

Kohtuasi 272/83

[...]

Põllumajandusega tegelevad tootjarühmad

[...]

EUROOPA KOHTU OTSUS

28. märts 1985*

Kohtuasjas 272/83,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik Gianluigi Campogrande, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Manfred Beschel, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

hageja

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: Arnaldo Squillante, diplomaatiliste erimeelsuste osakonna juhataja, keda abistas riiklik esindaja Oscar Fiumara, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Itaalia saatkond,

kostja,

milles palutakse tuvastada, et jättes nõuetekohaselt kohaldamata nõukogu 19. juuni 1978. aasta määruse (EMÜ) nr 1360/78 tootjarühmade ja nende ühenduste kohta (EÜT L 166, 1978, lk 1), ei ole Itaalia Vabariik täitnud oma EMÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president *Lord MacKenzie Stuart*, kodade esimehed G. Bosco ja O. Due, kohtunikud P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann ja R. Joliet,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: P. Heim,

†

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

† Olles ära kuulunud kohtujuristi arvamuse, mis esitati 28. veebruari 1985. aasta istungil.

otsuse

1. Euroopa Kohtu registrile 14. detsembril 1983. aastal esitatud taotlusega esitas Euroopa Ühenduste Komisjon EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel Euroopa Kohtule hagi, milles palus tuvastada, et jättes nõuetekohaselt kohaldamata nõukogu 19. juuni 1978. aasta määruse nr 1360/78 tootjarühmade ja nende ühenduste kohta (EÜT L 166, 1978, lk 1), ei ole Itaalia Vabariik täitnud oma EMÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi.

2. Määrusega nr 1360/78 kehtestati teatavates ühenduse piirkondades, sealhulgas kogu Itaalia, süsteem, et soodustada põllumajandusega tegelevate tootjarühmade asutamist eesmärgiga tsentraliseerida teatavate põllumajandussaaduste ja -toodete tarnimist ja kohandada nende tootmist turunõuetele. Määruse artiklitega 4, 7 ja 10 nähakse ette, et asjaomased liikmesriigid tunnustaksid määruses esitatud tingimustele vastavaid tootjarühmi, et nad kontrolliksid, kas need tingimused on jätkuvalt täidetud, ning annaksid toetust tunnustatud tootjarühmadele selleks, et soodustada selliste tootjarühmade asutamist ja hõlbustada nende haldamist. Seda toetust rahastatakse EAGGFi arendusrahastust.

3. Itaalia Vabariigi 20. oktoobri 1978. aasta määruse nr 674, millega kehtestatakse põllumajandusega tegelevaid tootjarühmi käsitlevad sätted (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr 311, lk 8011), eesmärk on kohandada Itaalia Vabariigi õigusakte ühenduse määrustele. Võttes arvesse siiski seda, et Itaalia põhiseadusliku süsteemiga antakse põllumajandusega seotud küsimustes märkimisväärsed volitused 19 piirkonnale ning kahele autonoomsele maakonnale, Trentinole ja Bolzanole, näeb seaduse nr 674 artikli 2 esimene lõik ette, et need piirkonnad ja kaks autonoomset maakonda peavad võtma vajalikud meetmed, eelkõige tootjarühmade tunnustamise korra ja menetluse osas; nimetatud meetmete puhul tuleb arvesse võtta määruse nr 1360/78 ja seaduse nr 674 sätteid. Seaduse nr 673 artikli 2 teise lõiguga nähakse ette, et tegutsemise ja ühenduse määrustele vastavuse tagamise eesmärgil peavad tootjarühmade põhikirjad muuhulgas sisaldama teatavaid selle lõike punktides 1–10 esitatud üksikasjalikke eeskirju.

4. Euroopa Ühenduste Komisjon väidab, et Itaalia Vabariik ei ole täitnud oma kohustust seeläbi, et:

i) kehtestas seaduses nr 674 ja selle piirkondlikes rakendusõigusaktides muud tingimused kui need, mis on ette nähtud määruses nr 1360/78 tootjarühmade tunnustamise ja neile antud tunnustuse tühistamise jaoks;

ii) säilitas oma piirkondlikes rakendusõigusaktides sätted, milles käsitletakse ühenduse ainupädevuses olevaid küsimusi, ning sätted, mis kordavad ühenduse eeskirju, ja

iii) ei suutnud osal oma territooriumist vastu võtta täiendavaid õigusakte, mis on vajalikud määruse nr 1360/78 rakendamiseks.

5. Neid kolme erinevat vastuolu tuleb järgemööda uurida.

a) Tootjarühmade tunnustamise ja tunnustuse tühistamise tingimused

6. Tootjarühmadele tunnustuse andmise küsimuses väidab komisjon, et Itaalia õigusaktides on sätestatud tingimused, mis erinevad kahes aspektis ühenduse õigusaktides sisalduvatest tingimustest. Esiteks, seaduse nr 674 artikli 2 teise lõigu punktis 4 nõutakse, et tunnustatud tootjarühmad tegeleksid äritegevusega oma liikmete esindajana, samas kui määruse nr 1360/78 alusel võivad nad kaubelda turul ise või teha seda tootjarühma või tootjarühma liikmete nimel või nende kasuks. Teiseks, artikli 2 teise lõigu punktis 8 nõutakse, et tootjarühmad edendaksid ühistute asutamist selleks, et juhtida ühist ettevõtet toodete ladustamiseks, käitlemiseks, töötlemiseks ja turustamiseks; nimetatud tingimus ei sisaldu määruses nr 1360/78.

7. Esimese punkti osas märgib komisjon, et Itaalia Vabariigi seaduse artikli 2 teise lõigu tingimuste alusel "peavad" tootjarühmade põhikirjad muuhulgas "ette nägema", et:

"4) tootjarühm võtab oma liikmete nimel vastu tegevuseeskirjad, koostab tootmis- ja turustamiskavad ning sõlmib toodete üleandmise, turult kõrvaldamise, ladustamise ja turustamise jaoks kokkuleppeid ja lepinguid, sealhulgas ühist kauplemist käsitlevaid kokkuleppeid."

8. Komisjon järeldab sellest sättest, et Itaalia õigusaktide alusel ei või tootjarühmi asutada selliselt, et nad tegutsevad turustamise eesmärgil oma liikmete nimel, vaid selliselt, et nad tegutsevad rühma kasuks või isegi rühma nimel ja kasuks.

Määruse nr 1360/78 artiklis 6 on aga selgelt ette nähtud, et tootjarühmade põhikirjad peavad kohustama oma liikmeid:

"viima turule kogu oma turustamiseks mõeldud toodangu ... kooskõlas eeskirjadega, mis käsitlevad osamakseid ja kaupade turule viimist, ning mille kehtestab ja mille täitmise üle teostab järelevalvet ... tootjaterühm ...

või laskma kogu oma turustamiseks mõeldud toodangu... viia turule rühma poolt... kas nende nimel ja nende kasuks või nende kasuks, kuid rühma nimel... või rühma kasuks ja rühma nimel..." [mitteametlik tõlge]

Ühenduse õigus võimaldab seega tootjarühmadel tegutseda eeskirju loova või kaupleva kogumina ning annab neile valiku oma äritegevuse osas; sama ei saa öelda Itaalia õiguse kohta.

9. Itaalia valitsus juhib tähelepanu sellele, et seaduse nr 674 puhul on tegemist ainult raamistikuga. See seadus ei kehti vahetult tootjarühmade suhtes, vaid eeldab, et piirkonnad, millel on nendes küsimustes pädevus, kehtestavad tootjarühmade tunnustamise eeskirjad, mis võimaldaksid tootjarühmadel otsustada, kas tegutseda eeskirju loova kogumina (mis vastutab reeglite kehtestamise ja tootmisplaanide eest) või kauplemisega tegeleva kogumina (mis vastutab lepingute sõlmimise eest). Mis puutub äritegevusse, siis selles osas ei olnud vaja kehtestada, et tootjarühmadel endal on õigus turul kaubelda, kuna sellisele õigusele viitab rühmade tegevuse eesmärk, milleks on tarnete tsentraliseerimine. Kuna määrus nr 1360/78 näeb samuti ette, et rühmad võivad tegutseda oma liikmete nimel ja kasuks, leidis Itaalia seadusandlik kogu, et oleks kasulik, kui tootjarühmade põhikirjades oleks kindlaks määratud juriidilised dokumendid, mille

alusel oleks tootjarühmadel võimalik soovi korral tegutseda kaudselt, s.t oma liikmete esindajatena.

10. Kõigepealt tuleks osutada sellele, et seaduse nr 674 artikli 2 teise lõigu punkti 4 tingimuste alusel võib tootjarühma tunnustamisest keelduda juhul, kui tootjarühm ei vali põhikirja nimetatud sättes ette nähtud tegevusvormi ja otsustab valida mõne muu määruse nr 1360/78 artiklis 6 ette nähtud tegevusvormi. Sellisel juhul oleks rühmal ühenduse määruse alusel siiski õigus tunnustuse saamisele.

11. Nõustuda ei saa Itaalia Vabariigi valitsuse väitega, et seadusega nr 674 ei nõuta, et tootjarühmad viiksid läbi äritegevust oma liikmete esindajatena, vaid et see pelgalt tuletab piirkondlikele ametiasutustele meelde, et nad ei jätaks seda tegevusvormi arvesse võtmata. Tegelikult on mõningate piirkondlike seaduste põhjal selge, et nendega nõutakse tootjarühmadelt seda, et nad lisaksid oma põhikirja sellise sätte, mis võimaldaks neil tegutseda oma liikmete esindajana toodete üleandmise, turult kõrvaldamise, ladustamise ja turustamise eesmärgil, samas kui sellest ei ilmne määrusega nr 1360/78 antud võimalust, mille kohaselt võivad tootjarühmad nendel eesmärkidel tegutseda oma nimel või oma kasuks. Näiteks Lombardia piirkondliku seaduse artiklis 3 (Bollettino Ufficiale della Regione nr 47, 20. november 1980) on toodud seaduses nr 674 kehtestatud nõuded, samas kui Sitsiilia piirkondliku seaduse (Bollettino Ufficiale della Regione nr 23, 9. mai 1981) artiklites 2 ja 3 on neile nõuetele vaid viidatud. Samasugune viide on ka Emilia Romagna piirkondliku seaduse (Bollettino Ufficiale della Regione nr 15, 5. september 1981) artiklis 3 ja Campania piirkondliku seaduse (Bollettino Ufficiale della Regione nr 36, 2. juuni 1982) artiklis 4.

12. Seega on riiklike ja piirkondlike õigusaktide koosmõjuks suures osas Itaalias see, et tootjarühmadel puudub vabadus valida ühenduse määruse alusel lubatud tegevusvorm.

13. Komisjoni teine väide seoses sellega käsitleb seaduse nr 674 artikli 2 teise lõigu punkti 8. Nimetatud sätte alusel peavad tootjarühmade põhikirjad nägema ette, et “edendatakse ühistute või muud laadi ühenduste asutamist eesmärgiga luua toodete ladustamise, käitlemise, töötlemise ja turustamise ühine ettevõtte ning juhtida seda”. Komisjon väidab, et sellist sätet määruses nr 1360/78 ei ole ja et Itaalia õigusaktidega sunnitakse tootjarühmi seega valima tegevusvorme, mille kohta ühenduse õiguses sätted puuduvad.

14. Itaalia valitsus osutab tähelepanu sellele, et tootjarühmade asutamise eesmärk on kohandada ühiste meetmete kaudu tootmist ja tarnimist turu nõuetele. Itaalia põllumajanduses on koostöö tegemine ühinemise esimene etapp, mis võimaldab lühendada turustamiskanaleid tarnete kontsentreerimise ja töötlemisettevõtte ühise kasutamise kaudu. Püüdmata kaugeltki mitte sekkuda tootjarühmade tegevusse, on ühistute asutamisel sama eesmärk ning see võib seega leevendada struktuurilisi puudujääke, mida ühenduse määruse abil tuleb järk-järgult kõrvaldada.

15. Euroopa Kohus on Itaalia Vabariigi selle väitega nõus. Kõnealune säte ei sisalda vastupidiselt komisjoni väidetele kohustust edendada vaid ettevõtjate ühenduste asutamist; selle sättega jäetakse tootjarühmadele vabadus otsustada, kas edendada selliste ettevõtete asutamist või edendada teisi “ühendusvorme”, mis oleksid suutelised juhtima ühist

töötlemis- ja turustusettevõtet. On raske ette kujutada, kuidas ühe või teise sellise ühenduse vormi või ühise tegutsemise edendamine võiks olla vastuolus määrusega nr 1360/78, mille eesmärk on selle preambuli kuuenda põhjenduse kohaselt just nimelt julgustada “põllumajandustootjate rühmade asutamist eesmärgiga mõjutada ühismeetmetega majandusprotsessi.”

16. Selles punktis jäetakse taotlus seega rahuldamata.

17. Tootjarühmade tunnustuse tühistamise osas väidab komisjon, et seaduse nr 674 artiklid 4 ja 5 nõuavad piirkondadelt selle ettenägemist juhul, kui tootjarühm tõsiselt ja korduvalt rikub ühenduse või riigisiseseid eeskirju.

18. Oma taotluses nõustub komisjon, et liikmesriik võib nõuda tunnustuse tühistamist juhul, kui tootjarühm rikub üldisi riigisiseseid eeskirju, mida kohaldatakse kõikide juriidiliste isikute suhtes ning mis ei ole seotud spetsiaalselt põllumajandusega tegelevate tootjarühmade suhtes kehtestatud nõuete või kohustustega. Komisjon väidab siiski, et tootjarühma tunnustuse tühistamine ei ole lubatud, kui tootjarühm vastab kõikidele ühenduse sätetega ette nähtud tingimustele, kuid ei täida seadusega nr 674 kehtestatud täiendavaid kohustusi.

19. See osa taotlusest kattub seega osaliselt tootjarühmadele tunnustuse andmist käsitleva osaga.

20. Seetõttu tuleb järeldada, et Itaalia Vabariik ei ole rakendanud määrust nr 1360/78 nõuetekohaselt, hõlmates tootjarühmadele tunnustuse andmise ja selle tühistamise tingimustesse tingimuse, mille kohaselt peavad sellised rühmad teostama äritegevust oma liikmete esindajatena.

b) Piirkondlike seaduste sätted

21. Komisjon väidab, et piirkondlikud rakendusaktid sisaldavad sätteid, mis lihtsalt kordavad ühenduse eeskirju, samuti sätteid, mis on seotud küsimustega, milles ühenduse institutsioonidel on nüüd ainupädevus.

22. Näitena viitas komisjon Piemonte piirkondliku seaduse (Bollettino Ufficiale della Regione nr 18, 30. aprill 1980) artiklile 12, mis annab piirkondlikule nõukogule õiguse kehtestada muu hulgas ühised tootmis- ja turustamiseeskirjad ning tootjarühmade miinimumsuurust, nendega hõlmatud sektoreid ja toetatavate kulutuste kindlaksmääramist käsitlevad eeskirjad. Määruse 1360/78 artikli 6 lõige 3 ja artikli 11 lõige 3 annavad selliste eeskirjade kehtestamise õiguse siiski komisjonile. Tootjarühmade miinimumsuurus ja toetatavad kulutused on juba kindlaks määratud komisjoni 31. juuli 1980. aasta määrusega (EMÜ) nr 2083/80, millega kehtestatakse tootjate ühenduste ja assotsiatsioonide majandustegevuse üksikasjalikud rakenduseeskirjad, ning komisjoni 31. juuli 1980. aasta määrusega (EMÜ) nr 2084/80 tootjate ühenduste ja assotsiatsioonide tegeliku asutamise- ja tegevuskulude määratlemise kohta (EÜT 1980, L 203, lk 5 ja lk 9).

23. Itaalia valitsus väidab, et Piemonte piirkondlik seadus võeti vastu enne komisjoni määrust nr 2083/80 ning selles ei olnud seega võimalik nimetatud määrust arvesse võtta,

samuti väidab Itaalia valitsus, et selle seaduse artiklis 12 on selgelt öeldud, et piirkondlik nõukogu peab kehtestama üksikasjalikud eeskirjad teatavates küsimustes "koosõlas otsustega, mille on vastu võtnud pädevad asutused vastavalt Euroopa Liidu nõukogu 19. juuni 1978. aasta määrusele nr 1360/78." Igal juhul on äärmiselt raske vältida sellist osalist kattumist ning mõningat kordust olukorras, kus õigusakte jõustatakse neljal erineval tasandil – Euroopa Ühenduste Nõukogus, komisjonis, riigisisestes ja piirkondlikes seadusandlikes kogudes. Piirkondlikud seadused on kõige kättesaadavamad teabeallikad neile, kelle suhtes neid kohaldatakse; seetõttu on suurema selguse eesmärgil vajalik, et nendes korratakse mõningaid kõrgemate tasandite sätteid.

24. Kõigepealt tuleks märkida, et määrusega nr 1360/78 ei määrata kindlaks täpset tähtaega, milleks seadus peab olema liikmesriikides rakendatud. Mõne määruse sättega kehtestatakse liikmesriikidele kohustused (artiklid 4 ja 7 ning artikli 10 lõige 1), samas kui teiste sätetega nõutakse komisjonilt üksikasjalike rakenduseeskirjade kehtestamist järgides alalisele komisjonile küsimuste edasisaatmise korda (artikli 6 lõige 3 ja artikli 11 lõige 3). Tähtaeg kehtestatakse ainult artikli 11 lõikes 3, milles käsitletakse tootjarühmade tegeliku asutamise- ja tegevuskuludega seotud vajalikke määratlusi, nähes selleks ette, et kõnealused määratlused tuleb vastu võtta "kuue kuu jooksul alates käesoleva määruse jõustumisest". Komisjoni rakendusmäärus, s.t eespool osundatud määrus nr 2083/80, võeti vastu rohkem kui kaks aastat pärast määruse (EMÜ) nr 1360/78 jõustumist 26. juunil 1978. aastal (määruse nr 1360/78 artikkel 20).

25. Komisjon nõustub, et Itaalias peavad põhiseaduslikest kaalutlustest lähtuvalt tootjarühmadele tunnustuse andmise ja selle tühistamise korra ette nägema piirkondlikud ametiasutused. Neid asutusi ei saa kritiseerida selle eest, et nad on vastu võtnud vajalikud piirkondlikud eeskirjad enne seda, kui komisjon jõudis oma töö lõpule viia, ning selle eest, et olukorras, kus ei olnud võimalik viidata komisjoni määrustele, lubati piirkondlikel nõukogudel teha kõik vajalik, järgides samas komisjoni poolt vastu võetavaid võimalikke otsuseid.

26. Mis puudutab väidet, et piirkondlikud seadused või mõningad neist kordavad ühenduse määruste sätteid, siis on tõsi, nagu ka komisjon on tähelepanu juhtinud, et kohtuasjas 39/72: komisjon *versus* Itaalia (EKL 1978, lk 101) märkis Euroopa Kohus, et ühenduse määrused on vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides ning jõustuvad ainuüksi Euroopa Ühenduste Teatajas avaldamisest tulenevalt. Sellest tulenevalt ei ole liikmesriigil õigust luua olukorda, milles ühenduse määruste vahetu mõju oleks ohus.

27. Antud juhul ei ole siiski sellise olukorraga tegemist. Tootjarühmade asutamise edendamise süsteemi rakendamist Itaalias ei ole võimalik kindlustada üksnes ühenduse määrustega; nagu ka komisjon ise on tunnistanud, see sõltub erinevate ühenduse, riiklikul ja piirkondlikul tasandil vastu võetud sätete kombineerimisest. Sellises eriolukorras ei saa ühenduse õiguse rikkumisena käsitada seda, kui piirkondlikud seadused hõlmavad mõningaid ühenduse määruste elemente sidususe eesmärgil ja selleks, et need oleksid mõistetavad isikutele, kelle suhtes need kehtivad.

28. Eelnevast tuleneb, et selles osas tuleb komisjoni taotlus tagasi lükata.

c) Teatavate piirkondade suutmatus anda välja õigusakte

29. Komisjon on oma taotluses seisukohal, et vastupidiselt ühenduse sätetele on määrus (EMÜ) nr 1360/78 rakendatud ainult 11 Itaalia piirkonnas, kuna piirkondlikke rakendusmeetmeid ei ole veel vastu võetud Valle d'Aosta, Liguuria, Friuli, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria ja Sardiinia piirkondades ega kahes autonoomses maakonnas, Trentinos ja Bolzanos.

30. Itaalia valitsus tunnistab vastuvõtmise viibimist.

31. Kuna mõningad piirkonnad on vahepeal vastu võtnud vajalikud meetmed, jõuti suulise menetluse lõpuks ühisele seisukohale, et kaks piirkonda, s.t Valle d'Aosta ja Friuli, ning kaks autonoomset maakonda, s.t Trentino ja Bolzano, ei olnud vajalikke meetmeid võtnud.

32. Selles küsimuses tuleb seega tõdeda, et Itaalia Vabariik ei ole suutnud täita oma asutamislepingust tulenevaid kohustusi, jättes osal oma territooriumist vastu võtmata meetmed, mis on vajalikud määruse (EMÜ) nr 1360/78 täielikuks rakendamiseks.

Kohtukulud

33. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel nõutakse, et kohtukulud peab tasuma pool, kelle taotlust ei rahuldatud. Artikli 69 lõike 3 alusel võib Euroopa Kohus siiski nõuda, et juhul, kui mõlema poole osa taotlusi rahuldatakse ja osa jäetakse rahuldamata, kannavad pooled ise oma kohtukulud täielikult või osaliselt.

34. Kuna mõlema poole puhul on osad nende taotlustest rahuldamata jäetud, peavad mõlemad pooled ise oma kohtukulud tasuma.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1. Lisades nõukogu 19. juuni 1978. aasta määrusega nr 1360/78 tootjarühmade ja nende ühenduste kohta (EÜT L 166, 1978, lk 1) hõlmatud tootjarühmadele tunnustuse andmise ja selle tühistamise tingimuste hulka tingimused, mille kohaselt peavad sellised tootjarühmad teostama äritegevust oma liikmete esindajatena, ja jättes vastu võtmata osal oma territooriumist meetmed, mis on vajalikud nimetatud määruse täielikuks rakendamiseks, ei ole Itaalia Vabariik täitnud oma EMÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi.

2. Jätab ülejäänud taotluse rahuldamata.

3. Nõuab, et pooled tasuvad ise oma kohtukulud.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Pescatore

Koopmans

Bahlmann

Joliet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 28. märtsil 1985. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart