DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 14 mars 2002 *

I mål C-340/98,

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Carbery, I. Díez Parra och A. Tanca, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av F.P. Ruggeri Laderchi, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1361/98 av den 26 juni 1998 om fastställande för regleringsåret 1998/1999 av härledda interventionspriser för vitsocker, interventionspriset för råsocker, minimipriser för A- och B-betor samt kompensationsbelopp för lagringskostnader (EGT L 185, s. 3), till den del det däri inte fastställs ett härlett interventionspris för vitsocker för alla områden i Italien, vilket för Italien innebär att det interventionspris för vitsocker skall tillämpas som fastställs i artikel 1.2 i rådets förordning (EG) nr 1360/98 av den 26 juni 1998 om fastställande av vissa sockerpriser och av standardkvaliteten för betor för regleringsåret 1998/1999 (EGT L 185, s. 1), och, i förekommande fall, ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 1360/98, till den del interventionspriset för vitsocker däri även fastställs för Italien,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Macken samt domarna N. Colneric (referent), C. Gulmann, J.-P. Puissochet och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 15 februari 2001 av: Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, rådet, företrätt av F.P. Ruggeri Laderchi, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av L. Visaggio, i egenskap av ombud,

och efter att den 15 mars 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Italien har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 17 september 1998, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse) väckt talan om ogiltigförklaring av artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1361/98 av den 26 juni 1998 om fastställande för regleringsåret 1998/99 av härledda interventionspriser för vitsocker, interventionspriset för råsocker, minimipriser för A- och B-betor samt kompensationsbelopp för lagringskostnader (EGT L 185, s. 3), till den del det däri inte fastställs ett härlett interventionspris för vitsocker för alla områden i Italien, vilket för Italien innebär att det interventionspris för vitsocker skall tillämpas som fastställs i artikel 1.2 i rådets förordning (EG) nr 1360/98 av den 26 juni 1998 om fastställande av vissa sockerpriser och av standardkvaliteten för betor för regleringsåret 1998/1999 (EGT L 185, s. 1), och, i förekommande fall, ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 1360/98, till den del interventionspriset för vitsocker däri även fastställs för Italien.

2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 10 mars 1999 tilläts Europeiska gemenskapernas kommission att intervenera till stöd för Europeiska unionens råds yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EEG) nr 1785/81

3 Det har, inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker (nedan kallad GOM för socker), i förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1980 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1101/95 av den 24 april 1995 (EGT L 110, s. 1, nedan kallad förordning nr 1785/81) införts ett prissystem, i avdelning I, och ett kvoteringssystem, i avdelning III.

4 När det gäller kvoteringssystemet tilldelas varje medlemsstat en baskvantitet avseende inhemsk produktion som fördelas mellan de inhemska producenterna i form av produktionskvoter A och B. För dessa två kvoter gäller en avsättningsgaranti — genom interventionspris på vitsocker — både på gemenskapsmarknaden och i tredje land.

5 Såvitt avser prissystemet föreskrivs, i artikel 3.1, 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81, följande:

"1. För vitsocker skall varje år fastställas

a) ett interventionspris för områden utan underskott,

b) ett härlett interventionspris för vart och ett av underskottsområdena.

...

4. Interventionspriset på vitsocker skall fastställas före den 1 augusti för det regleringsår som börjar den 1 juli påföljande år, i enlighet med förfarandet i artikel 43.2 i fördraget.

...

5. Rådet skall, på förslag av kommissionen och med kvalificerad majoritet, fastställa... de härledda interventionspriserna en gång årligen samtidigt som det fastställer interventionspriset på vitsocker.

...”

6 För att ge betodlarna rimliga garantier skall ett minimipris för betor fastställas varje år samtidigt med priset på socker, i förhållande till ett baspris som fastställts i enlighet med artikel 4 i förordning nr 1785/81. Vad gäller minimipriset för betor, fastställs i artikel 5.1, 5.3 och 5.4 i samma förordning följande:

”1. Ett minimipris på A-betor och ett minimipris på B-betor skall fastställas årligen samtidigt som interventionspriset på vitsocker.

...

3. För de områden för vilka det fastställs ett härlett interventionspris skall minimipriserna på A-betor och B-betor höjas med ett belopp som är lika med skillnaden mellan det härledda interventionspriset för området i fråga och interventionspriset omräknat med koefficienten 1,30.

4. I denna förordning avses med A-betor och B-betor alla betor som förädlas till A-socker respektive B-socker...”

7 Av artikel 6.1 och 6.2 i förordning nr 1785/81 framgår följande:

"1. ... sockerfabrikanterna [skall] vara skyldiga att betala lägst ett minimipris... när de köper betor...

2. Det minimipris som avses i punkt 1 skall vara följande:

a) I områden utan underskott skall det motsvara

— minimipriset på A-betor, när det är fråga om betor som skall förädlas till A-socker,

— minimipriset på B-betor, när det är fråga om betor som skall förädlas till B-socker.

b) I underskottsområden skall det motsvara

— minimipriset på A-betor omräknat i enlighet med artikel 5.3, när det är fråga om betor som skall förädlas till A-socker,

— minimipriset på B-betor omräknat i enlighet med artikel 5.3, när det är fråga om betor som skall förädlas till B-socker."

8 På de områden som anses som underskottsområden i den mening som avses i GOM för socker tillämpas följaktligen härledda interventionspriser, i enlighet med artikel 3.1 b och 3.5 i förordning nr 1785/81, och höjda minimipris på betor, i enlighet med artikel 5.3 i samma förordning.

9 Detta system, som allmänt kallas "regionalisering", gör det möjligt att fastställa priser för underskottsområden som är högre än motsvarande priser för områden utan underskott.

De grundförordningar som gällde före förordning nr 1785/81

10 Det föreskrevs redan i rådets förordning nr 1009/67/EEG av den 18 december 1967 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT 308, s. 1) att det skulle fastställas härledda interventionspriser på vitsocker.

11 Det huvudsakliga innehållet i denna förordning överfördes till rådets förordning (EEG) nr 3330/74 av den 19 december 1974 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 359, s. 1), som ersatte den förra förordningen. Vad beträffar fastställelse av härledda interventionspriser på socker fastställdes, i artikel 3.1 och 3.2 i den senare förordningen, följande:

"1. För det område inom gemenskapen där överskotten är störst skall det varje år fastställas ett interventionspris på vitsocker.

2. För andra områden skall det fastställas härledda interventionspriser, med hänsyn till de regionala skillnader i sockerpriset som kan förväntas vid normal skörd och fri rörlighet för socker, på grundval av de naturliga villkoren för prissättning på marknaden."

12 Den senare förordningen ersattes i sin tur av förordning nr 1785/81.

Förordningarna avseende regleringsåret 1998/1999

13 Vad beträffar fastställelse av härledda interventionspriser anges i andra och tredje skälen i förordning nr 1361/98, vilken antogs med stöd av förordning nr 1785/81, följande:

"I artikel 3.1 i förordning (EEG) nr 1785/81 föreskrivs att de härledda interventionspriserna för vitsocker skall fastställas för varje underskottsområde. När detta pris fastställs bör hänsyn tas till de regionala skillnader i sockerpriset

som kan förväntas vid normal skörd och fri rörlighet för socker, på grundval av de naturliga villkoren för prissättning på marknaden.

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

14 I artikel 1 i förordning nr 1361/98 fastställdes, i överensstämmelse med tredje skälet, ett härlett interventionspris på vitsocker för alla områden i Förenade kungariket, Irland, Portugal, Finland och Spanien.

15 Eftersom det genom förordning nr 1361/98 inte fastställdes något härlett interventionspris för Italien, tillämpades det i artikel 1.2 i förordning nr 1360/98 fastställda interventionspriset på vitsocker även på Italien för regleringsåret 1998/1999. Till följd av detta behandlades Italien som en medlemsstat i vilken det rådde en överskottssituation.

Talan

16 Det är mot denna bakgrund som Republiken Italien har väckt denna talan om ogiltigförklaring av artikel 1 i förordning nr 1361/98, till den del det däri inte fastställs ett härlett interventionspris på vitsocker för alla områden i Italien för regleringsåret 1998/1999, och, i förekommande fall, ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 1360/98, till den del interventionspriset för vitsocker däri även fastställs för Italien.

17 Till stöd för sin talan har den italienska regeringen anfört tre grunder.

18 Den italienska regeringen har för det första påtalat att artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81 — och följaktligen principen om skydd för berättigade förväntningar — har åsidosatts, eftersom priserna för regleringsåret 1998/1999 inte fastställdes förrän den 26 juni 1998, vilket således var för sent.

19 Den italienska regeringen har för det andra hävdat att artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) har åsidosatts. Förordning nr 1361/98 innehåller varken en tillräcklig motivering, vad gäller underlåtenheten att fastställa ett härlett interventionspris på vitsocker för Italien, eller en uppgift om den ändrade metoden för att bedöma situationen.

20 Slutligen har den italienska regeringen för det tredje gjort gällande att principen om likabehandling har åsidosatts, eftersom det inte är med tillämpning av samma kriterier som Italien ansetts vara en medlemsstat med överskott medan andra medlemsstater klassificerats som underskottsområden.

Huruvida förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98 antogs för sent

Anmärkningen att artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81 har åsidosatts

Parternas argument

21 Enligt den italienska regeringen åsidosatte rådet artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81, eftersom interventionspriset på vitsocker och de härledda interven-

tionspriserna på vitsocker för regleringsåret 1998/1999 fastställdes i förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98, vilka antogs den 26 juni 1998 och trädde i kraft den 1 juli 1998, i stället för att fastställas före augusti månad 1997.

22 Medan rådet har hävdat att det på jordbruksområdet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, särskilt när det gäller frister som inte är bindande, såsom den som är aktuell i förevarande mål, har den italienska regeringen förnekat att det finns ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställelse av interventionspriser. Denna regering anser, med åberopande av domen av den 11 augusti 1995 i mål C-1/94, Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. (REG 1995, s. I-2363), punkt 21, att ordalydelsen och andan i artikel 3.4 i förordning nr 1785/81 talar för att den frist som avses i bestämmelsen är tvingande.

23 Rådet har som svar understrukit de skillnader som, enligt dess mening, finns mellan de föreskrifter som var aktuella i domen i det ovannämnda målet Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. och de som är aktuella i förevarande mål. Rådet har dessutom klargjort att det sedan GOM för socker upprättades aldrig har antagit förordningar avseende ett regleringsår före det datum som anges i förordning nr 1785/81.

24 Kommissionen har påpekat att den italienska regeringens anmärkning motsvarar den som framställdes i mål C-289/97, Eridania, i vilket dom avkunnades den 6 juli 2000 (REG 2000, s. I-5409, nedan kallad domen av den 6 juli 2000). Kommissionen har motsatt sig att fristen i fråga skall anses vara slutgiltig, i huvudsak eftersom den omständigheten att fristen inte iakttas inte föranleder någon sanktionsåtgärd. Kommissionen anser att till skillnad från det fall som föranledde domen i det ovannämnda målet Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. medför de föreskrifter som är tillämpliga i förevarande mål att det är uteslutet att en underlåtenhet att iaktta fristen i fråga kan leda till sanktionsåtgärden att rådet förlorar behörigheten att fastställa priserna för ett bestämt regleringsår.

Domstolens bedömning

25 Det skall inledningsvis erinras om att domstolen i punkt 34 i domen av den 6 juli 2000 fastslog att datumet den 1 augusti, som förekommer i artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81, inte är slutgiltigt och att det faktum att detta datum överskridits följaktligen inte medför att rådets förordning (EG) nr 1580/96 av den 30 juli 1996 om fastställande för regleringsåret 1996/1997 av härledda interventionspriser för vitsocker, interventionspriset för råsocker, minimipriser för A- och B-betor samt kompensationsbelopp för lagringskostnader (EGT L 206, s. 9) blir ogiltig, då interventionspriserna genom denna fastställdes efter den 1 augusti.

26 Domstolen drog denna slutsats efter att särskilt ha undersökt de syften som eftersträvas med det genom artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81 inrättade prissystemet. Den påpekade särskilt, i punkt 30 i domen av den 6 juli 2000, att det, för att säkerställa att systemet med interventionspriser fungerar och uppfyller dessa syften, krävs att den dag då dessa priser fastställs ligger så nära den dag då det aktuella regleringsåret börjar som möjligt. Dessa priser fastställs nämligen med hänsyn till förhållandet mellan volymen på den disponibla produktionen under det kommande regleringsåret och förväntad konsumtion under samma regleringsår. Ju närmare den 1 juli som dagen för fastställande av priserna ligger, desto mer tillförlitliga kan således de siffror som ligger till grund för uppskattningen av volymerna anses vara.

27 Detta konstaterande gäller även för förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98, i den mån de antogs efter den frist som fastställs i artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81.

28 Den italienska regeringen har inom ramen för förevarande talan inte anfört något argument som domstolen inte redan har underkänt i domen av den 6 juli 2000.

29 Giltigheten av förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98 kan följaktligen inte ifrågasättas med motiveringen att de antogs i strid med artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81.

30 Den anmärkning som avser åsidosättande av artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81 skall följaktligen underkännas.

Anmärkningen att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

Parternas argument

31 Den italienska regeringen har anfört att betor som producerades i Italien under det regleringsår för socker som löpte från och med den 1 juli 1998 till och med den 30 juni 1999 levererades till sockerföretagen från och med juni 1998 utifrån den sådd som företogs hösten 1997 och våren 1998.

32 Den italienska regeringen har förklarat att det sedan GOM för socker infördes, det vill säga under cirka 30 regleringsår, alltid och utan avbrott har fastställts ett

härlett interventionspris på vitsocker för Italien, för att säkerställa betodlarnas inkomst. Det är följaktligen första gången som det inte fastställs något härlett interventionspris för Italien, och detta utan förvarning. De italienska betodlarna förlitade sig på en praxis som har gällt under 30 år och genomförde sina investeringar i tron att de skulle få en inkomst som var cirka 6,5 procent högre än den de skulle få om det inte fastställdes något härlett interventionspris.

33 Det har enligt den italienska regeringen inte skett någon förändring av situationen för socker i Italien som kunnat föranleda den oväntade vägran att bevilja ett härlett interventionspris på vitsocker för alla områden i Italien för regleringsåret 1998/1999. Ett sådant beviljande är en nödvändig korrigering som gör det möjligt för producenterna att upprätthålla de garantier som krävs såvitt avser deras anställning och levnadsstandard, såsom föreskrivs i tredje skälet i förordning nr 1785/81.

34 Rådet har framhållit relevansen av domen av den 17 september 1998 i mål C-372/96, Pontillo (REG 1998, s. I-5091), och bestritt den italienska regeringens påstående att situationen förefaller vara än allvarligare än den som rådde i det fall som föranledde domen av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni (REG 1991, s. I-3695), punkt 17 och följande punkter.

35 Kommissionen har också hävdat att domstolens svar i det ovannämnda målet Pontillo även är giltigt i förevarande mål. Kommissionen anser särskilt att den omständigheten att alla områden i Italien under en mycket lång period kommit i åtnjutande av härledda interventionspriser inte i sig räcker för att ge upphov till berättigade förväntningar, eftersom dessa priser skall fastställas på nytt för varje regleringsår på grundval av prognoserna för nämnda regleringsår.

36 Kommissionen har hävdat att det är oriktigt att påstå att situationen för socker i Italien för regleringsåret 1998/1999 var oförändrad i förhållande till föregående regleringsår. Även om man under föregående regleringsår på grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga kunde förutse en underskottssituation när beslutet om priserna fattades, kunde man på grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga för regleringsåret 1998/1999 däremot förutse att Italien, till skillnad från föregående regleringsår, inte längre skulle utgöra en medlemsstat i vilken det rådde en underskottssituation. I detta fall rörde det sig om en objektiv förändring av de faktiska förhållandena.

37 Kommissionen har avvisat den italienska regeringens synpunkt att gemenskapsinstitutionerna borde ha gjort sina prognoser för regleringsåret 1998/1999 genom att tillämpa en annan beräkningsmetod än den som de tillämpade. Kommissionen har förklarat att den inte kan se hur en sådan synpunkt kan påverka följderna av att det datum som föreskrivs i artikel 3.4 i förordning nr 1785/81 inte har iakttagits.

Domstolens bedömning

38 För det första verkar det saknas grund för den italienska regeringens argument att priset skall fastställas före den 1 augusti för att göra det möjligt för sockerfabrikanterna och betodlarna att vara välunderrättade när de planerar sin verksamhet.

39 Förfarandet med fastställelse av interventionspriser kan nämligen inte anses syfta till att anta regler som möjliggör för olika aktörer inom sockersektorn att planera sin verksamhet innan avtal sluts mellan sockerproducenter och betodlare och

innan de senare påbörjar sådden. Priserna i fråga syftar inte till att styra det ekonomiska beteendet hos aktörerna på sockermarknaden utan utgör ett försök att, i deras intresse, föregripa den troliga produktions- och konsumtionsutvecklingen för att på så sätt stabilisera gemenskapsmarknaden (domen av den 6 juli 2000, punkterna 31 och 32).

40 Till skillnad från den frist som var aktuell i det fall som föranledde domen i det ovannämnda målet Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. och som enligt punkt 21 i den domen syftade till att garantera företagen inom sockersektorn en frist om fyra månader för att planera sin verksamhet, medför det faktum att datumet den 1 augusti, som föreskrivs i artikel 3.4 och 3.5 i förordning nr 1785/81, har passerats inte att förordning nr 1361/98 skall anses ogiltig i den del förordningen fastställt interventionspriserna efter detta datum (se, för ett liknande resonemang, domen av den 6 juli 2000, punkt 33).

41 Det förhållandet att härledda interventionspriser inte beviljats för Italien för första gången på 30 år kan inte heller anses utgöra ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

42 Domstolen påpekar härvid att även om principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en av gemenskapens grundläggande principer, kan de ekonomiska aktörerna ändå inte med fog förvänta sig att rådande förhållanden skall bestå när dessa kan ändras av gemenskapsinstitutionerna inom deras utrymme för skönsmässig bedömning. Detta gäller särskilt inom ett sådant område som den gemensamma organisationen av marknaden, där målsättningen förutsätter en ständig anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras (dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 57, och domen i det ovannämnda målet Pontillo, punkt 22).

43 Rådet och kommissionen skall i samband med varje regleringsår på nytt bedöma en komplicerad ekonomisk situation, vilket framgår av det faktum att interventionspriser, minimipriser och omräknade priser fastställs varje år.

44 Det framgår av punkt 47 i domen av den 6 juli 2000 att rådet och kommissionen granskar förhållandet mellan volymen på en produktion som ännu inte skördats och en konsumtion som ännu inte påbörjats och att de följaktligen måste göra uppskattningar, utifrån de uppgifter som lämnats av medlemsstaterna, som hänför sig både till pågående regleringsår, vad gäller konsumtionsutvecklingen, och till utsikterna för det kommande regleringsåret, vad gäller utvecklingen av den disponibla produktionen.

45 Eftersom rådet och kommissionen enligt förordning nr 1785/81 är skyldiga att på nytt fastställa interventionspriser, minimipriser och omräknade priser utifrån bland annat produktions- och konsumtionsutvecklingen, kan de ekonomiska aktörerna inte med fog förvänta sig att de priser som fastställts för tidigare regleringsår skall förlängas.

46 Det skall också påpekas att det inte kan ha kommit som en total överraskning för aktörerna inom sockersektorn att det inte fastställdes något härlett interventionspris för Italien.

47 Som generaladvokaten har påpekat i punkterna 20—22 i förslaget till avgörande hade dessa aktörer, till och med före offentliggörandet den 23 mars 1998 av

kommissionens förslag i fråga om priser (EGT C 87, s. 5 och s. 7), kännedom om att det var osäkert om Italien skulle klassificeras som en medlemsstat med underskott i den mening som avses i GOM för socker med hänsyn till de senaste regleringsåren.

48 Även om man bortser från att företrädare för sockerproducenter och betodlare deltar i den rådgivande kommitté för socker som, med stöd av artikel 40 i förordning nr 1785/81, inrättats genom kommissionens beslut 87/75/EEG av den 7 januari 1987 (EGT L 45, s. 16; svensk specialutgåva, område 3, volym 22, s. 152), framgår det av de olika talan som väckts av sockerproducerande företag, såväl vid nationella domstolar som vid förstainstansrätten, i vilka de motsatt sig kvalificeringen av Italien som underskottsområde under regleringsåren 1995/1996, 1996/1997 och 1997/1998, att det sedan minst tre år inte längre rådde enighet om att det i denna medlemsstat förelåg en underskottssituation och att en förändring kunde förutses.

49 Följaktligen borde sockerproducenter och betodlare ha räknat med möjligheten att det inte skulle komma att fastställas ett härlett interventionspris.

50 Anmärkningen att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts kan således inte godtas.

51 Eftersom ingen av den italienska regeringens anmärkningar har godtagits, kan talan inte vinna bifall på den grunden att förordningarna nr 1360 och nr 1361/98 antagits för sent.

Huruvida motiveringen enligt artikel 190 i fördraget saknades eller var otillräcklig

Anmärkningen att klassificeringen av Italien som en medlemsstat utan underskott inte har motiverats

Parternas argument

52 Den italienska regeringen har anfört att Italien endast har uteslutits ur listan över medlemsstater som berörs av de härledda interventionspriser som fastställs i förordning nr 1361/98 för de områden där en underskottssituation kan förutses.

53 Tredje skälet i denna förordning skulle kunna tolkas som att rådet ansett att en underskottssituation inte kunde förutses inom produktionsområdena i Italien för regleringsåret 1998/1999, men detta är inte tillräckligt för att motivera en så allvarlig åtgärd gentemot denna medlemsstat. Varken sockerproducenterna, betodlarna eller de italienska myndigheterna har kunnat få kännedom om de omständigheter och kriterier som legat till grund för prognosen att det inte skulle uppkomma underskott i Italien. Den italienska regeringen och de drabbade nationella aktörerna inom sockersektorn är följaktligen förhindrade att utöva sin rätt till försvar.

54 Den italienska regeringen anser att denna brist på motivering är än mer allvarlig som ett härlett interventionspris alltid har fastställts till högsta möjliga nivå för Italien alltsedan starten för GOM för socker och fram till regleringsåret 1997/1998. Det förefaller regeringen omöjligt att gå från den högsta möjliga nivån på det härledda interventionspriset till inget interventionspris alls utan den minsta upplysning för att motivera denna mycket allvarliga åtgärd.

55 Som svar på rådets argumentation har den italienska regeringen anfört att den inte är ovetande om domstolens rättspraxis om gränserna för motiveringsskyldigheten när en gemenskapsinstitution måste ingripa i en komplicerad ekonomisk situation, till exempel i fråga om jordbrukspolitiken. Regeringen anser dock att i en situation som den nu aktuella måste åtminstone det kriterium anges som gör det möjligt att utläsa vilket rättsligt resonemang som rådet fört när det betecknat Italien som en medlemsstat utan underskott.

Domstolens bedömning

56 Av tredje skälet i förordning nr 1361/98 framgår faktiskt, som den italienska regeringen erinrat om, att rådet ansett att Italien inte längre kunde klassificeras som medlemsstat med underskott för regleringsåret 1998/1999.

57 Även om en sådan motivering kan kritiseras på grund av att den är så oerhört kortfattad, kan den inte anses innebära ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i fördraget, såsom den skall tolkas enligt fast rättspraxis.

58 Det framgår av punkt 38 i domen av den 6 juli 2000 och där nämnd rättspraxis att motiveringen skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt.

59 För att närmare ange omfattningen av motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i fördraget har domstolen preciserat att det inte kan krävas att motiveringen till en förordning innehåller alla de faktiska och rättsliga omständigheter, ibland väldigt många och komplicerade, som ligger till grund för förordningen, så länge den ingår i ett större systematiskt sammanhang (se särskilt domen av den 6 juli 2000, punkt 40). Domstolen har också fastställt att bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i nämnda artikel inte enbart skall ske utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se särskilt domen av den 6 juli 2000, punkt 41).

60 Det framgår av den samlade lagstiftning som förordning nr 1361/98 är en del av och av det ekonomiska sammanhang som denna förordning antogs i, framför allt utvecklingen på sockermarknaden under de senaste regleringsåren, att varken den italienska regeringen eller de ekonomiska aktörerna inom sockersektorn kunde vara ovetande om skälen till att Italien klassificerades som område utan underskott.

61 I sin egenskap av medlem av förvaltningskommittén för socker och till följd av skyldigheten enligt kommissionens förordning (EG) nr 779/96 av den 29 april 1996 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning nr 1785/81 i fråga om informationslämnande inom sockersektorn (EGT L 106, s. 9) att regelbundet lämna uppgifter om den pågående produktionen och om konsumtionen, har den italienska regeringen medverkat i förfarandet för att bedöma förhållandet mellan

volymen på en produktion som ännu inte skördats och på en konsumtion som ännu inte påbörjats. Det framgår för övrigt av den detaljerade beskrivning av detta förfarande som rådet lämnade i det mål som föranledde domen av den 6 juli 2000 att de ekonomiska aktörerna på sockermarknaden, det vill säga sockerproducenterna och betodlarna, deltagit i förfarandet genom sina företrädare. De var således också medvetna om de bedömningar som gjordes för att fastställa interventionspriserna och minimipriserna för regleringsåret 1998/1999.

62 Dessutom kunde varken den italienska regeringen eller betodlarna vara omedvetna om utvecklingen på sockermarknaden sedan 1990-talet. Som framgår av punkt 67 i domen av den 6 juli 2000 kännetecknades denna utveckling bland annat av en svag men kontinuerlig minskning av konsumtionen.

63 Med tanke på det lagstiftningssammanhang som är i fråga och med hänsyn till den aktuella utvecklingen på den berörda marknaden, följer av ovanstående överväganden att motiveringen i förordning nr 1361/98 såvitt avser klassificeringen av Italien som ett område utan underskott för regleringsåret 1998/1999 förvisso är mycket kortfattad men ändå tillräcklig för att motsvara de krav på motivering som följer av domstolens rättspraxis.

Anmärkningen att en ändring av prognosmetoden inte motiverats

Parternas argument

64 Den italienska regeringen anser att vägran att tillämpa regionalisering på Italien endast kan bero på en ändrad prognosmetod. Enligt artikel 190 i

fördraget skulle denna ändring ha motiverats i förordning nr 1361/98, vilket inte skett.

65 Enligt den italienska regeringen var det i svaromålet som rådet för första gången talade om vilket kriterium det använt för att bedöma den framtida utvecklingen på den italienska marknaden och för att göra prognosen att Italien inte skulle bli ett underskottsområde.

66 Enligt detta kriterium skall områden i vilka den beräknade konsumtionen är större än den beräknade produktionen enligt A- och B-kvoter anses som underskottsområden (nedan kallad gemenskapsmetoden). Detta kriterium föreskrivs enligt den italienska regeringen inte i gemenskapsbestämmelserna. Enligt regeringen skall situationen bedömas på grundval av den kvantitet råsocker som importeras, med avdrag för export. Denna metod kallar regeringen för den italienska metoden. För att motivera detta har regeringen utförligt undersökt de bestämmelser om socker som gällde före förordning nr 1785/81 och av dessa, beträffande nuvarande system enligt sistnämnda förordning, dragit slutsatsen att den förordningen inte innehåller uppgifter om något annat kriterium.

67 De uppgifter som medlemsstaterna överlämnar, i enlighet med förordning nr 779/96, skall användas för att förbättra förvaltningen av sockermarknaden inom Europeiska unionen men har aldrig varit tänkta att användas för att fastställa om det råder underskott i en medlemsstat eller inte.

68 Den italienska regeringen har bedömt situationen under de senaste regleringsåren för socker både enligt den italienska metoden och gemenskapsmetoden. Tillämpningen av den italienska metoden leder faktiskt till att en sådan underskottssituation kan konstateras som har erkänts i förordningarna avseende de olika regleringsåren, medan gemenskapsmetoden, åtminstone för vissa regleringsår, leder till en överskottssituation, till skillnad från vad som fastställts i de förordningar som faktiskt har antagits.

69 Den italienska regeringen har av detta dragit slutsatsen att rådet rättsstridigt och godtyckligt har tillämpat kriteriet avseende förhållandet mellan konsumtion och produktion för regleringsåret 1998/1999 och att det kriterium som denna regering föreslagit skulle ha föranlett rådet att konstatera ett underskott och att även för Italien fastställa ett härlett interventionspris för vitsocker för nämnda regleringsår.

70 Kommissionen och rådet har framhållit att förordningarna avseende regleringsåren utarbetas på grundval av prognoser om framtida och, i viss utsträckning, osäkra förhållanden. När bestämmelserna om socker inte föreskriver något kriterium har kommissionen och rådet använt samma metod för regleringsåret 1998/1999 som för föregående regleringsår. Den italienska regeringen känner väl till denna metod, eftersom den medverkat vid utarbetandet av prognoserna.

Domstolens bedömning

71 Domstolen konstaterar inledningsvis att om det är så metoden för att bedöma framtida produktion och konsumtion har ändrats är motiveringen i förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98 inte tillräcklig och inte så klar och tydlig att de italienska myndigheterna och ekonomiska aktörerna kan få kännedom om skälen till att Italien klassificerats som en medlemsstat utan underskott och så att domstolen kan utöva sin prövningsrätt.

72 Den italienska regeringen har emellertid inte i erforderlig utsträckning visat att det har skett en sådan metodändring.

73 Det har inte bestritts, för regleringsåret 1998/1999, att kommissionens och rådets metod för att bedöma den framtida situationen i Italien har bestått i en jämförelse mellan tillgänglig produktion, som utgjorts av beräknade kvantiteter A- och B-socker, eventuellt med tillägg av överfört C-socker, och beräknad konsumtion. För att visa att metoden ändrades för regleringsåret 1998/1999 borde den italienska regeringen således ha bevisat att kommissionen och rådet hade använt en annan metod för de föregående regleringsåren.

74 Beviset för denna andra metod framgår, enligt den italienska regeringen, antingen av det system som var tillämpligt före förordning nr 1785/81 eller av de förordningar avseende regleringsår som antogs före den nämnda förordningen. Enligt sagda metod skulle kriteriet bestå i den kvantitet socker som importeras i obearbetat skick, med avdrag för export.

75 Innan förordning nr 1785/81 trädde i kraft var det, för det första, emellertid inte samma regler som gällde för fastställelsen av ett härlett interventionspris som de som blev tillämpliga efteråt och i synnerhet under regleringsåret 1998/1999.

76 Vad för det andra gäller de två regleringsår som föregick regleringsåret 1998/1999 framgår det uppenbarligen av domen av den 6 juli 2000, såvitt avser regleringsåret 1996/1997, och av domen av den 12 mars 2002 i mål C-160/98, Eridania (REG 2002, s. I-2533), såvitt avser regleringsåret 1997/1998, att rådet och kommissionen använde samma metod för bedömningen som de använde för det regleringsår som är i fråga i det här målet genom att de jämförde förhållandet mellan beräknad produktion och konsumtion för det kommande regleringsåret. Enligt punkt 46 i domen av den 6 juli 2000 och punkt 14 i generaladvokaten Mischos förslag till avgörande i mål C-160/98 föreligger underskott i den mening som avses i förordning nr 1785/81 när den sammanlagda tillgängliga produktionen är mindre än konsumtionen. Det var mot den bakgrunden som kommissionen och rådet bedömde den förväntade situationen i Italien för vart och ett av regleringsåren 1996/1997 och 1997/1998 och som domstolen och generaladvokaten Mischo prövade om dessa bedömningar var lagenliga.

77 Vid den aktuella tidpunkten uttryckte den italienska regeringen inte heller några protester eller ens reservationer i fråga om den metod som användes. Den var väl bekant med denna metod på grund av sitt nära samarbete med kommissionen inom ramen för GOM för socker.

78 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den grunden att den påstådda ändringen av metoden för bedömning inte hade motiverats.

Huruvida principen om likabehandling har åsidosatts

Parternas argument

79 Den italienska regeringen har gjort gällande att principen om likabehandling har åsidosatts genom att olika och motstridiga kriterier — som regeringen för övrigt endast kan försöka gissa sig till, eftersom det helt saknas motivering — har tillämpats för att fastställa dels att Förenade kungariket, Irland, Portugal, Finland och Spanien har underskott, dels att Italien inte har underskott.

80 För att visa att situationen i Italien var densamma som i de andra medlemsstater som klassificerats som underskottsområden har den italienska regeringen tagit Irland som exempel. Enligt nämnda regering framgår det av tabell C med rubriken "Sockersektorn, jämförelse mellan fysisk/juridisk produktion och konsumtion", vilken fogats till dess replik, att Irland fortsatte att klassificeras

som en medlemsstat med underskott trots att förhållandet mellan produktion och konsumtion var positivt i denna medlemsstat under regleringsåren 1992/1993 och 1997/1998, och trots att denna medlemsstat således visade sig ha ett överskott. Följaktligen fastställdes ett härlett interventionspris på vitsocker för Irland.

81 Den italienska regeringen har således hävdat att, trots att det gick att förutse en situation utan underskott i Irland för regleringsåret 1998/1999, denna medlemsstat ändå tilldelades ett härlett interventionspris för nämnda regleringsår, till skillnad från vad som beslutades för Italien.

82 I fråga om tabell C, som ingetts av den italienska regeringen, har rådet påtalat brister såvitt avser uppgiftskällan och den tidpunkt som siffrorna hänför sig till. Rådet har bland annat frågat om uppgifterna är slutgiltiga och om de har framtagits efter regleringsårets slut eller om de är preliminära.

83 Beträffande bedömningen av varje medlemsstats situation för att avgöra om det föreligger underskott eller överskott har rådet framför allt hänvisat till skillnaden mellan att konstatera och att göra en prognos. I förevarande fall gör rådet bara prognoser. Det förhållandet att ett produktionsområde slutligen visar sig få ett överskott i slutet av ett regleringsår, trots att rådet hade ansett att det skulle föreligga ett underskott, innebär inte att förordningarna avseende motsvarande regleringsår, i vilka priserna fastställdes, blir ogiltiga, eftersom dessa var helt motiverade med hänsyn till de omständigheter som rådde när rådet var tvunget att göra prognosen.

84 Rådet anser dessutom att den italienska regeringens försök att visa att rådet gjorde en felaktig tolkning av uppgifterna avseende Irland under alla omständigheter inte kan inverka på bedömningen av uppgifterna avseende Italien.

85 Kommissionen har anslutit sig till rådets argument. Den anser att den italienska regeringen inte har framfört några omständigheter till stöd för sina påståenden, eftersom den inte visat att det förelåg underskott i Italien under regleringsåret 1998/1999 och således inte heller att Italien diskriminerades i förhållande till andra underskottsområden.

86 Vad gäller den påstådda skillnaden i behandling jämfört med Irland har kommissionen framhållit att det italienska argumentet på sin höjd kan innebära att fastställelsen av priserna för Irland ifrågasätts, men absolut inte fastställelsen för Italien, vilken är korrekt. Kommissionen har också framhållit att det är fullkomligt motiverat att fastställa härledda interventionspriser för Irland med hänsyn till strukturen på sockerbetsmarknaden i Irland och Förenade kungariket och med hänsyn till deras geografiska läge. Dessa båda medlemsstater har alltsedan deras tillträde betraktats som ett och samma produktionsområde.

Domstolens bedömning

87 Även om en skillnad i behandling hade förelegat på det sätt som den italienska regeringen har påstått skulle talan ändå inte kunna bifallas.

88 Som framgår av punkt 76 i förevarande dom föreligger underskott i den mening som avses i förordning nr 1785/81 när den sammanlagda tillgängliga produktionen är mindre än konsumtionen.

89 Det är med tillämpning av detta kriterium, som är det relevanta kriteriet, som rådet har bedömt situationen i Italien för regleringsåret 1998/1999 och kommit till slutsatsen att det inte skulle föreligga underskott.

90 Det har påstått att andra kriterier har tillämpats på de medlemsstater som betecknats som underskottsområden för samma regleringsår. Även om det antogs att detta påstående var styrkt skulle det inte inverka på förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98 såvitt avser Italien. Denna medlemsstat kan inte begära att en annan metod än den relevanta skall tillämpas.

91 Även om det, vad närmare bestämt gäller situationen i Irland, antogs att fastställelsen av ett härlett interventionspris för denna medlemsstat är följden av ett bedömningsmisstag skulle en sådan felaktig bedömning endast inverka på förordningarna nr 1360/98 och nr 1361/98 såvitt de avser Irland. Detta argument kan således inte medföra att förordningarna blir ogiltiga såvitt de avser Italien.

92 Följaktligen kan talan inte heller vinna bifall på den grunden att principen om likabehandling har åsidosatts.

93 Republiken Italiens talan skall således ogillas.

Rättegångskostnader

94 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas. Kommissionen, som intervenerat i målet, skall i enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sin rättegångskostnad.**

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 mars 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

F. Macken

Ordförande på sjätte avdelningen