

PRESUDA SUDA

30. listopada 1975.

U predmetu C-23/75

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputila Pretura u Abbiategrosso (Okružni sud, Italija) u sporu koji se vodi pred tim sudom između

**REY SODE,**

**TALIJANSKE UDRUGE KONDITORSKE INDUSTRIJE,**

**TALIJANSKE UDRUGE PROIZVOĐAČA GAZIRANIH PIĆA,**

**TALIJANSKE UDRUGE INDUSTRIJA PREHRAMBENIH PROIZVODA,**

i

**CASSA CONGUAGLIO ZUCCHERO,**

o valjanosti i tumačenju članka 6. Uredbe br. 834/74/EEZ od 5. travnja 1974. o donošenju potrebnih mjera radi izbjegavanja poremećaja na tržištu šećera uzrokovanih povećanjem cijena u tom sektoru za tržišnu godinu za šećer 1974. - 1975. (SL 1974., L 99, str. 15.).

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, R. Monaco i H. Kutscher, predsjednici vijeća, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, Mackenzie Stuart i A. O'Keefe, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Mayras,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Rješenjem od 30. siječnja 1975. koje je Sud zaprimio 19. veljače 1975. Pretura u Abbiategrosso (Okružni sud) je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputila zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti i tumačenju članka 6. Uredbe Komisije br. 834/74 (SL 1974., L 99, str. 15.) kako je izmijenjena i dopunjena uredbama Komisije br. 1495/74 (SL L 158, str. 20.) i br. 2106/74 (SL 1974., L 218, str. 53.).
  - 2 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da odgovor na upućena pitanja nacionalnom sudu treba omogućiti da ocijeni je li u skladu s pravom Zajednice naplata pristojbe koju Cassa Conguaglio Zuccheri (Državni fond za poravnanje u sektoru šećera) naplaćuje na zalihe šećera koje su na prijelazu u tržišnu godinu šećera 1974. - 1975. uskladištene kod talijanskih korisničkih industrija.
  - 3 Budući da je pristojba na zalihe šećera uvedena talijanskom zakonodavnom uredbom, pozivajući se na prethodno navedene uredbe Komisije, nacionalni sud svojim prvim pitanjem pita treba li se članak 6. Uredbe br. 834/74 tumačiti tako da on Italiji ne dopušta uvođenje novčanih davanja na teret korisnika šećera, a u korist proizvođača šećerne repe.
  - 4 Svojim drugim pitanjem nacionalni sud pita Sud je li taj propis nezakonito donesen utoliko što davanje kao što je ono koje je odobreno tim propisom mora izričito odobriti Vijeće ministara.
  - 5 Budući da su ova dva pitanja usko povezana na njih valja dati zajednički odgovor.
- Prva dva pitanja
- 6 Komisija je članak 6. Uredbe br. 834/74 donijela na temelju članka 37. stavka 2. Uredbe Vijeća br. 1009/67, koja predstavlja osnovnu uredbu u sektoru šećera.
  - 7 Tužitelj u glavnom postupku smatra, kao prvo, da članak 37. stavak 2. Komisiji ne dodjeljuje ovlast da državu članicu može obvezati da na zalihe šećera uskladištene u toj državi uvede novčano davanje.
  - 8 Kao drugo, čak i da je Komisija bila za to ovlaštena, mogla je nametnuti takvu obvezu samo radi kompenziranja promjene razine cijena u Zajednici, izraženih u obračunskim jedinicama, a ne promjena tih cijena u nacionalnoj valuti nakon devalvacije te valute.
  - 9 S obzirom na to da članak 155. Ugovora o EEZ-u ima za cilj očuvanje ravnoteže između ovlasti Vijeća i Komisije, nadležnosti koje Komisiji dodjeljuje članak 37. stavak 2. trebaju se usko tumačiti.
  - 10 Članak 155. Ugovora o EEZ-u određuje da „Komisija [...] izvršava ovlasti koje joj je Vijeće dodijelilo radi provedbe pravila koje ono utvrdi”, pa iz konteksta Ugovora u koji se ta provedba mora postaviti te iz zahtjeva iz prakse proizlazi da se pojam provedbe treba široko tumačiti.

- 11 Budući da samo Komisija može stalno i pažljivo pratiti razvoj poljoprivrednih tržišta i hitno djelovati ako to nalaže situacija, u području zajedničke poljoprivredne politike Vijeće može Komisiji dodijeliti široke diskrecijske ovlasti i slobodu djelovanja.
- 12 Uostalom, navedena odredba iz članka 155. Ugovora o EEZ-u Vijeću omogućava da utvrdi eventualne uvjete uz koje Komisija izvršava ovlasti koje su joj dodijeljene.
- 13 Ovlasti koje su Komisiji dodijeljene člankom 37. stavkom 2. osnovne uredbe moraju biti donesene prema postupku „upravljačkog odbora”, mehanizma koji dopušta Vijeću da Komisiji dodijeli uvelike proširene provedbene ovlasti, zadržavajući, prema potrebi, pravo na vlastitu intervenciju.
- 14 Kada je Vijeće Komisiji tako dodijelilo široku nadležnost, granice te nadležnosti moraju se ocijeniti s obzirom na bitne opće ciljeve organizacije tržišta, a u manjoj mjeri s obzirom na doslovno značenje ovlasti.
- 15 S obzirom na ta načela kao prvo valja ispitati je li članak 37. stavak 2. Uredbe br. 1009/67 pružio valjanu pravnu osnovu za dotične odredbe koje je donijela Komisija.
- 16 U članku 37. stavku 1. predviđa se:  
„[...] za količine šećera na zalihama na dan 1. srpnja 1968., Vijeće [...] donosi propise o utvrđivanju mjera potrebnih za kompenziranje razlike između nacionalnih cijena šećera i cijena važećih od 1. srpnja 1968.” (dan kada se počinje primjenjivati zajednički sustav cijena uspostavljen tom uredbom). [neslužbeni prijevod]
- 17 U drugom stavku propisuje se:  
„[...] Prema postupku predviđenom u članku 40. mogu se donijeti potrebne odredbe kako bi se izbjegli poremećaji na tržištu šećera na prijelazu iz jedne tržišne godine šećera u drugu ” [neslužbeni prijevod] (tj. prema tzv. postupku upravljačkog odbora).
- 18 Sličnost ovlasti dodijeljenih Vijeću na prijelazu u prvu tržišnu godinu šećera i onih dodijeljenih Komisiji za kasnije tržišne godine Vijeće je objasnilo u uvodnoj izjavi 15. ove uredbe.
- 19 U njoj je objašnjeno:  
„ – da se prijelaz na sustav uspostavljen ovom uredbom mora izvršiti uz najbolje uvjete;  
– u tom bi cilju mogle biti potrebne određene prijelazne mjere;  
– ista se potreba može javiti pri svakom prijelazu iz jedne tržišne godine šećera u drugu;

– stoga bi trebalo predvidjeti mogućnost donošenja prikladnih mjera”.

- 20 Stoga je na temelju članka 37. stavka 2. Komisiji dopušteno da donese, kao što je to učinilo Vijeće u svojoj Uredbi br. 769/68 (koja donosi mjere potrebne za kompenziranje razlike između cijena u Zajednici od 1. srpnja 1968. (SL 1968., L 143, str. 14.), mjeru ujednačivanja radi izbjegavanja poremećaja na tržištu nakon promjene razine cijena na prijelazu iz jedne tržišne godine šećera u drugu.
- 21 U ovom je slučaju Vijeće odlučilo da bi primjena stope konverzije talijanske lire u odnosu na obračunsku jedinicu na tržištu šećera bila povezana s početkom tržišne godine šećera 1974. - 1975., ostavljajući tako Komisiji obvezu da to uzme u obzir i da donese odredbe koje su eventualno potrebne radi sprječavanja poremećaja na talijanskom tržištu.
- 22 Ostvarenje cilja koji se želi postići člankom 37. stavkom 2. koji se sastoji u tome da se Komisiji omogući da izbjegne poremećaje do kojih bi došlo zbog znatne promjene cijena šećera na tržištima, u ovom slučaju na talijanskom tržištu, bilo bi dovedeno u pitanje da Komisija nije morala uzeti u obzir i promjenu cijena izraženih u nacionalnoj valuti.
- 23 Znatno povećanje cijena u Zajednici izraženih u nacionalnoj valuti moglo je potaknuti pretjerano gomilanje uskladištenih zaliha.
- 24 Odredba koja posjednike količina koje prekoračuju određene limite obvezuje na plaćanje davanja na te zalihe sama po sebi je bila mjera koja može odvratiti od prekomjernog gomilanja uskladištenih zaliha i poduprijeti redovno snabdijevanje potrošača, uz uvjet da je ta mjera pravovremeno objavljena te da je precizno i obvezujuće formulirana.
- 25 Međutim članak 37. stavak 2. koji Komisiji, u skladu s postupkom savjetovanja upravljačkog odbora, dopušta donošenje mjera izravno primjenjivih u državi članici, ne može se tumačiti tako da Komisiji dopušta da državi članici povjeri zadaću da pod izlikom da donosi provedbene mjere ustvari donosi bitna materijalna pravila koja bi bila pod eventualnim nadzorom Vijeća.
- 26 U sustavu uspostavljenom člankom 37. stavkom 2. osnovne uredbe stoga je na Komisiji, kada nakon savjetovanja s upravljačkim odborom, odluči obvezati određene posjednike šećera u državi članici na plaćanje pristojbe na zalihe, da ona sama jasno utvrdi bitna materijalna pravila.
- 27 Budući da najava plaćanja pristojbe radi sprječavanja prekomjernog skladištenja proizvoda u velikoj mjeri ovisi o stopi pristojbe, u propisu je osim gospodarskih subjekata koji podliježu obvezi plaćanja pristojbe trebalo navesti i osnove izračuna pristojbe.

- 28 Komisija je, ispunjavajući obvezu koju ima na temelju članka 37. stavka 2., trebala utvrditi osnovu izračuna pristojbe i kategorije gospodarskih subjekata koji podliježu obvezi plaćanja pristojbe te tu odluku uputiti upravljačkom odboru radi dobivanja njegovoga mišljenja.
- 29 Komisija je, na temelju članka 37. stavka 2., nakon dobivanja pozitivnog mišljenja upravljačkog odbora, bila ovlaštena donijeti propis koji za posjednike zaliha šećera u državi članici predviđa novčanu naknadu nakon promjene zajedničkih cijena i tih cijena izraženih u nacionalnoj valuti pri prijelazu u novu tržišnu godinu šećera, ako taj propis utvrđuje bitna materijalna pravila.
- 30 Potom valja ispitati je li u ovom slučaju Komisija valjano iskoristila ovu nadležnost.
- 31 Članak 6. Uredbe br. 834/74 propisuje:
- „1. Italija donosi nacionalne mjere kako bi izbjegla poremećaje na tržištu uzrokovane povećanjem, u talijanskim lirama, cijene šećera na dan 1. srpnja 1974. Te se mjere konkretno sastoje od plaćanja proizvođačima šećerne repe viška vrijednosti na zalihama.
2. O donesenim mjerama i o mjerama koje će se donijeti Komisija se izvještava do 5. lipnja 1974.” [neslužbeni prijevod]
- 32 Iako prvi stavak ovog članka Italiju obvezuje na plaćanje proizvođačima šećerne repe, on ne definira značenje pojmova „višak vrijednosti” i „zalihe”.
- 33 Stoga valja ispitati mogu li kontekst i prijašnji propisi Zajednice tom propisu dati precizan sadržaj.
- 34 U Uredbi (EEZ) Vijeća br. 750/68 od 18. lipnja 1968. o utvrđivanju općih pravila o prebijanju troškova skladištenja objašnjeno je da se šećer skladišti uglavnom kod proizvođača šećera, ali u određenim državama članicama i kod drugih gospodarskih subjekata.
- 35 U Uredbi (EEZ) Vijeća br. 748/68 od 18. lipnja 1968. o općim pravilima o prijenosu jednoga dijela proizvodnje u sljedeću tržišnu godinu šećera (SL L 137, str. 1.) u obrazloženju je objašnjeno da proizvođač koji prenosi šećer „može postići, tijekom tržišne godine šećera koja slijedi nakon godine proizvodnje, cijenu koja je jednaka interventnoj cijeni koja vrijedi za tu tržišnu godinu i da na temelju članka 37. stavka 2. Uredbe br. 1009/67 u slučaju promjene cijena [...] mogu se donijeti mjere kako bi se nadoknadila razlika u cijeni za šećer na zalihama na dan 1. srpnja”.
- 36 Iz toga proizlazi da se pojam zaliha u sustavu šećera uglavnom odnosi na zalihe koje skladište proizvođači.

- 37 Zalihe koje skladište korisničke industrije te zalihe drugih potrošača općenito ne potpadaju pod zajedničku organizaciju tržišta utoliko što, kada šećer dođe u tu fazu, proizvodni i prodajni ciklus je završen.
- 38 Općenito, iako industrijski korisnik šećera ne skladišti u smislu poljoprivrednih uredaba nego skladišti samo one količine koje su zbog prirode i ritma njegovih aktivnosti nužne za normalnu proizvodnju, on u određenim okolnostima može biti potaknut skladištiti robu u špekulativne svrhe i tako poremetiti tržište.
- 39 Tako je Uredba Vijeća br. 769/68, iako je količine šećera koje su tim industrijama nužne za normalnu aktivnost tijekom četiri tjedna izuzela od plaćanja njome uvedene pristojbe, tim industrijama ipak uvela pristojbu na ostatak njihovih zaliha.
- 40 Kako bi spriječila poremećaje na unutarnjem tržištu Francuske, Uredba Komisije br. 1344/71 predviđjela je naplatu pristojbe na zalihe utvrđene 1. srpnja 1971., međutim izuzela je zalihe koje se smatraju radnim zalihama korisnika do maksimalne količine od 20 000 tona.
- 41 Iako se zadnja uvodna izjava Uredbe br. 834/74 time što objašnjava da mjere koje Italija mora donijeti trebaju „otkloniti svaki poticaj na prekomjerno skladištenje”, može shvaćati tako da su radne zalihe ili uobičajene zalihe korisnika izuzete, potrebno je da se taj pojam precizira kao što je to bilo u prethodnim propisima Zajednice.
- 42 Komisija je istaknula da se članak 6. Uredbe br. 834/74 time što nije napravio razliku, trebao primijeniti na sve zalihe šećera, uključujući i radne zalihe korisnika.
- 43 Ovu tezu potvrđuje Uredba Komisije br. 1495/74 koja propisuje obvezu prijavljivanja za „sve one koji u Italiji 1. srpnja 1974. u 00:00 sati *po bilo kojoj osnovi* posjeduju šećer [...]”. [neslužbeni prijevod].
- 44 Obveza prijavljivanja takve vrste spojiva je s izuzećem radnih zaliha, kao što je to bilo u prethodnim propisima Zajednice.
- 45 Članak 6. Uredbe br. 834/74 ni sâm po sebi, ni u vezi s Uredbom br. 1495/74 ni s obzirom na prethodne propise Zajednice ne može se tumačiti tako da definira kategorije gospodarskih subjekata koji podliježu obvezi plaćanja pristojbe.
- 46 Iz toga valja zaključiti da je Komisija, time što je definirala svrhu mjera koje su talijanska tijela morala donijeti, morala utvrditi, za svaku kategoriju gospodarskih subjekata i s obzirom na veličinu poduzetnika, što se smatra „prekomjernim skladištenjem”.
- 47 Osim toga, budući da je pojam „viška vrijednosti” novost u poljoprivrednim propisima, kako je to Komisija objasnila tijekom postupka, način izračuna tog viška vrijednosti zahtijeva precizna pravila.

48 Usto, time što u spornom propisu nije precizirala osnove izračuna pristojbe i zato što je Italiji prepustila odabir tih osnova, Komisija je sa sebe skinula odgovornost za donošenje bitnih materijalnih pravila i za njihovo upućivanje, u postupku upravljačkog odbora, Vijeću radi njegove eventualne ocjene.

49 Stoga na prva dva pitanja nacionalnog suda valja odgovoriti da je članak 6. Uredbe br. 834/74 nevaljan.

Deveto pitanje

50 Devetim se pitanjem pita utvrđuje li pravni poredak Zajednice načela koja omogućavaju da se kvalificira nezakonitim, utoliko što se protivi pravu Zajednice, zakonodavni akt države članice kada je on donesen radi provedbe nevaljanih akata koje donose institucije Zajednice.

51 U prvom je redu na nacionalnim tijelima da u svojem pravnom sustavu predvide posljedice takve nevaljanosti proglašene na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u.

Ostala pitanja

52 Ostala pitanja nacionalnog suda odnose se na valjanost odredbe članka 6. Uredbe br. 834/74 u drugim pogledima tako da zbog odgovora na prva dva pitanja postaju bespredmetna.

**Troškovi**

53 Troškovi Komisije Europskih zajednica i Talijanske Republike, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se.

54 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,

o pitanjima koje mu je rješenjem od 30. siječnja 1975. uputila Pretura u Abbiategrosso (Okružni sud), odlučuje:

**Članak 6. Uredbe Komisije br. 834/74 je nevaljan.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 30. listopada 1975.

[Potpisi]

RADNI PRJJEVOD