članak 1. Protokola 5. ne sprečava Zajednicu da uspostavi zajednička pravila za banane, uz cjelovito savjetovanje s državama AKP-a, tako dugo dok se nijedna država AKP-a, koja je tradicionalni dobavljač za Zajednicu, ne dovede, što se tiče pristupa i prednosti u Zajednici, u manje povoljan položaj nego u prošlosti ili u sadašnjosti”. [neslužbeni prijevod]

- 13 U posebnoj izjavi u vezi s Protokolom 5., iz Priloga LXXV., Zajednica je potvrdila posebna prava državama AKP-a koje su tradicionalni dobavljači.

### **Pobijana uredba**

- 14 U skladu s trećom uvodnom izjavom Uredbe,

„[...] kako bi Zajednica mogla poštovati trgovinske povlastice Zajednice i svoje različite međunarodne obveze, zajedničkom organizacijom tržišta treba omogućiti da se banane proizvedene u Zajednici i one iz država AKP-a koje su tradicionalni dobavljači prodaju na tržištu Zajednice na način da se osigura odgovarajući dohodak za proizvođače uz primjerene cijene za potrošače, bez ometanja uvoza banana od dobavljača iz ostalih trećih zemalja”. [neslužbeni prijevod]

- 15 U glavama I. i II. Uredbe utvrđuju se zajednički standardi kvalitete i prodaje u Zajednici te se uspostavljaju organizacije proizvođača i mehanizmi njihovog udruživanja.

- 16 U glavi III. utvrđuje se sustav nadoknade za proizvođače iz Zajednice za bilo kakav gubitak dohotka, najviše do količine od 854 000 tona, podijeljeno na različita područja proizvođača u Zajednici.

- 17 Pravila za trgovinu s trećim zemljama iz glave IV. predviđaju da se tradicionalni uvoz banana iz država AKP-a u Zajednicu može nastaviti bez carina. U Prilogu Uredbi određeno je da je ta količina 857 700 tona i da se dijeli između država AKP-a koje su tradicionalni dobavljači.

- 18 U skladu s člankom 18. Uredbe,
- „1. Svake godine se otvara carinska kvota od dva milijuna tona (neto težine) za uvoz banana iz trećih zemalja i netradicionalnih banana iz AKP-a.
- U okviru carinske kvote, na uvoz banana iz trećih zemalja primjenjuje se nulta carinska stopa.
- [...]
2. Osim kvote iz stavka 1.,
- na uvoz netradicionalnih banana iz AKP-a primjenjuje se pristojba od ECU 750 po toni,
  - na uvoz banana iz trećih zemalja primjenjuje se pristojba od ECU 850 po toni [...]”.
- [neslužbeni prijevod]
- 19 U skladu s člankom 19. stavkom 1.,
- „Carinska kvota otvara se 1. srpnja 1993. u omjeru:
- (a) 66.5 % za kategoriju gospodarskih subjekata koji stavljaju na tržište banane iz trećih zemalja i netradicionalne banane iz AKP-a;
  - (b) 30 % za kategoriju gospodarskih subjekata koji stavljaju na tržište banane iz Zajednice i/ili tradicionalne banane iz AKP-a;
  - (c) 3.5 % za kategoriju gospodarskih subjekata s poslovnim nastanom u Zajednici koji su od 1992. počeli trgovati bananama koje nisu banane iz Zajednice i/ili nisu tradicionalne banane iz AKP-a [...]”.
- [neslužbeni prijevod]
- 20 U skladu s člankom 16. svake se godine u prognostičke svrhe izrađuje predviđena opskrbna bilanca proizvodnje i potrošnje u Zajednici te izvoza i uvoza; ta se bilanca može tijekom tržišne godine prilagođavati.
- 21 Četvrtim podstavkom članka 18. stavka 1. predviđa se povećanje godišnje kvote na temelju predviđene opskrbe bilance iz članka 16.
- 22 Člankom 20. utvrđuje se načelo da su uvozne dozvole prenosive te se ovlašćuje Komisija da utvrdi uvjete pod kojima se one mogu prenositi.
- 23 U skladu s člankom 21. stavkom 2. obustavlja se carinska kvota utvrđena u Protokolu o bananama.
- 24 Rješenjem od 29. lipnja 1993., Savezna Republika Njemačka/Vijeće, predmet C-280/93 R, Zb., str. I-3667., Sud je odbio zahtjev Savezne Republike Njemačke za određivanje privremenih mjera, kojima bi se toj državi dopustio bescarinski uvoz iste količine banana podrijetlom iz trećih zemalja kao i 1992. godine, dok Sud ne donese odluku o meritumu.

- 25 Rješenjima od 13. srpnja 1993. Helenskoj Republici, Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Portugalskoj Republici, Ujedinjenoj Kraljevini i Komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća; rješenjima istog datuma Kraljevini Belgiji i Kraljevini Nizozemskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Savezne Republike Njemačke.
- 26 U prilog osnovanosti svoje tužbe Savezna Republika Njemačka ističe niz tužbenih razloga koji se temelje na kršenju bitnih postupovnih zahtjeva, materijalnih pravila i temeljnih načela prava Zajednice, Konvencije iz Loméa, Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) i Protokola o bananama.

