



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

20. rujna 2017.*

„Žalba – Poljoprivreda – Meso peradi – Zamrznute kokoši – Izvozne subvencije – Provedbena uredba (EU) br. 689/2013 koja određuje subvenciju na nula eura – Zakonitost – Uredba (EZ) br. 1234/2007 – Članci 162. i 164. – Cilj i narav subvencija – Kriteriji određivanja njihova iznosa – Nadležnost glavnog direktora Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za potpisivanje sporne uredbe – Zloupotreba ovlasti – ‚Komitologija‘ – Uredba (EU) br. 182/2011 – Članak 3. stavak 3. – Savjetovanje s Upravljačkim odborom za zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta – Predstavljanje nacrtu provedbene uredbe tijekom sastanka tog odbora – Poštovanje rokova – Bitna povreda postupka – Poništenje sa zadržavanjem učinaka”

U predmetu C-183/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 23. ožujka 2016.,

Tilly-Sabco SAS, sa sjedištem u Guerlesquinu (Francuska), koji zastupaju R. Milchior, F. Le Roquais i S. Charbonnel, *avocats*,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju A. Lewis i K. Skelly, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

Doux SA, sa sjedištem u Châteaulinu (Francuska),

intervenijent u prvom stupnju,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (izvjestitelj), C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. ožujka 2017.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. svibnja 2017.,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom društvo Tilly-Sabco SAS zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 14. siječnja 2016., Tilly-Sabco/Komisija (T-397/13, EU:T:2016:8, u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je on odbio tužbu za poništenje Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 689/2013 od 18. srpnja 2013. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL 2013., L 196, str. 13., u daljnjem tekstu: sporna uredba).

Pravni okvir

Uredba br. 1234/2007

- 2 U skladu s uvodnim izjavama 65. i 77. Uredba Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 517/2013 od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 10., str. 31.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 1234/2007):

„(65) Jedinstveno tržište [Unije] uključuje trgovinski sustav na vanjskim granicama [Unije]. Taj bi trgovinski sustav trebao uključivati uvozne carine i izvozne subvencije i u načelu bi trebao stabilizirati [unutarnje] tržište [...]. Trgovinski sustav trebao bi se temeljiti na obvezama preuzetim u okviru Urugvajskog kruga višestranih trgovinskih pregovora.

[...]

(77) Odredbe o odobravanju subvencija za izvoz u treće zemlje, koje se temelje na razlici između cijena unutar [Unije] i onih na svjetskom tržištu i koje su unutar ograničenja utvrđenih obvezama koje je [Unija] preuzela u okviru WTO-a, trebale bi služiti za zaštitu sudjelovanja [Unije] u međunarodnoj trgovini određenim proizvodima obuhvaćenim ovom Uredbom. Subvencionirani izvoz trebao bi podlijegati ograničenjima u smislu količine i vrijednosti.”

- 3 Članak 162. Uredbe br. 1234/2007 u stavku 1. propisivao je, među ostalim:

„U mjeri potrebnj da se omogući izvoz na temelju kotacija ili cijena šećera na svjetskom tržištu, a u okviru ograničenja koja proizlaze iz sporazuma zaključenih u skladu s člankom [218. UFEU-a], razlika između tih kotacija ili cijena i cijena u [Uniji] može se pokriti izvoznim subvencijama za:

(a) proizvode iz sljedećih sektora koji se izvoze bez daljnje obrade:

[...]

viii. meso peradi”.

- 4 Članak 164. Uredbe br. 1234/2007, naslovljen „Određivanje izvoznih subvencija”, u staccima 1. do 3. propisivao je:

„1. Izvozne subvencije jednake su u cijeloj [Uniji]. Mogu varirati ovisno o odredištu proizvoda, posebno ako je to nužno zbog stanja na svjetskom tržištu, posebnih zahtjeva određenih tržišta ili obveza koje proizlaze iz sporazuma zaključenih u skladu s člankom [218. UFEU-a].

2. Subvencije određuje Komisija.

Subvencije se određuju:

- (a) u pravilnim vremenskim razmacima;
- (b) raspisivanjem natječaja ako se radi o proizvodima za koje je taj postupak bio predviđen prije datuma početka primjene ove Uredbe u skladu s člankom 204. stavkom 2.

Osim u slučaju kad se određuje raspisivanjem natječaja, popis proizvoda za koje se dodjeljuje izvozna subvencija i iznos te subvencije utvrđuju se najmanje jednom u svaka tri mjeseca. Iznos subvencije može međutim ostati nepromijenjen dulje od tri mjeseca, ali ga isto tako, prema potrebi, Komisija može u međurazdoblju prilagoditi na zahtjev države članice ili na vlastitu inicijativu, bez pomoći Odbora iz članka 195. stavka 1.

3. Pri određivanju subvencija za određeni proizvod, u obzir se uzima jedan ili više sljedećih elemenata:

- (a) postojeće stanje i vjerojatna kretanja s obzirom na:
 - cijene i dostupnost tog proizvoda na [unutarnjem] tržištu [...],
 - cijene tog proizvoda na svjetskom tržištu;
- (b) ciljevi zajedničke organizacije tržišta koji moraju osigurati uravnoteženost i prirodan razvoj cijena i trgovine na tim tržištima;
- (c) potreba da se spriječe poremećaji koji bi mogli uzrokovati dugotrajnu neravnotežu između ponude i potražnje na tržištu Zajednice;
- (d) gospodarski aspekt predloženog izvoza;
- (e) ograničenja koja proizlaze iz sporazuma zaključenih u skladu s člankom [218. UFEU-a];
- (f) potreba da se uspostavi ravnoteža između korištenja osnovnih proizvoda iz [Unije] u proizvodnji prerađenih proizvoda namijenjenih izvozu u treće zemlje i korištenja proizvoda iz trećih zemalja uvezenih u okviru postupaka dorade;
- (g) najpovoljniji troškovi stavljanja na tržište i troškovi prijevoza s tržišta [Unije] do luka [Unije] ili drugih točaka izvoza kao i troškovi otpreme u države odredišta;
- (h) potražnja na [unutarnjem] tržištu [...];
- (i) u slučaju sektora svinjskog mesa, jaja i mesa peradi, razlika između cijena u [Uniji] i cijena na svjetskom tržištu za količinu zrnastog krmiva koja je u [Uniji] potrebna za proizvodnju proizvoda iz tih sektora.”

5 Članak 195. Uredbe br. 1234/2007, naslovljen „Odbor”, u stavcima 1. i 2. propisivao je:

„1. Komisiji pomaže Upravljački odbor za zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta (dalje u tekstu: Upravljački odbor).

2. Prilikom upućivanja na ovaj stavak, primjenjuju se članci 4. i 7. Odluke 1999/468/EZ.

Razdoblje predviđeno člankom 4. stavkom 3. Odluke 1999/468/EZ iznosi jedan mjesec.”

- 6 Članak 196. Uredbe br. 1234/2007, naslovljen „Organizacija Upravljačkog odbora”, glasio je:
- „Pri organiziranju sjednica Upravljačkog odbora iz članka 195. stavka 1., u obzir se posebno uzima opseg njegovih nadležnosti, posebnost teme o kojoj se radi te potreba za odgovarajućom ekspertizom.”
- 7 Uredba br. 1234/2007 stavljena je izvan snage Uredbom (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671.).

Uredba br. 182/2011

- 8 Prva rečenica preambule Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.) glasi:
- „uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 291. stavak 3.”.
- 9 U skladu s uvodnim izjavama 4. do 9. Uredbe br. 182/2011:
- „(4) UFEU-om se sada od Europskog parlamenta i Vijeća zahtijeva utvrđivanje općih pravila i načela na temelju kojih države članice nadziru izvršavanje provedbenih ovlasti Komisije.
- (5) Potrebno je osigurati da postupci za takav nadzor budu jasni, učinkoviti i razmjerni prirodi provedbenih akata, te da odražavaju institucionalne zahtjeve UFEU-a, kao i stečena iskustva i praksu u provedbi Odluke 1999/468/EZ.
- (6) U tim temeljnim aktima koji zahtijevaju nadzor država članica u odnosu na donošenje provedbenih akata Komisije primjereno je za potrebe takve kontrole uspostaviti odbore sastavljene od predstavnika država članica kojima predsjedava Komisija.
- (7) Nadzorni bi mehanizam prema potrebi trebao uključivati upućivanje na žalbeni odbor, koji bi se trebao sastajati na odgovarajućoj razini.
- (8) U interesu pojednostavljenja Komisija bi trebala izvršavati provedbene ovlasti u skladu s jednim od samo dva postupka, tj. savjetodavnim postupkom ili postupkom ispitivanja.
- (9) Radi daljnjeg pojednostavljenja na odbore bi trebalo primjenjivati zajednička postupovna pravila, uključujući ključne odredbe o njihovom djelovanju i mogućnost davanja mišljenja pisanim postupkom.”
- 10 Članak 2. Uredbe br. 182/2011, naslovljen „Izbor postupka”, u stavcima 1. i 2. propisuje:
- „1. Temeljni akt može osigurati primjenu savjetodavnog postupka ili postupka ispitivanja, uzimajući u obzir prirodu ili učinak potrebnog provedbenog akta.
2. Postupak ispitivanja posebno se primjenjuje na donošenje:
- (a) provedbenih akata općenitog područja primjene;
- (b) ostalih provedbenih akata koji se odnose na:
- i. programe sa značajnim posljedicama;

- ii. zajedničku poljoprivrednu i zajedničku ribarstvenu politiku;
- iii. okoliš, sigurnost ili zaštitu zdravlja i sigurnosti, ljudi, životinja ili biljaka;
- iv. zajedničku trgovinsku politiku;
- v. oporezivanje.”

11 Uredba br. 182/2011 u članku 3., naslovljenom „Zajedničke odredbe”, u stavcima 1. do 4. i 7. propisuje:

„1. Zajedničke odredbe iz ovog članka primjenjuju se na sve postupke iz članaka od 4. do 8.

2. Komisiji pomaže odbor koji je sastavljen od predstavnika država članica. Odborom predsjedava predstavnik Komisije. Predsjednik ne sudjeluje u glasovanju odbora.

3. Predsjednik podnosi odboru nacrt provedbenog akta koji će donijeti Komisija.

Osim u opravdanim slučajevima, predsjednik saziva sastanak najmanje 14 dana nakon podnošenja nacrta provedbenog akta i nacrta dnevnog reda odboru. Odbor daje svoje mišljenje o nacrtu provedbenog akta u roku koji predsjednik može utvrditi s obzirom na žurnost predmeta. Rokovi su proporcionalni i omogućavaju članovima odbora pravodobno i učinkovito razmatranje nacrta provedbenog akta i izražavanje stajališta.

4. Dok odbor ne donese mišljenje, bilo koji član odbora može predložiti izmjene, a predsjednik može predstaviti izmijenjene verzije nacrta provedbenog akta.

Predsjednik nastoji pronaći rješenja koja imaju najširu moguću potporu u odboru. Predsjednik obavješćuje odbor o načinu uzimanja u obzir rasprava i prijedloga za izmjene, posebno što se tiče onih prijedloga koji su bili u velikoj mjeri podržani unutar odbora.

[...]

7. Nadzorni mehanizam prema potrebi uključuje upućivanje na žalbeni odbor.

Žalbeni odbor usvaja svoj poslovnik običnom većinom članova na prijedlog Komisije.

Ako se sazove žalbeni odbor, on se sastaje najranije 14 dana, osim u opravdanim slučajevima, i najkasnije 6 tjedana od dana upućivanja. Ne dovodeći u pitanje stavak 3., žalbeni odbor dostavlja svoje mišljenje u roku od 2 mjeseca od dana upućivanja.

Žalbenim odborom predsjedava predstavnik Komisije.

Predsjednik određuje dan sastanka žalbenog odbora u bliskoj suradnji s članovima odbora, kako bi se državama članicama i Komisiji omogućila odgovarajuća razina zastupljenosti. Komisija saziva prvi sastanak žalbenog odbora do 1. travnja 2011. radi donošenja njegovog poslovnika.”

12 Članak 5. Uredbe br. 182/2011, naslovljen „Postupak ispitivanja”, u stavcima 1. do 4. propisuje:

„1. Kada se primjenjuje postupak ispitivanja za akte koji se donose na prijedlog Komisije, odbor donosi mišljenje većinom, kako je propisano u članku 16. stavcima 4. i 5. [UEU-a] i, prema potrebi članku 238. stavku 3. UFEU-a. Glasovi predstavnika država članica unutar odbora ponderiraju se na način predviđen u tim člancima.

2. Kada je mišljenje odbora pozitivno, Komisija donosi nacrtom predviđeni provedbeni akt.

3. Ne dovodeći u pitanje članak 7., kada je mišljenje odbora negativno, Komisija ne donosi nacrtom predviđeni provedbeni akt. Ako se smatra da je provedbeni akt potreban, predsjednik može podnijeti izmijenjenu verziju nacrta provedbenog akta istom odboru u roku od dva mjeseca od davanja negativnog mišljenja ili podnijeti nacrt provedbenog akta žalbenom odboru na daljnje razmatranje u roku od mjesec dana od davanja mišljenja.

4. Kada mišljenje nije dano, Komisija može donijeti nacrtom predviđeni provedbeni akt, osim u slučajevima iz drugog podstavka. Kada Komisija ne donese nacrtom predviđeni provedbeni akt, predsjednik može podnijeti odboru njegovu izmijenjenu verziju.

[...]”

- 13 Članak 8. te uredbe, naslovljen „Provedbeni akti koji se primjenjuju bez odlaganja”, u stavcima 1. do 4. propisuje:

„1. Odstupajući od članaka 4. i 5. temeljnim aktom može se predvidjeti primjena ovog članka iz opravdanih razloga žurnosti.

2. Komisija donosi provedbeni akt koji se primjenjuje bez odlaganja bez prethodnog podnošenja odboru i koji ostaje na snazi za razdoblje od najviše šest mjeseci, osim ako temeljnim aktom nije drukčije predviđeno.

3. Najkasnije četrnaest dana nakon njegovog usvajanja, predsjednik dostavlja akt iz stavka 2. relevantnom odboru na mišljenje.

4. Ako se primjenjuje postupak ispitivanja, u slučaju negativnog mišljenja odbora, Komisija bez odlaganja stavlja izvan snage provedbeni akt donesen u skladu sa stavkom 2.”

- 14 Članak 9. Uredbe br. 182/2011, naslovljen „Poslovnik”, u stavku 1. propisuje:

„Svaki odbor na prijedlog svog predsjednika i na temelju standardnih poslovnika koje priprema Komisija nakon savjetovanja s državama članicama običnom većinom članova donosi poslovnik. Takav standardni poslovnik Komisija objavljuje u *Službenom listu Europske unije*.

U mjeri u kojoj je potrebno postojeći odbori donose svoje poslovnike prema standardnim poslovnicima.”

Odluke o komitologiji

- 15 Drugi stavak i prve dvije rečenice šestog stavka članka 2. Odluke Vijeća 87/373/EEZ od 13. srpnja 1987. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1987., L 197, str. 33.) te članak 3. stavak 2. i prve dvije rečenice članka 4. stavka 2. Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.), koja je stavila izvan snage Odluku 87/373 (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: odluke o komitologiji), imale su sljedeći istovjetan tekst:

„Predstavnik Komisije predlaže odboru nacrt mjera koje treba provesti. Odbor donosi mišljenje o nacrtu u roku koji određuje predsjednik ovisno o hitnosti stvari.”

- 16 Odluka 1999/468 stavljena je izvan snage Uredbom br. 182/2011.

Poslovnika Upravljačkog odbora

17 Članak 3. Poslovnika Upravljačkog odbora glasi:

„1. Za potrebe članka 3. stavka 3. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 182/2011, predsjednik članovima Odbora šalje poziv, nacrt dnevnog reda i nacrt provedbenog akta za koji se mišljenje od Odbora zatraži dovoljno rano prije datuma sastanka, uzimajući u obzir hitnost i složenost spisa, a najkasnije četrnaest radnih dana prije tog datuma. Ostali dokumenti korisni za sastanak, među ostalim, dokumenti u vezi s nacrtom provedbenog akta, šalju se, koliko je to moguće, u istom roku.

Međutim, u slučajevima u kojima se brzo djelovanje redovno zahtijeva ili ako temeljni akt previđa konkretne i obvezne rokove, mogu se primijeniti kraći rokovi. [...]

2. U opravdanim slučajevima predsjednik na vlastitu inicijativu ili na zahtjev člana Odbora može skratiti rok slanja dokumenata naveden u stavku 1. prvom podstavku. Osim u slučajevima iznimne hitnosti, osobito radi izbjegavanja znatnog poremećaja tržišta u području poljoprivrede ili kako bi se zaštitili financijski interesi Unije u smislu članka 325. [...] UFEU-a, taj rok ne može biti kraći od pet radnih dana.

Okolnosti spora

18 Tilly-Sabco francusko je društvo koje se bavi izvozom cijelih zamrznutih kokoši u zemlje Bliskog istoka.

19 U skladu s, među ostalim, člancima 162. i 164. Uredbe br. 1234/2007, Komisija je provedbenim uredbama u redovitim razmacima određivala iznos izvoznih subvencija u sektoru mesa peradi.

20 Od donošenja Uredbe Komisije (EZ) br. 525/2010 od 17. lipnja 2010. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 152, str. 5.) iznos tih subvencija postupno se smanjivao, u odnosu na tri kategorije zamrznutih kokoši. Prvo je smanjen s 40 eura/100 kg na 32,50 eura/100 kg. Potonji iznos, nakon što je zadržan u osam uzastopnih provedbenih uredbama, smanjen je na 21,70 eura/100 kg na temelju Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 962/2012 od 18. listopada 2012. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL 2012., L 288, str. 6.).

21 Novo smanjenje iznosa subvencija na 10,85 eura/100 kg za tri kategorije zamrznutih kokoši o kojima je riječ uvedeno je Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 33/2013 od 17. siječnja 2013. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL 2013., L 14, str. 15.). Taj je iznos potom bio zadržan Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 360/2013 od 18. travnja 2013. o utvrđivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL 2013., L 109, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 71., str. 196.).

22 Spornom uredbom Komisija je stavila izvan snage Provedbenu uredbu br. 360/2013 i odredila na nula iznos izvoznih subvencija za tri kategorije zamrznutih kokoši, s oznakama 0207 12 10 9900, 0207 12 90 9190 i 0207 12 90 9990. Iznos subvencija za šest drugih proizvoda, uglavnom piliće, koji je naveden u Prilogu spornoj uredbi, a koji je određen na nula Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 1056/2011 od 20. listopada 2011. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL 2011., L 276, str. 31.), nije izmijenjen. U skladu s Prilogom spornoj uredbi, odredišta na koja se odnose izvozne subvencije su, među ostalim, zemlje Bliskog istoka.

23 Nacrt sporne uredbe predstavljen je i stavljen na glasovanje na sastanku 18. srpnja 2013. Upravljačkog odbora.

24 Što se tiče provedenog postupka, Komisija je pred Općim sudom navela sljedeće.

- 25 Komisija je 16. srpnja 2013., tj. dva dana prije sastanka Upravljačkog odbora, članovima Odbora poštom poslala dokument naslovljen „EU Market situation for poultry” (Stanje tržišta peradi EU-a).
- 26 Tijekom prijedpodneva kada se održao sastanak Upravljačkog odbora od 18. srpnja 2013. Komisija je predstavila stanje tržišta peradi. Poslijepodne tog dana kada je održan sastanak, nakon 13 sati, Komisija je Upravljačkom odboru predstavila nacrt sporne uredbe. Bila je riječ o standardnoj uredbi u kojoj su samo brojevi ažurirani. Konkretno, bila je riječ o preslici prethodne uredbe koja je određivala izvozne subvencije u kojoj su navođenja u vezi s iznosima subvencija bila precrtana olovkom.
- 27 Nacrt sporne uredbe potom je bio stavljen na glasovanje. Glavni direktor Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj izvršio je formalnosti automatske ovjere istog dana u 15.46 sati kako bi se omogućila objava pobijane uredbe sutradan u *Službenom listu Europske unije*, čime bi ista odmah stupila na snagu i počela se primjenjivati.
- 28 Uvodne izjave 1. do 3., 6. i 7. sporne uredbe glase:
- „(1) Člankom 162. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1234/2007 predviđeno je da se razlika između cijena na svjetskom tržištu za proizvode navedene u dijelu XX. Priloga I. toj Uredbi i cijena za te proizvode u Uniji može pokriti izvoznom subvencijom.
- (2) S obzirom na trenutačno stanje na tržištu mesa peradi, izvozne subvencije treba odrediti u skladu s pravilima i kriterijima predviđenima člancima 162., 163., 164., 167. i 169. Uredbe (EZ) br. 1234/2007.
- (3) Člankom 164. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1234/2007 predviđeno je da subvencije mogu varirati ovisno o odredištu, posebno ako je to nužno zbog stanja na svjetskom tržištu, posebnih zahtjeva određenih tržišta ili obveza koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih u skladu s člankom [218. UFEU-a].
- [...]
- (6) Radi sprečavanja divergencije s trenutačnim stanjem na tržištu i tržišnih špekulacija te radi osiguranja učinkovitog upravljanja, ova Uredba treba stupiti na snagu na dan objave u *Službenom listu Europske unije*.
- (7) [Upravljački odbor] nije dao mišljenje u roku koji je odredio njegov predsjednik.”
- 29 Članak 1. stavak 1. sporne uredbe propisuje:
- „Izvozne subvencije, kako je predviđeno člankom 164. Uredbe (EZ) br. 1234/2007, odobravaju se za proizvode i iznose iz Priloga ovoj Uredbi [...]”
- 30 U tom prilogu iznosi izvoznih subvencija određeni su na nula za sve navedene proizvode.
- 31 Spornu uredbu potpisao je glavni direktor Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj, ona je objavljena u *Službenom listu Europske unije* 19. srpnja 2013. i stupila je na snagu istog dana.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 32 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. kolovoza 2013. Tilly-Sabco pokrenuo je postupak za poništenje sporne uredbe.

- 33 U prilog svojoj tužbi žalitelj je istaknuo pet tužbenih razloga koji su se odnosili, prvi, na bitnu povredu postupka i zlouporabu postupka, drugi, na povredu postupka i nenadležnost, treći, na nedostatak obrazloženja, četvrti, na pogrešnu primjenu prava ili očitu pogrešku u ocjeni i, peti, na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja.
- 34 Pobijanom presudom Opći sud najprije je proglasio tužbu dopuštenom, smatrajući da sporna uredba ulazi u regulatorne akte koji ne podrazumijevaju provedbene mjere u smislu članka 264. četvrtog stavka UFEU-a, potom meritorno odbio tužbu i naposljetku osudio Tilly-Sabco na snošenje vlastitih troškova.

Zahtjevi stranaka

- 35 Tilly-Sabco zahtijeva od Suda da:
- ukine pobijanu presudu;
 - poništi spornu uredbu i
 - Komisiji naloži snošenje troškova.
- 36 Komisija od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu i
 - društvu Tilly-Sabco naloži snošenje troškova.

O žalbi

- 37 U prilog svojoj žalbi Tilly-Sabco ističe četiri žalbena razloga. Prvi, podijeljen na pet dijelova, temelji se na pogrešnom tumačenju kako članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011 tako i članka 162. i 164. Uredbe br. 1234/2007, drugi, na nenadležnosti glavnog direktora Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za potpisivanje sporne uredbe, treći, podijeljen na pet dijelova, na povredi članka 296. UFEU-a, na nekoliko proturječja u obrazloženju te na povredama članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007 i, četvrti, podijeljen na tri dijela, na proturječjima u obrazloženju, na povredama članka 164. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1234/2007 i na iskrivljavanju dokaza.
- 38 Kao prvo, valja zajedno ispitati prvi žalbeni razlog u njegovu petom dijelu, drugi žalbeni razlog, treći žalbeni razlog u njegovu trećem dijelu i četvrti žalbeni razlog u njegovu prvom i drugom dijelu, koji se u biti temelje na pogrešnom tumačenju članka 162. i 164. Uredbe br. 1234/2007 i, kao drugo, zajedno prvi žalbeni razlog u njegovu prvom do četvrtog dijela, koji se temelji na pogrešnom tumačenju članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011.

Prvi žalbeni razlog u njegovu petom dijelu, drugi žalbeni razlog, treći žalbeni razlog u njegovu trećem dijelu i četvrti žalbeni razlog u njegovu prvom i drugom dijelu, koji se temelje na pogrešnom tumačenju članka 162. i 164. Uredbe br. 1234/2007

Argumentacija stranaka

- 39 Petim dijelom prvog žalbenog razloga Tilly-Sabco ističe proturječje u obrazloženju u pobijanoj presudi Općeg suda zbog njegova odbijanja drugog dijela prvog tužbenog razloga.

- 40 U tom smislu Tilly-Sabco smatra da izlaganje Općeg suda, u točkama 149. i 255. pobijane presude, Komisijine argumentacije pokazuje zlouporabu ovlasti jer se Komisija utemeljila na članku 164. Uredbe br. 1234/2007 instrumentalizirajući Upravljački odbor radi donošenja političke odluke o ukidanju izvoznih subvencija, što je odluka koja se morala donijeti isključivo na temelju članka 162. te uredbe.
- 41 Konkretno, Opći sud je u točkama 162. do 164. pobijane presude zanemario relevantnost Komisijina nedonošenja nove periodične uredbe u listopadu 2013. kojom se prema potrebi iznos subvencija zadržava na nula eura zbog situacije na tržištu, kao što je to činila prije toga u slučaju zadržavanja stope subvencije.
- 42 Svojim drugim žalbenim razlogom Tilly-Sabco prigovara Općem sudu da je povrijedio članak 164. stavak 2. Uredbe br. 1234/2007 i u obrazloženje pobijane presude unio proturječje odbivši njegov drugi tužbeni razlog, koji se temeljio na nenadležnosti glavnog direktora Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za potpisivanje sporne uredbe, odbivši u točki 200. pobijane presude njegov argument koji se temeljio na tome da se sporna uredba ne može kvalificirati kao periodični poljoprivredni instrument.
- 43 U tom smislu Tilly-Sabco ističe da nije sporno da sporna uredba nije bila obnovljena i iz toga zaključuje da se ne može kvalificirati kao periodični poljoprivredni instrument. Podsjeća na to da je Komisijina praksa bila svaka tri mjeseca donijeti uredbe o subvencijama i da je odlučila ne sazvati Upravljački odbor radi nove ocjene stope subvencija u listopadu 2013. Međutim, ako je bila riječ o periodičnom poljoprivrednom instrumentu, Komisija je morala provesti tu novu ocjenu.
- 44 Svojim trećim dijelom trećeg žalbenog razloga Tilly-Sabco tvrdi da su točke 253. do 259. pobijane presude zahvaćene proturječjem u obrazloženju jer navode da je određivanje izvoznih subvencija na nula bilo dio postupnog smanjivanja iznosa tih subvencija i da to posljednje smanjenje strukturno nije bilo drukčije od prethodnih smanjenja. Naime, prema mišljenju društva Tilly-Sabco, to postupno smanjenje bila je politička odluka, a ne primjena kriterija iz članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007, kao što je to Komisija priznala u svojem odgovoru na tužbu, upućujući na međunarodnu obvezu preuzetu u tom smislu.
- 45 Prvim dijelom četvrtog žalbenog razloga Tilly-Sabco prigovara Općem sudu da je u obrazloženje pobijane presude unio proturječje i povrijedio članak 164. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 1234/2007 navodeći u točkama 301. i 302. pobijane presude različita referentna razdoblja i uzimajući u obzir nekoliko godina radi ocjene „postojećeg stanja” svjetskog i unutarnjeg tržišta koju zahtijeva ta odredba.
- 46 Drugim dijelom četvrtog žalbenog razloga Tilly-Sabco tvrdi da je Opći sud povrijedio članak 164. stavak 3. točku (b) Uredbe br. 1234/2007 jer je potvrdio Komisijinu očitu pogrešku u ocjeni. Tilly-Sabco ističe da je Opći sud u točki 289. pobijane presude utvrdio da je razlika u cijeni u odnosu na kokoši podrijetlom iz Brazila procijenjena na 44,73 eura za 100 kg. On ističe da je ta razlika u cijeni znatna i nalaže dodjelu izvoznih subvencija. Nadalje, Opći sud uzeo je u obzir samo svjetsko tržište, a ne i unutarnje, kako to zahtijeva ta odredba.
- 47 Komisija osporava argumentaciju društva Tilly-Sabco i osobito ističe da ta argumentacija proizlazi iz pogrešnog shvaćanja ciljeva zajedničke poljoprivredne politike kojima se teži dodjelom izvoznih subvencija.

Ocjena Suda

- 48 Najprije valja navesti da svojom argumentacijom koja se temelji na proturječjima u obrazloženju pobijane presude Općeg suda Tilly-Sabco u biti osporava ocjenu Općeg suda zakonitosti sporne uredbe s obzirom na članke 162. i 164. Uredbe br. 1234/2007 jer je taj sud odbio sve tužbene razloge i argumente tog društva kojima se osporavala ta zakonitost.
- 49 Nadalje, valja istaknuti da iz zajedničkog čitanja članka 39. i 40. UFEU-a, uvodnih izjava 65. i 77. Uredbe br. 1234/2007 i članka 164. stavka 3. točke (b) te uredbe proizlazi da je glavni cilj dodjele izvoznih subvencija stabilizacija unutarnjeg tržišta, kao što to pravilno ističe Komisija.
- 50 U tom smislu članak 162. Uredbe br. 1234/2007 Komisiji daje diskrecijsku ovlast za uvođenje ili neuvođenje izvoznih subvencija i, prema tome, za ukidanje svake uvedene subvencije.
- 51 U skladu s člankom 164. stavkom 2. te uredbe, Komisija određuje subvencije, među ostalim, u pravilnim vremenskim razmacima, najmanje jednom u svaka tri mjeseca, pri čemu iznos subvencije može, međutim, ostati nepromijenjen dulje od tri mjeseca ili ga, prema potrebi, Komisija može u međurazdoblju prilagoditi.
- 52 Članak 164. stavak 3. Uredbe br. 1234/2007 navodi elemente koje treba uzeti u obzir radi određivanja iznosa subvencija, pri čemu Komisija može uzeti u obzir jedan takav element ili više njih.
- 53 Tako, u skladu s člankom 164. stavkom 3. točkom (a) te uredbe, u obzir se mogu uzeti postojeće stanje i vjerojatna kretanja s obzirom na cijene i dostupnost tog proizvoda na unutarnjem tržištu te cijene tog proizvoda na svjetskom tržištu. U skladu s tim člankom stavkom 3. točkom (b), u obzir se mogu uzeti ciljevi zajedničke organizacije tržišta koji moraju osigurati uravnoteženost i prirodan razvoj cijena i trgovine na tim tržištima.
- 54 Iz toga slijedi, kao prvo, da, s obzirom na to da nikakav konkretan iznos ni posebna metoda izračuna nisu propisani, među ostalim, člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007, ništa se ne protivi tomu da Komisijino ispitivanje elemenata iz te odredbe može dovesti do privremenog određivanja iznosa na nula.
- 55 Nadalje, budući da članak 164. stavak 2. te uredbe dopušta Komisiji bilo da zadrži subvencije na istoj razini tijekom više od tri mjeseca bilo da ih u međurazdoblju izmijeni, ne može se smatrati da joj ta odredba nameće da sustavno, svaka tri mjeseca, saziva sastanke Upravljačkog odbora, s jedinom svrhom da formalizira produljenje prethodno određenih subvencija. Naime, takvo tumačenje, koje bi Komisiju i Upravljački odbor obvezivalo da nepotrebno održavaju sastanke, bilo bi nespojivo s načelom dobre uprave.
- 56 Naposljetku, budući da u skladu s člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007 Komisija može odrediti izvozne subvencije na temelju jednog ili više elemenata propisanih tom odredbom, treba smatrati da uredba donesena na temelju te odredbe nije zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni ako ta ocjena može valjano biti utemeljena na barem jednom od tih elemenata.
- 57 U ovom slučaju, kao prvo, iz članka 1. stavka 1. sporne uredbe i iz uvodnih izjava 2. i 3. proizlazi da donošenjem te uredbe Komisija nije na temelju članka 162. Uredbe br. 1234/2007 ukinula izvozne subvencije koje su prethodno dodijeljene i određene u pozitivnom iznosu, nego je u skladu s člankom 164. Uredbe br. 1234/2007 sporne izvozne subvencije odredila na iznos nula.
- 58 Kao drugo, nije sporno da se to određivanje temeljilo, među ostalim, na kriteriju propisanom člankom 164. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1234/2007.

- 59 Međutim, prigovor društva Tilly-Sabco Općem sudu da prilikom svoje ocjene nije uzeo u obzir unutarnje tržište i da je zanemario da je razlika u cijeni u odnosu na kokoši podrijetlom iz Brazila nalagala dodjelu izvoznih subvencija proizlazi iz pogrešnog tumačenja pobijane presude jer je Opći sud u točkama 282. do 294. pobijane presude detaljno razmotrio situaciju koja je postojala na unutarnjem tržištu na datum donošenja sporne uredbe.
- 60 Ta argumentacija usto proizlazi, kao što to pravilno ističe Komisija, iz pogrešnog shvaćanja ciljeva izvoznih subvencija općenito i članka 164. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1234/2007 konkretno jer razlika u cijeni ni na koji način sama za sebe ne nalaže dodjelu izvoznih subvencija.
- 61 Iz toga slijedi da argumentacija društva Tilly-Sabco koja se temelji na povredi Općeg suda članka 164. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1234/2007 nije utemeljena.
- 62 U tim okolnostima i u skladu s onim što je navedeno u točki 56. ove presude, argumentaciju kojom Tilly-Sabco osporava ocjenu Općeg suda zakonitosti sporne uredbe s obzirom na članak 164. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 1234/2007 treba odbiti kao bespredmetnu.
- 63 Kao treće, argumentacija društva Tilly-Sabco koja se odnosi na Komisijino nedonošenje u listopadu 2013. nove uredbe, čak i da je dopuštena, u svakom se slučaju ne može prihvatiti, uzimajući u obzir razmatranja u točki 55. ove presude. Nadalje, proizlazi da nadležnost glavnog direktora Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za potpisivanje sporne uredbe ni na koji način nije dovedena u pitanje tom argumentacijom.
- 64 Kao četvrto, budući da Tilly-Sabco smatra da elementi koje je istaknuo pred Općim sudom dokazuju zlorabovlasti, valja podsjetiti na to da akt predstavlja zlorabovlasti samo ako se na temelju objektivnih, mjerodavnih i suglasnih pokazatelja pokaže da je donesen isključivo, ili barem u odlučujućem dijelu, u drukčije svrhe od onih na koje se poziva ili kako bi se zaobišao postupak posebno predviđen Ugovorom za okolnosti predmetnog slučaja (presuda od 4. prosinca 2013., Komisija/Vijeće, C-117/10, EU:C:2013:786, t. 96.).
- 65 Međutim, valja utvrditi da Tilly-Sabco nije iznio takve pokazatelje.
- 66 Naime, s jedne strane, što se tiče Komisijine namjere prilikom donošenja sporne uredbe, nijedan element iz spisa ne omogućuje tvrdnju da je ta institucija težila cilju koji je isključivo ili barem u odlučujućem dijelu drukčiji od onog koji se spominje u uvodnim izjavama 2. i 3. te uredbe, tj. određivanja izvoznih subvencija u skladu s člankom 164. Uredbe br. 1234/2007.
- 67 U tom smislu valja istaknuti da ta odredba Komisiji daje široku diskrecijsku ovlast i da se njezino nedonošenje u listopadu 2013. nove uredbe i njezino upućivanje na međunarodne obveze preuzete prije donošenja sporne uredbe ne mogu kvalificirati kao objektivni, mjerodavni i suglasni pokazatelji koji bi dokazivali da je ta institucija težila drugim ciljevima od onih propisanih, među ostalim, člankom 164. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1234/2007.
- 68 S druge strane, Tilly-Sabco ne tvrdi da je Komisija nastojala zaobići postupak predviđen primarnim pravom.
- 69 Iz prethodnih razmatranja ne proizlazi nikakva pogreška Općeg suda koja se tiče prava i koja bi mogla opravdati ukidanje pobijane presude.
- 70 U tim okolnostima prvi žalbeni razlog u njegovu petom dijelu, drugi žalbeni razlog, treći žalbeni razlog u njegovu trećem dijelu i četvrti žalbeni razlog u njegovu prvom i drugom dijelu treba odbiti kao neosnovane.

Prvi žalbeni razlog u njegovu prvom do četvrtog dijela, koji se temelje na pogrešnom tumačenju članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011

Argumentacija stranaka

- 71 Tilly-Sabco prvim dijelom prvog žalbenog razloga ističe da je Opći sud u točkama 89. i 90. pobijane presude pogrešno protumačio pojam „proporcionalan rok” iz članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011.
- 72 Tilly-Sabco tvrdi da ta odredba, s obzirom na to da predviđa da su „rokovi proporcionalni i omogućavaju članovima [Upravljačkog odbora] pravodobno i učinkovito razmatranje nacrtu provedbenog akta i izražavanje stajališta”, ima za cilj osigurati tom odboru dovoljan rok za razmatranje i analizu.
- 73 Međutim, predstavljanje članovima Upravljačkog odbora nakon 13 sati nacrtu sporne uredbe u kojoj su bili iznosi subvencija, dok je sastanak tog odbora završen u 15.46 sati, nije im omogućio „pravodobno i učinkovito razmatranje nacrtu provedbenog akta i izražavanje stajališta” i stoga nije bio „proporcionalan rok” u smislu te odredbe.
- 74 Drugim dijelom prvog žalbenog razloga Tilly-Sabco tvrdi da je Opći sud povrijedio istu odredbu smatrajući da je dotičnu situaciju obilježavala njezina hitnost, iako se Komisija nije pozvala ni na kakvu hitnost.
- 75 Tilly-Sabco ističe da članak 3. stavak 3. Uredbe br. 182/2011 dopušta da se predviđeni rok ne poštuje „u opravdanim slučajevima”, pri čemu se taj rok tada može skratiti „s obzirom na žurnost predmeta”. On ističe da je Opći sud u točkama 111. i 112. pobijane presude utvrdio da Komisija nije istaknula postojanje hitnosti u tom slučaju i da je Opći sud ipak u točkama 113. do 119. pobijane presude smatrao da dotičnu situaciju obilježava njezina hitnost, što je opravdavalo da se taj rok ne poštuje.
- 76 Usvajajući takvo obrazloženje, Opći je sud ne samo prihvatio opravdanje na koje se Komisija nije pozvala nego je i u obrazloženje pobijane presude unio proturječje. Nadalje, rizik curenja informacija o predloženim vrijednostima nije bio utvrđen, nije predviđen člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 182/2011 i stoga ne može opravdati nepostojanje roka za razmatranje dotičnog nacrtu. Naime, Standardizirani poslovnik navodi da iznimna hitnost postoji „osobito ako je riječ o prijetnji zdravlju ljudi ili životinja”.
- 77 Trećim dijelom prvog žalbenog razloga Tilly-Sabco tvrdi da Opći sud nije poštovao cilj roka iz te odredbe.
- 78 Tilly-Sabco ističe, s jedne strane, da ta odredba zahtijeva da se nacrt provedbenog akta u kojem je iznos predloženih subvencija predstavi u predviđenom roku i da je, s druge strane, Opći sud u točki 93. pobijane presude naveo da su elementi o situaciji na tržištu bili pravodobno poslani članovima Upravljačkog odbora. Međutim, slanje tih dokumenata ne može ukloniti nepoštovanje roka za predstavljanje nacrtu sporne uredbe.
- 79 Za razliku od onog što Opći sud daje do znanja u točki 95. pobijane presude, predstavljanje tih dokumenata nije omogućilo tim članovima da ispituju dotične operatore, među kojima i žalitelja, o planiranom iznosu subvencija. Nadalje, ti dokumenti ni u kojem slučaju nisu bili dovoljni kako bi članovima Upravljačkog odbora omogućili davanje informiranog mišljenja, s obzirom na to da je nedostajao predloženi iznos.

- 80 Posljedično, stvarna rasprava među državama članicama prije sastanka Upravljačkog odbora ili među članovima tog odbora tijekom sastanka koji se održao priepodne 18. srpnja 2013. nije se mogla provesti, u suprotnosti s člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 182/2011, koji izričito zahtijeva da članovi tog odbora imaju „stvarne mogućnosti” razmotriti nacrt provedbenog akta i izraziti svoje mišljenje.
- 81 Četvrtim dijelom Tilly-Sabco prigovara Općem sudu da je povrijedio tu odredbu validirajući Komisijinu nezakonitu praksu, opisanu kao ustaljenu od 1962., odbijajući svaku obvezu opravdavanja osnovanosti primjene skraćenog roka. On ističe da, ako je ta praksa doista bila ustaljena i potrebna, ništa nije sprečavalo Komisiju da o tome vodi računa, nakon 39 godina prakse, prilikom donošenja Uredbe br. 182/2011.
- 82 Komisija smatra da se prvim do četvrtog dijela prvog žalbenog razloga želi isključivo kritizirati pobijanu presudu u dijelu u kojem je Opći sud pogrešno smatrao da je Komisijino savjetovanje s Upravljačkim odborom bilo zakonito. Međutim, pobijana presuda u pogledu tumačenja članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011 i članka 3. Poslovnika Upravljačkog odbora nije zahvaćena nikakvom pogreškom.
- 83 Nadalje, Opći sud nepobitno je utvrdio da su članovi Upravljačkog odbora zahvaljujući informacijama o stanju na tržištu koje je pružila Komisija mogli raspravljati o nacrtu sporne uredbe tijekom priepodneva koje je prethodilo njezinu donošenju i da nisu prigovorili Komisijinu načinu postupanja.
- 84 U svakom slučaju, Opći je sud u točkama 123. i 124. pobijane presude pravilno naveo da pravila o savjetovanju s određenim odborom imaju za cilj osigurati poštovanje prerogativa svojih članova i ne odnose se na zaštitu prava gospodarskih subjekata. Posljedično, oni se ne mogu pozivati na eventualnu povredu tih pravila.
- 85 Komisija dodaje da je Opći sud u točkama 125. do 129. pobijane presude radi potpunosti smatrao da Tilly-Sabco nije dokazao, kako to zahtijeva sudska praksa Suda, da bi u slučaju nepostojanja navodne povrede rezultat postupka bio drukčiji. Žalba ne sadržava nikakav element koji bi pobio taj zaključak, iako se nikakva zakonska ili materijalna prepreka ne protivi tomu da se takav dokaz u ovom slučaju može iznijeti. Valja utvrditi da bi rezultat raspravljanja Upravljačkog odbora bio sličan da je on raspolagao rokom od dodatnih desetak dana za razmatranje nacrta sporne uredbe jer bi svi podaci doveli do određivanja subvencija na nula.

Ocjena Suda

- 86 U točkama 83. do 120. pobijane presude Opći sud presudio je da je u skladu sa zahtjevima iz članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011 sporna Komisijina praksa opisana u točkama 76. do 78. te presude, a koja se u biti sastoji od toga da se tek tijekom sastanaka Upravljačkog odbora podnose nacrti uredbi, zvanih „standardiziranih”, koje se od onih koje zamjenjuju razlikuju samo po tome što izmjenjuju brojke koje se usvajaju.
- 87 Dok Tilly-Sabco osporava sukladnost te prakse s tim zahtjevima, Komisija tvrdi da je obrazloženje Općeg suda dovoljno utemeljeno i usto ističe da se Tilly-Sabco u svakom slučaju ne može pozivati na povredu te odredbe, čak i da se utvrdi.
- 88 U tom smislu, kao prvo, valja podsjetiti na to da, iako pojam „uredba” u članku 288. drugom stavku UFEU-a odgovara jedinstvenoj definiciji, UFEU razlikuje „zakonodavne” uredbe iz članka 289. UFEU-a, koje se donose u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom, „delegirane” uredbe iz članka 290. UFEU-a, koje donosi Komisija i čiji je cilj dopuniti ili izmijeniti određene elemente zakonodavnih akata koji nisu ključni, i „provedbene” uredbe definirane u članku 291. UFEU-a.

- 89 U skladu s člankom 291. stavkom 1. UFEU-a, u načelu je na državama članicama da donesu sve mjere nacionalnog prava za provedbu pravno obvezujućih akata Unije. U skladu sa stavkom 2. tog članka, osim u posebnim slučajevima, Komisija može donijeti provedbene akte jedino kad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije i kad joj se tim aktima dodjeljuju provedbene ovlasti.
- 90 U potonjem smislu, članak 291. stavak 3. UFEU-a uvodi nadzor država članica Komisijine provedbe njezinih provedbenih ovlasti i precizira da je na Parlamentu i Vijeću da prethodno „zakonodavnom” uredbom uspostave pravila i opća načela u pogledu detalja tog nadzora.
- 91 Iz prve rečenice preambule i iz uvodne izjave 4. Uredbe br. 182/2011, koja upućuje na članak 291. stavak 3. UFEU-a i preuzima tekst te odredbe, iz uvodne izjave 7. i njezina članka 3. stavka 7., koji precizira da ta uredba uspostavlja mehanizam nadzora koji zahtijeva članak 291. stavak 3. UFEU-a, i iz uvodne izjave 5. Uredbe br. 182/2011, prema kojem ta uredba odražava institucionalne zahtjeve UFEU-a, proizlazi da je ta uredba „zakonodavna” uredba.
- 92 Prema tome, Uredba br. 182/2011, koja je zamijenila Odluku 1999/468, uspostavlja pravila i opća načela u pogledu detalja tog nadzora.
- 93 Prema uvodnim izjavama 8. i 9. Uredbe br. 182/2011, radi pojednostavnjenja broj postupaka smanjen je na dva, tako da su zadržani jedino savjetodavni postupak i postupak ispitivanja, a uspostavljena su zajednička postupovna pravila za odbore, među kojima su i bitne odredbe u vezi s njihovim funkcioniranjem.
- 94 U okviru postupka ispitivanja iz članka 5. Uredbe br. 182/2011, koji se primjenjuje u ovom slučaju, odbor daje svoje mišljenje većinom koja je definirana, ovisno o slučaju, u članku 16. stavcima 4. i 5. UFEU-a ili u članku 238. stavku 3. UFEU-a. U skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 182/2011, takvo mišljenje sprečava, ako je negativno, donošenje nacrtu provedbenog akta.
- 95 Bitne odredbe koje uređuju savjetodavni postupak i postupak ispitivanja nalaze se u članku 3. Uredbe br. 182/2011.
- 96 Što se tiče sadržaja pravila uspostavljenih člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 182/2011, valja ih usporediti s odgovarajućim odredbama odluka o komitologiji koje su bile na snazi u razdoblju u kojem je uspostavljena Komisijina sporna praksa.
- 97 U tom smislu, kao prvo, valja navesti da, dok su odluke o komitologiji predviđale da se nacrt mjera koje treba donijeti treba podnijeti odboru, Uredba br. 182/2011 u članku 3. stavku 3. zahtijeva da se nacrt provedbenog akta koji treba donijeti podnese tom odboru.
- 98 Kao drugo, iako odluke o komitologiji nisu nametale nikakav rok između podnošenja nacrtu mjera, slanja nacrtu dnevnog reda i održavanja odgovarajućeg sastanka Upravljačkog odbora, Uredba br. 182/2011 utvrđuje rok od barem četrnaest dana, osim u opravdanim slučajevima, između podnošenja nacrtu provedbenog akta i nacrtu dnevnog reda Upravljačkom odboru i sazivanja sastanka tog odbora.
- 99 Kao treće, valja navesti da je tekst Uredbe br. 182/2011 u vezi s određivanjem roka u kojem odbor daje svoje mišljenje istovjetan onom iz odluka o komitologiji. Taj drugi rok tako može odrediti predsjednik odbora u ovisnosti o hitnosti dotičnog pitanja.
- 100 Kao četvrto, uspostava člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 182/2011 dvaju različitih rokova koje treba poštovati potvrđena je upotrebom množine u velikoj većini jezičnih verzija posljednje rečenice te odredbe („[r]okovi su proporcionalni i omogućavaju”) kao i činjenicom da taj članak stavak 7. treći podstavak uspostavlja dva slična roka u okviru novog žalbenog postupka.

- 101 Kao peto, valja navesti da, iako se prvi od tih dvaju rokova može skratiti „u opravdanim slučajevima”, a drugi se određuje „s obzirom na žurnost predmeta”, oba roka moraju biti „proporcionalna i omogućiti članovima odbora pravodobno i učinkovito razmatranje nacrtu provedbenog akta i izražavanje stajališta”.
- 102 U tim okolnostima valja smatrati da prvi rok omogućuje temeljito razmatranje, prije sastanka, članova Upravljačkog odbora nacrtu provedbenog akta, a da im drugi mora omogućiti izražavanje svojeg stajališta o tom nacrtu. Taj zaključak potvrđen je člankom 3. stavkom 4. Uredbe br. 182/2011, koji precizira da „dok odbor ne donese mišljenje, bilo koji član odbora može predložiti izmjene”.
- 103 Nadalje, budući da članak 291. stavak 3. UFEU-a izričito predviđa nadzor država članica Komisijine provedbe provedbenih ovlasti koje su joj povjerene na temelju stavka 2. tog članka, valja smatrati da prvi rok također ima za cilj osigurati obavještanje vlada država članica, preko njihovih članova Upravljačkog odbora, o Komisijinim prijedlozima, kako bi te vlade unutarnjim i vanjskim savjetovanjem mogle utvrditi stajalište radi zaštite vlastitih interesa u okviru Upravljačkog odbora.
- 104 Naime, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 7. Uredbe br. 182/2011, članovi Upravljačkog odbora predstavnici su tih vlada, na kojima je da odluče o prikladnoj razini svojeg predstavljanja u različitim stadijima postupka.
- 105 S obzirom na ta razmatranja, valja utvrditi da praksa koja se sastoji od toga da se nacrt provedbenog akta Upravljačkom odboru podnese tek tijekom sastanka sazvanog radi njegova razmatranja nije spojiva kako s tekstom tako i s ciljevima kojima teži članak 3. stavak 3. Uredbe br. 182/2011. Naime, Komisija takvim postupanjem ne poštuje prvi rok od četrnaest dana.
- 106 Usto, takva praksa protivna je strukturi Uredbe br. 182/2011, čiji članak 8. Komisiji omogućuje da u slučaju potrebe donese izravno primjenjive uredbe bez prethodnog savjetovanja s Upravljačkim odborom.
- 107 Naposljetku, takva praksa, koja članovima Upravljačkog odbora oduzima mogućnost da izraze svoje mišljenje i da predlože izmjene izvan odgovarajućeg sastanka, u suprotnosti je s člankom 3. stavkom 4. prvim podstavkom te uredbe, prema kojem ti članovi moraju to moći učiniti bilo kada prije donošenja akta.
- 108 Što se tiče opravdanja nepoštovanja prvog roka od 14 dana na koje se poziva Komisija, tj. rizika curenja informacija, valja navesti da bi priznati takvo opravdanje značilo sustavno Komisiju osloboditi od poštovanja prvog roka jer takvi rizici načelno uvijek postoje, kao što to tvrdi sama Komisija. Također, smatrati, kao što to čini Opći sud u točkama 113. do 115. pobijane presude, da hitnost nastaje iznenada, svaki put kad treba donijeti provedbenu uredbu, značilo bi dati sustavan karakter predviđenoj iznimci.
- 109 Usto, nikakav drugi zaključak ne može se izvesti iz spominjanja u uvodnoj izjavi 5. Uredbe br. 182/2011 cilja učinkovitosti postupaka kao ni iz stečenog iskustva i tekuće prakse prilikom provedbe Odluke 1999/468 u pogledu osobito donošenja standardiziranih provedbenih uredaba koje se od onih koje zamjenjuju razlikuju samo po tome što izmjenjuju brojke koje se ažuriraju i usvajaju na svakom sastanku Upravljačkog odbora.
- 110 U tom smislu valja podsjetiti na to da članak 3. stavak 3. Uredbe br. 182/2011 ne potvrđuje tekuću praksu, nego je bitno mijenja, među ostalim, uvodeći prvi rok od četrnaest dana i razlikujući cilj tog roka od cilja roka koji prethodi davanju mišljenja Upravljačkog odbora, i zabranjuje skraćivanje tih rokova na neproporcionalan način ili na način da postanu bespredmetni.

- 111 Također valja podsjetiti na to da su Parlament i Vijeće broj postupaka nadzora smanjili na dva i da su ti postupci uređeni nizom zajedničkih odredaba radi pojednostavnjenja. Međutim, slijediti drukčiju praksu radi donošenja najčešćih provedbenih uredbi u biti bi značilo stvoriti novu potkategoriju postupaka koji su podvrgnuti drukčijim pravilima.
- 112 Izbor takve mogućnosti ne samo da ne bi imao temelja u Uredbi br. 182/2011 nego bi i bio u suprotnosti s ciljevima koje je postavio zakonodavac Unije.
- 113 Iz toga slijedi da se, iako se Komisijina ustaljena praksa mogla uklopiti u pravni okvir prije donošenja navedene uredbe, tj. onaj definiran odlukama o komitologiji, izmjene primarnog prava, koje proizlaze iz donošenja UFEU-a i zbog toga izmjene sekundarnog prava, koje proizlaze iz donošenja Uredbe br. 182/2011, protive nastavku te prakse.
- 114 Kao drugo, s obzirom na, među ostalim, zaključke u točkama 90., 91., 94., 95. i 102. do 104. ove presude, valja smatrati da su zahtjevi iz članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011 bitne postupovne odredbe koje spominje UFEU, koje ulaze u bitne formalne zahtjeve pravilnosti postupka i čija povreda uzrokuje ništavost predmetnog akta (vidjeti u tom smislu i prema analogiji presude od 10. veljače 1998., Njemačka/Komisija, C-263/95, EU:C:1998:47, t. 32.; od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 80. i od 23. prosinca 2015., Parlament/Vijeće, C-595/14, EU:C:2015:847, t. 35.).
- 115 Konkretno, Sud je ustaljeno presuđivao da je nepoštovanje postupovnih pravila u vezi s donošenjem akta koji je na štetu adresata bitna povreda postupka i da je, ako sud Unije ispitivanjem dotičnog akta utvrdi da on nije bio donesen zakonito, na njemu da izvede pravne posljedice iz povrede bitne odredbe postupka i, prema tome, poništi akt koji je zahvaćen takvim nedostatkom (presude od 4. rujna 2014., Španjolska/Komisija, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, t. 103. i od 24. lipnja 2015., Španjolska/Komisija, C-263/13 P, EU:C:2015:415, t. 56.).
- 116 Međutim, bez potrebe za izjašnjavanjem o Komisijinu argumentu o nedopuštenosti toga da se Tilly-Sabco pozove na povredu članka 3. stavka 3. Uredbe br. 182/2011, dovoljno je istaknuti da je na sudu Unije, kad utvrdi takvo nepoštovanje, da ga ispita po službenoj dužnosti (presuda od 24. lipnja 2015., Španjolska/Komisija, C-263/13 P, EU:C:2015:415, t. 56.).
- 117 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi žalbeni razlog u njegovu prvom do četvrtog dijela valja proglasiti osnovanim.
- 118 U tim okolnostima, bez potrebe za ispitivanjem ostalih žalbenih razloga, pobijanu presudu valja ukinuti.

O tužbi u prvom stupnju

- 119 Sukladno članku 61. prvom stavku Statuta Suda Europske unije, u slučaju da Sud ukine odluku Općeg suda, on može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.
- 120 U ovom slučaju stanje postupka dopušta odlučivanje o sporu.
- 121 S obzirom na razmatranja iz točaka 86. do 118. ove presude, spornu uredbu valja poništiti zbog bitnih povreda postupka.

Zadržavanje učinaka sporne uredbe do njezine zamjene novom uredbom

- 122 Valja podsjetiti da, sukladno članku 264. drugom stavku UFEU-a, Sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.
- 123 U ovom slučaju, iako je žalbeni postupak otkrio da je sporna uredba donesena uz povredu bitnih odredaba postupaka, on ipak nije otkrio nikakvu pogrešku koja bi utjecala na sukladnost tog akta, koji sadržava mjere potrebne za provedbu Uredbe br. 1234/2007, s potonjom uredbom.
- 124 Prema tome, proglasiti poništenje sporne uredbe bez predviđanja zadržavanja njezinih učinaka do njezine zamjene novim aktom ne samo da bi utjecalo na tu provedbu nego bi i utjecalo na pravnu sigurnost.
- 125 U tim okolnostima valja zadržati učinke sporne uredbe do stupanja na snagu novog akta koji će je zamijeniti.

Troškovi

- 126 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.
- 127 Sukladno članku 138. stavku 1. tog Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 128 Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova, s obzirom na to da je Tilly-Sabco postavio takav zahtjev.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 14. siječnja 2016., Tilly-Sabco/Komisija (T-397/13, EU:T:2016:8).**
- 2. Poništava se Provedbena uredba Komisije (EU) br. 689/2013 od 18. srpnja 2013. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi.**
- 3. Učinci Provedbene uredbe br. 689/2013 zadržavaju se do stupanja na snagu novog akta koji će je zamijeniti.**
- 4. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi