

EUROOPA KOHTU OTSUS

27. september 1979*

[...]

1. *Põllumajandus – Ühine põllumajanduspoliitika – Määrused – Väljatöötamismenetlus – Vahetegemine algmääruste ja rakendusmääruste vahel (EMÜ asutamislepingu artikkel 43)*

2. *Põllumajandus – Ühine turukorraldus – Suhkur – Kvootide režiim – Algkvootide muutmine – Liikmesriigile omistatud pädevus – Seaduslikkus – Tingimused (Nõukogu määruse nr 3330/74 artikli 24 lõige 2 ja määruse nr 3331/74 artikli 2 lõige 2)*

3. *Institutsioonide aktid – Määrused – Põhjendamiskohustus – Rakendusmäärus – Viide algmäärusele (EMÜ asutamislepingu artikkel 190)*

4. *Põllumajandus – Ühine turukorraldus – Diskrimineerimine ühenduse tootjate või tarbijate vahel – Mõiste*

5. *Põllumajandus – Ühine turukorraldus – Muutmismäärus – Ettevõtjate õigus säilitada varasemad soodustused – Puudumine – Põhiõiguse rikkumine – Mitteksisteerimine*

6. *Põllumajandus – Ühine turukorraldus – Suhkur – Kvootide režiim – Algkvootide muutmine – Ümberkorralduskavad – Mõiste – Definitsioon – Kriteeriumid (Nõukogu määruse nr 3331/74 artikli 2 lõige 2)*

7. *Põllumajandus – Ühine turukorraldus – Suhkur – Kvootide režiim – Algkvootide muutmine – Liikmesriigile omistatud pädevus – Piirid (Nõukogu määruse nr 3331/74 artikli 2 lõige 2)*

8. *Institutsioonide aktid – Määrused – Otsene kohaldamine – Liikmesriigile omistatud rakenduspädevus – Kokkusobivus (EMÜ asutamislepingu artikkel 189)*

[...]

Kohtuasjas 230/78,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (kolmanda koja) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

SpA Eridania - Zuccherifici nazionali, asukoht Genova's,

SpA Societa italiana per l'industria degli zuccheri, asukoht Roomas,

ja

põllumajandus- ja metsaministeerium,

tööstuse, kaubanduse ja käsitöö ministeerium,

SpA Zuccherifici meridionali,

eelotsust nõukogu 19. detsembri 1974. aasta määruse nr 3331/74 (algkvootide omistamise ja muutmise kohta suhkrusektoris) (EÜT L 359, lk 18) artikli 2 lõike 2 kehtivuse ja tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president H. Kutscher, kodade esimehed J. Mertens de Wilmars ja A. J. Mackenzie Stuart, kohtunikud P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco, A. Touffait ja T. Koopmans,

kohtujurist: J.-P. Warner,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Oma 3. juuli 1978. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 16. oktoobril 1978, esitas Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Lazio Regionaalne Halduskohus) Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel mõned küsimused nõukogu 19. detsembri 1974. aasta määruse nr 3331/74 (algkvootide omistamise ja muutmise kohta suhkrusektoris) (EÜT L 359, lk 18) kehtivuse ja tõlgendamise kohta.

2. Need küsimused kerkisid tühistamishagi raames, mille äriühing Eridania Zuccherifici nazionali esitas Itaalia põllumajandus- ja metsaministri ning tööstuse, kaubanduse ja

käsitöö ministri ühisdekreedi peale, mis käsitleb suhkru algkvootide muutmist eespool nimetatud määruse nr 3331/74 artikli 2 lõike 2 alusel.

3. Oma hagi põhjendamiseks väitis äriühing Eridania, et vaidlustatud dekreet olevat ebaseaduslik erinevatel põhjustel, mille hulgast ta nimetas vaidlustatud dekreedid õiguslikuks aluseks oleva määruse nr 3331/74 artikli 2 lõike 2 ebaseaduslikkust, samuti selle õigusnormi vale kohaldamist Itaalia ministrite poolt.

4. Talle hindamiseks esitatud ühenduse õigust käsitlevate probleemide lahendamiseks esitas Tribunale Amministrativo Euroopa Kohtule seitse küsimust. Neli nendest käsitlevad määruse nr 3331/74 ja täpsemalt selle artikli 2 lõike 2 kehtivust, teised selle õigusnormi tõlgendamist.

Kehtivus

Esimene küsimus (konsulterimine Euroopa Parlamendiga)

5. Esimeses küsimuses küsib kohus, kas eelnev assambleega konsulterimine, mille näeb ette EMÜ asutamislepingu artikli 43 lõige 2, jäeti menetlusest, mida järgiti määruse nr 3331/74 artikli 2 lõike 2 vastuvõtmisel, välja ebaseaduslikult.

6. Ettevõtetele algkvootide omistamist 1975.-76. ja 1979.-80. aasta suhkrukampaaniateks reguleeritakse nõukogu 19. detsembri 1974. aasta määruse 3330/74 (ühise turukorralduse kohta suhkrusektoris) (EÜT L 359, lk 1) artikliga 24. Need õigusnormid sätestavad, et liimesriigid omistavad need kvoodid igale liikmesriigile kehtestatud algkoguse raames teatud arvu kriteeriumite alusel, mis põhinevad eelkõige asjaomase ettevõtte "võrdlustoodangul", see tähendab tema 1968.-69. kuni 1972.-73. aasta suhkrukampaaniate keskmisel suhkru aastatoodangul, mis on ümber arvatud teatud koefitsiendiga. Siiski on kõnesolevates õigusnormides täpsustatud teatud olukordi, mille puhul tuleb lähtuda teistest kriteeriumidest. Lisaks on artikli 24 lõikes 3 ette nähtud, et "nõukogu, kes teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepaneku põhjal, võtab vastu üldeeskirjad käesoleva artikli kohaldamiseks ja võimalikud erandid selles sätestatud õigusnormidest". Tuleb märkida, et assamblee kuulati nende õigusnormide eelnõu osas ära algmääruse nr 3330/74 väljatöötamise käigus.

7. Määrus nr 3331/74 anti algmääruse artikli 24 lõike 3 alusel ja vastavalt selles ette nähtud menetlusele. See menetlus erineb sellest, mille näeb ette EMÜ asutamislepingu artikkel 43. Nagu Euroopa Kohus on juba öelnud oma 17. detsembri 1970. aasta otsuses kohtuasjas 25/70: Köster (EKL, lk 1161), ei saa siiski nõuda, et ühist põllumajanduspoliitikat käsitlevate määruste kõik üksikasjad kehtestaks nõukogu artiklis 43 ette nähtud menetluse kohaselt. Seda õigusnormi on täidetud, kui reguleerida tulevas valdkonnas võeti põhielemendid vastu selle menetluse kohaselt. Kuid algmääruste rakendussätteid võib nõukogu vastu võtta mõne muu menetluse kohaselt kui see, mille näeb ette artikkel 43.

8. Järelikult võis nõukogu täiesti kehtivalt anda rakendusmääruse suhkrusektori algmääruseks oleva määruse nr 3330/74 artikli 24 lõikes 3 kirjeldatud menetluse kohaselt. See ei ole teistmoodi ka ainult seepärast, et artikli 24 lõige 3 lubab nõukogul

mitte ainult võtta rakendusmeetmeid, vaid ka kehtestada “erandeid” algmääruses sätestatud õigusnormidest, kusjuures seda terminit tuleb raamistikus, kuhu see asetub, mõista nii, et see tähistab kindlasti erandeid kvootide omistamise üldises süsteemis, mille näeb ette algmäärus ning mis ei kahjusta selle põhielemente.

9. Liikmesriigi kohtu esitatud esimese küsimuse puhul tuleb niisiis teha selgeks, kas antud juhul ei ületa määruses nr 3331/74 sätestatud õigusnormid ja eelkõige selle artikli 2 lõige 2, mis võeti vastu eespool nimetatud artikli 24 lõike 3 alusel, algmääruse põhimõtete elluviimise raamistikku.

10. Kahtlused, mille tõi selles osas välja Tribunale Amministrativo, on seotud eriti eranditega, mida sisaldab määruse nr 3331/74 artikkel 2. Selle lõike 1 järgi võivad liikmesriigid vähendada vastavalt määruse nr 3330/74 artiklile 24 kehtestatud suhkrukvoote 5% piires. Lõige 2 näeb ette, et Itaalia Vabariik võib samu kvote “muuta suhkrupeedi- ja suhkru-sektori ümberkorralduskavade alusel määral, mis on vajalik nende kavade elluviimiseks”.

11. Kuigi Itaalia Vabariigi õigust muuta kvote artikli 2 lõike 2 alusel ei ole piiratud täpsete koguseliste piiridega, kehtib selle õiguse kasutamise suhtes siiski tingimus, et peavad olema olemas ümberkorralduskavad, mis, nagu täpsustab õigusnormi viimane lause, tuleb esitada enne 1. juulit 1978 komisjonile, et viimane saaks öelda oma arvamuse, ning selle õiguse kasutamisel ei saa ületada seda, mis on vajalik niisuguste kavade elluviimiseks. Selle pädevuse kasutamisele on niisiis seatud väga selged piirid.

12. Selles osas tuleb märkida, et kõnesolev pädevus on antud mure pärast, mida on väljendatud juba algmääruses. Viimane näeb ette võimaluse, et Itaalia annab suhkrupeedi- ja suhkru-tootjatele ajutiselt kohanemisabi, ning seda erandlikku režiimi põhjendatakse eriolukorraga Itaalias, kus nende toodete tootmine on ebasoodsas olukorras kliimatingimuste ja mis puudutab täpsemalt suhkrupeedi tootmist, siis raskuste tõttu, mida tuleb ette kaasaegsete tootmismeetodite rakendamisel.

13. Määruse nr 3331/74 artikli 2 lõikes 2 osutatud pädevus teenib niisiis algmääruses sätestatud eesmärki. Selle piirid on määratud nõuetega, mida see eesmärk sisaldab ja mille peab niisugustena, nagu need on, välja töötama Itaalia Vabariik ümberstruktureerimiskavades, mis esitatakse hindamiseks komisjonile. Selles olukorras ei ületa kõnesolev pädevus algmääruse põhimõtete elluviimise raamistikku.

Teine küsimus (põhjenduse puudumine)

14. Oma teises küsimuses küsib Tribunale Amministrativo Euroopa Kohtult, kas andes määrust nr 3331/74, täitis nõukogu põhjendamise kohustust, mille näeb ette EMÜ asutamislepingu artikkel 190, ja eelkõige kas esitatud põhjendustest piisab.

15. Määruse nr 3331/74 põhjendustes piirdus nõukogu sellega, et mainis Itaalia Vabariigile antud õigust muuta algkvote ümberkorralduskavade alusel, “võttes arvesse tema eriolukorda selles sektoris”. Küsimusele, mis mõttes on tema olukord eriline, ei vastata määruse enda põhjendustes, vaid nendes, mis on toodud algmääruses ja mida nimetasime juba eespool.

16. Võttes arvesse tihedat sidet algmääruse ja selle rakendamiseks antud määruse vahel, tuleb niisugune viis põhjendada ühise turukorralduse puhul Itaalia suhkrosektoris kehtivaid erimeetmeid tunnistada vastuvõetavaks. Selles on pädevatele ametiasutustele ja asjaomastele ettevõtetele piisavalt täpselt selgitatud muret, mis viis nõukogu selleni, et ta kehtestas need meetmed ja eesmärgid, mida tuleb järgida ümberkorralduskavadega.

Kolmas küsimus (diskrimineerimine)

17. Kolmanda küsimuse puhul lähtutakse tõdemusest, et ainult Itaalia tootjatel on – peale kõikide liikmesriikide ettevõtete puhul ette nähtud 5%-lise algkvootide alandamise võimaluse – oht, et nende tegevust piiratakse täiendavalt määruse nr 3331/74 artikli 2 lõikega 2. Tribunale Amministrativo küsib, kas asjaolu, et ainult Itaalia tööstusel on niisuguse piiramise oht, ei riku ühenduse tootjate vahelise diskrimineerimise keeldu, mis on kehtestatud EMÜ asutamislepingu artikli 40 lõikega 3.

18. Diskrimineerimist EMÜ asutamislepingu artikli 40 tähenduses ei saa olla, kui ettevõtete ebavõrdne kohtlemine on vastavuses nende olukordade ebavõrdsusega, milles ettevõtted asuvad. On aga selge, et olukord suhkrupeedi- ja suhkrosektoris Itaalia territooriumil erineb tunduvalt olukorrast, mis valitseb teiste liikmesriikide territooriumil. Itaalia eriolukord, millest kõnelevad määruste 3330/74 ja 3331/74 põhjendused, on andnud põhjust erimeetmeteks, mille eesmärk on parandada majanduse struktuuri Itaalia suhkrupeedi- ja suhkrosektoris tervikuna. Võrreldes teiste liikmesriikide ettevõtetega on Itaalia ettevõtetel teatud mõttes soodusrežiim, näiteks abisüsteemide osas. Teises mõttes kannatavad mõned nendest Itaalia eriolukorra puuduste all, näiteks mõnede ettevõtete algkvootide vähendamine teiste ettevõtete algkvootide suurendamiseks ümberkorralduskavade alusel.

19. Niisuguste kohtlemiserinevuste aluseks on seega objektiivsed erinevused, mis tulenevad vastavatest majanduslikest olukordadest. Neid ei saa pidada diskrimineerimiseks.

Neljas küsimus (põhiõigused)

20. Neljas küsimus põhineb kontseptsioonil, et majandustegevusega tegelemine tuleb tagada, sest see on osa põhiõigustest, mida püütakse samuti ühenduse õigusega kaitsta. See tagamine laienevat ettevõtete õigusele toota suhkrukoguseid, mis on vastavuses nende algkvootidega, sest see õigus on omane majandustegevusega tegelemisele. Sellest kontseptsioonist lähtudes esitabki Tribunale Amministrativo küsimuse, kas pädevus muuta algkvooti määruse nr 3331/74 artikli 2 lõikes 2 ette nähtud tingimustel ei kahjusta asjaomaste ettevõtete majandustegevusega tegelemist ja seega ühte nende põhiõigustest.

21. Sellele küsimusele tuleb vastata, lähtudes algkvootide laadi analüüsist, mis on toodud ühenduse õigusnormides. Kvoodid näitavad suhkrukoguseid, mille puhul on ettevõtetel ühise turukorralduse raames tootjatele kindlustatud hinna- ja realiseerimistagatised. Need ei piira asjaomaste ettevõtete majandustegevust, vaid määravad kindlaks tootmiskogused, mille turustamise suhtes on kehtestatud erirežiim, mille lõi ühine turukorraldus suhkrosektoris, et kaitsta ja soodustada suhkruootmist ühenduses. See turukorraldus on

peamiselt muutuv, sõltudes turgude arengut mõjutavatest majandusteguritest, samuti ühise põllumajanduspoliitika üldisest suunast.

22. Sellest järeldub, et ettevõtte ei saa tugineda omandatud õigusele säilitada mingi soodustus, mille ta sai tänu ühise turukorralduse loomisele ja mis tal oli teatud hetkel. Selles olukorras ei saa niisuguse soodustuse vähendamist pidada põhiõiguse rikkumiseks.

23. Mis puudutab nelja esimest küsimust, siis tulen niisiis vastata, et küsimuste arutamisel ei ilmnenud ühtegi elementi, mis seaks kahtluse alla määruse nr 3331/74 ja täpsemalt selle artikli 2 lõike 2 kehtivuse.

Tõlgendamine

Viies küsimus (ümberkorralduskavad)

24. Oma viiendas küsimuses tahab Tribunal Amministrivo teada, kas määrus nr 3331/74 või ühenduse õigus üldiselt sisaldab konkreetseid kriteeriumeid, mille abil hinnata “ümberkorralduskavade” mõistet.

25. Kõigepealt tuleb märkida, et ümberkorralduskavad on osa suhkruturu ühisest korraldusest ning asetuvad niisiis ühisesse põllumajanduspoliitikasse, mille eesmärgid on määratud kindlaks EMÜ asutamislepingu artikli 39 lõikes 1. Selle artikli lõikes 2 on täpsustatud, et ühise põllumajanduspoliitika ja sellega seoses võtta tulevate erimeetmete väljatöötamisel arvestatakse põllumajandustegevuse erilist laadi, mis tuleneb põllumajanduse ühiskondlikust struktuurist ning erinevate põllumajanduspiirkondade vahelistest struktuurilistest ja majanduslikest erinevustest, samuti vajadusest viia järkjärgult ellu sobivad kohandused. Ühenduse institutsioonide praktika, näiteks EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 kohaldamine näitab, et ümberkorralduskavad on tavaline ja asjakohane meetod niisuguste kohanduste tegemiseks. Võttes arvesse, et erinevuste suurus Itaalia erinevate põllumajanduspiirkondade vahel on hästi teada, tuleb määruses nr 3331/74 olevat “ümberkorralduste” mõistet vaadelda, lähtudes nendest kaalutlustest.

26. Seejärel selgub kõikidest määrustes nr 3330/74 ja 3331/74 sätestatud kvootide režiimi käsitlevatest õigusnormidest esiteks, et ümberkorralduskava eesmärk on kohandada suhkru- ja suhkrupeedisektor Itaalias ühise turukorraldusega, nii et tulevikus ei oleks enam tarvis erieeskirju Itaalia selles sektoris, ning teiseks, et ümberkorralduskava peab olema niisugune, et võimaldab Itaalia pädevatel ametiasutustel, samuti komisjonil hinnata, kuidas on suhkruettevõtete algkvoot vaha selle eesmärgi saavutamiseks muuta.

27. Kõik need andmed võimaldavad tuvastada, et “ümberkorralduskavade” mõistet võib kasutada nii suhkrusektorit tervikuna käsitleva üldise kohandamiskava kui ka ainult piirkondliku mõjuga kohandamiskava kohta, isegi kui suhkrupeeditoodangu järkjärgulise kohandamise seisukohast teatud piirkonnas puudutab see kava alguses ainult ühte suhkruettevõtet.

28. Viiendale küsimusele tuleb niisiis vastata, et ümberkorralduskava määruse nr 3331/74 artikli 2 lõike 2 tähenduses defineeritakse selle eesmärkide kaudu, milleks on luua

suurem tasakaal erinevate põllumajanduspiirkondade vahel ning kohandada Itaalia suhkru- ja suhkrupeedisektorit ühise turukorralduse nõuetele, samuti selle mõju kaudu, milleks on võimaldada pädevatel ametiasutustel jaotada ümber algkvoodid mitme ettevõtte vahel.

Kuues küsimus (kaalutusõigus)

29. Kuuendas küsimuses tahab Tribunale Amministrativo teada, kas ettevõtete algkvootide muutmise pädevuse piirid tulenevad ainult vajadusest võtta kasutusele ümberkorralduskavad või tuleb järgida muid piire.

30. Kõigepealt tuleb märkida, et kvootide režiim on osa suhkrusektori ühisest turukorraldusest, mille eesmärk algmääruse järgi on tagada ühenduse suhkrupedi ja suhkruroo tootjatele vajalike tagatiste säilitamine, mis puudutab nende tööhõivet ja elatustaset. Mitmed määruses nr 3331/74 sätestatud õigusnormid, näiteks artikkel 3 ja artikli 4 lõige 2 on kantud ka soovist kaitsta nende tootjate huve. Selle määruse põhjendustes räägitakse vajadusest takistada seda, et algkvootide muutmine toimuks, kahjustades neid huve.

31. Ühenduse õiguse üldpõhimõtete järgimine, mis on kohustuslik kõigile ametiasutustele, kes peavad ühenduse määruseid kohaldama, toob kaasa selle, et ametiasutused, kes on pädevad muutama algkvooti, on kohustatud lepitama omavahel seaduspäraseid huve, mida võidakse kahjustada. EMÜ asutamislepingu artikkel 39, milles on määratud kindlaks ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid, ei väljenda nimelt mitte ainult soovi kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, vaid ka tõsta põllumajanduse tootlikkust, stabiliseerida turud, tagada toiduainetega varustamine ja mõistlikud tarbijahinnad.

32. Kuuendale küsimusele tuleb niisiis vastata, et määruse nr 3331/74 artikli 2 lõikes 2 ette nähtud algkvootide muutmise pädevust piiravad mitte ainult ümberkorralduskavade nõudmised, vaid ka suhkrusektori ühise turukorralduse eesmärgid, eelkõige eesmärk kaitsta suhkrupedi ja suhkruroo tootjate huve, samuti piiravad seda ühenduse õiguse üldpõhimõtted.

Seitsmes küsimus (otsene kohaldatavus)

33. Seitsmendas küsimuses tõstatatakse probleem, kas määruse nr 3331/74 otsene kohaldatavus Itaalia õiguskorras vastavalt EMÜ asutamislepingu artiklile 189 on kooskõlas Itaalia ametiasutuste õigusnormidega, mille eesmärk on reguleerida selle määruse kohaldamist.

34. Määruse otsene kohaldatavus ei takista samal tekstil andmast ühenduse institutsioonile või liikmesriigile õigust võtta rakendusmeetmeid. Viimasel juhul reguleerib selle õiguse kasutamise viise asjaomase liikmesriigi avalik õigus. Siiski on liikmesriigil kõnesolevaid riigisiseseid meetmeid võtta lubava akti otsese kohaldatavuse tulemuseks see, et liikmesriigi kohtud saavad kontrollida nende riigisiseste meetmete vastavust ühenduse õiguse sisule.

35. Seitsmendale küsimusele tuleb niisiis vastata, et ühenduse määruse otsene kohaldatavus ei ole vastuolus sellega, kui liikmesriik kasutab talle antud pädevust võtta selle algmääruse põhjal rakendusmeetmeid.

Kohtukulud

36. Võttes arvesse, et Euroopa Kohtule märkusi esitanud nõukogu ja komisjoni ning Itaalia Vabariigi valitsuse kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

]

EUROOPA KOHUS,

vastates Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio 3. juuli 1978. aasta määrusega esitatud eelotsuseküsimusele, otsustab:

- 1) esitatud küsimuste arutamisel ei ilmnenud ühtegi elementi, mis seaks kahtluse alla määruse nr 3331/74 ja täpsemalt selle artikli 2 lõike 2 kehtivuse;**
- 2) ümberkorralduskava määruse nr 3331/74 artikli 2 lõike 2 tähenduses defineeritakse selle eesmärkide kaudu, milleks on luua suurem tasakaal erinevate põllumajanduspiirkondade vahel ning kohandada Itaalia suhkru- ja suhkruproduktide ühise turukorralduse nõuetega, samuti selle mõju kaudu, milleks on võimaldada pädevatel ametiasutustel jaotada ümber algkvoodid mitme ettevõtte vahel;**
- 3) määruse nr 3331/74 artikli 2 lõikes 2 ette nähtud algkvootide muutmise pädevust piiravad mitte ainult ümberkorralduskavade nõudmised, vaid ka suhkrusektori ühise turukorralduse eesmärgid, eelkõige eesmärk kaitsta suhkruprodukti ja suhkruroo tootjate huve, samuti piiravad seda ühenduse õiguse üldpõhimõtted;**
- 4) ühenduse määruse otsene kohaldatavus ei ole vastuolus sellega, kui liikmesriik kasutab talle antud pädevust võtta selle algmääruse põhjal rakendusmeetmeid.**

Kutscher

Mertens de Wilmars

Mackenzie Stuart

Pescatore

Sørensen

O'Keefe

Koopmans

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 27. septembril 1979. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

J. Mertens de Wilmars
(esimese koja esimees)