### **Kršenje bitnih postupovnih zahtjeva**

- 27 U potporu ovom tužbenom razlogu Savezna Republika Njemačka ističe tri argumenta.
- 28 Navodi prvo da je postupak kojim je donesena Uredba bio nepravilan zbog toga što tekst Uredbe odstupa od početnog prijedloga Komisije, a da kolegij povjerenika nije formalno usvojio novi prijedlog. Pravo predlaganja iz članka 43. Ugovora je pravo Komisije da sudjeluje u oblikovanju akata Vijeća, a nije dopušteno da član Komisije koji je zadužen za predmet samo u ime Komisije potvrdi kompromis donesen u Vijeću. Članak 27. Poslovnika Komisije (SL 1963., L 181, str. 63.) ne dopušta da se odstupanjem od načela djelovanja Komisije kao kolegijalnog tijela njezini članovi ovlaste za poduzimanje mjera, osim jasno određenih upravljačkih ili administrativnih mjera.
- 29 Drugo, Savezna Republika Njemačka navodi da je Uredba manjkava zbog nedostatnog obrazloženja, jer upućuje samo na prvi prijedlog Komisije.
- 30 Treće, ističe da je s obzirom na bitnost promjena načinjenih u drugom prijedlogu Komisije trebalo biti provedeno ponovno savjetovanje s Europskim parlamentom. U tom smislu tužitelj upućuje na dvije bitne promjene. Carina *ad valorem* u visini od 20 %, konsolidirana u GATT-u, koja je bila zadržana u prvom prijedlogu, zamijenjena je posebnom carinom u iznosu od ECU 100 po toni. U prvom je prijedlogu udio carinske kvote od 30 % za banane iz trećih zemalja bio otvoren za uvoznike banana iz trećih zemalja koji su se obvezali staviti na tržište određenu količinu banana iz Zajednice i/ili tradicionalnih banana iz AKP-a; također, prema izvornom rješenju, u tom su sporazumu o partnerstvu mogli sudjelovati i novi uvoznici, dok je njihova kvota sada ograničena na 3.5 % carinske kvote.
- 31 Vijeće, uz potporu posebno Komisije, smatra da je postupak donošenja Uredbe bio pravilan i navodi da je Vijeću bio dostavljen dopunjeni prijedlog Komisije; navodi da Uredba ne mora upućivati i na izvorni prijedlog Komisije i na naknadne izmjene, kao i da zbog uvedenih izmjena nije bilo potrebno ponovno savjetovanje s Parlamentom.
- 32 Kako bi se ispitalo je li postupak donošenja Uredbe bio pravilan, primjereno je sažeti njegov tijek kako je naveden u pisanim podnescima i usmenim očitovanjima Vijeća i Komisije. Prema izjavama Komisije, koje tužitelj ne pobija, kolegij povjerenika ovlastio je svog člana odgovornog za poljoprivredu da obavi pregovore o bananama na sjednici Vijeća ministara koja se održala u razdoblju od 14. do 17. prosinca 1992., u kontekstu sveukupnog sporazuma. Nakon sjednice Vijeća, odgovorni član Komisije obavijestio je kolegij povjerenika o ishodu sjednice, uključujući sporazum o bananama, pri čemu

kolegij nije dao nikakvu primjedbu bilo u vezi s primijenjenim postupkom ili u vezi s ishodom pregovora.

33 Nadležni član Komisije izjavio je 12. veljače 1993. pred Vijećem sljedeće:

Komisija potvrđuje da tekst koji se nalazi pred nama odražava prijedlog Komisije kako je izmijenjen u političkom sporazumu iz prosinca, budući da je taj politički sporazum prenesen u pravne odredbe u tekstu o kojemu će Vijeće glasati.

34 Vijeće je 13. veljače 1993. donijelo Uredbu kvalificiranom većinom glasova.

35 Iz tijeka postupka, uzimajući posebno u obzir izjavu koju je 12. veljače 1993. nadležni član Komisije dao Vijeću, proizlazi da je Vijeće kod donošenja svoje konačne odluke, 13. veljače, imalo pred sobom prijedlog Komisije izmijenjen u skladu s političkim sporazumom koji je nadležni član prihvatio u ime Komisije na sjednici Vijeća u prosincu 1992. i koji je odobrio kolegij povjerenika.

36 Činjenica da izmijenjeni prijedlog nije bio u pisanom obliku nije bitna. U članku 149. stavku 3. Ugovora navodi se da sve dok Vijeće ne donese odluku, Komisija može promijeniti svoj prijedlog u bilo koje vrijeme tijekom postupka iz stavaka 1. i 2., a ne zahtijeva se da ti izmijenjeni prijedlozi nužno budu u pisanom obliku. Takvi izmijenjeni prijedlozi dio su zakonodavnog procesa Zajednice, kojem je svojstvena određena fleksibilnost nužna za približavanje stajališta između institucija. Oni se bitno razlikuju od akata koje donosi Komisija i koji se izravno tiču pojedinca. U tim se okolnostima za donošenje takvih prijedloga ne može zahtijevati strogo poštovanje formalnosti propisanih za donošenje akata koji se izravno tiču pojedinaca (vidjeti presudu od 15. lipnja 1994., BASF, predmet C-137/92 P, Zb., str. I-2555.).

37 Što se tiče nedostatka navođenja navodnog drugog prijedloga, Sud nalazi da nije postojao nikakav novi prijedlog, nego se radilo samo o izmjeni izvornog prijedloga. Iako se na temelju članka 190. Ugovora na prijedlog Komisije mora upućivati u aktima koji se mogu donijeti samo na prijedlog Komisije, tim se člankom ne zahtijeva navođenje bilo kakve izmjene koja bi se naknadno mogla unijeti u taj prijedlog. Situacija bi bila drukčija samo u slučaju da je Komisija povukla svoj prijedlog i zamijenila ga novim prijedlogom.

38 Pri ocjeni osnovanosti argumenta da drugi put nije bilo savjetovanja s Europskim parlamentom, valja napomenuti da se novo savjetovanje s Europskim parlamentom zahtijeva samo kada se tekst koji se konačno usvaja, gledan kao cjelina, u samoj biti razlikuje od teksta o kojem je već održano savjetovanje s Parlamentom, osim u slučajevima kada izmjene u biti odgovaraju željama samog Parlamenta (vidjeti presude od 16. srpnja 1992., Parlament/Vijeće, C-65/90, Zb., str. I-4593., t. 16. i od 5. listopada 1993., Driessen i dr./Minister van Verkeer en Waterstaat, spojeni predmeti C-13/92 do C-16/92, Zb., str. I-4751., t. 23.).

39 Stoga valja ispitati odnose li se izmjene na koje upućuje tužitelj na samu bit teksta kao cjeline.

40 U tom smislu, valja utvrditi da izvorni prijedlog Komisije, kao i izmijenjeni prijedlog, predviđaju kvotu od dva milijuna tona za banane iz trećih zemalja i netradicionalne banane iz AKP-a, s ciljem obuzdavanja uvoza. Zamjena carine *ad valorem* posebnom



carinom, iako predstavlja pravnu izmjenu, namijenjena je postizanju tog cilja. Nije utvrđeno da se uvođenjem posebne carine namjeravao postići učinak povećanja ograničenja uvoza banana iz trećih zemalja u Zajednicu, ako znamo da posebna carina nije za uvoznike predstavljala veće financijsko opterećenje od 20-postotne carine *ad valorem*. Može se dodati da je carina *ad valorem*, iako konsolidirana u GATT-u, bila primjenjiva samo u određenim državama članicama Zajednice, dok je većina država, uz izuzetak države tužiteljice, imala restriktivnija pravila za uvoz.

- 41 Raspodjela uvozne kvote, kako u izvornom tako i u izmijenjenom prijedlogu, namijenjena je, kako je navedeno u trinaestoj uvodnoj izjavi Uredbe, razlikovanju između gospodarskih subjekata koji su ranije stavljali na tržište banane iz trećih zemalja i netradicionalne banane iz AKP-a i gospodarskih subjekata koji su ranije stavljali na tržište banane proizvedene u Zajednici i banane iz AKP-a, ostavljajući na raspolaganju određenu količinu za nove gospodarske subjekte. Uvođenje podkvota za različite kategorije gospodarskih subjekata, umjesto izvorno predloženih sporazuma o partnerstvu, odnosi se samo na tehniku provedbe tog razlikovanja, što je Vijeće moglo smatrati neophodnim za osiguravanje prodaje banana iz Zajednice i banana iz AKP-a i što ne utječe na osnovnu strukturu Uredbe.
- 42 Stoga izmjene koje je Komisija uključila u svoj prijedlog nisu utjecale na samu bit Uredbe kao cjeline i stoga zbog njih nije bilo potrebno ponovno savjetovanje s Parlamentom.
- 43 Slijedom navedenog, prvi se tužbeni razlog koji se temelji na kršenju bitnih postupovnih zahtjeva mora odbiti.

#### **Kršenje materijalnih pravila prava Zajednice**

- 44 Savezna Republika Njemačka navodi da glava IV. Uredbe krši članak 39. i sljedeće članke Ugovora o zajedničkoj poljoprivrednoj politici, pravila tržišnog natjecanja, određena temeljna prava i načelo proporcionalnosti.
- 45 Vijeće smatra da je Uredba u skladu s ciljevima zajedničke poljoprivredne politike i s pravilima prava Zajednice.

#### *Povreda članka 39. Ugovora*

- 46 Savezna Republika Njemačka tvrdi da ciljevi Uredbe, to jest zaštita proizvodnje Zajednice i održavanje dohotka proizvođača Zajednice, ne potpadaju pod članak 39. Ugovora. Jamstvo dohotka poljoprivredne populacije može se osigurati samo povećavanjem produktivnosti. Neravnoteža između ponude i potražnje i znatan porast cijena banana, posebno na njemačkom tržištu, jasno pokazuju da se Uredbom, suprotno članku 39., ne stabiliziraju tržišta, ne osigurava dostupnost zaliha niti se osigurava da zalihe dođu do potrošača po razumnim cijenama.
- 47 Pri ocjeni jesu li ti prigovori utemeljeni, prvo valja napomenuti da je Sud utvrdio da institucije Zajednice pri ostvarivanju ciljeva zajedničke poljoprivredne politike moraju osigurati trajno usklađivanje, koje je potrebno zbog bilo kakvih nesuglasja između tih ciljeva kada se gledaju pojedinačno i, kada je to potrebno, dati bilo kojem od njih privremenu prednost kako bi se ispunili zahtjevi gospodarskih čimbenika ili uvjeti u

kojima su donesene njihove odluke (presuda od 9. ožujka 1992., Hierl/Hauptzollamt Regensburg, C-311/90, Zb., str. I-2061., t. 13.). U sudskoj je praksi također utvrđeno da u području zajedničke poljoprivredne politike zakonodavac Zajednice ima široko diskrecijsko pravo, koje odgovara političkim odgovornostima iz članaka 40. i 43. (vidjeti presudu od 21. veljače 1990., Wuidart i dr./Laiterie Coopérative Eupenoise, spojeni predmeti C-267/88 do C-285/88, Zb., str. I-435., t. 14. i gore navedenu presudu Hierl, t. 13.).

- 48 Osim toga, u članku 39. stavku 1. Ugovora izričito se upućuje u točki (a) na povećavanje produktivnosti i u podstavku (b) na osiguravanje primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, a člankom 40. stavkom 3. predviđaju se različiti načini osiguravanja postizanja tih ciljeva, uključujući potporu proizvodnji i prodaji kao i zajedničke mehanizme stabiliziranja uvoza one vrste koji su uvedeni Uredbom.
- 49 Slijedom navedenog, Vijeće je, ne kršeći time članak 39., moglo nastojati zaštititi dohodak dotične poljoprivredne zajednice osiguravajući postojeću razinu proizvodnje u Zajednici i primjerene mehanizme za povećavanje produktivnosti proizvođača iz Zajednice, uključujući zajedničke standarde kvalitete, te organizacije proizvođača.
- 50 Tužitelj ne može tvrditi ni da je Uredba u proturječju s ciljevima zajedničke poljoprivredne politike iz članka 39. stavka 1. točaka (c) i (d) Ugovora, budući da je njezina namjena upravo stabiliziranje tržišta zaštitom proizvodnje u Zajednici i reguliranjem uvoza, i budući da ona pomoću tih mehanizama, dopunjenih, prema potrebi mehanizmima za povećavanje uvozne kvote, osigurava dostupnost zaliha.
- 51 Što se tiče prigovora da je Uredba imala učinak povećanja cijena, u suprotnosti s člankom 39. stavkom 1. točkom (e), posebno na njemačkom tržištu, potrebno je napomenuti da uspostava zajedničke organizacije tržišta umjesto nacionalnih sporazuma koje obilježavaju znatne razlike cijena, neizbježno rezultira podešavanjem cijena u cijeloj Zajednici, te da se cilj osiguravanja razumnih cijena za potrošače ne razmatra za svako pojedinačno nacionalno tržište nego za zajedničko tržište kao cjelinu. Osim toga, u skladu s onim što je navedeno u točki 47., institucije Zajednice mogu, koristeći diskrecijsko pravo koje imaju pri provedbi zajedničke organizacije tržišta, privremeno dati prednost nekom od ciljeva iz članka 39. u odnosu na druge ciljeve.
- 52 Prema tome, tvrdnja da je došlo do kršenja članka 39. neutemeljena je.

*Prekoračenje ograničenja iz članaka 39., 42. i 43. Ugovora*

- 53 Savezna Republika Njemačka tvrdi da se razvojna politika u korist država AKP-a, koja se želi postići Uredbom, ne može temeljiti na odredbama o zajedničkoj poljoprivrednoj politici, nego u najboljem slučaju na članku 235. ili 238. Ugovora.
- 54 U tom smislu valja napomenuti, prvo, da je članak 43. Ugovora primjerena pravna osnova za bilo kakvo zakonodavstvo o proizvodnji i prodaji poljoprivrednih proizvoda navedenih u Prilogu II. Ugovoru koje doprinosi postizanju jednog ili više ciljeva zajedničke poljoprivredne politike iz članka 39. Ugovora. Stoga, čak i kad je takvo zakonodavstvo namijenjeno, kako dostizanju ciljeva poljoprivredne politike tako i dostizanju drugih ciljeva koji se žele postići na temelju drugih odredaba Ugovora, samo postojanje tih odredaba ne može biti osnova za ograničavanje područja primjene članka

43. Ugovora (vidjeti presude od 23. veljače 1988., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-68/86, Zb., str. 855., t. 14. i t. 16. i od 16. studenoga 1989., Komisija/Vijeće, C-131/87, Zb., str. 3743., t. 10. i 11.).

- 55 Drugo, uspostava zajedničke organizacije tržišta zahtijeva, uz reguliranje proizvodnje u Zajednici, i uvođenje uvoznog režima radi stabiliziranja tržišta i osiguravanja prodaje proizvodnje Zajednice ako se, kao u ovom slučaju, ne mogu razdvojiti unutarnji i vanjski aspekti zajedničke politike.
- 56 Treće, u kontekstu provedbe unutarnjih politika, posebno u području poljoprivrede, institucije Zajednice moraju poštovati međunarodne obveze koje je Zajednica preuzela na temelju Konvencije iz Loméa.
- 57 Slijedom navedenog, tvrdnja da su prekoračena ograničenja iz članaka 39., 42. i 43. u vezi s režimom za uvoz iz država AKP-a neutemeljena je.

*Kršenje načela nenarušenog tržišnog natjecanja*

- 58 Savezna Republika Njemačka tvrdi da je način na koji je raspoređena carinska kvota u suprotnosti s ciljem nenarušenog tržišnog natjecanja iz članka 3. točke (f) Ugovora, budući da se njome, aktom javnih tijela, preraspodjeljuju udjeli na tržištu i dohodak na štetu tradicionalnih uvoznika banana iz trećih zemalja. Budući da ti uvoznici ne mogu nabaviti zalihe na tržištima Zajednice i AKP-a te moraju kupovati uvozne dozvole za banane iz trećih zemalja od trgovaca bananama iz Zajednice i AKP-a, ovi posljednji ostvaruju neopravdane financijske prednosti.
- 59 Valja napomenuti da uspostava sustava nenarušenog tržišnog natjecanja nije jedini cilj spomenut u članku 3. Ugovora, koji isto tako predviđa, osobito, uspostavljanje zajedničke poljoprivredne politike.
- 60 Autori Ugovora bili su svjesni da bi istovremeno ostvarivanje ovih dvaju ciljeva moglo u određenim trenucima i određenim okolnostima biti teško, te su u prvom stavku članka 42. Ugovora naveli sljedeće:

„Odredbe poglavlja koje se odnosi na pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju se na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima samo u onoj mjeri koju utvrdi Vijeće u okviru članka 43. stavaka 2. i 3. i u skladu s postupkom utvrđenim tim člankom, uzimajući u obzir ciljeve određene člankom 39.” [neslužbeni prijevod]

- 61 Time se priznaje prednost poljoprivredne politike pred ciljevima Ugovora u području tržišnog natjecanja, kao i nadležnost Vijeća da odlučuje u kojoj se mjeri pravila tržišnog natjecanja trebaju primjenjivati u sektoru poljoprivrede.
- 62 U tim se okolnostima prigovor o kršenju načela nenarušenog tržišnog natjecanja ne može prihvatiti.
- 63 Argumenti u potporu ovom prigovoru koji se odnose na štetu uzrokovanu uvoznicima banana iz trećih zemalja ispitat će se niže u okviru analize tužbenog razloga koji se temelji na kršenju temeljnih prava i općih načela prava.

