СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

CVRIA
LUXEMBOURG

PRESUDA SUDA

21. veljače 1991.*

„Šećer – Posebna eliminacijska pristojba“

U spojenim predmetima C-143/88 i C-92/89,

povodom zahtjeva koji su na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u Sudu uputili Finanzgericht Hamburg (Savezna Republika Njemačka) i Finanzgericht Düsseldorf (Savezna Republika Njemačka), u sporovima pred tim sudovima između

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

i

Hauptzollamt Itzehoe

te između

Zuckerfabrik Soest GmbH

i

Hauptzollamt Paderborn,

za donošenje prethodne odluke o tumačenju članka 189. Ugovora (predmet C-143/88) i o valjanosti Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1914/87 od 2. srpnja 1987. koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987. (SL L 183, str. 5.) (predmeti C-143/88 i C-92/89),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodriguez Iglesias i Diez de Velasco, predsjednici vijeća, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse i M. Zuleeg, suci,

* Jezik postupka: njemački

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Zuckerfabrik Süderdithmarschen i za Zuckerfabrik Soest, Ehle, Schiller i partneri, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Kölnu,

– za talijansku vladu, profesor L. Ferrari Bravo, voditelj službe za diplomatske sporove pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju I. M. Braguglije, *avvocato dello Stato,*

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. A. Gensmantel, *Treasory Solicitor*, u svojstvu agenta,

– za Vijeće Europskih zajednica, A. Bräutigam, član pravne službe, u svojstvu agenta,

– za Komisiju Europskih zajednica, D. Booß i G. zur Hausen, pravni savjetnici, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Zuckerfabrik Südederdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, koje zastupaju D. Ehle i J. Sedemund, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Kölnu, talijanske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa C. Bellamy, u svojstvu agenta, Vijeća i Komisije, na raspravi održanoj 20. ožujka 1990.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. studenoga 1990.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Rješenjem od 31. ožujka 1988., koje je Sud zaprimio 20. svibnja 1988., Finanzgericht Hamburg postavio je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva pitanja koja se odnose, s jedne strane, na nadležnost nacionalnih sudova da prilikom odlučivanja o privremenoj pravnoj zaštiti suspendiraju primjenu nacionalnog akta koji se temelji na uredbi Zajednice i, s druge strane, na valjanost Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1914/87 od 2. srpnja 1987. koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987. (SL L 183, str. 5.).

2 Ta su pitanja postavljena u okviru spora između društva Zuckerfabrik Süderdithmarschen, koje proizvodi šećer, i Hauptzollamta Itzehoe (glavnog

carinskog ureda u Itzehoeu). Odlukom od 19. listopada 1987. Hauptzollamt Itzehoe zatražio je od Zuckerfabrik Süderdithmarschen plaćanje iznosa od 1.982.942,66 DM na ime posebne eliminacijske pristojbe za šećer za tržišnu godinu 1986./1987.

3 Svrha te pristojbe, koja je uvedena gore navedenom Uredbom br. 1914/87, donesenom na temelju članka 43. Ugovora, jest potpuna eliminacija gubitaka koje je pretrpjela Zajednica u sektoru šećera tijekom tržišne godine koja je započela 1. srpnja 1986. i završila 30. lipnja 1987. Ti su gubici uzrokovani osobito visokim izvoznim subvencijama koje je Zajednica morala financirati tijekom te tržišne godine kako bi se osiguralo rješavanje viška proizvodnje šećera Zajednice plasmanom u treće zemlje.

4 Zuckerfabrik Süderdithmarschen podnio je prigovor protiv odluke Hauptzollamta Itzehoe, koji je odbijen. Zuckerfabrik je potom pokrenuo postupak pred Finanzgerichtom Hamburg zahtijevajući suspenziju primjene te odluke. Osim toga, pred istim je sudom podnio tužbu za poništenje te odluke. U prilog tim dvama zahtjevima Zuckerfabrik Süderdithmarschen naveo je da je Uredba br. 1914/87, na kojoj se temeljila odluka Hauptzollamta, nevaljana.

5 Finanzgericht Hamburg prihvatio je zahtjev za suspenziju primjene odluke Hauptzollamta Itzehoe te je Sudu postavio sljedeća prethodna pitanja:

„1. a) Treba li članak 189. stavak 2. Ugovora o EEZ-u tumačiti na način da opća primjena uredbi u državama članicama ne isključuje ovlast nacionalnih sudova da u okviru privremene sudske zaštite suspendiraju učinke upravnog akta donesenog na temelju uredbe sve do donošenja odluke u glavnom postupku?

b) Ako je odgovor na 1. pitanje pod točkom a) potvrdan: pod kojim uvjetima nacionalni sudovi mogu pružiti privremenu sudsku zaštitu? Postoje li sukladno pravu Zajednice uvjeti koji se u tom pogledu primjenjuju i, ako postoje, koji su to uvjeti? Ili je ta privremena sudska zaštita ovisna o nacionalnom pravu?

2. Je li Uredba Vijeća (EEZ) br. 1914/87 od 2. srpnja 1987. koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987. valjana? Osobito, je li ta uredba nevaljana zbog povrede načela zabrane retroaktivnosti uredbi koje nameću terete?“

6 Drugim rješenjem Finanzgericht Hamburg odlučio je prekinuti postupak o meritumu sve dok Sud ne odluči o tim dvama prethodnim pitanjima.

7 Osim toga, Finanzgericht Düsseldorf rješenjem od 19. listopada 1988., koje je Sud zaprimio 20. ožujka 1989., postavio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u pet pitanja koja se također odnose na valjanost te iste Uredbe Vijeća br. 1914/87.

8 Tih pet pitanja bilo je postavljeno u okviru spora između Zuckerfabrik Soest GmbH, koji također proizvodi šećer, i Hauptzollamta Paderborn (glavnog carinskog ureda u Paderbornu). Odlukom od 20. listopada 1987. Hauptzollamt Paderborn zatražio je od Zuckerfabrik Soest plaćanje iznosa od 1.675.013,71 DM na ime navedene eliminacijske pristojbe.

9 Zuckerfabrik Soest podnio je prigovor protiv te odluke, koji je odbijen. Zuckerfabrik Soest potom je pokrenuo postupak pred Finanzgerichtom Düsseldorf zahtijevajući suspenziju primjene odluke Hauptzollamtm Paderborn. Osim toga, pred istim je sudom podnio tužbu za poništenje te odluke. U prilog tom zahtjevu i toj tužbi Zuckerfabrik Soest, poput Zuckerfabrik Süderdithmarschen u drugom postupku, naveo je da je uredba koja uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu, na kojoj se temeljila odluka Hauptzollamta Paderborn, nevaljana.

10 Rješenjem od 10. veljače 1988. Finanzgericht Düsseldorf prilikom odlučivanja o privremenoj pravnoj zaštiti prihvatio je zahtjev za suspenziju primjene odluke Hauptzollamta Paderborn zbog ozbiljnih sumnji u valjanost uredbe koja uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu.

11 Svojim rješenjem od 19. listopada 1988. taj isti Finanzgericht prekinuo je postupak o meritumu te uputio Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li Uredba br. 1914/87 koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987. (SL L 183, 3. 7. 1987., str. 5.) nevaljana jer eliminacijska pristojba predstavlja porez koji je moguće uvesti samo na temelju članka 201. Ugovora o EEZ-u?

Podredno,

2. Je li uvođenje posebne eliminacijske pristojbe u sektor šećera za tržišnu godinu 1986./1987. Uredbom Vijeća br. 1914/87 spojivo s ograničenjem samofinanciranja predviđenim člankom 28. Uredbe br. 1785/81 i s načelom sigurnosti normativnog sustava Zajednice?

Podredno,

3. Je li uvođenje posebne eliminacijske pristojbe u sektor šećera za tržišnu godinu 1986./1987. spojivo sa zabranom da se pojedina gospodarska grana optereti rizicima koji unutar organizacije tržišta predstavljaju vanjske rizike kao i s načelom zabrane pretjeranih financijskih opterećenja?

Podredno,

4. Povređuje li članak 1. Uredbe br. 1914/87 koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987. zabranu diskriminacije (članak 40. stavak 3. drugi podstavak) zbog toga što nameće znatno veću pristojbu za šećer B od one za šećer A?

Podredno,

5. Povređuje li Uredba br. 1914/87 koja uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu u sektor šećera za tržišnu godinu 1986./1987., pod gore navedenim okolnostima, načela zaštite prava vlasništva i prava slobodnog obavljanja gospodarskih djelatnosti, koja se primjenjuju u pravu Zajednice, s obzirom na to da te djelatnosti više nije moguće financirati iz ostvarene dobiti, već samo iz rezervi, te je zbog toga ugroženo samo postojanje poduzetnika?“

12 Za opsežniji prikaz činjenica u dvama glavnim postupcima, odredbi prava Zajednice u pitanju kao i tijeka obaju postupaka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaje za raspravu. Navedeni elementi spisa u nastavku su sažeti u opsegu koji je potreban za obrazlaganje odluke Suda.

13 Zbog sličnosti predmeta odlučivanja i povezanosti tih predmeta, što je potvrđeno na usmenim raspravama, sukladno članku 43. Poslovnika, potrebno ih je spojiti radi donošenja presude.

Suspenzija primjene nacionalnog akta koji se temelji na uredbi Zajednice

Načelo

14 Finanzgericht Hamburg u biti najprije pita treba li članak 189. stavak 2. Ugovora o EEZ-u tumačiti na način da isključuje ovlast nacionalnih sudova da suspendiraju primjenu nacionalnog upravnog akta donesenog na temelju uredbe Zajednice.

15 U prilog postojanju ovlasti za dopuštanje takve suspenzije Finanzgericht Hamburg navodi da takva mjera samo suspendira eventualnu primjenu nacionalne odluke i ne dovodi u pitanje valjanost uredbe Zajednice. Međutim, kako bi obrazložio postavljanje pitanja, kao razlog protiv ovlasti nacionalnog suda ističe da određivanje takve suspenzije, koja može imati dalekosežne posljedice, može predstavljati prepreku punom učinku uredbi u svim državama članicama, suprotno članku 189. stavku 2. Ugovora.

16 Najprije treba istaknuti da odredbe članka 189. stavka 2. Ugovora ne mogu predstavljati zapreku sudskoj zaštiti koju pojedincima pruža pravo Zajednice. Ako su nacionalna tijela zadužena za upravnu primjenu uredbi Zajednice, sudska zaštita koja je osigurana pravom Zajednice obuhvaća pravo pojedinaca da osporavaju, u obliku prethodnog pitanja, zakonitost tih uredbi pred nacionalnim sucem i da ga navedu da Sudu uputi zahtjeve za prethodnu odluku.

17 To bi pravo bilo ugroženo ako čekanjem na presudu Suda, koji je jedini nadležan utvrditi nevaljanost uredbe Zajednice (vidjeti presudu od 22. listopada 1987., Foto-Frost, t. 20., 314/85, *Recueil*, str. 4199.), pojedinci ne bi mogli, kada su ispunjeni određeni uvjeti, dobiti odluku o suspenziji primjene koja omogućava da se glede njih učinci sporne uredbe zaustave.

18 Kako je to Sud istaknuo u gore navedenoj presudi od 22. listopada 1987., Foto-Frost (t. 16.), zahtjev za prethodnu odluku, jednako kao i tužba za poništenje, predstavlja sredstvo za ocjenjivanje valjanosti akata tijela Europske zajednice. Članak 185. Ugovora o EEZ-u, u okviru tužbe za poništenje, tužitelju daje mogućnost da zahtijeva suspenziju primjene pobijanog akta, a Sudu ovlast da je odredi. Koherentnost sustava privremene zaštite stoga zahtijeva da nacionalni sudac može jednako tako odrediti suspenziju primjene nacionalnog upravnog akta koji se temelji na uredbi Zajednice, a čija je valjanost sporna.

19 Osim toga, Sud je u presudi Factortame od 19. lipnja 1990. (C‑213/89, *Recueil*, str. I-2433.), koju je donio u predmetu u kojem je bila upitna usklađenost nacionalnog zakona s pravom Zajednice, procijenio, pozivajući se na koristan učinak članka 177., da nacionalni sud koji mu je uputio zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju, kako bi mogao odlučiti o toj usklađenosti, mora imati mogućnost odrediti privremene mjere i suspendirati primjenu osporavanog nacionalnog zakona sve dok ne donese svoju presudu uzimajući u obzir tumačenje koje je Sud dao na temelju članka 177.

20 Privremena zaštita koja je pojedincima osigurana pred nacionalnim sudovima pravom Zajednice ne smije se razlikovati ovisno o tome osporavaju li oni usklađenost odredbi nacionalnog prava s pravom Zajednice ili valjanost akata sekundarnog prava Zajednice, s obzirom na to da se u obama predmetima spor temelji na samom pravu Zajednice.

21 Stoga, zbog svega prethodno navedenog, na prvi dio prvog pitanja valja odgovoriti da članak 189. Ugovora treba tumačiti na način da ne isključuje ovlast nacionalnih sudova da dopuste suspenziju primjene nacionalnog upravnog akta donesenog na temelju uredbe Zajednice.

Uvjeti za suspenziju

22 Finanzgericht Hamburg nadalje pita pod kojim uvjetima nacionalni sudovi mogu odrediti suspenziju primjene nacionalnog upravnog akta koji se temelji na uredbi Zajednice zbog sumnje u valjanost te uredbe.

23 Najprije treba primijetiti da se mjere suspenzije primjene pobijanog akta mogu odrediti samo ako činjenične i pravne okolnosti na koje se tužitelji pozivaju navedu nacionalni sud na zaključak da postoje ozbiljne sumnje u valjanost uredbe Zajednice na kojoj se temelji pobijani upravni akt. Samo mogućnost utvrđenja nevaljanosti, koja je pridržana Sudu, može, u biti, opravdati određivanje suspenzije.

24 Nadalje treba navesti da suspenzija primjene mora zadržati privremeni karakter. Nacionalni sud koji odlučuje o privremenoj pravnoj zaštiti stoga može dopustiti suspenziju samo dok Sud ne donese odluku o valjanosti. Stoga, u slučaju da Sudu

još nije upućeno to pitanje, nacionalni sud mora sam uputiti pitanje navodeći razloge nevaljanosti koje smatra osnovanima.

25 Što se tiče ostalih uvjeta koji se odnose na suspenziju primjene upravnih akata, treba navesti da nacionalna prava određuju postupovna pravila i da se ta prava razlikuju u pogledu uvjeta za određivanje suspenzije, a te razlike mogu ugroziti jedinstvenu primjenu prava Zajednice.

26 Takva jedinstvena primjena temeljni je zahtjev pravnog poretka Zajednice; ona, dakle, podrazumijeva da suspenzija primjene upravnih akata koji se temelje na uredbi Zajednice, premda je uređena nacionalnim postupovnim pravilima, osobito u odnosu na podnošenje i odlučivanje o zahtjevu, mora biti podvrgnuta u najmanju ruku jedinstvenim uvjetima pod kojima se određuje u svim državama članicama.

27 Budući da ovlast nacionalnih sudova da odrede takvu suspenziju odgovara nadležnosti koja je člankom 185. pridržana Sudu, u okviru tužbi podnesenih Sudu na temelju članka 173., ti sudovi mogu dopustiti takve suspenzije samo pod uvjetima predviđenima za pružanje privremene pravne zaštite pred Sudom.

28 U tom smislu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da mjere suspenzije primjene mogu biti donesene samo kada postoji hitnost, drugim riječima, ako je nužno da se one odrede i da proizvedu učinak prije donošenja odluke o meritumu, kako bi se izbjeglo da stranka koja ih predlaže pretrpi tešku i nenadoknadivu štetu.

29 Što se tiče hitnosti, treba precizirati da mora biti moguće da šteta na koju se tužitelj poziva nastane prije nego što bi Sud mogao donijeti odluku o valjanosti pobijanog akta Zajednice. Što se tiče prirode štete, kao što je to sud u više navrata presudio, šteta koja je isključivo materijalna u načelu se neće smatrati nenadoknadivom. Međutim, sud koji odlučuje o privremenoj pravnoj zaštiti treba ispitati okolnosti svojstvene svakom pojedinom slučaju. U tom pogledu on mora procijeniti elemente koji omogućavaju utvrđenje dovodi li neodgodiva primjena akta koji je predmet zahtjeva za suspenziju do prouzročenja nenadoknadive štete tužitelju, koja se ne bi mogla popraviti ako bi akt Zajednice bio proglašen nevaljanim.

30 Usto još treba dodati da je nacionalni sudac, koji u okviru svoje nadležnosti treba primijeniti odredbe prava Zajednice, obvezan osigurati puni učinak prava Zajednice i stoga, u slučaju sumnje u valjanost uredbi Zajednice, treba uzeti u obzir interes Zajednice da se njezine uredbe ne izuzmu iz primjene bez primjerenog jamstva.

31 Kako bi ispunio tu obvezu, nacionalni sud kojem je podnesen zahtjev za suspenziju najprije mora provjeriti je li predmetni akt Zajednice, zbog toga što se ne primjenjuje odmah, lišen svakog korisnog učinka.

32 Ako suspenzija primjene Zajednici može prouzročiti financijski rizik, nacionalni sud mora usto imati mogućnost tužitelju naložiti davanje odgovarajućeg jamstva, poput uplate pologa ili drugog osiguranja.

33 Iz svega navedenog proizlazi da na drugi dio prvog pitanja koje je Sudu postavio Finanzgericht Hamburg valja odgovoriti da nacionalni sud može odrediti suspenziju primjene nacionalnog akta donesenog u provedbi uredbe Zajednice samo ako:

– taj sud ozbiljno sumnja u valjanost akta Zajednice i ako, kada Sudu još nije upućeno pitanje o valjanosti pobijanog akta, to pitanje sam uputi Sudu;

– postoji hitnost i tužitelju prijeti teška i nenadoknadiva šteta;

– taj sud u potpunosti vodi računa o interesu Zajednice.

Valjanost

34 Finanzgericht Hamburg doveo je u pitanje valjanost gore navedene Uredbe br. 1914/87 jer smatra da je protivna načelu zabrane retroaktivnosti i time povređuje načelo pravne sigurnosti.

35 Finanzgericht Düsseldorf, sa svoje strane, izrazio je sumnje u valjanost navedene uredbe postavivši Sudu pet pitanja u kojima se navode prigovori koji se odnose na prikladnost pravne osnove za uvođenje posebne eliminacijske pristojbe, na usklađenost navedene uredbe s temeljnom Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1785/81 od 30. lipnja 1981. o zajedničkom uređenju tržišta u sektoru šećera (SL L 177, str. 4.), na povredu načela zabrane da se jedna gospodarska grana optereti vanjskim rizicima kao i pretjeranim financijskim teretima te na povredu načela zaštite prava vlasništva i prava slobodnog obavljanja profesionalnih djelatnosti.

36 Budući da pitanja postavljena u tim dvama predmetima jednostavno predstavljaju različite točke gledišta s kojih je moguće prigovarati istom aktu, valja ih ispitati zajedno.

Povreda postupka propisanog člankom 201. Ugovora o EEZ-u

37 Finanzgericht Düsseldorf u biti smatra kako, da bi pristojba bila uvedena na temelju članka 43. Ugovora o EEZ-u, u okviru zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta, njezina svrha mora biti uređenje predmetnog tržišta. Takva se mjera može odnositi samo na sadašnjost i budućnost. To kod posebne eliminacijske pristojbe nije slučaj jer je njezina svrha nadoknaditi gubitke nastale u prošloj tržišnoj godini. Nadalje, samo proizvođači šećera moraju plaćati tu pristojbu, dok bi mjera namijenjena regulaciji tržišta morala ponajprije pogađati proizvođače šećerne repe. Stoga Finanzgericht Düsseldorf smatra da sporna

pristojba predstavlja porez koji se valjano mogao uvesti samo na temelju članka 201. Ugovora.

38 Kako bi se odgovorilo na te prigovore, treba navesti da članak 2. Odluke Vijeća 85/257/EEZ od 7. svibnja 1985. o sustavu vlastitih sredstava Zajednice (SL L 128., str. 15.), koja je bila na snazi u trenutku donošenja osporavane uredbe, razlikuje, s jedne strane, „doprinose i ostala davanja predviđena u okviru zajedničke organizacije tržišta šećera“, koji već predstavljaju vlastita sredstva, i, s druge strane, „prihode koji proizlaze iz novih davanja, koja se uvode u okviru zajedničke politike“ u skladu s odredbama Ugovorâ i koji postaju vlastita sredstva samo ako je proveden postupak propisan člankom 201. Ugovora o EEZ-u i odgovarajućim odredbama ostalih osnivačkih ugovora.

39 Uzimajući u obzir neizbježan razvoj u proizvodnji i na tržištu šećera Zajednice, članak 2. stavak 1. točka (a) gore navedene odluke od 7. svibnja 1985. nije donesen s namjerom ograničavanja njezine primjene na način da se ta odluka primjenjuje samo na pristojbe koje su već bile predviđene u vrijeme njezinog donošenja odnosno na pristojbe koje su tada utvrđene Uredbom Vijeća br. 1785/81 (u daljnjem tekstu: temeljna uredba). Budući da posebna eliminacijska pristojba dopunjuje pristojbe koje su već postojale u trenutku donošenja Odluke od 7. svibnja 1985., treba je uključiti među „doprinose i ostala davanja predviđena u okviru zajedničke organizacije tržišta šećera“ u smislu te odluke.

40 U svakom slučaju treba istaknuti da je, kako je to Sud već presudio presudom od 30. rujna 1982. u predmetu Amylum (108/81, *Recueil*, str. 3107.), u odnosu na Odluku Vijeća od 21. travnja 1970. o zamjeni financijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednice (SL L 94., str. 19.), svrha Odluke od 7. svibnja 1985., kao mjere proračunskog prava, definiranje vlastitih sredstava dodijeljenih proračunu Zajednice, a ne određivanje institucija Zajednice koje su nadležne za uvođenje davanja, poreza, nameta, pristojbi i ostalih oblika prihoda.

41 Iz toga slijedi da za određivanje mjere poput posebne eliminacijske pristojbe, predviđene Uredbom br. 1914/87, nije trebalo pokrenuti postupak propisan člankom 201., iako je ona po svojoj prirodi predstavljala porez.

42 Pitanje može li članak 43. Ugovora o EEZ-u poslužiti kao pravna osnova za uvođenje pristojbe namijenjene terećenju ekonomskih operacija koje su već dovršene odgovara pitanju može li se, u smislu navedenog članka, uvesti pristojba s retroaktivnim učinkom. Taj se prigovor stoga miješa s onim koji se odnosi na povredu načela zabrane retroaktivnosti, koji će se obrazložiti u nastavku.

Prigovor koji se odnosi na usklađenost Uredbe br. 1914/87 s temeljnom uredbom

43 Finanzgericht Düsseldorf smatra, pozivajući se na presudu Suda od 29. ožujka 1979. u predmetu NTN Toyo Bearing Company (113/77, *Recueil*, str. 1185.), da je, s obzirom na to da je Vijeće člankom 28. temeljne uredbe odredilo najviši iznos pristojbi koji se može zatražiti od proizvođača šećera, zabranjeno novom

uredbom, koja se izravno temelji na članku 43. Ugovora, uvoditi pristojbu koja prelazi taj najviši iznos.

44 U tom pogledu treba podsjetiti da su temeljna uredba i osporavana Uredba br. 1914/87 donesene na temelju članka 43. Ugovora. Uredba br. 1914/87 stoga se ne može smatrati uredbom kojom se provodi temeljna uredba, kao u slučaju one kojoj se prigovaralo u predmetu Romkes, u kojem je donesena presuda od 16. lipnja 1987. (46/86, *Recueil*, str. 2671.).

45 Vijeće može izmijeniti, dopuniti ili ukinuti temeljnu uredbu koju je donijelo prema postupku propisanom člankom 43. Ugovora o EEZ-u, pod uvjetom da su odredbe koje izmjenjuju, dopunjuju ili ukidaju tu uredbu donesene prema istom postupku, bez da je navedene odredbe potrebno unijeti u temeljnu uredbu.

46 U predmetnom slučaju okolnosti su drukčije od onih koje su bile povod za donošenje presude od 29. ožujka 1979. u gore navedenom predmetu NTN Toyo Bearing Company. U potonjem slučaju Vijeće je u biti donijelo opću uredbu kako bi ispunilo jedan od ciljeva iz članka 113. Ugovora te je nakon toga u provedbenoj uredbi, namijenjenoj posebnom slučaju, odstupilo od tako utvrđenih pravila.

47 U tim okolnostima treba smatrati da temeljna uredba Vijeću nije zabranjivala donošenje Uredbe br. 1914/87, s obzirom na to da je ono postupalo u skladu s postupkom predviđenim člankom 43. Ugovora.

Prigovor koji se odnosi na povredu načela zabrane retroaktivnosti

48 Finanzgericht Hamburg i Finanzgericht Düsseldorf smatraju da je Uredba br. 1914/87 protivna načelu zabrane retroaktivnosti jer je donesena 2. srpnja 1987., to jest nakon završetka tržišne godine 1986./1987., koja je završena 30. lipnja 1987. i čije je gubitke trebala eliminirati. Ta uredba tako plaćanje pristojbe povezuje s činjenicama koje su se dogodile u prošlosti, odnosno s proizvodnjom šećera koja se odvijala tijekom navedene tržišne godine. Osim toga, nisu poštovana legitimna očekivanja proizvođača šećera jer su oni imali pravo očekivati da se pristojbe koje je predviđala temeljna uredba neće povećati i da će, ako se povećaju, u cijelosti biti prenesene na proizvođače šećerne repe.

49 Sud je već utvrdio, osobito u presudama od 25. siječnja 1979. u predmetima Racke (98/78, *Recueil*, str. 69.) i Decker (99/78, *Recueil*, str. 101.) i u presudi od 30. rujna 1982. u predmetu Amylum (gore navedenoj, 108/81), da je, iako se načelo pravne sigurnosti općenito protivi tomu da se početak vremenskog važenja akta Zajednice određuje prije njegove objave, u iznimnim slučajevima moguća drukčija situacija, kada to zahtijeva cilj koji treba postići i kada su u cijelosti poštovana legitimna očekivanja zainteresiranih stranaka.

50 Što se tiče prvog od tih dvaju uvjeta, treba podsjetiti na neke činjenične i pravne podatke. Viška koji proizlazi iz odnosa između proizvodnje i potrošnje šećera u Zajednici se trebalo riješiti plasmanom na tržište trećih zemalja. Razlike između

kursa ili cijena na svjetskom tržištu i cijena na području Zajednice pokriva izvozna subvencija. Temeljna uredba predviđala je da sami proizvođači u cijelosti snose financijske terete koji iz toga proizlaze.

51 Da bi se ostalo najbliže ekonomskoj stvarnosti i tako omogućilo da se tržište stabilizira, što je jedan od ciljeva članka 39. Ugovora, članak 28. temeljne uredbe predviđao je da se te pristojbe u pravilu ubiru prije kraja svake tržišne godine i, posljedično, izračunavaju na temelju uobičajeno predvidljivih gubitaka koji se odnose na izvozne obveze za tekuću tržišnu godinu.

52 Međutim, utjecaj nekih izvanrednih događaja koji su se odvijali tijekom predmetne tržišne godine, kao što je drastičan pad vrijednosti dolara ili pad svjetskih cijena šećera, nije se mogao dovoljno precizno predvidjeti u trenutku određivanja pristojbi. U tom je slučaju legitimno da se tereti koje trebaju financirati proizvođači mogu odrediti i nakon što se utvrdi puni učinak tih događaja i eventualno po proteku tržišne godine u kojoj su se dogodili.

53 Ako Vijeće nakon utvrđivanja cjelokupnog gubitka u tržišnoj godini 1986./1987. nije bilo poduzelo nikakvu mjeru za dopunu pristojbi koje su proizvođači već bili dužni snositi, cilj kojemu je težilo, odnosno zajednički interes stabilizacije tržišta šećera, osobito putem izvoznih subvencija, mogao se postići samo na način da se optereti proračun Zajednice, dok je potpuno financiranje proizvođača načelo zajedničkog uređenja tržišta šećera.

54 Vijeće je stoga moglo opravdano smatrati da je cilj koji u općem interesu valja postići, odnosno stabilizacija tržišta šećera Zajednice, zahtijevao da se pobijana uredba primijeni na tržišnu godinu 1986./1987. Slijedom toga, može se smatrati da je ispunjen prvi uvjet kako bi se akt Zajednice primijenio na situacije nastale prije njegove objave.

55 Kako bi se utvrdilo je li ispunjen i drugi gore spomenuti uvjet, treba ispitati je li postupanje Vijeća povrijedilo legitimna očekivanja koja su imale zainteresirane osobe glede toga da su temeljnom uredbom određeni najviši iznosi pristojbi, a koja su iznevjerena objavom Uredbe br. 1914/87 dana 2. srpnja 1987.

56 U postupcima o glavnoj stvari tužitelji nemaju osnova pozivati se na neko legitimno očekivanje koje zaslužuje zaštitu.

57 Naime, kao prvo, proizvođači šećera uvodnom izjavom 11. temeljne uredbe bili su upoznati s time da će oni u cijelosti snositi terete u vezi s rješavanjem viška nastalog iz odnosa između proizvodnje Zajednice i njezine potrošnje.

58 Kao drugo, Komisija je 9. rujna 1986. objavila bilancu pod referentnim brojem VI PC 2 – 408 koja je jasno upućivala na vjerojatnost gubitka u tržišnoj godini 1986./1987.

59 Kao treće, objavom prijedloga u Službenom listu 3. travnja 1987. (SL C 89, str. 18.), odnosno prije završetka tržišne godine, proizvođači šećera obaviješteni su da je Komisija Vijeću podnijela prijedlog uredbe o uvođenju posebne eliminacijske pristojbe u sektor šećera za tržišnu godinu 1986./1987., što je ugrađeno u pobijanu Uredbu br. 1914/87.

60 Iz toga slijedi da se prigovor povrede načela zabrane retroaktivnosti ne može prihvatiti.

Povreda zabrane da se gospodarska grana optereti rizicima koji su vanjski u odnosu na njezinu organizaciju tržišta ili da se optereti pretjeranim financijskim opterećenjima

61 Finanzgericht Düsseldorf smatra da su poremećaji tržišta koje mogu ispraviti mjere donesene u okviru zajedničke organizacije tržišta oni koje je moguće pripisati unutarnjim uzrocima na tom tržištu. U organizacijama tržišta različitima od tržišta šećera rizike nastale zbog smanjenja cijena na svjetskom tržištu kao i zbog pada vrijednosti dolara financira isključivo EFSJP. To dokazuje da ih zakonodavac smatra rizicima na koje gospodarski subjekti ne mogu utjecati te se stoga ne mogu staviti njima na teret.

62 Najprije treba navesti da je doista točno da takve rizike najčešće financira EFSJP. Međutim, to ne zahtijeva Ugovor, koji u članku 40. stavku 4. dopušta osnivanje takvog fonda bez da nameće njegovo sudjelovanje u svim mjerama organizacije tržišta. To što je jedino sektor šećera podvrgnut načelu samofinanciranja uzrokovano je činjenicom da, kao što je to Vijeće izložilo u odgovoru na pitanje Suda, u ostalim poljoprivrednim sektorima poljoprivrednici imaju manja jamstva cijena, što objašnjava činjenicu da financiranje nije stavljeno njima na teret.

63 U nastavku valja navesti da zahvaljujući sustavu izvoznih subvencija proizvođači šećera Zajednice imaju pristup svjetskom tržištu kako bi se riješili dijela svoje proizvodnje. Rizike kojima su proizvođači izloženi treba procijeniti u vezi s tim svjetskim tržištem. Okolnosti poput viška proizvodnje šećera ili tečajne razlike između europskih valuta i dolara po prirodi su takve da mogu utjecati na ponudu ili potražnju i slijedom toga na cijenu tog proizvoda. Rizici povezani s tim okolnostima stoga se ne mogu smatrati vanjskim predmetnom tržištu.

64 Osim toga, posebna eliminacijska pristojba ni u kojem slučaju proizvođačima šećera ne nameće pretjerane financijske terete. Naime, ona je s jedne strane protuteža prednostima koje je za njih predstavljala mogućnost stjecanja izvoznih subvencija kako bi se riješili količine koje su proizveli prelazeći potrošnju Zajednice. S druge strane, u smislu članka 1. stavka 3. Uredbe br. 1914/87, proizvođači šećera mogu od prodavatelja šećerne repe ili trske proizvedene u Zajednici zahtijevati povrat većeg dijela te pristojbe.

65 Zbog navedenog, prigovor nacionalnog suda ne može se prihvatiti.

Prigovor diskriminacije

66 Finanzgericht Düsseldorf smatra kako okolnost da posebna eliminacijska pristojba teže pogađa proizvođače šećera B nego proizvođače šećera A, iako se radi o istom proizvodu, predstavlja diskriminaciju, koja je zabranjena člankom 40. stavkom 3. podstavkom 2. Ugovora.

67 U tom pogledu treba podsjetiti da temeljna uredba određuje osnovnu količinu šećera A i osnovnu količinu šećera B za svaku tržišnu godinu i za svako proizvodno područje. Države članice poduzetnicima raspodjeljuju svoje osnovne količine A u obliku kvote A i osnovne količine B u obliku kvote B. Ukupan broj kvota A raspoređen u tržišnoj godini približno odgovara ljudskoj potrošnji šećera na području Zajednice tijekom te tržišne godine. Šećer proizveden u granicama kvota A (šećer A) i B (šećer B) može se slobodno prodavati unutar Zajednice uz pogodnost jamčenja cijene i zbrinjavanja zahvaljujući intervencijskom sustavu. Može se, u slučaju potrebe, uz pomoć izvoznih subvencija izvoziti u treće zemlje. Konačno, sav šećer koji poduzetnik proizvede prelazeći kvote A i B (tzv. šećer C) može se prodati samo u trećim zemljama i ne podliježe izvoznim subvencijama.

68 Iz tog sustava proizlazi da svaki poduzetnik koji proizvede više šećera od svoje kvote A, odnosno više od svog udjela u proizvodnji šećera namijenjenog potrošnji Zajednice, nužno proizvodi višak čiji je jedini mogući način zbrinjavanja izvoz u treće zemlje.

69 Kako je to već navedeno, svrha je posebne eliminacijske pristojbe eliminacija iznimnih gubitaka prouzročenih dodjeljivanjem visokih izvoznih subvencija namijenjenih podupiranju rješavanja viška proizvodnje Zajednice na tržištima trećih zemalja.

70 Stoga je bilo opravdano uvođenje proporcionalno viših tereta na šećer koji je proizveden prelazeći kvotu A.

71 Slijedom toga valja odbiti i argument koji se odnosi na navodnu povredu članka 40. stavka 3. podstavka 2. Ugovora.

Prigovor povrede prava vlasništva i slobodnog obavljanja gospodarskih djelatnosti

72 Finanzgericht Düsseldorf smatra da su nezakonito povrijeđena temeljna prava, poput prava vlasništva i poduzetnička sloboda, s obzirom na to da poduzetnik ne može iz uobičajene dobiti ostvarene tijekom tržišne godine platiti naknadne pristojbe koje su se skupile tijekom te tržišne godine i mora iskoristiti svoje rezerve, odnosno svoju ekonomsku osnovu.

73 U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud već priznao (vidjeti osobito presudu od 11. srpnja 1989. u predmetu Schraeder, t. 15., 265/87, *Recueil*, str. 2237.) da se korištenje prava vlasništva i slobodnog obavljanja profesionalne djelatnosti može

ograničiti, osobito u okviru zajedničkog uređenja tržišta, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa kojima Zajednica teži i da u odnosu na cilj kojem se teži ne predstavljaju nerazmjernu i nedopustivu intervenciju koja povređuje samu bit tako zajamčenih prava.

74 Kako to pravilno ističe vlada Ujedinjene Kraljevine, obveza plaćanja pristojbe ne može se smatrati mjerom koja ograničava pravo vlasništva.

75 Stoga treba ustvrditi da posebna eliminacijska pristojba ni na koji način ne povređuje pravo vlasništva proizvođača šećera.

76 Što se tiče slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti, već je navedeno da posebna eliminacijska pristojba predstavlja odgovor na ciljeve od općeg interesa jer se njome izbjegava da Zajednica snosi gubitke nastale u jednom ekonomskom sektoru. Ta intervencija ne može se smatrati nerazmjernom. Naime, pristojba koju je moguće djelomično prenijeti na proizvođače šećerne repe bila je uvedena s temeljnim ciljem „da se prije predviđenog datuma sustav proizvodnih kvota ponovno ne dovede u pitanje“, kako je to precizirano u uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 1914/87. Kako to pravilno ističe Komisija, smanjenje kvota, koje bi dugoročno smanjilo udio prerađivačke industrije šećera Zajednice na svjetskom tržištu, predstavljalo bi znatno ozbiljniju povredu interesa proizvođača šećera i uzgajivača šećerne repe.

77 Stoga se argument koji se odnosi na povredu slobodnog obavljanja gospodarskih djelatnosti ne može prihvatiti.

78 Iz svega navedenog proizlazi kako Finanzgerichtu Hamburg i Finanzgerichtu Düsseldorf valja odgovoriti da razmatranje postavljenih pitanja nije pokazalo elemente takve prirode da utječu na valjanost Uredbe Vijeća br. 1914/87 od 2. srpnja 1987. koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987.

Troškovi

79 Troškovi talijanske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je Finanzgericht Hamburg uputio rješenjem od 31. ožujka 1988. te Finanzgericht Düsseldorf rješenjem od 19. listopada 1988., odlučuje:

1. **Članak 189. Ugovora o EEZ-u treba tumačiti na način da ne isključuje ovlast nacionalnih sudova da dopuste suspenziju primjene nacionalnog upravnog akta donesenog na temelju uredbe Zajednice.**

2. **Nacionalni sud može odrediti suspenziju primjene nacionalnog akta donesenog u provedbi uredbe Zajednice samo ako taj sud ozbiljno sumnja u valjanost akta Zajednice i ako, kada Sudu još nije upućeno pitanje o valjanosti osporavanog akta, to pitanje sam uputi Sudu, ako postoji hitnost i tužitelju prijeti teška i nenadoknadiva šteta te ako taj sud u potpunosti vodi računa o interesu Zajednice.**

3. **Razmatranje postavljenih pitanja nije pokazalo elemente takve prirode da utječu na valjanost Uredbe Vijeća br. 1914/87 od 2. srpnja 1987. koja u sektor šećera uvodi posebnu eliminacijsku pristojbu za tržišnu godinu 1986./1987.**

Potpisi