

PRESUDA SUDA

27. rujna 1979.

U predmetu 230/78,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) (treće vijeće), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

**SpA Eridania – Zuccherifici nazionali**, iz Genove, i

**SpA Società Italiana per l'industria degli Zuccheri**, iz Rima,

i

**Ministro per l'agricoltura e le foreste** (ministar poljoprivrede i šumarstva),

**Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato** (ministar industrije, trgovine i obrta) i

**SpA Zuccherifici meridionali**,

o valjanosti i tumačenju članka 2. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3331/74 od 19. prosinca 1974. (SL L 359, str. 18.) o dodjeli i izmjeni osnovnih kvota za šećer,

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, J. Mertens de Wilmars i Mackenzie Stuart, predsjednici vijeća, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe i T. Koopmans, suci,

nezavisni odvjetnik: J.-P. Warner,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Rješenjem od 3. srpnja 1978., koje je Sud zaprimio 16. listopada 1978., Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u određeni broj prethodnih pitanja o valjanosti i tumačenju Uredbe Vijeća br. 3331/74 od 19. prosinca 1974. o dodjeli i izmjeni osnovnih kvota za šećer (SL L 359, str. 18.).
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru tužbe koju je podnijelo poduzeće Eridania – Zuccherifici nazionali za poništenje dekreta koji su zajednički izdali Ministro per l'agricoltura e le foreste i Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato o izmjeni osnovnih kvota za šećer u skladu s člankom 2. stavkom 2. gore navedene Uredbe br. 3331/74.
- 3 Poduzeće Eridania tvrdilo je, u potporu svojoj tužbi, da je pobijani dekret nezakonit zbog više razloga, među kojima je navelo da je članak 2. stavak 2. Uredbe br. 3331/74, koji čini pravnu osnovu pobijanog dekreta, nezakonit i da su talijanski ministri nepravilno primijenili tu odredbu.
- 4 Kako bi riješio probleme prava Zajednice koji su time nastali, Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Lacij) uputio je Sudu sedam pitanja. Četiri pitanja odnose se na valjanost Uredbe br. 3331/74, posebno njezina članka 2. stavka 2., a preostala na tumačenje te odredbe.

#### *Valjanost*

##### Prvo pitanje (savjetovanje s Europskim parlamentom)

- 5 Prvim pitanjem Tribunale (Okružni upravni sud za Lacij) pita je li prethodno savjetovanje sa Skupštinom koje je propisano člankom 43. stavkom 2. Ugovora nezakonito izostavljeno u postupku za donošenje članka 2. stavka 2. Uredbe br. 3331/74.
- 6 Dodjela osnovnih kvota poduzećima za tržišne godine za šećer od 1975./76. do 1979./80. predmet je odredbi članka 24. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3330/74 od 19. prosinca 1974. o zajedničkoj organizaciji tržišta šećera (SL L 359, str. 1.). Tim odredbama od država članica zahtijeva se provedba te dodjele u okviru osnovne količine određene za svaku državu članicu i u skladu s određenim kriterijima koji se posebno temelje na „referentnoj proizvodnji” predmetnih poduzeća, odnosno njihovoј prosječnoj godišnjoj proizvodnji šećera za tržišne godine za šećer od 1968./69. do 1972./73. pomnoženoj s određenim koeficijentom; međutim, u predmetnim odredbama utvrđeni su određeni slučajevi u kojima se mogu primijeniti drugčiji kriteriji. Osim toga, člankom 24. stavkom 3. propisano je da „Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, donosi opća pravila za primjenu ovog članka i svih odstupanja od njega” [neslužbeni prijevod]. Valja napomenuti da su tijekom izrade osnovne Uredbe br. 3330/74 saslušana stajališta Skupštine o nacrtu tih odredbi.
- 7 Uredba br. 3331/74 donesena je na temelju članka 24. stavka 3. osnovne uredbe i u skladu s postupkom koji je njome propisan; taj se postupak razlikuje od postupka propisanog

člankom 43. Ugovora. Međutim, kako je Sud već presudio u svojoj presudi od 17. prosinca 1970. (predmet 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster i Berodt & Co., Zb., str. 1161.), ne može se zahtijevati da Vijeće sve pojedinosti uredbi o zajedničkoj poljoprivrednoj politici utvrdi u skladu s postupkom iz članka 43.; za potrebe te odredbe dovoljno je da su osnovni elementi područja koje se uređuje doneseni u skladu s tim postupkom; s druge strane, odredbe za provedbu osnovnih uredbi Vijeće može donijeti u skladu s postupkom koji se razlikuje od onoga iz članka 43.

- 8 Prema tome, Vijeće je zakonito donijelo provedbenu uredbu u skladu s postupkom iz članka 24. stavka 3. Uredbe br. 3330/74, koja je osnovna uredba za sektor šećera. Na taj ishod ne utječe sama činjenica da se člankom 24. stavkom 3. Vijeće ovlašćuje ne samo za donošenje provedbenih mjera, već i za određivanje svih „odstupanja” od odredbi osnovne uredbe, pri čemu taj pojam treba razumjeti, u kontekstu u kojem se nalazi, kao da nužno upućuje na odstupanja koja se odnose na opći sustav za dodjelu kvota predviđen osnovnom uredbom i kojima se ne ugrožavaju bitni elementi sadržani u toj uredbi.
- 9 Stoga prvim pitanjem nacionalni sud pita ne prelaze li u ovom slučaju odredbe Uredbe br. 3331/74, a posebno njezin članak 2. stavak 2., koje su donesene na temelju gore navedenog članka 24. stavka 3., okvir provedbe načelâ osnovne uredbe.
- 10 Dvojbe koje u tom pogledu iznosi Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Lacijs) posebno proizlaze iz odstupanja sadržanih u članku 2. Uredbe br. 3331/74. U skladu s člankom 2. stavkom 1., države članice mogu smanjiti osnovne kvote određene u skladu s člankom 24. Uredbe br. 3330/74 za najviše 5 %; stavkom 2. propisano je da Talijanska Republika može „izmijeniti” iste kvote „u mjeri u kojoj je to nužno za provedbu planova restrukturiranja sektora šećerne repe i šećera” [neslužbeni prijevod].
- 11 Iako ovlast Talijanske Republike za izmjenu tih kvota u skladu s člankom 2. stavkom 2. ne podliježe posebnim količinskim ograničenjima, njezino izvršavanje ipak ovisi o postojanju planova restrukturiranja, koji se, kako je navedeno u posljednjoj rečenici odredbe, moraju dostaviti Komisiji prije 1. srpnja 1978. radi dobivanja mišljenja, te ne smije prelaziti ono što je nužno za provedbu takvih planova. Izvršavanje te ovlasti stoga podliježe jasno utvrđenim ograničenjima.
- 12 U tom pogledu, valja napomenuti da predmetna ovlast odgovara zabrinutosti koja je već izražena u osnovnoj uredbi. Potonjom je predviđena mogućnost da Italija privremeno dodijeli pomoć za prilagodbu proizvođačima šećerne repe i šećerne trske, pri čemu se u obrazloženju takva iznimnog sustava upućuje na posebnu situaciju Italije, u kojoj na proizvodnju tih proizvoda negativno utječu klimatske prilike i, posebno kad je riječ o proizvodnji šećerne repe, poteškoće proizšle iz primjene suvremenih tehnika proizvodnje.
- 13 Ovlast iz članka 2. stavka 2. Uredbe br. 3331/74 stoga je obuhvaćena područjem primjene cilja utvrđenog osnovnom uredbom; ograničena je zahtjevima tog cilja koje je Talijanska Republika trebala detaljno utvrditi u planovima restrukturiranja dostavljenima Komisiji. U tim okolnostima, predmetna ovlast ne prelazi okvir provedbe načela osnovne uredbe.

#### Drugo pitanje (nedostatak obrazloženja)

- 14 Drugim pitanjem Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Lacijski) pita Sud je li Vijeće pri donošenju Uredbe br. 3331/74 poštovalo obvezu obrazloženja iz članka 190. Ugovora te, posebno, je li navedeno obrazloženje dovoljno.
- 15 U obrazloženju Uredbe br. 3331/74 Vijeće je samo uputilo na mogućnost danu Talijanskoj Republici da izmjeni osnovne kvote na temelju planova restrukturiranja „s obzirom na njezinu posebnu situaciju u tom sektoru“. Na pitanje po čemu je ta situacija posebna nije odgovoreno u obrazloženju te uredbe, već u obrazloženju osnovne uredbe na koje je već upućeno.
- 16 S obzirom na usku vezu između osnovne uredbe i uredbe donesene za njezinu provedbu, treba dopustiti takvu vrstu obrazloženja detaljnih pravila koja se posebno odnose na zajedničku organizaciju tržišta šećera u Italiji. U njemu se nadležnim tijelima i relevantnim poduzećima dovoljno jasno objašnjava zabrinutost koja je potaknula Vijeće da donese ta detaljna pravila i ciljeve koje treba nastojati ostvariti planovima restrukturiranja.

#### Treće pitanje (diskriminacija)

- 17 Treće pitanje temelji se na utvrđenju da su samo talijanski proizvođači, osim mogućnosti da se osnovne kvote propisane za poduzeća svih država članica smanje za 5 %, izloženi riziku dodatnog ograničenja njihove djelatnosti u skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3331/74. Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Lacijski) pita nije li činjenica da je samo talijanska industrija izložena riziku takvog smanjenja povreda zabrane diskriminacije među proizvođačima u Zajednici koja je utvrđena u članku 40. stavku 3. Ugovora.
- 18 Do diskriminacije u smislu članka 40. Ugovora ne može doći ako nejednako postupanje s poduzećima odgovara nejednakoj situaciji u kojoj se ta poduzeća nalaze. Međutim, nije sporno da se situacija u sektorima šećerne repe i šećera u Italiji znatno razlikuje od situacije na državnom području drugih država članica. Posebna situacija Italije na koju se upućuje u preambulama uredbi br. 3330/74 i 3331/74 dovela je do posebnih mjera namijenjenih poboljšanju strukture gospodarstva u sektorima šećerne repe i šećera u Italiji u cjelini. Talijanska poduzeća u određenim pogledima uživaju povoljniji sustav od poduzeća u drugim državama članicama, primjerice kad je riječ o sustavu potpora; u drugim su pogledima određena talijanska poduzeća u nepovoljnem položaju zbog posebne situacije Italije, primjerice u slučaju smanjenja njihovih osnovnih kvota u korist povećanja osnovnih kvota drugih poduzeća na temelju planova restrukturiranja.
- 19 Takve razlike u postupanju stoga se temelje na objektivnim razlikama proizišlima iz osnovne gospodarske situacije i ne mogu se smatrati diskriminirajućima.

#### Četvrto pitanje (temeljna prava)

- 20 Četvrto pitanje temelji se na stajalištu da treba zajamčiti obavljanje gospodarske djelatnosti jer ona čini dio temeljnih prava koja se žele zaštititi i pravom Zajednice. To jamstvo proširuje se na pravo poduzeća da proizvode količine šećera koje odgovaraju njihovim osnovnim kvotama jer je to pravo svojstveno obavljanju gospodarske djelatnosti. Na temelju tog stajališta Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Lacijski) postavio je pitanje ne ugrožava li se ovlašću za izmjenu osnovnih kvota u okolnostima utvrđenima u članku 2. stavku 2. Uredbe br. 3331/74 obavljanje gospodarske djelatnosti predmetnih poduzeća i time čini povreda njihovih temeljnih prava.
- 21 Na to pitanje valja odgovoriti uzimajući u obzir analizu naravi osnovnih kvota sadržanih u propisima Zajednice. Kvotama se određuju količine šećera za koje poduzeća uživaju jamstva u pogledu cijene i stavljanja na tržište koja su osigurana proizvođačima u okviru zajedničke organizacije tržišta. Njima se ne ograničava gospodarska djelatnost predmetnih poduzeća, već se određuju količine proizvodnje koje se mogu staviti na tržište u skladu s posebnim sustavom koji je uspostavljen zajedničkom organizacijom tržišta šećera kako bi se zaštitala i potaknula proizvodnja šećera u Zajednici. Bitno obilježje te organizacije tržišta jest da je ona promjenjiva ovisno o gospodarskim čimbenicima koji utječu na razvoj tržišta i o općem smjeru zajedničke poljoprivredne politike.
- 22 Iz navedenoga proizlazi da se poduzeće ne može pozvati na stečeno pravo na zadržavanje prednosti koja je za njega proizšla iz zajedničke organizacije tržišta i koju je uživalo u određenom trenutku. U tim okolnostima, smanjenje takve prednosti ne može se smatrati povredom temeljnog prava.
- 23 Stoga na prva četiri pitanja valja odgovoriti da njihovim ispitivanjem nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Uredbe br. 3331/74, a posebno njezina članka 2. stavka 2.

*Tumačenje*

Peto pitanje (planovi restrukturiranja)

- 24 Petim pitanjem Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Lacijski) pita sadržava li Uredba br. 3331/74 ili pravo Zajednice općenito posebne kriterije za ocjenjivanje pojma „planovi restrukturiranja“.
- 25 Na početku valja napomenuti da svi planovi restrukturiranja čine dio zajedničke organizacije tržišta šećera i da su stoga element zajedničke poljoprivredne politike u cjelini, čiji su ciljevi određeni u članku 39. stavku 1. Ugovora. U članku 39. stavku 2. navedeno je da se pri osmišljavanju zajedničke poljoprivredne politike i posebnih metoda njezine primjene vodi računa o posebnoj naravi poljoprivredne djelatnosti, koja proizlazi iz socijalne strukture poljoprivrede te iz strukturnih i prirodnih razlika među različitim poljoprivrednim regijama, i o potrebi postupnog izvršenja odgovarajućih prilagodbi. Praksa institucija Zajednice, primjerice u pogledu primjene članaka 92. i 93. Ugovora, pokazuje da su planovi restrukturiranja uobičajena i prikladna metoda za postupno izvršenje gore navedenih prilagodbi. Uzimajući u obzir široko prihvaćene razmjere

razlika među različitim poljoprivrednim regijama u Italiji, pojam „planovi restrukturiranja” koji se upotrebljava u Uredbi br. 3331/74 valja ispitati s obzirom na ta razmatranja.

- 26 Nadalje, iz svih odredbi uredbi br. 3330/74 i 3331/74 koje se odnose na sustav kvota proizlazi, kao prvo, da je cilj plana restrukturiranja prilagodba sektora šećera i šećerne repe u Italiji zahtjevima zajedničke organizacije tržišta tako da posebna pravila za taj sektor u Italiji više neće biti potrebna u budućnosti i, kao drugo, da se planom restrukturiranja nadležnim tijelima i Komisiji mora omogućiti da ocijene koje su izmijene osnovnih kvota poduzeća za proizvodnju šećera potrebne za ostvarivanje tog cilja.
- 27 Na temelju svih tih čimbenika može se utvrditi da se pojam „planovi restrukturiranja” može odnositi na sveobuhvatan plan prilagodbe tržišta šećera u cijelini i na plan prilagodbi čiji su učinci isključivo regionalni, čak i ako se, u okviru postupne prilagodbe proizvodnje šećerne repe u određenoj regiji, potonji prvotno odnosi samo na jedno poduzeće za proizvodnju šećera.
- 28 Stoga na peto pitanje valja odgovoriti da pojam „planovi restrukturiranja” u smislu članka 2. stavka 2. Uredbe br. 3331/74 treba definirati s obzirom na njegove ciljeve, a to su ispravljanje neravnoteže među različitim poljoprivrednim regijama i prilagodba sektora šećera i šećerne repe u Italiji zahtjevima zajedničke organizacije tržišta, kao i s obzirom na njegov učinak, a to je omogućavanje nadležnim tijelima da preraspodjele osnovne kvote među više poduzeća.

#### Šesto pitanje (diskrecijska ovlast)

- 29 Šestim pitanjem Tribunale amministrativo (Okružni upravni sud za Laci) pita proizlaze li ograničenja ovlasti za izmjenu osnovnih kvota poduzeća isključivo iz potrebe za provedbom planova restrukturiranja ili postoje i druga ograničenja.
- 30 Na početku valja napomenuti da sustav kvota čini sastavni dio zajedničke organizacije tržišta šećera, čiji je cilj, kako je navedeno u osnovnoj uredbi, osigurati zadržavanje potrebnih jamstava u pogledu zapošljavanja i životnog standarda za uzgajivače šećerne repe i šećerne trske u Zajednici. Različite odredbe Uredbe br. 3331/74, kao što su članak 3. i članak 4. stavak 2., isto se tako temelje na želji da se zaštite interesi tih proizvođača. U obrazloženju te uredbe upućuje se na potrebu da se spriječe izmjene osnovnih kvota kojima bi se ugrozili ti interesi.
- 31 Kako bi se poštovala opća načela prava Zajednice, koja su obvezujuća za sva tijela zadužena za provedbu uredbi Zajednice, tijela koja su nadležna za izmjenu osnovnih kvota moraju uskladiti zaštitu interesa proizvođača šećerne repe i šećerne trske s drugim zakonitim interesima koji mogu biti time obuhvaćeni. U članku 39. Ugovora, u kojemu su određeni ciljevi zajedničke poljoprivredne politike, izražena je želja da se ne samo osigura primjereno životni standard poljoprivrednog stanovništva, već i poveća poljoprivredna produktivnost, stabiliziraju tržišta, osigura dostupnost opskrbe i pobrine se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

- 32 Stoga na šesto pitanje valja odgovoriti da je ovlast za izmjenu osnovnih kvota koja je dodijeljena člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3331/74 ograničena ne samo zahtjevima planova restrukturiranja, već i ciljevima zajedničke organizacije tržišta šećera, posebno ciljem zaštite interesa proizvođača šećerne repe i šećerne trske, te općim načelima prava Zajednice.

Sedmo pitanje (izravna primjenjivost)

- 33 Sedmim pitanjem otvara se problem je li izravna primjenjivost Uredbe br. 3331/74 u okviru talijanskog pravnog poretku na temelju članka 189. Ugovora spojiva s odredbama koje su donijela talijanska tijela u svrhu uređenja provedbe te uredbe.
- 34 Činjenicom da je uredba izravno primjenjiva ne sprječava se da se odredbama te uredbe institucija Zajednice ili država članica ovlasti za poduzimanje provedbenih mjera. U potonjem slučaju, detaljna pravila za izvršavanje te ovlasti uređena su javnim pravom predmetne države članice; međutim, izravna primjenjivost akta kojim se država članica ovlašćuje za poduzimanje predmetnih nacionalnih mjera značit će da nacionalni sudovi mogu nadzirati usklađenost tih nacionalnih mjera sa sadržajem uredbe Zajednice.
- 35 Stoga na sedmo pitanje valja odgovoriti da ne postoji nespojivost između izravne primjenjivosti uredbe Zajednice i izvršavanja ovlasti koja je državi članici dodijeljena za poduzimanje provedbenih mjera na temelju te uredbe.

### Troškovi

- 36 Troškovi Vijeća i Komisije te vlade Talijanske Republike, koji su podnijeli očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je rješenjem od 3. srpnja 1978. uputio Tribunale amministrativo regionale del Lazio (treće vijeće) (Okružni upravni sud za Lacij), odlučuje:

1. **Ispitivanjem postavljenih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Uredbe br. 3331/74, a posebno njegova ciljeva članka 2. stavka 2.**
2. **Pojam „planovi restrukturiranja” u smislu članka 2. stavka 2. Uredbe br. 3331/74 treba definirati s obzirom na njegove ciljeve, a to su ispravljanje neravnoteže među različitim poljoprivrednim regijama i prilagodba sektora šećera i šećerne repe u Italiji zahtjevima zajedničke organizacije tržišta, kao**

i s obzirom na njegov učinak, a to je omogućavanje nadležnim tijelima da preraspodijele osnovne kvote među više poduzeća.

3. Ovlast za izmjenu osnovnih kvota koja je dodijeljena člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3331/74 ograničena je ne samo zahtjevima planova restrukturiranja, već i ciljevima zajedničke organizacije tržišta šećera, posebno ciljem zaštite interesa proizvodača šećerne repe i šećerne trske, te općim načelima prava Zajednice.
4. Ne postoji nespojivost između izravne primjenjivosti uredbe Zajednice i izvršavanja ovlasti koja je državi članici dodijeljena za poduzimanje provedbenih mjera na temelju te uredbe.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 27. rujna 1979.

[Potpisi]