*Kršenje temeljnih prava i općih načela prava*

- 64 Savezna Republika Njemačka tvrdi da raspodjela carinske kvote predstavlja neopravdanu diskriminaciju trgovaca bananama iz trećih zemalja. Gubitak udjela na tržištu koji su pretrpjeli ti gospodarski subjekti predstavlja kršenje njihovog prava na vlasništvo, njihove slobode obavljanja poslovne djelatnosti i njihovih stečenih prava. Uvođenje carinske kvote je u suprotnosti s načelom proporcionalnosti, kako u pogledu formule za raspodjelu kvote tako i u pogledu prohibitivne stope za uvoz iznad kvote, s obzirom na to da bi sustav izravne pomoći proizvođačima bio dostatan za osiguravanje prodaje proizvodnje Zajednice i država AKP-a.
- 65 Što se tiče prigovora u vezi s kršenjem načela nediskriminacije, tužitelj tvrdi da je raspodjela carinske kvote u korist uvoznika banana iz Zajednice i/ili tradicionalnih banana iz AKP-a u stvari istovrijedna kao da im je aktom javnih tijela preneseno 30 % udjela na tržištu. On navodi da takva raspodjela na štetu gospodarskih subjekata koji trguju bananama iz trećih zemalja, bez ikakvog opravdanja, predstavlja diskriminaciju koja je u suprotnosti s Ugovorom.
- 66 Sud napominje da na temelju drugog podstavka članka 40. stavka 3. Ugovora zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta koja se uspostavlja u okviru zajedničke poljoprivredne politike „isključuje svaku diskriminaciju između proizvođača ili potrošača unutar Zajednice”.
- 67 Ustaljena je sudska praksa da je zabrana diskriminacije utvrđena u toj odredbi samo posebno izražen oblik općeg načela jednakosti koje je jedno od temeljnih načela prava Zajednice (vidjeti presude od 10. siječnja 1992., Kuehn/Landwirtschaftskammer Weser-Ems, C-177/90, Zb., str. I-35., t. 18. i od 27. siječnja 1994., Herbrink/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, C-98/91, Zb., str. I-223., t. 27.) i koje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način osim ako je različito postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 25. studenoga 1986., Klensch i dr./Secrétaire d'Etat, spojeni predmeti 201/85 i 202/85, Zb., str. 3477., t. 9. i gore navedenu presudu Wuidart i dr., t. 13.).
- 68 Zajednička organizacija tržišta za sektor banana obuhvaća gospodarske subjekte koji nisu ni proizvođači ni potrošači. Međutim, zbog općenite prirode načela nediskriminacije, zabrana diskriminacije se također primjenjuje i na druge kategorije gospodarskih subjekata koji podliježu zajedničkoj organizaciji tržišta.
- 69 Stoga je, kako bi se utvrdilo da diskriminacija postoji, potrebno ispitati predviđa li pobijana Uredba različito postupanje u usporedivim situacijama.
- 70 Jasno je da je prije donošenja Uredbe sektor banana na razini Zajednice bio obilježen istodobnim postojanjem otvorenih nacionalnih tržišta, kojima se štoviše upravljalo na temelju različitih režima, i zaštićenih nacionalnih tržišta. Pravni režimi za uvoz banana u različitim državama članicama bili su u velikoj mjeri jednaki onima koji su postojali u tim državama prije stvaranja Zajednice ili prije nego što su one pristupile Zajednici.
- 71 Na otvorenim nacionalnim tržištima gospodarski subjekti mogli su nabavljati zalihe banana iz trećih država bez količinskih ograničenja. Na njemačkom su tržištu uvoznici čak bili izuzeti od carine unutar kvote koja se redovito prilagođavala na temelju

Protokola o bananama. Za razliku od toga, na zaštićenim nacionalnim tržištima, gospodarskim subjektima koji su prodavali banane iz Zajednice i tradicionalne banane iz AKP-a bila je osigurana mogućnost prodaje njihovih proizvoda bez izlaganja tržišnom natjecanju s dobavljačima konkurentnijih banana iz trećih zemalja. Zbog razloga navedenih u gornjoj točki 5., prodajna cijena banana iz Zajednice i iz država AKP-a bila je u stvari znatno viša od cijene banana iz trećih zemalja.

- 72 Stoga je jasno da prije donošenja Uredbe situacije različitih kategorija gospodarskih subjekata između kojih je bila raspodijeljena carinska kvota, nisu bile usporedive.
- 73 Istina je da su, otkad je Uredba stupila na snagu, donesene mjere različito utjecale na te kategorije gospodarskih subjekata. Gospodarski subjekti koji su se tradicionalno uglavnom opskrbljivali bananama iz trećih zemalja sada su se našli u situaciji da su njihove mogućnosti uvoza ograničene, dok oni gospodarski subjekti koji su ranije imali obvezu prodavanja uglavnom banana iz Zajednice i iz AKP-a sada mogu uvoziti određene količine banana iz trećih zemalja.
- 74 Međutim, čini se da je ovakva razlika u postupanju svojstvena cilju objedinjavanja ranije razdijeljenih tržišta, ako se imaju na umu različite situacije različitih kategorija gospodarskih subjekata prije uspostavljanja zajedničke organizacije tržišta. Namjena Uredbe je u stvari zajamčiti prodaju proizvodnje Zajednice i tradicionalne proizvodnje država AKP-a, što uključuje postizanje ravnoteže između dvije predmetne kategorije gospodarskih subjekata.
- 75 Slijedom navedenog, prigovor o kršenju načela nediskriminacije mora se odbiti kao neutemeljen.
- 76 Stoga se zakonitost donesenih mjera s obzirom na različite kategorije gospodarskih subjekata mora ispitati u okviru drugih prigovora tužitelja.
- 77 Što se tiče kršenja prava na vlasništvo, tužitelj navodi da dugoročnim uskraćivanjem udjela na tržištu gospodarskim subjektima koji su tradicionalno prodavali banane iz trećih zemalja, Uredba krši pravo tih gospodarskih subjekata na vlasništvo kao i njihovu slobodu obavljanja poslovne djelatnosti.
- 78 I pravo na vlasništvo i sloboda obavljanja poslovne djelatnosti čine dio općih načela prava Zajednice. Međutim, ta načela nisu apsolutna, nego se moraju sagledati u odnosu na njihovu socijalnu funkciju. Slijedom navedenog, ostvarivanje prava na vlasništvo i slobode obavljanja poslovne djelatnosti može biti ograničeno, posebno u kontekstu zajedničke organizacije tržišta, pod uvjetom da ta ograničenja uistinu odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Zajednica želi postići i da ne predstavljaju neproporcionalno i nedopušteno uplitanje kojim se narušava sama bit zajamčenih prava (presude od 11. srpnja 1989., Schröder/Hauptzollamt Gronau, predmet 265/87, Zb., str. 2237., t. 15., od 13. srpnja 1989., Wachauf, predmet 5/88, Zb., str. 2609., t. 18. i gore navedena presuda Kühn, t. 16.).
- 79 Pravo na vlasništvo trgovaca bananama iz trećih zemalja nije dovedeno u pitanje uvođenjem kvote Zajednice i pravilima za njezinu raspodjelu. Naime, nijedan gospodarski subjekt ne može zahtijevati ostvarivanje prava vlasništva nad udjelom na tržištu koji je imao prije uspostavljanja zajedničke organizacije tržišta, budući da je takav

udio na tržištu samo trenutalni gospodarski položaj koji je izložen riziku promjene okolnosti.

- 80 Također, nijedan gospodarski subjekt ne može zahtijevati ostvarivanje stečenih prava ili legitimnih očekivanja da će se održati postojeća situacija, koja se može promijeniti odlukama institucija Zajednice donesenim u okvirima njihovog diskrecijskog prava (presuda od 28. listopada 1982., Faust/Komisija, predmet 52/81, Zb., str. 3745., t. 27.), posebno ako je postojeća situacija u suprotnosti s pravilima zajedničkog tržišta.
- 81 U pogledu navodnog kršenja slobode obavljanja poslovne djelatnosti, potrebno je istaknuti da se uvođenjem carinske kvote i mehanizma za njezinu raspodjelu uistinu promijenio konkurentni položaj posebno gospodarskih subjekata na njemačkom tržištu, koji su ranije bili jedini koji su mogli uvoziti banane iz trećih zemalja bez ikakvog carinskog ograničenja unutar kvote koja se na godišnjoj razini prilagođavala potrebama tržišta. Potrebno je još ispitati odgovaraju li ograničenja uvedena Uredbom ciljevima koji su u općem interesu Zajednice i narušavaju li samu bit tog prava.
- 82 Ograničenje prava uvoza banana iz trećih zemalja uvedeno gospodarskim subjektima na njemačkom tržištu svojstveno je uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta čija je namjena osiguravanje zaštite ciljeva iz članka 39. Ugovora i ispunjavanje međunarodnih obveza Zajednice na temelju Konvencije iz Loméa. Naime, ukidanjem nacionalnih sustava koji su se međusobno razlikovali, posebno iznimnih rješenja koja su još uvijek koristili gospodarski subjekti na njemačkom tržištu i zaštitnih režima koje su koristili oni koji su trgovali bananama Zajednice i tradicionalnim bananama iz AKP-a, nastala je potreba za ograničavanjem opsega uvoza banana iz trećih zemalja u Zajednicu. Radilo se o tome da se u stvari, zajednička organizacija tržišta morala provesti, a da se pri tom banane iz Zajednice i iz država AKP-a, zbog nestanka zaštitnih barijera kojima su bile zaštićene od konkurencije banana iz trećih zemalja, ne istisnu iz cjelokupnog zajedničkog tržišta.
- 83 Zbog različitih situacija u kojima su se nalazili trgovci bananama u različitim državama članicama, s obzirom na cilj objedinjavanja različitih nacionalnih tržišta, bilo je potrebno uspostaviti mehanizam za raspodjelu carinske kvote između različitih kategorija dotičnih trgovaca. Taj je mehanizam namijenjen za poticanje gospodarskih subjekata koji trguju bananama iz Zajednice i tradicionalnim bananama AKP-a da se opskrbljuju bananama iz trećih zemalja, kao i za poticanje uvoznika banana iz trećih zemalja da distribuiraju banane iz Zajednice i iz AKP-a. On bi također trebao dugoročno omogućiti gospodarskim subjektima koji su tradicionalno prodavali banane iz trećih zemalja da na razini cjelokupne kvote Zajednice sudjeluju u dvije uvedene podkvote.
- 84 U pogledu kritike tužitelja da je primjena Uredbe dovela do trgovanja uvoznim dozvolama između trgovaca koji prodaju banane Zajednice i tradicionalne banane AKP-a, s jedne strane, i tradicionalnih uvoznika banana iz trećih zemalja, s druge strane, na štetu ovih posljednjih, treba napomenuti da se člankom 20. Uredbe prihvaća načelo prenosivosti dozvola. Praktična posljedica tog načela je da nositelj dozvole može, umjesto da sam uvozi i prodaje banane iz trećih zemalja, prenijeti svoja uvozna prava na drugi gospodarski subjekt koji želi uvoziti.
- 85 Načelo prenosivosti uređeno Uredbom Komisije (EEZ) br. 1442/93 od 10. lipnja 1993. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu režima za uvoz banana u Zajednicu (SL 1993.,

L 142, str. 6.), koja je donesena nakon što je podnesena ova tužba, nije svojstveno samo zajedničkoj organizaciji tržišta banana, nego postoji i u drugim sektorima poljoprivredne politike, posebno u pogledu trgovinskih odnosa s državama nečlanicama.

- 86 Osim toga, prijenos uvoznih dozvola je mogućnost koju na temelju Uredbe mogu koristiti različite kategorije gospodarskih subjekata u skladu sa svojim poslovnim interesima. Financijska prednost koju takav prijenos u nekim slučajevima može pružiti trgovcima bananama iz Zajednice i tradicionalnim bananama iz AKP-a nužna je posljedica načela prenosivosti dozvola te se mora ocijeniti u općenitijem okviru svih mjera koje je donijelo Vijeće kako bi se osigurala prodaja proizvoda iz Zajednice i tradicionalnih proizvoda iz AKP-a. U tom se kontekstu mora smatrati sredstvom kojim se želi doprinijeti konkurentnosti gospodarskih subjekata koji prodaju banane iz Zajednice i iz država AKP-a te olakšati integracija tržišta država članica.
- 87 Stoga, ograničenje slobode obavljanja poslovne djelatnosti koje je Uredbom uvedeno za tradicionalne trgovce bananama iz trećih zemalja odgovara ciljevima koji su u općem interesu Zajednice i ne narušava samu bit tog prava.
- 88 Tužitelj također navodi da trgovinski dogovori s trećim zemljama krše načelo proporcionalnosti, jer su se ciljevi, odnosno da se podupru proizvođači iz država AKP-a i da se zajamči dohodak proizvođačima iz Zajednice, mogli postići mjerama koje bi imale manji utjecaj na tržišno natjecanje i na interese određenih kategorija gospodarskih subjekata.
- 89 U tom smislu valja istaknuti da u području zajedničke poljoprivredne politike zakonodavac Zajednice ima široko diskrecijsko pravo, koje odgovara političkim odgovornostima koje mu daju članci 40. i 43. Ugovora.
- 90 Sud je, naime, presudio da zakonitost mjere donesene u tom području može biti narušena samo ako je mjera očito neprimjerena s obzirom na ciljeve koje nadležna institucija želi postići. Točnije, kada je zakonodavac Zajednice pozvan ocijeniti buduće učinke propisa koji treba donijeti, iako se ti učinci ne mogu predvidjeti sa sigurnošću, njegova ocjena može biti osporavana samo ako je razvidno da je očito pogrešna s obzirom na elemente kojima je raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ (gore navedena presuda Wuidart, t. 14. i presuda od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., predmet C-331/88, Zb., str. I-4023., t. 14.).
- 91 Nadzor Suda potrebno je ograničiti osobito kada Vijeće pri uspostavi zajedničke organizacije tržišta treba pomiriti različite interese i stoga donijeti odluke u okviru političkih izbora za koje je on sam odgovoran.
- 92 U ovom je predmetu iz usmenih očitovanja iznesenih Sudu postalo očito da je Vijeće moralo uskladiti osobito sukobljene interese nekih država članica koje proizvode banane i koje su se brinule da svojem poljoprivrednom stanovništvu koje živi u gospodarski manje povoljnim područjima osiguraju mogućnost prodaje proizvoda, što je za njih od životne važnosti, izbjegavajući tako socijalne probleme, i drugih država članica koje ne proizvode banane i koje su se prvenstveno brinule da osiguraju opskrbu svojih potrošača bananama po najpovoljnijim cijenama i da imaju neograničeni pristup proizvodnji trećih zemalja.

- 93 Savezna Republika Njemačka tvrdi da bi manje opterećujuće mjere, to jest opsežniji sustav potpora proizvođačima Zajednice i država AKP-a zajedno sa sustavom pristojbi na uvoz banana iz trećih zemalja koji bi služio za financiranje tog sustava potpora, omogućio postizanje cilja kojem se teži.
- 94 Iako su drugi načini postizanja željenog rezultata uistinu uvjerljivi, Sud ne može svojim mišljenjem zamijeniti mišljenje Vijeća u pogledu primjerenosti ili neprimjerenosti mjera koje je donio zakonodavac Zajednice ako nije dokazana očita neprimjerenost tih mjera za postizanje cilja kojem se teži.
- 95 Tužitelj nije dokazao da je Vijeće donijelo mjere koje su bile očito neprimjerene ili da je njegova ocjena informacija koje su mu bile na raspolaganju u vrijeme donošenja Uredbe bila očito pogrešna.
- 96 Osim toga, sustav trgovine s trećim zemljama, posebno uvođenje carinske kvote i mehanizma za njezinu raspodjelu, samo je jedan od instrumenata predviđenih Uredbom, uz uvođenje zajedničkih standarda kvalitete i zajedničkih tržišnih standarda prodaje te pravila o pomoći, kako bi se posebno osigurala prodaja proizvodnje Zajednice.
- 97 A nije jasno ni da su alternativne mjere koje je predložio tužitelj primjerene za postizanje cilja, a cilje je integracija tržišta, što je osnova za svaku zajedničku organizaciju tržišta.
- 98 Iz toga slijedi da prigovore u pogledu povrede prava na vlasništvo, nepoštovanja stečenih prava, kršenja slobode obavljanja poslovne djelatnosti te nepoštovanja načela proporcionalnosti, također treba odbiti kao neosnovane.
- 99 Zbog svih tih razloga, mora se odbiti tužbeni razlog koji se temelji na kršenju materijalnih pravila prava Zajednice.

#### **Povreda članka 168. Konvencije iz Loméa**

- 100 Savezna Republika Njemačka tvrdi da se člankom 168. stavkom 1. Konvencije iz Loméa uvoz iz država AKP-a izuzima od svih carina, te da Vijeće ne može na temelju članka 168. stavka 2. točke (a) primjenjivati različit postupak za tradicionalni i netradicionalni uvoz banana iz AKP-a.
- 101 Dovoljno je napomenuti da u pogledu uvođenja carinske kvote uvoz banana iz država AKP-a ulazi u područje primjene članka 168. stavka 2. točke (a) podtočke (ii.) Konvencije iz Loméa, koja je navedena u gornjoj točki 10. U skladu s Protokolom 5., Zajednica mora dopustiti bescarinski pristup samo onim količinama banana koje su bile uistinu uvezene po „nultoj carinskoj stopi” u najboljoj godini prije 1991. iz svake države AKP-a koja je tradicionalni dobavljač. Osim toga, Prilozi LXXIV. i LXXV. koji se odnose na Protokol potvrđuju da je jedina obveza Zajednice održavanje prednosti, u pogledu pristupa bananama iz AKP-a tržištu Zajednice, koje su države AKP-a imale prije Konvencije iz Loméa.
- 102 U tim se okolnostima tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 168. Konvencije iz Loméa mora odbiti.

#### **Kršenje pravila GATT-a**



- 103 Savezna Republika Njemačka tvrdi da je poštovanje pravila GATT-a uvjet zakonitosti akata Zajednice, bez obzira na bilo kakvo pitanje u vezi s izravnim učinkom GATT-a, te da se Uredbom krše neke osnovne odredbe GATT-a.
- 104 Vijeće, koje podupire posebno Komisija, tvrdi da GATT, s obzirom na njegovu posebnu prirodu, ne može biti osnova za osporavanje zakonitosti akta Zajednice, osim u posebnom slučaju kada su odredbe Zajednice donesene za provedbu obveza preuzetih u okviru GATT-a.
- 105 Pri odlučivanju može li se tužitelj pozvati na određene odredbe GATT-a kako bi osporio zakonitost Uredbe, valja napomenuti da je Sud utvrdio da su odredbe GATT-a za Zajednicu obvezujuće. Međutim, Sud je također zaključio da se pri ocjeni opsega GATT-a u pravnom sustavu Zajednice moraju uzeti u obzir duh, opći sustav i uvjeti GATT-a.
- 106 Ustaljena je sudska praksa da je za GATT, koji se, kako je navedeno u njegovoj preambuli, temelji na načelu pregovora koji se vode u smislu „uzajamnih i međusobno korisnih rješenja”, karakteristična velika fleksibilnost njegovih odredaba, posebno onih koje se tiču mogućnosti odstupanja, mjera koje se poduzimaju pri suočavanju s izuzetnim poteškoćama i rješavanja sporova između ugovornih strana.
- 107 Sud je utvrdio da, za rješavanje sporova, te mjere uključuju, ovisno o slučaju, pisane preporuke ili prijedloge koje treba „razmatrati s razumijevanjem”, istraživanja nakon kojih mogu slijediti preporuke, savjetovanja između ugovornih strana ili odluke ugovornih strana, uključujući odluku o ovlašćivanju određenih ugovornih strana da prema bilo kojim drugim ugovornim stranama suspendiraju primjenu bilo kojih obveza ili koncesija na temelju GATT-a i, konačno, u slučaju takve suspenzije, mogućnost dotične ugovorne strane da se povuče iz tog sporazuma.
- 108 Sud je istaknuo da se, kada zbog obveze preuzete na temelju GATT-a ili koncesije povezane s povlasticom za neke proizvođače nastane ozbiljna šteta ili im prijeti takva šteta, članak XIX. daje takvoj ugovornoj strani ovlast da jednostrano suspendira takvu obvezu i da koncesiju povuče ili modificira, bilo nakon zajedničkog savjetovanja s ugovornim stranama u kojem se između dotičnih ugovornih strana nije postigao dogovor, ili ako je slučaj hitan i ako se radi o privremenoj mjeri, bez prethodnog savjetovanja (vidjeti presude od 12. prosinca 1972., *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit*, spojeni predmeti 21 do 24/72, Zb., str. 1219., t. 21., 25. i 26.; od 24. listopada 1973., *Schlueter/Hauptzollamt Loerrach*, predmet 9/73, Zb., str. 1135., t. 29.; od 16. ožujka 1983., *SIOT/Ministero delle Finanze*, predmet 266/81, Zb., str. 731., t. 28.; i *Amministrazione delle Finanze dello Stato/SPI i SAMI*, spojeni predmeti 267 do 269/91, Zb., str. 801., t. 23.).
- 109 Ona obilježja GATT-a na temelju kojih je Sud zaključio da se pojedinac unutar Zajednice ne može pozvati na njega pred sudom kako bi osporio zakonitost akta Zajednice, također sprečavaju Sud da uzme u razmatranje odredbe GATT-a pri ocjeni zakonitosti uredbe u okviru tužbe koju je podnijela država članica na temelju prvog stavka članka 173. Ugovora.
- 110 Naime, gore spomenuta razna posebna obilježja pokazuju da pravila GATT-a nisu bezuvjetna te da se obveza njihovog priznavanja kao pravila međunarodnog prava koja se

izravno primjenjuju na domaće pravne sustave ugovornih strana ne može temeljiti na duhu, općem sustavu ili uvjetima GATT-a.

- 111 Zbog nepostojanja takve obveze koja bi proizlazila iz samog GATT-a, Sud može provjeriti zakonitost predmetnog akta Zajednice s obzirom na pravila GATT-a samo ako je Zajednica namjeravala provesti određenu obvezu preuzetu u okviru GATT-a, ili ako akt Zajednice izričito upućuje na određene odredbe GATT-a (vidjeti presude od 22. lipnja 1989., Fediol/Komisija, predmet 70/87, Zb., str. 1781. i od 7. svibnja 1991., Nakajima/Vijeće, Zb., str. I-2069.).
- 112 Prema tome, Savezna Republika Njemačka se ne može pozvati na odredbe GATT-a za osporavanje zakonitosti određenih odredaba Uredbe.

### **Povreda Protokola o bananama**

- 113 Savezna Republika Njemačka tvrdi da je Protokol o bananama sastavni dio Ugovora i da je svaka izmjena tog protokola trebala biti provedena u skladu s uvjetima iz članka 236. Ugovora. Odstupanje od pravila jednoglasnosti iz stavka 4. Protokola odnosi se samo na mogućnost izmjene godišnje kvote i ne dopušta ukidanje Protokola kao takvog.
- 114 Valja priznati da je Protokol o bananama uistinu sastavni dio Ugovora, budući da je priložen Provedbenoj konvenciji o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Zajednici, iako je ta konvencija prestala važiti 31. prosinca 1962.
- 115 Međutim, Protokol o bananama bio je donesen kao privremena mjera dok se ne standardiziraju uvjeti za uvoz banana na zajedničko tržište. Njegova privremenost je jasno pokazana upućivanjem na daljnje faze uspostave zajedničkog tržišta, od kojih svaka faza rezultira smanjenjem kvote u usporedbi s uvozom u osnovnoj godini 1956.
- 116 Kao dio tog sustava, trećim podstavkom stavka 4. Protokola o bananama predviđa se da na prijedlog Komisije Vijeće može kvalificiranom većinom ukinuti ili izmijeniti tu kvotu, bez rezervi u pogledu vremenskog opsega odluke o ukidanju.
- 117 Osim toga, prihvaćanje stajališta tužitelja praktički bi onemogućilo uspostavljanje zajedničke organizacije tržišta u sektoru banana u uvjetima navedenim u članku 43. stavku 2. Ugovora. Protokol o bananama ne može imati učinak odstupanja od osnovne odredbe Ugovora.
- 118 Slijedom navedenog, tužbeni razlog koji se temelji na kršenju Protokola o bananama mora se odbiti.
- 119 Kako se ne može prihvatiti nijedan tužbeni razlog za poništenje, tužbu Savezne Republike Njemačke valja u cijelosti odbiti.

### **Troškovi**

- 120 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Savezna Republika Njemačka nije uspjela u postupku, treba joj naložiti plaćanje troškova, uključujući troškove

postupka privremene pravne zaštite. U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, države članice i Komisija koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Tužitelju se nalaže snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite;**
- 3. Intervenijentima se nalaže snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 5. listopada 1994.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački