

**HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 27 SEPTEMBRIE 1979¹**

**SpA Eridania — Zuccherifici nazionali
și SpA Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri
împotriva
Ministrului agriculturii și pădurilor,
a ministrului industriei, comerțului și artizanatului
și SpA Zuccherifici Meridionali**

**(Cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare formulată de Tribunale
Amministrativo Regionale del Lazio)**

Cauza 230/78

În Cauza 230/78,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (a treia cameră) pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

SpA ERIDANIA — ZUCCHERIFICI NAZIONALI, din Genova

SpA SOCIETÀ ITALIANA PER L'INDUSTRIA DEGLI ZUCCHERI, din Roma

și

MINISTRUL AGRICULTURII ȘI PĂDURILOR,

MINISTRUL INDUSTRIEI, COMERȚULUI ȘI ARTIZANATULUI

SpA ZUCCHERIFICI MERIDIONALI

a unei hotărâri preliminare privind validitatea, precum și interpretarea articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 al Consiliului din 19 decembrie 1974 (JO L 359, p. 18) privind atribuirea și modificarea cotelor de bază din sectorul zahărului,

CURTEA,

¹Limba de procedură: italiana.

constituită din H. Kutscher, președinte, J. Mertens de Wilmars și Mackenzie Stuart, președinți de cameră, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe și T. Koopmans, judecători,

avocat general: J.-P. Warner

grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin ordonanța din 3 iulie 1978, primită la Curte la 16 octombrie 1978, Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio a adresat Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, un număr de întrebări privind validitatea și interpretarea Regulamentului nr. 3331/74 al Consiliului din 19 decembrie 1974 privind atribuirea și modificarea cotelor de bază din sectorul zahărului (JO 1974 L 359, p. 18).

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unei acțiuni în anulare introduse de către societatea „Eridania Zuccherifici Nazionali” împotriva unui decret comun al ministrului italian al agriculturii și pădurilor și al ministrului industriei, comerțului și artizanatului de modificare a cotelor de bază ale zahărului în temeiul articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74.

3 În sprijinul acțiunii sale, societatea Eridania a susținut că decretul contestat ar fi nelegal din diferite motive, printre care aceasta a citat nelegalitatea dispoziției de la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 care constituie baza juridică a decretului contestat, precum și o punere în aplicare eronată a acestei dispoziții de către miniștrii italieni.

4 Pentru a rezolva problemele de drept comunitar care i-au fost prezentate astfel, Tribunale Amministrativo a adresat șapte întrebări Curții. Patru dintre acestea se referă la validitatea Regulamentului nr. 3331/74 și, în special, a articolului 2 alineatul (2) din acesta, iar celelalte au legătură cu interpretarea acestei dispoziții.

În ceea ce privește validitatea

Cu privire la prima întrebare (consultarea Parlamentului European)

5 Prin prima întrebare, Tribunale solicită să se răspundă dacă această consultare prealabilă a Adunării, prevăzută la articolul 43 alineatul (2) din tratat, a fost omisă în mod nelegal în procedura urmată în vederea adoptării articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74.

6 Atribuirea cotelor de bază întreprinderilor pentru anii de comercializare a zahărului 1975/76 - 1979/80 face obiectul dispozițiilor articolului 24 din Regulamentul nr. 3330/74 al Consiliului din 19 decembrie 1974 privind organizarea comună a pieței în sectorul zahărului (JO 1974 L 359, p. 1). Aceste dispoziții stipulează că statele membre procedează la această atribuire în cadrul unei cantități de bază stabilită pentru fiecare stat membru și în funcție de un anumit număr de criterii, care se întemeiază, în special, pe „producția de referință” a întreprinderii în cauză, și anume pe producția sa anuală medie de zahăr în cursul anilor de comercializare a zahărului 1968/1969 - 1972/1973, la care se aplică un anumit coeficient; cu toate acestea, dispozițiile în cauză specifică anumite ipoteze, cărora trebuie aplicate alte criterii. În plus, articolul 24 prevede la alineatul (3) că „hotărând cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei, Consiliul adoptă normele generale pentru punerea în aplicare a prezentului articol și eventualele derogări de la dispozițiile acestuia”. Trebuie remarcat că Adunarea a fost consultată cu privire la proiectul acestor dispoziții în cursul elaborării Regulamentului de bază nr. 3330/74.

7 Regulamentul nr. 3331/74 a fost adoptat în temeiul articolului 24 alineatul (3) din regulamentul de bază și în conformitate cu procedura care este prevăzută; această procedură diferă de cea prevăzută la articolul 43 din tratat. Cu toate acestea, astfel cum a declarat deja Curtea în Hotărârea din 17 decembrie 1970 (Cauza 25/70, Köster, Recueil p. 1161), nu se poate solicita ca toate detaliile din regulamentele privind politica agricolă comună să fie stabilite de către Consiliu în conformitate cu procedura de la articolul 43; este suficient în sensul acestei dispoziții ca elementele esențiale ale problemei de reglementat să fi fost adoptate în conformitate cu această procedură; însă dispozițiile de punere în aplicare a regulamentelor de bază pot fi adoptate de către Consiliu în conformitate cu o procedură diferită de cea de la articolul 43.

8 În consecință, Consiliul putea să adopte în mod valabil un regulament de aplicare în conformitate cu procedura menționată la articolul 24 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3330/74, care constituie regulamentul de bază în sectorul zahărului. Astfel este cazul, întrucât articolul 24 alineatul (3) autorizează Consiliul nu numai să adopte dispozițiile de aplicare, ci să și stabilească „derogări” de la dispozițiile regulamentului de bază, iar acest termen trebuie înțeles, în cadrul în care acesta se situează, ca referindu-se în mod obligatoriu la derogări care se inserează în sistemul general al atribuirii cotelor prevăzut de regulamentul de bază și care nu aduc atingere elementelor esențiale conținute de acesta.

9 Prima întrebare adresată de către instanța națională se limitează, prin urmare, la aceea de a ști dacă, în cazul de față, dispozițiile Regulamentului nr. 3331/74, în special articolul 2, alineatul (2) adoptate pe baza articolului 24 alineatul (3), nu depășesc cadrul de executare a principiilor regulamentului de bază.

10 Îndoielile semnalate în această privință de către Tribunale Amministrativo provin în special de la derogări care sunt prevăzute de articolul 2 din Regulamentul nr. 3331/74. În temeiul alineatului (1), statele membre pot diminua cotele de bază stabilite în conformitate cu articolul 24 din Regulamentul nr. 3330/74 în limita de 5 %; alineatul (2) prevede că Republica Italiană poate „modifica” aceleași cote „pe baza proiectelor de restructurare din sectorul sfeclei și din sectorul zahărului, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a permite realizarea acestora”.

11 În cazul în care competența Republicii Italiene de a modifica aceste cote în temeiul articolului 2 alineatul (2) nu este restrânsă de limite cantitative precise, exercitarea acesteia face, cu toate acestea obiectul existenței proiectelor de restructurare — care, astfel cum precizează ultima teză din dispoziție, trebuie să fie prezentată pentru aviz Comisiei înainte de 1 iulie 1978 — și acest aspect nu poate depăși ceea ce este necesar pentru realizarea acestor proiecte. Exercitarea acestei competențe este, prin urmare, condiționată de limite bine determinate.

12 Este necesar să se remarce în această privință că respectiva competență se înscrie în cadrul unei preocupări care își găsește deja expresia în regulamentul de bază. Acesta prevede posibilitatea acordării temporare de către Italia a unor ajutoare de adaptare pentru producătorii de sfeclă și zahăr și motivarea acestui regim excepțional face trimitere la situația specială din Italia, în care producția acestor produse este defavorizată din motive climatice și, în special în ceea ce privește producția de sfeclă, din cauza dificultăților pe care le prezintă punerea în aplicare a metodelor moderne de producție.

13 Competența menționată la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 se situează, prin urmare, în perspectiva unui obiectiv recunoscut de regulamentul de bază; aceasta își găsește limitele în cerințele pe care le presupune acest obiectiv și astfel cum ar fi elaborate de către Republica Italiană în proiectele de restructurare prezentate Comisiei. În aceste condiții, competența în cauză nu depășește cadrul de executare a principiilor regulamentulului de bază.

Cu privire la a doua întrebare (lipsa motivării)

14 Prin cea de-a doua întrebare, Tribunale Amministrativo solicită Curții să se răspundă dacă, prin adoptarea Regulamentului nr. 3331/74, Consiliul a respectat obligația de motivare prevăzută la articolul 190 din tratat și, în special, dacă motivele date sunt suficiente.

15 În motivele Regulamentului nr. 3331/74, Consiliul s-a limitat la a evoca posibilitatea dată Republicii Italiene de a modifica cotele de bază în temeiul proiectelor de restructurare „având în vedere situația sa specială în acest sector”. Întrebarea de a ști în ce privință această situație este specială nu își găsește răspuns în motivele enunțate de regulamentul însuși, ci în cele pe care le enumeră regulamentul de bază și care au fost deja menționate mai sus.

16 Dată fiind legătura strânsă care există între regulamentul de bază și regulamentul adoptat în vederea punerii în aplicare a acestuia, un astfel de mod de a motiva modalitățile speciale valabile pentru organizarea comună a pieței în sectorul zahărului în Italia trebuie să fie admisă. Aceasta indică într-un mod suficient de precis autorităților competente și întreprinderilor în cauză preocuparea care a condus Consiliul la stabilirea acestor modalități și a obiectivelor care trebuie urmărite de proiectele de restructurare.

Cu privire la a treia întrebare (discriminare)

17 Cea de-a treia întrebare pleacă de la constatarea că numai producătorii italieni fac obiectul — excepție făcând posibilitatea unei reduceri de 5 % a cotelor de bază prevăzute în privința întreprinderilor tuturor statelor membre — riscului unei limitări suplimentare a activității lor în temeiul articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74. Tribunale Amministrativo întreabă dacă faptul de a supune numai industria italiană riscului unei astfel de reduceri nu aduce atingere interzicerii discriminării între producătorii Comunității, care este consacrată la articolul 40 alineatul (3) din tratat.

18 O discriminare în sensul articolului 40 din tratat nu se poate produce, în cazul în care un tratament inegal al întreprinderilor corespunde unor situații inegale în care se află aceste întreprinderi. Este evident că situația în domeniul sfeclei și al zahărului pe teritoriul italian diferă în mod considerabil de cea care există pe teritoriul celorlalte state membre. Situația specială a Italiei, la care considerentele Regulamentelor nr. 3330/74 și nr. 3331/74 fac trimitere, a generat măsuri speciale menite să îmbunătățească structura economiei în sectoarele sfeclei și zahărului în Italia în ansamblu. În raport cu întreprinderile celorlalte state membre, întreprinderile italiene se bucură, în anumite privințe, de un regim favorabil, de exemplu în ceea ce privește regimul de ajutoare, în alte privințe, unele dintre acestea suportă dezavantajele situației speciale din Italia, astfel cum este cazul diminuării cotelor de bază ale anumitor întreprinderi, în folosul creșterii cotelor de bază pentru alte întreprinderi, pe baza proiectelor de restructurare.

19 Astfel de diferențe de tratament se bazează pe diferențele obiective care decurg din situațiile economice subiacente; acestea nu pot fi considerate drept discriminări.

Cu privire la a patra întrebare (drepturi fundamentale)

20 Cea de-a patra întrebare se întemeiază pe concepția că exercitarea activității economice trebuie să fie garantată, pentru că aceasta face parte din drepturile fundamentale a căror protejare o menține, de asemenea, dreptul comunitar. Această garanție se extinde la dreptul întreprinderilor de a produce cantitățile de zahăr care corespund cotelor de bază ale acestora, în timp ce respectivul drept este inerent exercitării activității economice. În lumina acestei concepții, Tribunale Amministrativo adresează problema de a afla dacă această competență de a modifica cotele de bază în condițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 nu aduce atingere exercitării activității economice a întreprinderilor în cauză și, prin urmare, unuia dintre drepturile fundamentale ale acestuia.

21 Răspunsul la această întrebare trebuie să fie dat în lumina unei analize a naturii cotelor de bază, pe care le presupune reglementarea comunitară. Cotele desemnează cantitățile de zahăr pentru care întreprinderile beneficiază de garanții de preț și de comercializare asigurate pentru producători în cadrul organizării comune a pieței. Aceștia nu limitează activitatea economică a întreprinderilor în cauză, însă stabilesc cantitățile de producție a căror comercializare beneficiază de regimul special pe care organizarea comună a pieței în sectorul zahărului l-a creat pentru a proteja și a favoriza producția de zahăr din Comunitate. Această organizare a pieței este, în esență, variabilă, în funcție de factorii economici care influențează evoluția pieței, precum și orientarea generală a politicii agricole comune.

22 De aici rezultă că o întreprindere nu poate invoca un drept dobândit din menținerea unui avantaj, care rezultă pentru aceasta din instituirea unei organizări comune a pieței și de care aceasta a beneficiat la un moment dat. În aceste condiții, reducerea unui astfel de avantaj nu poate fi considerată drept o atingere adusă unui drept fundamental.

23 În ceea ce privește primele patru întrebări, este necesar, prin urmare, să se răspundă că examinarea întrebărilor adresate nu a dezvăluit niciun element de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 3331/74, în special a articolului 2 alineatul (2).

În ceea ce privește interpretarea

Cu privire la a cincea întrebare (proiecte de restructurare)

24 Prin ce-a de-a cincea întrebare, Tribunale Amministrativo dorește să afle dacă Regulamentul nr. 3331/74 sau dreptul comunitar în general prezintă criterii speciale pentru a aprecia noțiunea de „proiecte de restructurare”.

25 Este necesar să se remarce, mai întâi, că proiectele de restructurare fac parte din organizarea comună a pieței zahărului și că acestea se inserează, prin urmare, în ansamblul politicii agricole comune, al cărui articol 39 alineatul (1) din tratat stabilește obiectivele. Alineatul (2) al acestui articol precizează că, în elaborarea politicii agricole comune și a măsurilor speciale pe care aceasta le presupune, se va avea în vedere caracterul special al activității agricole, care rezultă din structura socială a agriculturii și din disparitățile structurale și naturale între diversele regiuni agricole, precum și din necesitatea de a opera în mod treptat ajustările oportune. Practica instituțiilor comunitare, de exemplu aceea care se referă la punerea în aplicare a articolelor 92 și 93 din tratat, arată că proiectele de restructurare constituie o metodă obișnuită și adecvată pentru realizarea unor astfel de ajustări treptate. Dată fiind importanța binecunoscută a disparităților între diversele regiuni agricole în Italia, este necesar ca, în lumina acestor considerații, să se examineze noțiunea de „proiecte de restructurare”, astfel cum este prevăzută aceasta în Regulamentul nr. 3331/74.

26 În continuare, rezultă din ansamblul dispozițiilor Regulamentelor nr. 3330/74 și nr. 3331/74 privind sistemul de cote, pe de o parte, că un proiect de restructurare are drept obiectiv să adapteze sectorul zahărului și al sfeclei în Italia la cerințele organizării comune a pieței, astfel încât normele speciale pentru acest sector în Italia nu mai sunt necesare în viitor și, pe de altă parte, că un proiect de restructurare trebuie să fie de natură să permită autorităților competente italiene, precum și Comisiei, să aprecieze care modificări ale cotelor de bază ale întreprinderilor din domeniul zahărului sunt necesare în vederea realizării acestui obiectiv.

27 Ansamblul acestor date permite constatarea că noțiunea de „proiecte de restructurare” se poate aplica atât unui plan de ajustare globală privind sectorul zahărului în ansamblu, cât și unui plan de ajustare cu efecte pur regionale, chiar dacă, în perspectiva unei ajustări treptate a producției de sfeclă într-o anumită regiune, acest plan se referă inițial numai la o singură întreprindere din domeniul zahărului.

28 Prin urmare, este necesar să se răspundă la cea de-a cincea întrebare că noțiunea de „proiect de restructurare” în sensul articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 se definește prin obiectivele sale, care sunt acelea de a ajusta dezechilibrul între diferitele regiuni agricole și de a adapta sectorul zahărului și al sfeclăi în Italia la cerințele organizării comune a pieței, precum și prin efectele sale, care sunt acelea de a permite autorităților competente să procedeze la o redistribuire a cotelor de bază între mai multe întreprinderi.

Cu privire la a șasea întrebare (putere discreționară)

29 Prin cea de-a șasea întrebare, Tribunale Amministrativo solicită să se răspundă dacă limitele competenței de a modifica cotele de bază ale întreprinderilor rezultă numai din necesitatea de a pune în aplicare proiectele de restructurare sau dacă trebuie respectate alte limite.

30 Este necesar să se remarce, mai întâi, că regimul cotelor face parte integrantă din organizarea comună a pieței din sectorul zahărului care, în conformitate cu regulamentul de bază, are ca obiectiv să asigure producătorilor de sfeclă și de trestie de zahăr din Comunitate menținerea garanțiilor necesare în ceea ce privește munca prestată și nivelul de trai al acestora. Diferite dispoziții ale Regulamentului nr. 3331/74, precum articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) se inspiră, de asemenea, din preocuparea de a proteja interesele acestor producători. Motivele acestui regulament fac trimitere la necesitatea de a împiedica situația ca modificările cotelor de bază să se facă în detrimentul acestor interese.

31 Respectarea principiilor generale ale dreptului comunitar, care se impune oricărei autorități care are sarcina de a pune în aplicare regulamente comunitare, are ca efect obligarea autorităților, competente pentru a modifica cotele de bază, să concilieze protecția intereselor producătorilor de sfeclă și de trestie de zahăr cu alte interese legitime care pot fi afectate. Într-adevăr, articolul 39 din tratat, care stabilește obiectivele politicii agricole comune, nu exprimă doar voința de a asigura un nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, ci și pe acela de a crește productivitatea agriculturii, de a stabiliza piețele, de a garanta siguranța aprovizionărilor și de a asigura prețuri rezonabile pentru consumatori.

32 Prin urmare, este necesar să se răspundă la cea de-a șasea întrebare că această competență de a modifica cotele de bază, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 este limitată nu numai de cerințele proiectelor de restructurare, ci și de finalitățile organizării comune a pieței în sectorul zahărului, în special prin scopul de a proteja interesele producătorilor de sfeclă și de trestie de zahăr, precum și de principiile generale ale dreptului comunitar.

Cu privire la a șaptea întrebare (aplicabilitate directă)

33 Cea de-a șaptea întrebare ridică problema de a ști dacă aplicabilitatea directă a Regulamentului nr. 3331/74 în ordinea juridică italiană, în temeiul articolului 189 din tratat, este compatibilă cu dispozițiile autorităților italiene care vizează reglementarea punerii în aplicare a acestui regulament.

34 Aplicabilitatea directă a unui regulament nu se opune faptului că însuși textul regulamentului autorizează o instituție comunitară sau un stat membru să adopte dispoziții de aplicare. În ultima ipoteză, modalitățile de exercitare a acestei competențe sunt reglementate de dreptul public al statului membru în cauză; cu toate acestea, aplicabilitatea directă a actului care autorizează statul membru să adopte măsurile naționale în cauză va avea ca efect faptul că li se va permite instanțelor naționale să controleze conformitatea acestor măsuri naționale cu respectivul conținut al regulamentului comunitar.

35 Prin urmare, este necesar să se răspundă la cea de-a șaptea întrebare că nu există incompatibilitate între aplicabilitatea directă a unui regulament comunitar și exercitarea competenței, recunoscută unui stat membru, de a adopta dispoziții de aplicare pe baza acestui regulament.

Cu privire la cheltuielile de judecată

36 Cheltuielile efectuate de către Consiliu și Comisie și de către Guvernul Republicii Italiene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Tribunale Amministrativo regionale del Lazio (a treia cameră) prin ordonanța din 3 iulie 1978, hotărăște:

1) Examinarea întrebărilor adresate nu a dezvăluit niciun element de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 3331/74, în special a articolului 2 alineatul (2).

2) Noțiunea de „proiect de restructurare” în sensul articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 se definește prin obiectivele sale, care sunt acelea de a ajusta dezechilibrul între diferitele regiuni agricole și de a adapta sectorul zahărului și al sfeclii din Italia la cerințele organizării comune a pieței, precum și prin efectele sale, care sunt acelea de a permite autorităților competente să procedeze la o redistribuire a cotelor de bază între mai multe întreprinderi.

3) Competența de a modifica cotele de bază, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3331/74 este limitată nu numai de cerințele proiectelor de restructurare, ci și de finalitățile organizării comune a pieței în sectorul zahărului, în special prin scopul de a proteja interesele producătorilor de sfeclă și de trestie de zahăr, precum și de principiile generale ale dreptului comunitar.

4) Nu există incompatibilitate între aplicabilitatea directă a unui regulament comunitar și exercitarea competenței, recunoscută unui stat membru, de a adopta dispoziții de aplicare pe baza acestui regulament.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart
Pescatore	Sørensen	Koopmans
	O'Keefe	

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 27 septembrie 1979.

Grefier
A. Van Houtte

Pentru președinte
J. Mertens de Wilmars
(președintele primei camere)