

PRESUDA SUDA

13. siječnja 2004. (*)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven)

„Meso peradi – Izvozne subvencije– Nepodnošenje zahtjeva za prethodnu odluku – Pravomoćna upravna odluka – Učinak prethodne odluke koju je Sud dao nakon te odluke – Pravna sigurnost – Nadređenost prava Zajednice – Načelo suradnje – Članak 10. UEZ-a”

U predmetu C-453/00,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska), u postupku koji se vodi na tom sudu između

Kühne & Heitz NV

i

Productschap voor Pluimvee en Eieren,

o tumačenju prava Zajednice, a posebno načela suradnje koje proizlazi iz članka 10. UEZ-a,

SUD,

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann i J. N. Cunha Rodrigues, predsjednici vijeća, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric (izvjestiteljica) i S. von Bahr, suci,

nezvisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Kühne & Heitz NV, A. J. Braakman, *advocaat*,
- za Productschap voor Pluimvee en Eieren, C. M. den Hoed, pomoćnik glavnog tajnika,
- za nizozemsku vladu, H. G. Sevenster, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. de Bergues i C. Vasak, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, T. van Rijn, u svojstvu agenta,

– za Nadzorno tijelo EFTA-e, B. Eiríksdóttir, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja društva Kühne & Heitz NV, koje zastupa A. J. Braakman, nizozemske vlade, koju zastupaju H. G. Sevenster i J. G. M. van Bakel, u svojstvu agenata, francuske vlade, koju zastupaju R. Abraham i C. Isidoro, u svojstvu agenata, Komisije, koju zastupa T. van Rijn, i Nadzornog tijela EFTA-e, koje zastupa B. Eiríksdóttir, na raspravi održanoj 9. listopada 2002.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. lipnja 2003.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 1. studenoga 2000., koju je Sud zaprimio 11. prosinca 2000., College van Beroep voor het bedrijfsleven (Upravni sud za trgovinu i industriju) je na temelju članka 234. UEZ-a postavio prethodno pitanje o tumačenju prava Zajednice, a posebno načela suradnje koje proizlazi iz članka 10. UEZ-a.
- 2 Pitanje je upućeno u okviru spora između društva Kühne & Heitz NV (u daljnjem tekstu: Kühne & Heitz) i Productschap voor Pluimvee en Eieren (u daljnjem tekstu: Productschap) u vezi s plaćanjem izvoznih subvencija.

Pravni okvir

- 3 Članak 10. UEZ-a predviđa:

„Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili akata institucija Zajednice. One olakšavaju ostvarivanje zadaća Zajednice. One se suzdržavaju od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Ugovora.”
- 4 Što se tiče nizozemskog prava, članci 4:6 i 8:88 zakona Algemene wet bestuursrecht (Opći zakon o upravnom pravu) od 4. lipnja 1992. (Stbl. 1992, str. 315.), kako je zadnje izmijenjen 12. prosinca 2001., (Stbl. 2001, str. 664.), predviđa:

„Članak 4:6

1. Kad je zahtjev u cijelosti ili djelomično predmet odluke o odbijanju, novi se zahtjev može podnijeti samo pod uvjetom da tužitelj navede nove činjenice ili promjenu okolnosti.

2. Ako se ne istakne nijedna nova činjenica ili promjena okolnosti, upravno tijelo može odbiti zahtjev pozivajući se na svoju raniju odluku o odbijanju, bez primjene članka 4:5.

[...]

Članak 8:88

1. Sud može, na zahtjev jedne od stranaka, u ponovljenom postupku odlučivati o presudi koja je postala pravomoćna, uzimajući u obzir činjenice ili okolnosti koje:

(a) su se dogodile prije presude;

(b) tužitelj nije poznavao i nisu mu razumno mogle biti poznate prije nego je presuda donesena, i,

(c) da je sud znao za njih, mogle su ga navesti da donese drugačiju presudu.

2. Kad je potrebno, poglavlje 6. i odjeljci 8.2 i 8.3 primjenjuju se *mutatis mutandis*.”

Glavni postupak

5 Od prosinca 1986. do prosinca 1987. Kühne & Heitz izvezio je određene količine komada mesa peradi u države nečlanice. U deklaracijama koje je dostavio carinskim tijelima Nizozemske, Kühne & Heitz razvrstao je tu robu u carinski podbroj 02.02 B II e) 3 („bataci i komadi od bataka ostale peradi”) zajedničke carinske tarife. Na temelju tih deklaracija Productschap je odobrio izvozne subvencije u okviru tog podbroja i isplatio različite relevantne iznose.

6 Nakon verifikacije Productschap je navedenu robu uvrstio u podbroj 02.02 B II ex g („ostalo”). Na temelju tog ponovljenog razvrstavanja, Productschap je zahtijevao povrat iznosa od NLG 970 950,98.

7 Kad je prigovor protiv tog zahtjeva za povrat odbijen, Kühne & Heitz je protiv te odluke o odbijanju uložio žalbu pri College van Beroep voor het bedrijfsleven. Taj sud je presudom od 22. studenoga 1991. (u daljnjem tekstu: presuda od 22. studenoga 1991.) odbacio žalbu uz obrazloženje da dotična roba nije obuhvaćena pojmom „bataci” u smislu tarifnog podbroja 02.02 B II e) 3. Tijekom tog postupka Kühne & Heitz nije zahtijevao da se Sudu postavi prethodno pitanje.

8 U svojoj kasnijoj presudi od 5. listopada 1994., Voogd Vleesimport en -export (C-151/93, Zb., str. I-4915.), Sud je odlučio:

„20. Batak na kojem je ostao dio leđa mora se opisati kao batak, u smislu tarifnog podbroja 02.02 B II e) 3 prethodne nomenklature i podbroja 0207 41 51 000 nove nomenklature, ako navedeni dio leđa nije dovoljno velik da proizvodu dâ bitna svojstva.

21. Kako bi se odredilo je li to tako, ako pravila Zajednice ne postoje u tom trenutku, na nacionalnom sudu je da uzme u obzir nacionalne poslovne običaje i tradicionalne metode rasijecanja.”

- 9 Nakon gore navedene presude Voogd Vleesimport en -export, Kühne & Heitz podnio je Productschapu zahtjev za isplatu izvoznih subvencija čiji je povrat po mišljenju društva Kühne & Heitz on neopravdano zahtijevao, i pritom je Kühne & Heitz tražio isplatu većeg iznosa nego što je onaj koji bi primio na temelju subvencija da su bataci peradi izvezeni nakon prosinca 1987. bili razvrstani u skladu s tom presudom.
- 10 Productschap je odbacio te zahtjeve i na temelju prigovora koji mu je dostavljen, odlukom od 21. srpnja 1997. potvrdio je svoju prijašnju odluku o odbijanju. Kühne & Heitz je tad protiv potonje odluke pokrenuo tužbu koja je predmet u glavnom postupku.

O zahtjevu za prethodnu odluku i prethodnom pitanju

- 11 U svojem zahtjevu za prethodnu odluku College van Beroep voor het bedrijfsleven je odbacio drugi zahtjev koji mu je Kühne & Heitz dostavio u vezi s plaćanjem višeg iznosa na koji ima pravo u pogledu izvoza nakon prosinca 1987.
- 12 U pogledu prvog zahtjeva koji je dostavio Kühne & Heitz, u vezi s plaćanjem subvencija za koje se, po vlastitom mišljenju toga društva, od njega neopravdano traži povrat, College van Beroep voor het bedrijfsleven navodi da prema nizozemskom pravu, upravno tijelo načelno uvijek ima ovlast ponovno razmotriti pravomoćnu odluku. Postojanje takve ovlasti može, u određenim okolnostima, podrazumijevati obvezu povlačenja takve odluke.
- 13 College van Beroep voor het bedrijfsleven smatra da je Productschap propustio uzeti u obzir ta razmatranja kada je tvrdio da u pogledu presude od 22. studenoga 1991. Kühne & Heitz pred tim istim sudom može uložiti samo jedan prijedlog za ponavljanje postupka. Productschap se dakle oslanjao na pogrešno tumačenje prava.
- 14 Međutim, College van Beroep voor het bedrijfsleven smatra da, iako je načelno bilo moguće poništiti odluku od 21. srpnja 1997. zbog tog razloga, takvo poništavanje ima smisla samo ako je sigurno da je Productschap ne samo imao ovlast ponovno razmotriti svoju prethodnu odluku, već također i obvezu ponovno provjeriti postoji li, u slučaju svake od izvezenih roba, pravo na subvenciju i, ukoliko postoji, odrediti iznos te subvencije.
- 15 College van Beroep voor het bedrijfsleven primjećuje da se procjena o tome postoji li obveza preispitivanja treba temeljiti na načelu da sudska praksa nastala nakon pravomoćne administrativne odluke ne može sama po sebi utjecati na pravomoćnost te odluke. To jednako vrijedi i u slučaju prethodnih odluka Suda, kako bi se pravo u skladu s tumačenjem koje je dao Sud primjenjivalo odmah nakon stupanja na snagu tumačenog pravila, osim ako Sud izričito ne odredi drukčije. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da bi argument kojim se zahtijeva uvođenje pravila da se pravomoćne odluke moraju izmijeniti radi usklađivanja s kasnijom sudskom praksom – u ovom slučaju, sudskom praksom Zajednice – doveo do upravnog kaosa, ozbiljnog narušavanja pravne sigurnosti i da stoga nije prihvatljiv.

- 16 Međutim, College van Beroep voor het bedrijfsleven ističe da, u skladu s nizozemskim pravom, kasnija sudska praksa može u određenim okolnostima imati posljedice u predmetima u kojima su pravna sredstva iscrpljena. U vezi s tim podsjeća na sudske prakse vrhovnog suda Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemska) u pogledu učinaka koje presude koje je donio Europski sud za ljudska prava imaju u kaznenim predmetima. Tako je Hoge Raad der Nederlanden presudio, u presudi od 1. veljače 1991. (Nederlandse Jurisprudentie NJ 1991, str. 413.), da je naknadno otkriveno kršenje temeljnog prava, utvrđenog u članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odlučujući razlog koji može spriječiti izvršenje odluke protiv koje nema pravnog lijeka donesene u kaznenoj stvari.
- 17 College van Beroep voor het bedrijfsleven pita se može li se pravomoćnost upravne odluke zanemariti u slučaju kao što je onaj u kojem je, kao prvo, Kühne & Heitz iscrpio pravna sredstva koja su mu bila dostupna, drugo, tumačenje prava Zajednice se pokazalo suprotnim kasnijoj presudi Suda i, treće, dotična osoba se žalila upravnom tijelu čim je saznala za tu presudu Suda.
- 18 To je pitanje opravdano posebno s obzirom na članak 234. UEZ-a, u skladu s kojim sud protiv čije odluke nema pravnog lijeka ima obvezu uputiti Sudu prethodno pitanje. 1991. godine College van Beroep voor het bedrijfsleven pogrešno je smatrao da je oslobođen te obveze, jer je u skladu s presudom od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, Zb., str. 3415.) smatrao da tumačenje podbrojeva carinske tarife nije dvojbeno. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku stoga želi znati pretpostavlja li učinkovita i potpuna provedba prava Zajednice, u slučaju kao što je onaj koji se vodi pred njim, jedan blaži oblik pravila o pravomoćnosti pravnih odluka.
- 19 S obzirom na ta razmatranja, College van Beroep voor het bedrijfsleven odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„U skladu s pravom Zajednice, a posebno u skladu s načelom lojalnosti iz članka 10. UEZ-a, i u okolnostima opisanim u ovoj odluci, zahtijeva li se od upravnog tijela da odluku koja je postala pravomoćna ponovno razmotri kako bi se osigurao potpuni učinak prava Zajednice, koje treba tumačiti s obzirom na kasnije donesenu prethodnu odluku?“

O prethodnom pitanju

20. Kao što je Sud već presudio, na tijelima država članica je da osiguraju poštovanje pravila Zajednice u okviru svojih nadležnosti (vidjeti presudu od 12. lipnja 1990., Njemačka/Komisija, C-8/88, Zb., str. I-2321., t. 13.).
- 21 Tumačenje koje Sud da pravnom pravilu prava Unije, u izvršavanju nadležnosti koju mu povjerava članak 234. UEZ-a, objašnjava i precizira, kada za to postoji potreba, značenje i doseg tog pravnog pravila, onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno nakon svog stupanja na snagu. (vidjeti osobito presude od 27. ožujka 1980., Denkavit italiana, 61/79, Zb., str. 1205., t. 16., i od 10. veljače 2000., Deutsche Telekom, C-50/96, Zb., str. I-6743., t. 43.).

- 22 Iz toga proizlazi da tako protumačeno pravilo Zajednice upravno tijelo mora primijeniti u okviru svojih nadležnosti čak i na pravne odnose koji su nastali i bili formulirani prije odluke Suda o zahtjevu za tumačenje.
- 23 U predmetu u glavnom postupku postavlja se pitanje je li poštovanje te obaveze nužno bez obzira na činjenicu da je upravna odluka postala pravomoćna prije prijedloga ponavljanja postupka u pogledu te odluke kako bi se uzela u obzir presuda Suda o prethodnom pitanju u vezi s tumačenjem.
- 24 Pravna sigurnost jedno je od općih načela priznatih pravom Zajednice. Pravomoćnost upravne odluke stečena istekom razumnih rokova za pokretanje žalbe ili nakon što su pravna sredstva iscrpljena pridonosi pravnoj sigurnosti, što znači da pravo Zajednice ne zahtijeva da upravna tijela imaju obvezu, načelno, ponovno razmatrati upravnu odluku koja je na taj način postala pravomoćna.
- 25 Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da, u skladu s nizozemskim pravom, pod uvjetom da se ne šteti interesima trećih osoba, upravno tijelo uvijek ima ovlast ponovno razmotriti pravomoćnu upravnu odluku i da u određenim okolnostima postojanje takve ovlasti može podrazumijevati obvezu povlačenja takve odluke čak i ako nizozemsko pravo ne zahtijeva od nadležnog tijela ponovno razmatranje pravomoćnih odluka radi usklađivanja s kasnijom sudskom praksom. Svrha pitanja nacionalnog suda je ustanoviti proizlazi li iz prava Zajednice, u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, obveza ponovnog razmatranja pravomoćne sudske odluke.
- 26 Iz spisa proizlazi da su okolnosti u glavnom predmetu sljedeće. Prvo, nacionalno pravo priznaje upravnom tijelu mogućnost ponovnog razmatranja odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je postala pravomoćna. Drugo, ta je odluka postala pravomoćna samo slijedom presude nacionalnog suda protiv čijih odluka nema pravnog lijeka. Treće, ta se presuda temeljila na tumačenju prava Zajednice koje je s obzirom na kasniju sudsku praksu Suda bilo pogrešno i koje je usvojeno a da Sudu nije bilo upućeno prethodno pitanje u skladu s uvjetima predviđenima u trećem stavku članka 234. UEZ-a. Četvrto, dotična se osoba žalila upravnom tijelu čim je saznala za tu presudu Suda.
- 27 U takvim okolnostima, dotično upravno tijelo, u skladu s načelom suradnje koje proizlazi iz članka 10. UEZ-a, ima obvezu tu odluku preispitati kako bi se uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe prava Zajednice koje je u međuvremenu dao Sud. Upravno tijelo mora na temelju ishoda tog preispitivanja odrediti u kojoj je mjeri dužan ponovno razmotriti tu odluku, a da se pri tome ne bi ugrozili interesi trećih osoba.
- 28 S obzirom na gore navedena razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da načelo suradnje koje proizlazi iz članka 10. UEZ-a nameće upravnom tijelu, kojem je upućen prijedlog u tom smislu, obvezu preispitivanja pravomoćne upravne odluke kako bi se uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe koje je u međuvremenu dao Sud kad
- je u skladu s nacionalnim pravom to tijelo nadležno za ponovno razmatranje te odluke;

- je dotična upravna odluka postala pravomoćna slijedom presude nacionalnog suda koji je odlučivao u zadnjem stupnju;
- se ta presuda, s obzirom na kasniju sudsku praksu, temelji na pogrešnom tumačenju prava Zajednice koje je usvojeno a da Sudu nije bilo upućeno prethodno pitanje u skladu s trećim stavkom članka 234. UEZ-a; i
- se dotična osoba žalila upravnom tijelu neposredno nakon što je saznala za tu odluku Suda.

Troškovi

- 29 Troškovi koje potražuju vlade Nizozemske i Francuske te Komisija i Nadzorno tijelo EFTA-e, koji su Sudu podnijeli očitovanja, 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,

odgovarajući na pitanja koja mu je College van Beroep voor het bedrijfsleven uputio odlukom od 1. studenoga 2000., odlučuje:

Načelo suradnje koje proizlazi iz članka 10. UEZ-a nameće upravnom tijelu, kojem je upućen prijedlog u tom smislu, obvezu preispitivanja pravomoćne upravne odluke kako bi se uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe koje je u međuvremenu dao Sud kad

- **je u skladu s nacionalnim pravom to tijelo nadležno za ponovno razmatranje te odluke;**
- **je dotična upravna odluka postala pravomoćna slijedom presude nacionalnog suda koji je odlučivao u zadnjem stupnju;**
- **se ta presuda, s obzirom na kasniju sudsku praksu, temelji na pogrešnom tumačenju prava Zajednice koje je usvojeno a da Sudu nije bilo upućeno prethodno pitanje u skladu s trećim stavkom članka 234. UEZ-a; i**
- **kad se dotična osoba žalila upravnom tijelu neposredno nakon što je saznala za tu odluku Suda.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 13. siječnja 2004.

Potpisi

* Jezik postupka: nizozemski.