

basiskvoterne er ikke alene begrænset ved kravene for projekter for omstrukturering, men også ved formålene med den fælles markedsordning for sukker, især ved formålet med beskyttelse af sukkerroe- og sukkerørsproducenternes interesser, samt ved fællesskabsrettens almindelige grundsætninger.

8. En forordnings umiddelbare gyldighed er ikke til hinder for, at en fællesskabsinstitution eller en medlemsstat i denne forordnings tekst

bemyndiges til at træffe gennemførelsesforanstaltninger. I sidstnævnte tilfælde reguleres reglerne for udøvelsen af denne beføjelse ved den pågældende medlemsstats offentlige ret; den umiddelbare gyldighed af den retsakt, som bemyndiger medlemsstaten til at træffe de pågældende nationale foranstaltninger, bevirker dog, at de nationale retter kan prøve disse nationale foranstaltningers forenelighed med fællesskabsforordningens indhold.

I sag 230/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (tredje afdeling) er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

SPA ERIDANIA — ZUCCHERIFICI NAZIONALI, Genova,

SPA SOCIETÀ ITALIANA PER L'INDUSTRIA DEGLI ZUCCHERI, Rom

og

LAND- OG SKOVBRUGSMINISTERIET,

MINISTERIET FOR INDUSTRI, HANDEL OG HÅNDVÆRK, OG

SPA ZUCCHERIFICI MERIDIONALI

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3331/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, s. 18), om tildeling og ændring af basiskvoterne for sukker,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

a) *De relevante forordninger*

Grundforordningen om den fælles markedsordning for sukker, forordning nr. 3330/74¹, deler det sukker, der produceres af producenterne, i tre kategorier (se artiklerne 23 ff). Hver medlemsstat fastsætter for hver af sine virksomheder inden for den basismængde, som er tildelt den i henhold til forordningen og i forhold til disses produktion i produktionsårene i 1968/1969 — 1972/1973 en årlig basiskvota,

den såkaldte »A-kvota«, og tildeler virksomheden denne.

I artikel 24 i forordning nr. 3330/74 bestemmes, at medlemsstaterne tildeler en basiskvota til hver virksomhed, som i løbet af sukkerproduktionsåret 1974/1975 har udnyttet sin basiskvota; i artiklen bestemmes, hvorledes disse basiskvoter skal fastsættes, og det tilføjes i stk. 3, at Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen fastsætter »de almindelige regler for anvendelse af denne artikel og de eventuelle afvigelser fra disse bestemmelser«. Disse kvota-regler gælder fra 1. juli 1975 til 30. juni 1980.

Med hjemmel i artikel 24, stk. 3, vedtog Rådet forordning nr. 3331/74¹, ifølge hvis artikel 2, stk. 1, medlemsstaterne kan nedsætte deres virksomheders basiskvoter; denne nedsættelse kan for hele perioden fra 1. juli 1975 til 30. juni 1980 ikke overstige den »oprindelige« basiskvota.

¹ — EFT L 359, 1974, s. 1.

¹ — EFT L 359, 1974, s. 18.

Denne artikels stk. 2 lyder således:

»Uanset artikel 24, stk. 2, første, andet og tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 3330/74 og nærværende artikels stk. 1 kan den italienske republik ændre basiskvoten til de virksomheder, der ligger på dens område, på grundlag af projekter for omstrukturering af sukkerroe- og sukkersektorerne i det omfang, det er nødvendigt for at muliggøre deres gennemførelse. Disse projekter forelægges Kommissionen til udtalelse inden den 1. juli 1978«.

b) Faktiske omstændigheder

Ved dekret af 28. februar 1976 (Gazzetta Ufficiale nr. 74 af 20. 3. 1976), hvorved to tidligere dekreter blev ændret, tildeltes der sukkerproducerende virksomheder i Italien basiskvoter for sukker i henhold til artikel 24 i grundforordning nr. 3330/74. Ved dekretets artikel 2 nedsattes kvoterne fra produktionsåret 1976/1977 i henhold til undtagelsen i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3331/74.

Den 20. februar 1976 forelagde SpA Zuccherifici Meridionali (herefter benævnt Zuccherifici Meridionali) et projekt for omstrukturering til forbedring af forarbejdningen af sukkerroer og sukkerproduktionen. Dette projekt blev godkendt ved decreto interministeriale af 13. december 1976. Det var i overensstemmelse med den i Italien konstaterede generelle tendens til at flytte produktionen af sukkerroer til landets sydlige del. Projektet var genstand for en brevsveksling mellem regeringen for Den italienske Republik og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

Ved decreto interministeriale af 7. december 1977 (Gazzetta Ufficiale nr. 341 af 15. 12. 1977), udstedt i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr.

3331/74, blev den produktionskvota, som tildeltes Zuccherifici Meridionali derefter forhøjet med 6 000 tons. Ved samme dekret blev de basiskvoter, som var tildelt fire andre sukkerproducerende virksomheder i landets nordlige del, nedsat fra produktionsåret 1978/1979.

Således blev kvoten til Eridania Zuccherifici Nazionali SpA (herefter benævnt Eridania) nedsat med 3 104,9 tons, og kvoten til Società Italiana per l'industria degli zuccheri (herefter benævnt Società Italiana) med 1 855 tons.

Endelig blev den produktionskvota, som var tildelt Zuccherifici Meridionali, ved dekret af 7. december 1977, som var det eneste tilfælde, hvor beføjelsen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 blev anvendt i Italien, forhøjet med 27 % ved hjælp af en nedsættelse af den mængde, som tidligere var tildelt de fire øvrige virksomheder, hver gang med mindre end 1 %.

Eridania og Società Italiana nedlagde påstand om annullation af decreto ministeriale af 7. december 1977, hvorved de basiskvoter for sukker, der nævnes i decreto ministeriale af 28. februar 1976, ændres i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74.

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (tredje afdeling) udsatte ved kendelse af 3. juli 1978 sagen og anmodede Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende *gyldigheden* og i givet fald *fortolkningen* af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 ved besvarelse af følgende spørgsmål:

Vedrørende gyldigheden:

1. Er den i traktatens artikel 43, stk. 2, tredje afsnit, foreskrevne forudgående høring af Forsamlingen ulovligt

- undladt under proceduren til vedtagelsen af den omhandlede bestemmelse?
2. Er begrundelsespligten, særlig pligten til at give en tilstrækkelig begrundelse, i henhold til traktatens artikel 190 opfyldt?
 3. Er det forhold, at kun den italienske forarbejdningsindustri underkastes nævnte beføjelse, i strid med forbudet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter i traktatens artikel 40, stk. 3, om de fælles markedsordninger?
 4. Kan virksomhedernes ret til at producere de såkaldte basiskvoter, en ret som er knyttet til privates udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed, anses som krænket ved den særdeles vidtgående skønsebeføjelse, som både omfatter forudsætningerne for og indvirkningerne på disse kvoter, således at — såfremt udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed er sikret, fordi den omfattes af de i Fællesskabets retsorden beskyttede grundlæggende rettigheder — den pågældende bestemmelse følgerig er ugyldig?
 6. Er beføjelsen til at ændre forarbejdningsindustriens basiskvoter alene begrænset af nødvendigheden af at gennemføre de nævnte projekter, eller gælder der andre begrænsninger (f.eks. dem, der følger af beskyttelsen af erhvervsvirksomhedernes ret til at udøve virksomhed, eller dem, der måtte følge af, at kvoter, der i tidligere produktionsår er blevet fuldt udnyttet, ikke kan ændres, således at nedsættelsesbeføjelsen kun gælder for den del af kvoterne, som forskellige virksomheder ikke har udnyttet til produktion osv.)?
 7. Er forordningens umiddelbare gyldighed i den italienske retsorden (traktatens artikel 189, stk. 2) forenelig med udstedelse af bestemmelser om dens gennemførelse?

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 16. oktober 1978.

Vedrørende fortolkningen:

5. Kan der af forordning nr. 3331/74 eller i hvert fald af fællesskabsretten udledes særlige kriterier, som de italienske statsorganer skal overholde ved deres afgørelse af, om de »projekter for omstrukturering«, som de vil vedtage eller fremme, er i overensstemmelse med de kriterier, som er anført i forordningen (således som disse meget kort og uden nærmere oplysninger er angivet i artikel 2, stk. 2)?
- Der er indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen af Eridania, repræsenteret af advokaterne Mauro De André og Antonio Sorrentino, af Società Italiana, repræsenteret af advokaterne Antonio og Frederico Sorrentino, af regeringen for Den italienske Republik, repræsenteret af sin ambassadør Adolfo Maresca, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, af Zuccherifici Meridionali, repræsenteret af advokaterne Vincenzo Marone, Pietro Cattaneo, Giorgio Pinotti og Giuseppe Guarino, af Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Daniel Vignes, direktør for Rådets juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske

Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Cesare Maestriperi, som befuldmægtiget, bistået af Jacques Delmoly, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden bevisførelse. Den har dog anmodet Rådet og Kommissionen om skriftligt at besvare visse spørgsmål.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen

a) Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen

Vedrørende det første spørgsmål har *Eridania og Società Italiana* bemærket, at forordning nr. 3331/74 er blevet udstedt med hjemmel i artikel 24, stk. 3, i grundforordningen nr. 3330/74.

Ifølge artikel 2 i forordning nr. 3331/74 kunne Italien imidlertid ikke blot nedsætte de kvoter, som de forskellige virksomheder har ret til, med 5 %, men også nedsætte disse kvoter ubegrænset. En bestemmelse af denne art berører selve definitionen af den fælles markedsordning; proceduren i traktatens artikel 43, stk. 2, 3. afsnit, som foreskriver et forslag fra Kommissionen, en høring fra Forsamlingen og beslutning med kvalificeret flertal i Rådet, må derfor utvivlsomt finde anvendelse på denne bestemmelse.

Ganske vist foreskriver artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 3330/74, i henhold til hvilken den omtvistede bestemmelse blev udstedt, ikke udtrykkeligt høring af

Forsamlingen, men nødvendigheden af denne høring fremgår direkte af bestemmelsen i traktatens artikel 43, som afgjort er anvendelig i det foreliggende tilfælde, da den formelt er en trinøjere norm og materielt har et generelt indhold.

En anden opfattelse ville indebære, at artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 3330/74 var ulovlig, idet denne bestemmelse ikke kan afvige fra bestemmelsen i traktaten og ej heller fastsætte væsentlige undtagelser fra grundforordningen, som ikke er vedtaget efter den procedure, som generelt er fastsat for vedtagelse af grundforordninger.

For så vidt Parlamentet er blevet hørt, er denne høring kun sket med henblik på artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3331/74. Herved har Parlamentet anmodet om en reduktion af den margen, som Kommissionens oprindelige forslag gav medlemsstaterne ved at bemyndige dem til at nedsætte kvoterne med højst 10 %. Rådet efterkom denne anmodning ved at nedsætte dette maksimum fra 10 % til 5 % i forordningens endelige udformning; Rådet indsatte imidlertid stk. 2 i artikel 2, hvorefter den italienske forvaltning tildeles en betydeligt større margen.

Under hensyn til den væsentlige betydning af stk. 2 vil det ikke alene være politisk formålstjenligt, men også retligt nødvendigt at forelægge Forsamlingen denne bestemmelse til fornyet høring.

Hvad angår det andet spørgsmål, har *Eridania og Società Italiana*, sagsøgerne i hovedsagen, anført, at begrundelsen til forordning nr. 3331/74 (tredje betragtning, anden del) i det mindste er en

tautologisk måde at begrunde den pågældende bestemmelse på.

Ikke alene er der ikke angivet nogle grunde, som kan berettige en så alvorlig afvigelse fra kvotasystemet, men der siges intet om de karakteristiske træk ved projekterne for omstrukturering, om de kriterier, efter hvilke Kommissionen skal afgive sin udtalelse, eller om de grænser, inden for hvilke disse projekter skal føre til en nedsættelse af de kvoter, som er tildelt de forskellige virksomheder.

Det *tredje* spørgsmål bør besvares bekræftende. På grundlag af en sammenligning mellem på den ene side kvotaordningen, som der er givet generelle regler for i artikel 24, stk. 1 og stk. 2 (første og andet afsnit), i forordning nr. 3330/74 og i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3331/74, og på den anden side bestemmelserne i artikel 24, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 3330/74, og i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74, har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at de italienske producenter er undergivet langt videregående nedsættelsesbeføjelser end producenterne i andre lande. De omtvistede bestemmelser er således i strid med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 7.

Hvad angår det *fjerde* spørgsmål, mener Eridania og Società Italiana, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 er ulovlig, fordi den er i strid med grundlæggende rettigheder, især retten til fri udøvelse af privat økonomisk virksomhed. Ganske vist må det anerkendes, at den garanti, der gives gennem de grundlæggende rettigheder, ikke er absolut, især ikke på området for rettigheder af økonomisk art, fordi den må afstemmes med de offentlige interesser, som kan begrænse dens indhold. Ved

overdragelse til medlemsstaterne af meget vidtgående beføjelser, hvorved der tilsigtes en nedsættelse af de sukkerproducerende virksomheders basiskvoter, uden at der fastsættes grænser, betingelser og kriterier for disse indgreb, sker der imidlertid ikke nogen forudgående tilpasning mellem de offentlige interesser og de individuelle rettigheder ved en retsregel, men dette overlades tværtimod fuldstændigt til forvaltningens frie skøn.

Hvad angår det *femte, sjette og syvende spørgsmål*, har Eridania og Società Italiana anført, at den omtvistede bestemmelse ikke gør det muligt at fastslå hverken kriterier eller grænser til en afgrænsning af den beføjelse til at nedsætte kvoterne, som er tildelt Den italienske Republik.

Spørgsmålet, om den italienske forvaltning umiddelbart kan gribe ind på dette område, eller om der før dens indgriben må udstedes nationale retsforskrifter, er et spørgsmål om fortolkning af de italienske forfatningsbestemmelser.

b) Indlæg fra regeringen for Den italienske Republik

Vedrørende det *første spørgsmål* har regeringen for Den italienske Republik bemærket, at Kommissionen i sit forslag til forordning havde forudset en »stødpudemasse« på 10 %. Ifølge dette forslag kunne kvoterne kun ændres, såfremt der herved skete en »forbedring af sukkerindustriens struktur i de pågældende egne«.

I virkeligheden er muligheden for en nedsættelse af kvoterne for at tage hensyn til behovet for omstruktureringen af økonomien i en bestemt region på sukkerområdet allerede forudset i det forslag, som blev forelagt Parlamentet til

høring. Selv om Parlamentet godkendte selve princippet om en »stødpudemasse«, gav det dog udtryk for tvivl med hensyn til satsen på 10 %. Rådet nedsatte denne sats til 5 % og godkendte i øvrigt for Italiens vedkommende ovennævnte betingelse i Kommissionens forslag.

Den omtvistede bestemmelse blev udstedt med hjemmel i artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 3330/74, som ikke fastsætter nogen obligatorisk høring af Parlamentet. Desuden blev der heller ikke foretaget nogen høring, da Rådet med hjemmel i artikel 24, stk. 3, nævnt ovenfor, udstedte forordning nr. 298/78 af 13. februar 1978 (EFT L 45, 1978), hvorved den bemyndigede Den franske Republik til uanset artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 3330/74 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3331/74, at nedsætte kvoterne.

Der kan følgelig ikke være nogen tvivl om den omtvistede bestemmelses gyldighed med henblik på godkendelsesproceduren.

Vedrørende det *andet* spørgsmål har den italienske regering anført, at den supplerende mulighed, som er givet Italien ved artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74, er tilstrækkeligt begrundet »under hensyn til de gældende særlige forhold inden for denne sektor« (tredje betragtning). Der findes detaljer vedrørende disse særlige forhold i den 14. betragtning til forordning nr. 3330/74. Denne betragtning kan supplere begrundelsen i den tredje betragtning i forordning nr. 3331/74.

Hvad angår det *tredje* spørgsmål, fremgår det af Domstolens praksis, at en

forskellig behandling er berettiget, når de forhold, som skal reguleres, er objektivt forskellige. Hvis man anvender dette princip på den italienske industrisektor i forhold til sukkerindustrien i andre medlemslande, kan det konkluderes, at den tvivl, som der er givet udtryk for i det stillede spørgsmål, på ingen måde er begrundet. I virkeligheden har den italienske sukkersektor allerede fra indførelsen af den fælles markedsordning nået en særlig status inden for Fællesskabets rammer ved egne foranstaltninger til overvindelse af fastslåede klimatiske og strukturelle vanskeligheder. Disse forskelle i behandlingen er ikke et mål i sig selv, men er midler til at hæve den italienske sukkersektor op på Fællesskabets niveau.

Det *fjerde* spørgsmål må efter den italienske regerings mening besvares benægtende.

Først og fremmest fremgår det af Domstolens praksis (dom af 14. 5. 1974 i sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 491), at de grundlæggende rettigheder skal betragtes i relation til de beskyttede retsgoders og aktiviteters sociale funktion, således at denne slags rettigheder kan underkastes visse begrænsninger af hensyn til offentlige interesser og formål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger.

Den italienske regering har ligeledes henvist til ovenstående bemærkninger og anført, at beføjelsen til at ændre kvoterne og den grundlæggende rettighed til fri erhvervsvirksomhed, som sukkervirksomhederne har gjort krav på, er fuldt ud forenelige.

Endvidere har ordningen med produktionskvoter i det væsentlige til formål at beskytte Fællesskabets sukkerindustri. (Jf. den 11. betragtning til forordning nr. 3330/74). Under disse omstændigheder kan det synes særdeles tvivlsomt, om en forringelse af den beskyttelse, der gives ved tildelingen af kvoter til hver virksomhed, kan anses for en form for brud på retten til fri erhvervsvirksomhed. Også hvad angår den produktion, der går ud over basiskvoterne, er denne ret på ingen måde tømt for sit indhold; blot er forhandlingen af denne overskudsproduktion underlagt andre betingelser.

Det femte spørgsmål går ud på, om der findes en fællesskabsdefinition af begrebet »projekt for omstrukturering«, som anvendes i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74.

Projekter for omstrukturering er et teknisk begreb, som kan anvendes på samme måde i fællesskabsretten som i medlemsstaternes nationale ret. Disse projekter er karakteriseret ved, at de må tage hensyn til såvel det landbrugsmæssige aspekt som det industrielle aspekt ved strukturproblemerne.

Vedrørende det sjette spørgsmål er det den italienske regerings opfattelse, at den pågældende bestemmelse ikke efterlader nogen tvivl om, at den eneste grænse for den kompetence, der er tildelt Italien, er af kvantitativ art («... i det omfang, det er nødvendigt ...»). I øvrigt er formålet med bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 at muliggøre omstruktureringer, som ved anvendelse af moderne produktionsmetoder bidrager til en nedsættelse af produktionsomkostningerne for sukker. En eventuel grænse, som bestod i, at de i løbet af de foregående produktionsår fuldstændigt udnyttede kvoter var uantastelige, ville følgelig være i modstrid med dette formål.

Vedrørende det sidste spørgsmål må det bemærkes, at fællesskabsnormen afgjort kræver nationale gennemførelsesbestemmelser vedrørende den konkrete udøvelse af den beføjelse, som den tildeler.

Spørgsmålet, om de nævnte gennemførelsesbestemmelser skal udstedes ved lov eller ved en forvaltningsakt, henhører under den nationale ret og ikke under fællesskabsretten.

c) *Indlæg fra Zuccherifici Meridionali*

Zuccherifici Meridionali har bemærket, at spørgsmålene vedrørende gyldigheden ikke er berettigede. Hvad angår det første spørgsmål, har firmaet anført, at artikel 43 ikke er anvendelig, da den kun omfatter de forslag, som Kommissionen skulle udarbejde inden to år efter traktatens ikrafttræden.

Såfremt artikel 43 anses for anvendelig, følger det af traktatens artikel 149, at de ændringer, som Rådet foretager i Kommissionens forslag — uanset deres rækkevidde — ikke med henblik på deres prøvelse kan »vende tilbage« til Forsamlingen.

I virkeligheden er det af Kommissionen forelagte forslag til forordning fuldstændig i overensstemmelse med de bestemmelser, som derefter er blevet vedtaget af Rådet.

Den tvivl, som den nationale ret i det andet spørgsmål har givet udtryk for vedrørende begrundelsen for forordning nr. 3331/74, er efter sagsøgernes mening ikke berettiget.

Zuccherifici Meridionali har henvist til den tredje betragtning til forordning nr. 3331/74 og til den 14. betragtning til forordning nr. 3330/74. Når henses til disse betragtninger kan det ikke hævdes,

at Rådet har undladt at anføre de kendetegn, som karakteriserer de italienske forhold.

Begrundelsespligten må være fuldstændigt opfyldt i sammenhæng med den senere opgave at gennemføre forordningsbestemmelserne på nationalt plan, som er henlagt under de nationale myndigheders kompetence. De afklaringer, som der anmodes om i det *femte og sjette* spørgsmål, hører til i samme sammenhæng.

Vedrørende det *tredje* spørgsmål har Zuccherifici Meridionali bemærket, at den forskel i normativ behandling, der er forbeholdt Italien, netop er berettiget af de helt særlige forhold i dette land.

Vedrørende det *fjerde* spørgsmål har Zuccherifici Meridionali anført, at den fælles markedsordning ikke fører til en begrænsning af det private økonomiske initiativ, men tværtimod til en beskyttelse af dette.

I øvrigt udgør produktionskvoterne ikke en streng og urørlig grænse for den frie udøvelse af erhvervsvirksomhed, og deres anvendelsesområde er begrænset til området for forholdene mellem medlemsstaterne.

Det *syvende* og sidste spørgsmål ligger uden for fællesskabsretsordenen. Det bør følgelig afvises fra realitetsbehandling.

d) Indlæg fra Rådet

Vedrørende det *første* spørgsmål har Rådet bemærket, at forordning nr. 3331/74 er en forordning af »anden generation«, dvs. en retsakt, som ikke kræver høring af Parlamentet. Den er ikke blevet udstedt med hjemmel i traktatens artikel 43, men med hjemmel i artikel 24, stk. 3, i forordning nr.

3330/74. Denne artikel nævner ikke høring af Parlamentet.

I sit svar på et spørgsmål stillet af Domstolen har Rådet understreget, at alle bestemmelserne i forordning nr. 3331/74 har karakter af gennemførelsesforanstaltninger. Artikel 2, stk. 2, i denne forordning indgår fuldstændigt i rammerne af gennemførelsen af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 3330/74, som har til formål, at de virksomheder, som ikke har udnyttet deres kvoter for 1968-1975, får nedsat deres kvoter.

Den søgsmålsgrund, der støttes på, at Parlamentet ikke er blevet hørt, er også ubegrundet. Rådet har undersøgt Kommissionens forslag tre gange, nemlig den 21. og 22. oktober 1974, den 18. og 20. november og den 10. december, før det vedtog det den 19. december. Allerede den 21. og 22. oktober drøftede Rådet især det, som skulle blive til artikel 2 i den kommende forordning nr. 3331/74, og især det italienske problem.

Parlamentet drøftede Kommissionens forslag to gange, nemlig den 14. november og den 9. december.

I indledningen til beslutningen af 9. december (EFT C 155, 1974, s. 45) hedder det, at Parlamentet »anser det i betragtning af de alvorlige vanskeligheder for landbruget i øjeblikket for nødvendigt med udgangspunkt i Kommissionens forslag at behandle Rådets nye beslutninger i det omfang, Parlamentet har fået kendskab til disse«.

De »beslutninger«, som Parlamentet nævner her, indeholdt netop de målsætninger, som Rådet havde udarbejdet den 21. og 22. oktober, især dem, hvorefter Den italienske Republik skulle bemyndiges til at tilpasse sine sukkervirksomheders basiskvoter på betingelse af, at det skete inden for rammerne af en omstrukturering i dens sukkersektor.

Vedrørende det *andet* spørgsmål har Rådet gjort gældende, at en normativ akts generelle karakter ikke gør det muligt for sin ophavsmand ved denne akts begrundelse at gå ind på alle enkelthederne i dens baggrund, også fordi dens formålstjenlighed må forklares nærmere i forbindelse med den særlige gennemførelsesbeslutning.

Den pågældende bestemmelse indgår i en tredobbelt sammenhæng. For det første skulle kvotasystemet opretholdes. For det andet måtte der fastsættes en tilpasning af kvoterne for at undgå, at systemet stivnede for meget og for ikke at udelukke enhver konkurrencefrihed fra det, hvilket er baggrunden for artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3331/74. For det tredje har det vist sig nødvendigt at udstede en mere smidig bestemmelse for Italien. Sukkerindustrien i denne stat har i vidt omfang draget fordel af kvotasystemet. En status quo i denne industri synes imidlertid ikke økonomisk berettiget, for så vidt den sikrer bestående sukkervirksomheder, hvoraf nogle er forældede, en stadig indkomst, og i det omfang den opretholder sukkerroedyrkning i uegnede områder til skade for områder, der er bedre egnede til sukkerproduktion. Det er derfor nødvendigt at omstrukturere industrien ved en modernisering af virksomhederne og ved en flytning af sukkerroedyrkingen til områder, der er bedre egnede hertil. Med dette formål for øje skulle det gøres muligt for Italiens vedkommende at nedsætte kvoterne ud over det normale (5 %), hvilket er baggrunden for artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74.

Denne tredobbelte normsammenhæng findes successivt i begrundelsen til forordningerne nr. 3330/74 og 3331/74 (11. betragtning i forordning nr.

3330/74, 13. betragtning i forordning nr. 3331/74).

Rådet har ligeledes henvist til den 14. betragtning til forordning nr. 3330/74, som skal sammenholdes med den tredje betragtning til forordning nr. 3331/74. Domstolen har i en fast praksis bekræftet, at begrundelsen til en forordningsforanstaltning, som er en del af en helhed, skal bedømmes inden for rammerne af denne helhed.

Vedrørende det *tredje* spørgsmål har Rådet anført, at muligheden for at nedsætte kvoterne alene til skade for visse sukkervirksomheder beliggende i Italien er berettiget af *objektive* grunde, nemlig af, at det er objektivt nødvendigt at omstrukturere denne sektor i Italien. Mens de øvrige medlemsstater fuldt ud havde udnyttet deres basiskvoter, havde de italienske sukkervirksomheder i årene 1968-1975 i gennemsnit kun udnyttet under 90 % af dem. Dette er baggrunden for den pågældende bestemmelse. Det har imidlertid været umuligt at nedsikere de italienske underskudsvirksomheders kvoter alene på grundlag af deres ydelser. Rådet foretrak at knytte denne nedsikring til omstruktureringen af sukkerroedyrkingen og den italienske sukkerindustri ud fra den betragtning, at det var den eneste måde, hvorpå man kunne opnå objektive forhold.

Endelig er nedsættelsen af kvoterne underlagt en fællesskabskontrolprocedure, som bevirker, at enhver risiko for en vilkårlig afgørelse undgås. For det første er den beføjelse, som tilkommer Den italienske Republik, begrænset af den betingelse, at foranstaltningerne skal

være strengt nødvendige til gennemførelse af projekter for omstrukturering. Denne beføjelse er også tidsbegrænset. Efter den 1. juli 1978 kan der ikke længere ske nogen forudgående høring af Kommissionen og følgelig ikke flere eventuelle nedsættelser.

Desuden kan Kommissionen fremsætte bemærkninger eller foreslå ændringer.

I øvrigt kan Kommissionen i henhold til artikel 37 i forordning nr. 3330/74 fremdrage spørgsmålet i Forvaltningskomiteen.

Engelig er artikel 8 i forordning nr. 3331/74, hvori der fastsættes en mere detaljeret kontrolprocedure vedrørende de nedsættelser, som medlemsstaterne kan foretage i henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 1, ganske vist ikke udtrykkeligt gjort anvendelige for de nedsættelser, der skal foretages i henhold til artikel 2, stk. 2, men det står ikke desto mindre fast, at den generelle kontrolprocedure for medlemsstaternes anvendelse af den afledte ret, som er fastsat i traktaten (artikel 169), altid kan finde anvendelse.

Det *fjerde* spørgsmål går up på, om den omtvistede bestemmelse ved at udsætte sukkervirksomhederne for muligheden af en *ubegrænset* nedsættelse af deres kvota er i strid med en grundlæggende rettighed.

Ifølge Rådet findes der ikke et sådant skøn, som ikke er undergivet nogle grænser (se svaret på det tredje spørgsmål).

I øvrigt medfører en nedsættelse af en virksomheds basiskvota ikke et forbud for denne virksomhed mod at producere den mængde sukker, der svarer til denne nedsættelse. En sådan nedsættelse

medfører tværtimod, at denne del af basiskvoten overføres til B-kvoten, som tilkommer hver sukkerproducerende virksomhed i henhold til artikel 25 i forordning nr. 3330/74.

Vedrørende det *femte* og *sjette* spørgsmål har Rådet bemærket, at traktatens almindelige regler, især bestemmelserne vedrørende landbrug, altid må overholdes ved en eventuel nedsættelse af basiskvoten i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74.

Ved besvarelsen af det *syvende* spørgsmål må der sondres mellem to retlige begreber, nemlig begrebet umiddelbar gyldighed og begrebet direkte virkning, idet disse to begreber kan optræde samtidigt, men ikke nødvendigvis gør det (sag 51/76, Sml. 1977, s. 126, præmis 21).

En forordning kan derfor foruden bestemmelser, der har direkte virkning, indeholde bestemmelser, som kræver gennemførelsesforanstaltninger, før de kan have sådanne virkninger.

e) Kommissionens indlæg

Vedrørende det *første* spørgsmål har Kommissionen bemærket, at forordning nr. 3331/74 har hjemmel i artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 3330/74. Følgelig kræves der ikke længere en høring af Forsamlingen.

Vedrørende det *andet* spørgsmål har Kommissionen anført, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 er begrundet i den tredje betragtning, andet led, til denne forordning. Denne begrundelse må fortolkes inden for rammerne af den tredje betragtning i sin helhed.

Hvad angår det *tredje* spørgsmål, har Kommissionen gjort gældende, at den anvendelse, der er sket i landbrugssek-

tøren af forbudet mod forskelsbehandling, indgår i en særlig sammenhæng. Dette gælder for de pågældende forholdsammenlignelighed og de landbrugspolitiske krav i traktatens artikel 39, som kan berettigede tilsyneladende diskriminatoriske ordninger.

Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 skal gøre det muligt for Italien at foretage en omstrukturering i sukkerroedyrkingen og sukkerindustrien ved en flytning fra landets nordlige til dets sydlige del. Dette foretagende indgår i rammerne af en regional udviklingspolitik og en industriel omgrupperingspolitik også på nationalt niveau. En sådan politik medfører, at Italien lovligt kan ændre basiskvoterne mellem de sukkerproducerende virksomheder i en større målestok end i de øvrige medlemslande.

Ifølge Kommissionen forudsætter det *fjerde* spørgsmål, således som det er formuleret, at der eksisterer en faktisk velerhvervet ret til under hele kvotaordningens gyldighedsperiode — dvs. sukkerproduktionsårene 1975/1976 til og med 1979/1980 — at producere en uantastelig mængde sukker, som garantien gennem interventionsprisen fuldt ud vil komme til gode. Fællesskabslovgiver har imidlertid ikke villet binde sig så strengt i 5 år.

Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 er altså for Italiens vedkommende udtryk for nødvendigheden af at tilpasse fordelingen af kvoter til de krav af politisk-økonomisk art, der er anerkendt som berettigede.

Vedrørende det *femte* og *sjette* spørgsmål har Kommissionen først anført, at de forskellige ændringer, der forudses i forordning nr. 3331/74, alle skal reguleres af medlemsstaterne under hensyn til sukkerroe- eller sukkerrørproducent-

ternes interesser (jf. den femte betragtning til forordning nr. 3331/74).

Et andet kriterium i fællesskabsretten er overholdelsen af proportionalitetsprincippet, som kommer til udtryk i slutningen af den pågældende bestemmelses første punktum (... »i det omfang, det er nødvendigt for at muliggøre deres gennemførelse«).

I sit svar på et spørgsmål stillet af Domstolen har Kommissionen anført, at bestemmelserne i artiklerne 7 og 8 i forordning nr. 3331/74 vedrørende iværksættelsen af artikel 2, stk. 1, i samme forordning ikke gælder tilsvarende for anvendelsen af sidstnævnte artikels øvrige stykker.

Hvad angår artikel 2 i forordning nr. 3331/74, ser Kommissionen væsentlige forskelle mellem ordningen i stk. 1, og ordningen i stk. 2 og 3¹.

Efter Kommissionens opfattelse gælder undtagelsen i stk. 1 i hele Fællesskabet. Den er underlagt præcise og strenge kriterier, og den anvendes efter en procedure, som muliggør indgriben fra Kommissionen, der, som det fremgår af forordningens artikel 8, stk. 3, har fået overdraget tvangsbeføjelser.

Undtagelserne i stykkerne 2 og 3 har derimod efter Kommissionens mening et geografisk anvendelsesområde, der er begrænset til to bestemte områder i Fællesskabet.

Rådet har villet tage hensyn til de særlige forhold i disse to områder, og har udtrykkeligt bemyndiget medlemsstaterne til at vedtage projekter for

1 — Indsat ved forordning nr. 298/78, nævnt foran (EFT L 45, 1978).

omstrukturering, på hvilke proceduren i artikel 8 i forordning nr. 3331/74 ikke skal finde anvendelse.

Kommissionen drager heraf den slutning, at forordning nr. 3331/74 indeholder en særlig ordning, såvel for det i artikel 2, stk. 1, nævnte tilfælde, som for de i artikel 2, stk. 2 og 3, nævnte tilfælde. Den mener derfor, at den analoge metode ikke er anvendelig i det foreliggende tilfælde.

Vedrørende det *syvende* spørgsmål har Kommissionen bemærket, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 udtrykkeligt fastsætter gennemførelsesforanstaltninger på nationalt plan. Denne bestemmelses umiddelbare gyldighed kan følgelig ikke forhindres ved en national foranstaltning, som kun har til formål at give den et konkret indhold.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 6. juni 1979 er der indgivet mundtlige indlæg af Eridania, repræsenteret af advokaterne Antonio Sorrentino og Mauro De André, Società Italiana, repræsenteret af advokaterne Antonio og Federico Sorrentino, regeringen for Den italienske Republik, repræsenteret af avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, Zuccherifici Meridionali, repræsenteret af advokat Giuseppe Guarino, Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Daniel Vignes, bistået af Cristina Giorgi, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Cesare Maestriperi.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. juni 1979.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 3. juli 1978, indgået til Domstolen den 16. oktober 1978, har Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen en række spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning nr. 3331/74 af 19. december 1974 om tildeling og ændring af basiskvoterne for sukker (EFT L 359, s. 18).
- 2 Disse spørgsmål er rejst under en retssag anlagt af selskabet »Eridania Zuccherifici Nazionali« med påstand om annullation af et af det italienske land- og skovbrugsministerium og ministeriet for industri, handel og håndværk udstedt fælles dekret om ændring af basiskvoterne for sukker i henhold til artikel 2, stk. 2, i ovennævnte forordning nr. 3331/74.

- 3 Til støtte for sit søgsmål har selskabet Eridania gjort gældende, at det anfægtede dekret er ulovligt af forskellige grunde, bl.a. fordi artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74, som er retsgrundlaget for det anfægtede dekret, er ulovlig, samt fordi de italienske ministerier har anvendt denne bestemmelse fejlagtigt.
- 4 For at løse de således forlagte fællesskabsretlige problemer har Tribunale Amministrativo stillet Domstolen syv spørgsmål. Fire af disse vedrører gyldigheden af forordning nr. 3331/74, især dens artikel 2, stk. 2, mens de øvrige vedrører fortolkningen af denne bestemmelse.

Vedrørende gyldigheden

Det første spørgsmål (høring af Europa-Parlamentet)

- 5 Med det første spørgsmål ønsker retten oplyst, om den forudgående høring af Forsamlingen i henhold til traktatens artikel 43, stk. 2, ulovligt er blevet undladt under proceduren til vedtagelsen af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74.
- 6 Artikel 24 i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1) vedrører tildeling af basiskvoter til virksomhederne for sukkerproduktionsårene 1975/1976—1979/1980. Ifølge denne artikel foretager medlemsstaterne tildelingen inden for rammerne af en basismængde, der fastsættes for hver medlemsstat, og efter bestemte kriterier, som især vedrører den pågældende virksomheds »referenceproduktion«, dvs. dens årlige gennemsnitsproduktion af sukker i sukkerproduktionsårene 1968/1969—1972/1973, multipliceret med en koeficient; de pågældende bestemmelser angiver imidlertid visse tilfælde, hvor der skal anvendes andre kriterier. Desuden bestemmer artikel 24, stk. 3, at »Rådet fastsætter med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de almindelige regler for anvendelse af denne artikel og de eventuelle afvigelser fra disse bestemmelser«. Det skal bemærkes, at Forsamlingen er blevet hørt vedrørende forslaget til disse bestemmelser under udarbejdelsen af grundforordning nr. 3330/74.

- 7 Forordning nr. 3331/74 blev udstedt med hjemmel i artikel 24, stk. 3, i grundforordningen og efter den deri foreskrevne procedure; denne procedure er forskellig fra proceduren i henhold til traktatens artikel 43. Som Domstolen allerede har fastslået i dom af 17. december 1970 (sag 25/70, Köster, Sml. 1970, s. 259), kan det ikke kræves, at alle enkeltheder i forordningerne vedrørende den fælles landbrugspolitik skal udfærdiges af Rådet ifølge proceduren i artikel 43; denne bestemmelse er overholdt, når de væsentlige principper for det område, som skal reguleres, fastsættes i overensstemmelse med den i bestemmelsen foreskrevne procedure; derimod kan gennemførelsesbestemmelserne til grundforordningerne udstedes af Rådet efter en anden procedure end i henhold til artikel 43.
- 8 Følgelig kunne Rådet gyldigt udstede en gennemførelsesforordning efter proceduren i artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 3330/74, som er grundforordningen for sukkersektoren. Den omstændighed, at artikel 24, stk. 3, ikke blot bemyndiger Rådet til at træffe gennemførelsesforanstaltninger, men også til at fastsætte »afvigelser« fra bestemmelserne i grundforordningen, ændrer intet herved, idet dette begreb i den sammenhæng, det er placeret i, skal forstås således, at det nødvendigvis henviser til afvigelser, som indgår i grundforordningens almindelige system for tildeling af kvoter, og som ikke berører de væsentlige elementer i dette system.
- 9 Det første spørgsmål fra den nationale ret er således, om bestemmelserne i forordning nr. 3331/74, især i artikel 2, stk. 2, som er udstedt med hjemmel i nævnte artikel 24, stk. 3, i det foreliggende tilfælde overskrider rammerne for gennemførelsen af grundforordningens principper.
- 10 Den tvivl, som Tribunale Amministrativo herved har givet udtryk for, vedrører især afvigelserne i artikel 2 i forordning nr. 3331/74. Ifølge denne artikels stk. 1 kan medlemsstaterne nedsætte de basiskvoter, der er fastsat i henhold til artikel 24 i forordning nr. 3330/74, med højst 5 %; ifølge stk. 2 kan Den italienske Republik »ændre« de samme kvoter »på grundlag af projekter for omstrukturering af sukkerroe- og sukkersektorerne i det omfang, det er nødvendigt for at muliggøre deres gennemførelse«.

- 11 Selv om der ikke er sat præcise kvantitative grænser for Den italienske Republiks beføjelse til at ændre kvoterne i henhold til artikel 2, stk. 2, er udøvelsen heraf ikke desto mindre betinget af, at der eksisterer projekter for omstrukturering — der, som bestemmelsens sidste punktum præciserer, skal forelægges Kommissionen til udtalelse inden den 1. juli 1978 — og den kan ikke overskride, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af disse projekter. Der er følgelig sat ganske bestemte grænser for udøvelsen af denne kompetence.
- 12 I denne forbindelse må det bemærkes, at den pågældende kompetence modsvarende en bestræbelse, som allerede er kommet til udtryk i grundforordningen. Ifølge denne kan Italien yde midlertidig tilpasningsstøtte til sukkerroe- og sukkerrørsproducenterne, og begrundelsen til denne undtagelsesordning henviser til de særlige forhold i Italien, hvor produktionen af disse produkter er ringe stillet på grund af klimaet, og særlig for så vidt angår sukkerroeproduktionen endvidere på grund af vanskelighederne ved at gennemføre moderne produktionsmetoder.
- 13 Den i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 nævnte kompetence ligger altså inden for rammerne af en målsætning, som er anerkendt i grundforordningen; den er begrænset ved de med denne målsætning forbundne krav, således som de er udarbejdet af Den italienske Republik i de projekter for omstrukturering, der er forelagt Kommissionen. Under disse omstændigheder overskrider den pågældende kompetence ikke rammerne for gennemførelsen af grundforordningens principper.

Det andet spørgsmål (manglende begrundelse)

- 14 Med sit andet spørgsmål har Tribunale Amministrativo spurgt Domstolen, om Rådet ved udstedelsen af forordning nr. 3331/74 har overholdt begrundelsespligten i traktatens artikel 190, og især om den givne begrundelse er tilstrækkelig.
- 15 I begrundelsen til forordning nr. 3331/74 har Rådet alene henvist til den beføjelse, der er givet Den italienske Republik til at ændre basiskvoterne på grundlag af projekter for omstrukturering »under hensyn til de i dette land gældende særlige forhold inden for denne sektor«. Hvorefter det særlige ved

disse forhold består, forklares ikke i begrundelsen til selve forordningen, men i begrundelsen til grundforordningen, som allerede er nævnt ovenfor.

- 16 I betragtning af den snævre sammenhæng mellem grundforordningen og den forordning, der er udstedt til dens gennemførelse, må det anses for lovligt at begrunde de særlige bestemmelser, der gælder for den fælles markedsordning for sukker i Italien, på denne måde. Den angiver tilstrækkeligt præcist over for de kompetente myndigheder og de pågældende virksomheder den bestræbelse, som har ført Rådet til at fastsætte disse bestemmelser, og de formål, som skal forfølges med projekterne for omstrukturering.

Det tredje spørgsmål (forskelsbehandling)

- 17 Det tredje spørgsmål går ud fra den konstatering, at kun de italienske producenter — bortset fra muligheden for en nedsættelse af basiskvoterne med 5 %, som er fastsat for virksomhederne i alle medlemsstaterne — er udsat for en risiko for en yderligere begrænsning af deres aktivitet ved anvendelsen af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74. Tribunale Amministrativo har spurgt, om det forhold, at kun den italienske industri udsættes for risikoen for en sådan nedsættelse, er i strid med forbudet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter i traktatens artikel 40, stk. 3.
- 18 Der kan ikke være tale om forskelsbehandling i den i traktatens artikel 40 forudsatte betydning, hvis en forskellig behandling af virksomheder modsvares en forskel i de situationer, som disse virksomheder befinder sig i. Det er ubestridt, at situationen i sukkerroe- og sukkersektoren i Italien adskiller sig væsentligt fra situationen i de øvrige medlemsstater. De særlige forhold i Italien, som betragtningerne til forordningerne nr. 3330/74 og nr. 3331/74 henviser til, har ført til særlige foranstaltninger, som har til formål at forbedre den økonomiske struktur i sukkerroe- og sukkersektoren i Italien som helhed. I forhold til virksomhederne i de øvrige medlemsstater har virksomhederne i Italien i visse henseender fordel af en gunstig ordning, f.eks. hvad angår støtteordningen; i andre henseender lider nogle af dem under ulemperne ved de særlige forhold i Italien, som det er tilfældet for nedsæt-

telsen af visse virksomheders basiskvoter til fordel for en forhøjelse af andre virksomheders basiskvoter på grundlag af projekter for omstrukturering.

- 19 Sådanne forskelle i behandlingen er altså ubegrundet i objektive forskelle, som følger af de respektive økonomiske forhold; de kan ikke anses for at være udtryk for forskelsbehandling.

Det fjerde spørgsmål (grundlæggende rettigheder)

- 20 Det fjerde spørgsmål hviler på den opfattelse, at udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed skal garanteres, fordi den er en af de grundlæggende rettigheder, som også skal beskyttes af fællesskabsretten. Denne garanti omfatter virksomhedernes ret til at producere de mængder sukker, der svarer til deres basiskvoter, da denne ret er forbundet med udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed. I lyset af denne opfattelse har Tribunale Amministrativo rejst det spørgsmål, om kompetencen til at ændre basiskvoterne på de i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 fastsatte betingelser er en krænkelse af de pågældende virksomheders udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed, og dermed af en af deres grundlæggende rettigheder.
- 21 Dette spørgsmål må besvares ud fra en analyse af den art af de ved fællesskabsbestemmelserne indførte basiskvoter. Kvoterne angiver de mængder sukker, for hvilke virksomhederne har fordel af de pris- og afsætningsgarantier, som sikres producenterne inden for rammerne af den fælles markedsordning. De begrænser ikke de pågældende virksomheders erhvervsmæssige virksomhed, men fastsætter de produktionsmængder, for hvis salg der gælder den særlige ordning, som er indført ved den fælles markedsordning for sukker til beskyttelse og fremme af sukkerproduktionen i Fællesskabet. Denne markedsordning er i høj grad variabel, afhængigt af de økonomiske faktorer, som påvirker markedsudviklingen, samt af den generelle udformning af den fælles landbrugspolitik.
- 22 Heraf følger, at en virksomhed ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for denne virksomhed er et resultat af indførelsen af den fælles markedsordning, og som den har haft fordel af på et bestemt tidspunkt. Under disse omstændigheder kan en indskrænkning af en sådan fordel ikke anses for et indgreb i en grundlæggende rettighed.

- 23 De fire første spørgsmål må derfor besvares således, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 3331/74, især af dens artikel 2, stk. 2.

Vedrørende fortolkningen

Det femte spørgsmål (projekter for omstrukturering)

- 24 Med det femte spørgsmål ønsker Tribunale Amministrativo oplyst, om forordning nr. 3331/74 eller fællesskabsretten i almindelighed indeholder særlige kriterier for bedømmelsen af begrebet »projekter for omstrukturering«.
- 25 Det må først bemærkes, at projekterne for omstrukturering er en del af den fælles markedsordning for sukker, og at de indgår i den samlede fælles landbrugspolitik, hvis formål er anført i traktatens artikel 39, stk. 1. Stk. 2 i denne artikel fastslår, at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de særlige foranstaltninger, som den kan medføre, skal tages hensyn til landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder, samt til nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis. Fællesskabsinstitutionernes praksis, f.eks. vedrørende anvendelsen af traktatens artikler 92 og 93, viser, at projekter for omstrukturering er en sædvanlig og egnet metode til at gennemføre sådanne gradvise tilpasninger. I betragtning af de velkendte forskelle mellem de forskellige landbrugsområder i Italien, må det i forordning nr. 3331/74 anvendte begreb »projekter for omstrukturering« undersøges i lyset af disse betragtninger.
- 26 Endvidere fremgår det af de samlede bestemmelser i forordningerne nr. 3330/74 vedrørende kvotasystemet, at et projekt for omstrukturering for det første har til formål at tilpasse sukkersektoren i Italien til den fælles markedsordnings krav, således at særlige regler for denne sektor i Italien ikke længere vil være nødvendige i fremtiden, og for det andet, at et projekt for omstrukturering skal kunne gøre det muligt for de italienske kompetente myndigheder og Kommissionen at bedømme, hvilke ændringer af de sukker-

producerende virksomheders basiskvoter der er nødvendige med henblik på dette formål.

- 27 På grundlag af alle disse omstændigheder kan det fastslås, at begrebet »projekter for omstrukturering« kan anvendes såvel på en samlet tilpasningsplan, omfattende hele sukkersektoren, som på en tilpasningsplan, som har rent regionale virkninger, selv hvis denne plan med henblik på en gradvis tilpasning af sukkerroeproduktionen i et bestemt område til at begynde med kun omfatter en enkelt sukkerproducerende virksomhed.
- 28 Det femte spørgsmål må derfor besvares således, at begrebet projekter for omstrukturering i den i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 forudsatte betydning defineres ved dets formål, som er at fjerne uligevægten mellem forskellige landbrugsområder, og at tilpasse sukker- og sukkerroesektoren i Italien til den fælles markedsordnings krav, samt ved dets virkninger, som skal gøre det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en omfordeling af basiskvoterne mellem flere virksomheder.

Det sjette spørgsmål (skøn)

- 29 Med det sjette spørgsmål ønsker Tribunale Amministrativo oplyst, om beføjelsen til at ændre virksomhedernes basiskvoter alene er begrænset af nødvendigheden af at gennemføre projekter for omstrukturering, eller om der gælder andre begrænsninger.
- 30 Det må først bemærkes, at kvotaordningen er en integrerende del af den fælles markedsordning for sukker, som ifølge grundforordningen har til formål at sikre sukkerroe- og sukkerrørsproducenterne inden for Fællesskabet opretholdelsen af den nødvendige sikkerhed for deres beskæftigelse og levestandard. Forskellige bestemmelser i forordning nr. 3331/74, som f.eks. artikel 3 og artikel 4, stk. 2, er ligeledes begrundet i bestræbelser på at beskytte disse producenters interesser. I begrundelsen til denne forordning henvises til nødvendigheden af at forhindre, at ændringerne af basiskvoterne sker til skade for disse interesser.

- 31 Overholdelsen af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, som påhviler enhver myndighed, der har til opgave at anvende fællesskabsforordningerne, medfører en forpligtelse for de myndigheder, der har kompetence til at ændre basiskvoterne, til at bringe beskyttelsen af sukkerroe- og sukkerrørsproducenternes interesser i samklang med andre legitime interesser, som vil kunne blive berørt. Traktatens artikel 39, der fastsætter den fælles landbrugspolitik's formål, udtrykker ikke blot viljen til at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, men også til at forøge landbrugets produktivitet, stabilisere markederne, sikre forsyningerne og sikre forbrugerne rimelige priser.
- 32 Det sjette spørgsmål må derfor besvares således, at den i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 nævnte beføjelse til at ændre basiskvoterne ikke alene er begrænset ved kravene for projekter for omstrukturering, men også ved formålene med den fælles markedsordning for sukker, herunder især at beskytte sukkerroe- og sukkerrørsproducenternes interesser, samt ved fællesskabsrettens almindelige grundsætninger.

Det syvende spørgsmål (umiddelbar gyldighed)

- 33 Det syvende spørgsmål rejser det problem, om den umiddelbare gyldighed af forordning nr. 3331/74 i den italienske retsorden i henhold til traktatens artikel 189 er forenelig med bestemmelser, som udstedes af de italienske myndigheder til gennemførelse af denne forordning.
- 34 En forordnings umiddelbare gyldighed er ikke til hinder for, at en fællesskabsinstitution eller en medlemsstat i denne forordnings tekst bemyndiges til at træffe gennemførelsesforanstaltninger. I sidstnævnte tilfælde reguleres reglerne for udøvelsen af denne beføjelse ved den pågældende medlemsstats offentlige ret; den umiddelbare gyldighed af den retsakt, som bemyndiger medlemsstaten til at træffe de pågældende nationale foranstaltninger, bevirker dog, at de nationale retter kan prøve disse nationale foranstaltningers forenelighed med fællesskabsforordningens indhold.

- 35 Det syvende spørgsmål må derfor besvares således, at der ikke foreligger nogen uforenelighed mellem en fællesskabsforordnings umiddelbare gyldighed og udøvelsen af den kompetence, der er tillagt medlemsstaterne, til at træffe gennemførelsesforanstaltninger i henhold til denne forordning.

Vedrørende sagens omkostninger

- 36 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen og af regeringen for Den italienske Republik, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (tredje afdeling) ved kendelse af 3. juli 1978 for ret:

1. Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 3331/74, og især af dens artikel 2, stk. 2.
2. Begrebet projekter for omstrukturering i den i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74, forudsatte betydning defineres ved dets formål, som er at fjerne uligevægten mellem forskellige landbrugsområder, og at tilpasse sukker- og sukkerroesektoren i Italien til den fælles markedsordnings krav, samt ved dets virkninger, som skal gøre det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en omfordeling af basiskvoterne mellem flere virksomheder.
3. Den i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3331/74 nævnte beføjelse til at ændre basiskvoterne er ikke alene begrænset ved kraven for projekter for omstrukturering, men også ved formålene med den fælles markedsordning for sukker, herunder især at beskytte sukkerroe- og sukkerrørsproducenternes interesser, samt ved fællesskabsrettens almindelige grundsætninger.

4. Der foreligger ingen uforenelighed mellem en fællesskabsforordnings umiddelbare gyldighed og udøvelsen af den kompetence, der er tillagt medlemsstaterne, til at træffe gennemførelsesforanstaltninger i henhold til denne forordning.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 1979.

A. Van Houtte

Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars

Formand for første afdeling,
fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J.-P. WARNER
FREMSAT DEN 28. JUNI 1979 ¹

Inhold

Indledning	2774
Det første spørgsmål	2778
Det andet spørgsmål	2782
Det tredje spørgsmål	2783
Det fjerde spørgsmål	2784
Det femte spørgsmål	2785
Det sjette spørgsmål	2786
Det syvende spørgsmål	2787
Konklusion	2788

¹ — Oversat fra engelsk.