FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 22. april 1999 *

1. De præjudicielle spørgsmål vedrørende en af mekanismerne i den fælles markedsordning for sukker, nemlig regionaliseringen af interventionspriserne, som Giudice di Pace di Genova (Italien) har forelagt Domstolen, er blevet rejst under en tvist mellem en italiensk sukkerproducent, Società Eridania SpA (herefter »Eridania«), og en sukkerroeleverandør, Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (herefter »Agricola«), angående opkøbsprisen for sukkerroer i produktionsåret 1996/1997.

2. Eridania har, i overensstemmelse med sin forpligtelse, betalt leverandøren en pris, der svarede til minimumsprisen for sukkerroer, beregnet på grundlag af artikel 5, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker [1] (herefter »grundforordningen«), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1101/95 af 24. april 1995 [2]. Da Italien i Rådets forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juli 1996 om fastsættelse for produktionsåret 1996/1997 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer, samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger [3] var kvalificeret som et af Fællesskabets underskudsområder, drejede det sig om en pris, som var forhøjet i forhold til den pris, der skulle betales til sukkerroeleverandørerne i de områder, som ikke havde underskud. Eridania har nedlagt påstand om tilbagebetaling af et beløb, der svarer til denne forhøjelse.

3. Eridania har gjort gældende, at intet berettigede, at Rådet, ved at klassificere Italien som et underskudsområde, pålagde de italienske sukkerproducenter en forpligtelse til at betale en forhøjet pris til deres sukkerroeleverandører, og har derfor anlagt sag mod Agricola ved Giudice di Pace med påstand om tilbagebetaling af et beløb på 2 710 672 ITL, som det havde betalt til Agricola, og som udgør den forhøjelse, der ifølge Eridania retsstridigt foreskrives i forordning nr. 1580/96.

4. På dette punkt i redegørelsen for tvisten, og før jeg kommer til de præjudicielle spørgsmål, som Giudice di Pace har forelagt, finder jeg det hensigtsmæssigt kort at erindre om de overordnede linjer i den

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 177, s. 4.

2 — EFT L 110, s. 1.

3 — EFT L 206, s. 9.

fælles markedsordning for sukker med henblik på at sætte de bestemmelser, som Eridania har kritiseret, ind i deres sammenhæng.

5. Den fælles markedsordning for sukker, som den er udformet ved grundforordningen, sammenkæder en kvotaordning og en garantiprisordning.

6. Hver medlemsstat tildeles ved fællesskabsbestemmelserne for hvert produktionsår, som går fra den 1. juli til den 30. juni det følgende år (artikel 2, stk. 1, i grundforordningen), en A-sukkerkvote, som er knyttet til fællesskabsmarkedets absorberingskapacitet, og en B-sukkerkvote. Det påhviler medlemsstaten, under iagttagelse af disse bestemmelser, at fordele disse kvoter mellem de forskellige producenter, således at hver af dem modtager en A-kvote og en B-kvote.

7. Det sukker, der produceres ud over disse kvoter, betegnes C-sukker og må ikke afsættes på Fællesskabets marked, men kan under visse forudsætninger og inden for visse grænser overføres til A-kvoten for de efterfølgende produktionsår.

8. Denne begrænsning i mængden af sukker, der kan afsættes, modsvares af den garantimekanisme, som er indført inden for rammerne af den fælles markedsordning. Hvert år skal Rådet inden den 1. august, for det produktionsår, der begynder det følgende år, foruden en indikativpris for sukker fastsætte en interventionspris for sukker, til hvilken interventionsorganerne skal betale det sukker, som producenterne leverer til dem (artikel 3 i grundforordningen).

9. Under hensyn til de afgifter, producenterne skal betale for at sikre finansieringen af den fælles markedsordning, er det sukker, der produceres inden for A-kvoten, omfattet af en garanti svarende til 98% af interventionsprisen, mens B-sukker kun er omfattet af en lavere garanti, som svarer til 68% af interventionsprisen, og som i visse tilfælde kan falde til 60,5% af denne pris.

10. Samtidig med interventionsprisen for sukker fastsætter Rådet årligt en basispris for sukkerroer, der beregnes under hensyntagen til interventionsprisen (artikel 4 i grundforordningen). Denne pris er forskellig afhængigt af, om sukkerroerne forarbejdes til A-sukker eller B-sukker.

11. Ud fra basisprisen fastsættes der en minimumspris, som sukkerproducenterne skal betale til deres sukkerroeleverandører (artikel 5, stk. 1, i grundforordningen). Interventionsprisen for sukker og minimumsprisen for sukkerroer er dog ikke den samme i hele Fællesskabet.

12. Der sondres nemlig mellem de områder, hvor produktionen dækker eller overstiger forbruget, og de områder, som har underskud. For de sidstnævnte forhøjes disse priser med henblik på at forbedre forsyningen (artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 3, i grundforordningen).

13. Inden for den ved grundforordningen således fastsatte ramme fastsatte Rådet i to forordninger af 30. juli 1996, forordning (EF) nr. 1579/96 om fastsættelse for produktionsåret 1996/1997 af visse sukkerpriser og af standardkvaliteten for sukkerroer[4], og den ovennævnte forordning nr. 1580/96, de forskellige bestemmelser, der skulle gælde for produktionsåret 1996/1997.

14. Kommissionen havde imidlertid forinden, under hensyn til at det nævnte produktionsår begyndte den 1. juli, vedtaget forordning (EF) nr. 1252/96 af 28. juni 1996 om retsbevarende foranstaltninger i sektoren for sukker[5] for at hindre afbrydelser i den fælles markedsordnings funktion.

15. Som retsbevarende foranstaltning fastsatte Kommissionen interventionsprisen for hvidt sukker til 63,19 ECU pr. 100 kg, den afledte interventionspris for hvidt sukker til 65,53 ECU pr. 100 kg for alle områder i Italien, som var klassificeret som underskudsområder, og minimumsprisen for A- og B-sukkerroer til henholdsvis 46,72 ECU pr. ton og 32,42 ECU pr. ton.

16. Disse bestemmelser blev ikke draget i tvivl i Rådets forordninger af 30. juli 1996. I anden betragtning til forordning nr. 1580/96 henvises der til, at det i artikel 3, stk. 1, i grundforordningen er bestemt, at der for hvert underskudsområde skal fastsættes afledte interventionspriser for hvidt sukker, og at der i den forbindelse bør tages hensyn til de regionale forskelle i sukkerprisen, som kan forventes ved normal høst og fri bevægelighed for sukker, på grundlag af de naturlige betingelser for markedsprisdannelsen. I tredje betragtning til forordning nr. 1580/96 konstateres det, at i produktionsområderne i Italien, Irland, Det Forenede Kongerige, Spanien, Portugal og Finland må det forventes, at produktionen ikke vil dække efterspørgslen. Artikel 1 har således følgende ordlyd:

»For underskudsområderne i Fællesskabet fastsættes den afledte interventionspris pr. 100 kg hvidt sukker til:

[...]

4 — EFT L 206, s. 7.
5 — EFT L 161, s. 142.

f) 65,53 ECU for alle områder i Italien.«

Artikel 3 bestemmer, at:

»1. Minimumsprisen i Fællesskabet for A-sukkerroer fastsættes til 46,72 ECU/ton.

2. Medmindre artikel 28, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1785/81 finder anvendelse, fastsættes minimumsprisen i Fællesskabet for B-sukkerroer til 32,42 ECU/ton.«

17. Efter således at have redegjort for den retlige baggrund for Eridania's sagsanlæg for den nationale ret kommer jeg nu til de præjudicielle spørgsmål, som Domstolen anmodes om at besvare.

18. Det første vedrører gyldigheden af forordning nr. 1580/96. Den forelæggende rets tvivl desangående vedrører datoen for dens udstedelse, som ligger mere end et år efter den i grundforordningen foreskrevne, begrundelsen i forordningen for klassificeringen af Italien som underskudsområde samt rigtigheden af denne klassificering.

19. Det andet spørgsmål, der kun stilles, såfremt Domstolen anser denne tvivl for ubegrundet, vedrører det i grundforordningen anvendte princip med at differentiere mellem underskudsområder og områder uden underskud, i daglig tale betegnet »regionalisering«, og dermed gyldigheden af grundforordningen, for så vidt som den stadfæster regionaliseringsprincippet.

20. Den måde, hvorpå disse to spørgsmål er sammenkædet, forekommer mig noget paradoksal, da den forelæggende ret først spørger, om anvendelsen af regionaliseringen for produktionsåret 1996/1997 skete under iagttagelse af grundforordningen, og dernæst, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, om grundforordningen selv er gyldig. Det er indlysende, at hvis selve regionaliseringsmekanismen skal anses for retsstridig, er også forordning nr. 1580/96, som gennemfører den for et givent produktionsår, retsstridig, uanset om den er udstedt under iagttagelse af grundforordningen.

21. Jeg vil ikke desto mindre undersøge de to spørgsmål i den rækkefølge, de er stillet, særligt fordi den mundtlige procedure yderligere har forstærket det indtryk, der fremkommer ved læsningen af de dokumenter, der er fremlagt under den skriftlige forhandling, nemlig at Eridania i højere grad kritiserer anvendelsen af regionalise-

ringen på Italien for produktionsåret 1996/1997 end den omstændighed, at regionalisering er en af forvaltningsmekanismerne for Fællesskabets sukkermarked.

22. Hvad således angår det første spørgsmål vil jeg, som den forelæggende ret anmoder om, først undersøge lovligheden af forordning nr. 1580/96 med hensyn til datoen for dens udstedelse, dernæst med hensyn til dens begrundelse og sluttelig spørgsmålet om den er velbegrundet, for så vidt som den klassificerer alle områder i Italien som underskudsområder.

Den forsinkede fastsættelse af priserne

23. Har den omstændighed, at forordning nr. 1580/96 blev vedtaget af Rådet den 30. juli 1996 og offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 16. august samme år, når dette i henhold til grundforordningens artikel 3, stk. 4 og 5, skulle være sket før den 1. august 1995, virkninger for dens gyldighed?

24. Ifølge Eridania skal dette spørgsmål besvares bekræftende.

25. Ifølge Eridania er overholdelsen af den dato, der er fastsat i grundforordningen, nemlig ikke omfattet af Rådets skøn. Når det i grundforordningen foreskrives, at de afledte interventionspriser skal fastsættes inden den 1. august i det år, der går forud for produktionsårets begyndelse, er det, for at sukkerproducenterne kan træffe deres beslutninger i god tid, dvs. inden tilsåningen af jorderne begynder. Rådet har dermed gjort sig skyldig i et åbenbart misbrug, som bør medføre, at den vedtagne retsakt underkendes som ugyldig, da det har handlet et helt år efter den skæringsdag, som er fastsat i grundforordningen.

26. Den frist, der er tillagt Rådet til at fastsætte de afledte interventionspriser, er ifølge Eridania lige så bindende som den frist, der er tillagt medlemsstaterne til at overføre kvoter mellem sukkerproducenterne, og hvis tvingende karakter Domstolen har fastslået i dommen i sagen Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. [6].

27. Rådet og Kommissionen er derimod af den opfattelse, at datoen den 1. august i det år, der går forud for produktionsåret, kun har vejledende karakter i grundforordningen. Det er derfor fuldstændig fejlagtigt at anse den for en bindende frist.

28. De har tillige gjort gældende, at Rådet ved at udsætte sin beslutning bliver i stand til at forvalte markedet for sukker på en langt mere præcis og dermed mere effektiv

6 — Dom af 11.8.1995, sag C-1/94, Sml. I, s. 2363.

måde, da det kan tage hensyn til de nyeste økonomiske oplysninger.

29. Ifølge Rådet er interventionsprisen fastsat i god tid, når blot den er fastsat inden datoen for produktionsårets begyndelse, dvs. inden den 1. juli, hvilket var tilfældet for produktionsåret 1995/1996, eftersom Kommissionen, da det viste sig at være umuligt for Rådet at vedtage »prispakken« inden den 1. juli, havde vedtaget de nødvendige retsbevarende foranstaltninger.

30. Kommissionen har tillige gjort gældende, at inden for den fælles markedsordning for sukker fastsættes priserne årligt, hvilket medfører, at hvis forordning nr. 1580/96 blev kendt ugyldig, ville man ikke befinde sig i en situation, hvor en tidligere pris, da den ikke er blevet forskriftsmæssigt ændret, fortsat finder anvendelse, men i en situation, hvor markedsordningens funktion ville være fuldstændig blokeret, da der ikke ville være fastsat nogen priser overhovedet.

31. Hvad skal man mene om disse argumenter?

32. Jeg skal indledningsvis anføre, at jeg finder det skadeligt, at der i grundforordningen er angivet en frist med tvingende karakter — eftersom det udtrykkeligt hedder, at »interventionsprisen for hvidt sukker fastsættes inden den 1. august«, når det viser sig, at den aldrig overholdes i praksis, hvilket bekræftes af de oplysninger, som på Domstolens anmodning er blevet meddelt under den mundtlige procedure.

33. Hvis det, som Rådet og Kommissionen har udtalt, er lidet realistisk og tilmed i strid med en sund forvaltning af markedet at fastsætte priserne elleve måneder før produktionsårets begyndelse, er det svært at forstå, hvorfor man ikke i forbindelse med de talrige ændringer, de successive grundforordninger har undergået, har benyttet lejligheden til at ændre på dette forhold.

34. Et sådant af fællesskabslovgiver accepteret misforhold mellem ret og praksis må efter min mening bedømmes uden nogen form for overbærenhed.

35. Man har ganske vist forsøgt at overbevise Domstolen om, at opretholdelsen af datoen den 1. august udgør et stærkt incitament for fællesskabslovgiver, som allerede fra den 2. august er sig bevidst, at den beslutning, der skal træffes, ikke kan udskydes ret længe.

36. Ud over den skepsis, jeg nærer over for anvendelsen af en sådan metode til at fremme de vanskelige forhandlinger, der normalt er forbundet med den årlige fastsættelse af landbrugspriser, må jeg konstatere, at det endnu står tilbage at påvise

denne metodes effektivitet, da fastsættelsen, i hvert fald siden 1991, aldrig er sket før den 13. juni, og at det i 1996, eftersom produktionsåret 1996/1997 ville begynde, uden at priserne var fastsat, var nødvendigt, at Kommissionen vedtog retsbevarende foranstaltninger.

37. Når dette er sagt, må jeg indrømme, at jeg finder det vanskeligt, som Eridania gør, at antage, at der er tale om en bindende frist.

38. Retspraksis går således klart i den retning, at når en foranstaltning til forvaltning af den fælles landbrugspolitik fastsættes efter den dato, der er fastsat i bestemmelserne for den pågældende fælles markedsordning, kan det ikke heraf udledes, at selve foranstaltningen er retsstridig.

39. Dette indebærer klart nok ikke, at en forsinkelse altid er uden følger for lovligheden, for det kan ikke udelukkes, at der forekommer tilfælde, hvor en foranstaltning vedtages så sent, at den er i strid med retssikkerhedsprincippet, med alle de heraf afledte følger. Denne synsmåde, der består i, i forbindelse med spørgsmålet om gyldigheden af en for sent vedtaget forordning, ikke at drage konsekvenser for lovligheden af selve forsinkelsen, men derimod med største omhu at undersøge, om der som følge af forsinkelsen er sket en tilsidesættelse af visse principper til beskyttelse af borgerne og tilsvarende overgreb mod de erhvervsdrivendes rettigheder, er for nylig blevet bekræftet i Pontillo-dommen [7].

40. Dette kan være tilfældet, hvis en vigtig forvaltningsforanstaltning for et givent produktionsår bliver vedtaget, når produktionsåret for længst er begyndt; det er netop en sådan situation, Kommissionen ville undgå i 1996, da den i slutningen af juni, altså lige før det nye produktionsår begyndte, vedtog retsbevarende foranstaltninger.

41. Bortset fra sådanne situationer, hvor tvingende grunde må antages at medføre, at en forsinkelse får følger for lovligheden, finder jeg, at det — som Rådet og Kommissionen har anført — faktisk må anerkendes, at den omstændighed, at der ifølge retspraksis indrømmes fællesskabslovgiver vide skønsbeføjelser inden for landbrugsområdet, indebærer, at denne ikke behøver at overholde en skæringsdato som den i det foreliggende tilfælde omhandlede.

42. Under hensyn til disse forskellige faktorer og navnlig til den omstændighed, at Kommissionen havde vedtaget retsbevarende foranstaltninger, kan forordning nr. 1580/96 efter min mening ikke anses for ugyldig, fordi den blev udstedt den 30. juli 1996.

7 — Dom af 17.9.1998, sag C-372/96, Sml. I, s. 5091.

43. Det skal dog præciseres, at denne konklusion ikke kan forstås således, at jeg tilslutter mig alle de af Rådet og Kommissionen fremførte argumenter. Selv om jeg således anerkender, at Rådet ikke mister sin beføjelse til at træffe afgørelse om priserne for et givent produktionsår, hvis den ikke har udøvet denne inden den 1. august i året forud for dets begyndelse, tilslutter jeg mig på ingen måde Kommissionens anskuelse, at en underkendelse af gyldigheden på grund af forsinket fastsættelse under alle omstændigheder bør være udelukket under hensyn til de eventuelle følger heraf.

44. En sådan antagelse, som forekommer mig at være nært beslægtet med teorien om fait accompli, er efter min mening uholdbar.

45. Der findes situationer, hvor en ulovlighed skal erkendes og de relevante sanktioner pålægges, uanset hvor besværlige følgerne heraf kan være.

Begrundelsen for forordning nr. 1580/96

46. Opfylder forordning nr. 1580/96, for så vidt angår fastsættelsen af en afledt interventionspris for Italien, begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190?

47. Tredje betragtning til forordningen har som tidligere nævnt følgende ordlyd:

»I produktionsområderne i Italien, Irland, Det Forenede Kongerige, Spanien, Portugal og Finland må det forventes, at produktionen ikke vil dække efterspørgslen«.

48. Ifølge Eridania kan Rådet under ingen omstændigheder begrunde fastsættelsen af en afledt interventionspris for et givent område ved blot at henvise til et forventet produktionsunderskud i dette.

49. Til støtte for dette synspunkt har Eridania fremført to argumenter.

50. For det første er det gjort gældende, at fastsættelsen af en afledt interventionspris udgør en undtagelse til en normal ordning, hvorefter en og samme interventionspris finder ensartet anvendelse i hele Fællesskabet, og at der derfor kræves en særlig begrundelse.

51. For det andet har Eridania gjort gældende, at antagelsen om en forventet underskudsproduktion, da dette begreb ikke er

præciseret nærmere i grundforordningen og derfor kan fortolkes på forskellige måder, forudsætter, at der fremlægges talmæssige oplysninger.

52. Rådet og Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at fastsættelsen af en afledt interventionspris ikke kan anses for en undtagelse. Det er tilmed obligatorisk at fastsætte en sådan pris, så snart det er konstateret, at der kan forventes et underskud, og forpligtelsen til at begrunde en foranstaltning som den omtvistede kan ikke gå så langt som til at kræve, at Rådet angiver alle de omstændigheder, hvorpå det støtter sin overbevisning om, at foranstaltningen er nødvendig. Den omstændighed, at der henvises til et forventet produktionsunderskud i Italien, kan ikke bevirke, at de berørte erhvervsdrivende, som gennem deltagelse i forskellige tekniske komitéer har fuldt kendskab til de oplysninger, Rådet har lagt til grund, hindres i at prøve den vedtagne foranstaltning for en domstol, hvilket bevidnes af Eridania's søgsmål.

53. Efter min mening må Rådet og Kommissionen også gives medhold på dette punkt. Jeg mener således ikke, at der er grund til at antage, at fastsættelsen af en afledt interventionspris udgør en undtagelse, som medfører en særlig begrundelsespligt. Grundforordningen kan ikke fortolkes således, at et forventet produktionsunderskud i visse områder udgør en undtagelse.

54. I grundforordningen tages det ganske enkelt til efterretning, at visse områder i Fællesskabet på et givent tidspunkt kan have en underskudsproduktion af sukker, mens andre ikke har det, enten fordi der er ligevægt mellem produktion og forbrug, eller fordi de har en overskudsproduktion. Endvidere bestemmes det, at interventionsprisen ikke vil være den samme i de to situationer.

55. Ud fra den betragtning, at den fælles markedsordning ikke kan antages at have til formål at opdele markederne, og at priserne i underskudsområderne på den ene side og priserne i områder uden underskud på den anden side således ikke kan fastsættes fuldstændig uafhængigt af hinanden, er det bestemt, at interventionsprisen for underskudsområderne fastsættes under hensyntagen til den pris, der er fastsat for de andre områder, men der er ingen holdepunkter for at antage, at den ene pris udgør reglen og den anden undtagelsen. Der er ganske enkelt tale om forskellige priser, der svarer til forskellige situationer. Jeg konstaterer desuden, at fastsættelsen af en afledt interventionspris på ingen måde i henhold til grundforordningen er en valgmulighed, der er tillagt Rådet. Når et område har et produktionsunderskud, skal der for dette område fastsættes en afledt interventionspris.

56. Det fremgår endvidere af Domstolens faste retspraksis vedrørende rækkevidden af begrundelsespligten i forbindelse med forvaltningsforanstaltninger inden for den fælles landbrugspolitik, at når der er tale om en forordning, dvs. en generel retsakt »kan [begrundelsen] begrænses til dels at angive den samlede situation, der har ført

til dens vedtagelse, dels at nævne de almene formål, der skal opnås med den. Det kan altså ikke kræves, at denne begrundelse i enkeltheder angiver de ofte talrige og komplicerede omstændigheder, der har givet anledning til forordningens vedtagelse, og så meget desto mindre, at den giver en mere eller mindre fuldstændig teknisk bedømmelse af disse omstændigheder« [8].

57. I det foreliggende tilfælde var det ikke nødvendigt, at Rådet forklarede, hvordan det var nået frem til den overbevisning, at der kunne forventes et underskud i hvert af de seks områder, for hvilke der var fastsat en afledt interventionspris. Der var, som det senere vil ses, tale om en vurdering, som bygger på en lang række meget tekniske omstændigheder og oplysninger, som de erhvervsdrivende i sektoren havde fuldt kendskab til, og som ikke er egnet til at figurere i betragtningerne til en retsakt, medmindre de er helt nye og derfor nødvendiggør en præcisering, hvilket ikke var tilfældet i 1996.

58. Jeg når således til den konklusion, at konstateringen af et forventet produktionsunderskud i betragtningerne til forordning nr. 1580/96 udgør en tilstrækkelig begrundelse for fastsættelsen af en afledt interventionspris for Italien for produktionsåret 1996/1997.

8 — Dom af 30.11.1978, sag 87/78, Welding, Sml. s. 2457, præmis 11; jf. tillige dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania og Società italiana per l'industria degli zuccheri, Sml. s. 2749, og af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117, præmis 35-40.

59. Men, og det er det tredje anbringende, Eridania har fremført mod forordning nr. 1580/96, kunne Rådet, da det vedtog forordningen, med føje antage, at der i produktionsåret 1996/1997 ville foreligge et underskud i Italien?

Kunne Rådet med føje forvente et underskud?

60. I henhold til grundforordningen foreligger der et underskud, når den samlede disponible produktion er mindre end forbruget. Eridania på den ene side og Rådet og Kommissionen på den anden side er enige om, at den disponible produktion er et juridisk begreb, som ikke vedrører den fysiske produktion, men den samlede mængde A- og B-sukker forhøjet med det C-sukker, som er blevet overført i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen.

61. Eridania bestrider i øvrigt heller ikke, at institutionerne, når de skal bedømme forholdet mellem produktion og forbrug for det efterfølgende produktionsår, ikke har nogen anden mulighed end at foretage overslag ud fra de oplysninger, medlemsstaterne har meddelt dem, såvel for det igangværende produktionsår som for udsig-

terne for det kommende produktionsår. Her starter så en strid om tal.

Overslag over den forventede produktion

62. Efter Eridania's opfattelse burde Kommissionen og Rådet for produktionsåret 1996/1997 have fastsat den forventede produktion til 1 568 000 tons[9]. Dette tal forekommer i et dokument dateret den 17. juli 1996, som Kommissionen udarbejdede på grundlag af en meddelelse fra den italienske regering.

63. Ifølge Eridania ville dette tal svare til en produktion på 1 568 250 tons i produktionsåret 1993/1994 og en produktion på 1 558 687 tons i produktionsåret 1994/1995. Denne udvikling beviser, at tallet på 1 461 670 tons for produktionsåret 1995/1996, som var kendetegnet ved usædvanligt ugunstige vejrforhold i det nordlige Italien, var uden betydning.

64. Rådet og Kommissionen har forklaret, at de på det tidspunkt, hvor de traf deres beslutning, rådede over troværdige oplysninger, på baggrund af hvilke det var muligt at forvente en produktion på 1 465 000 tons. På grundlag af oplysninger fremsendt af den italienske regering var der på mødet i forvaltningskomiteen for sukker den 13. marts 1996 blevet udarbejdet følgende overslag:

— areal tilsået med sukkerroer: 248 000 ha

— anslået udbytte i form af hvidt sukker: 5,6 tons/ha

— produktion: ca. 1 390 000 tons.

Til dette tal skal lægges 75 000 tons fra det foregående produktionsår.

65. For at forsøge at løse denne strid om omfanget af den produktion, der med rimelighed kunne forventes lige før begyndelsen af produktionsåret 1996/1997, finder jeg det hensigtsmæssigt at erindre om, under hvilke omstændigheder forordning nr. 1580/96 blev vedtaget. Kommissionen har forklaret, at den i december eller januar før det nye produktionsårs begyndelse, det vil i parentes bemærket sige flere måneder

9 — De samlede A- og B-kvoter, der er tildelt Italien, er på 1 568 250 tons.

efter skæringsdatoen den 1. august, udarbejdede prisforslagene på grundlag af de disponible oplysninger.

66. Efterfølgende, i takt med at Kommissionen modtog ajourførte oplysninger vedrørende produktionen og forbruget i det igangværende produktionsår, korrigerede den sine overslag. De forskellige aktører i sukkersektoren blev, gennem de komitéer og grupper, som de er repræsenteret i, regelmæssigt informeret om de konstaterede ændringer, som der blev taget hensyn til.

67. Dernæst fandt drøftelsen i Rådet sted, som efterfølgende traf afgørelse. Rådet har påpeget, at for produktionsåret 1996/1997 blev afgørelsen truffet inden for rammerne af de årlige forhandlinger om de samlede landbrugspriser, den 23. og 24. juni 1996. Denne afgørelse blev ganske vist ikke straks udmøntet i en forordning, for traditionelt fastsættes landbrugspriserne i en »årlig prispakke«, og i 1996 viste det sig, at prisaftalen om sukker ikke blev indgået samtidig med prisaftalen for produkter henhørende under andre fælles markedsordninger, som først blev indgået i løbet af juli.

68. Dette forklarer, at de to forordninger nr. 1579/96 og nr. 1580/96 ligesom mange andre først blev formelt vedtaget den 30. juli og offentliggjort den 16. august.

69. De facto var priserne imidlertid blevet fastlagt den 23. og 24. juni, hvilket i øvrigt gjorde det muligt for Kommissionen i forordning nr. 1252/96 af 28. juni at anerkende dem officielt i form af retsbevarende foranstaltninger. Dette forklarer, hvorfor der ikke blev taget hensyn til det i førnævnte kommissionsdokument af 17. juli 1997 anførte produktionsoverslag på 1 568 000 tons, som Eridania har påberåbt sig. Det skal herved bemærkes, at Eridania ikke ser nogen modsigelse i det forhold, at det, inden selskabet påberåbte sig dette tal fra juli 1996, havde gjort gældende, at forordning nr. 1580/96 under alle omstændigheder var retsstridig, eftersom den blev vedtaget efter den 1. august 1995.

70. Efter min mening var Rådet, efter at det var lykkedes at nå til en aftale den 23. og 24. juni, ikke forpligtet til, selv om dets afgørelse endnu ikke havde fået officiel karakter, at genåbne forhandlingerne for at kunne tage hensyn til produktionsoverslaget fra 17. juli 1996, som ikke var blevet meddelt det rettidigt.

71. Hvis man således anerkender, at der kun kan tages hensyn til de tal, der var disponible i løbet af maj og senest i begyndelsen af juni, kan Rådet efter min mening ikke kritiseres for at have udarbejdet vilkårlige overslag over den forventede produktion. Det overslag, Kommissionen havde meddelt Rådet på grundlag af tilsåede arealer og det anslåede udbytte af

sukkerroerne i form af sukker, var på ingen måde afvigende.

Overslaget over forbruget

72. Eridania har kritiseret den metode, som Kommissionen anvendte til at anslå omfanget af det sandsynlige forbrug, og som bygger på forbrugstallene for de sidste tolv måneder, for hvilke der foreligger sådanne tal. Eridania har foreslået en anden metode, der består i at ekstrapolere på grundlag af tal for de sidste seks måneder, som er indarbejdet i statistikkerne, hvilket ifølge Eridania gør det muligt at konstatere, at forbruget stort set ikke varierer fra halvår til halvår.

73. Oplysningerne fra det italienske landbrugsministerium, som forelå fra den 21. januar 1996, og som omhandlede seks måneder (fra 1. juli 1995 til 31. december 1995), viste imidlertid et forbrug på 723 174 tons, hvilket var en nedgang på 5% i forhold til den tilsvarende periode i produktionsåret 1994/1995. For at vurdere forbruget for hele produktionsåret 1995/1996 burde man ifølge Eridania have multipliceret dette tal med to. Man ville således være kommet frem til et forbrug på 1 446 000 tons, som skulle have været lagt til grund for overslaget over det sandsynlige forbrug i produktionsåret 1996/1997.

74. Eridania har dog anerkendt, at oplysningerne for de tre foregående produktionsår viste, at forbruget i det første halvår af et produktionsår kan svinge mellem 50%, 49% og 48% af det samlede forbrug i et produktionsår.

75. Hvis det antages, at en metode, der bygger på ekstrapolation, kunne have været anvendt, kunne man lige så godt have taget udgangspunkt i den laveste af de ovennævnte procentdele, altså 48%. På dette grundlag ville man imidlertid være nået frem til et anslået forbrug for produktionsåret 1995/1996 på 1 506 612 tons. Den usikkerhed, der var forbundet med denne metode, var således ganske stor.

76. Eridania har foreslået flere andre metoder til beregning af forbruget. Den første består i at tage udgangspunkt i tallet for produktionsåret 1994/1995 (1 544 011 tons) og reducere det med 5%. På denne måde ville resultatet være blevet et anslået forbrug på 1 467 000 tons. Den anden består i at tage middelværdien af de to ovennævnte tal på 1 446 000 tons og 1 467 000 tons (resultat = 1 457 000 tons). I begge tilfælde ville man på grundlag af det overslag, som Eridania har gjort gældende, være nået til det resultat, at produktionen ville overstige forbruget.

77. Jeg må indrømme, at jeg ikke har det fornødne kendskab til udarbejdelsen af overslag til at afgøre, hvilken metode der

er den mest pålidelige. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at den af Kommissionen med Rådets godkendelse anvendte metode, eftersom den ikke forekommer vilkårlig eller urimelig, må godtages, når henses til retspraksis, som tilkender fællesskabslovgiver et vist skøn ved vurderingen af de oplysninger, på grundlag af hvilke den træffer afgørelse [10].

78. Rådet og Kommissionen har imidlertid også for det følgende produktionsår lagt det foreløbige tal på 1 532 000 tons til grund, som de rådede over den 18. juni 1996 vedrørende produktionsåret 1995/1996, som da var lige ved at slutte. Rådet har anført, at »dette tal er beregnet på grundlag af de seneste tal, som den italienske regering havde meddelt Kommissionen under mødet i forvaltningskomiteen for sukker den 20. maj 1996. Da der ikke forelå modstående angivelser, kunne Kommissionen med føje anvende dette tal i prognosen for produktionsåret 1996/1997. I modsætning til hvad Eridania har hævdet, udviser forbruget i det relevante tidsrum ikke en nedadgående tendens. Sukkerforbruget i Italien [...] var steget betydeligt i produktionsåret 1994/1995 i forhold til produktionsåret 1993/1994 og var kun gået en smule ned i produktionsåret 1995/1996 i forhold til produktionsåret 1994/1995. Der var således ingen grund til at forvente, at sukkerforbruget i produktionsåret 1996/1997 skulle være lavere end i produktionsåret 1995/1996« (punkt 49 i Rådets skriftlige indlæg).

79. Kommissionen har desuden forklaret, at man under hensyn til visse begivenheder, herunder forhøjelsen af lagerafgifterne fra 2,5 ECU per 100 kg til 3,5 ECU per 100 kg den 1. juli 1993 og afskaffelsen af grænsekontrollen, ikke kunne anse den betydelige nedgang i forbruget i produktionsåret 1993/1994 for at afspejle en varig og klar tendens til nedgang i forbruget i Italien.

80. Disse forklaringer viser, at Rådet og Kommissionen har bestræbt sig på at støtte deres overslag på så objektive oplysninger som muligt, og at det af dem anslåede forbrug på 1 532 500 tons for produktionsåret 1996/1997 ikke var vilkårligt. Sammenholdt med de 1 465 000 tons, som den disponible produktion i samme produktionsår var blevet ansat til, er resultatet et produktionsunderskud, som berettiger indførelsen af en afledt interventionspris. Jeg kommer således til den konklusion, at også på dette punkt er den kritik, som Eridania har fremført med henblik på at rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1580/96, ubegrundet.

81. Forordningens gyldighed kan i øvrigt ikke anfægtes under henvisning til de faktiske resultater i det pågældende produktionsår, da en retsakts gyldighed skal vurderes i relation til tidspunktet for dens udfærdigelse.

10 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25.

82. De endelige resultater fra produktionsåret 1996/1997 viser ganske vist, at der ikke forelå et produktionsunderskud, men et overskud på 33 525 tons. Rådet og Kommissionen tog fejl med hensyn til forbruget, eftersom det var på 1 467 675 tons og ikke 1 532 500 tons, som de havde anslået. Det skal imidlertid understreges, at også det produktionsoverslag, som Eridania har kritiseret Rådet for ikke at have anvendt, nemlig 1 568 000 tons, ligeledes viste sig at være fejlagtigt, da det indebar en overvurdering på 67 000 tons. (Den faktiske produktion var kun på 1 501 000 tons).

83. Dette viser — og kun i denne henseende er disse tal af interesse for det stillede spørgsmål — at det på dette område er meget vanskeligt at udarbejde et nøjagtigt overslag. Såfremt den kompetente institution har anvendt en logisk sammenhængende metode, kan den ikke kritiseres for at have overskredet grænserne for sit skøn.

84. Jeg finder det imidlertid nødvendigt at lade denne konklusion ledsage af en bemærkning vedrørende en udtalelse fra Rådet og Kommissionen, som jeg finder højst angribelig. De to institutioner har således udtalt, at i betragtning af at Den Italienske Republik traditionelt havde haft et produktionsunderskud, ville det ikke have været fornuftigt, selv hvis de i juni 1996 disponible talmæssige oplysninger ikke havde tydet på et underskud, at ophæve den afledte interventionspris, da dette ville have forstyrret sukkersektoren i Italien.

85. Jeg kan ikke tilslutte mig en fortolkning af grundforordningen, ifølge hvilken det ikke er nødvendigt, at der forventes et underskud for et givent produktionsår, for at forlænge en i det foregående år begrundet anvendelse i en medlemsstat af en afledt interventionspris. I grundforordningen er det, med rette eller urette, bestemt, at regionaliseringen finder anvendelse år for år, og der henvises intetsteds til begrebet områder med strukturelt underskud, for hvilke det ikke får følger, hvis underskuddet forsvinder i et givent produktionsår. Hvis Rådet i dag er af den opfattelse, at en årlig forvaltning, med de svingninger, som denne kan indebære, skal erstattes af en flerårig forvaltning, må det ændre grundforordningen, men det kan under ingen omstændigheder fortolke den på en måde, som er i strid med de principper, den bygger på.

86. Efter at være nået til den konklusion, at forordning nr. 1580/96 i sig selv ikke er ugyldig af nogen af de Eridania anførte grunde, skal jeg, som den forelæggende ret anmoder om, undersøge, om grundforordningen selv er ugyldig i det omfang, den foreskriver regionalisering, hvilket naturligvis indirekte vil medføre, at forordning nr. 1580/96, som anvender den på Den Italienske Republik for produktionsåret 1996/1997, også er ugyldig.

Vedrørende gyldigheden af grundforordningen

87. Eridania har fremført tre anbringender mod grundforordningen:

— Forordningen er for det første i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

— For det andet indfører den hindringer for den frie bevægelighed for sukker inden for Fællesskabet, hvilket er i strid med EF-traktatens artikel 30 og 34.

— For det tredje indfører den en uberettiget støtte til producenter af sukkerroer i underskudsområder.

88. Angående det første punkt har Eridania gjort gældende, at sukkerproducenterne i de områder, hvor der anvendes en afledt interventionspris, er genstand for forskelsbehandling, da de skal betale en højere pris for råvaren — sukkerroerne — end andre producenter uden at kunne opnå højere priser på markedet, for så vidt som de skal konkurrere med producenter fra overskudsområder.

89. De er desuden reelt afskåret fra at deltage i eksportlicitationerne, da de ikke kan konkurrere med producenter i overskudsområder, fordi eksportrestitutionerne beregnes på grundlag af de for disse områder gældende interventionspriser.

90. Rådet og Kommissionen har bestridt, at der foreligger forskelsbehandling, som er forbudt i henhold til ovennævnte traktatbestemmelse. De har for det første på det principielle plan gjort gældende, at anvendelsen af afledte interventionspriser i tilfælde, hvor visse produktionsområder har produktionsunderskud, mens andre har overskud, i en række domme er kendt lovlig under hensyn til traktatens bestemmelser, bl.a. i dommen af 11. juli 1974 [11].

91. De har endvidere gjort gældende, at afledte interventionspriser er nødvendige som middel til at tiltrække overskud fra andre områder til underskudsområder på trods af transportomkostningerne, og at den afledte interventionspris altid fastsættes på en sådan måde, at de overskud, der ledes til underskudsområder, reelt tjener til at tilgodese markedets forsyningsbehov og ikke sælges til interventionsorganerne for at drage fordel af den afledte interventions-

11 — Sag 11/74, Union des minotiers de la Champagne, Sml. s. 877.

pris, som pr. definition er højere end i overskudsområderne.

92. Rådet og Kommissionen har erkendt, at der er grund til at tilstræbe en enhedspris, men finder, at de særlige forhold, der gør sig gældende for sukkermarkedet, og som i øvrigt berettiger opretholdelsen af kvotaordningen [12], er af en sådan art, at dette endnu ikke er inden for rækkevidde.

93. Endvidere er det ifølge de to institutioner ikke korrekt, eller i hvert fald ikke bevist, eftersom sukkerproducenterne forsætligt opretholder den største uigennemsigtighed i dette spørgsmål, at de italienske producenter ikke kan udøve deres virksomhed på lige så rentable vilkår som deres konkurrenter i overskudsområderne.

94. Hvad endelig angår de påståede ulemper for producenterne i underskudsområder med hensyn til muligheden for at eksportere, såvel til andre medlemsstater som til tredjelande, har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at der ikke er noget usædvanligt i, at disse producenter tilskyndes til at forsyne deres eget marked i stedet for at eksportere og øge underskuddet i forhold til efterspørgslen på deres naturlige marked, og at den omstændighed, at restitutionsbeløbet er mindre attraktivt for dem, kompenseres af produktionsafgifterne.

12 — Jf. navnlig den nævnte dom i sagen Eridania m.fl.

95. Institutionernes forskellige argumenter, som kan henføres til det i Domstolens faste praksis fastslåede princip, hvorefter forskellig behandling ikke kan anses for diskriminerende, når den vedrører forskellige situationer, forudsat at proportionalitetsprincippet ikke tilsidesættes, er efter min mening fuldstændig overbevisende.

96. Det samme gælder for de argumenter, som de har påberåbt sig for at bestride enhver tilsidesættelse af traktatens artikel 30 og 34. Det er klart, som de også erkender, at regionaliseringen ikke er uden virkninger for bevægeligheden for sukker inden for Fællesskabet, men det er lige så klart, at når disse virkninger ikke er en følge af nationale foranstaltninger, men af fællesskabsforanstaltninger, skal de accepteres, da det drejer sig om at opnå et i traktatens artikel 39 fastsat mål for den fælles landbrugspolitik, nemlig at sikre forsyningerne.

97. Det forbydes ikke sukkerproducenterne i underskudsområderne at eksportere til andre medlemsstater, de tilskyndes blot ikke hertil, eftersom deres opgave, når henses netop til forsyningsunderskuddet på deres nationale marked, først og fremmest er at forsyne dette marked, hvor interventionsprisen er fastsat med henblik på dette mål.

98. Hvad angår Eridania's anbringende om indførelsen af en støtte til fordel for suk-

kerroedyrkerne i underskudsområder udelukkende på bekostning af sukkerproducenterne i disse områder har jeg, ud fra den meget korte redegørelse, som Eridania giver for dette spørgsmål i sine skriftlige indlæg, svært ved at se, hvordan det kan holde mod Rådets modargument, nemlig at forhøjelsen af minimumsprisen for sukkerroer blot er en overførsel til et andet trin i sukkerproduktionen af den forhøjede interventionspris for sukker; for så vidt angår denne pris, har jeg allerede anerkendt, at den, når henses til den fælles landbrugspolitiks formål, ikke kan anses for retsstridig.

Forslag til afgørelse

99. Efter således at have gennemgået de forskellige argumenter, som Eridania har fremført mod gyldigheden af forordning nr. 1580/96 og grundforordningen, som den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at vurdere, kommer jeg til det resultat, at det må foreslås denne at besvare de af Giudice di Pace di Genova forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juli 1996 om fastsættelse for produktionsåret 1996/1997 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer, samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger, og af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker.«