CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 22 april 1999 *

1. De prejudiciële vragen van de Giudice di Pace di Genova (Italië) betreffende een van de mechanismen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, namelijk de regionalisatie van de interventieprijzen, vinden hun oorsprong in een geschil tussen een Italiaanse suikerproducent, Eridania SpA (hierna: „Eridania"), en een van haar leveranciers van suikerbieten, Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (hierna: „Agricola"), over de aankoopprijs van bieten voor het verkoopseizoen 1996/1997.

2. Eridania betaalde haar leverancier overeenkomstig haar verplichting een prijs die overeenkwam met de minimumprijs voor suikerbieten die werd berekend overeenkomstig artikel 5, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker [1] (hierna: „basisverordening"), in de versie van verordening (EG) nr. 1101/95 van de Raad van 24 april 1995. [2] Aangezien Italië in verordening (EG) nr. 1580/96 van de Raad van 30 juli 1996 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van de afgeleide interventieprijzen voor witte suiker, de interventieprijs voor ruwe suiker, de minimumprijzen voor A-suikerbieten en B-suikerbieten, alsmede het bedrag van de vergoeding voor de verevening van de opslagkosten [3], werd ingedeeld onder de gebieden in de Gemeenschap met een tekort, ging het om een hogere prijs dan die welke in gebieden zonder tekort aan de leveranciers van suikerbieten moest worden betaald. Eridania vordert terugbetaling van het gedeelte van de prijs, dat uit hoofde van deze verhoging is betaald.

3. Haars inziens rechtvaardigde namelijk niets dat de Raad door de indeling van Italië als een gebied met een tekort de Italiaanse suikerproducenten de verplichting oplegde de leveranciers van bieten een verhoogde prijs te betalen, zodat zij van Agricola voor de Giudice di Pace de terugbetaling vordert van 2 710 672 LIT die zij heeft betaald uit hoofde van deze verhoging die haars inziens door verordening nr. 1580/96 onrechtmatig is opgelegd.

4. Op dit punt van de uiteenzetting van het geschil en nog voordat wij tot de prejudiciële vragen van de Giudice di Pace komen, acht ik het dienstig in het kort te herinneren aan de grote lijnen van de gemeenschappe-

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 177, blz. 4.

2 — PB L 110, blz. 1.

3 — PB L 206, blz. 9.

lijke ordening der markten in de sector suiker, zodat wij de bepalingen waartegen Eridania opkomt, in hun context kunnen zien.

5. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, zoals ingevoerd door de basisverordening, verbindt een quotaregeling met een regeling van gewaarborgde prijzen.

6. Volgens de gemeenschapsregeling krijgt elke lidstaat per verkoopseizoen, dat loopt van 1 juli van een jaar tot 30 juni van het daaropvolgende jaar (artikel 2, lid 1, van de basisverordening), een A-suikerquotum, dat overeenkomt met het communautair verbruik, en een B-suikerquotum. De lidstaten moeten deze quota met inachtneming van deze regeling verdelen over de verschillende producenten, die elk een A-quotum en een B-quotum krijgen.

7. De boven deze quota geproduceerde suiker heet C-suiker, mag niet op de gemeenschapsmarkt worden afgezet, doch kan onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen worden overgedragen op de A-quota van latere verkoopseizoenen.

8. Tegenover deze beperking van de hoeveelheden suiker die op de markt mogen worden gebracht, staat het in het kader van de gemeenschappelijke marktordening ingevoerde garantiemechanisme. Ieder jaar vóór 1 augustus moet de Raad voor het in het daaraanvolgende jaar beginnende verkoopseizoen naast een richtprijs voor suiker een interventieprijs voor suiker vaststellen waartegen de interventiebureaus de hun door de telers geleverde suiker moeten betalen (artikel 3 van de basisverordening).

9. Gelet op de kosten die de telers moeten dragen ter financiering van de gemeenschappelijke marktordening bestaat voor suiker van het A-quotum een garantie ten belope van 98 % van de interventieprijs, terwijl voor B-suiker slechts een geringere garantie ten belope van 68 % van de interventieprijs bestaat, die in bepaalde gevallen kan dalen tot 60,5 % van deze prijs.

10. Tegelijk met deze interventieprijs voor suiker stelt de Raad jaarlijks een basisprijs voor suikerbieten vast, die uit de interventieprijs volgt (artikel 4 van de basisverordening). Deze prijs verschilt naargelang de bieten als A- of B-suiker worden verwerkt.

11. Op basis van deze basisprijs wordt een minimumprijs vastgesteld die door de suikerproducenten aan de leveranciers van bieten moet worden betaald (artikel 5, lid 1, van de basisverordening). De interventieprijs voor suiker en de minimumprijs voor suikerbieten zijn evenwel niet over de gehele Gemeenschap gelijk.

12. Onderscheid wordt namelijk gemaakt tussen gebieden waarin de productie het verbruik dekt of overschrijdt, en gebieden met een tekort. Voor deze laatste gebieden worden de prijzen verhoogd om de bevoorrading te verbeteren (artikel 3, lid 1, en artikel 5, lid 3, van de basisverordening).

13. In het aldus door de basisverordening vastgestelde kader stelde de Raad in twee verordeningen van 30 juli 1996, verordening (EG) nr. 1579/96 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van bepaalde prijzen in de sector suiker en van de standaardkwaliteit voor suikerbieten [4], en voormelde verordening nr. 1580/96, de voor het verkoopseizoen 1996/1997 geldende bepalingen vast.

