

PRESUDA SUDA

8. veljače 2000.(*)

„Sustav pridruživanja prekomorskih zemalja i područja – Odluka 97/803/EZ – Uvoz šećera – Kumulacija podrijetla AKP/PZP – Ocjenjivanje valjanosti – Nacionalni sud – Privremene mjere”

U predmetu C-17/98,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), koji je Sudu uputio predsjednik Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu, Nizozemska), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Emesa Sugar (Free Zone) NV

i

Arube,

o valjanosti Odluke Vijeća 97/803/EZ od 24. studenoga 1997. o izmjeni u srednjoročnom razdoblju Odluke 91/482/EEZ o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj ekonomskoj zajednici (SL L 329, str. 50.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J. C. Moitinho de Almeida i D. A. O. Edward (predsjednici vijeća), P. J. G. Kapteyn, J.- P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm i M. Wathelet (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Emesa Sugar (Free Zone) NV, G. van der Wal, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu,
- za vladu Arube, P. V. F. Bos i M. M. Slotboom, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Rotterdamu,
- za španjolsku vladu, M. López-Monís Gallego, *abogado del Estado*, u svojstvu agenta,

- za francusku vladu, K. Rispal-Bellanger, zamjenica ravnatelja Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i C. Chavance, tajnik za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, profesor U. Leanza, voditelj službe za diplomatske sporove pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaiza, *avvocato dello Stato*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Ridley iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, uz asistenciju, K. Parkera, *QC*,
- za Vijeće Europske unije, J. Huber i G. Houttuin, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, T. van Rijn, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja društva Emesa Sugar (Free Zone) NV, vlade Arube, španjolske, francuske i talijanske vlade kao i Vijeća i Komisije, na raspravi održanoj 16. ožujka 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. lipnja 1999.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 19. prosinca 1997., koje je Sud zaprimio 23. siječnja 1998., predsjednik Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu) postavio je, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), dvanaest prethodnih pitanja o valjanosti Odluke Vijeća 97/803/EZ od 24. studenoga 1997. o izmjeni u srednjoročnom razdoblju Odluke 91/482/EEZ o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj ekonomskoj zajednici (SL L 329, str. 50.).
- 2 Pitanja su postavljena u okviru spora između društva Emesa Sugar (Free Zone) NV (u daljnjem tekstu: Emesa) i tijela Arube u vezi s uvjetima uvoza u Zajednicu količina šećera koje Emesa prerađuje i pakira na tom otoku.

Pravni okvir

- 3 Na temelju članka 3. točke (r) Ugovora o EZ-u [koji je nakon izmjene postao članak 3. stavak 1. točka (s) UEZ-a], djelovanje Zajednice obuhvaća pridruživanje prekomorskih zemalja i područja (dalje u tekstu: PZP), „radi povećanja opsega trgovine i zajedničkog promicanja gospodarskog i socijalnog razvoja”.

- 4 Aruba je dio PZP-a.
- 5 Pridruživanje PZP-a Zajednici uređuje dio IV. Ugovora o EZ-u.
- 6 U skladu s drugim i trećim stavkom članka 131. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao drugi i treći stavak članka 182. UEZ-a):
- „Svrha pridruživanja jest promicanje gospodarskog i socijalnog razvoja tih zemalja i područja te uspostava bliskih gospodarskih odnosa između njih i Zajednice u cjelini.
- Sukladno načelima određenima u preambuli ovog Ugovora, pridruživanje u prvom redu služi promicanju interesa i napretka stanovnika tih zemalja i područja, kako bi ih se povelilo ka gospodarskoj, socijalnoj i kulturnoj razvijenosti kojoj teže.”
- 7 U tu svrhu članak 132. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 183. UEZ-a) navodi određeni broj ciljeva, među kojima je i onaj da države članice „na trgovinu s tim zemljama i područjima primjenjuju isti tretman koji na temelju ovog Ugovora odobravaju jedna drugoj.”
- 8 Članak 133. stavak 1. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 184. stavak 1. UEZ-a) određuje da se carine na uvoz robe podrijetlom iz PZP-a u države članice u potpunosti ukidaju sukladno postupnom ukidanju carina među državama članicama, u skladu s odredbama Ugovora.
- 9 U skladu s člankom 136. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 187. UEZ-a):
- „Za početno razdoblje od pet godina od stupanja ovog Ugovora na snagu pojedinih i postupci za pridruživanje zemalja i područja Zajednici uređuju se Provedbenom konvencijom priloženom ovom Ugovoru.
- Prije prestanka važenja Konvencije iz prethodnog stavka, Vijeće, na temelju stečenog iskustva i načela određenih ovim Ugovorom, jednoglasno utvrđuje odredbe za daljnje razdoblje.”
- 10 Na temelju drugog stavka članka 136. Ugovora, Vijeće je 25. veljače 1964. donijelo Odluku 64/349/EEZ o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj ekonomskoj zajednici (SL 1964, 93, str. 1472.). Ta je odluka trebala zamijeniti, počevši od 1. lipnja 1964., datuma stupanja na snagu internog sporazuma o financiranju i upravljanju potporama u Zajednici, potpisanog u Yaoundéu 20. srpnja 1963., Provedbenu konvenciju o pridruživanju PZP-a Zajednici, priloženu Ugovoru i sklopljenu za petogodišnje razdoblje.
- 11 Nakon toga Vijeće je usvojilo više odluka o pridruživanju PZP-a Europskoj ekonomskoj zajednici. Vijeće je 25. srpnja 1991. donijelo Odluku 91/482/EEZ (SL L 263, str. 1., u daljnjem tekstu: odluka o PZP-u), koja se, na temelju njezinog članka 240. stavka 1., primjenjuje za razdoblje od deset godina počevši od 1. ožujka 1990. Međutim, ista odredba, to jest stavak 3. točke (a) i (b), određuje da odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije Vijeće prije isteka prvog petogodišnjeg razdoblja, prema potrebi osim financijske pomoći Zajednice, za drugo petogodišnje razdoblje donosi eventualne

izmjene u vezi s pridruživanjem PZP-a Zajednici. U tu svrhu Vijeće je donijelo Odluku 97/803.

- 12 U svojoj prvotnoj verziji članak 101. stavak 1. odluke o PZP-u određivao je:
- „Proizvodi podrijetlom iz PZP-a mogu se uvoziti u Zajednicu bez carina i pristojbi istovjetnog učinka.” [neslužbeni prijevod]
- 13 Članak 102. te iste odluke određivao je:
- „Zajednica ne primjenjuje na uvoz proizvoda podrijetlom iz PZP-a količinska ograničenja ni mjere istovjetnog učinka.” [neslužbeni prijevod]
- 14 Članak 108. stavak 1. prva alineja odluke o PZP-u upućuje na njezin Prilog II. (u daljnjem tekstu: Prilog II.) za definiciju pojma proizvoda s podrijetlom i s tim povezane načine administrativne suradnje. Na temelju članka 1. tog priloga smatra se da je podrijetlo proizvoda iz PZP-a, Zajednice ili afričkih, karipskih i pacifičkih država (u daljnjem tekstu: države AKP-a) ako je tamo u potpunosti dobiven ili dovoljno prerađen.
- 15 Članak 3. stavak 3. Priloga II. daje popis obrada ili prerada koje se smatraju nedostatnima za stjecanje statusa proizvoda s podrijetlom iz PZP-a. Članak 6. stavak 2. navedenog priloga glasi:
- „Kada proizvodi u potpunosti dobiveni u Zajednici ili u državama AKP-a podliježu obradi ili preradi u PZP-u, smatraju se da su u potpunosti dobiveni u PZP-u” (pravilo nazvano „kumulacija podrijetla AKP/PZP”). [neslužbeni prijevod]
- 16 Osim toga, na temelju članka 12. Priloga II., podrijetlo proizvoda dokazuje se potvrdom o prometu robe EUR.1 (stavak 1.), koju izdaju carinska tijela zemlje izvoznice PZP-a (stavak 6.), koja provjeravaju može li se roba smatrati proizvodima s podrijetlom provodeći svaku kontrolu koju smatraju primjerenom (stavak 7.).
- 17 U svojem prijedlogu odluke o izmjeni u srednjoročnom razdoblju Odluke 91/482, upućenoj Vijeću 16. veljače 1996. [COM(95) 739 final, SL C 139, str. 1.], Komisija je u šestoj i sedmoj uvodnoj izjavi tog prijedloga istaknula da je slobodan pristup za sve proizvode s podrijetlom iz PZP-a i održavanje pravila kumulacije podrijetla AKP/PZP dovelo do rizika od konflikta među ciljevima dviju politika Zajednice, odnosno razvoja PZP-a i zajedničke poljoprivredne politike.
- 18 U sedmoj uvodnoj izjavi Odluke 97/803, koja je uslijedila nakon tog prijedloga, Vijeće ističe da je potrebno „spriječiti nova ugrožavanja poduzimajući mjere za stvaranje povoljnog okvira za redovnu trgovinu i koje su istovremeno u skladu sa zajedničkom poljoprivrednom politikom”. [neslužbeni prijevod]
- 19 U tu je svrhu Odluka 97/803 uvrštena u odluku o PZP-u, osobito članak 108.b., koji dozvoljava kumulaciju podrijetla AKP/PZP za šećer do određene godišnje količine. Članak 108.b. stavci 1. i 2. određuju:
- „1. Kumulacija podrijetla AKP/PZP iz članka 6. Priloga II. dozvoljava se za godišnju količinu od 3 000 tona šećera.

2. Radi provedbe pravila kumulacije AKP/PZP iz stavka 1., prerada u šećerne kocke ili bojenje smatra se dostatnom za stjecanje statusa proizvoda s podrijetlom iz PZP-a.” [neslužbeni prijevod] [bez navođenja mljevenja šećera („milling”)].

Glavni postupak

- 20 Emesa upravlja tvornicom šećera na Arubi od travnja 1997. i izvozi šećer u Zajednicu.
- 21 S obzirom da Aruba nije proizvođač šećera, kupuje ga od rafinerija šećerne trske sa sjedištem u Trinidadu i Tobagu, jednoj od država AKP-a. Kupljeni šećer prevozi se na Arubu gdje se obrađuje i prerađuje nakon čega se proizvod smatra završenim. Te radnje obuhvaćaju čišćenje i mljevenje šećera (kako bi se dobio stupanj finoće prema specifikacijama klijenta) te njegovo pakiranje. Prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku, njegova tvornica prerađuje najmanje 34 000 tona šećera godišnje.
- 22 Nakon donošenja Odluke 97/803, Emesa je podnijela zahtjev za privremenu pravnu zaštitu predsjedniku Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu) da se zabrani:
- nizozemskoj državi da nametne uvozne carine na šećer podrijetlom iz PZP-a koje je predložila uvesti;
 - Hoofdproductschap voor Akkerbouwproductenu (središnjoj korporaciji za poljoprivredne proizvode, u daljnjem tekstu: HPA) da joj odbije dodjelu uvoznih dozvola;
 - tijelima Arube da joj uskrate dodjelu potvrda EUR.1 za šećer koji je proizvela na Arubi ako te potvrde nisu uskraćene na temelju odluke o PZP-u prije njezine izmjene.
- 23 U potporu tim zahtjevima tužitelj u glavnom postupku istaknuo je u biti da je izmjena odluke o PZP-u, koja se prema njegovom mišljenju trebala smatrati količinskim ograničenjem budući da je *de facto* isključivala uvoz šećera iz PZP-a, bila protivna pravu Zajednice s obzirom na to da je ponovno uvela strukturna ograničenja koja nisu primjenjiva na temelju odluke o PZP-u, iako nikakvi značajniji interesi Zajednice nisu mogli opravdati takve korekcije nakon tako kratkog razdoblja primjene i unatoč tome što su učinci odluke o PZP-u bili u potpunosti predvidivi.
- 24 U svojem zahtjevu za prethodnu odluku predsjednik Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu) proglasio je zahtjeve usmjerene protiv nizozemske države i HPA nedopuštenima na temelju toga što je Emesa, kako bi osporila provedbu odluke o PZP-u, kako je izmijenjena, raspolagala administrativnom tužbom pred College van Beroep voor het Bedrijfsleven; međutim, prihvatio je zahtjev protiv Arube. U svojoj privremenoj ocjeni sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu zakonitosti Odluke 97/803, osobito u vezi s ciljevima sustava pridruživanja PZP-a, kako proizlazi iz članaka 131., 132. i 133. Ugovora, koji trebaju promicati gospodarski i socijalni razvoj PZP-a i uspostaviti uske gospodarske veze između njih i Zajednice u cjelini; sud koji je uputio zahtjev isto tako sumnja u usklađenost Odluke 97/803 s načelom proporcionalnosti.

- 25 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da Emesa riskira ozbiljnu i nepovratnu štetu budući da bi, ako se sporne odredbe održe, trebao zatvoriti svoju tvornicu koja je tek počela s radom. Prema njegovom mišljenju, kada postoje ozbiljne sumnje u zakonitost izmjene odluke o PZP-u, interesu Zajednice nije protivno privremeno rješenje kojim se Emesi omogućuje da nastavi s uvozom u Zajednicu, osobito s obzirom na to da je uvoz još uvijek vrlo ograničen.
- 26 U tim je okolnostima predsjednik Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Poštuje li se načelo proporcionalnosti izmjenom u srednjoročnom razdoblju odluke o pridruživanju od 1. prosinca 1997. Odlukom Vijeća 97/803/EZ od 24. studenoga 1997. (SL L 329, str. 50.), konkretno člankom 108.b stavkom 1., kao i ukidanjem ‚mljevenja‘ kao načina prerade zadržanog radi podrijetla?
 2. Je li prihvatljivo da restriktivne posljedice navedene odluke Vijeća - konkretno članka 108.b stavka 1., kao i ukidanja ‚mljevenja‘ kao načina prerade zadržanog radi podrijetla - budu (daleko) ozbiljnije nego što bi bio slučaj da se radilo o zaštitnim mjerama na temelju članka 109. odluke o pridruživanju?
 3. Dozvoljava li Ugovor o EZ-u, osobito njegov dio IV., da odluka Vijeća, kao što je ona predviđena u drugom stavku članka 136. Ugovora o EZ-u – u ovom slučaju gore navedena odluka (97/803/EZ) – uključuje količinska ograničenja uvoza ili mjere s istovjetnim učinkom?
 4. Je li odgovor na treće pitanje različit
 - (a) ako su ta ograničenja ili mjere u obliku carinskih kvota ili ograničenja u pogledu pravila podrijetla ili kombinacije obojeg
 - ili
 - (b) ako dotične odredbe obuhvaćaju zaštitne mjere ili ne?
 5. Proizlazi li iz Ugovora o EZ-u, osobito iz njegovog dijela IV., da u okviru drugog stavka članka 136. stečena iskustva – u smislu mjera povoljnih za PZP – ne mogu naknadno biti izmijenjena ili ukinuta na štetu PZP-a?
 6. Ako je to zaista slučaj, jesu li dotične odluke Vijeća stoga ništavne i mogu li se pojedinci pozvati na njih u postupku pred nacionalnim sucem?
 7. U kojoj mjeri treba smatrati da se odluka o PZP-u iz 1991. (91/482/EEZ, SL L 263, str. 1. i ispravak u SL 1993, L 15, str. 33.) primjenjuje bez izmjena tijekom desetogodišnjeg razdoblja predviđenog u njezinom članku 240. stavku 1. s obzirom na to da ju Vijeće nije izmijenilo prije isteka (prvog razdoblja) prvih pet godina predviđenih na početku članka 240. stavka 3.?
 8. Je li odluka Vijeća o izmjeni (97/803/EZ) protivna članku 133. stavku 1. Ugovora o EZ-u?

9. Je li navedena odluka Vijeća o izmjeni valjana u pogledu očekivanja proizašlih iz informativne brošure DE 76 koju je Komisija distribuirala u listopadu 1993., s obzirom na to da brošura na stranici 16. navodi da je razdoblje valjanosti šeste odluke o PZP-u sada deset (ranije pet) godina?
10. Je li članak 108.b, koji je umetnut 1. prosinca 1997., toliko neprovediv da se mora smatrati nevaljanim?
11. U okolnostima kao što su one opisane u presudi Zuckerfabrik Süderdithmarschen i dr. (C-143/88 i C-92/89) i kasnijim presudama, je li nacionalni sudac (za hitne odluke) nadležan unaprijed donijeti privremenu mjeru u slučaju prijetjećeg kršenja prava Zajednice od strane izvršnog tijela koje nije iz Zajednice, a određeno je pravom Zajednice, kako bi se spriječilo to kršenje?
12. Pod pretpostavkom da je odgovor na jedanaesto pitanje potvrđan i da ocjena okolnosti iz jedanaestog pitanja nije stvar nacionalnog suca, nego Suda, jesu li okolnosti opisane u ovom rješenju u točkama 3.9 do uključivo 3.11 [izostavljanje „mljevenja” i uvođenje količinskih ograničenja, ozbiljna i nepopravljiva šteta za Emesu, uzimanje u obzir interesa Zajednice] takve naravi da opravdavaju mjeru kao što je ona iz pitanja 11.?”

Prvih deset pitanja

- 27 U svojih prvih deset pitanja, sud koji je uputio zahtjev pita se o valjanosti odluke o PZP-u, kako je izmijenjena Odlukom 97/803 (u daljnjem tekstu: izmijenjena odluka o PZP-u), osobito njezinog članka 108.b, u dijelu u kojem dozvoljava kumulaciju podrijetla AKP/PZP za godišnju količinu od 3 000 tona samo što se tiče šećera i, u svojem stavku 2., izostavlja navesti „mljevenje” kao jedan od načina obrada ili prerada koji se smatraju dostatnima za dodjelu takvog podrijetla.
- 28 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, najprije valja podsjetiti da se pridruživanje PZP-a treba postići dinamičnim i progresivnim postupkom koji može zahtijevati donošenje više odredaba radi postizanja svih ciljeva navedenih u članku 132. Ugovora, vodeći računa o iskustvu stečenom kroz prijašnje odluke Vijeća (vidjeti presude od 22. travnja 1997., Road Air, C-310/95, Zb., str. I-2229., t. 40., i od 11. veljače 1999., Antillean Rice Mills i dr./Komisija, C-390/95 P, Zb., str. I-769., t. 36.).
- 29 Ipak, iako su PZP pridružene zemlje i područja posebno povezani sa Zajednicom, one nisu njezin dio i u odnosu na Zajednicu se nalaze u istom položaju kao i treće zemlje (vidjeti mišljenje 1/78 od 4. listopada 1979., Zb., str. 2871., t. 62., i 1/94 od 15. studenoga 1994., Zb., str. I-5267., t. 17.). Među ostalim, slobodno kretanje robe između PZP-a i Zajednice ne postoji u ovoj fazi bez ograničenja na temelju članka 132. Ugovora (ranije navedena presuda Antillean Rice Mills i dr./Komisija, t. 36.).
- 30 Nadalje, valja istaknuti da drugi stavak članka 136. Ugovora ovlašćuje Vijeće da donosi odluke u kontekstu pridruživanja „na temelju stečenog iskustva i načela određenih” Ugovorom. Iz toga proizlazi da ako Vijeće prilikom donošenja takvih odluka mora voditi računa o načelima navedenima u dijelu IV. Ugovora i osobito o stečenom iskustvu, ono mora isto tako razmotriti druga načela prava Zajednice, uključujući ona koja se odnose na

zajedničku poljoprivrednu politiku (presuda Antillean Rice Mills i dr./Komisija, t. 36. i 37.).

Mogućnost izmjene odluke o PZP-u nakon isteka prvih pet godina primjene (sedmo i deveto pitanje)

- 31 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li Vijeće, nakon isteka prvog petogodišnjeg razdoblja predviđenog člankom 240. stavkom 1. odluke o PZP-u, još uvijek u skladu s tom odredbom izmijeniti navedenu odluku. Svojim devetim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita se o valjanosti Odluke 97/803 u pogledu legitimnih očekivanja koja bi gospodarski subjekti mogli imati kao rezultat distribuiranja, od strane Komisije u listopadu 1993., informativne brošure DE 76 pod nazivom: „Europska zajednica i prekomorske zemlje i područja”, u kojoj je navedeno da se odluka o PZP-u primjenjuje tijekom deset godina.
- 32 Prema mišljenju Emese i Arube, rok za izmjenu iz članka 240. stavka 3. odluke o PZP-u predstavlja zakonski rok, na način da je Vijeće lišeno svake nadležnosti *ratione temporis* da izmijeni navedenu odluku dvije i pol godine nakon isteka toga roka.
- 33 Ta se argumentacija ne može prihvatiti. Iako članak 240. stavak 3. odluke o PZP-u određuje da prije isteka prvog petogodišnjeg razdoblja Vijeće može prema potrebi donijeti eventualne izmjene odredaba kojima se uređuje pridruživanje PZP-a Zajednici, to ne može, kako ističe nezavisni odvjetnik u točki 43. svojeg mišljenja, lišiti Vijeće nadležnosti koja mu je izravno dodijeljena Ugovorom da izmijeni akte koje je donijelo na temelju njegovog članka 136. kako bi se postigli svi ciljevi navedeni u članku 132. Ugovora.
- 34 Osim toga, kako je Sud više puta naglašavao, ako je zaštita legitimnih očekivanja jedno od temeljnih načela Zajednice, gospodarski subjekti ne mogu imati legitimna očekivanja da će se održati postojeća situacija koju institucije Zajednice mogu promijeniti u okviru svojih diskrecijskih ovlasti, i to osobito u području zajedničkog uređenja tržišta koje obuhvaća stalnu prilagodbu promjenama gospodarske situacije (vidjeti osobito presudu od 17. rujna 1998., Pontillo, C-372/96, Zb., str. I-5091., t. 22. i 23.).
- 35 To se *a fortiori* treba primjenjivati kada su očekivanja gospodarskih subjekata potaknuta brošurama koja se javno distribuira i koja nema pravnu vrijednost, kao što je informativna brošura Komisije DE 76. Štoviše, u listopadu 1993., kada se navedena brošura pojavila, Komisija je imala potpuno pravo navesti da je odluka o PZP-u donesena za razdoblje od deset godina, a da nije bila obvezna u takvom dokumentu navesti eventualne promjene do kojih bi moglo doći.
- 36 Nadalje, iz spisa proizlazi da je u trenutku ulaganja u Arubu Emesa raspolagala dovoljnim informacijama da kao svaki gospodarski subjekt primjenom obične pažnje predvidi da bi liberalan sustav kumulacije podrijetla mogao biti podvrgnut restriktivnijim izmjenama. U tom pogledu osobito valja istaknuti da je prijedlog Komisije o izmjeni u sredini razdoblja odluke o PZP-u objavljen u *Službenom listu Europskih zajednica* od 10. svibnja 1996., dakle skoro godinu dana prije nego je Emesa započela proizvodnju na Arubi.

Nepovratnost stečenih iskustava na temelju članka 136. Ugovora. (peto i šesto pitanje)

- 37 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, osobito u pogledu drugog stavka članka 136. Ugovora, postoji li „načelo blokiranja” prema kojem se prednosti dodijeljene PZP-u u okviru ostvarenja pridruživanja po fazama ne mogu više dovesti u pitanje, a svojim šestim pitanjem, koje su posljedice za pojedince ako ne poštuju to načelo.
- 38 U tom pogledu valja napomenuti da, iako dinamičan i progresivan postupak pridruživanja PZP-a Zajednici zahtijeva da Vijeće vodi računa o stečenim iskustvima zahvaljujući prijašnjim odlukama, ipak ostaje činjenica, kako proizlazi iz točke 30. ove presude, da Vijeće prilikom donošenja mjera na temelju drugog stavka članka 136. Ugovora treba voditi računa i o načelima navedenim u njegovom dijelu IV. i o drugim načelima prava Zajednice, uključujući ona koja se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku.
- 39 Uspostavljajući ravnotežu među različitim ciljevima određenim Ugovorom, vodeći u cijelosti računa o stečenim iskustvima na temelju njegovih prijašnjih odluka, Vijeće koje u tom pogledu raspolaže širokim diskrecijskim ovlastima odražavajući političke odgovornosti koje su mu dodijeljene člankom 40. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 34. UEZ-a), člancima 41. i 42. Ugovora o EZ-u (koji su postali članci 35. UEZ-a i 36. UEZ-a), člankom 43. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 37. UEZ-a) i člankom 136. Ugovora, može u slučaju potrebe biti primorano smanjiti određene prednosti ranije dodijeljene PZP-u.
- 40 U ovom slučaju nije sporno da smanjenje od 3 000 tona godišnje količine šećera koji može ostvariti korist od kumulacije podrijetla AKP/PZP predstavlja ograničenje u usporedbi s odlukom o PZP-u. Ipak, pod uvjetom da se utvrdi da je primjena pravila kumulacije podrijetla u sektoru šećera mogla dovesti do značajnih poremećaja u funkcioniranju zajedničkog uređenja tržišta, pitanje koje će se razmotriti u točkama 51. do 57. ove presude, Vijeće je, nakon uravnoteženja ciljeva pridruživanja PZP-a i onih zajedničke poljoprivredne politike, imalo pravo donijeti u skladu s načelima prava Zajednice koja obuhvaćaju provedbu njegovih diskrecijskih ovlasti svaku mjeru koja može okončati ili ublažiti takve poremećaje, uključujući ukidanje ili ograničenje prednosti prethodno dodijeljenih PZP-u.
- 41 Ovo se posebno odnosi na slučaj, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 57. svojeg mišljenja, kad su dotične prednosti izvanrednog karaktera u odnosu na pravila o funkcioniranju tržišta Zajednice. To je slučaj s pravilom koje omogućuje da, nakon određenih radnji, određeni proizvodi iz država AKP-a budu klasificirani da su podrijetlom iz PZP-a.
- 42 Valja dodati da izmjena odluke o PZP-u nije donijela samo restrikcije ili ograničenja u odnosu na sustav koji je bio prije na snazi s obzirom na to da su, kako ističe Komisija, bez da joj se proturječi, PZP-u dodijeljene različite prednosti u vezi s nastanom unutar Zajednice (članci 232. i 233.a izmijenjene odluke o PZP-u), uzajamnim priznavanjem stručnih kvalifikacija (članak 233.b), pristupom programima Zajednice (članak 233.c). Osim toga, financijska potpora Zajednice PZP-u povećala se za 21 % (članak 154.a).

Postojanje količinskih ograničenja uvoza protivnih članku 133. stavku 1. i drugom stavku članka 136. Ugovora (treće, četvrto i osmo pitanje)

- 43 Svojim trećim, četvrtim i osmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita se o postojanju i valjanosti količinskog ograničenja koje proizlazi iz članka 108.b izmijenjene odluke o PZP-u s obzirom na članak 133. stavak 1. i drugi stavak članka 136. Ugovora.
- 44 Vijeće izražava sumnje u pogledu samog postojanja količinskog ograničenja koje proizlazi iz primjene članka 108.b izmijenjene odluke o PZP-u. Tim se člankom zaista ograničava količina određenih proizvoda za koje je kumulacija podrijetla dozvoljena i koji se stoga mogu bescarinski uvesti. Međutim, Vijeće ističe da se proizvodi, nakon što se ta količina iscrpi, ipak mogu uvesti uz plaćanje propisanih carina.
- 45 Bez potrebe da se odluči može li se carinska kvota utvrđena člankom 108.b izmijenjene odluke o PZP-u smatrati količinskim ograničenjem ili daje li sustav kumulacije razmatranoj robi klasifikaciju podrijetla iz PZP-a radi primjene sustava uvoza utvrđenog u članku 133. stavku 1. Ugovora, treba utvrditi da se dotični proizvodi mogu uvesti iznad kvota samo uz plaćanje carina.
- 46 Članak 133. stavak 1. Ugovora određuje da se carine na uvoz robe podrijetlom iz PZP-a u Zajednicu u potpunosti ukidaju sukladno „postupnom ukidanju carina među državama članicama, u skladu s odredbama ovog Ugovora”.
- 47 S tim u vezi valja istaknuti, kako je to učinila Komisija, da je što se tiče trgovine šećera razdvajanje carinskih tarifa unutar Zajednice uslijedilo tek nakon uspostave zajedničkog uređenja tržišta tog proizvoda, što je dovelo do istovremene uspostave zajedničke vanjske tarife i utvrđivanja minimalne cijene koja se primjenjuje u svim državama članicama, osobito s ciljem izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja. Isto tako, u nedostatku bilo koje zajedničke poljoprivredne politike između PZP-a i Zajednice, mjere predviđene za sprječavanje narušavanja tržišnog natjecanja ili poremećaja na tržištu Zajednice, koje mogu biti u obliku carinske kvote, ne mogu se smatrati protivnima članku 133. stavku 1. Ugovora zbog same činjenice da su donesene.
- 48 Što se tiče pitanja je li carinska kvota utvrđena člankom 108.b izmijenjene odluke o PZP-u usklađena s drugim stavkom članka 136. Ugovora, dovoljno je istaknuti da ta odredba izričito navodi da Vijeće treba postupati „na temelju stečenog iskustva i načela određenih ovim Ugovorom”. Ta načela među ostalim uključuju, kako je Sud utvrdio u presudi *Antillean Rice Mills* i dr./Komisija, t. 37., ona koja se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku.
- 49 Posljedično, Vijeću se ne može prigovoriti da je u okviru provedbe drugog stavka članka 136. Ugovora uzelo u obzir zahtjeve zajedničke poljoprivredne politike.
- 50 Iz navedenog proizlazi da valjanost mjere određene u članku 108.b odluke o PZP-u ne može biti dovedena u pitanje s obzirom na članak 133. stavak 1. i drugi stavak članka 136. Ugovora iz razloga što utvrđuje kvote za uvoz šećera prema pravilima kumulacije podrijetla AKP/PZP.

Proporcionalnost mjera utvrđenih Odlukom 97/803 (prvo i drugo pitanje)

- 51 Svojim prvim i drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita jesu li uvođenje carinskih kvota i navodno uklanjanje „mljevenja” iz vrsta obrade i prerade koje se smatraju dostatnima za dodjelu kumulacije podrijetla AKP/PZP, u skladu s člankom 108.b

stavcima 1. i 2. izmijenjene odluke o PZP-u, sukladni načelu proporcionalnosti i ograničenjima navedenima u članku 109. odluke o PZP-u radi donošenja zaštitnih mjera.

- 52 Prema mišljenju društva Emesa i Arube, sam višak proizvodnje Zajednice i ukupna količina uvoza u Zajednicu su ti koji mogu dovesti do poremećaja tržišta šećera Zajednice i utjecati na ispunjavanje obveza Zajednice u okviru Svjetske trgovinske organizacije (dalje u tekstu: WTO), a ne neznatni uvoz šećera iz PZP-a u Zajednicu na koji ukupno otpada manje od 4 % povlaštenih uvoza šećera (osobito iz država AKP-a). U svakom slučaju, kod značajnih poremećaja, pribjegavanje zaštitnim mjerama na temelju članka 109. odluke o PZP-u i u granicama koje ona utvrđuje bilo bi primjerenije.
- 53 Valja podsjetiti da u području kao što je ovo, gdje institucije Zajednice raspolažu širokim diskrecijskim ovlastima, samo očita neprikladnost mjere u odnosu na cilj koji se želi postići može utjecati na zakonitost takve mjere. Ograničenje kontrole Suda nameće se osobito kada Vijeće mora pomiriti različite interese i tako izabrati opcije u okviru političkih odabira koji su njegova vlastita odgovornost (vidjeti presude od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, Zb., str. I-4973., t. 90. i 91.; od 17. listopada 1995., Fishermen's Organisations i dr., C-44/94, Zb., str. I-3115., t. 37. i od 19. studenoga 1998., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-150/94, Zb., str. I-7235., t. 87.).
- 54 Prvo, u ovom se kontekstu ne može razmotriti da uvođenje kvote utvrđene člankom 108.b izmijenjene odluke o PZP-u očito premašuje ono što je nužno za postizanje ciljeva kojima Vijeće teži.
- 55 S tim u vezi, iz sedme uvodne izjave Odluke 97/803 proizlazi da je Vijeće uvrstilo članak 108.b, s jedne strane, zato što je utvrdilo da je „slobodan pristup za sve proizvode podrijetlom iz PZP-a i održavanje kumulacije između proizvoda podrijetlom iz država AKP-a i proizvoda podrijetlom iz PZP-a” doveo do „rizika konflikta” između ciljeva politike Zajednice u pogledu razvoja PZP-a i onih zajedničke poljoprivredne politike i, s druge strane, radi uzimanja u obzir činjenice da su „ozbiljni poremećaji na tržištu Zajednice određenim proizvodima koji podliježu zajedničkom uređenju tržišta doveli u više navrata do donošenja zaštitnih mjera”.
- 56 Valja istaknuti kako iz spisa proizlazi da je na datum Odluke 97/803, s jedne strane, proizvodnja Zajednice šećerne repe premašila potrošenu količinu u Zajednici, čemu je dodan i uvoz šećerne trske iz država AKP-a radi zadovoljavanja specifične potražnje za tim proizvodom i obveza Zajednice da uveze određenu količinu šećera iz trećih zemalja na temelju sporazuma sklopljenih unutar WTO-a. S druge strane, od Zajednice se isto tako zahtijevalo da subvencionira izvoze šećera u obliku dodjele izvoznih subvencija i u granicama sporazuma sklopljenih unutar WTO-a. U tim okolnostima Vijeće je imalo pravo ocijeniti da bi svaka dodatna količina šećera, čak i najmanja u usporedbi s proizvodnjom Zajednice, koja dolazi na tržište Zajednice primorala njezine institucije da povećaju iznos izvoznih subvencija u gore navedenim granicama ili da smanje kvote europskih proizvođača, što bi poremetilo zajedničko uređenje tržišta šećera čija je ravnoteža neizvjesna i bilo bi protivno ciljevima zajedničke poljoprivredne politike.
- 57 Nadalje, iz zahtjeva za prethodnu odluku kao i iz brojki koje su priopćili Vijeće i Komisija proizlazi da godišnja kvota od 3 000 tona nije niža od razine tradicionalnih uvoza šećera iz PZP-a, proizvoda koji oni sami ne proizvode. Osim toga, s obzirom na to da roba iz država AKP-a ima tek slabu dodanu vrijednost na području PZP-a, industrija

na koju utječe Odluka 97/803 mogla bi tek neznatno doprinijeti njihovom razvoju. K tome, ne može se isključiti mogućnost da neograničena primjena pravila kumulacije podrijetla dovede do rizika umjetne zloporabe proizvoda iz država AKP-a, preko područja PZP-a, s ciljem dobivanja pristupa tržištu Zajednice za količine šećera iznad onih za koje su te države sporazumno uživale bescarinski pristup tom tržištu.

- 58 Slijedom navedenoga, mjera koja se odnosi na uvoz šećera koji ostvaruje korist od kumulacije podrijetla AKP/PZP, sadržane u članku 108.b. stavku 1. izmijenjene odluke o PZP-u, ne može se smatrati protivnom načelu proporcionalnosti.
- 59 Drugo, što se tiče navodnog uklanjanja „mljevenja” iz načina obrada i prerada iz kojih proizlazi pravo na kumulaciju podrijetla, valja utvrditi, kako su naveli Vijeće i Komisija, da članak 108.b stavak 2. navodi tek dva primjera radnji koje se mogu smatrati dostatnima za stjecanje statusa proizvoda s podrijetlom iz PZP-a, ali ne sadržava njihov iscrpni popis.
- 60 U tim okolnostima Emesa nije imala osnove tvrditi da je člankom 108.b stavkom 2. uklonjeno „mljevenje” iz radnji koje se mogu uzeti u obzir u svrhu dodjele kumulacije podrijetla.
- 61 Treće, što se tiče uvjeta donošenja zaštitnih mjera na temelju članka 109. odluke o PZP-u, valja istaknuti da takvi uvjeti nisu relevantni za ocjenu valjanosti Odluke 97/803 s obzirom na to da mjera sadržana u članku 108.b stavku 1. izmijenjene odluke o PZP-u ne predstavlja zaštitnu mjeru čiji je cilj odgovoriti, iznimno i privremeno, na pojavu izvanrednih poteškoća koje sustav razmjene koji se uobičajeno primjenjuje ne može suzbiti, nego mijenja uobičajeni sustav u skladu s istim kriterijima poput onih na temelju kojih je donesena odluka o PZP-u.
- 62 Slijedom navedenoga, prilikom donošenja članka 108.b izmijenjene odluke o PZP-u, od Vijeća se nije zahtijevalo poštivanje određenih zahtjeva povezanih s donošenjem zaštitnih mjera na temelju članka 109. odluke o PZP-u.

Neprovedivost članka 108.b (deseto pitanje)

- 63 Svojim desetim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita ne utječe li neprovedivost članka 108.b na njegovu valjanost.
- 64 Prema mišljenju Arube, neprovedivost tog članka rezultirala bi činjenicom da tijela PZP-a sama nemaju nikakvog načina saznati u kojem je trenutku kvota od 3 000 tona šećera iscrpljena te stoga nisu u poziciji da izdaju ili da odbiju izdati potvrde o podrijetlu u svakom konkretnom slučaju.
- 65 S tim u vezi valja utvrditi da se članak 108.b izmijenjene odluke o PZP-u ograničava na određivanje carinske kvote od 3 000 tona za primjenu pravila kumulacije podrijetla bez utvrđivanja načina njegove provedbe. Kako su istaknuli Vijeće i Komisija, ta su pravila donesena Uredbom Komisije (EZ) br. 2553/97 od 17. prosinca 1997. o postupcima izdavanja uvoznih dozvola za određene proizvode koji potpadaju pod tarifne oznake KN 1701, 1702, 1703 i 1704 s kumulacijom podrijetla AKP/PZP (SL L 349, str. 26.).

- 66 Budući da je Komisija usvojila načine provedbe članka 108.b izmijenjene odluke o PZP-u, prigovor u pogledu neprovedivosti te odredbe ne može se prihvatiti.
- 67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, ispitivanje prvih deset postavljenih pitanja nije pokazalo elemente takve prirode da utječu na valjanost Odluke 97/803.

Jedanaesto i dvanaesto pitanje

- 68 Svojim jedanaestim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita dozvoljava li pravo Zajednice nacionalnom sudu koji odlučuje o zahtjevu za privremene mjere da donese zaštitne mjere u pogledu tijela koje nije iz Zajednice u slučaju prijetećeg kršenja prava Zajednice kako bi se spriječilo svako takvo kršenje.
- 69 Na to pitanje valja odgovoriti potvrdno ako su ispunjeni uvjeti koje je Sud naveo u svojoj presudi od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 33.), na temelju koje nacionalni sud može odrediti privremene mjere samo ako:
- taj sud ozbiljno sumnja u valjanost odredaba Zajednice koje je provelo tijelo protiv kojeg su zatražene privremene mjere i ako, kada Sudu još nije upućeno pitanje o valjanosti osporavanih odredaba, to pitanje sam uputi Sudu;
 - postoji hitnost i tužitelju prijeti teška i nenadoknadiva šteta; i
 - taj sud u potpunosti vodi računa o interesu Zajednice.
- 70 Činjenica da bi takve privremene mjere sud države članice donio u pogledu tijela PZP-a u skladu s odredbama svojeg unutarnjeg pravnog poretka nije takva da mijenja uvjete u kojima privremena zaštita pojedinaca mora biti osigurana pred nacionalnim sudovima kada se spor temelji na pravu Zajednice.
- 71 Svojim dvanaestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud da se, s obzirom na okolnosti glavnog postupka, izjasni o tome bi li nacionalnom sudu bilo od koristi da donese privremene mjere u pogledu tijela koje nije iz Zajednice, a zaduženo je za provedbu prava Zajednice.
- 72 Uzimajući u obzir odgovore dane na prvih deset pitanja, koji nisu pokazali nikakve elemente koji utječu na valjanost članka 108.b izmijenjene odluke o PZP-u, na dvanaesto pitanje nije potrebno odgovoriti s obzirom na to da odgovor očito ne bi bio relevantan za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 73 Iz prethodno navedenoga proizlazi da na jedanaesto pitanje valja odgovoriti da nacionalni sud može odrediti privremene mjere u pogledu tijela koje nije iz Zajednice u slučaju prijetećeg kršenja prava Zajednice samo ako:
- taj sud ozbiljno sumnja u valjanost odredaba Zajednice koje je provelo to tijelo i ako, kada Sudu još nije upućeno pitanje o valjanosti osporavanih odredaba, to pitanje sam uputi Sudu;
 - postoji hitnost i tužitelju prijeti teška i nenadoknadiva šteta; i

- taj sud u potpunosti vodi računa o interesu Zajednice.

Činjenica da bi takve privremene mjere sud države članice donio u pogledu tijela prekomorske zemlje ili područja (PZP), u skladu s odredbama svojeg unutarnjeg pravnog poretka, nije takva da mijenja uvjete u kojima privremena zaštita pojedinaca mora biti osigurana pred nacionalnim sudovima kada se spor temelji na pravu Zajednice.

Troškovi

- 74 Troškovi španjolske, francuske i talijanske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine kao i Vijeća i Komisije, koji su podnijeli 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,

odlučujući o pitanjima koja mu je uputio predsjednik Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu), rješenjem od 19. prosinca 1997., odlučuje:

- 1. Ispitivanje postavljenih pitanja nije pokazalo elemente takve prirode da utječu na valjanost Odluke Vijeća 97/803/EZ od 24. studenoga 1997. o izmjeni u srednjoročnom razdoblju Odluke 91/482/EEZ o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj ekonomskoj zajednici.**
- 2. Nacionalni sud može odrediti privremene mjere u pogledu tijela koje nije iz Zajednice u slučaju prijetecćeg kršenja prava Zajednice ako:**
 - taj sud ozbiljno sumnja u valjanost odredaba Zajednice koje je provelo to tijelo i ako, kada Sudu još nije upućeno pitanje o valjanosti osporavanih odredaba, to pitanje sam uputi Sudu;
 - postoji hitnost i tužitelju prijeti teška i nenadoknativa šteta; i
 - taj sud u potpunosti vodi računa o interesu Zajednice.

Činjenica da bi takve privremene mjere sud države članice donio u pogledu tijela prekomorske zemlje ili područja (PZP), u skladu s odredbama svojeg unutarnjeg pravnog poretka, nije takva da mijenja uvjete u kojima privremena zaštita pojedinaca mora biti osigurana pred nacionalnim sudovima kada se spor temelji na pravu Zajednice.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 8. veljače 2000.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski