DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

12. oktober 2004*

I sag C-87/00,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF,

indgivet af Giudice di pace di Genova (Italien) ved afgørelse af 28. februar 2000, indgået til Domstolen den 7. marts 2000, i sagen:

Roberto Nicoli

mod

Eridania SpA,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann, R. Schintgen, F. Macken og N. Colneric (refererende dommer),

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. marts 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Roberto Nicoli ved avvocati G. Conte og B. Della Barile

— Eridania SpA ved avvocati I. Vigliotti og C. Cacciapuoti

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato G. De Bellis og A. Cingolo

— Rådet for Den Europæiske Union ved F.P. Ruggeri Laderchi, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Cattabriga og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. maj 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1101/95 af 24. april 1995 (EFT L 110, s. 1, herefter »forordning nr. 1785/81«), og gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 1361/98 af 26. juni 1998 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger (EFT L 185, s. 3).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Roberto Nicoli, der er italiensk roeproducent, og selskabet Eridania SpA (herefter »Eridania«), en sukkerproducent, som Roberto Nicoli har leveret sukkerroer til, angående berettigelsen af at klassificere Italien som et underskudsområde for produktionsåret

1998/1999 og dermed af den manglende afledte interventionspris for hvidt sukker for områderne i denne medlemsstat og forhøjede minimumspriser til roeproducenter.

Retsforskrifter

Den fælles markedsordning for sukker

3 Inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker (herefter »markedsordningen for sukker«) er der ved afsnit I i forordning nr. 1785/81 indført en prisordning og ved forordningens afsnit III en kvoteordning.

4 For så vidt angår kvoteordningen tildeles hver medlemsstat en national basisproduktionsmængde. Denne fordeles i hver medlemsstat efter kriterierne i forordning nr. 1785/81 mellem produktionsvirksomhederne i form af A- og B-kvoter. Disse to kvoter er omfattet af en afsætningsgaranti i form af en interventionspris for hvidt sukker såvel på fællesskabsmarkedet som i tredjelande, og en passende indtægt, som imidlertid ikke er på samme niveau, idet kvote B er underlagt en højere afgift. Når overskudsproduktionen, benævnt C-sukker, ikke overføres af produktionsvirksomhederne til det følgende produktionsår inden for rammerne af de fastsatte mængder og på bekostning af produktionen i dette produktionsår, skal den udføres til tredjelande uden Fællesskabets medvirken.

5 Angående prisordningen bestemmes, at priserne fastsættes hvert år for det produktionsår, der begynder den 1. juli det følgende år. I denne forbindelse har artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81 følgende ordlyd:

»4. Interventionsprisen for hvidt sukker fastsættes inden den 1. august for det produktionsår, der begynder den 1. juli det følgende år efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2.

Efter samme fremgangsmåde fastsætter Rådet den standardkvalitet, som prisen gælder for.

5. Rådet fastsætter med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen hvert år interventionsprisen for råsukker og de afledte interventionspriser samtidig med interventionsprisen for hvidt sukker.

Efter samme fremgangsmåde fastsætter Rådet den standardkvalitet, som interventionsprisen for råsukker gælder for.«

6 For så vidt angår interventionspriserne findes der to kategorier: en egentlig interventionspris, som finder anvendelse på sukker produceret i de områder, som ikke har underskud, og en afledt interventionspris for sukker produceret i de områder, som har underskud. Den pris, der fastsættes for disse, er højere end den, der gælder for de områder, som ikke har underskud. Denne prisforskel benævnes i almindelighed »regionalisering«.

7 Samtidig med fastsættelsen af sukkerprisen fastsættes der hvert år en minimumspris for sukkerfabrikkernes opkøb af sukkerroer fra producenterne, i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1785/81, på samme tidspunkt som fastsættelsen af interventionsprisen for hvidt sukker. Ligesom for sukker findes der to kategorier, A- og B-sukkerroer, svarende til A-sukker og B-sukker, som roerne udgør råstoffet til.

8 For at bevare paralleliteten med sukkerordningen bestemmer artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1784/81, at »[f]or de områder, for hvilke der fastsættes en afledt interventionspris for hvidt sukker, forhøjes minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer med et beløb svarende til forskellen mellem den afledte interventionspris i det pågældende område og interventionsprisen, idet dette beløb berigtiges med koefficienten 1,30«.

9 Den ordning, der er indført ved forordning nr. 1785/81, fastsætter for underskudsområderne og inden for grænserne af den tildelte kvote en højere pris for køb af det råstof, der er nødvendigt for sukkerproduktionen og samtidig en højere indtægtsgaranti for sukker produceret i disse områder.

10 Forordning nr. 1785/81 er blevet erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13. september 1999 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 252, s. 1), som atter er blevet ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1).

11 Artikel 14, nr. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 779/96 af 29. april 1996 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 for så

vidt angår meddelelser inden for sukkersektoren (EFT L 106, s. 9) har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse:

1) Inden den 1. september hvert år for det foregående produktionsår og inden den 1. januar hvert år for den foregående produktionskampagne med oplysninger om forsyningsopgørelsen for sukker, isoglucose og inulinsirup for den pågældende periode, jf. skemaet i bilag II.«

12 Forordning nr. 779/96 indeholder i bilag II et skema til de meddelelser, der er nævnt i forordningens artikel 14, nr. 1. Venstre kolonne i dette skema har følgende ordlyd:

1. BEGYNDELSESLAGRE pr: 1. ..... I alt [...] 2. PRODUKTION [...] 3. INDFØRSEL FRA TREDJELANDE a) i uforarbejdet stand [...] b) forarbejdede produkter 4. TILFØRT FRA ANDRE MEDLEMSSTATER a) i uforarbejdet stand b) forarbejdede produkter
5. DISPONIBLE MÆNGDER I ALT
6. LEVERET TIL ANDRE MEDLEMSSTATER a) i uforarbejdet stand b) forarbejdede produkter 7. UDFØRSEL TIL TREDJELANDE a) i uforarbejdet stand b) forarbejdede produkter [...] 8. FORBRUG I ALT [5 – (6 + 7 + 9)] 9. SLUTLAGRE pr: 30. ..... I alt [...]

Forordning (EF) nr. 1360/98 og (EF) nr. 1361/98

13 Rådets forordning (EF) nr. 1360/98 af 26. juni 1998 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af visse sukkerpriser og af standardkvaliteten for sukkerroer (EFT L 185, s. 1) fastsatte særligt interventionsprisen for hvidt sukker for det i hovedsagen omhandlede produktionsår.

14 Forordning nr. 1361/98, som er vedtaget med hjemmel i forordning nr. 1785/81, præciserer i anden og tredje betragtning vedrørende fastsættelsen af den afledte interventionspris følgende:

»I artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1785/81 er det bestemt, at der for hvert underskudsområde skal fastsættes afledte interventionspriser for hvidt sukker; ved denne prisfastsættelse bør der tages hensyn til de regionale prisforskelle for sukker, som kan forventes ved normal høst og fri omsætning af sukker, på grundlag af de naturlige betingelser for markedsprisdannelsen.

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

15 Da der ved forordning nr. 1361/98 ikke er fastsat en afledt interventionspris for hvidt sukker for Italien, gælder den interventionspris for hvidt sukker, der er fastsat ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1360/98, også for Italien for produktionsåret 1998/1999. Derved anses Italien for et område med overskud.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Roberto Nicoli, som er roeproducent, solgte i henhold til kontrakt af 2. december 1997 sin sukkerroeproduktion for produktionsåret 1998/1999 til Eridania, i alt 53,23 tons. Eridania betalte 6 651 350 ITL (3 435,14 EUR), hvilket ikke omfattede et beløb svarende til »regionaliseringen« af prisen, dvs. 421 263,88 ITL (217,56 EUR).

17 Da Roberto Nicoli mener at have krav på dette beløb, har han anlagt sag mod Eridania ved Giudice di pace di Genova med henblik på at få udbetalt det restbeløb, han mener at have krav på.

18 Den forelæggende ret har bl.a. anført, at kriterierne for opdelingen mellem ikke-underskudsområder og underskudsområder afhænger af, om produktionen er højere end forbruget (ikke-underskudsområder), eller om forbruget er højere end produktionen (underskudsområder).

19 For så vidt angår forbruget har retten med henblik på definitionen af et bestemt område som et underskudsområde rejst spørgsmålet, om også de sukkermængder, der i Italien tilsættes næringsmidler, som siden indtages i andre medlemsstater, skal betragtes som forbrugt i Italien, eller om de pågældende sukkermængder skal anses for forbrugt i det land, hvor de pågældende næringsmidler indtages.

20 Under disse omstændigheder har Giudice di pace di Genova besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

21 Ved afgørelse fra Domstolens præsident af 13. april 2000 udsatte Domstolen sagen indtil afslutningen af den sag, der gav anledning til dom af 14. marts 2002, Italien mod Rådet (sag C-340/98, Sml. I, s. 2663), som netop havde til formål at prøve gyldigheden af forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98. Der blev sendt meddelelse om dommen til Giudice di pace di Genova, som i kendelse af 30. juli 2002, registreret på Domstolens Justitskontor den 19. august 2002, anførte, at retten var af den opfattelse, at Domstolen alene havde besvaret det første af de tre spørgsmål, den havde forelagt i forelæggelseskendelsen.

22 Giudice di pace di Genova er af den opfattelse, at det andet spørgsmål, vedrørende for det første, hvilken fortolkning der skal anlægges af begrebet »forbrug i et bestemt område«, og for det andet hvorvidt dette begreb omfatter sukker, der indgår i et forarbejdet produkt, som efterfølgende forbruges i et andet land, fortsat er ubesvaret. Retten mener heller ikke, at der er givet et svar på det tredje spørgsmål, som hænger sammen med det andet spørgsmål, for så vidt som det kan udledes ikke alene af en manglende begrundelse af forordning nr. 1361/98, men også af den omstændighed, at der ikke i denne forordning blev fastsat en afledt interventionspris for alle områder i Italien.

23 Under disse omstændigheder har Giudice di pPace di Genova, idet retten har opretholdt de to sidste spørgsmål forelagt ved forelæggelseskendelse af 28. februar 2000, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Skal forordning nr. 1785/81 fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt et område skal kvalificeres som et underskudsområde, skal afgøres på grundlag af en beregningsmetode, hvorefter sukker, der i det pågældende område er tilsat et forarbejdet produkt, betragtes som forbrugt i området, også selv om produktet indtages i et andet land, eller skal klassificeringen af et område som underskudsområde ske på grundlag af en beregningsmetode, hvorefter sukker, der i det pågældende område er tilsat et forarbejdet produkt, der indtages i et andet land, ikke betragtes som forbrugt i området?

2) Er forordning [...] nr. 1361/98 [...] gyldig, for så vidt som der heri ikke er fastsat en afledt interventionspris for alle områder i Italien, jf. artikel 3, stk. 1, artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 2, i forordning [...] nr. 1785/81, og forordningen ikke indeholder nogen begrundelse herfor?

24 Retsforhandlingerne i sagen er blevet genåbnet ved Domstolens præsidents afgørelse af 3. september 2002.

Om de præjudicielle spørgsmål

25 Giudice di pace di Genova ønsker med de to spørgsmål, den fortsat har forelagt Domstolen, og som behandles under ét, nærmere bestemt oplyst, hvorvidt forordning nr. 1361/98 er ugyldig, for så vidt som Italien på grund af en fejlagtig metode til beregning af det anslåede sukkerforbrug ikke for produktionsåret 1998/1999 er medtaget på listen over Fællesskabets underskudsområder i forordningens artikel 1. Den forelæggende ret har endvidere rejst spørgsmålet om, hvorvidt forordningen er ugyldig, fordi den ikke indeholder nogen begrundelse for den manglende fastsættelse af en afledt interventionspris for alle områder i Italien.

Om rækkevidden af dommen i sagen Italien mod Rådet

26 Det bemærkes, at i modsætning til hvad Rådet og Kommissionen har anført, gav dommen i sagen Italien mod Rådet ikke nogen besvarelse på spørgsmålet om gyldigheden af forordning nr. 1361/98 henset til den metode til beregning af det anslåede sukkerforbrug, som fællesskabslovgiver har anvendt.

27 Hvad angår spørgsmålet om fortolkning af begrebet forbrug fremgår det af præmis 71-78 i dommen i sagen Italien mod Rådet, at Domstolen alene har taget stilling til en påstået ændring af den af Kommissionen og Rådet anvendte metode til vurdering af Italiens fremtidige situation.

28 Domstolen har bl.a. fastslået i dommens præmis 73, at den anvendte metode bestod i at sammenligne den disponible produktion bestående af de forventede mængder A- og B-sukker, eventuelt forhøjet med overførsel af C-sukker, med det forventede forbrug.

29 Der blev imidlertid i dommen i sagen Italien mod Rådet hverken taget stilling til metoden til beregning af det anslåede forbrug eller spørgsmålet om gyldigheden af forordning nr. 1361/98, for så vidt som Italien ikke er medtaget som underskudsområde for produktionsåret 1998/1999, på grund af anvendelsen af en metode til beregning af forbruget, der anses for fejlagtig.

30 Derimod fremgår det af præmis 56-63 i dommen i sagen Italien mod Rådet, hvori Domstolen tog stilling til anbringendet om manglende eller utilstrækkelig begrundelse i forordning nr. 1361/98, henset til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), at begrundelsen ansås for at være i overensstemmelse med kravene i denne bestemmelse. Domstolen fastslog således i dommens præmis 63, at i den sammenhæng, som hele den pågældende ordning indgår i, og som følge af udviklingen på sukkermarkedet er begrundelsen i forordning nr. 1361/98 for så vidt angår klassificeringen for produktionsåret 1998/1999 af Italien som et område, der ikke har underskud, ganske vist meget kortfattet, men fyldestgørende i forhold til de begrundelseskrav, der fremgår af Domstolens praksis.

31 Der kan således ikke rejses tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1361/98 på grund af en påstået tilsidesættelse af kravet om begrundelse af beslutningen om ikke at fastsætte en afledt interventionspris for alle områder i Italien.

Om metoden til beregning af det anslåede forbrug

32 Indledningsvis bemærkes, at det anslåede forbrug for det kommende produktionsår indgår flere gange i de to elementer, som institutionerne skal lægge til grund ved vurderingen af, om der er tale om en situation med underskud eller ej for et bestemt område. Der foreligger således et underskud i henhold til forordning nr. 1785/81, når den samlede disponible produktion er mindre end forbruget (jf. dom af 6.7.2000, sag C-289/97, Eridania, Sml. I, s. 5409, præmis 46, og dommen i sagen Italien mod Rådet, præmis 76).

33 Begrebet »forbrug« er ikke defineret i bestemmelserne om markedsordningen for sukker. Skønt forordning nr. 779/96, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, i punkt 8 i bilag II fastsætter en metode til beregning af forbrug i alt, tilsigter bilaget ikke at fastsætte en definition af begrebet forbrug, som kan anvendes ved afgørelsen af, om et område har underskud eller ej. Formålet er snarere at opstille en fælles model for meddelelserne om oplysninger, som anvendes til forskellige foranstaltninger inden for nævnte markedsordning.

34 Det er imidlertid ubestridt, at Rådet og Kommissionen lægger definitionen af »forbrug i alt« i punkt 8 til grund ved afgørelsen af, om et område har underskud eller ej. De vurderer således det samlede forbrug ved at trække et beløb svarende til, hvad der er leveret til andre medlemsstater, udført til tredjelande og slutlagrene, fra de samlede disponible mængder. Det følger heraf, at sukker tilsat forarbejdede produkter, som er importeret fra tredjelande eller indført fra andre medlemsstater, tages i betragtning, mens sukker tilsat forarbejdede produkter, som udføres til andre lande, ikke anses for forbrugt i den pågældende medlemsstat.

35 Roberto Nicoli anser denne beregning af forbruget for behæftet med alvorlige fejl, idet metoden ikke tager sidstnævnte mængder i betragtning som forbrugt.

36 Angående rækkevidden af Domstolens kontrol med den metode, som institutionerne anvender ved bestemmelsen af det anslåede forbrug af sukker i det omhandlede produktionsår, bemærkes, at Rådet og Kommissionen skal foretage overslag på grundlag af oplysninger, fremsendt af medlemsstaterne, som hvad angår udviklingen i forbruget både vedrører det igangværende produktionsår og — hvad angår udviklingen i den disponible produktion — perspektiverne i det følgende produktionsår (jf. Eridania-dommen, præmis 47).

37 Da det er nødvendigt at vurdere en kompliceret økonomisk situation, har fællesskabsinstitutionerne et vidt skøn. Fællesskabets retsinstanser kan i forbindelse med kontrollen af, hvorvidt en sådan kompetence udøves retmæssigt, ikke sætte sine vurderinger på området i stedet for den kompetente myndigheds, men skal begrænse sig til at undersøge, om sidstnævnte er åbenbart urigtige eller behæftet med magtfordrejning, eller om den pågældende institution åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. dom af 27.11.1997, sag C-369/95, Somalfruit og Camar, Sml. I, s. 6619, præmis 50, og af 14.12.2000, sag C-99/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 11535, præmis 26).

38 Hvad angår forordning nr. 1361/98 må det i lyset af denne retspraksis undersøges, hvorvidt Kommissionen ved vurderingen af det anslåede forbrug af sukker for produktionsåret 1998/1999 og ved alene at tage mængder forbrugt på stedet, under udelukkelse af sukker tilsat forarbejdede produkter i det omhandlede område og efterfølgende eksporteret, i betragtning har anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

39 Som Kommissionen har anført i sine skriftlige indlæg, har fastsættelsen af en højere afledt interventionspris for områder med underskud til formål dels at forsyne disse områder med sukker fra områder, der ikke har underskud, idet der i en vis grad tages hensyn til bl.a. transportomkostninger, dels at undgå en nedgang i sukkerroeproduktionen, som ville indebære et større underskud i det følgende produktionsår.

40 Selv hvis den metode til beregning af forbruget, som Roberto Nicoli har gjort sig til talsmand for, er mere egnet til at nå de i foregående præmis nævnte formål, har Kommissionen ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at anvende en metode til beregning af det anslåede sukkerforbrug, hvorefter sukker tilsat forarbejdede produkter, som udføres til andre lande, ikke anses for forbrugt i den pågældende medlemsstat. Den anvendte metode tager således samtidig ved beregning af det omhandlede forbrug hensyn til det sukker, som er indeholdt i forarbejdede produkter, som er importeret eller indført fra andre lande.

Om gyldigheden af forordning nr. 1361/98

41 Det følger af ovenstående bemærkninger, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1361/98.

Sagens omkostninger

42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 1361/98 af 26. juni 1998 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger.

Underskrifter.