14. Voorheen had de Commissie, gelet op het feit dat dit verkoopseizoen op 1 juli ging beginnen, verordening (EG) nr. 1252/96 van 28 juni 1996 houdende conservatoire maatregelen in de sector suiker [5] vastgesteld om de continuïteit van de werking van de gemeenschappelijke marktordening te waarborgen.

15. Deze conservatoire maatregelen omvatten de vaststelling van een interventieprijs voor witte suiker van 63,19 ecu per 100 kilogram, de vaststelling van een afgeleide interventieprijs voor witte suiker van 65,53 ecu per 100 kilogram voor alle gebieden met een tekort van Italië, en de vaststelling van een minimumprijs voor A- en B-suikerbieten van 46,72 ecu per ton respectievelijk 32,42 ecu per ton.

16. Deze bepalingen lieten de verordeningen van de Raad van 30 juli 1996 onverlet. In de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1580/96 heet het met name, dat in artikel 3, lid 1, van de basisverordening is bepaald dat voor ieder gebied met een tekort een afgeleide interventieprijs voor witte suiker moet worden vastgesteld, en dat bij deze vaststelling rekening moet worden gehouden met de regionale verschillen in de suikerprijs waarvan mag worden aangenomen dat zij zich bij een normale oogst en een vrij handelsverkeer in suiker zullen voordoen wanneer de prijsvorming op de markt normaal verloopt. In de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1580/96 heet het, dat een tekort te verwachten valt in de productiegebieden van Italië, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal en Finland. Derhalve bepaalt artikel 1:

„Voor de gebieden met een tekort in de Gemeenschap wordt de afgeleide interventieprijs voor witte suiker per 100 kilogram vastgesteld op:

(...)

4 — PB L 206, blz. 7.
5 — PB L 161, blz. 142.

f) 65,53 ecu voor alle gebieden van Italië."

Artikel 3 van deze verordening luidt:

„1. De minimumprijs voor A-suikerbieten wordt vastgesteld op 46,72 ecu per ton.

2. Behoudens toepassing van artikel 28, lid 5, van verordening (EEG) nr. 1785/81 wordt de minimumprijs voor B-suikerbieten vastgesteld op 32,42 ecu per ton."

17. Na deze beschrijving van het rechtskader van het door Eridania bij de nationale rechter ingestelde beroep kom ik thans tot de te beantwoorden prejudiciële vragen.

18. De eerste vraag betreft de geldigheid van verordening nr. 1580/96. Bij de nationale rechter bestaat twijfel wegens de datum van vaststelling van deze verordening, namelijk een jaar na de in de basisverordening voorgeschreven datum, alsook aan de in deze verordening gegeven motivering voor de indeling van Italië als een gebied met een tekort en aan de juistheid van deze indeling.

19. De tweede vraag, die alleen wordt gesteld voor het geval dat het Hof deze twijfel ongegrond acht, betreft het beginsel zelf van het in de basisverordening gemaakte onderscheid tussen gebieden met een tekort en gebieden zonder tekort, gewoonlijk aangeduid met de term „regionalisatie", en dus de geldigheid van de basisverordening, voor zover dit beginsel daarin is neergelegd.

20. Het logisch verband tussen deze twee vragen is mijns inziens enigszins paradoxaal, omdat de nationale rechter het Hof in de eerste plaats vraagt of bij de toepassing van de regionalisatie op het verkoopseizoen 1996/1997 de basisverordening in acht is genomen, en, voor het geval dat het Hof die vraag bevestigend beantwoordt, in de tweede plaats of de basisverordening zelf geldig is, terwijl de onwettigheid van het regionalisatiemechanisme kennelijk de onwettigheid meebrengt van verordening nr. 1580/96 die het mechanisme voor een bepaald verkoopseizoen toepast, ongeacht of zij met inachtneming van de basisverordening is vastgesteld.

21. Toch zal ik deze twee vragen bespreken in de volgorde waarin zij zijn gesteld, met name omdat ter terechtzitting de bij lezing van de stukken van de schriftelijke procedure ontstane indruk nog is versterkt, namelijk dat Eridania in de eerste plaats de toepassing van de regionalisatie op Italië

voor het verkoopseizoen 1996/1997 betwist en niet zozeer de regionalisatie als een van de mechanismen van beheer van de suikermarkt in de Gemeenschap.

22. Wat dus de eerste vraag betreft, zal ik overeenkomstig het verzoek van de nationale rechter de wettigheid van verordening nr. 1580/96 bespreken achtereenvolgens ten aanzien van de vaststellingsdatum, de motivering en de gegrondheid ervan, voor zover alle gebieden van Italië daarbij als gebieden met een tekort worden ingedeeld.

De vertraging bij de prijsvaststelling

23. Is de omstandigheid dat verordening nr. 1580/96 op 30 juli 1996 is vastgesteld en op 16 augustus 1996 in het Publicatieblad is bekendgemaakt, ofschoon zulks volgens artikel 3, leden 4 en 5, van de basisverordening vóór 1 augustus 1995 had moeten plaatsvinden, van invloed op de geldigheid ervan?

24. Volgens Eridania moet deze vraag bevestigend worden beantwoord.

25. Haars inziens kan de Raad namelijk niet vrij beslissen of hij de bij de basisverordening gestelde datum al dan niet in acht zal nemen. Met de bepaling dat de afgeleide interventieprijzen moeten worden vastgesteld vóór 1 augustus van het jaar vóór dat waarin het verkoopseizoen ingaat, wil de basisverordening de suikerproducenten in staat stellen tijdig beslissingen te nemen, dat wil zeggen voordat de zaaitijd begint. Wanneer de Raad een jaar laat verstrijken na de door de basisverordening gestelde einddatum, is er dus kennelijk sprake van een misbruik waaraan een sanctie moet worden verbonden die de geldigheid van de vastgestelde handeling treft.

26. De termijn waarbinnen de Raad de afgeleide interventieprijzen moet vaststellen, is een dwingende termijn net als die welke voor de lidstaten geldt voor de quotaverdeling over de suikerproducenten, die het Hof in zijn arrest Cavarzere Produzioni Industriali e.a. als zodanig heeft erkend. [6]

27. Volgens de Raad en de Commissie daarentegen geldt de datum van 1 augustus van het jaar vóór dat waarin het verkoopseizoen begint, in de basisverordening slechts als een indicatie. Het gaat dus niet aan deze als het einde van een dwingende termijn te beschouwen.

28. Zij stellen ook dat de Raad, door zijn beslissing uit te stellen, de suikermarkt verfijnder en dus doeltreffender kan beheren, aangezien hij rekening zal kunnen

6 — Arrest van 11 augustus 1995 (C-1/94, Jurispr. blz. I-2363).

houden met de recentste economische gegevens.

29. Volgens de Raad wordt de interventieprijs tijdig vastgesteld, wanneer hij vóór het begin van het verkoopseizoen, dus vóór 1 juli, wordt vastgesteld; dat was het geval met het verkoopseizoen 1995/1996, aangezien de Commissie, daar de Raad het „prijzenpakket" niet vóór 1 juli kon vaststellen, de noodzakelijke conservatoire maatregelen heeft vastgesteld.

30. Voorts stelt de Commissie dat in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker de prijzen jaarlijks worden vastgesteld; bij vaststelling van de ongeldigheid van verordening nr. 1580/96 ontstaat dus geen situatie waarin een vroegere prijs van toepassing blijft, omdat hij niet regelmatig is gewijzigd, doch een situatie waarin de werking van de marktordening bij gebrek aan een prijs volledig wordt verlamd.

31. Wat te denken over deze argumenten?

32. In de eerste plaats is het mijns inziens bedenkelijk dat de basisverordening een dwingend in acht te nemen datum — de tekst luidt namelijk: „de interventieprijs voor witte suiker wordt vóór 1 augustus vastgesteld" — bevat, die blijkens de aan het Hof op diens verzoek ter terechtzitting verstrekte informatie toch nooit in acht wordt genomen.

33. Ook al is het, zoals de Raad en de Commissie stellen, weinig realistisch en zelfs in strijd met een gezond marktbeheer de prijzen elf maanden vóór het begin van het verkoopseizoen vast te stellen, toch is niet duidelijk waarom de in de opeenvolgende basisverordeningen aangebrachte talrijke wijzigingen nooit te baat zijn genomen om die datum te wijzigen.

34. Voor deze discrepantie tussen recht en praktijk, die de gemeenschapswetgever onbewogen laat, kan mijns inziens geen begrip worden opgebracht.

35. Voor het Hof is betoogd dat het behoud van de termijn van 1 augustus een krachtige stimulans is voor de gemeenschapswetgever, die zich vanaf 2 augustus ervan bewust is dat zijn beslissing niet te lang meer mag uitblijven.

36. Niet alleen stemt een dergelijke manier om vooruitgang te boeken bij de gebruikelijke delicate besprekingen over de jaarlijks vast te stellen landbouwprijzen sceptisch, doch ook valt de doeltreffendheid van de methode nog te bewijzen, aangezien de vaststelling in elk geval sinds 1991 nooit

vóór 13 juni plaatsvond en de Commissie in 1996, toen het verkoopseizoen 1996/1997 ging beginnen zonder dat de prijzen waren vastgesteld, conservatoire maatregelen heeft moeten nemen.

37. Nog afgezien daarvan, kan ik maar moeilijk aannemen, zoals Eridania, dat het om een dwingende termijn gaat.

38. Volgens vaste rechtspraak is een beheersmaatregel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op zichzelf namelijk niet onwettig, omdat hij is vastgesteld na de in de betrokken gemeenschappelijke marktordening gestelde datum.

39. Dit betekent uiteraard niet dat vertraging nooit onwettigheid kan meebrengen, omdat niet valt uit te sluiten dat er gevallen zijn waarin een maatregel zo laat is vastgesteld dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden, met alle gevolgen vandien. Deze methode, die erin bestaat bij de beoordeling van de geldigheid van een tardief vastgestelde verordening aan vertraging geen gevolgen voor de rechtmatigheid te verbinden, doch veeleer zorgvuldig na te gaan of wegens de vertraging bepaalde ter bescherming van particulieren vastgestelde beginselen zijn geschonden en of daarmee samenhangend marktdeelnemers in hun rechten zijn benadeeld, is recentelijk in het arrest Pontillo [7] bevestigd.

40. Dit kan het geval zijn wanneer een voor een bepaald verkoopseizoen belangrijke beheersmaatregel lang na het begin van het verkoopseizoen wordt genomen; precies deze situatie wilde de Commissie in 1996 verhinderen toen zij eind juni, dus onmiddellijk vóór het begin van het nieuwe verkoopseizoen, conservatoire maatregelen nam.

41. Afgezien van deze gevallen waarin er dwingende redenen zijn om aan vertraging een sanctie te verbinden die de rechtmatigheid treft, moet, zoals de Raad en de Commissie stellen, daadwerkelijk worden aanvaard dat de gemeenschapswetgever gelet op de hem door de rechtspraak op landbouwgebied verleende ruime beoordelingsbevoegdheid, een einddatum zoals die welke hier in het geding is, niet in acht hoeft te nemen.

42. Gelet op een en ander, en met name op het feit dat de Commissie conservatoire maatregelen had vastgesteld, kan verordening nr. 1580/96 mijns inziens niet als ongeldig worden beschouwd omdat zij op 30 juli 1996 is vastgesteld.

7 — Arrest van 17 september 1998 (C-372/96, Jurispr. blz. I-5091).

43. Toch wil ik preciseren dat deze conclusie niet mag worden opgevat als een instemming met de argumenten van de Raad en de Commissie. Ik ben het er weliswaar mee eens dat de Raad niet zijn bevoegdheid tot vaststelling van de prijzen voor een bepaald verkoopseizoen verliest, wanneer hij daarvan niet vóór 1 augustus van het vorige jaar gebruik heeft gemaakt, doch ik sluit mij geenszins aan bij het standpunt van de Commissie dat ongeldigverklaring wegens vertraging gelet op de eventuele gevolgen daarvan in elk geval uitgesloten moet zijn.

44. Die stelling, die mijns inziens nauw aanleunt bij de theorie van het voldongen feit, is mijns inziens als zodanig onverdedigbaar.

45. Er zijn gevallen waarin een onwettigheid, hoe pijnlijk ook de gevolgen, moet worden vastgesteld en bestraft.

Motivering van verordening nr. 1580/96

46. Voldoet verordening nr. 1580/96 wat de vaststelling van een afgeleide interventieprijs voor Italië betreft, aan de motiveringseis van artikel 190 van het Verdrag?

47. In de derde overweging van de considerans van de verordening heet het, „dat een tekort te verwachten valt in de productiegebieden van Italië, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, [Spanje,] Portugal en Finland".

48. Volgens Eridania kan de Raad de vaststelling van een afgeleide interventieprijs voor een bepaald gebied geenszins motiveren met een loutere verwijzing naar een aldaar te verwachten tekort.

49. Eridania staaft dit standpunt met twee argumenten.

50. In de eerste plaats moet de vaststelling van een afgeleide interventieprijs worden gezien als een afwijking van de gebruikelijke regeling waarbij eenzelfde interventieprijs in de gehele Gemeenschap uniform geldt, welke afwijking door een bijzondere motivering moet worden gerechtvaardigd.

51. In de tweede plaats, wanneer een tekort wordt gesteld, welk begrip niet expliciet in de basisverordening is gepreciseerd, en dus

voor meer dan één interpretatie vatbaar is, moeten cijfers worden voorgelegd.

52. Volgens de Raad en de Commissie daarentegen kan de vaststelling van een afgeleide interventieprijs niet als een afwijking worden beschouwd. Een dergelijke prijs moet integendeel verplicht worden vastgesteld zodra een te verwachten tekort is vastgesteld, en de verplichting tot motivering van een dergelijke maatregel zoals die welke hier aan de orde is, kan niet zover gaan dat van de Raad wordt verlangd dat hij alle omstandigheden noemt waarop hij zijn overtuiging baseert dat de maatregel noodzakelijk is. De loutere verwijzing naar het bestaan van een te verwachten tekort in Italië kan de belanghebbende marktdeelnemers, die wegens hun deelneming aan verschillende technische comités volledig op de hoogte zijn van de door de Raad in aanmerking genomen gegevens, geenszins verhinderen de vastgestelde maatregel in rechte te betwisten, zoals Eridania heeft gedaan.

53. Mijns inziens hebben de Raad en de Commissie ook op dit punt gelijk. Er is echt geen reden om de vaststelling van een afgeleide interventieprijs als een afwijking te beschouwen, waarvoor een bijzondere motiveringsplicht geldt. De basisverordening kan niet worden geacht een eventueel tekort in bepaalde gebieden als uitzonderlijk te beschouwen.

54. De basisverordening neemt er alleen akte van dat de suikerproductie in bepaalde gebieden van de Gemeenschap op een bepaald tijdstip een tekort kan vertonen, terwijl er in andere gebieden geen tekort is, omdat productie en consumptie in evenwicht zijn of de productie er een overschot vertoont; in deze twee gevallen geldt niet dezelfde interventieprijs.

55. Aangezien de gemeenschappelijke marktordening niet mag strekken tot marktafscherming en de prijzen in gebieden met een tekort enerzijds en in die zonder tekort anderzijds niet volledig los van elkaar kunnen worden vastgesteld, is bepaald dat de interventieprijs voor gebieden met een tekort wordt vastgesteld rekening houdend met de voor de andere gebieden vastgestelde prijs, doch uit niets blijkt dat de ene prijs de regel en de andere de uitzondering is. Het zijn alleen verschillende prijzen voor verschillende situaties. Bovendien staat de vaststelling van een afgeleide interventieprijs gelet op de bewoordingen van de basisverordening geenszins ter keuze van de Raad. Wanneer er in een gebied een tekort is, dient voor dat gebied een afgeleide interventieprijs te worden vastgesteld.

56. Bovendien en vooral volgt uit vaste rechtspraak van het Hof inzake de omvang van de motiveringsplicht voor beheersmaatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat in het geval van een verordening, dus van een rechtshandeling met algemene strekking, „als motivering kan worden volstaan met het vermelden van enerzijds het geheel der omstandigheden welke tot de vaststelling

ervan hebben geleid, en anderzijds de algemene doelstellingen die ermee worden nagestreefd; geen specifieke opsomming mag worden verlangd van de soms talrijke en ingewikkelde feiten met het oog waarop zij is vastgesteld, en zeker mag niet een min of meer volledige technische beoordeling dier feiten worden verwacht". [8]

57. In casu was het niet noodzakelijk dat de Raad verklaarde hoe hij tot de overtuiging was gekomen dat een tekort was te verwachten in elk van de zes gebieden waarvoor een afgeleide interventieprijs werd vastgesteld. Het gaat hier, zoals wij verder zullen zien, om een beoordeling op basis van een ganse reeks van — de marktdeelnemers van de sector overigens volledig bekende — zeer technische omstandigheden en gegevens, die niet echt behoren te worden uiteengezet in de considerans van een verordening, tenzij zij, hetgeen in 1996 niet het geval was, volledig nieuw zijn en dus nadere verklaring behoeven.

58. Ik kom dus tot de conclusie dat de vaststelling van een te verwachten tekort in de considerans van verordening nr. 1580/96 een afdoende motivering is voor de vaststelling van een afgeleide interventieprijs voor Italië voor het verkoopseizoen 1996/1997.

8 — Arrest van 30 november 1978, Welding (87/78, Jurispr. blz. 2457, punt 11); zie eveneens arresten van 27 september 1979, Eridania en Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Jurispr. blz. 2749), en 22 januari 1986, Eridania e.a. (250/84, Jurispr. blz. 117, punten 35-40).

59. Mocht de Raad evenwel bij de vaststelling van de verordening — op dit punt uit Eridania haar derde kritiek op verordening nr. 1580/96 — er daadwerkelijk van uitgaan dat in het verkoopseizoen 1996/1997 in Italië een tekort was te verwachten?

Was de Raad gerechtigd een tekort te verwachten?

60. Volgens de basisverordening is er een tekort wanneer er minder wordt geproduceerd dan verbruikt. Eridania, de Raad en de Commissie zijn het erover eens dat de beschikbare productie een rechtsbegrip is dat niet slaat op de fysieke productie, doch op de som van de productie van A- en B-suiker plus de overeenkomstig de gemeenschapsregeling overgedragen C-suiker.

61. Voor het overige betwist Eridania evenmin dat de gemeenschapsinstellingen bij de beoordeling van de verhouding tussen productie en verbruik in het volgende verkoopseizoen geen andere mogelijkheid hebben dan op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens prognoses op te stellen over het nog lopende verkoopseizoen en over de vooruitzichten voor het komende

verkoopseizoen. Voor de rest gaat de discussie uitsluitend over cijfers.

De productievooruitzichten

62. Volgens Eridania hadden de Commissie en de Raad voor het verkoopseizoen 1996/1997 een productie van 1 568 000 ton moeten voorzien.[9] Dit cijfer staat in een document dat de Commissie op 17 juli 1996 op basis van een mededeling van de Italiaanse regering heeft opgesteld.

63. Volgens Eridania lag dit cijfer in de lijn van een productie van 1 568 250 ton in het verkoopseizoen 1993/1994 en een productie van 1 558 687 ton in het verkoopseizoen 1994/1995. Uit die ontwikkeling blijkt dat het cijfer van 1 461 670 ton voor het verkoopseizoen 1995/1996 dat werd gekenmerkt door bijzonder ongunstige weersomstandigheden in Noord-Italië, geen zin had.

64. De Raad en de Commissie stellen dat zij op het tijdstip van hun beslissing beschikten over geloofwaardige gegevens op basis waarvan een productie van 1 465 000 ton kon worden verwacht. Op basis van deze door de Italiaanse regering verstrekte informatie is op de vergadering van het beheerscomité „Suiker" van 13 maart 1996 de volgende prognose opgesteld:

— met suikerbieten bezaaid areaal: 248 000 ha;

— geraamde opbrengst van witte suiker: 5,6 ton per ha;

— productie: ongeveer 1 390 000 ton.

Daarbij komt een overdracht van 75 000 ton van het vorige verkoopseizoen.

65. Voor de oplossing van dit geschil over de productie die bij het begin van het verkoopseizoen 1996/1997 redelijkerwijze was te verwachten, moeten mijns inziens de omstandigheden van de vaststelling van verordening nr. 1580/96 in herinnering worden gebracht. De Commissie wijst erop dat zij in december of januari vóór het begin van het nieuwe verkoopseizoen — dus, terloops opgemerkt, verschillende

9 — De aan Italië toegewezen A- en B-quota bedragen in totaal 1 568 250 ton.

maanden na de einddatum van 1 augustus — op basis van de beschikbare gegevens prijsvoorstellen opstelt.

66. Vervolgens verfijnt zij haar vooruitzichten naarmate zij bijgewerkte gegevens over de productie en de consumptie van het lopende verkoopseizoen ontvangt, waarbij de verschillende marktdeelnemers in de suikersector via de verschillende comités en groepen waarin zij zijn vertegenwoordigd, geregeld kennis krijgen van de vastgestelde en in aanmerking genomen ontwikkelingen.

67. Vervolgens vindt de bespreking in de Raad plaats, waarop deze beslist. Voor het verkoopseizoen 1996/1997 is de beslissing, naar is meegedeeld, op 23 en 24 juni 1996 genomen in het kader van de jaarlijkse bespreking van alle landbouwprijzen. Deze beslissing werd evenwel niet onmiddellijk opgenomen in een verordening, omdat de landbouwprijzen in de regel als een „jaarlijks pakket" worden vastgesteld en in 1996 niet tegelijk met de suikerprijs de prijzen van producten van andere gemeenschappelijke marktordeningen zijn overeengekomen, waarover eerst in de loop van juli overeenstemming is bereikt.

68. Dat verklaart dat de twee verordeningen nrs. 1579/96 en 1580/96 tezamen met vele andere eerst op 30 juli formeel zijn vastgesteld en uiteindelijk op 16 augustus zijn bekendgemaakt.

69. In feite waren de prijzen evenwel op 23 en 24 juni vastgesteld, waardoor de Commissie in staat was deze in haar verordening nr. 1252/96 van 28 juni in de vorm van conservatoire maatregelen officieel te maken. Dit verklaart waarom geen rekening is gehouden met de in voormeld document van de Commissie van 17 juli 1996 gemaakte prognose van een productie van 1 568 000 ton, waarop Eridania zich beroept. Terloops merk ik op dat Eridania er kennelijk geen tegenstrijdigheid in ziet om alvorens zich te beroepen op dit cijfer van juli 1996, te stellen dat verordening nr. 1580/96 in elk geval onwettig is omdat zij na 1 augustus 1995 is vastgesteld.

70. Mijns inziens was de Raad, nadat hij op 23 en 24 juni overeenstemming had bereikt, niet gehouden — ook al was zijn beslissing nog niet officieel — de besprekingen te heropenen om rekening te houden met de productieprognose van 17 juli 1996, die niet tijdig was meegedeeld.

71. Wanneer wordt aangenomen dat slechts de in de loop van mei en uiterlijk begin juni beschikbare cijfers in aanmerking kunnen worden genomen, kan de Raad mijns inziens niet worden verweten arbitraire productieprognoses te hebben opgesteld. De prognose die de Commissie hem aan de hand van de bezaaide arealen en het geraamde suikerrendement van de

bieten had meegedeeld, was namelijk geenszins verkeerd.

De verbruiksprognose

72. Aangaande het verbruik kritiseert Eridania de ramingsmethode van de Commissie, die uitgaat van de verbruikscijfers van de laatste twaalf maanden waarvoor dergelijke cijfers beschikbaar zijn; zij stelt een andere methode voor op basis van extrapolatie van de laatste halfjaarcijfers waarvoor statistieken zijn opgesteld, en beroept zich tot staving van deze methode op de vaststelling dat het verbruik van halfjaar tot halfjaar nauwelijks varieert.

73. Uit de gegevens van het Italiaanse Ministerie van Landbouw, die sinds 21 januari 1996 beschikbaar waren en zes maanden betroffen (van 1 juli 1995 tot 31 december 1995), bleek nu een verbruik van 723 174 ton, dus 5 % minder dan de overeenkomstige periode van het verkoopseizoen 1994/95. Om het verbruik voor het gehele verkoopseizoen 1995/1996 te ramen diende dit cijfer volgens Eridania met twee te worden vermenigvuldigd. Daaruit zou een verbruik van 1 446 000 ton zijn gevolgd, dat voor de prognose voor het verkoopseizoen 1996/1997 had moeten worden gebruikt.

74. Eridania erkent evenwel dat het verbruik blijkens de cijfers van de vorige drie verkoopseizoenen in het eerste halfjaar van een verkoopseizoen 50, 49 of 48 % van het totaalverbruik van een verkoopseizoen kan bedragen.

75. Gesteld dat een methode op basis van extrapolatie had kunnen worden gehanteerd, had het lagere cijfer van 48 % evengoed als uitgangspunt kunnen dienen. Op die basis had het geraamde verbruik voor het verkoopseizoen 1995/1996 evenwel 1 506 612 ton bedragen. De onzekerheidsmarge bij deze methode is dus vrij groot.

76. Eridania stelt nog andere methoden voor om het verbruik te berekenen. In de eerste methode wordt het cijfer van het verkoopseizoen 1994/1995 (1 544 011 ton) verminderd met 5 %. Het te verwachten verbruik zou dan 1 467 000 ton hebben bedragen. In de tweede methode wordt het gemiddelde genomen van 1 446 000 ton en 1 467 000 ton (dus 1 457 000 ton). In de twee gevallen leidde de door Eridania voorgestelde productieprognose tot de conclusie dat de productie een overschot zou vertonen.

77. Ik heb niet de nodige kennis inzake prognoses om te kunnen beslissen welke methode het betrouwbaarst is. Mijns

inziens moet de door de Commissie met goedkeuring van de Raad gehanteerde methode, zolang zij niet kennelijk onbetrouwbaar is, worden aanvaard gelet op de rechtspraak die de gemeenschapswetgever bij de beoordeling van de gegevens op basis waarvan hij beslist, gewoonlijk een bepaalde beoordelingsmarge laat. [10]

78. De Raad en de Commissie zijn ook voor het volgende verkoopseizoen uitgegaan van het voorlopige cijfer van 1 532 000 ton waarover zij op 18 juni 1996 beschikten voor het verkoopseizoen 1995/1996, dat toen ten einde liep. De Raad heeft gesteld dat „dit cijfer is verkregen uit de op de vergadering van het beheerscomité ‚suiker' van 20 mei 1996 door de Italiaanse regering aan de Commissie meegedeelde laatste cijfers. Bij gebrek aan aanwijzingen van het tegendeel was de Commissie gerechtigd dit cijfer te hanteren voor de prognose voor het verkoopseizoen 1996/1997. Anders dan Eridania stelt, gaat het verbruik in de relevante periode niet in neergaande lijn. Want het suikerverbruik in Italië is in het verkoopseizoen 1994/1995 tegenover het verkoopseizoen 1993/1994 duidelijk toegenomen en is in het verkoopseizoen 1995/1996 tegenover het verkoopseizoen 1994/1995 slechts licht gedaald. Er was dus geen reden om voor het verkoopseizoen 1996/1997 een geringer suikerverbruik dan voor het verkoopseizoen 1995/1996 te verwachten" (schriftelijke opmerkingen van de Raad, punt 49).

79. De Commissie stelt bovendien dat gelet op een aantal gebeurtenissen, zoals de verhoging op 1 juli 1993 van de opslagbijdragen van 2,5 ecu tot 3,5 ecu/100 kg en de afschaffing van de grenscontroles, de aanzienlijke daling van het verbruik in het verkoopseizoen 1993/1994 niet kan worden geacht te wijzen op een duurzame en duidelijke neergaande trend van het verbruik in Italië.

80. Blijkens deze verklaringen hebben de Raad en de Commissie ernaar gestreefd hun prognose op zo objectief mogelijke gegevens te baseren en is hun verbruiksprognose van 1 532 500 ton voor het verkoopseizoen 1996/1997 niet arbitrair. Vergeleken met het voor datzelfde verkoopseizoen gehanteerde productiecijfer van 1 465 000 ton blijkt daaruit een tekort dat de invoering van een afgeleide interventieprijs rechtvaardigt. Ik kom dus tot de slotsom dat de kritiek van Eridania tegen de geldigheid van verordening nr. 1580/96, op dit punt evenmin gegrond is.

81. De geldigheid van deze verordening kan overigens niet worden betwist op basis van de werkelijke resultaten van het betrokken verkoopseizoen, aangezien de geldigheid van een handeling op het tijdstip van de vaststelling ervan moet worden beoordeeld.

10 — Arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25).

82. Blijkens de definitieve resultaten van het verkoopseizoen 1996/1997 was er in dit verkoopseizoen in feite weliswaar geen tekort, doch een overschot van 33 525 ton. De Raad en de Commissie hebben zich vergist over het verbruik, aangezien dit 1 467 675 ton en niet, zoals zij voorzagen, 1 532 500 ton bedroeg. Maar vermeldenswaard is dat ook de productieprognose die Eridania de Raad verwijt niet te hebben gehanteerd, namelijk 1 568 000 ton, verkeerd bleek, aangezien de productie daarin met 67 000 ton werd overschat. (De productie bedroeg in werkelijkheid slechts 1 501 000 ton).

83. Daaruit blijkt — en alleen daarom zijn deze cijfers voor de gestelde vraag van belang — dat het op dit gebied zeer moeilijk is een juiste prognose te maken. Voor zover de bevoegde gemeenschapsinstelling een degelijke methode heeft gehanteerd kan haar niet worden verweten haar beoordelingsmarge te hebben overschreden.

84. Mijns inziens hoort bij deze conclusie evenwel een opmerking over een uitspraak van de Raad en de Commissie, die mij heel betwistbaar lijkt. Zij hebben namelijk te verstaan gegeven dat, gelet op het feit dat de Italiaanse Republiek gewoonlijk een tekort heeft, het niet redelijk zou zijn geweest — ook wanneer op basis van het in juni 1996 beschikbare cijfermateriaal geen tekort viel te voorzien — de afgeleide interventieprijs af te schaffen, omdat deze afschaffing de suikersector in Italië zou hebben ontregeld.

85. Ik kan niet akkoord gaan met de uitlegging van de basisverordening, dat voor een bepaald verkoopseizoen geen verwacht tekort noodzakelijk is om in een lidstaat de voor het jaar voordien gerechtvaardigde toepassing van afgeleide interventieprijzen voort te zetten. Terecht of ten onrechte wordt de regionalisatie in de basisverordening per jaar toegepast; de basisverordening kent niet het begrip van gebieden met structurele tekorten waarvoor het feit dat er voor een bepaald verkoopseizoen geen tekort is, zonder gevolgen blijft. Indien de Raad thans van mening is dat een beheer op jaarbasis met alle plotselinge veranderingen vandien moet worden vervangen door een beheer over meerdere jaren, moet hij de basisverordening wijzigen; hij kan er evenwel geen uitlegging aan geven die ingaat tegen de beginselen waarop zij berust.

86. Ik kom dus tot de conclusie dat verordening nr. 1580/96 op zichzelf niet ongeldig is om de door Eridania aangevoerde redenen, zodat ik overeenkomstig het verzoek van de nationale rechter moet onderzoeken of de basisverordening zelf ongeldig is voor zover zij voorziet in regionalisatie, hetgeen uiteraard indirect zal leiden tot de ongeldigheid van verordening nr. 1580/96 die de regionalisatie voor het verkoopseizoen 1996/1997 op de Italiaanse Republiek toepast.

De geldigheid van de basisverordening

87. Eridania kritiseert de basisverordening in drie opzichten:

— in de eerste plaats is deze verordening in strijd met het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers in een gemeenschappelijke marktordening;

— in de tweede plaats voert zij in strijd met de artikelen 30 en 34 EG-Verdrag belemmeringen in voor het vrij verkeer van suiker in de Gemeenschap;

— ten slotte voert zij een ongerechtvaardigde steun in voor de bietentelers van de gebieden met een tekort.

88. Op het eerste punt stelt Eridania dat de suikerproducenten van de gebieden waarin een afgeleide interventieprijs wordt toegepast, worden gediscrimineerd omdat zij voor de grondstof, de suikerbieten, meer moeten betalen dan de andere producenten, zonder op de markt hogere prijzen te kunnen aanrekenen, daar zij in concurrentie staan met de producenten van de gebieden zonder tekort.

89. Evenmin kunnen zij met goed gevolg deelnemen aan de aanbestedingen voor uitvoer, aangezien zij, doordat de restitutie op basis van de interventieprijs voor gebieden met een overschot wordt berekend, niet kunnen concurreren met de producenten van deze gebieden.

90. Volgens de Raad en de Commissie is er geen door voormelde verdragsbepaling verboden discriminatie. In de eerste plaats stellen zij dat de toepassing van afgeleide interventieprijzen bij tekorten in bepaalde productiegebieden enerzijds en overschotten in andere gebieden anderzijds, in verschillende arresten, inzonderheid in dat van 11 juli 1974 [11], in beginsel rechtmatig is verklaard uit het oogpunt van deze verdragsbepaling.

91. Vervolgens merken zij op dat de afgeleide interventieprijs noodgedwongen moet worden gebruikt om te bewerkstelligen dat gebieden met een tekort ondanks de transportkosten overschotten uit andere gebieden krijgen, en dat de afgeleide interventieprijs steeds aldus wordt vastgesteld dat de overschotten die voor gebieden met een tekort zijn bedoeld, werkelijk dienen ter bevoorrading van de markt en niet bij de interventiebureaus worden aangeboden om te profiteren van de afgeleide interventie-

11 — Union des minotiers de la Champagne (11/74, Jurispr. blz. 877).

prijs die per definitie hoger is dan in de gebieden met een overschot.

92. Volgens de Raad en de Commissie is het weliswaar wenselijk tot één enkele prijs te komen, doch de bijzondere kenmerken van de suikermarkt, die de handhaving van de quotaregeling overigens rechtvaardigen [12], blijven een hinderpaal hiervoor vormen.

93. Bovendien klopt het niet of is het in elk geval niet bewezen — aangezien de suikerproducenten in dit opzicht niet in hun kaarten laten kijken — dat de Italiaanse producenten niet even rendabel kunnen werken als hun concurrenten van de gebieden zonder tekort.

94. Wat ten slotte de nadelen betreft voor de producenten van gebieden met een tekort inzake uitvoer naar andere lidstaten of naar derde landen stellen de Raad en de Commissie dat er niets op tegen is dat deze producenten veeleer tot bevoorrading van hun eigen markt dan tot uitvoer en het vergroten van het tekort ten opzichte van de vraag op hun natuurlijke markt worden aangezet, en dat het minder aantrekkelijke restitutiebedrag wordt gecompenseerd door het niveau van de productiebijdrage.

95. Deze argumenten van de gemeenschapsinstellingen, die kunnen aansluiten op het in vaste rechtspraak van het Hof gehuldigde beginsel dat ongelijke behandeling niet als discriminerend geldt wanneer zij op verschillende situaties wordt toegepast, mits het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden, overtuigen mij volledig.

96. Hetzelfde geldt voor de argumenten die zij aanvoeren om te betwisten dat de artikelen 30 en 34 van het Verdrag zijn geschonden. Zoals zij toegeven, is de regionalisatie duidelijk niet zonder gevolgen voor het handelsverkeer in suiker binnen de Gemeenschap, doch even duidelijk is dat deze gevolgen, wanneer zij niet uit nationale, doch uit de gemeenschapsmaatregelen voortvloeien, moeten worden aanvaard, daar het erom gaat een in artikel 39 van het Verdrag genoemd doel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bereiken, namelijk de voorziening veilig te stellen.

97. De suikerproducenten van de gebieden met een tekort wordt niet verboden naar andere lidstaten uit te voeren; zij worden daartoe alleen niet aangemoedigd aangezien zij — precies gelet op het bevoorradingstekort op hun nationale markt — vooral tot taak hebben deze markt te bevoorraden waarop met het oog daarop de interventieprijs geldt.

98. De grief van Eridania dat de invoering van steun aan bietentelers van gebieden met

12 — Zie onder meer arrest Eridania e.a. (reeds aangehaald).

een tekort uitsluitend ten laste komt van de suikerproducenten van deze gebieden kan mijns inziens, nu Eridania daarop in haar schriftelijke opmerkingen slechts summier ingaat, geen stand houden tegen het argument van de Raad dat de verhoging van de minimumaankoopprijs van suikerbieten alleen de toepassing is van de verhoogde interventieprijs voor suiker in een ander stadium van de suikerproductie; deze prijs kan, gelet op de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals ik reeds zei, niet als onrechtmatig worden beschouwd.

Conclusie

99. Gelet op deze analyse van de verschillende argumenten van Eridania tegen de geldigheid van verordening nr. 1580/96 en van de basisverordening die volgens de nationale rechter door het Hof dienen te worden getoetst, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Giudice di Pace di Genova te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordeningen (EG) nr. 1580/96 van de Raad van 30 juli 1996 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van de afgeleide interventieprijzen voor witte suiker, de interventieprijs voor ruwe suiker, de minimumprijzen voor A-suikerbieten en B-suikerbieten, alsmede het bedrag van de vergoeding voor de verevening van de opslagkosten, en (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker."