

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

28 март 1985 година *

„Обединения на земеделски производители”

По дело 272/83

Комисията на Европейските общности, за която се явява нейният правен съветник, г-н Gianluigi Campogrande, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург, в кантората на г-н Manfred Beschel, сграда Jean Monnet, Kirchberg,

ищец,

срещу

Италианската република, за която се явява г-н Arnaldo Squillante, началник на дипломатическата служба, в качеството на представител, подпомаган от г-н Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург, в италианското посолство,

ответник,

относно искане за установяване, че Италианската република не е изпълнила задълженията си по силата на Договора за ЕИО, като е приложила по неправилен начин Регламент № 1360/78 на Съвета от 19 юни 1978 г. относно обединенията на производители и техните сдружения (ОВ L 166, стр. 1),

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н G. Bosco, г-н O. Due, председатели на състав, г-н P. Pescatore, г-н T. Koormans, г-н K. Bahlmann и г-н R. Joliet, съдии,

генерален адвокат: г-н C. O. Lenz,

секретар: г-н P. Heim,

**

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 14 декември 1983 г., Комисията на Европейските общности е предявила на основание член 169 от Договора за ЕИО, иск за установяване, че Италианската република не е изпълнила

* Език на производството: италиански

** След изслушване на заключението на генералния адвокат в съдебното заседание от 28 февруари 1985 г.

задълженията, които има по силата на Договора за ЕИО, като е приложила по неправилен начин Регламент № 1360/78 на Съвета от 19 юни 1978 г. относно обединенията и сдруженията на производители (ОВ L 166, стр. 1).

2. Регламент № 1360/78 въвежда в някои региони на Общността, включително цялата територия на Италия, система за насърчаване на образуване на обединения на земеделски производители, с цел да стимулира концентрирането на определени земеделски продукти, и приспособяване на тяхното производство към пазарните изисквания. Съгласно членове 4, 7 и 10 от Регламента заинтересованите държави-членки са длъжни да признават обединенията и сдруженията на производители, които отговарят на условията, предвидени в този регламент, да проверяват дали тези условия все още се изпълняват и накрая да предоставят на признатите обединения помощи за насърчаване на тяхното учредяване и за улесняване на административното им функциониране. Тези помощи се отпускат в рамките на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), секция „Ориентиране”.

3. Италианският закон № 674 от 20 октомври 1978 г., съдържа разпоредби относно обединенията и сдруженията на земеделски производители (*Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* № 311, стр. 8011), има за цел да приравни италианското законодателство към Регламента на Общността. Въпреки това като се има предвид обстоятелството, че съгласно конституционния ред на Италианската република, който предоставя на деветнадесет области, както и на двете автономни провинции Trento и Bolzano значителни правомощия в областта на земеделието, тези области и двете автономни провинции съгласно член 2, параграф 1 от Закон № 674 са длъжни да приемат необходимите мерки, и по-специално по отношение на правилата и процедурите по признаване на обединенията на земеделски производители; в тези мерки трябва да се вземат предвид разпоредбите на Регламент № 1360/78 и разпоредбите на Закон № 674. Член 2, алинея 2 от Закон № 674 предвижда, че за целите на тяхното функциониране, и за да осигурят спазването на разпоредбите на Регламента на Общността, уставите на обединенията на производителите трябва да съдържат определени подробни правила, въведени с точки 1 - 10 от упоменатия член 2, алинея 2.

4. Комисията изтъква, че Италианската република, не е изпълнила своите задължения, относно:

- като е предвидила в Закон № 674 и в прилаганото регионално законодателство условия за признаване и оттегляне на признаването на обединения на производители, които са различни от предвидените от Регламент № 1360/78;

- като поддържа в регионалното законодателство прилагането на разпоредби относно въпросите, в които Общността има изключителна компетентност, както и на разпоредби, които са повторение на правилата на Общността;

- като не е приела в част от своята територия допълнителното законодателство, необходимо за прилагането на Регламент № 1360/78.

5. Необходимо е да се разгледат последователно тези три отделни нарушения.

a) Условията за признаване и оттегляне на признаването на обединения на производители

6. По въпроса за признаването на обединенията на производители, Комисията поддържа, че италианското законодателство предвижда условия, които се различават по две точки от тези, които се съдържат в регламента на Общността. Преди всичко член 2, параграф 2, точка 4 от Закон № 674 задължава признатите обединения на производители да упражняват търговска дейност като представители на членовете си, докато съгласно Регламент № 1360/78 обединенията са свободни да участват сами на пазара или да го правят от името и за сметка на членовете си. Второ, в член 2, алинея 2, точка 8) от същият закон се изисква от обединенията на производители да насърчават създаването на кооперативи с цел управление на общите инсталации за складиране, обработка, преработка и пускане на пазара на продукти; това условие не се съдържа в Регламент № 1360/78.

7. Относно първата точка Комисията посочва, че в съответствие с член 2, алинея 2 от италианския закон, в уставите на обединенията на производители „трябва да се предвижда”, *inter alia*, че:

„4) Обединението на производителите следва да приема правила за своето функциониране, изготвя програми за производство и пласиране на пазара, и извършва сключването на споразумения и договори, включително междупрофесионални, като представлява своите собствени членове по отношение на прехвърлянето, изтеглянето от пазара, складирането и пускането на продуктите на пазара”.

8. Комисията достига до заключение от тази разпоредба, че по силата на италианското законодателство обединенията на производители не могат да бъдат организирани по такъв начин, че за целите на маркетинга продуктите им да участват от името на членовете им, а трябва да действат за сметка на обединението или дори от името и за сметка на обединението. Член 6 от Регламент № 1360/78 съвсем ясно предвижда, че в уставите на обединенията на производители трябва да бъде включено задължението на членовете

„- да извършват пускането на пазара на цялата продукция, предназначена за пускане на пазара... в съответствие с правилата за апортиране и пускане на стоки на пазара, които са установени и контролирани ... от обединението ...,

- или да извършват пускането на пазара на цялата продукция... предназначена за пазарна реализация от обединението ..., или от тяхно име и за тяхна сметка, или за тяхна сметка, но от името на обединението ..., или от името и за сметка на обединението ...”.

По този начин правото на Общността позволява на обединенията на производители да участват като нормативни или търговски органи, като по отношение на търговската дейност предлага избор на обединенията, който италианският закон не им предоставя.

9. Италианското правителство обръща внимание на факта, че Закон № 674 е рамков закон, който не се прилага направо в обединенията на производители, но изисква от областите, които са компетентни по тези въпроси, да установяват правилата относно признаването на обединения на производители, които позволяват на обединенията да решават дали да участват като юридически органи (като отговарят за приемане на наредби и програми) или търговски органи (като отговарят за сключване на

договори). По отношение на търговската дейност не е необходимо да се предвижда самостоятелно действие на пазара на обединенията, тъй като такова пълномощие се предполага от целта на обединението, която е съсредоточаване на предлагането. Тъй като Регламент № 1360/78 предвижда, че обединенията могат да участват от името и за сметка на членовете си, италианският законодател счита, че е необходимо в уставите да се определят актовете, съгласно които обединението на производителите би могло да действа когато пожелае по косвен начин, тоест в качеството му на представител на своите членове.

10. Необходимо е да се отбележи на първо място, че според разпоредбите на член 2, алинея 2, точка 4) от Закон № 674, признаването на дадено обединение може да бъде отказано, ако то не приеме в своя устав формата на дейността, предвидена в тази разпоредба, но реши да избере една от другите форми на дейност, предвидени в член 6 от Регламент № 1360/78. При тези обстоятелства обединението въпреки това има право да бъде признато съгласно нормативната уредба на Общността.

11. Аргументът на италианското правителство, според който Закон № 674 не задължава обединенията на производители да упражняват търговска дейност като представители на своите членове, а само напомня на регионалните органи да не пренебрегват тази форма на дейност, не може да бъде приет. В действителност от известен брой регионални закони става ясно, че те задължават обединенията да въвеждат в своите устави клауза, която им позволява да участват като представители на членовете си за целите на прехвърлянето, изтеглянето от пазара, складирането и пускането на пазара на продукти, без да се упоменава възможността, която освен това се предоставя от Регламент № 1360/78, обединенията да действат от свое име и за своя сметка. По този начин член 3 от Регионалният закон на област Lombardia (Bollettino ufficiale della regione № 47 от 20 ноември 1980 г.) повтаря изискванията, предвидени от Закон № 674, докато членове 2 и 3 от Регионалният закон на област Sicilia (Bollettino ufficiale della regione № 23 от 23 май 1981 г.) се ограничават с позоваване на него. Такова позоваване се съдържа също така в член 3 от Регионалният закон на област Emilia Romagna (Bollettino ufficiale della regione № 15 от 5 септември 1981 г.), и член 4. от област Campania (Bollettino ufficiale della regione № 36 от 2 юни 1982 г.).

12. Следователно комбинираният ефект на националното законодателство и на регионалните закони отнема на една значителна част от италианската територия свободата на обединенията на производители да избират форма на дейност, която се предоставя от нормативната уредба на Общността.

13. Втората точка, повдигната в това отношение от Комисията, се отнася до член 2, параграф 2, точка 8) от Закон № 674. Съгласно тази разпоредба в уставите на обединенията на производители трябва да бъде предвидено „че се насърчава създаването на кооперативи или на други форми на сдружаване с цел изграждане и управление на общи инсталации за складиране, обработка, преработка и пускане на пазара на продукти”. Комисията поддържа становището, че такава разпоредба не се съдържа в Регламент № 1360/78, и че следователно италианското законодателство принуждава обединенията на производителите да предприемат форми на дейност, за които законодателството на Общността няма създадени разпоредби.

14. Италианското правителство подчертава, че целта на учредяването на обединенията на производители се състои в приспособяването на производството и предлагането към изискванията на пазара чрез общи форми на дейност. В

италианското земеделие сътрудничеството представлява първия етап на сдружаване, който е в състояние да благоприятства скъсяването на търговската верига чрез съсредоточаване на предлагането и съвместното използване на преработващите инсталации. Без да възпрепятства функционирането на обединенията на производителите, образуването на кооперативи служи на същата цел, като по този начин е в състояние да намали отрасловите трудности, които законодателството на Общността има за задача да отстранява постепенно.

15. Съдът счита, че този аргумент на италианското правителство трябва да бъде приет. Оспорваната разпоредба не съдържа, както твърди Комисията, задължение за насърчаване на създаването единствено на кооперативи; тя оставя на обединенията избора да решават дали да насърчават създаването или на такива предприятия, или на „други форми на сдружаване”, които би ха могли да управляват общи инсталации за преработка и пускане на пазара на продукти. Трудно е да се предположи, че насърчаване на развиването под една или друга форма на такива кооперативни или колективни дейности може да противоречи на Регламент № 1360/78, чиято цел съгласно шесто съображение от своя преамбюл е именно да насърчава „обединяването на земеделските стопани, така че те да могат да влияят на икономическия процес чрез съвместни форми на дейност”.

16. Следователно искът по тази точка следва да бъде отхвърлен.

17. По отношение на оттеглянето на признаването на обединенията на производители, Комисията изтъква, че членове 4 и 5 от Закон № 674 задължават областите да предвидят такова оттегляне, когато обединението е извършило сериозни и многократни нарушения на разпоредбите на Общността или на националните правила..

18. В своя иск Комисията приема, че дадена държава-членка трябва да има възможност да изисква оттегляне на признаването, когато обединението нарушава националните правила от общ характер, които се прилагат спрямо всички юридически лица, и когато това не е свързано нито с условията нито със задълженията, които са наложени специално на обединенията на земеделски производители. Въпреки това не е допустимо признаването да може да бъде оттегляно, когато обединението отговаря на всички условия, предвидени от разпоредбите на Общността, но не отговаря на допълнителните задължения, наложени от Закон № 674.

19. При тези обстоятелства тази част на иска съвпада с частта относно признаването на обединенията.

20. Следователно е необходимо да се отбележи, че Италианската република не е приложила правилно Регламент № 1360/78, като е предвидила в условията за признаване и оттегляне на признаването на обединенията на производители задължението тези обединения да упражняват своята търговска дейност като представители на своите членове.

б) Съдържание на разпоредбите на регионалните закони

21. Комисията оспорва, че прилаганото регионално законодателство съдържа разпоредби, които просто повтарят правилата на Общността, както и разпоредби

относно областите, в които институциите на Общността вече имат изключителна компетентност.

22. Например Комисията се позовава на член 12 от Регионалният закон на област Piemonte (Bollettino ufficiale della regione № 18 от 30 април 1980 г.), който дава на Областния съвет правото да приема *inter alia* общи правила относно производството и пускането на пазара на продуктите, както и правила относно минималните размери на обединенията, указване на засегнатите отрасли и определяне на разходите, които се признават при отпускането на помощи. Член 6, параграф 3, и член 11, параграф 3 от Регламент № 1360/78 дават на Комисията правото да установява такива правила. Минималните размери на обединенията и разходите, които се признават при отпускането на помощи, са определени от Регламент № 2083/80 на Комисията от 31 юли 1980 г. за определяне на подробни правила за прилагане относно икономическата дейност на обединенията на производители и техните сдружения (ОВ L 203, стр. 5).

23. Италианското правителство поддържа, че регионалният закон на област Piemonte е приет преди Регламент № 2083/80 на Комисията, и следователно тя не може да го взема предвид, и че член 12 от този регионален закон уточнява изрично, че Областният съвет определя начините на прилагане в някои области „при спазване на решенията, приети от компетентните органи в съответствие с Регламент № 1360/78 на Съвета на Европейските общности от 19 юни 1978 г.“. Във всеки случай е изключително трудно да се избегнат такива припокривания, както и някои повторения при положение че работата по нормативната уредба се извършва на четири различни нива - от Съвета на Европейските общности, от Комисията, на национално ниво и на регионално ниво. Регионалните закони представляват по отношение на адресатите им най-достъпният източник на информация; следователно за повече яснота те трябва задължително да повтарят съдържанието на някои разпоредби от по-висок ранг.

24. На първо място е необходимо да се отбележи, че Регламент № 1360/78 не предвижда определен срок за изпълнението на своите разпоредби от страна на държавите-членки. Някои от разпоредбите му налагат задължения на държавите-членки (членове 4 и 7, член 10, параграф 1), докато други задължават Комисията да установи съгласно процедурата на управителния комитет някои условия относно прилагането (член 6, параграф 3 и член 11, параграф 3). Единствено член 11, параграф 3, който се отнася до необходимите уточнения относно ограничаването на реалните разходи по учредяването и административното функциониране на обединенията, съдържа срок, като предвижда тези уточнения да бъдат приети „в срок до шест месеца от влизането в сила на настоящия регламент“. Регламентът за прилагане на Комисията, а по-специално упоменатия по-горе Регламент № 2083/80, е приет повече от две години след влизането в сила на Регламент № 1360/78 от 26 юни 1978 г. (член 20 от Регламент № 1360/78).

25. Комисията признава, че в Италия по причини от конституционен характер практическите мерки за признаване и оттегляне на признаването на обединенията на производители трябва да бъдат установени от местните органи. Тези органи не могат да бъдат критикувани за това, че са приели необходимите регионални разпоредби, преди Комисията да е изпълнила своята задача, и че при тези обстоятелства, при които не е имало възможност да се позовават на регламентите на Комисията, са дали правомощия на Областния съвет да направи необходимото при спазване на евентуалните решения на Комисията.

26. Що се отнася до нарушението, свързан с повторението, от страна на регионалните закони или от някои от тях, на разпоредбите на Общността, е вярно както е отбелязала Комисията, в своето Решение от 7 февруари (по дело 39/72, Комисията/Италия, Recueil, стр. 101). Съдът подчертава, че регламентите на Общността са пряко приложими във всяка държава-членка и влизат в сила на основание единствено на тяхното публикуване в Официален вестник на Европейските общности. Следователно дадена държава-членка няма право да създава положение, при което прекия ефект на регламентите на Общността се нарушава.

27. Въпреки това случаят в настоящия случай не е такъв. Прилагането на режима за насърчаване на създаването на обединенията на производители в Италия не може да бъде осигурено единствено от регламентите на Общността; както самата Комисия признава, то зависи от съчетаването на съвкупност от общностни, национални и регионални разпоредби. При такива особени обстоятелства фактът, че регионалните закони в интерес на съгласуваността на разпоредбите им и в интерес на правилното им разбиране от техните адресати повтарят някои елементи от регламентите на Общността, не може да бъде считан като нарушение на законодателството на Общността.

28. От упоменатото по-горе следва, че тази част от иска на Комисията трябва да бъде отхвърлена.

в) Неприемане от страна на някои области на регионални закони

29. В своя иск Комисията поддържа становището, че в нарушение на разпоредбите на Общността Регламент № 1360/78 се прилага единствено в единадесет италиански области, понеже все още не са приети регионални мерки по прилагане в областите Valle d'Aosta, Liguria, Friuli, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria и Sardegna, както и в двете автономни провинции Trento и Bolzano.

30. Италианското правителство призна това закъснение.

31. Тъй като някои области междуременно са приели необходимите мерки, е установено че в края на устната фаза на производството две области, а по-специално Valle d' Aosta и Friuli, както и двете автономни провинции Trento и Bolzano все още не са предприели необходимото.

32. Следователно по тази точка е необходимо да се отбележи, че Италианската република не е изпълнила задълженията, които има по силата на Договора, като не е приела на една част от територията си мерките, необходими за пълното прилагане на Регламент № 1360/78.

По съдебните разноски

33. На основание член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Въпреки това, по силата на параграф 3, алинея 1 от същия член, Съдът може да извърши компенсиране изцяло или отчасти на разноските, ако една или няколко точки от исковете на всяка от страните не бъдат уважени.

34. Тъй като страните са загубили по някои точки от исковете, следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Като е предвидила в условията за признаване и оттегляне на признаването на обединенията на производители, посочени в Регламент № 1360/78 на Съвета от 19 юни 1978 г. относно обединенията на производители и техните сдружения (ОВ L 166, стр. 1), задължението на тези обединения да упражняват своята търговска дейност като представители на своите членове, и като не е приела на част от своята територия мерките, необходими за пълното прилагане на този регламент, Италианската република не е изпълнила задълженията, които има по силата на Договора за ЕИО.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Всяка от страните ще поеме направените от нея съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 28 март 1985 година.