

DOMSTOLENS DOM
av den 27 september 1979 *

I mål 230/78

har Tribunale amministrativo regionale del Lazio (tredje avdelningen) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

SpA Eridania — Zuccherifici nazionali, Genua,

SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rom

och

Ministeriet för jord- och skogsbruk,

Ministeriet för industri, handel och hantverk,

SpA Zuccherifici meridionali.

Begäran avser giltigheten och tolkningen av artikel 2.2 i rådets förordning nr 3331/74 av den 19 december 1974 om fördelning och ändring av baskvoterna för socker (EGT nr 359, s. 18, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena J. Mertens de Wilmars och Mackenzie Stuart samt domarna P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe och T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

* Rättegångspråk: italienska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 3 juli 1978 som inkom till domstolen den 16 oktober 1978, har Tribunale amministrativo regionale del Lazio enligt artikel 177 i EEG-fördraget ställt ett antal frågor om giltigheten och tolkningen av rådets förordning nr 3331/74 av den 19 december 1974 om fördelning och ändring av baskvoterna för socker (EGT nr L 359, s. 18).
- 2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en talan som väckts av företaget "Eridania Zuccherifici nazionali" om ogiltigförklaring av ett gemensamt dekret från det italienska ministeriet för jord- och skogsbruk och ministeriet för industri, handel och hantverk om ändring av baskvoterna för socker i enlighet med artikel 2.2 i ovannämnda förordning nr 3331/74.
- 3 Som stöd för sin talan har företaget Eridania gjort gällande att det omtvistade dekretet av olika skäl är rättsstridigt, bl.a därför att artikel 2.2 i förordning nr 3331/74, som utgör den rättsliga grunden för det omtvistade dekretet, är rättsstridig samt att de italienska ministerierna har tillämpat denna bestämmelse felaktigt.
- 4 För att lösa de gemenskapsrättsliga problem som således förelagts den har Tribunale amministrativo ställt sju frågor till domstolen. Fyra av dessa rör giltigheten av förordning nr 3331/74, särskilt artikel 2.2. De övriga rör tolkningen av denna bestämmelse.

Giltigheten

Den första frågan (hörande av Europaparlamentet)

- 5 Med den första frågan vill den nationella domstolen veta om man rättsstridigt underlät att på förhand höra parlamentet enligt artikel 43.3 i fördraget vid förfarandet för antagande av artikel 2.2 i förordning nr 3331/74.
- 6 Tilldelningen till företagen av baskvoter för sockerregleringsåren 1975/76 – 1979/80 behandlas i bestämmelserna i artikel 24 i rådets förordning nr

3330/74 av den 19 december 1974 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT nr L 359, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I dessa bestämmelser fastslås att medlemsstaterna skall göra denna tilldelning inom ramen för en basmängd som fastställts för varje medlemsstat och enligt ett antal kriterier, som särskilt grundar sig på det ifrågavarande företags "referensproduktion", dvs. på dess årliga genomsnittsproduktion av socker under sockerregleringsåren 1968/69-1972/73, multiplicerad med en viss koefficient. Bestämmelserna i fråga anger emellertid vissa fall då andra kriterier skall användas. Dessutom föreskrivs i artikel 24.3 att "rådet med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen skall fastställa de allmänna bestämmelserna för tillämpningen av föreliggande artikel och de eventuella undantagen från dessa bestämmelser". Det skall noteras att parlamentet hördes angående förslaget till dessa bestämmelser under utarbetandet av grundförordning nr 3330/74.

- 7 Förordning nr 3331/74 antogs i enlighet med artikel 24.3 i grundförordningen och enligt det förfarande som föreskrivs i denna. Detta förfarande skiljer sig från det förfarande som föreskrivs i artikel 43 i fördraget. Som domstolen också redan fastslagit i sin dom av den 17 december 1970 i målet 25/70, Köster (Rec. s. 1161) kan man dock inte kräva att rådet skall reglera alla detaljer i förordningarna om den gemensamma jordbrukspolitikens i enlighet med förfarandet i artikel 43. Den bestämmelsen har följts när grunddragen inom det område som skall regleras har fastlagts i enlighet med det förfarandet. Däremot kan tillämpningsföreskrifterna till grundförordningarna antas av rådet enligt ett annat förfarande än det i artikel 43.
- 8 Följaktligen kunde rådet lagligen utfärda en tillämpningsförordning enligt förfarandet i artikel 24.3 i förordning nr 3330/74, vilken utgör grundförordningen för sockersektorn. Denna slutsats ändras inte av den omständigheten att artikel 24.3 bemyndigar rådet inte bara att vidta tillämpningsåtgärder utan också att fastställa "undantag" från bestämmelserna i grundförordningen, eftersom detta begrepp i det sammanhang där det förekommer skall förstås så, att det nödvändigtvis avser undantag som ingår i grundförordningens allmänna kvotfördelningssystem och som inte berör grunddragen i detta system.
- 9 Den första frågan från den nationella domstolen går alltså ut på om bestämmelserna i förordning nr 3331/74, särskilt artikel 2.2, som utfärdats på grundval av ovannämnda artikel 24.3, i föreliggande fall överskrider gränsen för genomförandet av grundförordningens principer.

- 10 Det tvivel som Tribunale amministrativo i detta avseende givit uttryck för härrör huvudsakligen från undantagen i artikel 2 i förordning nr 3331/74. Enligt punkt 1 i den artikeln får medlemsstaterna minska de baskvoter som fastställts i enlighet med artikel 24 i förordning nr 3330/74 med högst 5 %. I punkt 2 föreskrivs att Italien får "ändra" samma kvoter "på grundval av planer för omstrukturering av sockerbets- och sockersektorerna, i den utsträckning som behövs för att möjliggöra deras genomförande".
- 11 Även om det inte satts precisa kvantitativa gränser för Italiens befogenhet att ändra dessa kvoter enligt artikel 2.2, är ändå villkoret för utövandet av denna befogenhet att det finns omstruktureringsplaner – vilka enligt bestämmelsens sista mening skall underställas kommissionen för ett yttrande före den 1 juli 1978 – och den kan inte gå utöver vad som behövs för att genomföra dessa planer. Det är alltså klart definierat inom vilka gränser denna befogenhet skall utövas.
- 12 I detta hänseende måste man uppmärksamma att befogenheten i fråga inryms i en strävan som redan kommit till uttryck i grundförordningen. Enligt denna får Italien bevilja ett tidsbegränsat anpassningsstöd till sockerbets- och sockerproducenter, och i motiveringen till detta undantagssystem hänvisas till de särskilda förhållanden som råder i Italien, där framställningen av dessa produkter missgynnas på grund av klimatet och, särskilt vad gäller sockerbetsproduktionen, på grund av svårigheterna med att använda moderna produktionsmetoder.
- 13 Den befogenhet som avses i artikel 2.2 i förordning nr 3331/74 ligger således i linje med en målsättning som erkänns i grundförordningen. Den begränsas av de krav som är förbundna med denna målsättning, såsom de uppställs av Italien i de omstruktureringsplaner som förelagts kommissionen. Under dessa omständigheter överskrider befogenheten i fråga inte gränsen för genomförandet av grundförordningens principer.

Den andra frågan (avsaknad av motivering)

- 14 Med den andra frågan vill Tribunale amministrativo av domstolen veta om rådet, vid antagandet av förordning nr 3331/74, fullgjorde den motiverings-skyldighet som föreskrivs i artikel 190 i fördraget, och särskilt om de skäl som anges är tillräckliga.
- 15 I motiven till förordning nr 3331/74 har rådet endast hänvisat till den

möjlighet som givits Italien att ändra baskvoterna på grund av omstruktureringsplaner ”med hänsyn till landets speciella situation inom denna sektor”. Frågan i vilket avseende denna situation är speciell besvaras inte i motiven till själva förordningen, utan i motiven till grundförordningen som redan nämnts ovan.

- 16 Med tanke på det nära sambandet mellan grundförordningen och den förordning som utfärdats för tillämpningen av denna, bör ett sådant sätt att motivera de särskilda villkor som skall gälla för en gemensam organisation av marknaden för socker i Italien godkännas. Det anger tillräckligt tydligt för behöriga myndigheter och berörda företag de hänsyn som har lett rådet till att fastställa dessa villkor och de mål som eftersträvas genom omstruktureringsplanerna.

Den tredje frågan (diskriminering)

- 17 Den tredje frågan utgår från konstaterandet att det endast är de italienska producenterna som – bortsett från möjligheten till en nedsättning med 5 % av de baskvoter som fastställts för företag i alla medlemsstater – riskerar ytterligare begränsning av sin verksamhet genom tillämpningen av artikel 2.2 i förordning nr 3331/74. Tribunale amministrativo vill veta om det förhållandet att det endast är den italienska industrin som utsätts för risken av en sådan nedsättning inte strider mot förbudet mot diskriminering mellan gemenskapens producenter i artikel 40.3 i fördraget.
- 18 Det kan inte föreligga någon diskriminering enligt artikel 40 i fördraget, om olika behandling av företag motsvarar de olika situationer i vilka dessa företag befinner sig. Det är emellertid obestriddt att situationen för sockerbets- och sockersektorn i Italien väsentligt skiljer sig från situationen i andra medlemsstater. Den speciella situation som råder i Italien och som det hänvisas till i ingressen till förordningarna nr 3330/74 och nr 3331/74 har föranlett särskilda åtgärder för att förbättra den ekonomiska strukturen inom hela sockerbets- och sockersektorn i Italien. I förhållande till företagen i de övriga medlemsstaterna kan de italienska företagen i vissa avseenden dra fördel av ett förmånligt system, till exempel vad gäller stödsystemet. I andra avseenden drabbas vissa av dem av nackdelarna med den speciella situation som råder i Italien, vilket är fallet med minskningen av baskvoterna för vissa företag till förmån för en ökning av baskvoterna i andra företag, på grund av planer på en omstrukturering.

- 19 Sådana skillnader i behandling har således sin grund i påvisbara skillnader som följer av de olika bakomliggande ekonomiska förhållandena. De kan inte betraktas som diskriminerande.

Den fjärde frågan (grundläggande rättigheter)

- 20 Den fjärde frågan grundar sig på uppfattningen att utövandet av ekonomisk verksamhet måste garanteras, därför att det utgör en del av de grundläggande rättigheter som också skall skyddas av gemenskapsrätten. Denna garanti skall omfatta rätt för företagen att producera de sockermängder som motsvarar deras baskvoter, då denna rätt hör till utövandet av den ekonomiska verksamheten. Det är mot bakgrund av denna uppfattning som Tribunale amministrativo har ställt frågan huruvida befogenheten att ändra baskvoterna enligt villkoren i artikel 2.2 i förordning nr 3331/74 skadar de berörda företagens ekonomiska verksamhet, och därmed en av deras grundläggande rättigheter.
- 21 Denna fråga måste besvaras mot bakgrund av en analys av karaktären av de baskvoter som införts genom gemenskapsbestämmelserna. Kvoterna anger de sockermängder för vilka företagen åtnjuter de pris- och avsättningsgarantier, som tillförsäkras producenterna inom ramen för den gemensamma marknadsorganisationen. De begränsar inte de berörda företagens ekonomiska verksamhet, utan fastställer de produktionsmängder vilkas saluföring omfattas av de särskilda bestämmelser som införts genom den gemensamma organisationen av marknaden för socker, för att skydda och främja sockerproduktionen inom gemenskapen. Denna marknadsorganisation har den egenskapen att den varierar beroende på de ekonomiska faktorer som påverkar utvecklingen på marknaden och på den gemensamma jordbrukspolitikens allmänna utformning.
- 22 Härav följer att ett företag inte kan åberopa en förvärvad rättighet att behålla en förmån som det erhållit till följd av upprättandet av den gemensamma marknadsorganisationen och som det har åtnjutit vid en viss tidpunkt. Under dessa omständigheter kan en inskränkning av en sådan förmån inte betraktas som en kränkning av en grundläggande rättighet.
- 23 Vad beträffar de fyra första frågorna blir svaret alltså att det vid prövningen av de frågor som ställts inte har framkommit något som kan påverka giltigheten av förordning nr 3331/74, särskilt artikel 2.2.

Tolkningen

Den femte frågan (omstruktureringsplaner)

- 24 Med den femte frågan vill Tribunale amministrativo veta om förordning nr 3331/74, eller gemenskapsrätten i allmänhet, innehåller särskilda kriterier för bedömningen av begreppet "omstruktureringsplaner".
- 25 Det måste först framhållas att omstruktureringsplanerna är en del av den gemensamma organisationen av marknaden för socker och att de således ingår i den samlade gemensamma jordbrukspolitiken, vars mål fastställs i artikel 39.1 i fördraget. Punkt 2 i den artikeln fastslår att det vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som den kräver skall tas hänsyn till jordbruksnäringens särskilda karaktär, som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner, samt till nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder. Gemenskapsinstitutionernas praxis, t.ex. vad beträffar tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget, visar att omstruktureringsplaner är en vanlig och lämplig metod för att genomföra sådana gradvisa anpassningar. Med tanke på de välbekanta skillnaderna mellan de olika jordbruksregionerna i Italien måste begreppet "omstruktureringsplaner" i den mening det används i förordning nr 3331/74 prövas mot bakgrund av dessa överväganden.
- 26 Vidare framgår det av de tillsammanantagna bestämmelserna i förordningarna nr 3330/74 och nr 3331/74 om kvotsystemet att en omstruktureringsplan för det första har till syfte att anpassa socker- och sockerbetssektorn i Italien till den gemensamma marknadsorganisationens krav, på sådant sätt att särskilda regler för denna sektor i Italien inte kommer att behövas i framtiden, och för det andra att en omstruktureringsplan bör vara så beskaffad att den ger behöriga italienska myndigheter, liksom även kommissionen, möjlighet att bedöma vilka ändringar av de sockerproducerande företagens baskvoter som är nödvändiga för att uppnå detta syfte.
- 27 På grundval av dessa uppgifter tillsammanantagna kan det fastslås att begreppet "omstruktureringsplaner" kan tillämpas såväl på en plan för övergripande anpassning av hela sockersektorn som på en plan för anpassning med enbart regionala verkningar, till och med när denna plan, med sikte på en gradvis anpassning av sockerbetsproduktionen i en viss region, till en början endast avser ett enda sockerproducerande företag.

28 Svaret på den femte frågan blir alltså att begreppet omstruktureringsplaner i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 3331/74 skall definieras utifrån sitt syfte, som är att utjämna skillnaderna mellan olika jordbruksregioner och att anpassa socker- och sockerbetssektorn i Italien till den gemensamma marknadsorganisationens krav, samt sina verkningar, som är att ge behöriga myndigheter möjligheten att omfördela baskvoterna mellan flera företag.

Den sjätte frågan (handlingsutrymme)

29 Med den sjätte frågan vill Tribunale amministrativo veta om befogenheten att ändra företagens baskvoter endast begränsas av nödvändigheten att genomföra omstruktureringsplaner, eller om andra begränsningar skall beaktas.

30 Först och främst måste det framhållas att kvotssystemet är en integrerad del av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, som enligt grundförordningen har som mål att säkerställa att nödvändiga garantier vad beträffar sysselsättning och levnadsstandard upprätthålls för gemenskapens socker- och sockerbetsproducenter. Olika bestämmelser i förordning nr 3331/74, som artikel 3 och artikel 4.2, har likaledes sin grund i strävan efter att skydda dessa producenters intressen. I skälen till den förordningen tas hänsyn till nödvändigheten att förhindra att ändringarna av baskvoterna skadar dessa intressen.

