

## PRESUDA SUDA

28. ožujka 1985.(\*)

„Skupine poljoprivrednih proizvođača”

U predmetu 272/83,

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupa njezin pravni savjetnik Gianluigi Campogrande, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, kod Manfreda Beschela, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

**Talijanske Republike**, koju zastupa Arnaldo Squillante, voditelj službe za diplomatske sporove, u svojstvu agenta, uz asistenciju Oscara Fiumare, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Italije,

tuženika,

povodom stajališta da Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju Ugovora o EEZ-u, time što nije u potpunosti provela Uredbu Vijeća br. 1360/78 od 19. lipnja 1978. o skupinama proizvođača i njihovim udruženjima (SL L 166, str. 1.),

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco i O. Due, predsjednici vijeća, P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann i R. Joliet, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz ,

tajnik: P. Heim,

donosi sljedeću

\*\*

### Presudu

#### Obrazloženje

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 14. prosinca 1983., Komisija Europskih zajednica podnijela je, na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u, tužbu radi utvrđenja da Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima prema Ugovoru o EEZ-u, time

što nije u potpunosti provela Uredbu Vijeća br. 1360/78 od 19. lipnja 1978. o skupinama proizvođača i njihovim udruženjima (SL L 166, str. 1.).

- 2 Uredbom br. 1360/78 u određenim se regijama Zajednice, uključujući i cijelo talijansko državno područje, uspostavlja program kojim se potiče stvaranje skupina poljoprivrednih proizvođača, s ciljem poticanja koncentracije ponude određenih poljoprivrednih proizvoda te prilagodbe njihove proizvodnje zahtjevima tržišta. Na temelju članaka 4., 7. i 10. Uredbe, na dotičnim je državama članicama da priznaju skupine proizvođača koje ispunjavaju uvjete iz navedene uredbe, da nadziru jesu li ti uvjeti ostali ispunjeni te, naposljetku, da priznatim skupinama dodijele potpore za poticanje njihova osnivanja i olakšavanje administrativnog djelovanja. Te su potpore prihvatljive na temelju Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), odjeljak „Komponente za smjernice”.
- 3 Cilj je talijanskog Zakona br. 674 od 20. listopada 1978., kojim se utvrđuju odredbe u pogledu skupina poljoprivrednih proizvođača (GURI, br. 311, str. 8011.), prilagoditi talijansko zakonodavstvo gore navedenom propisu Zajednice. Međutim, s obzirom na ustavni poredak Talijanske Republike na temelju kojeg devetnaest regija i dvije autonomne pokrajine Trento i Bolzano imaju široke ovlasti u području poljoprivrede, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Zakona br. 674, na tim je regijama i dvjema autonomnim pokrajinama da donesu potrebne mjere, osobito u pogledu pravila za priznavanje skupina proizvođača; u tim se mjerama trebaju uzeti u obzir odredbe Uredbe br. 1360/78 i odredbe Zakona br. 674. Člankom 2. stavkom 2. Zakona br. 674 propisuje se da u statutima skupina proizvođača, radi njihova funkcioniranja i poštovanja odredbi propisa Zajednice, među ostalim treba predvidjeti neka više ili manje detaljna pravila iz navedenog članka 2. stavka 2. podstavaka 1. do 10.
- 4 Komisija prigovara Talijanskoj Republici da nije ispunila svoje obveze time što je:
  - Zakonom br. 674 i regionalnim provedbenim zakonodavstvom predvidjela uvjete za dodjelu i povlačenje priznavanja skupina proizvođača koji nisu predviđeni Uredbom br. 1360/78,
  - u regionalnom provedbenom zakonodavstvu zadržala odredbe koje se odnose na područja koja su u isključivoj nadležnosti Zajednice i odredbe kojima se ponavljaju pravila Zajednice,
  - u jednom dijelu svojega državnog područja nije donijela dopunsko zakonodavstvo potrebno za provedbu Uredbe br. 1360/78.
- 5 Ta tri različita prigovora valja ispitati uzastopno.
  - a) *Uvjeti za dodjelu i ukidanje priznanja skupinâ proizvođača*
- 6 U pogledu dodjele i priznanja skupinâ proizvođača Komisija tvrdi da talijansko zakonodavstvo u dvjema točkama postavlja uvjete koji nisu predviđeni propisima Zajednice. Najprije se na temelju članka 2. stavka 2. točke 4. Zakona br. 674 priznate skupine obvezuje da obavljaju gospodarske djelatnosti kao predstavnici svojih članova, iako je Uredbom br. 1360/78 tim skupinama dopušteno da same slobodno interveniraju na tržištu ili da to čine u ime i za račun svojih članova. Zatim se na temelju članka 2.

stavka 2. točke 8. tog zakona propisuje da skupine proizvođača trebaju poticati stvaranje zadruga radi upravljanja zajedničkim prostorima za skladištenje, obradu, preradu i stavljanje na tržište proizvodâ. Taj se zahtjev ne predviđa Uredbom br. 1360/78.

7 U pogledu prvog pitanja, Komisija podsjeća na to da, u skladu s člankom 2. stavkom 2. talijanskog zakona, statutima skupinâ proizvođača među ostalim „treba predvidjeti”:

„(4) da skupina proizvođača donosi propise u svrhu obavljanja svoje djelatnosti, utvrđuje programe proizvodnje i stavljanja na tržište proizvoda te u ime svojih članova sklapa sporazume i ugovore o prijenosu, povlačenju, skladištenju i stavljanju proizvodâ na tržište, uključujući međusektorske sporazume i ugovore.”

8 Komisija iz toga zaključuje da se skupine proizvođača na temelju talijanskog zakonodavstva ne mogu organizirati na način da prilikom stavljanja proizvodâ na tržište djeluju u ime članova, nego za račun skupine ili čak u ime i za račun skupine. Međutim, člankom 6. Uredbe br. 1360/78 pažljivo je određeno da u statutima skupina proizvođača treba predvidjeti obvezu članova:

„— u pogledu stavljanja na tržište ukupne proizvodnje namijenjene prodaji [...] u skladu s pravilima o ulaganjima i stavljanju na tržište, koja utvrđuje i nadzire [...] skupina proizvođača [...],

— ili u pogledu stavljanja na tržište ukupne proizvodnje namijenjene prodaji [...] od strane skupine proizvođača [...], u svoje ime i za svoj račun ili za svoj račun, a u ime skupine, ili u ime i za račun skupine [...].”

Stoga na temelju prava Zajednice skupine proizvođača mogu slobodno odlučiti hoće li obavljati normativne ili gospodarske djelatnosti, te im je u pogledu gospodarske djelatnosti ponuđen izbor kakav im se ne daje talijanskim zakonom.

9 Talijanska vlada ukazuje na činjenicu da je Zakon br. 674 okvirni propis koji se kao takav ne odnosi na skupine proizvođača, nego se njime regije nadležne u tom području obvezuje na utvrđivanje pravila o priznavanju, kojima se skupinama proizvođača prepušta da odaberu hoće li obavljati normativne (donositi uredbe i programe) ili gospodarske djelatnosti (sklapati ugovore). U pogledu gospodarskih djelatnosti, nije bilo potrebno predvidjeti da sama skupina može djelovati na tržištu jer takva ovlast proizlazi iz cilja koji skupina želi postići, a to je koncentracija ponude. Budući da se Uredbom br. 1360/78 za skupine proizvođača također predviđa mogućnost da djeluju u ime i za račun svojih članova, talijanski je zakonodavac smatrao primjerenim da se statutima odrede akti na temelju kojih skupine proizvođača mogu, ako to žele, djelovati neizravno odnosno kao predstavnici svojih članova.

10 Najprije valja istaknuti da se, u skladu s odredbama članka 2. stavka 2. točke 4. Zakona br. 674, priznavanje skupine može odbiti ako skupina u svoje statute ne uključi oblik djelovanja predviđen tom odredbom, nego se odluči za neki od drugih oblika djelovanja koji su predviđeni člankom 6. Uredbe br. 1360/78. Međutim, u tom slučaju skupina ima pravo na priznavanje na temelju propisa Zajednice.

- 11 Argument talijanske vlade, prema kojem se Zakonom br. 674 skupine proizvođača ne obvezuje na obavljanje gospodarske djelatnosti kao predstavnika svojih članova, nego se njime samo potiče regionalna tijela da ne zanemaruju taj oblik djelovanja, ne može se prihvatiti. Naime, iz određenog broja regionalnih zakona proizlazi da se tim zakonima skupine proizvođača obvezuje na to da u svoje statute unesu zastupanje svojih članova prilikom prijenosa, povlačenja, skladištenja i stavljanja proizvoda na tržište, bez navođenja mogućnosti, koja ipak postoji u Uredbi br. 1360/78, da skupine proizvođača u tom pogledu djeluju u vlastito ime i za vlastiti račun. Stoga se u članku 3. regionalnog zakona regije Lombardije (Službeni list Regije br. 47 od 20. studenoga 1980.) ponavljaju zahtjevi navedeni u Zakonu br. 674, te se u člancima 2. i 3. regionalnog zakona regije Sicilije (Službeni list Regije br. 23 od 9. svibnja 1981.) na te zahtjeve samo upućuje. Regionalni zakoni Emilije i Romanje (Službeni list Regije br. 15 od 5. rujna 1981.), članak 3., i Kampanije (Službeni list Regije br. 36 od 2. lipnja 1982.), članak 4., također sadržavaju takvo upućivanje.
- 12 Prema tome, zajedničkim učinkom nacionalnog zakonodavstva i regionalnih zakona, na znatnom se dijelu talijanskog područja skupinama proizvođača oduzima sloboda da odaberu oblik djelatnosti koji im je omogućen na temelju propisa Zajednice.
- 13 Drugo pitanje koje je Komisija istaknula u tom pogledu odnosi se na članak 2. stavak 8. Zakona br. 674. Na temelju te odredbe, statutima skupina proizvođača treba predvidjeti „poticanje osnivanja zadružnih poduzeća ili drugih oblika udruživanja radi stvaranja zajedničkih prostora za skladištenje, obradu, preradu i prodaju proizvoda te upravljanja tim prostorima”. Komisija smatra da Uredba br. 1360/78 ne sadržava takvu odredbu i da time talijansko zakonodavstvo prisiljava grupe na oblike djelovanja koji su nepoznati pravu Zajednice.
- 14 Talijanska vlada podsjeća da je cilj stvaranja skupina proizvođača prilagoditi proizvodnju i ponudu zahtjevima tržišta pomoću zajedničkih oblika djelovanja. U talijanskoj poljoprivredi zadruga čini prvu razinu udruženja, kojom se omogućuje skraćivanje trgovinskih kanala koncentracijom ponude i zajedničkom upotrebom prostora za preradu. Stvaranje zadruga ne narušava funkcioniranje skupina, nego djeluje u istom smislu te ono stoga može umanjiti strukturalne nedostatke koji se postupno nastoje riješiti uredbom Zajednice.
- 15 Sud smatra da taj argument talijanske vlade treba prihvatiti. Oспорavana odredba ne sadržava, kao što tvrdi Komisija, obvezu koja se odnosi samo na promicanje osnivanja zadružnih gospodarskih subjekata; njome se grupama ostavlja da odaberu hoće li poticati osnivanje takvih poduzeća ili drugih „oblika udruživanja” koji mogu upravljati zajedničkim prostorima za obradu i prodaju. Teško je zamisliti da se promicanje, bez obzira u kojem obliku, takvih zadružnih ili zajedničkih djelatnosti može protiviti Uredbi br. 1360/78 jer se njome, na temelju šeste uvodne izjave, nastoji upravo potaknuti „udruživanje poljoprivrednika s ciljem interveniranja u ekonomski proces pomoću zajedničkih oblika djelovanja” [neslužbeni prijevod].
- 16 Stoga tužbu u tom pogledu treba odbiti.
- 17 U pogledu povlačenja priznavanja dodijeljenog grupama, Komisija tvrdi da se člancima 4. i 5. Zakona br. 674 regije obvezuje da predvide to povlačenje ako je grupa počinila ozbiljne i opetovane povrede pravila Zajednice i nacionalnih pravila.

- 18 U svojoj tužbi Komisija je priznala da država ima mogućnost naložiti povlačenje priznanja kada skupina proizvođača povrijedi opće nacionalne propise koji se primjenjuju na sve pravne osobe i koji se ne odnose na uvjete i obveze posebno propisane za skupine poljoprivrednih proizvođača. Međutim, nije dopuštena mogućnost da se priznanje povuče ako skupina proizvođača ispuni sve uvjete predviđene odredbama Zajednice, ali ne postupi u skladu s dodatnim obvezama propisanim Zakonom br. 674.
- 19 U tim se okolnostima taj dio zahtjeva preklapa s dijelom koji se odnosi na priznavanje skupinâ proizvođača.
- 20 Stoga valja zaključiti da Talijanska Republika nije pravilno provela Uredbu br. 1360/78 time što je među uvjete za dodjelu i povlačenje priznanja skupina proizvođača unijela obvezu tim skupinama da obavljaju svoje gospodarske djelatnosti kao predstavnici svojih članova.
- b) Sadržaj odredbi regionalnih zakona*
- 21 Komisija tvrdi da regionalno provedbeno zakonodavstvo sadržava odredbe koje samo ponavljaju propise Zajednice i odredbe koje se odnose na područja sada obuhvaćena isključivom nadležnošću institucija Zajednice.
- 22 Komisija, primjerice, upućuje na članak 12. regionalnog zakona regije Pijemont (Službeni list Regije br. 18 od 30. travnja 1980.) kojim se regionalnom vijeću među ostalim dodjeljuje ovlast da utvrde zajednička pravila o proizvodnji i stavljanju na tržište te pravila koja se odnose na minimalnu veličinu skupina proizvođača, određivanje predmetnih sektora i utvrđivanje prihvatljivih izdataka za dodjelu potpora. Međutim, na temelju članka 6. stavka 3. i članka 11. stavka 3. Uredbe br. 1360/78 isključivo Komisija ima ovlast utvrditi takva pravila. Minimalna veličina skupinâ proizvođača i prihvatljivi izdaci za dodjelu potpora već su bili utvrđeni Uredbom Komisije br. 2083/80 od 31. srpnja 1980. o utvrđivanju detaljnih pravila koja se odnose na gospodarsku djelatnost skupina proizvođača i njihovih udruženja (SL L 203, str. 5.).
- 23 Talijanska vlada tvrdi da je regionalni zakon Pijemonta stariji od Uredbe Komisije br. 2083/80 pa da se stoga ta uredba nije mogla uzeti u obzir te da se člankom 12. tog regionalnog zakona izričito pojašnjava da regionalno vijeće utvrđuje detaljna pravila koja se odnose na određena područja „u skladu s odlukama koje su donijela nadležna tijela u smislu Uredbe br. 1360 Vijeća Europskih zajednica od 19. lipnja 1978.” [neslužbeni prijevod]. Osim toga, iznimno je teško izbjeći takva preklapanja i određena ponavljanja u situaciji kada je normizacija raspodijeljena između četiriju različitih razina, odnosno razine Vijeća Europskih zajednica, razine Komisije, nacionalne razine i regionalne razine. Za adresate su regionalni zakoni najdostupniji izvor informacija i stoga bi radi više jasnoće nužno trebali ponavljati sadržaj određenih odredbi koje su im nadređene.
- 24 Najprije valja primijetiti da Uredbom br. 1360/78 državama članicama nije utvrđen određeni rok za provedbu te uredbe. Nekima od tih odredbi nalažu se obveze državama članicama (članci 4. i 7. te članak 10. stavak 1.), a drugima se obvezuje Komisiju da utvrdi, u skladu s takozvanim postupkom upravnog odbora, detaljna provedbena pravila (članak 6. stavak 3. i članak 11. stavak 3.). Samo članak 11. stavak 3., koji se odnosi na

pojašnjenja potrebna za razgraničavanje stvarnih troškova osnivanja i administrativnog djelovanja skupinâ proizvođača, sadržava rok jer se njime predviđa da ta pojašnjenja treba usvojiti „u roku od šest mjeseci nakon stupanja na snagu ove uredbe” [neslužbeni prijevod]. Provedbena uredba Komisije, odnosno gore navedena Uredba br. 2083/80, donesena je više od dvije godine nakon što je 26. lipnja 1978. na snagu stupila Uredba br. 1360/78 (članak 20. Uredbe br. 1360/78).

- 25 Komisija je priznala da u Italiji, iz ustavnih razloga, regionalna tijela trebaju utvrditi praktična pravila za dodjelu i povlačenje priznanja skupinâ proizvođača. Tim se tijelima ne može prigovoriti da su utvrdila potrebne regionalne propise prije nego što je Komisija ispunila svoju zadaću i da su, u tim okolnostima, zbog nemogućnosti da se pozovu na uredbu Komisije, dopustila regionalnom vijeću da učini što je potrebno u skladu s eventualnim odlukama Komisije.
- 26 U pogledu prigovora koji se odnosi na ponavljanje sadržaja propisa Zajednice u regionalnim zakonima ili u nekima od njih, točno je, kao što je Komisija istaknula, da je Sud u svojoj presudi od 7. veljače 1973. (Italija, 39/72, Zb., str. 101.) istaknuo da su uredbu Zajednice, kao takve, izravno primjenjive u svim državama članicama i da stupaju na snagu nakon samog objavljivanja u *Službenom listu Europskih zajednica*. Prema tome, država članica ne smije stvoriti situaciju u kojoj bi izravan učinak uredbi Zajednice bio ugrožen.
- 27 Međutim, to ovdje nije slučaj. Provedba programa koji potiče stvaranje skupina proizvođača u Italiji ne može se osigurati samo na temelju uredbi Zajednice; ta provedba ovisi, kao što je priznala sama Komisija, o konvergenciji niza odredbi Zajednice, regionalnih te nacionalnih odredbi. U takvoj posebnoj situaciji činjenica da regionalni zakoni, u interesu postizanja usklađenosti svojih odredbi i dobre razumljivosti tih odredbi za adresate, ponavljaju određene elemente uredbi Zajednice, ne može se smatrati povredom prava Zajednice.
- 28 Iz prethodno navedenog proizlazi da taj dio Komisijine tužbe treba odbiti.
- c) *Nepostojanje regionalnog zakonodavstva*
- 29 Komisija u svojoj tužbi tvrdi da se, protivno odredbama Zajednice, Uredba br. 1360/78 primjenjuje samo u jedanaest talijanskih regija jer regije Valle d’Aosta, Ligurija, Friuli, Lacij, Molise, Basilicata, Kalabrija, Sardinija te dvije autonomne provincije Trento i Bolzano još nisu donijele regionalne provedbene mjere.
- 30 Talijanska vlada priznala je kašnjenje.
- 31 Budući da su određene regije u međuvremenu donijele potrebne mjere, nije sporno da do kraja usmenog postupka dvije regije, Valle d’Aosta i Friuli, i dvije autonomne provincije Trento i Bolzano, još nisu učinile što je nužno.
- 32 Stoga u tom pogledu valja utvrditi da Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju Ugovora time što na jednom dijelu svojeg državnog područja nije donijela mjere potrebne za potpunu provedbu Uredbe br. 1360/78.

- 33 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Međutim, u skladu sa stavkom 3. podstavkom 1. istog članka, Sud može naložiti da stranke snose svoje troškove u cijelosti ili djelomično, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima.
- 34 S obzirom na to da svaka stranka djelomično nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju Ugovora o EEZ-u time što je među uvjete za dodjelu i povlačenje priznanja skupina proizvođača, navedene u Uredbi Vijeća br. 1360/78 od 19. lipnja 1978. o skupinama proizvođača i njihovim udruženjima (SL L 166, str. 1.), unijela obvezu tim skupinama da obavljaju svoje gospodarske djelatnosti kao predstavnici svojih članova i time što na jednom dijelu svojeg državnog područja nije donijela mjere potrebne za potpunu provedbu te uredbe.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Svaka stranka snosi vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 28. ožujka 1985.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: talijanski