FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 2. april 1998 *

1. I forbindelse med en retssag mellem Antonio Pontillo og selskabet Donatab har Pretura circondariale di Caserta forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1738/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse for 1991-høsten af målpriser, interventionspriser og præmier til købere af tobak i blade, afledte interventionspriser for tobak i baller, referencekvaliteter og produktionsområder samt de maksimale garantimængder og om ændring af forordning (EØF) nr. 1331/90 [1].

Relevante retsregler

2. Rådets forordning (EØF) nr. 727/70 af 21. april 1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak [2] indførte en støtteordning baseret på målpriser og interventionspriser, som Rådet fastsatte hvert år før den 1. august for tobak i blade i Fællesskabet med henblik på høsten for det følgende kalenderår. I henhold til denne ordning kunne tobaksavlere enten sælge deres produktion til interventionsorganerne, som var forpligtet til at købe den til interventionsprisen, eller de kunne sælge den på markedet.

3. Med henblik på at tilskynde til opkøb hos avlerne til en pris, der mest muligt svarer til målprisen, bestemtes det i forordning nr. 727/70 [3], at der under visse betingelser kan ydes en præmie til personer, som køber tobak i blade direkte hos Fællesskabets tobaksavlere, og som underkaster det købte produkt en første bearbejdning og behandling. Kredsen af præmieberettigede udstrækkes til avlere, som underkaster deres egen tobak i blade en første bearbejdning og behandling [4]. Ifølge forordningens artikel 4, stk. 4, fastsætter Rådet inden den 1. november det for det følgende kalenderårs høst gældende præmiebeløb for de enkelte sorter.

4. Med henblik på at begrænse enhver stigning i tobaksproduktionen i Fællesskabet og samtidig hæmme produktionen af sorter, som havde afsætningsvanskeligheder, føjedes der endvidere ved Rådets forordning (EØF) nr. 1114/88 af 25. april 1988 [5] et stk. 5 til artikel 4 i forordning nr. 727/70.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 163, s. 13.

2 — EFT 1970 I, s. 186.

3 — Artikel 3, stk. 1

4 — Artikel 3, stk. 2.

5 — EFT L 110, s. 35.

5. Som følge af visse ændringer [6] var de relevante bestemmelser i det pågældende stk. 5 i den her omhandlede periode affattet således:

»5. Rådet fastsætter hvert år efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, for hver sort eller gruppe af sorter af tobak produceret i Fællesskabet, for hvilke der fastsættes priser og præmier, en maksimal garantimængde, blandt andet i forhold til markedsvilkårene og de socio-økonomiske og landbrugsmæssige forhold i de pågældende områder. Rådet fastsætter disse maksimale garantimængder for 1990-høsten på samme tid som for 1989-høsten. Den samlede maksimale garantimængde for Fællesskabet fastsættes for høsten i hvert af årene 1988 til 1993 til 385 000 tons tobak i blade.

...

Med forbehold af artikel 12a og 13 svarer der til hver overskridelse på 1% af den maksimale garantimængde for en sort eller en gruppe af sorter en nedsættelse på 1% af interventionspriserne og de tilsvarende præmier. Der foretages en justering af målprisen for den pågældende høst, svarende til nedsættelsen af præmien.

De i tredje afsnit omhandlede nedsættelser må ikke overstige 5% for 1988-høsten og 15% for høsten i 1989 til 1993.

Med henblik på anvendelsen af dette stykke konstaterer Kommissionen inden den 31. juli, om produktionen overstiger den maksimale garantimængde for en sort eller en gruppe af sorter.

Gennemførelsesbestemmelserne til dette stykke vedtages efter fremgangsmåden i artikel 17.«

6. Priserne og præmierne blev for 1991-høsten for sorten Burley I fastsat ved forordning nr. 1738/91.

7. Med denne forordning nedsatte Rådet dels interventionsprisen fra 2 421 ECU/kg (1990-høsten) til 2 102 ECU/kg (1991-høsten), dels forarbejdningspræmien fra 2 103 ECU/kg til 1 748 ECU/kg.

6 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1251/89 af 3.5.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 (EFT L 129, s. 16) samt Rådets forordning (EØF) nr. 1329/90 af 14.5.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 (EFT L 132, s. 25).

8. Ved forordning (EØF) nr. 2178/92 af 30. juli 1992 [7] fastsatte Kommissionen den faktiske produktion af tobak fra 1991-høsten og konstaterede en overskridelse af den maksimale garantimængde (herefter »MG«). Overskridelsen af den for tobakssorten Burley I gældende MG, som var fastsat til 46 750 tons, og for hvilken den faktiske produktion var fastslået til 55 843 tons, havde nået en procentsats på 19,45%. Som følge heraf gennemførtes en nedsættelse på 15% af interventionsprisen og præmiebeløbet. Således blev interventionsprisen for 1991-høsten fastsat til 1 787 ECU/kg og præmiebeløbet til 1 486 ECU/kg.

Tvisten i hovedsagen

9. Antonio Pontillo driver en landbrugsvirksomhed i Caserta-provinsen i Italien. Han solgte sin høst af tobakssorten Burley I for 1991-høsten til Donatab Srl, Caserta. Denne ansøgte om og fik fra Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — Settore tabacco (det statslige interventionsorgan for landbrug, også kaldet AIMA) tilkendt en forskudsbetaling — mod sikkerhedsstillelse — af den præmie, som er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 727/70.

10. Som følge af forordning nr. 2178/92 blev Donatab pålagt at tilbagebetale de beløb, som svarede til nedsættelsen af præmien. Donatab anmodede herefter Antonio Pontillo om at tilbagebetale selskabet et beløb svarende til den procentsats, som præmien var blevet nedsat med.

11. Idet Pontillo vurderede, at nedsættelsen af præmien var retsstridig som følge af, at de forordninger, som fastsatte priserne, præmierne og MG for 1991-høsten, var ugyldige, anlagde han sag mod Donatab ved Pretura circondariale di Caserta og påstod selskabet tilpligtet at anerkende, at den pågældende nedsættelse ikke måtte berøre hans handelsforbindelser med dette selskab.

12. Pretura circondariale di Caserta forelagde derefter Domstolen [8] et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1738/91. Pretura fandt, at forordningen fastsatte MG for tobakssorten Burley I med tilbagevirkende gyldighed.

13. Domstolen fastslog i dommen i denne sag, at gennemgangen af det stillede spørgsmål intet havde frembragt, der kunne anfægte gyldigheden af den pågældende forordning, idet forordning nr. 1738/91 ikke havde ændret MG for 1991-høsten for tobakssorten Burley I, eftersom denne allerede var fastsat i bilag V til Rådets forord-

7 — EFT L 217, s. 75.

8 — Dom af 5.10.1994, forenede sager C 133/93, C 300/93 og C 362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, herefter »Crispoltoni II dommen«.

ning (EØF) nr. 1331/90 af 14. maj 1990 [9], dvs. før de pågældende tobaksavlere skulle disponere med henblik på 1991-høsten.

14. I forbindelse med nærværende præjudicielle forelæggelse for Domstolen, som ligeledes vedrører gyldigheden af forordning nr. 1738/91, har den nationale ret bemærket, at de forelagte spørgsmål vedrører andre påstande og forhold end dem, der blev behandlet i sag C-300/93.

De præjudicielle spørgsmål

15. Pretura circondariale di Caserta har stillet Domstolen to nye spørgsmål, som er affattet som følger:

»1) Kan Rådets forordning nr. 1738/91 ud fra princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og den bærende tanke bag kvoteordningen anses for gyldig, for så vidt som der ved forordningen blev gennemført en uventet og uforudset nedsættelse af priser og præmier for italiensk Burley-tobak på et så fremskredent tidspunkt af høståret, at selv de mest påpasselige og kyndige producenter ikke længere havde nogen handlingsmargen?

2) Er den omstændighed, at bestemmelserne om tobakssorten Burley i forordning nr. 1738/91 hverken er forsynet med en direkte eller indirekte begrundelse, og at de er strengere end dem, der vedrører de øvrige tobakssorter, for hvilke der endog var registreret endnu højere produktionsoverskud, kritisabel som en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter?«

Første spørgsmål

16. Ved det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det første en vurdering af gyldigheden af forordning nr. 1738/91 i forhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

17. I sin anmodning om præjudiciel afgørelse tiltræder Pretura circondariale sagsøgerens argumentation, idet den anfører, at pris- og præmienedsættelsen i henhold til den pågældende forordning »for avlerne af tobakssorten Burley I medførte en forringelse af deres retsstilling, som ikke kunne forudses hverken på det tidspunkt, hvor

9 — EFT L 132, s. 28.

producenterne skulle fastlægge deres planer for 1991-høsten, dvs. i november 1990, eller på det tidspunkt, hvor tobakken skulle udplantes, dvs. i februar 1991«.

18. Eftersom forordningen var dateret den 13. juni 1991 og først blev offentliggjort den 26. juni 1991, finder Pretura, at »der derfor er tale om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet der er indført bestemmelser med tilbagevirkende gyldighed for en produktion, der allerede var planlagt på grundlag af uigenkaldelige beslutninger«.

19. Samtlige parter, som har støttet argumentationen om, at forordning nr. 1738/91 er ugyldig, har anført, at tobaksproducenterne, i forhold til det referencegrundlag, de baserede deres produktionsmæssige beslutninger på i begyndelsen af produktionsåret 1991, måtte tåle to nedsættelser: dels en nedsættelse på 13% som følge af forordning nr. 1738/91, dels en nedsættelse på 15% som følge af Kommissionens konstatering af en tilsvarende overskridelse af MG [10]. For disse parter er det således ubestrideligt, at fortjenesten har været væsentligt under, hvad de med rette kunne forvente.

20. Den forelæggende ret har på dette punkt med støtte i de skriftlige indlæg fra den italienske og græske regering tilføjet:

»Den foretagne nedsættelse kan ikke antages at være omfattet af den normale driftsmæssige risiko, som en forsigtig og velunderrettet producent normalt skal kunne forudse. Referencegrundlaget for markedet for Burley-tobak, som producenterne med rette baserede deres produktionsmæssige beslutninger på i begyndelsen af 1991-høståret, gav signaler, som netop opmuntrede til at investere i produktionen. De priser og præmier, der skulle udbetales vedrørende 1990-høsten, var højere end dem, der var fastsat for 1989-høsten, og der var endnu ikke konstateret nogen overskridelse af MG.«

21. På grundlag af disse faktiske og retlige omstændigheder må det for det første fastslås, at Rådets og Kommissionens adfærd er yderst kritisabel.

22. Det er nemlig en kendsgerning, at forordning nr. 1738/91 om fastsættelse for 1991-høsten af priser og præmier for tobakssorter eller grupper af tobakssorter, blev offentliggjort den 26. juni 1991, dvs. for sorten Burley I efter såning af tobakken i særlige udsåningsbede, der var sket i februar 1991, og efter udplantning af de unge planter på friland, som skulle ske inden april 1991. Da forordningen blev offentliggjort, var de kontrakter med forarbejdningsindustrien,

10 — Forordning nr. 2178/92.

der var en forudsætning for ydelse af præmie, allerede afsluttet og registreret [11].

23. Man kan således undre sig over, at Kommissionen, som ellers er traktaternes vogter, først fremsatte prisforslag for 1991-høsten i april 1991. Som følge deraf var det umuligt for Rådet at fastsætte målpriserne og interventionspriserne før den 1. august 1990 og præmierne før den 1. november 1990, hvilket den ellers var forpligtet til ifølge forordning nr. 727/70.

24. Der er imidlertid ingen tvivl om, at de i forordning nr. 727/70 fastsatte datoer har til formål at sikre, at producenterne med kendskab til de relevante omstændigheder kan beslutte sig for, hvilke tobakssorter de vil plante.

25. For det andet er det særdeles fristende i den foreliggende sag — som det i øvrigt gøres gældende af sagsøgeren i hovedsagen — at anvende det ræsonnement, som Domstolen fulgte i dommen i Crispoltonisagen [12], hvoraf det kan udledes, at producenterne har ret til at forvente, at eventuelle foranstaltninger, der har indvirkning på deres investeringer, bliver meddelt dem rettidigt.

26. Selv om jeg nærer stor sympati for dette argument, skal det fremhæves, at denne dom vedrørte indførelsen — i løbet af produktionsåret — af en ny foranstaltning, dvs. ordningen med MG. I den pågældende sag var der tale om en overgang fra en ordning med ubegrænset garanti til en ordning, som omfattede en garanti, som var stærkt nedadgående i et forhold svarende til de fremstillede mængder. Producenterne af den pågældende tobakssort kunne således ikke på det tidspunkt, hvor de havde foretaget udplantningerne, forudse, at Rådet ville indføre en sådan kvoteordning hen mod slutningen af produktionsåret og således ændre den ordning, der tidligere var gældende. Det var under disse omstændigheder, at Domstolen indskærpede over for Rådet, at det i rette tid skulle orientere om foranstaltninger, som ville få indvirkning på producenternes investeringer.

27. Til forskel fra sagsøgerne i Crispoltoni I-sagen måtte producenterne af tobakssorten italiensk Burley forudse, at Rådet ville udstede en forordning om fastsættelse af priser og præmier for 1991-høsten. Forordning nr. 1331/90 fandt pr. definition kun anvendelse på 1990-høsten. Således forelå der indtil udstedelsen af forordning nr. 1738/91 et juridisk tomrum.

28. Rådet skulle således ubetinget udstede en retsakt, som nødvendigvis — fordi den var vedtaget for sent — ville få tilbagevirkende gyldighed. Rådet kunne ikke have undladt at træffe afgørelse som følge af, at den uundgåeligt ville få en sådan virkning. Det var forpligtet til endelig at fastsætte de længe ventede priser.

11 — Jf. Crispoltoni II-dommen, præmis 67.

12 — Dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Sml. I, s. 3695, herefter »Crispoltoni I-dommen«.

29. Som følge deraf er der ikke i nærværende sag tale om anvendelse med tilbagevirkende gyldighed af et nyt regelsæt, eftersom Rådet ikke har foretaget nogen ændringer i forhold til det tidligere regelsæt. Der er tale om en forsinket fastsættelse af de gældende priser og præmier for en høst.

30. Den forsinkede vedtagelse af den omtvistede forordning kan efter min opfattelse ikke udgøre en ugyldighedsgrund i den forstand, at den udgør en tilsidesættelse af producenternes berettigede forventning.

31. For det første er det klart, at Rådet i forbindelse med fastsættelsen af priser og præmier råder over et skøn. Dette følger af fast praksis, som Domstolen også henviste til i Crispoltoni II-dommen [13], som vedrørte samme forordning:

»Det bemærkes dernæst, at selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation ...

Det følger heraf, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for disse virksomheder er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt ...

En eventuel indtægtsnedgang for dem kan altså ikke være en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.«

32. Det er klart, at selv om de garanterede priser var stigende i løbet af de tidligere produktionsår, som det anføres af sagsøgeren i hovedsagen, kunne de erhvervsdrivende ikke forvente, at denne udvikling ville fortsætte eller at prisniveauet ville forblive på et niveau svarende til det forudgående produktionsår.

33. Udstedelsen — om end med forsinkelse — af forordning nr. 1738/91 henhører under Rådets forpligtelse til årligt at fastsætte priser og præmier, og i forbindelse hermed råder Rådet over en skønsmargen med hensyn til at fastsætte niveauet for priser og præmier.

13 — Ovennævnte dom, præmis 57 ff.

34. Det følger af ovenstående, at tobaksproducenternes berettigede forventning ikke er tilsidesat, eftersom disse for det første nødvendigvis måtte forvente, at der ville blive udstedt en forordning om fastsættelse af priser og præmier, og for det andet ikke med føje kunne gå ud fra, at et bestemt niveau for priser og præmier ville blive opretholdt.

35. Denne løsning mildner dog ikke den omstændighed, at Kommissionens og Rådets adfærd var yderst kritisabel. Imidlertid er den eneste tænkelige sanktion — såfremt samtlige betingelser herfor er opfyldt — at anlægge et erstatningssøgsmål for producenternes tab som følge af forsinkelsen med forordningens udstedelse.

36. Under alle omstændigheder må det fastholdes, at Rådet og Kommissionen ikke — heller ikke i fremtiden — ustraffet kan se bort fra de datoer, som er fastsat i forordning nr. 727/70, og således forpligte landbrugere til at træffe deres produktionsvalg stillet over for to usikkerhedsmomenter:

— usikkerheden om, hvilke priser der anvendes som udgangspunkt

— usikkerheden om, hvilke priser der faktisk vil blive anvendt til sidst, efter at der eventuelt er konstateret en overskridelse af MG.

37. I forbindelse med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret også en vurdering af gyldigheden af forordning nr. 1738/91 i forhold til de grunde, som førte til indførelsen af kvoteordningen, dvs. i forhold til begrundelsen for forordning nr. 1114/88 [14].

38. Sagsøgeren i hovedsagen har ved hjælp af statistikker over variationerne i de årligt fastsatte priser søgt at godtgøre, at Rådet »fuldstændigt har set bort fra målsætningerne bag produktionskvoterne, således som de følger af forordning nr. 1114/88, som indførte ordningen med maksimale garantimængder«.

14 — Forordning nr. 1114/88 blev udstedt med følgende begrundelse:
»For at begrænse enhver stigning i Fællesskabets tobaksproduktion og samtidig hæmme produktionen af sorter, der har afsætningsvanskeligheder, bør det bestemmes, at overskridelsen af en maksimal garantimængde, der fastsættes for hver høst, medfører en proportional nedsættelse af priserne og præmien; interventionsprisen forhøjes med visse omkostninger for at opnå den afledte interventionspris; nedsættelseskoefficientens anvendelse på den afledte interventionspris bør ikke påvirke disse omkostninger.
Den maksimale mængde bør fastsættes bl.a. under hensyntagen til produktionsstatistikkerne og markedssituationen; for at fortsætte omstillingen til de mest efterspurgte kvaliteter samt for at tage hensyn til tobaksproduktionens særlige forhold af socio-økonomisk og regional art, bør der fastsættes en maksimal garantimængde for hver sort eller gruppe af sorter; det er hensigtsmæssigt for en begrænset periode at fastsætte et loft for den eventuelle nedsættelse af priser og præmier; forordning (EØF) nr. 727/70, senest ændret ved forordning (EØF) nr. 1974/87, bør derfor ændres.«

I den forbindelse gør sagsøgeren i hovedsagen gældende:

»Det er åbenbart og ubestrideligt ... at den af Rådet indførte ordning med produktionskvoter ikke alene er baseret på fastlæggelsen af en MG, men at niveauet for priser og præmier har væsentlig betydning for denne ordning, og at forvaltningen af kvoterne og af den pågældende foranstaltning tværtimod sker gennem dette niveau af priser og præmier. Hvis man i bund og grund ønsker at hæmme en produktion, sker det netop ved at påvirke niveauet af priser og præmier inden for MG'en.«

39. Denne argumentation er ikke overbevisende. Således følger det af anden betragtning til forordning nr. 1738/91, at »målpriserne og interventionspriserne for tobak i blade bør fastsættes efter de kriterier, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 727/70, med henblik på at fremme en produktionsudvikling i retning af en omlægning af avlen til de sorter, der er mest efterspurgte og mest konkurrencedygtige samt mindst sundhedsfarlige«.

40. Forordning nr. 1738/91 nedsætter priserne for alle tobakssorterne, hvoraf priserne for syv sorter nedsættes med ca. 13% og for ni andre med 6%.

41. Som følge deraf er påstanden om, at der »ikke er gennemført nogen tilpasning af priserne med henblik på at fremme eller hæmme produktionen af visse sorter og kvaliteter«, modsagt i selve den anfægtede retsakt.

42. Endelig bemærkes, at såfremt formålet med den argumentation, som er fremført af sagsøgeren i hovedsagen, er at godtgøre, at Rådet — ved at fastsætte priserne for 1991-høsten så sent — hverken var i stand til at begrænse produktionen eller at fremme dens udvikling i en bestemt retning for 1991-høsten, har han sikkert ret. I så fald skal der dog henvises til de ovenfor anførte betragtninger.

43. Jeg må således konkludere, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1738/91.

Andet spørgsmål

44. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der ved forordning nr. 1738/91 er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som bestemmelserne om tobakssorten Burley hverken er forsynet med en direkte eller indirekte begrundelse, men derimod er

strengere end dem, der vedrører de øvrige tobakssorter, for hvilke der endog var registreret endnu højere produktionsoverskud.

45. Den græske regering anfører, at »betragtningerne til forordning nr. 1738/91 er almengyldige«, og har anerkendt, at de har en »formel karakter svarende til de betragtninger, som almindeligvis er indeholdt i forordninger om fastsættelse af priser og præmier i tobakssektoren«. Den gør imidlertid gældende, at »betragtningerne ikke indeholder en begrundelse, der er nødvendig med henblik på at få kendskab til de årsager, som har ført til udstedelsen af de pågældende foranstaltninger, og deres tilsigtede mål.« Heraf udleder den, at »det er umuligt at kontrollere, om de trufne foranstaltninger var nødvendige og hensigtsmæssige«.

46. I den forbindelse bemærkes, at pligten til at begrunde Fællesskabets retsakter ganske vist har til formål at sikre, at de berørte kan sætte sig ind i baggrunden for den trufne foranstaltning, og den pågældende ret kan udøve sin kontrol [15]. Imidlertid afhænger denne begrundelsespligt ifølge fast praksis af arten af den pågældende retsakt [16].

47. Herom har Domstolen udtalt, at »hvad angår generelle gennemførelsesakter, især forordninger, er kravene i traktatens artikel 190 opfyldt, når de angivne begrundelser giver en forklaring på det væsentlige i institutionernes foranstaltninger, og at man ikke kan kræve en særlig begrundelse til støtte for alle de enkeltheder, som en sådan foranstaltning kan bestå af, når disse falder inden for helhedens systematik« [17].

48. I de fem bilag til forordning nr. 1738/91 er der for hver af de 34 tobakssorter fastsat følgende foranstaltninger:

— sorterne og deres referencekvalitet (henholdsvis for tobak i blade og tobak i baller)

— de anerkendte produktionszoner

— målpriser og interventionspriser

15 — Jf. f.eks. dom af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117.

16 — Jf. f.eks. dom af 30.11.1978, sag 87/78, Welding, Sml. s. 2457.

17 — Dom af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, præmis 8.

— præmier

— afledte interventionspriser for tobak i baller

— MG'erne for hver sort og sortsgruppe.

49. Uden at bagatellisere betydningen af priser og præmier er det min opfattelse, at det ville være urimeligt at kræve, at Rådet specifikt skulle begrunde hver enkelt af de mange foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af forordning nr. 1738/91. Dette ville have været praktisk umuligt.

50. Det er således med rette, at Rådet i sit skriftlige indlæg anfører, at »det er tilstrækkeligt, at Rådet for det første forklarer, hvorfor det har fastsat målpriserne og interventionspriserne, hvilket er gjort i de tre første betragtninger, og at det begrunder ordningen med MG ...«. Som det videre anføres af Kommissionen »har fællesskabslovgiveren i præamblen til forordningen klart fastlagt, hvilke materielle kriterier den har fulgt i forbindelse med fastsættelsen af priserne i sektoren for råtobak for 1991-høsten«.

51. Det er min opfattelse, at de to betragtninger [18], som vedrører fastsættelsen af priser i almindelighed, sammen med syvende betragtning, som vedrører fastsættelsen af præmier [19], udgør en tilstrækkelig og hensigtsmæssig begrundelse for arten og omfanget af den pågældende retsakt.

52. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen vedrører det andet spørgsmål, som er stillet af Pretura, ikke udelukkende tilsidesættelsen af væsentlige formforskrifter som følge af manglende begrundelse. Det rejser også spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af princippet om ligebehandling mellem de forskellige sorter. Således er den i tvivl om, hvorvidt »tobaksproducenter af sorten Burley har været udsat for forskelsbehandling, navnlig når der henses til, at denne sort er blevet sanktioneret uden begrundelse«.

53. I den forbindelse bemærkes, at Rådets beslutning om at nedsætte præmier og priser

18 — »Ved fastsættelsen af priserne for råtobak bør der tages hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik; den fælles landbrugspolitik har bl.a. til formål at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.
Målpriserne og interventionspriserne for tobak i blade bør fastsættes efter de kriterier, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 727/70, med henblik på at fremme en produktionsudvikling i retning af en omlægning af avlen til de sorter, der er mest efterspurgte og mest konkurrencedygtige samt mindst sundhedsfarlige.«

19 — »Formålet med den præmie, der ydes til køberne af tobak, som produceres i Fællesskabet, er at gøre det muligt for dem at betale producenterne af tobak i blade en pris, som ligger på samme niveau som målprisen, under hensyntagen til prisudviklingen på verdensmarkedet og til det prisniveau, som er en følge af forholdet mellem udbud og efterspørgsel på Fællesskabets marked.«

vedrørende tobakssorten Burley I i mangel af bevis for magtfordrejning er udtryk for et politisk valg, som er truffet i forbindelse med udøvelsen af et skøn, og at denne beslutning dermed ikke kan betragtes som en sanktion over for denne sort. Endvidere fører det af Rådet trufne valg, for så vidt som det sigter mod at fremme produktionen af visse sorter, pr. definition og nødvendigvis til en differentiering mellem sorterne.

54. Gennemgangen af det andet spørgsmål har således heller intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1738/91.

Forslag til afgørelse

55. På baggrund af ovenstående er der min opfattelse, at de to spørgsmål, som Pretura circondariale di Caserta har forelagt, bør besvares således:

»Gennemgangen af de to spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1738/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse for 1991-høsten af målpriser, interventionspriser og præmier til købere af tobak i blade, afledte interventionspriser for tobak i baller, referencekvaliteter og produktionsområder samt de maksimale garantimængder og om ændring af forordning (EØF) nr. 1331/90.«