

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

27 септември 1979 година\*

По дело 230/78

с предмет преюдициално запитване от Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Регионален административен съд, трети състав, Италия), отправено на основание член 177 от Договора за ЕИО, постъпило в Съда, по висящото пред упоменатия съд дело между

**S.P.A. Eridania-Zuccherifici Nazionali, Геноа,**

**S.P.A. Societa Italiana per l'industria Degli Zuccheri, Рим,**

и

**министъра на земеделието и горите,**

**министъра на промишлеността, търговията и занаятите,**

**S.P.A. Zuccherifici Meridionali**

относно действителността и тълкуването на член 2, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 3331/74 на Съвета от 19 декември 1974 (ОВ L 359, стр. 18) относно разпределението и изменението на основните квоти за захар,

### СЪДЪТ,

**в състав:** г-н Н. Kutscher, председател на състав, г-н J. Mertens de Wilmars, лорд Mackenzie Stuart, председатели на състав, г-н Р. Pescatore, г-н М. Sørensen, г-н А. O'Keefe и г-н Т. Koopmans, съдии,

генерален адвокат: г-н J-P. Warner,

секретар: г-н А. Van Houtte,

**постанови настоящото**

### Решение

1. С определение от 3 юли 1978 г., получено в Съда на 16 октомври 1978 г., Tribunale Amministrativo Regionale, Лацио, поставя на Съда съгласно член 177 от Договора за ЕИО редица преюдициални въпроси относно действителността и тълкуването на Регламент № 3331/74 на Съвета от 19 декември 1974 г. относно разпределението и изменението на основните квоти за захар (ОВ L 359, стр. 18).

---

\* Език на производството: италиански.

2. Тези въпроси са повдигнати в хода на производството, заведено от предприятието „Eridania Zuccherifici Nazionali” за отмяна на постановлението за изменение на основните квоти за захар в изпълнение на член 2, параграф 2 от упоменатия Регламент № 3331/74, издадено съвместно от италианските министри на земеделието и горите, и на промишлеността, търговията и занаятите.

3. В подкрепа на своя иск, Eridania се аргументира, че оспорваното постановление е било незаконно поради редица причини, между които то е цитирало незаконосъобразността на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 г., който представлява законното основание на оспорваното постановление, както и неправилно прилагане на тази разпоредба от италианските министри.

4. С оглед решаването на въпросите, свързани с правото на Общността, които са били повдигнати по такъв начин, Tribunale Amministrativo е поставил седем въпроса до Съда. Четири от тези въпроси се отнасят до действителността на Регламент № 3331/74, и по-специално, до член 2, параграф 2 от него, докато другите се отнасят до тълкуването на тази разпоредба.

#### **Относно действителността**

##### **По първия въпрос (консултиране с Европейския парламент)**

5. С първия въпрос Tribunale пита, дали предварителното консултиране с Асамблеята, предвидено в член 43, параграф 2, е било неправилно пропуснато в следваната процедура по приемане на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74.

6. Разпределението между предприятията на основните квоти за търговия със захар през 1975/76 г. съставлява предмета на член 24 от Регламент (ЕИО) № 3330/74 на Съвета от 19 декември 1974 г. относно общата организация на пазара на захарта (ОВ L 359, стр. 1). Тези разпоредби изискват държавите-членки да въведат разпределението в рамките на основното количество, определено за всяка държава-членка, и в съответствие с някои критерии, които се основават на „средната производителност” на въпросните предприятия, т.е. средногодишното производство на захар за пазарните 1968/69 - 1972/73 години, умножена по определен коефициент. В допълнение към това, член 24, параграф 3 предвижда, че „Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, приема общи правила за прилагането на този член и изключенията от него”. Следва да се отбележи, че в хода на разработването на основния Регламент № 3330/74 е било изслушано становището на Асамблеята по проекта на тези разпоредби.

7. Регламент № 3331/74 е бил приет в изпълнение на член 24, параграф 3 от основния регламент и в съответствие с предвидената в него процедура; тази процедура се различава от процедурата по член 43 от Договора. Независимо от това, както Съдът вече е постановил в своето решение от 17 декември 1970 г. (дело Köster, Recueil стр. 1161), не може да се изисква всички подробности на регламентите относно Общата селскостопанска политика да бъдат изготвяни

от Съвета в съответствие с процедурата, предвидена в член 43; за целите на тази разпоредба е достатъчно основните елементи на въпроса, който подлежи на решаване да бъдат приети в съответствие с тази процедура; от друга страна, разпоредбите, прилагащи основните регламенти могат да бъдат приемани от Съвета в съответствие с процедура, различна от тази по член 43.

8. Следователно, било е законосъобразно Съветът да въведе в сила регламент за прилагане в съответствие с процедурата, предвидена в член 24, параграф 3 от Регламент № 3330/74, който представлява основен регламент за пазара на захарта. На този извод не се отразява фактът, че член 24, параграф 3 оправомощава Съвета не само да въведе в сила мерки по прилагане, но също така и да определи дерогациите от разпоредбите на основния регламент, чиято формулировка трябва да бъде тълкувана като позоваваща се по необходимост на изключенията, които се отнасят до общата система за разпределение на квотите, предвидени в основния регламент, и които не застрашават основните елементи, съдържащи се в този регламент.

9. Следователно, първият въпрос, поставен от националния съд представлява питане дали в настоящия случай разпоредбите на Регламент № 3331/74, и по-специално на член 2, параграф 2 от него, не надвишават границите на прилагането на принципите на основния регламент.

10. Съмненията, изложени в тази връзка от Tribunale Amministrativo, произлизат от изключенията, съдържащи се в член 2 от Регламент № 3331/74. Съгласно член 2, параграф 1 държавите-членки могат да намалят основните квоти, определени с член 24 от Регламент № 3330/74 с не повече от 5 %; параграф 2 предвижда, че Италианската република може да „изменя” същите квоти, „доколкото това е необходимо за прилагането на планове за реструктуриране на секторите на цвеклото и захарта”.

11. Въпреки че правомощието на Италианската република да изменя квотите в съответствие с член 2, параграф 2 не подлежи на конкретни количествени ограничения, неговото упражняване е подчинено на съществуването на планове за реструктуриране – които, както се посочва в последното изречение на разпоредбата, трябва да бъдат внесени в Комисията за становище преди 1 юли 1978 г. – и такова упражняване не може да надвишава необходимото за прилагането на такива планове. По такъв начин, упражняването на това правомощие е подчинено на ясно определени ограничения.

12. Следва да бъде отбелязано в тази връзка, че въпросното правомощие отговаря на загрижеността, която вече е била изразена в основния регламент. Този регламент съдържа разпоредба, с която на Италия се разрешава временно да предоставя помощ за адаптиране на производителите на цвекло и захарна тръстика, както и излагане на основанията за такива изключителни мерки предвид особеното положение на Италия, където производството на тези продукти е в неблагоприятно положение в резултат на климатични условия, и по-специално на трудности, произтичащи от прилагането на съвременни производствени методи.

13. По такъв начин, правомощието, посочено в член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74, попада в обхвата на целта, предвидена в основния регламент; то е ограничено чрез изискванията, следващи от тази цел, които е следвало да бъдат конкретизирани от Италианската република в планове за реструктуриране, внесени в Комисията. При тези обстоятелства въпросното правомощие не надхвърля границите на прилагането на принципите на основния регламент.

#### **По втория въпрос (Липса на изложени основания)**

14. Със своя втори въпрос Tribunale Amministrativo пита Съда, дали при приемането на Регламент № 3331/74 Съветът е изпълнил задължението, съдържащо се в член 190 от Договора, задължаващ посочването на мотивите, и по-специално, дали тези мотиви са достатъчни.

15. При излагането на основанията за Регламент № 3331/74 Съветът просто се е позовал на възможността, предоставена на Италианската република да изменя основните квоти на основата на планове за реструктуриране „с оглед на нейното особено положение в този сектор”. На въпроса, в какво отношение това положение е особено, не е отговорено в основанията, изложени в този регламент, а в основанията на основния регламент, към който вече е било направено позоваване.

16. С оглед на тясната връзка, която съществува между основния регламент и регламента, приет за неговото прилагане, такъв начин за излагане на основанията за подробните правила, конкретно отнасящи се до организацията на пазара на захарта в Италия, следва да бъде разрешен. Той достатъчно ясно изяснява на компетентните органи и на съответните предприятия съображенията, които са подтикнали Съвета да въведе в сила тези подробни правила и целите, които трябва да се следват с планове за реструктуриране.

#### **По третия въпрос (дискриминация)**

17. Третият въпрос се основава на становището, че извън възможността за намаляване с 5 % на основните квоти, предвидени за предприятията във всички държави-членки, единствено италианските производители подлежат по силата на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 на допълнително ограничение на тяхната дейност. Tribunale Amministrativo пита, дали фактът, че само италианската промишленост е изложена на риска от такова намаление, не представлява нарушение на забраната за дискриминация между производителите в Общността, регламентирана в член 40, параграф 3 от Договора.

18. Дискриминация по смисъла на член 40 от Договора не е налице, ако неравенството в третирането на предприятията съответства на неравенството в положението на тези предприятия. Общеизвестен факт е, че положението в секторите на цвеклото и захарта в Италия значително се различава от това в другите държави-членки. Особеното положение на Италия, посочено в преамбюлите на Регламенти № 3330/74 и № 3331/74, е дало повод за специални мерки, насочени към подобряване на структурата на икономиката в

секторите на цвеклото и захарта в Италия като цяло. В някои отношения италианските предприятия се ползват от по-благоприятни условия от предприятията в другите държави-членки; в други отношения италианските предприятия са изложени на неблагоприятните аспекти на особеното положение на Италия, например – в случая с намаляването на техните основни квоти в полза на увеличаване на основните квоти на други предприятия на основата на техните планове за реструктуриране.

19. Следователно, такива различия в третирането се основават на обективни различия, произтичащи от основното икономическо положение; те не могат да бъдат разглеждани като дискриминационни.

#### **По четвъртия въпрос (основни права)**

20. Четвъртият въпрос е основан на становището, че извършването на икономически дейности следва да бъде гарантирано, тъй като то съставлява част от основните права, от които правото на Общността също ръководи. Твърди се, че тази гаранция се разпростира към правото на предприятията да произвеждат количество захар, отговарящо на техните основни квоти, тъй като това право е присъщо на извършването на икономическа дейност. Това становище е подтикнало Tribunale Amministrativo да повдигне въпроса, дали правомощието за изменение на основните квоти при обстоятелствата, изложени в член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 не застрашават извършването на икономическа дейност от заинтересованите предприятия и, следователно, не нарушават техните основни права.

21. Отговорът на този въпрос трябва да бъде даден на основата на проверка на характера на основните квоти, регламентирани с разпоредбите на Общността. Квотите определят количествата захар, по отношение на които предприятията могат да упражняват гаранциите по отношение на цените и търговията, предвидени за производителите в контекста на общата организация на пазара. Те не ограничават икономическата дейност на въпросните предприятия, но определят количества, които могат да бъдат търгувани в съответствие със специалните условия, установени с общата организация на пазара на захарта за защита и подкрепа на производството на захар в Общността. Основна характеристика на тази организация на пазара е, че тя е променлива по отношение на икономическите фактори, които въздействат на развитието на пазара, и по отношение на общото ръководство на Общата селскостопанска политика.

22. Следователно, предприятие не може да претендира за законно право за поддържане на привилегия, което то е получило от установяването на общата организация на пазара и с което то се е ползвало през определен период. При тези обстоятелства, ограничаването на такава привилегия не може да бъде разглеждано като представляващо нарушение на основно право.

(23. По отношение на първите четири въпроса отговорът следва да бъде, че при разглеждането на тези въпроси не е установен такъв фактор, който да се отрази на действителността на Регламент № 3331/74, и по-специално, на член 2, параграф 2 от него.

## **Относно тълкуването**

### **По петия въпрос (планове за реструктуриране)**

24. Tribunale Amministrativo пита с петия си въпрос, дали Регламент № 3331/74 или правото на Общността по принцип регламентират конкретни критерии за оценка на понятието „планове за реструктуриране”.

25. На първо място, следва да бъде отбелязано, че плановите за реструктуриране представляват част от общата организация на пазара на захар и че те, съответно, представляват елемент от Общата селскостопанска политика като цяло, чиито цели са определени с член 39, параграф 1 от Договора. Член 39, параграф 2 посочва, че при изработването на обща селскостопанска политика и специфичните методи за нейното прилагане, се взема предвид специфичният характер на селскостопанската дейност, произтичащ от социалната структура на земеделието и от структурните и естествени неравенства между различните селскостопански райони, и необходимостта да се извършват постепенно подходящите промени. От практиката на институциите на Общността, например по отношение на прилагането на членове 92 и 93 от Договора, е видно, че плановите за реструктуриране представляват обичаен и подходящ метод за постепенното извършване на упоменатите по-горе промени. Като се вземе предвид общоприетият обхват на различията между отделните земеделски региони в Италия, тези съображения следва да послужат за основата на установяването на понятието „планове за реструктуриране”, използвано в Регламент № 3331/74.

26. Второ, от разпоредбите на Регламенти № 3330/74 и № 3331/74 относно системата на квоти, като цяло, става ясно, че, от една страна, планът за реструктуриране има за цел адаптирането на секторите на захарта и на цвеклото в Италия към изискванията на общата организация на пазара по такъв начин, че специалната уредба за този сектор в Италия да изгуби своята необходимост в бъдеще, и че, от друга страна, планът за реструктуриране трябва да бъде от такъв вид, че да позволи на компетентните италиански органи и на Комисията да преценят, какви изменения на основните квоти на захарните предприятия са необходими за постигането на тази цел.

27. Тези фактори като цяло показват, че понятието „планове за реструктуриране” може да се отнася както до цялостен план за адаптиране на пазара на захарта като цяло, така и до план за адаптиране с изцяло регионално действие, дори ако в контекста на постепенното адаптиране на производството на цвекло в определен регион, този план първоначално се отнася до едно единствено захарно предприятие.

28. Съответно, отговорът на петия въпрос следва да бъде, че понятието „планове за реструктуриране” по смисъла на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 следва да бъде определено чрез своите цели, които са: компенсиране на дисбаланса между различните земеделски региони и адаптиране на секторите на захарта и на цвеклото в Италия към изискванията

на общата организация на пазара, а също така и чрез своето действие, което да позволи на компетентните органи да предприемат преразпределение на основните квоти между няколко предприятия.

#### **По шестия въпрос 6 (дискреционна власт)**

29. С шестия въпрос Tribunale Amministrativo пита, дали ограниченията на правомощието за изменение на основните квоти на предприятията произтича изключително от необходимостта от прилагане на планове за реструктуриране и дали могат да бъдат установени други различия.

30. Преди всичко следва да бъде отбелязано, че системата от квоти представлява неразделна част от общата организация на пазара на захарта, която, съгласно основния регламент, има за цел да осигури необходимите гаранции по отношение на поддържането на заетостта и на стандартите на живот по отношение на производители на захарно цвекло и захарна тръстика в Общността. Различните разпоредби на Регламент № 3331/74, като например член 3 и член 4, параграф 2, също са породени от желанието да се защити интереса на такива производители. Излагането на основанията за този регламент се позовава на необходимостта да се предотврати това, измененията в основните квоти да застрашат тези интереси.

31. Органите, които имат правомощието да изменят основните квоти, трябва, с оглед спазването на общите принципи на правото на Общността, които са задължителни за всички органи, на които е поверено прилагането на разпоредбите на Общността, да съчетаят интересите на производителите на цвекло и тръстика с другите законни интереси, които могат да бъдат засегнати. На практика член 39 от Договора, който определя целите на Общата селскостопанска политика, изразява стремежа не само да се осигури справедлив стандарт на живот на селскостопанската общност, но също така и да се увеличи земеделската производителност, да се стабилизируют пазарите, да се осигури наличие на доставки и да се осигури, да достигането на тези доставки до потребителите на разумни цени.

32. Съответно, отговорът на шестия въпрос следва да бъде, че правомощието, дадено по силата на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 да се изменят основните квоти, е ограничено не само от изискванията на планове за реструктуриране, но също така и от целите на общата организация на пазара на захар, по-специално – от целта за защита на интересите на производителите на цвекло и тръстика, както и от общите принципи на правото на Общността.

#### **По седмия въпрос 7 (пряка приложимост)**

33. Седмият въпрос повдига проблема, дали пряката приложимост на Регламент № 3331/74 в италианския правен ред в изпълнение на член 189 от Договора е съвместима с разпоредбите, въведени в сила от италианските власти с цел да регулират прилагането на този регламент.

34. Фактът, че един регламент е пряко приложим, не е пречка разпоредбите на този регламент да оправомощат институцията на Общността или на държава-

членка да предприемат мерки по прилагането му. В последния случай подробните правила за упражняването на това правомощие се регулират от публичното право на въпросната държава-членка; независимо от това, пряката приложимост на мярката, оправомощаваща държавата-членка да предприеме въпросните национални мерки, означава, че националните съдилища могат да установяват дали подобни национални мерки са в съответствие със съдържанието на регламента на Общността.

35. Съответно, отговорът на седмия въпрос следва да бъде, че няма несъвместимост между пряката приложимост на регламент на Общността и упражняването на правомощието, възложено на държава-членка да предприема мерки по прилагането му на основата на този регламент.

### **По съдебните разноски**

36. Разходите, направени от Съвета, от Комисията и от правителството на Италианската република, които са представили своите становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от трети състав на Tribunale Amministrativo Regionale, Лацио, с определение от 3 юли 1978 г., реши:

**1. При разглеждането на повдигнатите въпроси не е установен такъв фактор, който да се отрази на действителността на Регламент № 3331/74, и по-специално, на член 2, параграф 2 от него.**

**2. Понятието „планове за реструктуриране” по смисъла на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 следва да бъде определено чрез своите цели, които са да се компенсират дисбаланса между различните земеделски региони и да се адаптират секторите на захарта и на цвеклото в Италия към изискванията на общата организация на пазара, както и чрез своето действие, което да позволи на компетентните органи да предприемат преразпределение на основните квоти между няколко предприятия.**

**3. Правомощието, дадено по силата на член 2, параграф 2 от Регламент № 3331/74 да се изменят основните квоти, е ограничено не само от изискванията на плановите за реструктуриране, но също така и от целите на общата организация на пазара на захар, и по-специално, от целта за защита на интересите на производителите на цвекло и тръстика, както и от общите принципи на правото на Общността.**



**4. Няма несъвместимост между пряката приложимост на регламент на Общността и упражняването на правомощието, възложено на държава-членка да приема мерки по прилагане на основата на този регламент.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 септември 1979 година.

Подписи