FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 22 april 1999 *

1. De tolkningsfrågor avseende en av mekanismerna, regionaliseringen av interventionspriser, i den gemensamma organisationen av marknaden för socker som Giudice di Pace di Genova (Italien) har ställt har sitt ursprung i en tvist mellan en italiensk sockerproducent, bolaget Eridania SpA (nedan kallat Eridania), och en av dess sockerbetsleverantörer, Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (nedan kallad Agricola), som uppkommit beträffande inköpspriset för sockerbetor för regleringsåret 1996/97.

2. Eridania betalade till sin leverantör, såsom bolaget var förpliktat att göra, ett pris som motsvarade det minimipris för sockerbetorna som beräknats på grundval av artikel 5.3 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker[1] (nedan kallad grundförordningen), ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1101/95 av den 24 april 1995.[2] Med hänsyn till att Italien i rådets förordning (EG) nr 1580/96 av den 30 juli 1996 om fastställande för regleringsåret 1996/1997 av härledda interventionspriser för vitsocker, interventionspriset för råsocker, minimipriser för A- och B-betor samt kompensationsbelopp för lagringskostnader[3] upptogs bland gemenskapens underskottsområden, rörde det sig om ett pris som höjts i förhållande till det som skulle betalas till betleverantörer i de områden som inte var underskottsområden. Eridania vill få återbetalt den del av priset som betalats till följd av denna höjning.

3. Eridania har hävdat att inget berättigade att rådet, genom att klassificera Italien som underskottsområde, ålade de italienska sockerproducenterna en skyldighet att betala ett högre pris till sina betleverantörer. Bolaget väckte därför talan mot Agricola vid Giudice di Pace med yrkande om att den senare skulle förpliktas att återbetala ett belopp om 2 710 672 LIT som hade betalats på grund av denna höjning, vilken enligt Eridania rättsstridigt föreskrivits i förordning nr 1580/96.

4. Så här långt kommen i redogörelsen för tvisten och innan jag kommer till de tolkningsfrågor som Giudice di Pace har ställt, tycker jag att det kan vara lämpligt att kort erinra om de stora dragen i den gemen-

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110.

2 — EGT L 110, s. 1.

3 — EGT L 206, s. 9.

samma organisationen av marknaden för socker. Detta ger en möjlighet att sätta in de bestämmelser som Eridania har ifrågasatt i sitt sammanhang.

5. Den gemensamma organisationen av marknaden för socker innefattar, som den utformats i grundförordningen, kvotering och garantipriser.

6. Varje medlemsstat tilldelas genom gemenskapsbestämmelserna för varje regleringsår som sträcker sig från den 1 juli ett år till den 30 juni påföljande år (artikel 2.1 i grundförordningen) en kvot A-socker med hänsyn till den gemensamma marknadens absorptionskapacitet och en kvot B-socker. Det ankommer på den staten att med beaktande av denna reglering fördela dessa kvoter mellan de olika producenterna som var och en skall erhålla en A- och en B-kvot.

7. Det socker som produceras utöver dessa kvoter kallas C-socker och får inte avsättas på den gemensamma marknaden men kan under vissa förutsättningar och inom vissa gränser överföras till A-kvoten för ett senare regleringsår.

8. Denna begränsning av de kvantiteter socker som får säljas kompenseras av den garantimekanism som införts inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden. Varje år skall rådet, före den 1 augusti, för det regleringsår som börjar påföljande år förutom ett riktpris för socker fastställa ett interventionspris för socker vilket interventionsorganen måste betala för det socker som producenterna levererar till dem (artikel 3 i grundförordningen).

9. Med hänsyn till de avgifter som producenterna måste bära för att trygga finansieringen av den gemensamma organisationen åtnjuter det socker som produceras inom A-kvoten en garanti lika med 98 procent av interventionspriset medan B-socker åtnjuter endast en lägre garanti som motsvarar 68 procent av interventionspriset och som i vissa fall kan sjunka till 60,5 procent av detta pris.

10. Parallellt med detta interventionspris för socker fastställer rådet årligen ett baspris för betor med beaktande av det förra priset (artikel 4 i grundförordningen). Detta pris skiljer sig beroende på om betorna förädlas till A- eller B-socker.

11. Utifrån detta baspris fastställs ett minimipris som sockerproducenterna måste betala till sina betleverantörer (artikel 5.1 i grundförordningen). Interventionspriset för socker och minimipriset för betor är dock inte identiska i hela gemenskapen.

12. Det görs nämligen skillnad mellan de områden där produktionen täcker konsumtionen och de med underskott. För de senare höjs dessa priser i syfte att förbättra försörjningen (artiklarna 3.1 och 5.3 i grundförordningen).

13. Inom den ram som lagts fast i grundförordningen fastställde rådet i två förordningar av den 30 juli 1996, förordning (EG) nr 1579/96 om fastställande av vissa sockerpriser och av standardkvaliteten för betor för regleringsåret 1996/1997,[4] och ovannämnda förordning nr 1580/96, bestämmelser att tillämpas på regleringsåret 1996/97.

14. Kommissionen hade emellertid dessförinnan, med hänsyn till att nämnda regleringsår skulle börja den 1 juli, för att upprätthålla en kontinuitet i den gemensamma marknadens funktion antagit förordning (EG) nr 1252/96 av den 28 juni 1996 om skyddsåtgärder för socker.[5]

15. Bland dessa skyddsåtgärder fanns fastställandet av interventionspriset för vitsocker till 63,19 ecu för 100 kg, fastställandet av det härledda interventionspriset för vitsocker för alla områden i Italien vilka klassificerades som underskottsområden till 65,53 ecu för 100 kg och fastställandet av minimipriset för A- och B-betor till 46,72 respektive 32,42 ecu per ton.

16. Dessa bestämmelser omprövades inte i rådets förordningar av den 30 juli 1996. I förordning nr 1580/96 påpekas i andra övervägandet att i artikel 3.1 i grundförordningen föreskrivs att de härledda interventionspriserna för vitsocker skall fastställas för varje underskottsområde och att när detta pris fastställs bör hänsyn tas till de regionala skillnader i sockerpriset som kan förväntas vid normal skörd och fri rörlighet för socker, på grundval av de naturliga villkoren för prissättning på marknaden. I tredje övervägandet i förordning nr 1580/96 konstateras att ett försörjningsunderskott kan förutses i produktionsområdena i Italien, Irland, Förenade kungariket, Spanien, Portugal och Finland. Artikel 1 har följaktligen följande lydelse:

"För underskottsområdena inom gemenskapen skall det härledda interventionspriset per 100 kg vitsocker vara

...

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

f) 65,53 ecu för alla områden i Italien."

I artikel 3 föreskrivs:

"1. Minimipriset i gemenskapen för A-betor skall vara 46,72 ecu per ton.

2. Med reservation för tillämpningen av artikel 28.5 i förordning (EEG) nr 1785/81 skall minimipriset inom gemenskapen för B-betor vara 32,42 ecu per ton."

17. När det nu erinrats om bestämmelserna på det område som Eridanias talan vid den nationella domstolen gäller kommer jag till de tolkningsfrågor som domstolen skall svara på.

18. Den första avser giltigheten av förordning nr 1580/96. Det tvivel som den nationella domstolen hyser i detta hänseende avser datumet då den antogs, vilket inföll ett år senare än det som föreskrivs i grundförordningen, motiveringen i denna beträffande klassificeringen av Italien som underskottsområde samt riktigheten i denna klassificering.

19. Den andra, som ställs endast för det fall att domstolen anser detta tvivel sakna grund, avser själva principen med differentiering mellan underskottsområden och områden utan underskott, vanligtvis kallad "regionalisering", som fastställs i grundförordningen, och således giltigheten av grundförordningen i den mån som den avser regionalisering.

20. Logiken i ordningen mellan dessa två frågor förefaller mig något paradoxal. Den nationella domstolen frågar först om den regionalisering som tillämpats för regleringsåret 1996/97 har skett med iakttagande av grundförordningen och därefter, för det fall att domstolen besvarar frågan jakande, ställer den frågan om giltigheten av själva grundförordningen. Det är uppenbart att om själva mekanismen med regionalisering skall anses rättsstridig, är också förordning nr 1580/96 genom vilken den sätts i verket för ett visst år rättsstridig, oavsett om den antagits i enlighet med grundförordningen eller inte.

21. Jag skall dock pröva de två frågorna i den ordning som de ställts, särskilt eftersom det intryck som framkommit vid läsningen av handlingarna i det skriftliga förfarandet har bekräftats vid det muntliga, nämligen att Eridania invänder mer mot att

regionalisering tillämpades på Italien för regleringsåret 1996/97 än mot att denna förekommer bland förvaltningsmekanismerna på gemenskapens sockermarknad.

22. Vad således gäller den första frågan undersöker jag i tur och ordning, såsom den nationella domstolen begärt, lagenligheten av förordning nr 1580/96 med avseende på datumet då den utfärdades, dess motivering och frågan om den är välgrundad när i denna samtliga områden i Italien klassificeras som underskottsområden.

Omständigheten att priserna fastställts sent

23. Har den omständigheten att förordning nr 1580/96 antogs av rådet den 30 juli 1996 och offentliggjordes i officiella tidningen den 16 augusti samma år, när detta enligt artikel 3.4 och 3.5 i grundförordningen skulle ha skett före den 1 augusti 1995, någon verkan på dess giltighet?

24. Enligt Eridania skall denna fråga besvaras jakande.

25. Eridania var hävdat att iakttagandet av det datum som fastställts i grundförordningen inte faller inom rådets utrymme för skönsmässig bedömning. Om det i grundförordningen föreskrivs att härledda interventionspris skall fastställas före den 1 augusti det år som föregår det år då nämnda regleringsår börjar, är det för att sockerproducenterna skall kunna fatta sina beslut i god tid, det vill säga innan betsådden börjar. Rådet gjorde sig följaktligen skyldig till ett uppenbart missbruk som bör få återverkning på giltigheten av den antagna rättsakten då det rör sig om så lång tid som ett år efter den dag som fastställts i grundförordningen.

26. Den frist som lämnats rådet för att fastställa det härledda interventionspriset är lika slutgiltig som den som lämnats medlemsstaterna för att omfördela kvoter mellan sockerproducenter. Att den senare fristen är slutgiltig framgår av domen i målet Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. [6]

27. Rådet och kommissionen anser däremot att datumet den 1 augusti det år som föregår det år då regleringsåret börjar bara förekommer upplysningsvis i grundförordningen. Det vore därför helt felaktigt att se detta som en slutgiltig frist.

28. De har också gjort gällande att rådet genom att skjuta upp sitt beslut får möjlighet att förvalta marknaden för socker på ett mycket noggrannare och följaktligen mer

6 — Dom av den 11 augusti 1995 i mål C-1/94 (REG 1995, s. I-2363).

effektivt sätt, eftersom det kan beakta mer aktuella ekonomiska uppgifter.

29. Enligt rådet fastställs interventionspriset i tid om det görs före regleringsårets början, det vill säga före den 1 juli, vilket var fallet för regleringsåret 1995/96, eftersom kommissionen antog nödvändiga skyddsåtgärder när det visade sig vara omöjligt för rådet att fastställa "prispaketet" före den 1 juli.

30. Kommissionen har också gjort gällande att i den gemensamma organisationen av marknaden för socker fastställs priserna årligen. Om förordning nr 1580/96 ansågs ogiltig skulle man därför inte hamna i en situation där de gamla priserna, då de inte blivit giltigt ändrade, skulle fortsätta att tillämpas, utan i en situation där, i avsaknad av priser, organisationens funktion helt skulle hindras.

31. Vad skall man tycka om dessa argument?

32. Jag vill först säga att det förefaller mig olämpligt att det i grundförordningen förekommer ett datum, vilket uttrycks i ovillkorliga ordalag eftersom det föreskrivs att interventionspriset för vitsocker skall fastställas före den 1 augusti, som skall iakttas, när det visar sig att detta aldrig har iakttagits, vilket bekräftas av de upplysningar som på domstolens begäran lämnats vid det muntliga förfarandet.

33. Om det, som rådet och kommissionen har hävdat, vore föga realistiskt och till och med i strid med en sund förvaltning av marknaden att fastställa priserna elva månader före regleringsårets början, är det svårt att förstå varför man inte för att ändra på detta dragit nytta av de åtskilliga ändringar som skett av de successiva grundförordningarna.

34. En sådan skillnad mellan rätten och tillämpningen i praktiken som utan betänkligheter accepterats av gemenskapslagstiftaren tycker jag skall bedömas utan någon som helst förståelse.

35. Man har försökt övertyga domstolen om att upprätthållandet av datumet den 1 augusti utgör ett viktigt incitament för gemenskapslagstiftaren som från den 2 augusti är medveten om att dess kommande beslut inte kan skjutas upp länge.

36. Förutom den skepsis som kan framkallas av ett sådant sätt att föra framåt de besvärliga diskussioner som det årliga fastställandet av jordbrukspriser vanligtvis ger upphov till, måste jag konstatera att det återstår att visa att denna metod är effektiv. Fastställandet har nämligen, åtminstone

inte sedan år 1991, skett före den 13 juni, och år 1996, när regleringsåret 1996/97 skulle börja utan att priserna fastställts, var det nödvändigt att kommissionen vidtog skyddsåtgärder.

37. När jag nu gjort detta påpekande måste jag medge att det förefaller mig svårt att som Eridania anse att det rör sig om en slutgiltig frist.

38. Rättspraxis går i själva verket klart i den riktningen att, när en åtgärd vid förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken vidtagits efter det datum som är föreskrivet i bestämmelserna om den ifrågavarande gemensamma organisationen av marknaden, anledning inte finns att därav sluta sig till att den i kraft av själva sakförhållandet är rättsstridig.

39. Detta innebär inte alls att dröjsmålet alltid kan förbli utan följd för lagenligheten, för det kan inte uteslutas att det uppkommer fall där en åtgärd vidtas så sent att den står i strid med rättssäkerhetsprincipen, med alla de följder som är förenade med en sådan överträdelse. Denna metod, det vill säga att man när fråga uppkommer om giltigheten av en sent antagen förordning inte av själva dröjsmålet sluter sig till följder beträffande lagenligheten, men att man däremot med största omsorg prövar om genom dröjsmålet vissa principer till skydd för enskilda åsidosatts och de ekonomiska aktörernas rättigheter kränkts, har bekräftats nyligen i domen i målet Pontillo.[7]

40. Detta skulle kunna vara fallet om en viktig förvaltningsåtgärd för ett visst regleringsår vidtogs när man kommit långt in på regleringsåret, alltså en sådan situation som kommissionen just ville undvika år 1996 när den i slutet av juni, det vill säga precis före det nya regleringsårets början, vidtog skyddsåtgärder.

41. Bortsett från dessa hypoteser, då tungt vägande skäl bör leda till en påföljd beträffande lagenligheten vid dröjsmål, förefaller det mig emellertid att det, som rådet och kommissionen har hävdat, verkligen får medges att det stora utrymme för skönsmässig bedömning som på jordbrukets område i rättspraxis tillerkänts gemenskapslagstiftaren tillåter den senare att inte iaktta en sådan tidsgräns som den i fråga.

42. Med hänsyn till dessa olika omständigheter och särskilt det förhållandet att kommissionen hade vidtagit skyddsåtgärder anser jag att förordning nr 1580/96 inte kan anses ogiltig på grund av att den antogs den 30 juli 1996.

7 — Dom av den 17 september 1998 i mål C-372/96 (REG 1998, s. I-5091).

43. Låt mig dock klargöra att denna slutsats inte kan förstås som att jag godtar alla de argument som rådet och kommissionen har framfört. Även om jag godtar att rådet inte förlorar sin behörighet att fastställa priser för ett visst regleringsår om den inte använt sig av denna före den 1 augusti året innan detta börjar, ansluter jag mig inte alls till kommissionens åsikt att ogiltighet på grund av dröjsmål alltid är utesluten med hänsyn till de följder som kan vara förenade därmed.

44. Denna tes, som förefaller mig ligga nära teorin om fait accompli, framstår för mig som oförsvarlig.

45. Det finns fall där rättsstridighet bör erkännas och beivras hur besvärliga följderna än blir av detta.

Motiveringen i förordning nr 1580/96

46. Uppfyller förordning nr 1580/96, vad gäller fastställandet av ett härlett interventionspris för Italien, kravet på motivering som ställs i artikel 190 i fördraget?

47. Tredje övervägandet i förordningen har som ovan nämnts följande lydelse:

"Ett försörjningsunderskott kan förutses i produktionsområdena i Italien, Irland, Förenade kungariket, Spanien, Portugal och Finland."

48. Enligt Eridania kan inte rådet motivera att ett härlett interventionspris fastställs för ett visst område genom att endast åberopa ett förväntat underskott i detta.

49. Till stöd för denna ståndpunkt har Eridania framfört två argument.

50. För det första har hävdats att fastställandet av ett härlett interventionspris bör bedömas som ett införande av ett undantag från ett normalt system, vilket är ett system med en enhetlig tillämpning i hela gemenskapen av samma interventionspris, och att det därför skall vara föremål för en särskild motivering som berättigar fastställandet.

51. För det andra har Eridania gjort gällande att begreppet underskottssituation inte klart förklaras i grundförordningen

och därför kan tolkas på olika sätt. Ett påstående om ett underskott förutsätter att uppgifter presenteras.

52. Rådet och kommissionen har däremot hävdat att fastställandet av ett härlett interventionspris inte kan bedömas som ett införande av ett undantag. Det är tvärtom obligatoriskt att fastställa ett sådant pris så snart det har konstaterats att ett underskott kan förutses. Skyldigheten att motivera en åtgärd som den i fråga kan inte gå så långt som till ett krav på att rådet skall specificera alla de faktorer som utgör grunden för dess övertygelse att åtgärden är nödvändig. Endast en hänvisning till att ett underskott i Italien kan förutses är inte på något sätt av sådan beskaffenhet att berörda aktörer, som genom deltagande i olika tekniska kommittéer har full kännedom om de uppgifter som rådet har tillgång till, berövas möjligheten att vid domstol bestrida den antagna åtgärden, såsom Eridanias talan vittnar om.

53. Enligt min mening har rådet och kommissionen rätt även på denna punkt. Jag tror inte att det finns anledning att anse att fastställande av ett härlett interventionspris skall bedömas som ett undantag som skulle medföra särskilda skyldigheter vad gäller motivering. Grundförordningen kan inte läsas som att underskott som kan finnas i vissa områden utgör undantag.

54. I denna beaktas helt enkelt att vissa områden i gemenskapen vid en viss tidpunkt kan ha underskott i produktionen av socker, medan andra inte har det, antingen för att det råder jämvikt mellan produktionen och konsumtionen eller för att det finns ett överskott i produktionen. Vidare föreskrivs att interventionspriset inte skall vara detsamma i de två situationerna.

55. Med hänsyn till att den gemensamma organisationen av marknaden inte kan syfta till att avskärma marknaderna och att således priserna i underskottsområdena, och i de utan underskott, inte fastställs helt självständigt, föreskrivs att interventionspriset för underskottsområdena skall fastställas med beaktande av priset som fastställts för de andra områdena. Inget tillåter dock att det hävdas att det ena priset utgör regeln och det andra undantaget. Det rör sig endast om olika priser för olika situationer. Jag konstaterar för övrigt att det inte på något sätt enligt grundförordningen är valfritt för rådet att fastställa ett härlett interventionspris. När det finns ett underskott i ett område finns det anledning att för detta fastställa ett härlett interventionspris.

56. För övrigt framgår det av domstolens väl etablerade rättspraxis beträffande omfattningen av motiveringsskyldigheten vid förvaltningsåtgärder i sektorn för den gemensamma jordbrukspolitiken att när det handlar om en förordning, det vill säga en rättsakt avsedd för allmän tillämpning, "kan motiveringen begränsas till att ange å ena sidan den helhetssituation som har föranlett dess antagande, och å andra sidan de allmänna målsättningar som skall upp-

nås genom denna. Följaktligen kan det inte krävas att motiveringen närmare skall ange de ibland mycket talrika och komplicerade förhållanden som föranlett att en förordning antagits och inte heller att den skall innehålla en mer eller mindre fullständig teknisk bedömning av dessa". [8]

57. I förevarande fall var det inte nödvändigt att rådet förklarade hur det hade blivit övertygat om att ett underskott kunde förutses i vart och ett av de sex områdena för vilka ett härlett interventionspris fastställdes. Det handlade, vilket kommer att framgå längre fram, om en bedömning som bygger på en hel serie av mycket tekniska omständigheter och uppgifter, som för övrigt de yrkesverksamma i sektorn hade full kännedom om. En redogörelse för dessa bör inte förekomma i övervägandena i en förordning, såvida inte dessa är helt nya och ger upphov till ett behov av klargörande, vilket inte var fallet år 1996.

58. Jag anser således att konstaterandet i övervägandena i förordning nr 1580/96 att ett underskott kunde förutses utgör en tillräcklig motivering för fastställandet av ett härlett interventionspris för Italien för regleringsåret 1996/97.

8 — Dom av den 30 november 1978 i mål 87/78, Welding (REG 1978, s. 2457), punkt 11, se även dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania och Società italiana per l'industria degli zuccheri (REG 1979, s. 2749; svensk specialutgåva, volym 4, s. 513), och av den 22 januari 1986 i mål 250/84, Eridania m.fl. (REG 1986, s. 117), punkterna 35—40.

59. Men, och det är den tredje invändningen som Eridania har riktat mot förordning nr 1580/96, hade rådet verkligen rätt att när förordningen antogs anse att regleringsåret 1996/97 skulle uppvisa ett underskott i Italien?

Hade rådet rätt att förutse ett underskott?

60. Enligt grundförordningen föreligger ett underskott när summan av den tillgängliga produktionen är lägre än konsumtionen. Eridania, å ena sidan, och rådet och kommissionen, å andra sidan, är överens om att den disponibla produktionen är ett juridiskt begrepp som inte avser den fysiska produktionen utan summan av produktionen av A- och B-socker med tillägg för C-socker som överförts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

61. För övrigt ifrågasätter Eridania inte heller det förhållandet att när institutionerna skall bedöma förhållandet mellan produktionen och konsumtionen för påföljande regleringsår har de inte någon annan möjlighet än att göra projektioner utifrån värden som medlemsstaterna försett dem med, såväl för löpande regleringsår som

utsikter för det kommande året. Härifrån övergår man till en tvist om siffror.

Prognosen för produktionen

62. Eridania anser att kommissionen och rådet för regleringsåret 1996/97 borde ha kommit fram till en prognos om 1 568 000 ton.[9] Denna siffra förekommer i en handling som kommissionen upprättade den 17 juli 1996 på grundval av uppgifter från den italienska regeringen.

63. Enligt Eridania överensstämmer en sådan siffra med en produktion om 1 568 250 ton under regleringsåret 1993/94 och en produktion om 1 558 687 ton under regleringsåret 1994/95. Denna utveckling styrker att siffran om 1 461 670 ton för regleringsåret 1995/96, som kännetecknades av särskilt ogynnsamma klimatförhållanden i norra Italien, saknar betydelse.

64. Rådet och kommissionen har å sin sida förklarat att när de fattade sitt beslut förfogade de över tillförlitliga uppgifter som gjorde det möjligt att förutse en produktion om 1 465 000 ton. På grundval av information som erhållits från den italienska regeringen hade följande prognos gjorts vid sammanträde inom förvaltningskommittén för socker den 13 mars 1996:

— yta besådd med betor: 248 000 ha,

— uppskattad avkastning av vitsocker: 5,6 ton per ha,

— produktion: ungefär 1 390 000 ton.

Till denna siffra skulle läggas en överföring om 75 000 ton från föregående regleringsår.

65. För att försöka avgöra denna diskussion om den produktion som rimligen kunde förutses strax före regleringsåret 1996/97 tror jag att det måste erinras om under vilka förhållanden förordning nr 1580/96 antogs. Kommissionen har förklarat att det är fram mot december eller januari före det nya regleringsårets början, det vill säga, vilket påpekas i förbifarten, flera månader efter tidsgränsen

9 — Summan av A- och B-kvoterna som hade tilldelats Italien uppgår till 1 568 250 ton.

den 1 augusti, som kommissionen utarbetar förslag till pris utifrån tillgängliga uppgifter.

66. Sedan, allt eftersom aktualiserade uppgifter om produktionen och konsumtionen under innevarande regleringsår kommer kommissionen till handa, förbättrar den sina prognoser. De olika aktörerna på sockermarknaden får, genom de olika kommittéer och grupper i vilka de har företrädare, mycket regelbundet information om konstaterade och beaktade förändringar.

67. En diskussion förs då i rådet som därefter fattar beslut. Det har påpekats att för regleringsåret 1996/97 skedde beslutet inom ramen för den årliga diskussionen om samtliga jordbrukspriser den 23 och den 24 juni 1996. Förvisso stöptes detta beslut inte omedelbart till en förordning, för traditionellt fastställs jordbrukspriser i ett "årligt paket", och år 1996 visade det sig att den överenskommelse som träffats om socker inte var samtidig med de om produktpriserna inom andra gemensamma organisationer av marknader som träffades först i juli.

68. Detta förklarar att de två förordningarna nr 1579/96 och 1580/96 bland många andra inte antogs formellt förrän den 30 juli för att slutligen offentliggöras den 16 augusti.

69. De facto hade priserna emellertid bestämts den 23 och den 24 juni, vilket för övrigt gjorde det möjligt för kommissionen att tillkännage dem i form av skyddsåtgärder i sin förordning nr 1252/96 av den 28 juni. Härigenom förklaras varför hänsyn inte togs till prognosen om en produktion om 1 568 000 ton i kommissionens ovannämnda handling av den 17 juli 1996 som Eridania har åberopat. Det kan noteras att Eridania inte förefaller se någon motsägelse i det förhållandet att det, innan bolaget åberopade denna siffra för juli 1996, hävdade att förordning nr 1580/96 i vilket fall som helst är rättsstridig, eftersom den antagits efter den 1 augusti 1995.

70. Jag anser för min del att när en överenskommelse väl hade nåtts den 23 och den 24 juni var inte rådet skyldigt, även om dess beslut ännu inte offentliggjorts, att återuppta diskussionen för att kunna beakta produktionsprognosen av den 17 juli 1996 som den inte hade fått del av i tid.

71. Om man således medger att endast siffror som var tillgängliga under maj, och allra senast i början av juni, skall beaktas, tycker jag att man inte kan förebrå kommissionen för att den har gjort godtyckliga prognoser om produktionen. Prognosen som kommissionen hade tillhandahållit utifrån besådda arealer och betornas upp-

skattade avkastning i form socker var inte alls avvikande.

Prognosen för konsumtionen

72. När det gäller konsumtionen har Eridania ifrågasatt den beräkningsmetod som kommissionen använde, vid vilken utnyttjas siffror om konsumtionen för de senaste tolv månader för vilka sådana siffror finns. Eridania har föreslagit en annan som består i extrapolering utifrån siffror för de senaste sex månaderna som det finns statistiskt material för, vilket skulle tillåta konstaterandet att konsumtionen knappt varierar från ett halvår till ett annat.

73. Uppgifterna från det italienska jordbruksministeriet som var tillgängliga från den 21 januari 1996 och avsåg sex månader (från den 1 juli till den 31 december 1995), påvisade en konsumtion om 723 174 ton, en minskning om 5 procent i förhållande till motsvarande period under regleringsåret 1994/95. För att bedöma konsumtionen för hela regleringsåret 1995/96 borde man enligt Eridania ha multiplicerat denna siffra med två. Man skulle då ha kommit fram till en konsumtion om 1 446 000 ton som borde ha använts vid prognosen för regleringsåret 1996/97.

74. Eridania har dock medgett att uppgifterna för de tre föregående regleringsåren visade att konsumtionen under den första hälften av ett regleringsår kan variera mellan 50 procent, 49 procent och 48 procent av den totala konsumtionen under ett regleringsår.

75. Om en metod som grundar sig på extrapolering kunde användas, skulle man lika väl av ovan nämnda procentandelar ha kunnat utgå från den om 48 procent. Utifrån detta värde skulle man ha kommit fram till en uppskattning av konsumtionen under regleringsåret 1995/96 om 1 506 612 ton. Den osäkerhetsmarginal som denna metod är förenad med är således ganska stor.

76. Eridania har föreslagit ytterligare metoder som skulle ha kunnat användas för att beräkna konsumtionen. Den första består i att utgå från siffran för regleringsåret 1994/95 (1 544 011 ton) och minska den med 5 procent. På detta sätt skulle man kommit fram till en beräknad konsumtion om 1 467 000 ton. Den andra består i att ta medeltalet av ovannämnda siffror om 1 446 000 och 1 467 000 ton (resultatet = 1 457 000 ton). I båda dessa fall skulle man, på grundval av den prognos över produktionen som Eridania förespråkar, ha kommit fram till slutsatsen att produktionen skulle överstiga konsumtionen.

77. Jag måste medge att jag inte har sådan kunskap om prognoser att jag kan avgöra vilken metod som är mest tillförlitlig.

Eftersom den metod som kommissionen valt med rådets stöd inte framstår som opålitlig, skall den, anser jag, godtas med hänsyn till rättspraxis som tillerkänner gemenskapslagstiftaren ett visst utrymme för skön vid bedömningen av uppgifter utifrån vilka den skall fatta sina beslut. [10]

78. Rådet och kommissionen valde även för påföljande regleringsår den provisoriska siffran om 1 532 000 ton som den hade tillgänglig den 18 juni 1996 för regleringssåret 1995/96 som precis skulle löpa ut. Rådet har anfört att "denna siffra erhållits sedan den italienska regeringen meddelat kommissionen de sista siffrorna vid sammanträde inom förvaltningskommittén för socker den 20 maj 1996. Eftersom det inte fanns några indikationer på motsatsen hade kommissionen rätt att utgå från denna siffra vid prognosen för regleringsåret 1996/97. Tvärtemot vad Eridania har hävdat visar inte konsumtionen under den relevanta perioden någon tendens att sjunka. I själva verket... ökade konsumtionen av socker i Italien väsentligt under regleringsåret 1994/95 jämfört med regleringsåret 1993/94 och hade sjunkit endast svagt under regleringsåret 1995/96 i förhållande till regleringsåret 1994/95. Det fanns således ingen anledning att förutse att konsumtionen av socker under regleringsåret 1996/97 skulle visa sig bli lägre än den under regleringsåret 1995/96" (punkt 49 i rådets yttrande).

79. Kommissionen har för övrigt förklarat att vissa händelser, som till exempel höjningen av lagringsavgiften från 2,5 till 3,5 ecu per 100 kg den 1 juli 1993 och gränskontrollernas avskaffande, borde leda till bedömningen att den betydande konsumtionsminskningen under regleringsåret 1993/94 inte gav uttryck för en varaktig och klar tendens till minskning av konsumtionen i Italien.

80. Dessa förklaringar visar att rådet och kommissionen ansträngde sig för att grunda sina prognoser på så objektiva uppgifter som möjligt och att deras konsumtionsprognos om 1 532 500 ton för regleringsåret 1996/97 inte var godtycklig. Jämförd med siffran om 1 465 000 ton som valts avseende den tillgängliga produktionen under detta regleringsår utvisar prognosen en situation med underskott som berättigade att ett härlett interventionspris infördes. Jag anser således även på denna punkt att den kritik som Eridania framfört i syfte att ifrågasätta giltigheten av förordning nr 1580/96 saknar grund.

81. Denna giltighet kan inte prövas med hänsyn till de verkliga resultaten under regleringsåret i fråga, eftersom en rättsakts giltighet skall bedömas vid tiden då den utfärdas.

10 — Dom av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333; svensk specialutgåva, volym 5, s. 405), punkt 25.

82. Förvisso visar de slutgiltiga resultaten från regleringsåret 1996/97 att det i själva verket inte blev ett produktionsunderskott utan ett överskott om 33 525 ton. Rådet och kommissionen misstog sig om konsumtionen, eftersom denna uppgick till 1 467 675 ton och inte 1 532 500 ton som dessa hade förutsett. Det måste emellertid understrykas att den produktionsprognos som Eridania har klandrat rådet för att inte ha valt, nämligen 1 568 000 ton, också visade sig vara felaktig, eftersom den innebar en överskattning om 67 000 ton. (Produktionen uppgick i själva verket till endast 1 501 000 ton.)

83. Av detta framgår, vilket är det enda av intresse som dessa siffror visar beträffande den ställda frågan, att det på detta område är mycket svårt att göra exakta prognoser. När en behörig institution har tillämpat en i sammanhanget lämplig metod kan man inte klandra den för att ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

84. Det förefaller mig emellertid nödvändigt att i samband med denna slutsats göra en anmärkning angående ett påstående från rådet och kommissionen som förefaller mig högst diskutabelt. Dessa båda institutioner har hävdat att med hänsyn till att Italien vanligtvis hade ett underskott skulle det inte ha varit rimligt, även om det inte utifrån de i juni 1996 tillgängliga uppgifterna hade gått att förutsäga ett underskott, att avskaffa det härledda interventionspriset, eftersom detta skulle ha rubbat marknaden för socker i Italien.

85. Jag kan inte instämma i en tolkning av grundförordningen enligt vilken det inte är nödvändigt att det går att förutse ett underskott för ett visst regleringsår för att förlänga en tillämpning i en medlemsstat av härledda interventionspriser som var berättigad föregående år. I grundförordningen föreskrivs, felaktigt eller riktigt, att det är från år till år som det finns anledning att tillgripa regionalisering. I denna förekommer inte begreppet områden med strukturellt underskott i vilka, om underskottet försvinner ett visst regleringsår, detta inte skall få några konsekvenser. Om rådet idag är av den meningen att en årlig förvaltning, med de plötsliga förändringar som denna kan medföra, skall lämna plats åt en flerårig förvaltning, ankommer det på rådet att ändra grundförordningen. Det kan inte i något fall ge den en tolkning som strider mot de principer på vilka den vilar.

86. När jag nu kommit fram till slutsatsen att förordning nr 1580/96 i sig inte är ogiltig av något av de skäl som Eridania framfört, måste jag, eftersom den nationella domstolen vill veta det, pröva om själva grundförordningen är ogiltig till den del det i denna föreskrivs regionalisering, vilket uppenbarligen indirekt skulle medföra att förordning nr 1580/96, enligt vilken sådan tillämpades på Italien för regleringsåret 1996/97, också är ogiltig.

Beträffande giltigheten av grundförordningen

87. Eridanias kritik avseende grundförordningen är av tre slag:

— För det första att denna förordning strider mot förbudet mot diskriminering mellan producenter eller konsumenter i en gemensam organisation av marknaden som föreskrivs i artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget.

— För det andra att genom denna införs hinder mot den fria rörligheten för socker inom gemenskapen i strid med artiklarna 30 och 34 i EG-fördraget.

— Slutligen att ett oberättigat bistånd till betproducenter i underskottsområden införs genom denna.

88. Beträffande den första punkten har Eridania gjort gällande att sockerproducenterna i de områden där ett härlett interventionspris tillämpas diskrimineras, eftersom de måste betala mer för råvarorna, det vill säga betorna, än andra producenter, utan att på marknaden kunna erhålla högre pris eftersom de är utsatta för konkurrens från producenter i områden med överskott.

89. Vidare kan de inte fullt ut delta i anbudsinfordringar för export, eftersom, då exportbidraget beräknas utifrån interventionspriset i överskottsområdena, de inte kan vara konkurrenskraftiga i förhållande till producenterna i dessa områden.

90. Rådet och kommissionen har förnekat diskriminering som är förbjuden enligt ovannämnda bestämmelse i fördraget. De har först på det principiella planet gjort gällande att användandet av härledda interventionspriser för det fall vissa produktionsområden utmärks av underskott medan andra har överskott i åtskilliga domar har erkänts lagenligt med hänsyn till fördragets bestämmelser, bland annat i domen av den 11 juli 1974.[11]

91. De har sedan påpekat att det härledda interventionspriset är nödvändigt som medel för att dra överskotten i andra områden till områden med underskott trots transportkostnaderna och att det härledda interventionspriset alltid fastställs på ett sådant sätt att överskotten som styrs mot områdena med underskott verkligen tjänar till att tillgodose marknadens försörjningsbehov och inte säljs till interventionsorganen för att dra nytta av det härledda

11 — Mål 11/74, Union des minotiers de la Champagne (REG 1974, s. 877).

interventionspriset som per definition är högre än i områdena med överskott.

92. Rådet och kommissionen har medgett att det finns anledning att sträva mot ett enhetligt pris, men anser att sockermarknadens särprägel, som för övrigt berättigar att systemet med kvoter skall bestå,[12] är sådan att detta ännu inte är möjligt.

93. Vidare är det enligt dessa inte riktigt, eller i vart fall inte styrkt, eftersom sockerproducenterna frivilligt upprätthåller det största dunkel i frågan, att de italienska producenterna inte kan bedriva sin verksamhet på lika lönsamma villkor som konkurrenterna i områden med överskott.

94. Vad slutligen gäller de nackdelar som producenterna i områden med underskott drabbas av vid export, vare sig det gäller till andra medlemsstater eller till tredje land, har rådet och kommissionen gjort gällande att det inte är konstigt att dessa producenter uppmuntras att sälja på den egna marknaden snarare än att exportera och öka på underskottet med avseende på efterfrågan på deras naturliga marknad. De har vidare hävdat att den omständigheten att exportbidraget är mindre attraktivt för dessa kompenseras av avgifterna på produktionen.

95. Institutionernas olika argument, som kan hänföras till den i domstolens rättspraxis fastställda principen att olika behandling inte kan anses diskriminerande när den avser skilda situationer så vitt proportionalitetsprincipen inte åsidosätts, framstår för mig som helt övertygande.

96. Detsamma gäller för de argument som de har åberopat för att bestrida att artiklarna 30 och 34 i fördraget har åsidosatts. Det står klart, vilket de har medgett, att regionaliseringen inte saknar effekt på sockrets rörlighet inom gemenskapen, men det står också klart att när dessa effekter inte följer av nationella åtgärder utan av gemenskapsåtgärder skall de tillåtas, eftersom det handlar om att uppnå ett mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget, nämligen att trygga försörjningen.

97. Sockerproducenterna i underskottsområdena är inte förbjudna att exportera till andra medlemsstater. De uppmuntras dock inte till det, eftersom deras uppgift, med hänsyn just till försörjningsunderskottet på deras nationella marknad, framför allt är att bidra till försörjningen på denna marknad där interventionspriset fastställts med tanke på detta mål.

98. Beträffande Eridanias invändning avseende införandet av ett stöd till betodlare i

12 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet Eridania m.fl.

underskottsområden, vilket helt bekostas av sockerproducenterna i dessa områden, har jag med hänsyn till den korta redogörelse som Eridania har ägnat denna invändning i sina skriftliga yttranden svårt att se hur den skulle kunna stå emot det argument som rådet har anfört däremot, nämligen att höjningen av minimipriset för betor endast är en överföring till ett annat led av marknaden för socker av det höjda interventionspris som socker åtnjuter, ett pris som jag redan medgett inte kan bedömas som rättsstridigt med hänsyn till målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Förslag till avgörande

99. Efter att ha gått igenom Eridanias olika argument mot giltigheten av förordning nr 1580/96 och grundförordningen som enligt den nationella domstolen bör prövas av domstolen, kommer jag till slutsatsen att det finns anledning att föreslå denna att lämna följande svar på begäran om förhandsavgörande från Giudice di Pace di Genova:

Vid prövningen av frågorna har inte framkommit någon omständighet av sådant slag att den påverkar giltigheten av rådets förordning (EG) nr 1580/96 av den 30 juli 1996 om fastställande för regleringsåret 1996/97 av härledda interventionspriser för vitsocker, interventionspriset för råsocker, minimipriser för A- och B-betor samt kompensationsbelopp för lagringskostnader, och av rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker.