DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

14. marts 2002 *

I sag C-340/98,

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I.M. Braguglia, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Carbery, I. Díez Parra og A. Tanca, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F.P. Ruggeri Laderchi, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af artikel 1 i 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), for så vidt som der ikke heri fastsættes en afledt interventionspris for hvidt sukker for alle områder i Italien, hvorved den interventionspris for hvidt sukker, der er fastsat i artikel 1, stk. 2, i 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), også kommer til at gælde for Italien, samt, om fornødent, om annullation af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1360/98, for så vidt denne bestemmelse også fastsætter interventionsprisen for hvidt sukker for Italien,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne N. Colneric (refererende dommer), C. Gulmann, J.-P. Puissochet og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. februar 2001, hvorunder Den Italienske Republik var repræsenteret af I.M. Braguglia, Rådet af F.P. Ruggeri Laderchi, som befuldmægtiget, og Kommissionen af L. Visaggio, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. september 1998 har Den Italienske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), anlagt sag med påstand om annullation af artikel 1 i 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), for så vidt som der ikke heri fastsættes en afledt interventionspris for hvidt sukker for alle områder i Italien, hvorved den interventionspris for hvidt sukker, der er fastsat i artikel 1, stk. 2, i 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), også kommer til at gælde for Italien, samt, om fornødent, om annullation af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1360/98, for så vidt denne bestemmelse også fastsætter interventionsprisen for hvidt sukker for Italien.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. marts 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådet for Den Europæiske Unions påstande.

Relevante retsregler

Forordning (EØF) nr. 1785/81

3 Inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker (herefter »markedsordningen for sukker«) er der ved afsnit I i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), som affattet ved Rådets forordning (EF) nr. 1101/95 af 24. april 1995 (EFT L 110, s. 1, herefter »forordning nr. 1785/81«), indført en prisordning og ved forordningens afsnit III en kvoteordning.

4 For så vidt angår kvoteordningen tildeles hver medlemsstat en basisproduktionsmængde, der i hver medlemsstat fordeles 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.

5 For så vidt angår prisordningen bestemmes det i artikel 3, stk. 1, 4 og 5, i forordning nr. 1785/81:

»1. Der fastsættes hvert år for hvidt sukker

a) en interventionspris for de områder, som ikke har underskud

b) en afledt interventionspris for hvert af de områder, som har underskud

[...]

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.

[...]

5. Rådet fastsætter med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen [...] de afledte interventionspriser samtidig med interventionsprisen for hvidt sukker.

[...]«

6 For at yde rimelige garantier til sukkerroeproducenterne fastsættes der årligt — samtidig med fastsættelsen af sukkerprisen — en minimumspris for sukkerroer i forhold til den basispris, som er fastsat i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 1785/81. Om minimumspriserne for sukkerroer bestemmes det i samme forordnings artikel 5, stk. 1, 3 og 4:

»1. Der fastsættes hvert år samtidigt med interventionsprisen på hvidt sukker en minimumspris for A-sukkerroer og en minimumspris for B-sukkerroer.

[...]

3. For 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.

4. I denne forordning forstås ved A-sukkerroer og ved B-sukkerroer alle sukkerroer, der forarbejdes til henholdsvis A-sukker og B-sukker [...]«

7 Det bestemmes i artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1785/81:

»1. [...] sukkerfabrikanterne [er] forpligtet til ved køb af sukkerroer [...]

[...]

mindst at betale en minimumspris [...]

2. Den i stk. 1 nævnte minimumspris svarer

a) for så vidt angår de områder, som ikke har underskud

— for sukkerroer, der forarbejdes til A-sukker, til minimumsprisen for A-sukkerroer

— for sukkerroer, der forarbejdes til B-sukker, til minimumsprisen for B-sukkerroer

b) for så vidt angår de områder, som har underskud

— for sukkerroer, der forarbejdes til A-sukker, til minimumsprisen for A-sukkerroer forhøjet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3

— for sukkerroer, som forarbejdes til B-sukker, til minimumsprisen for B-sukkerroer forhøjet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3.«

8 Dermed finder de afledte interventionspriser i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), og artikel 5 i forordning nr. 1785/81 og de minimumspriser for sukkerroer, som er forhøjet i overensstemmelse med forordningens artikel 5, stk. 3, anvendelse på de områder, der betragtes som underskudsområder i henhold til markedsordningen for sukker.

9 Denne ordning benævnes i almindelighed »regionalisering« og sikrer, at der for underskudsområderne kan fastsættes højere priser end for de områder, der ikke har underskud.

Grundforordningerne, der ligger forud for forordning nr. 1785/81

10 Allerede Rådets forordning nr. 1009/67/EØF af 18. december 1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 1967, s. 281) bestemte, at der skulle fastsættes afledte interventionspriser for hvidt sukker.

11 Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1), der afløste denne første forordning opretholdt i det væsentlige den samme ordning. Med hensyn til fastsættelsen af afledte interventionspriser var det i forordningens artikel 3, stk. 1 og 2, fastsat:

»1. For det område inden for Fællesskabet, der har det største overskud, fastsættes årligt en interventionspris for hvidt sukker.

2. For andre områder fastsættes afledte interventionspriser under hensyn til de regionale prisforskelle for sukker, som efter de naturlige betingelser for markedsprisdannelsen kan forventes ved normal høst og fri omsætning af sukker.«

12 Sidstnævnte forordning blev erstattet af forordning nr. 1785/81.

Forordningerne vedrørende produktionsåret 1998/1999

13 Det præciseres for så vidt angår fastsættelsen af afledte interventionspriser i anden og tredje betragtning til forordning nr. 1361/98, der er udstedt med hjemmel i forordning nr. 1785/81:

»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.«

14 I overensstemmelse med forordningens tredje betragtning er der i artikel 1 i forordning nr. 1361/98 fastsat en afledt interventionspris for hvidt sukker for alle områder i Det Forenede Kongerige, Irland, Portugal, Finland og Spanien.

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

Søgsmålet

16 Det er i denne sammenhæng, at Den Italienske Republik har anlagt nærværende sag med påstand om annullation af artikel 1 i forordning nr. 1361/98, for så vidt som der ikke heri fastsættes en afledt interventionspris for hvidt sukker for alle områder i Italien for produktionsåret 1998/1999, samt, om fornødent, om annullation af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1360/98, for så vidt denne bestemmelse også fastsætter interventionsprisen for hvidt sukker for Italien.

17 Den italienske regering har gjort tre anbringender gældende til støtte for sin påstand.

18 For det første er der ifølge den italienske regering tale om en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, og dermed tillige en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet priserne for produktionsåret 1998/1999 først blev fastsat den 26. juni 1998, og dermed for sent.

19 For det andet hævder den italienske regering, at EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) er tilsidesat. Forordning nr. 1361/98 indeholder hverken en fyldestgørende begrundelse for så vidt angår den manglende fastsættelse af en afledt interventionspris for hvidt sukker for Italien eller nogen angivelse af, hvorfor metoden til vurdering af forholdene er blevet ændret.

20 For det tredje har den italienske regering gjort gældende, at princippet om ligebehandling er tilsidesat, da det ikke er ud fra de samme kriterier, at Italien er blevet anset for en medlemsstat med overskud, mens andre medlemsstater er blevet anset for medlemsstater med underskud.

Anbringendet om, at forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98 er udstedt for sent

Tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81

Parternes argumenter

21 Rådet har ifølge den italienske regering tilsidesat artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, eftersom interventionsprisen for hvidt sukker og de

afledte interventionspriser for hvidt sukker for produktionsåret 1998/1999 er blevet fastsat ved forordning nr. 1360/98 henholdsvis nr. 1361/98, der blev udstedt den 26. juni 1998 og trådte i kraft den 1. juli 1998, dvs. ikke inden august 1997.

22 Med hensyn til Rådets bemærkning om, at det har et vidt skøn på landbrugsområdet, herunder med hensyn til overholdelsen af frister, der ikke er bindende som f.eks. den, der er omhandlet i nærværende sag, har den italienske regering bestridt, at Rådet har et sådant vidt skøn med hensyn til fastsættelsen af interventionspriserne. Under henvisning til dom af 11. august 1995 (sag C-1/94, Cavarzere Produzioni Industriali m.fl., Sml. I, s. 2363, præmis 21) har den italienske regering gjort gældende, at ordlyden af og ånden bag artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 1785/81 taler til fordel for, at den deri omhandlede frist er af bindende karakter.

23 Rådet har heroverfor gjort opmærksom på de forskelle, der efter dets opfattelse er mellem den ordning, der var omtvistet i dommen i sagen Cavarzere Produzioni Industriali m.fl., og den ordning, der omtvistes i nærværende sag. Det har videre anført, at det efter indførelsen af den fælles markedsordning for sukker aldrig har vedtaget forordningerne vedrørende et produktionsår (herefter »forordningerne vedrørende produktionsår«) før den dato, der er angivet i forordning nr. 1785/81.

24 Kommissionen har gjort gældende, at det klagepunkt, den italienske regering har fremført, er det samme som det, den fremførte i den sag, som var baggrunden for dommen af 6. juli 2000 (sag C-289/97, Eridania, Sml. I, s. 5409, herefter »dommen af 6. juli 2000«). Kommissionen mener ikke, at den i denne sag omhandlede frist er af bindende karakter, idet en manglende overholdelse af fristen navnlig ikke indebærer nogen sanktion. Ifølge Kommissionen fører hele den ordning, der er gældende i nærværende sag, i modsætning til i sagen Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. navnlig til, at det må udelukkes, at Rådet, når det ikke overholder den pågældende frist, mister beføjelsen til at fastsætte priserne for et bestemt produktionsår.

Domstolens bemærkninger

25 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dommen af 6. juli 2000, præmis 34, fastslog, at datoen den 1. august, som er angivet i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, ikke har bindende karakter, og at den manglende overholdelse af denne dato således ikke kunne føre til, at Rådets forordning nr. 1580/96 af 30. juli 1996 om fastsættelse for produktionsåret 1996/1997 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A -sukkerroer og B-sukkerroer samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger (EFT L 206, s. 9) var ugyldig, for så vidt som denne havde fastsat interventionspriserne efter den 1. august.

26 Domstolen nåede frem til denne konklusion efter bl.a. at have undersøgt de målsætninger, der forfølges med den prisordning, der er indført ved artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81. Navnlig bemærkede Domstolen i dommen af 6. juli 2000, præmis 30, at for at mekanismen med interventionspriser kan fungere tilfredsstillende under hensyn til disse målsætninger, er det nødvendigt, at datoen for fastsættelse af disse priser ligger så tæt som muligt op ad begyndelsesdatoen for det pågældende produktionsår. Således fastsættes disse priser under hensyn til forholdet mellem den disponible produktionsmængde for det kommende produktionsår og den disponible produktionsmængde for det forventede forbrug i løbet af samme produktionsår. Jo tættere prisfastsættelsen ligger på datoen den 1. juli, jo mere troværdige er således de data, der ligger til grund for vurderingen af mængderne.

27 Dette gælder ligeledes for forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98, for så vidt de er udstedt efter udløbet af fristen i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81.

28 Den italienske regering har således i den foreliggende sag ikke fremført argumenter, Domstolen ikke allerede forkastede i dommen af 6. juli 2000.

29 Der kan derfor ikke rejses tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98 under henvisning til, at de er udstedt i strid med artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81.

30 Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81 må derfor forkastes.

Klagepunktet om tilsidesættelse af beskyttelsen af den berettigede forventning

Parternes argumenter

31 Den italienske regering har anført, at produktionen af sukkerroer i Italien i sukkerproduktionsåret 1. juli 1998 til 30. juni 1999 fra juni 1998 blev leveret til sukkervirksomhederne på grundlag af hvad, der blev tilsået i efteråret 1997 og foråret 1998.

32 Den italienske regering har fremhævet, at der siden indførelsen af den fælles markedsordning for sukker, hvilket vil sige ca. 30 sukkerproduktionsår, altid

uden afbrydelse er blevet fastsat en afledt interventionspris for hvidt sukker for Italien med henblik på at sikre sukkerroeproducenternes indtægter. Det er derfor første gang, at der ikke er blevet fastsat en afledt interventionspris for Italien, og dette er sket uden varsel. De italienske sukkerroeproducenter, der har støttet sig på en mere end 30-årig praksis, har foretaget deres investeringer med henblik på at få en indtægt, der er 6,5% højere end den, de modtager, når der ikke fastsættes en afledt interventionspris.

33 Ifølge den italienske regering er der ikke sket nogen ændring i situationen for sukkerproducenterne i Italien, der har kunnet give anledning til pludselig at afvise at fastsætte en afledt interventionspris for alle områder i Italien for produktionsåret 1998/1999. En sådan fastsættelse ville efter den italienske regerings opfattelse være den nødvendige korrektion, der ville gøre det muligt for producenterne at opretholde de nødvendige garantier for at bevare deres arbejdspladser og levestandard, således som det er fastsat i tredje betragtning til forordning nr. 1785/81.

34 Rådet har fastholdt, at dommen af 17. september 1998 (sag C-372/96, Pontillo, Sml. I, s. 5091) er relevant i denne sag, og har afvist, som det er gjort gældende af den italienske regering, at situationen er endnu mere alvorlig end den, der var baggrunden for dommen af 11. juli 1991 (sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 17 ff.).

35 Også Kommissionen har gjort gældende, at Domstolens svar i Pontillo-dommen ligeledes gælder for den foreliggende sag. Den har bl.a. anført, at den omstændighed, at alle områder i Italien i en meget lang periode har nydt godt af en afledt interventionspris, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at der er skabt en berettiget forventning, da disse priser for hvert produktionsår skal fastsættes på ny på grundlag af prognoserne for det pågældende produktionsår.

36 Kommissionen har videre anført, at det ikke med føje kan hævdes, at situationen for sukkerproducenterne i Italien i produktionsåret 1998/1999 er forblevet uændret i forhold til de foregående produktionsår. Selv om de oplysninger, der i de forudgående produktionsår, var til rådighed, på det tidspunkt, hvor der skulle træffes afgørelse med hensyn til priserne, tydede på et underskud, gav de oplysninger, der var til rådighed vedrørende produktionsåret 1998/99 ifølge Kommissionen omvendt anledning til at formode, at Italien i modsætning til tidligere produktionsår, ikke længere ville være blandt medlemsstaterne med underskud. Det er således Kommissionens opfattelse, at der er tale om en objektiv ændring af de faktiske omstændigheder.

37 Kommissionen har afvist den italienske regerings bemærkninger, hvorefter fællesskabsinstitutionerne burde have udarbejdet deres prognoser for produktionsåret 1998/1999 under anvendelse af en anden beregningsmetode end den, de faktisk anvendte. Kommissionen har udtalt, at den ikke kan se, hvorledes sådanne bemærkninger kan have betydning for virkningerne af den manglende overholdelse af fristen i artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 1785/81.

Domstolens bemærkninger

38 Den italienske regerings argument, hvorefter fastsættelsen af priserne inden den 1. august har til formål at gøre det muligt for sukkerfabrikanterne og sukkerroedyrkerne at planlægge driften af deres virksomhed med fuldt kendskab til alle relevante forhold, kan ikke tiltrædes.

39 Formålet med prisfastsættelsesmekanismen er nemlig at opstille regler, som sikrer, at de erhvervsdrivende inden for sukkersektoren kan planlægge deres aktiviteter, inden sukkerfabrikanterne og roedyrkerne har indgået aftaler, og

inden roedyrkerne har tilsået jorden. De pågældende priser har således ikke til formål at dirigere de erhvervsdrivendes økonomiske adfærd på sukkermarkedet, men udgør derimod en bestræbelse på — i deres interesse — at forudse den mulige udvikling af produktionen og af forbruget med henblik på at stabilisere Fællesskabets marked (jf. dommen af 6. juli 2000, præmis 31 og 32).

40 Til forskel fra den frist, som var genstand for den sag, som var baggrunden for dommen i sagen Cavarzere Produzioni Industriali m.fl., og som ifølge dommens præmis 21 skulle sikre, at de erhvervsdrivende i sukkersektoren opnåede sikkerhed for, at de havde en frist på fire måneder til at planlægge deres aktiviteter, er overskridelsen af datoen den 1. august, som er fastsat i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, således ikke af en sådan art, at den kan føre til, at forordning nr. 1361/98 er ugyldig, for så vidt som interventionspriserne ved denne forordning er blevet fastsat efter nævnte dato (jf. i denne retning dommen af 6. juli 2000, præmis 33).

41 Desuden kan den omstændighed, at der for første gang i 30 år ikke er fastsat afledte interventionspriser for Italien, ikke anses for at være en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

42 Det skal i denne forbindelse præciseres, 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 (jf. dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 57, og Pontillo-dommen, præmis 22).

43 Den omstændighed, at interventionspriserne, minimumspriserne og de forhøjede priser fastsættes årligt, viser, at Rådet og Kommissionen for hvert produktionsår på ny skal vurdere en kompliceret økonomisk situation.

44 Som det fremgår af dommen af 6. juli 2000, præmis 47, har Rådet og Kommissionen til opgave at undersøge forholdet mellem omfanget af en produktion, som endnu ikke er høstet, og et forbrug, som endnu ikke er påbegyndt, og de skal derfor 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 for det følgende produktionsår.

45 Da Rådet og Kommissionen i henhold til forordning nr. 1785/81 er forpligtet til hvert år at fastsætte interventionspriserne, minimumspriserne og de forhøjede priser, navnlig under hensyntagen til udviklingen i produktionen og i forbruget, kan de erhvervsdrivende ikke have en berettiget forventning om, at de priser, der er fastsat for tidligere produktionsår, vil blive opretholdt.

46 Det bemærkes desuden, at den omstændighed, at der ikke er fastsat en afledt interventionspris for Italien, ikke kan have været en helt uventet begivenhed, der har overrasket de erhvervsdrivende i sukkersektoren.

47 Som generaladvokaten har anført i punkt 21-22 i forslaget til afgørelse, var de erhvervsdrivende allerede inden offentliggørelsen den 23. marts 1998 af

Kommissionens prisforslag (EFT 1998 C 87, s. 5 og 7) bekendt med, at Italiens klassificering som en medlemsstat med underskud i henhold til den fælles markedsordning for sukker efter de seneste produktionsår var truet.

48 Selv bortset fra, at repræsentanter for sukkerproducenterne og sukkeroedyrkerne sidder i Det Rådgivende Udvalg for Sukker, der med hjemmel i artikel 40 i forordning nr. 1785/81 er oprettet ved Kommissionens beslutning 87/75/EØF af 7. januar 1987 (EFT L 45, s. 16), viser de forskellige sager, som produktionsvirksomheder har anlagt ved nationale domstole og ved Retten, og hvor de bl.a. har anfægtet klassificeringen af Italien som underskudsområde i produktionsårene 1995/1996, 1996/1997 og 1997/1998, at der i det mindste i de sidste tre år ikke havde været enighed om, at der var et underskud i Italien, og at en ændring måtte forventes.

49 Dermed var den manglende fastsættelse af en afledt interventionspris et forhold, som sukkerproducenter og sukkerroedyrkerne skulle regne med.

50 Følgelig kan klagepunktet om, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, ikke tiltrædes.

51 Da ingen af den italienske regerings klagepunkter kan tiltrædes, må den italienske regerings første anbringende, hvorefter forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98 er blevet udstedt for sent, herefter forkastes.

Anbringendet om, at der er tale om en manglende eller en utilstrækkelig begrundelse i henhold til traktatens artikel 190

Klagepunktet, hvorefter klassificeringen af Italien som en medlemsstat, der ikke har underskud, ikke er begrundet

Parternes argumenter

52 Den italienske regering har anført, at forordning nr. 1361/98, hvori der fastsættes afledte interventionspriser for de områder, hvor det må forventes, at produktionen ikke dækker efterspørgslen, blot udelader Italien fra listen over de pågældende medlemsstater.

53 Selv om tredje betragtning til forordningen kan fortolkes således, at Rådet har skønnet, at der for produktionsåret 1998/1999 ikke kunne forventes et underskud i produktionsområderne i Italien, er dette ikke en fyldestgørende begrundelse for en så indgribende foranstaltning over for denne medlemsstat. Ifølge den italienske regering er det nemlig hverken for sukkerproducenterne og sukkeroedyrkerne eller de italienske myndigheder muligt at vide, hvilke oplysninger og kriterier der er lagt til grund for forventningen om, at efterspørgslen kunne dækkes i Italien. Den italienske regering og de italienske erhvervsdrivende i sukkersektoren, som har lidt tab, har derfor ikke kunnet udøve deres ret til at varetage deres interesser.

54 Den italienske regering mener, at den manglende begrundelse er alvorlig, ikke mindst fordi der for Italien siden indførelsen af markedsordningen for sukker indtil produktionsåret 1997/1998 altid er blevet fastsat en afledt interventionspris på det højst mulige niveau. Efter regeringens opfattelse er det umuligt at gå fra at fastsætte den afledte interventionspris til det højeste niveau til ikke at fastsætte en sådan pris uden at give den mindste antydning af en begrundelse for en så indgribende foranstaltning.

55 Som svar på Rådets argumentation har den italienske regering erklæret, at den er bekendt med Domstolens praksis vedrørende grænserne for begrundelsespligten, når en fællesskabsinstitution skal gribe ind i en kompliceret økonomisk situation, som f.eks. på landbrugsområdet. Den italienske regering mener dog, at det i det foreliggende tilfælde i det mindste burde være angivet, hvilket kriterium Rådet har lagt til grund for at nå til den juridiske følgeslutning, at Italien er en medlemsstat, der ikke har underskud.

Domstolens bemærkninger

56 Som den italienske regering har gjort opmærksom på, fremgår det faktisk af tredje betragtning til forordning nr. 1361/98, at Rådet fandt, at Italien for produktionsåret 1998/1999 ikke længere kunne klassificeres blandt medlemsstaterne med underskud.

57 Selv om en sådan begrundelse forekommer kritisabel som følge af, at den er meget kortfattet, kan den imidlertid ikke anses for at være i strid med begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, således som denne bestemmelse er fortolket i retspraksis.

58 Det fremgår af dommen af 6. juli 2000, præmis 38, at begrundelsen skal tilpasses den pågældende retsakts karakter, og at de betragtninger, der er lagt til grund af den institution, som har udstedt retsakten, klart og utvetydigt skal fremgå af begrundelsen, således at den berørte kan sætte sig ind i baggrunden for den trufne foranstaltning og Domstolen kan udøve sin kontrol.

59 Domstolen har med hensyn til omfanget af den forpligtelse, der er fastsat i traktatens artikel 190, præciseret, at det ikke kan kræves, at begrundelsen for forordningerne specificerer de ofte meget talrige og komplicerede faktiske og retlige detaljer, som omfattes af forordningerne, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår (jf. bl.a. dommen af 6. juli 2000, præmis 40). Domstolen har ligeledes udtalt, at spørgsmålet om, hvorvidt en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktaten, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dommen af 6. juli 2000, præmis 41).

60 Det fremgår såvel af hele den ordning, hvori forordning nr. 1361/98 indgår, som af den økonomiske sammenhæng, forordningen er vedtaget i, herunder navnlig udviklingen på sukkermarkedet i de seneste produktionsår, at hverken den italienske regering eller de erhvervsdrivende i sukkersektoren kunne være uvidende om grundene til, at Italien kunne kvalificeres som et område, der ikke havde underskud.

61 Den italienske regering har som medlem af Forvaltningskomitéen for Sukker og som følge af den forpligtelse, den er pålagt i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 779/96 af 29. april 1996 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 1785/81 for så vidt angår meddelelser inden for sukkersektoren (EFT L 106, s. 9), til regelmæssigt at meddele talmæssige oplysninger om såvel den løbende produktion som det faktiske forbrug, været nært knyttet til vurderingen af forholdet mellem omfanget af en produktion, som

endnu ikke er høstet, og et forbrug, som endnu ikke er påbegyndt. Det fremgår i øvrigt af den detaljerede beskrivelse af denne undersøgelse, som Rådet har foretaget som led i den sag, der var baggrunden for dommen af 6. juli 2000, at de erhvervsdrivende på sukkermarkedet, dvs. sukkerproducenterne og sukkerroedyrkerne, gennem deres repræsentanter har deltaget i denne undersøgelse. De var derfor ligeledes bekendt med de vurderinger, der lå til grund for fastsættelsen af interventionspriserne og minimumspriserne for produktionsåret 1998/1999.

62 Det bemærkes desuden, at hverken den italienske regering eller sukkerroedyrkerne kunne være uvidende om udviklingen på sukkermarkedet siden 1990'erne. Som det fremgår af dommen af 6. juli 2000, præmis 67, har denne udvikling bl.a. været præget af et langsomt, men støt fald i forbruget.

63 Det fremgår af ovenstående bemærkninger, 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 er opstillet i Domstolens praksis.

Klagepunktet om manglende begrundelse for en ændring af metoden til beregning af overslag

Parternes argumenter

64 Den italienske regering er af den opfattelse, at afvisningen af at anvende regionaliseringen på Italien kun kan bero på, at metoden til beregning af overslag

er blevet ændret. Denne ændring skulle i overensstemmelse med traktatens artikel 190 have været begrundet i forordning nr. 1361/98. En sådan begrundelse foreligger imidlertid ikke.

65 Ifølge den italienske regering afslørede Rådet først i svarskriftet, hvilket kriterium det havde anvendt for at vurdere den fremtidige udvikling på det italienske marked og lave et overslag, hvorefter Italien ikke ville være et underskudsområde.

66 Dette kriterium, hvorefter områder, hvor overslaget over forbruget er højere end A- og B-produktionskvoterne (herefter »fællesskabsmetoden«), skal anses for at være underskudsområder, er ikke fastsat i fællesskabsbestemmelserne. Ifølge den italienske regering bør vurderingen af situationen baseres på den indførte mængde sukker brutto minus udførslerne, en metode, som regeringen kalder »den italienske metode«. Regeringen har som begrundelse indgående behandlet den ordning, der var gældende for sukker, inden forordning nr. 1785/81 blev udstedt, og udledt, at med hensyn til den gældende ordning efter forordning nr. 1785/81 indeholder forordningen ikke oplysning om, at der er anvendt et andet kriterium.

67 Ifølge den italienske regering skal de oplysninger, medlemsstaterne har meddelt i overensstemmelse med forordning nr. 779/96, anvendes til at forbedre styringen af sukkermarkedet i Den Europæiske Union, men har aldrig været bestemt til at skulle anvendes ved afgørelsen af, om en medlemsstat befinder sig i en underskudssituation eller ej.

68 Den italienske regering har analyseret de seneste sukkerproduktionsår både efter den italienske metode og efter fællesskabsmetoden. En anvendelse af den italienske metode fører faktisk til, at der foreligger en underskudssituation, således som det er anerkendt i de forskellige forordninger vedrørende produktionsår, hvorimod fællesskabsmetoden, til forskel fra de forordninger vedrørende produktionsår, der rent faktisk er udstedt, i det mindste for visse produktionsår fører til en overskudssituation.

69 Den italienske regering konkluderer på dette grundlag, at Rådet har foretaget en ulovlig og vilkårlig anvendelse af kriteriet om forholdet mellem forbruget og produktionen for produktionsåret 1998/1999, og at det af regeringen foreslåede kriterium ville have ført til, at Rådet måtte fastslå, at der var tale om en underskudssituation, og dermed for dette produktionsår også fastsætte en afledt interventionspris for Italien.

70 Kommissionen og Rådet har understreget, at forordningerne vedrørende produktionsår udarbejdes på grundlag af overslag, der vedrører realistiske, og i et vist omfang usikre fremtidige forhold. Selv om der i ordningen på området for sukker ikke er fastsat noget kriterium, har Kommissionen og Rådet for produktionsåret 1998/1999 anvendt den samme metode til beregning af overslaget som for de foregående produktionsår. Dette er den italienske regering bekendt, eftersom den var nært knyttet til udarbejdelsen af overslagene.

Domstolens bemærkninger

71 Indledningsvis bemærkes, at såfremt metoden til brug for vurderingen af den fremtidige produktion og det fremtidige forbrug var blevet ændret, ville forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98 ikke have indeholdt en fyldestgørende, klar og entydig begrundelse, således at de italienske myndigheder kunne sætte sig ind i baggrunden for, at Italien blev klassificeret som en medlemsstat med overskud, og Fællesskabets retsinstanser kunne udøve deres kontrol.

72 Den italienske regering findes imidlertid ikke at have ført tilstrækkeligt bevis for, at der foreligger en sådan ændring af beregningsmetoden.

73 Det er ubestridt, at den metode, som Kommissionen og Rådet anvendte for produktionsåret 1998/1999 for at vurdere den fremtidige situation i Italien, bestod i at sammenligne den disponible produktion bestående af de forventede mængder af A- og B-sukker, eventuelt forhøjet med overførsel af C-sukker, med det forventede forbrug. For at godtgøre, at der var sket en ændring af beregningsmetoden for produktionsåret 1998/1999, burde den italienske regering således have bevist, at Kommissionen og Rådet havde anvendt en anden metode for de foregående produktionsår.

74 Beviset for denne anden metode fremgår ifølge den italienske regering dels af den gældende ordning før udstedelsen af forordning nr. 1785/81, dels af de forordninger vedrørende produktionsår, der er udstedt før forordning nr. 1785/81. Denne metode er ifølge regeringen baseret på kriteriet om den indførte mængde sukker brutto minus udførslerne.

75 Hertil bemærkes, at fastsættelsen af en afledt interventionspris før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1785/81 ikke var omfattet af de samme regler som dem, der fandt anvendelse efterfølgende, navnlig for produktionsåret 1998/1999.

76 Det fremgår endvidere for så vidt angår de to produktionsår, der gik forud for produktionsåret 1998/1999, og klart af dommen af 6. juli 2000 med hensyn til produktionsåret 1996/1997, og af dom af 12. marts 2002 (sag C-160/98, Eridania, Sml. I, s. 2533) med hensyn til produktionsåret 1997/1998, at Kommissionen og Rådet anvendte den samme vurderingsmetode som den, de har anvendt for det i den foreliggende sag omhandlede produktionsår, hvilket vil sige, at de har sammenholdt den forventede produktion og det forventede forbrug for det kommende produktionsår. Ifølge dommen af 6. juli 2000, præmis 46, og generaladvokat Mischos forslag til afgørelse i sag C-160/98, punkt 14, foreligger der et underskud i henhold til forordning nr. 1785/81, når den samlede disponible produktion er mindre end forbruget. Det er på dette grundlag, at Kommissionen og Rådet har vurderet den forventede situation i Italien for hvert af produktionsårene 1996/1997 og 1997/1998, og Domstolen og generaladvokat Mischo har taget stilling til lovligheden af disse vurderinger.

77 På daværende tidspunkt fremsatte den italienske regering i øvrigt ikke nogen indsigelser og tog ikke engang forbehold over for den anvendte metode, som den var bekendt med som følge af dens nære samarbejde med Kommissionen inden for rammerne af markedsordningen for sukker.

78 Anbringendet om manglende begrundelse for en påstået ændring af vurderingsmetoden kan derfor ikke tiltrædes.

Anbringendet om tilsidesættelse af lighedsprincippet

Parternes argumenter

79 Den italienske regering har gjort gældende, at lighedsprincippet er tilsidesat i forhold til Italien, idet der er blevet anvendt forskellige og modstridende kriterier, som den som følge af den manglende begrundelse i øvrigt ikke kun kan gætte sig til, med henblik på at fastslå, at Det Forenede Kongerige, Irland Portugal, Finland og Spanien er områder med underskud og Italien er et område, som ikke har underskud.

80 For at godtgøre, at situationen i Italien var den samme som i de andre medlemsstater, der var klassificeret som områder med underskud, har den italienske regering taget Irland som eksempel. Ifølge den italienske regering fremgår det af en tabel C med overskriften: »Sukkersektoren, sammenligning af den fysiske/juridiske produktion med forbruget«, og som er vedlagt som bilag til replikken, at selv om forholdet mellem produktion og forbrug for produktions-

årene 1992/1993 til 1997/1998 for Irlands vedkommende var positivt, og medlemsstaten dermed var et område med overskud, har denne stat ikke desto mindre altid været klassificeret som en medlemsstat med underskud og fået fastsat en afledt interventionspris for hvidt sukker.

81 Den italienske regering har derfor anført, at på trods af, at der ikke kunne forventes et underskud for Irlands vedkommende for produktionsåret 1998/1999, blev der for Irland til forskel fra Italien, fastsat en afledt interventionspris.

82 Med hensyn til den af den italienske regering fremlagte tabel C har Rådet fremhævet en unøjagtighed med hensyn til kilden til oplysningerne og med hensyn til, hvilket tidspunkt tallene vedrører. Rådet rejser bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt disse oplysninger er endelige og indsamlet efter produktionsårets udløb, eller om de er foreløbige.

83 For så vidt angår vurderingen af hver medlemsstats situation med henblik på afgørelsen af, om den er et underskuds- eller overskudsområde, har Rådet navnlig henvist til den forskel, der er mellem konstateringer og prognoser. I den foreliggende sag har det kun foretaget prognoser. Således kan det forhold, at et produktionsområde efter et produktionsår i sidste instans viser sig at være et område med overskud, mens det var blevet vurderet til at blive et område med underskud, ifølge Rådet ikke medføre, at forordningerne vedrørende de pågældende produktionsår, hvori priserne er fastsat, bliver ugyldige, idet de er fuldt ud begrundet i omstændighederne på det tidspunkt, Rådet skulle udarbejde prognosen.

84 I øvrigt er Rådet af den opfattelse, at selv om den italienske regering søger at godtgøre, at Rådet har fortolket oplysningerne vedrørende Irland forkert, er det under alle omstændigheder uden betydning for vurderingen af oplysningerne vedrørende Italien.

85 Kommissionen er enig i Rådets argumentation. Den er af den opfattelse, at den italienske regering ikke er fremkommet med nogen oplysninger til støtte for sine påstande, idet den ikke har godtgjort, at Italien var i en underskudssituation i produktionsåret 1998/1999 og dermed var udsat for en forskelsbehandling i forhold til andre områder med underskud.

86 Hvad angår den påståede forskellige behandling af Italien i forhold til Irland har Kommissionen understreget, at Italiens argument højst kan rejse tvivl om fastsættelsen af priserne for Irland, men klart ikke fastsættelsen for Italien, der er sket forskriftsmæssigt. Kommissionen har desuden understreget, at fastsættelsen af de afledte interventionspriser for Irland er fuldt ud begrundet, når henses til strukturen på sukkerroemarkedet i Irland og Det Forenede Kongerige og til den geografiske beliggenhed af disse to medlemsstater, som siden deres tiltrædelse er blevet anset for et enkelt produktionsområde.

Domstolens bemærkninger

87 Selv om der måtte være tale om en ulige behandling, som det er hævdet af den italienske regering, ville der ikke kunne gives medhold.

88 Som det fremgår af denne doms præmis 76, foreligger der et underskud i henhold til forordning nr. 1785/81, når den samlede disponible produktion er mindre end forbruget.

89 Det er under anvendelse af dette kriterium, der er det relevante kriterium, at Rådet har vurderet Italiens situation i produktionsåret 1998/1999 og har konkluderet, at Italien ikke ville være et område med underskud.

90 Selv om den påståede anvendelse af andre kriterier på de medlemsstater, der er klassificeret som områder med underskud for det samme produktionsår, måtte være godtgjort, kan dette ikke rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98 i forhold til Italien. Denne medlemsstat kan ikke kræve, at der anvendes en anden metode end den, der er relevant.

91 Hvad nærmere angår Irlands situation bemærkes, at selv om det antages, at fastsættelsen af en afledt interventionspris for denne medlemsstat var resultatet af en urigtig vurdering, ville en sådan urigtig vurdering ikke have betydning for forordning nr. 1360/98 og nr. 1361/98, for så vidt de vedrører Irland. Dette argument kan derfor heller ikke medføre, at de nævnte forordninger er ugyldige, for så vidt de vedrører Italien.

92 Anbringendet om tilsidesættelse af lighedsprincippet skal derfor ligeledes forkastes.

93 Rådet skal derfor frifindes.

Sagens omkostninger

94 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kommissionen, som har interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.**

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. marts 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling