

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPEISKE 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



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS 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

## PRESUDA SUDA

od 15. srpnja 1964.\*

U predmetu 6/64,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Giudice Conciliatore di Milano s ciljem dobivanja tumačenja članaka 102., 93., 53. i 37. navedenog Ugovora u predmetu pred tim sudom:

Flaminio Costa

protiv

E.N.E.L. – Ente nazionale energia elettrica impresa già della Edisonvolta,

### SUD

u sastavu: A. M. Donner, predsjednik, Ch. L. Hammes i A. Trabucchi, predsjednici vijeća, L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (izvjestitelj) i W. Strauss, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Lagrange,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

### Presudu

Pravilno podnesenim zahtjevom Sudu od 16. siječnja 1964., Giudice conciliatore di Milano, „uzimajući u obzir članak 177. Ugovora od 25. ožujka 1957. o osnivanju EEZ-a, koji je ugrađen u talijansko zakonodavstvo Zakonom br. 1203 od 14. listopada 1957., i uzimajući u obzir tvrdnju da su Zakon br. 1643 od 6.

\* Jezik postupka: talijanski.

prosina 1962. i predsjednički dekreti za njegovu provedbu [...] suprotni člancima 102., 93., 53. i 37. Ugovora“, prekinuo je postupak i odlučio da se sudski spis dostavi Sudu.

### **Primjena članka 177.**

#### *Prigovor o formulaciji pitanja*

Istaknut je prigovor da se predmetnim pitanjem zapravo želi ishoditi presuda o suglasnosti nacionalnog zakona s Ugovorom putem članka 177.

Međutim, prema tom članku, nacionalni sudovi protiv čijih odluka, kao što je to slučaj u ovom predmetu, ne postoji pravno sredstvo moraju se obratiti Sudu radi donošenja prethodne odluke o „tumačenju“ Ugovora kad se takvo pitanje pred njima pojavi.

Na temelju te odredbe Sud ne može ni primijeniti Ugovor na konkretan slučaj niti odlučiti o valjanosti mjere nacionalnog prava u odnosu na Ugovor, kao što bi to mogao učiniti u okviru članka 169.

Međutim, Sud je ovlašten iz neprikladno formuliranog pitanja nacionalnog suda izdvojiti ona pitanja koja se tiču tumačenja Ugovora.

Posljedično, Sud treba odlučiti ne o valjanosti talijanskog zakona u odnosu na Ugovor, nego samo protumačiti gore navedene članke uzimajući u obzir pravne navode koje je izložio Giudice Conciliatore.

#### *Prigovor o nepostojanju potrebe za tumačenjem*

Prigovara se da je milanski sud zatražio tumačenje Ugovora koje nije nužno za rješenje spora o kojem odlučuje.

Međutim, članak 177., utemeljen na jasnoj diobi funkcija između nacionalnih sudova i Suda, ne dopušta Sudu ni da utvrđuje činjenice slučaja niti da ocjenjuje razloge i ciljeve zahtjeva za tumačenje.

#### *Prigovor o obvezi suca da primijeni nacionalno pravo*

Talijanska vlada poziva se na „apsolutnu nedopuštenost“ zahtjeva Giudice Conciliatore, s obrazloženjem da nacionalni sud koji mora primijeniti nacionalno pravo ne može koristiti pravno sredstvo iz članka 177.

Za razliku od običnih međunarodnih ugovora Ugovor o EEZ-u uspostavio je vlastiti pravni poredak koji je, stupanjem Ugovora na snagu, postao sastavni dio pravnih sustava država članica i koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati.

Osnivanjem na neodređeno vremensko razdoblje Zajednice koja ima vlastite institucije, osobnost, pravnu sposobnost, sposobnost međunarodnog zastupanja i, točnije, stvarne ovlasti koje proizlaze iz ograničenja nadležnosti ili prijenosa ovlasti s država na Zajednicu, države članice su, premda u ograničenim područjima, ograničile svoja suverena prava i tako stvorile pravni sustav koji se primjenjuje kako na njihove državljane tako i na njih same.

Ugrađivanje odredaba koje potječu iz Zajednice u pravo svake države članice i općenito tekst i duh Ugovora posljedično uskraćuju državama članicama mogućnost da pred pravnim poretkom koji su prihvatile na temelju reciprociteta daju prednost naknadnoj jednostranoj mjeri. Takva mjera stoga ne može biti protivna tom pravnom sustavu.

Izvršna snaga prava Zajednice ne može se razlikovati od jedne države do druge zbog pridržavanja naknadnog nacionalnog zakonodavstva, a da to ne ugrozi ostvarenje ciljeva Ugovora iz članka 5. stavka 2. i dovede do diskriminacije zabranjene člankom 7.

Obveze preuzete Ugovorom o osnivanju Zajednice ne bi bile bezuvjetne već samo uvjetne, kada bi ih se moglo dovesti u pitanje budućim zakonodavnim aktima potpisnica.

Tamo gdje Ugovor daje pravo državama članicama da djeluju jednostrano, to se navodi u jasnim i preciznim odredbama (primjerice člancima 15., 93. stavku 3., 223. do 225.).

S druge strane, zahtjevi država članica da se odstupi od Ugovora podvrgnuti su postupcima odobrenja (primjerice u člancima 8. stavku 4., 17. stavku 4., 25., 26., 73., 93. stavku 2. trećem podstavku i 226.) koji bi postali bespredmetni kada bi se države članice mogle osloboditi obveza jednostavnim donošenjem zakona.

Prvenstvo prava Zajednice potvrđeno je člankom 189. prema kojem uredbe imaju „obvezujuću“ snagu i „neposredno su primjenjive u svakoj državi članici“.

Ova odredba, koja ne podliježe nikakvoj rezervi, bila bi bez smisla kada bi država članica mogla jednostrano poništiti njezine učinke putem zakonodavnog akta koji bi imao jaču pravnu snagu od prava Zajednice.

Iz svega navedenog slijedi da nacionalne odredbe, bez obzira na to kako su formulirane, ne mogu imati prvenstvo nad pravom koje proizlazi iz Ugovora, koji je autonoman izvor prava, zbog njegove posebne i originalne prirode, a da pri tome to pravo ne izgubi svoj karakter prava Zajednice i da se pri tome ne dovede u pitanje sam pravni temelj Zajednice.

Prijenos prava i obveza koji proizlaze iz Ugovora, iz pravnih sustava država članica u pravni sustav Zajednice, povlači za sobom trajno ograničenje njihovih

suverenih prava, nad čime ne može prevladati naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s idejom Zajednice.

Stoga se članak 177. mora primijeniti bez obzira na bilo koji nacionalni zakon, svaki put kad se pojavi pitanje tumačenja Ugovora.

Pitanjima koja je postavio Giudice Conciliatore o člancima 102., 93., 53. i 37. želi se prije svega utvrditi imaju li ove odredbe izravne učinke i stvaraju li subjektivna prava za pojedince koja su nacionalni sudovi dužni štiti i koji je, u slučaju potvrdnog odgovora, njihov sadržaj.

### **Tumačenje članka 102.**

Članak 102. nalaže da, „ako postoji razlog za bojazan“ da bi neke zakonodavne odredbe mogle prouzročiti „narušavanje“, država članica koja želi nastaviti s tim postupkom „posavjetovat će se s Komisijom“, koja može dalje preporučiti državi članici poduzimanje odgovarajućih mjera radi izbjegavanja takvog narušavanja.

Svrha ovog članka, koji se nalazi u poglavlju o „usklađivanju zakonodavstava“, jest sprečavanje povećavanja razlika između nacionalnih zakonodavstava, s obzirom na ciljeve Ugovora.

Tom su odredbom države članice ograničile svoju slobodu inicijative prihvativši da podliježu prikladnom postupku savjetovanja.

Nedvosmisleno se obvezujući da će se preventivno savjetovati s Komisijom uvijek kada bi njihovi zakonodavni prijedlozi mogli stvoriti čak i malen rizik od mogućeg narušavanja, države članice ugovorile su stoga prema Zajednici obvezu koja ih veže kao države članice, ali ne stvara subjektivna prava za pojedince koja su nacionalni sudovi dužni štiti.

Komisija je sa svoje strane dužna poštivati odredbe ovog članka, ali ova obveza ne daje mogućnost pojedincima da se u okviru prava Zajednice i putem članka 177. pozivaju ni na povredu obveze države ni na izostanak djelovanja Komisije.

### **Tumačenje članka 93.**

Prema stavcima 1. i 2. članka 93., Komisija u suradnji s državama članicama „neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama“ s ciljem provođenja odgovarajućih mjera koje su potrebne za funkcioniranje zajedničkog tržišta.

Prema stavku 3. članka 93., Komisija se pravodobno obavješćuje o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora. Dotična država članica ne može primijeniti predložene mjere prije završetka postupka Zajednice i, ako je potrebno, postupka pred Sudom.

Svrha ove odredbe, koja se nalazi u dijelu Ugovora posvećenom „državnim potporama“, jest, s jedne strane, postupno smanjiti postojeće potpore i, s druge strane, spriječiti da u okviru vođenju svojih unutarnjih poslova države članice dodjeljuju nove potpore „u bilo kojem obliku“, koje mogu izravno ili neizravno, u značajnoj mjeri, stavljati određene poduzetnike ili proizvode u povoljniji položaj te, čak i potencijalno, narušiti tržišno natjecanje.

Člankom 92. države članice su takve potpore proglasile nespojivima sa zajedničkim tržištem i implicitno se obvezale da ih neće dodjeljivati izvan iznimaka koje predviđa Ugovor. S druge strane, člankom 93. samo su se sporazumjele da će se podvrgnuti primjerenim postupcima, kako za ukidanje postojećih potpora tako i za dodjeljivanje novih.

Time što su se izričito obvezale da će „pravodobno obavijestiti“ Komisiju o svim planovima o potporama i prihvatile podvrgnuti se postupcima predviđenima u članku 93., države članice su prema Zajednici ugovorile obvezu koja ih veže kao države, ali ne stvara subjektivna prava za pojedince koja su nacionalni sudovi dužni štiti, osim u posljednjoj odredbi trećeg podstavka, a o čemu nije riječ u ovom slučaju.

Komisija je sa svoje strane dužna osigurati poštivanje odredaba ovog članka, koji je čak obvezuje da u suradnji s državama članicama neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama, ali ova obveza ne omogućuje pojedincima da se u okviru prava Zajednice i putem članka 177. pozivaju ni na povredu obveze države ni na izostanak djelovanja Komisije.

### **Tumačenje članka 53.**

Prema članku 53. države članice se obvezuju da neće uvoditi nova ograničenja prava poslovnog nastana državljana drugih država članica na svojem državnom području, osim ako je Ugovorom drukčije predviđeno.

Takva obveza koju su propisale države članice pravno se sastoji u jednostavnom suzdržavanju od činjenja i nije podložna nikakvom uvjetu niti, što se tiče njezinog izvršenja ili učinaka, donošenju daljnog akta država članica ili Komisije.

Ova je obveza stoga cjelovita i, pravno gledajući, potpuna te shodno tome sposobna proizvoditi izravne učinke u odnosima između država članica i njihovih subjekata.

Takva izričita zabrana, koja je Ugovorom stupila na snagu u Zajednici i tako postala sastavnim dijelom pravnog sustava država članica, čini dio prava tih država i izravno se tiče njihovih državljana, u čiju korist stvara subjektivna prava koja su nacionalni sudovi dužni štiti.

Traženo tumačenje članka 53. zahtijeva da ga se razmotri u kontekstu poglavlja o pravu poslovnog nastana, u kojem se nalazi.

Nakon što je u članku 52. propisano postupno smanjivanje „ograničivanj[a] slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice“, predmetno poglavlje u članku 53. predviđa da države ne uvode „nova ograničenja prava poslovnog nastana državljana drugih država članica na svojem državnom području“.

Stoga pitanje koje se postavlja jest pod kojim uvjetima državljani drugih država članica raspolažu slobodom poslovnog nastana.

Članak 52. stavak 2. bavi se ovim pitanjem određujući da sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima „sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane“.

Shodno tome, odredbe članka 53. zahtijevaju samo da poslovni nastan državljana drugih država članica ne bude putem novih mjera podvrgnut pravilima koja su stroža od onih koja se primjenjuju na domaće državljane i to bez obzira na pravni oblik poduzeća.

### **Tumačenje članka 37.**

Prema članku 37. stavku 1. države članice postupno prilagođavaju sve „državne monopole komercijalne naravi“ kako bi se osiguralo da među državljanima država članica ne postoji diskriminacija u pogledu uvjeta nabave i prodaje robe.

Isti članak u svom drugom stavku predviđa obvezu država članica da se suzdržavaju od uvođenja bilo koje nove mjere koja bi bila protivna prethodnom stavku.

Države su tako ugovorile dvostruku obvezu: jednu aktivnu, s ciljem prilagođavanja državnih monopola, i drugu pasivnu, s ciljem izbjegavanja novih mjera. Tumačenje koje se traži odnosi se upravo na ovu potonju, kao i na elemente prve koji su potrebni za to tumačenje.

Članak 37. stavak 2. sadrži bezuvjetnu zabranu koja se ne sastoji u obvezi činjenja, nego suzdržavanja od istog. Ta obveza ne podliježe nikakvoj rezervi i nije potreban pozitivan akt nacionalnog prava za njezinu provedbu.

Ova je zabrana, po svojoj prirodi, sposobna proizvoditi izravne učinke u pravnim odnosima između država članica i njihovih subjekata.

Takva izričito izražena zabrana, koja je Ugovorom stupila na snagu u Zajednici i tako postala sastavnim dijelom pravnog sustava država članica, čini dio prava tih

država i izravno se tiče njihovih državljana, u čiju korist stvara subjektivna prava koja su nacionalni sudovi dužni štiti.

Traženo tumačenje članka 37. zahtijeva, zbog složenosti teksta i međusobnog odnosa stavaka 1. i 2., da se navedeni stavci razmotre u cjelokupnom kontekstu poglavlja u kojem se nalaze.

Predmetno je poglavlje posvećeno „ukidanj[u] količinskih ograničenja među državama članicama“.

Upućivanje u članku 37. stavku 2. na „načel[a] utvrđen[a] stavkom 1.“ također ima za cilj spriječiti nastajanje svake nove „diskriminacije [...] među državljanima država članica“ u pogledu „uvjeta nabave i prodaje robe“.

Nakon što je cilj tako određen, članak 37. stavak 1. opisuje i zabranjuje načine na koje bi se taj cilj mogao izigrati.

Znači upućivanjem u članku 37. stavku 2., svi novi monopoli i tijela iz članka 37. stavka 1. su zabranjeni, ukoliko se njima nastoje uvesti novi slučajevi diskriminacije u uvjetima nabave i prodaje robe.

Stoga je na sudu u glavnom postupku da ponajprije istraži je li navedeni cilj osujećen, tj. uvodi li sama osporavana mjera novi slučaj diskriminacije među državljanima država članica u uvjetima nabave i prodaje robe, ili je to njezina posljedica.

Nadalje, potrebno je razmotriti sredstva iz članka 37. stavka 1.

Taj članak ne zabranjuje uspostavljanje svih državnih monopola, nego samo onih koji su komercijalne naravi, i to pod uvjetom da se njima nastoje uvesti gore navedene diskriminacije.

Kako bi bili u dosegu zabrane ovog teksta, državni monopoli i tijela moraju, s jedne strane, imati za predmet transakcije u vezi s komercijalnim proizvodima koji mogu biti predmetom tržišnog natjecanja i trgovine između država članica i, s druge strane, imati stvarnu ulogu u toj trgovini.

Na sudu pred kojim se vodi glavni postupak je da ocjeni u svakom pojedinom slučaju odnosi li se predmetna gospodarska aktivnost na takav proizvod koji, po svojoj prirodi i tehničkim ili međunarodnim uvjetima kojih je predmet, može imati stvarnu ulogu kod uvoza ili izvoza između državljana država članica.

## **Troškovi**

Troškovi Komisije Europske ekonomske zajednice i talijanske vlade koje su Sudu podnijele očitovanja ne nadoknađuju se.

U predmetnom slučaju ovaj postupak ima za stranke značaj prethodnog pitanja u okviru spora koji se vodi pred Giudice Conciliatore di Milano.

Slijedom navedenog:

uzimajući u obzir postupovne akte,

nakon saslušanja izvještaja suca izvjestitelja,

saslušavši očitovanja stranaka u glavnom postupku, Komisije Europske ekonomske zajednice i talijanske vlade,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika,

uzimajući u obzir članke 37., 53., 93., 102. i 177. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice,

uzimajući u obzir Protokol o Statutu Suda Europske ekonomske zajednice,

uzimajući u obzir Poslovnik Suda Europskih zajednica,

#### SUD

odlučujući o iznimci nedopuštenosti na temelju članka 177., proglašava i presuđuje:

Budući da naknadni jednostrani akt ne može imati prednost pred pravom Zajednice, pitanja koja je postavio Giudice Conciliatore di Milano na temelju članka 177. dopuštena su utoliko što se u predmetnom slučaju tiču tumačenja Ugovora o EEZ-u;

te presuđuje:

- 1. Članak 102. ne sadrži odredbe iz kojih mogu proizlaziti subjektivna prava za pojedince koja su nacionalni sudovi dužni štiti,**
- 2. Ni dijelovi članka 93. koji se tiču postavljenog pitanja ne sadrže takve odredbe.**
- 3. Članak 53. predstavlja pravilo Zajednice iz kojeg mogu proizlaziti subjektivna prava za pojedince koja su nacionalni sudovi dužni štiti.**
- 4. Ove odredbe zabranjuju svaku novu mjeru kojoj je cilj podvrgnuti poslovni nastan državljana drugih država strožim pravilima od onih koja se primjenjuju na domaće državljane, i to bez obzira na pravni oblik poduzeća.**



5. **Članak 37. stavak 2. predstavlja u svim svojim odredbama pravilo Zajednice iz kojeg mogu proizlaziti subjektivna prava za pojedince koja su nacionalni sudovi dužni štiti.**
6. **U okviru postavljenog pitanja, cilj ovih odredaba je zabraniti svaku novu mjeru protivnu načelima iz članka 37. stavka 1., to jest svaku mjeru čiji je cilj ili posljedica stvaranje novih slučajeva diskriminacije među državljanima država članica u uvjetima nabave i prodaje robe putem monopola ili tijela koja moraju, s jedne strane, imati za predmet transakcije u vezi s komercijalnim proizvodima koji mogu biti predmetom tržišnog natjecanja i trgovine između država članica i, s druge strane, imati stvarnu ulogu u toj trgovini.**

te odlučuje:

Na Giudice Conciliatore di Milano je da odluči o troškovima u ovom predmetu.

Presuđeno u Luxembourggu, 15. srpnja 1964.

Donner

Hammes

Trabucchi

Delvaux

Rossi

Lecourt Strauss

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 15. srpnja 1964.

Tajnik

Predsjednik

A. Van Houtte

A. M. Donner