31 Gemenskapsrättens allmänna principer, som det åligger varje myndighet som ansvarar för tillämpningen av gemenskapsbestämmelserna att iaktta, medför en förpliktelse för de myndigheter som är behöriga att ändra baskvoterna att förena skyddet av sockerbets- och sockerrörsproducenternas intressen med andra legitima intressen som kan komma att beröras. Artikel 39 i fördraget, som fastställer den gemensamma jordbrukspolitikens mål, uttrycker inte bara viljan att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, utan också viljan att höja produktiviteten inom jordbruket, att stabilisera marknaderna, att trygga försörjningen och att tillförsäkra konsumenterna skäliga priser.

32 Svaret på den sjätte frågan blir alltså att den befogenhet att ändra baskvoterna som föreskrivs i artikel 2.2 i förordning nr 3331/74 begränsas inte enbart av de krav som ställs genom omstruktureringsplanerna, utan också av målen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker, särskilt målet att skydda sockerbets- och sockerrörsproducenternas intressen, samt av gemenskapsrättens allmänna principer.

Den sjunde frågan (direkt tillämplighet)

- 33 Den sjunde frågan tar upp problemet med huruvida den omständigheten att förordning nr 3331/74 är direkt tillämplig i den italienska rättsordningen enligt artikel 189 i fördraget är förenlig med de bestämmelser från de italienska myndigheterna som reglerar tillämpningen av denna förordning.
- 34 Att en förordning är direkt tillämplig hindrar inte att bestämmelserna i förordningen bemyndigar en gemenskapsinstitution eller en medlemsstat att vidta tillämpningsåtgärder. I det sistnämnda fallet regleras villkoren för utövande av denna befogenhet av den berörda medlemsstatens offentliga rätt. Den direkta tillämpligheten hos den rättsakt som bemyndigar medlemsstaten att vidta de nationella åtgärderna i fråga, får dock till följd att de nationella domstolarna kan pröva om dessa nationella åtgärder är förenliga med innehållet i gemenskapsförordningen.
- 35 Svaret på den sjunde frågan blir alltså att det inte föreligger någon oförenlighet mellan den direkta tillämpligheten hos en gemenskapsförordning och utövandet av den befogenhet som tillerkänts en medlemsstat att vidta tillämpningsåtgärder på grundval av den förordningen.

Rättegångskostnader

- 36 De kostnader som har förorsakats rådet och kommissionen samt Italiens regering, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 3 juli 1978 förts vidare av Tribunale amministrativo regionale del Lazio (tredje avdelningen) – följande dom:

- 1) Vid prövningen av de frågor som ställts har det inte framkommit något

som kan påverka giltigheten av förordning nr 3331/74, särskilt artikel 2.2.

- 2) Begreppet omstruktureringsplaner, i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 3331/74 skall definieras utifrån sitt syfte, som är att utjämna skillnaderna mellan olika jordbruksregioner och att anpassa socker- och sockerbetssektorn i Italien till den gemensamma marknadsorganisationens krav, samt sina verkningar, som är att ge behöriga myndigheter möjligheten att omfördela baskvoterna mellan flera företag.
- 3) Den befogenhet att ändra baskvoterna som föreskrivs i artikel 2.2 i förordning nr 3331/74 begränsas inte enbart av de krav som ställs genom omstruktureringsplanerna, utan också av målen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker, särskilt målet att skydda sockerbets- och sockerrörsproducenternas intressen, samt av gemenskapsrättens allmänna principer.
- 4) Det föreligger inte någon oförenlighet mellan den direkta tillämpligheten hos en gemenskapsförordning och utövandet av den befogenhet som tillerkänts en medlemsstat att vidta tillämpningsåtgärder på grundval av den förordningen.

Kutscher

Mertens de Wilmars

Mackenzie Stuart

Pescatore

Sørensen

O'Keeffe

Koopmans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 1979.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

På ordförandens vägnar
J. Mertens de Wilmars
Ordförande på första avdelningen