

PRESUDA SUDA

15. prosinca 1976.(\*)

„Veterinarsko-zdravstvene kontrole”

U predmetu 35/76,

povodom zahtjeva koji je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputio Pretore di Susa (Italija) u postupku između

**Simmenthal S.p.A. iz Monze**

i

**talijskog Ministarstva financija,**

radi prethodne odluke o tumačenju članka 9. i sljedećih, članka 30. i sljedećih, članka 95. Ugovora o EEZ-u te članka 12. Uredbe Vijeća br. 14/64/EEZ i članka 22. Uredbe Vijeća br. 805/68/EEZ,

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, A. M. Donner i P. Pescatore, predsjednici vijeća, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O’Keeffe, G. Bosco i A. Touffait, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Reischl,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Rješenjem od 6. travnja 1976., koje je tajništvo Suda zaprimilo 22. travnja 1976., Pretore di Susa (Italija) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u nekoliko pitanja o tumačenju članaka 9. do 17., 30. do 36. te članka 95. Ugovora o EEZ-u, članka 12. Uredbe Vijeća br. 14/64/EEZ od 5. veljače 1964. o postupnoj uspostavi zajedničke organizacije tržišta govedine i teletine (SL 34 od 27.2.1964., str. 562.) i članka 22. Uredbe Vijeća br. 805/68/EEZ od 27. lipnja 1968. o zajedničkoj organizaciji tržišta govedine i teletine (SL L 148 od 28.6.1968., str. 24.) kao i odredbi Direktive Vijeća br. 64/432/EEZ (SL 121 od 29.7.1964., str. 1977.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 3.) i Direktive Vijeća br. 64/433/EEZ (SL 121 od

29.7.1964., str. 2012.), obiju od 26. lipnja 1964., o zdravstvenim problemima životinja, od kojih se prva odnosi na trgovinu govedima i svinjama unutar Zajednice, a druga na trgovinu svježim mesom unutar Zajednice.

- 2 Ta su pitanja bila postavljena u postupku koji je tužitelj u glavnom postupku pokrenuo protiv talijanskog upravnog tijela radi povrata pristojbi zaračunanih za inspekcijski pregled pošiljke govedine i teletine namijenjene prehrani ljudi i uvezene 26. srpnja 1973. iz Francuske u Italiju, koji je bio obavljen na temelju nacionalnog zakonodavstva.
- 3 Tužitelj u glavnom postupku je stajališta da su pristojbe bile zaračunane protupravno s jedne strane zato što organizacija obveznih i sustavnih veterinarsko-zdravstvenih kontrola – koje su predmet ovog postupka – od provedbe direktiva od 26. lipnja 1964. o veterinarsko-zdravstvenim kontrolama jest mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja koja su zabranjena Ugovorom, što je razlog zašto je zaračunavanje pristojbi u ovom slučaju protupravno, i s druge strane zato što je u svakom slučaju zaračunavanje pristojbi za takve inspekcijske preglede povreda članaka 9. i 13. Ugovora, kojima se zabranjuje zaračunavanje davanja s istovrsnim učinkom kao uvozne carine.
- 4 Budući da se tim direktivama standardiziraju nacionalne odredbe koje se odnose na veterinarske i zdravstvene preglede određenog mesa te goveda i svinja i određuju mjere kojima se osigurava obavljanje tog nadzora u državi članici izvoznici, sustavni pregledi navedenih proizvoda na granicama postali su suvišni i posljedično, s obzirom na članak 36. Ugovora, neopravdani.
- 5 Vlada Talijanske Republike osporava da su, što se tiče proizvoda navedenih u direktivama, njezine veterinarsko-zdravstvene kontrole bile sustavne te podastire dokumente kojima dokazuje da to nije slučaj.
- 6 Slijedom toga izrazila je dvojbe glede relevantnosti upućenih pitanja.
- 7 Članak 177. Ugovora o EEZ-u temelji se na jasnoj podjeli nadležnosti između nacionalnih sudova s jedne strane, i Suda s druge strane, te Sudu ne daje nadležnost utvrđivanja činjenica ili kritiziranja razloga za upućivanje prethodnog pitanja.
- 8 Sud ima pravo izjasniti se o tumačenju Ugovora i akata institucija, ali ih ne smije primijeniti na konkretan predmet jer je za takvu primjenu nadležan nacionalni sud.

#### Prvo pitanje

- 9 Prvo pitanje glasi treba li, uzimajući u obzir odredbe o usklađivanju propisa usvojene direktivama Vijeća br. 64/432/EEZ i br. 64/433/EEZ radi davanja punog učinka zajedničkoj organizaciji tržišta govedine i svinjetine, članak 30. i sljedeće članke Ugovora o EEZ-u, članak 12. Uredbe br. 14/64/EEZ i članak 22. Uredbe br. 805/68/EEZ tumačiti tako da obvezne i sustavne veterinarsko-zdravstvene kontrole na granici jesu mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza i izvoza i ako je tomu tako, od kojeg trenutka.

- 10 Člankom 30. Ugovora zabranjuju se količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom između država članica.
- 11 Članak 12. Uredbe br. 14/64/EEZ i članak 22. Uredbe br. 805/68/EEZ sadržavaju, u mjeri u kojoj se tiču proizvoda na koje se odnosi zajednička organizacija tržišta govedine i teletine, slične zabrane koje su stupile na snagu na dan naveden u tim uredbama, odnosno prije isteka prijelaznog razdoblja.
- 12 Za primjenu zabrane iz tih odredbi dovoljno je da predmetne mjere izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ograničavaju uvoz između država članica.
- 13 Te su pretpostavke ispunjene u pogledu stoke i mesa za prehranu ljudi ako se na granicama države članice obavljaju veterinarsko-zdravstvene kontrole.
- 14 Kao posljedica osobito kašnjenja koja proizlaze iz inspekcijskih pregleda i dodatnih prijevoznih troškova koje time ima uvoznik, predmetni inspekcijski pregledi mogu otežati ili poskupjeti uvoz.
- 15 Iz navedenoga slijedi da veterinarsko-zdravstvene kontrole na granici – bez obzira na to obavljaju li se sustavno ili ne – prilikom uvoza životinja ili mesa namijenjenog prehrani ljudi jesu mjere s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja u smislu članka 30. Ugovora, koje su zabranjene tom odredbom, uz iznimke predviđene pravom Zajednice, a osobito člankom 36. Ugovora.
- 16 Što se tiče proizvoda iz uredbi br. 14/64 i 805/68 o zajedničkoj organizaciji tržišta govedine i teletine, zabrana takvih mjera počela je proizvoditi učinke, osim u gore navedenim iznimkama, danom stupanja na snagu navedenih uredbi.

#### Drugo pitanje

- 17 Nacionalni sud pita treba li, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, članak 36. Ugovora o EEZ-u tumačiti tako da je obvezna i sustavna veterinarsko-zdravstvena kontrola u smislu članka 32. pročišćenog teksta zdravstvenih zakona Talijanske Republike „opravdana” i nakon usvajanja gore navedenih direktiva za usklađivanje zdravstvenih propisa.
- 18 Članak 36. Ugovora iz zabrane ograničenja uvoza, izvoza i provoza robe izuzima mjere koje su opravdane razlozima zaštite zdravlja i života ljudi i životinja.
- 19 Budući da ograničenja koja su dopuštena člankom 36. odstupaju od temeljnog načela slobodnog kretanja robe, ona su u skladu s Ugovorom samo ako su opravdana, odnosno nužna za postizanje ciljeva iz te odredbe te osobito za osiguranje zaštite zdravlja i života ljudi i životinja.
- 20 Svrha drugog pitanja jest utvrditi u kojoj je mjeri obvezna i sustavna veterinarsko-zdravstvena kontrola na granici prilikom uvoza goveda i svinja te određenoga svježeg mesa opravdan u smislu članka 36. Ugovora i nakon isteka razdoblja propisanog direktivama br. 64/432/EEZ i br. 64/433/EEZ za usklađivanje mjera zdravstvene zaštite životinja koje su usvojile različite države članice, koje su među ostalim dopunjene

direktivama Vijeća br. 72/461 i 72/462 od 12. prosinca 1972. (SL L 302 od 31.12.1972., str. 24. i 27.).

- 21 Kako bi se uklonile prepreke trgovini govedima, svinjama i svježim mesom unutar Zajednice, Vijeće je gore navedenim direktivama uskladilo mjere zdravstvene zaštite životinja koje su na snazi u državama članicama tako da im je naložilo da standardiziraju nacionalne odredbe u tom području u skladu sa zahtjevima navedenih direktiva.
- 22 Tijekom usmenog postupka agent vlade Talijanske Republike istaknuo je da se člankom 36. pitanja na koja se taj članak odnosi prepuštaju suverenosti država članica i da ostvarivanje određenih regulatornih ovlasti Vijeća i Komisije u tom području ne može podrazumijevati da se država članica odrekla svojih ovlasti ili da joj se njezine ovlasti oduzimaju.
- 23 U petoj uvodnoj izjavi Direktive br. 64/432/EEZ ispravno se navodi: „budući da pravo država članica na temelju članka 36. Ugovora da, zbog zaštite života i zdravlja ljudi i životinja nastave primjenjivati zabrane ili ograničenja na uvoz, izvoz ili robu u provozu, ne znači da države članice nemaju obvezu usklađivanja odredaba na kojima su te zabrane odnosno ograničenja utemeljena, u mjeri u kojoj razlike među odredbama sprečavaju provedbu i funkcioniranje zajedničke poljoprivredne politike”.
- 24 Članak 36. ne pridržava određena pitanja u isključivoj nadležnosti država članica, nego nacionalnim zakonodavstvima dopušta da odstupe od načela slobodnog kretanja robe u mjeri u kojoj takvo odstupanje je i ostaje opravdano radi postizanja ciljeva navedenih u tom članku.
- 25 Prema drugoj i trećoj uvodnoj izjavi obiju direktiva od 26. lipnja 1964., njihov je cilj povećati učinkovitost propisa o organizaciji tržišta govedine, teletine i svinjetine, nadomjestiti mnoge tradicionalne načine zaštite na granici jedinstvenim sustavom koji je posebno osmišljen da olakša trgovinu unutar Zajednice”.
- 26 Prema trećoj i četvrtoj uvodnoj izjavi, taj je cilj moguće ostvariti jedino uklanjanjem razlika između nacionalnih zakonodavstava „usklađivanjem odredbi država članica o zdravlju životinja”.
- 27 Što se tiče živih životinja, to usklađivanje uglavnom se sastoji od uvođenja državama članicama izvoznicama obveze osiguranja usklađenosti s određenim veterinarsko-zdravstvenim mjerama kojima se među ostalim jamči da izvezene životinje nisu izvor zarazne bolesti.
- 28 Što se tiče svježeg mesa, to se usklađivanje sastoji od ispunjavanja jedinstvenih veterinarsko-zdravstvenih uvjeta u pogledu obrade mesa u klaonicama i pogonima za rasijecanje te skladištenja i prijevoza.
- 29 Kako bi se nadležnim vlastima odredišnih država članica dalo jamstvo da stoka ili uvezeno meso ispunjavaju propisane veterinarsko-zdravstvene zahtjeve, direktivama se propisuje da uvezena roba mora imati zdravstveni certifikat kojim se potvrđuje da su pravila koja se odnose na veterinarsko-zdravstvene kontrole ispoštovana, a kontrole obavljene.

- 30 Međutim, člankom 6. Direktive br. 64/432 (životinje) odredišnoj državi se dopušta da zabrani ulazak životinja na svoje državno područje ako se pregledom koji na graničnom prijelazu obavi službeni veterinar utvrdi da su životinje oboljele ili da postoji sumnja da su oboljele ili zaražene bolešću koju treba obvezno prijaviti ili da odredbe članka 3. i 4. nisu ispoštovane.
- 31 Slično tomu, moguće je poduzeti karantenske mjere u odnosu na životinje za koje se sumnja da su oboljele ili zaražene takvom bolešću.
- 32 Nadalje, istom se odredbom u svrhu olakšavanja tih pregleda svakoj državi članici dopušta da odredi granične prijelaze koje će koristiti za ulazak životinja na svoje državno područje kao i da zahtijeva prethodnu obavijest o ulasku takvih životinja.
- 33 Slično tomu, člankom 5. Direktive br. 64/433 (meso) državi članici se dopušta da zabrani stavljanje u promet svježeg mesa na svojem državnom području ako se prilikom zdravstvenog pregleda koji se obavlja u odredišnoj državi utvrdi da takvo meso nije primjereno za ljudsku prehranu ili ako odredbe članka 3. nisu ispoštovane.
- 34 Iz navedenoga je očito da se usklađeni sustav veterinarsko-zdravstvenih kontrola koji je uspostavljen direktivama temelji na načelu jednakovrijednosti veterinarsko-zdravstvenih jamstava koja se zahtijevaju od svake države članice te da upravo to načelo jamči i zaštitu zdravlja i jednakost postupanja prema proizvodima.
- 35 Sagledan u tom kontekstu, cilj sustava je prenijeti nadzor na državu članicu izvoznicu i tako sustavne mjere zaštite na granici zamijeniti jednoobraznim sustavom tako da višestruki granični pregledi postanu nepotrebni a istodobno odredišna država članica dobije mogućnost osigurati da su jamstva koja proizlaze iz tako standardiziranog sustava inspekcija doista i dana.
- 36 Iz navedenoga proizlazi da sustavne veterinarsko-zdravstvene kontrole na granici za proizvode na koje se odnose gore navedene direktive nisu više potrebne ili, slijedom toga, opravdane člankom 36. i to od datuma koji je u direktivama naveden za stupanje na snagu nacionalnih odredbi potrebnih za usklađivanje s navedenim direktivama.
- 37 Međutim, prema članku 6. Direktive br. 64/342 i članku 5. Direktive br. 64/433 ti članci daju odredišnoj državi članici diskrecijsko pravo u pogledu kontrola potrebnih za osiguranje da uvezeno svježe meso ili životinje ispunjavaju zahtjeve propisane tim direktivama.
- 38 Iako bi se načelno već samim uvidom u isprave (zdravstvene certifikate) koje moraju imati proizvodi trebalo moći utvrditi jesu li zdravstveni uvjeti ispunjeni, povremene veterinarske ili zdravstvene kontrole nisu isključene pod uvjetom da njihov broj ne naraste do te mjere da predstavljaju prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama.
- 39 Nadalje, osim zaštitnih odredbi članka 9. Direktive br. 64/432 i članka 8. stavka 2. Direktive br. 64/433 na koje se prema mišljenju Komisije članak 36. ne odnosi, direktive prepuštaju državama članicama cjelokupan nadzor u onim slučajevima na koje se one ne odnose (članak 8. Direktive br. 64/432, članak 6. stavak 1. Direktive br. 64/433).

- 40 Na nacionalnim je sudovima, pred kojima se mogu pokrenuti takvi postupci, da u slučaju spora odrede jesu li postupci usvojeni za kontrole o kojima se moraju izjasniti nespojivi sa zahtjevima članka 36.

Treće pitanje

- 41 Cilj trećeg pitanja je utvrditi predstavljaju li novčana davanja zaračunana prilikom veterinarsko-zdravstvenih kontrola na granici samo na uvezenu robu odnosno u slučaju unutarnjih inspekcijskih pregleda, na uvezene i na domaće proizvode, davanja s istovrsnim učinkom kao carine u smislu članka 9. te stoga zabranjena ili unutarnja davanja na koja se odnosi pravilo o nediskriminaciji iz članka 95. Ugovora.
- 42 Kao što je Sud već presudio u presudama od 14. prosinca 1972. (29/72, Marimex, Zb., str. 1309.) i od 5. veljače 1976. (87/75, Bresciani, Zb., str. 129.), novčana davanja zaračunana na ime veterinarsko-zdravstvenih kontrola robe u trenutku njezina prelaska granice trebaju se smatrati davanjima s istovrsnim učinkom kao carine. Drukčije bi bilo samo kada bi se novčana davanja koja proizlaze iz općeg sustava unutarnjih davanja sustavno primjenjivala u skladu s istim kriterijima i na domaće i na uvezene proizvode.
- 43 Davanja koja se plaćaju za veterinarsko-zdravstvene kontrole uvezene robe na granici koje se obavljaju povrh unutarnjih pregleda koji se obavljaju bez razlike na domaćoj i uvezenoj robi potpadaju pod pojam davanja s istovrsnim učinkom kao carine.
- 44 Nadalje, te kontrole na granici su upravne radnje države i njihova je svrha u javnom interesu jamčiti javno zdravlje i higijenu te se ne mogu smatrati uslugom pruženom uvozniku za koju je opravdano zaračunati novčano davanje na ime naknade.
- 45 S druge pak strane, davanja koja razna javna tijela vlasti zaračunavaju prilikom veterinarsko-zdravstvenih inspekcijskih pregleda unutar države članice kako domaćih tako i uvezenih proizvoda unutarnja su davanja na koja se primjenjuje zabrana diskriminacije iz članka 95. Ugovora.

### **Troškovi**

- 46 Troškovi vlade Talijanske Republike i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele 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,

u odgovoru na pitanja koja mu je rješenjem od 6. travnja 1976. uputio Pretore di Susa, odlučuje:

- 1. (a) Veterinarsko-zdravstvene kontrole na granici koje se poduzimaju prilikom uvoza životinja ili mesa namijenjenog prehrani ljudi – bez obzira na to obavljaju li se sustavno ili ne – mjere su s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja u smislu članka 30. Ugovora, koje su zabranjene tom**

odredbom, uz iznimke predviđene pravom Zajednice, a osobito člankom 36. Ugovora.

(b) Što se tiče proizvoda iz uredbi br. 14/64 i 805/68 o zajedničkoj organizaciji tržišta govedine i teletine, zabrana takvih mjera počela je proizvoditi učinke, osim u gore navedenim iznimkama, danom stupanja na snagu navedenih uredbi.

2. Iako za proizvode navedene u direktivama br. 64/432 i 64/433 sustavne veterinarsko-zdravstvene kontrole na granici nisu više potrebne, a slijedom toga ni opravdane člankom 36. od datuma koji je u direktivama naveden za stupanje na snagu nacionalnih odredbi potrebnih za usklađivanje s navedenim direktivama te iako bi se načelno već samim uvidom u isprave (zdravstvene certifikate) koje moraju imati proizvođači trebalo moći utvrditi jesu li zdravstveni uvjeti ispunjeni, povremene veterinarsko-zdravstvene kontrole nisu isključene pod uvjetom da njihov broj ne naraste do te mjere da predstavljaju prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama.
3. (a) Novčana davanja zaračunana na ime veterinarsko-zdravstvenih kontrola proizvoda u trenutku njihova prelaska granice trebaju se smatrati davanjima s istovrsnim učinkom kao carine.  
  
(b) Drukčije bi bilo samo kada bi se novčana davanja koja proizlaze iz općeg sustava unutarnjih davanja sustavno primjenjivala i na domaće i na uvezene proizvode u skladu s istim kriterijima.
4. Davanja koja zaračunavaju razna javna tijela vlasti prilikom veterinarsko-zdravstvenih inspekcijskih pregleda koji se obavljaju unutar države članice kako na domaćim tako i na uvezenim proizvodima unutarnja su davanja na koja se primjenjuje zabrana diskriminacije iz članka 95. Ugovora.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 15. prosinca 1976.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: talijanski