DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. juli 2000 *

I sag C-289/97,

angående en anmodning, som Giudice di Pace di Genova (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Eridania SpA

mod

Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 1, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juli 1996 om fastsættelse for produktionsåret 1996/97 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-

* Processprog: italiensk.

sukkerroer, samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger (EFT L 206, s. 9), og af Rådets forordning (EØF) 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),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af P.J.G. Kapteyn, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne G. Hirsch (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eridania SpA ved advokaterne C. Cacciapuoti og I. Vigliotti, Genova, og solicitor B. O'Connor

— Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter I. Díez Parra og J.-P. Hix, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Kondou-Durande og F. Ruggeri Laderchi, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 4. marts 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Eridania SpA ved advokat I. Vigliotti og B. O'Connor, af Rådet ved I. Díez Parra og J.-P. Hix, og af Kommissionen ved F. Ruggeri Laderchi,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. april 1999

på grundlag af kendelsen af 5. oktober 1999 vedrørende en begæring om genåbning af den mundtlige forhandling,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 16. juli 1997, indgået til Domstolens Justitskontor den 4. august 1997, har Giudice di Pace di Genova i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 1, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juli 1996 om fastsættelse for produktionsåret 1996/97 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), og af Rådets forordning (EØF) 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«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der føres af Eridania SpA (herefter »Eridania«), som er sukkerproducent i Italien, mod virksomheden Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (herefter »Agricola«), der har leveret sukkerroer til Eridania, angående berettigelsen af at kvalificere Italien som et underskudsområde for produktionsåret 1996/97 og dermed dels at anvende en afledt interventionspris på hvidt sukker for områderne i denne medlemsstat, dels at fastsætte forhøjede minimumspriser til roeproducenter.

Fællesskabsbestemmelser

Den fælles markedsordning for sukker

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

4 I henhold til kvoteordningen er der for hver medlemsstat fastsat bestemte basismængder for produktion af sukker og isoglucose. Disse mængder er opdelt i A-basismængder og B-basismængder. Mængderne tildeles herefter producenterne således, at hver af dem modtager en A-produktionskvote og en B-produktionskvote (som i daglig tale benævnes »A-sukker« og »B-sukker«), idet A-basismængden — i hvert fald som udgangspunkt — svarer til Fællesskabets forbrug, og B-basismængden er den mængde, som overskrider A-kvoten, idet den dog ikke må overskride summen af en given producents A- og B-kvoter.

5 Den overskudsproduktion, som overstiger summen af A- og B-kvoterne (benævnt C-sukker) kan ikke afsættes på Fællesskabets hjemmemarked, og skal udføres til

tredjelande uden Fællesskabets medvirken, medmindre denne mængde — inden for rammerne af de fastsatte mængder — overføres til det følgende produktionsår.

6 For så vidt angår kvoterne for A- og B-sukker er sukkerproducenterne omfattet af en passende indtægtsgaranti som følge af, at der gælder interventionspriser og eksportrestitutioner. Imidlertid er den garanterede interventionspris for A-sukker, som både er bestemt til forbrug i Fællesskabet og til eksport, højere end interventionsprisen for B-sukker. Som følge af afgifter, som varierer i takt med kvoterne, er A-sukker omfattet af en garanti svarende til 98% af interventionsprisen, og B-sukker af en garanti, som enten svarer til 68% eller til 60,5% af denne pris.

7 For så vidt angår interventionspriserne er de fordelt på to kategorier, hvilket følger af artikel 3 i forordning nr. 1785/81, som bestemmer:

»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.«

8 For at yde rimelige garantier til producenter, 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:

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

...

2. Minimumsprisen for A-sukkerroer er lig med 98% af basisprisen for sukkerroer.

... minimumsprisen for B-sukkerroer [er] lig med 68% af basisprisen for 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, de forarbejdes til henholdsvis A-sukker og B-sukker...

...«

9 Det bestemmes i artikel 6 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.

...«

10 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 (herefter »de forhøjede priser«), anvendelse på de områder, der betragtes som underskudsområder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i markedsordningen for sukker. Denne ordning benævnes i almindelighed »regionalisering«, og sikrer, at der for underskudsområderne kan fastsættes højere priser end for de områder, der ikke har underskud.

Forordningerne vedrørende produktionsåret 1996/97

11 I forbindelse med rådsmødet den 24. og 25. juni 1996 lykkedes det ikke Rådet at nå til samlet enighed om hele »prispakken«, som vedrørte forskellige fælles markedsordninger.

12 Endvidere vedtog Kommissionen den 28. juni 1996 forordning (EF) nr. 1252/96 om retsbevarende foranstaltninger i sektoren for sukker (EFT L 161, s. 142). Som retsbevarende foranstaltning fastsatte Kommissionen for produktionsåret 1996/97 et beløb på 63,19 ECU per 100 kg sukker som interventionspris for hvidt sukker for de områder, som ikke havde underskud, og som afledt interventionspris for hvidt sukker et beløb på 65,53 ECU per 100 kg sukker for alle områder i Italien. Desuden blev der i den nævnte forordnings artikel 2 fastsat et beløb på 46,72 ECU per ton som minimumspris for A-sukkerroer og et beløb på 32,42 ECU per ton som minimumspris for B-sukkerroer.

13 Efter at der i Rådet den 22. og 23. juli 1996 var indgået en aftale om hele »prispakken«, udstedte Rådet den 30. juli 1996 forordning (EF) nr. 1579/96 om

fastsættelse for produktionsåret 1996/97 af visse sukkerpriser og af standardkvaliteten for sukkerroer (EFT L 206, s. 7), samt forordning (EF) nr. 1580/96.

14 Disse forordninger, som blev udstedt den 30. juli 1996 og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 16. august 1996, berørte ikke de retsbevarende foranstaltninger, som var blevet truffet af Kommissionen. Således bekræftede Rådet dels ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1579/96 et beløb på 63,19 ECU per 100 kg som interventionspris for hvidt sukker for de områder i Fællesskabet, som ikke havde underskud, og i artikel 1, litra f), i forordning nr. 1580/96 fastholdt det beløbet på 65,53 ECU per 100 kg sukker som afledt interventionspris for hvidt sukker for alle områder i Italien. Dels fremgår det af artikel 3 i forordning nr. 1580/96, at minimumsprisen for A-sukkerroer og B-sukkerroer er identiske med dem, som var blevet fastsat af Kommissionen.

Faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Med henblik på at forsyne en af sine fabrikker afsluttede Eridania for produktionsåret 1996/97 en kontrakt med Agricola om dyrkning af sukkerroer. I denne kontrakt blev det bestemt, at salget af sukkerroerne skulle ske til priser og på vilkår fastsat ved fællesskabsregler og/eller nationale regler og/eller i henhold til brancheaftalen af 1996/97.

16 På denne baggrund betalte Eridania minimumspriserne for sukkerroerne, forhøjet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1785/81, idet disse priser dermed var højere end de minimumspriser, som fandt anvendelse i de områder, der ikke havde underskud.

17 Eridania har under hovedsagen nedlagt påstand om tilbagebetaling af et beløb på 2 710 672 ITL, som det havde betalt til Agricola i forbindelse med den forhøjelse af sukkerroepriserne, som var en konsekvens af regionaliseringen.

18 Den forelæggende ret har med hensyn til forholdene på det italienske sukkermarked anført, at denne medlemsstat tidligere har haft en produktion, som var utilstrækkelig til at dække forbruget. Imidlertid ændrede forholdene sig gradvis som følge af omstruktureringen af den italienske industri i løbet af de seneste 25 år, hvilket medførte, at forudsætningerne for regionaliseringen siden 1990 ikke længere var opfyldt. Ifølge den nationale ret blev regionaliseringsordningen overraskende opretholdt for produktionsåret 1995/96 og for produktionsåret 1996/97, på trods af, at fællesskabsmyndighederne burde have forudset denne udvikling.

19 Under disse omstændigheder har Giudice di Pace di Genova, der ligesom Eridania var i tvivl om, hvorvidt det var gyldigt at opretholde regionaliseringsordningen for Italien, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Er forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juli 1996, offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 16. august 1996, gyldig, navnlig henset til dens artikel 1, litra f), og især under hensyn til argumentationen i punkt 3 i præmisserne til denne kendelse?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er da forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981, offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 1. juli 1981, med senere ændringer, navnlig henset til dens artikel 3, stk. 1, artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 2, gyldig, og er oven-

nævnte forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juni 1996 derfor gyldig, navnlig henset til dens artikel 1, litra f), og især under hensyn til argumentationen i punkt 4 i præmisserne til denne kendelse?«

Det første spørgsmål

20 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den regionalisering, som ved forordning nr. 1580/96 er blevet anvendt på Italien for produktionsåret 1996/97, er gyldig, når henses til, at denne er blevet udstedt for sent under tilsidesættelse af artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, at der mangler en begrundelse for denne regionalisering, samt at betingelserne for at anse Italien for et underskudsområde ikke er opfyldt.

Den forsinkede fastsættelse af den afledte interventionspris for hvidt sukker og af de forhøjede priser for sukkerroer

21 Ifølge Eridania er datoen den 1. august, som er angivet i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, en dato, som har tvingende karakter, og enhver fastsættelse af interventionspriser efter den 1. august i det år, der går forud for produktionsåret, medfører, at den pågældende forordning er ugyldig. Denne dato skal sikre, at de erhvervsdrivende i sukkersektoren er i stand til at få kendskab til spillereglerne i god tid, dvs. inden sukkerfabrikanterne indgår aftaler med sukkerroeproducenterne, og inden jorden tilsås med henblik på det kommende produktionsår.

22 Ifølge Rådet og Kommissionen er datoen den 1. august udelukkende vejledende. De har gjort gældende, at det skøn, som fællesskabslovgiver råder over på landbrugsområdet, også omfatter de frister, som er fastsat i afledte retsakter, og at disse frister ikke er bindende.

23 Ifølge disse institutioner kan de respektive priser i øvrigt fastsættes mere præcist til en dato, som ligger tættere på produktionsårets begyndelse. På denne baggrund er det tilstrækkeligt, at de priser, der er omhandlet i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, er fastsat inden den 1. juli, som er datoen for produktionsårets begyndelse. Det var således, at Kommissionen fastsatte — og Rådet senere fuldt ud tiltrådte — de vejledende priser som en retsbevarende foranstaltning, efter at produktionsåret var begyndt. Til støtte for denne noget usædvanlige fremgangsmåde har Kommissionen fremhævet risikoen for en fuldstændig blokering af funktionen af markedsordningen for sukker, såfremt forordning nr. 1580/96 blev fundet ugyldig som følge af, at den var udstedt for sent.

24 Indledningsvis bemærkes, at Rådet for produktionsåret 1996/97 ikke havde fastsat de interventionspriser, som er omhandlet i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, før den 1. august 1995, hvilket er i strid med de krav, der er opstillet i denne bestemmelse. Rådet traf først en afgørelse om »prispakken« den 22. og 23. juli 1996 og udstedte forordning nr. 1580/96 den følgende 30. juli. Denne blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 16. august 1996. Således fandt hele Rådets behandling af spørgsmålet om fastsættelsen af interventionspriser sted efter begyndelsesdatoen for det pågældende produktionsår.

25 Det bemærkes, at det følger af ordlyden af artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, at interventionspriserne skal fastsættes inden den 1. august i det år,

der går forud for produktionsåret. I henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 1, begynder dette produktionsår hvert år den 1. juli.

26 Imidlertid støttes en sådan fortolkning af artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81 på ingen måde af de målsætninger, som forfølges med den prisordning, der er indført ved denne bestemmelse.

27 I denne forbindelse bemærkes for det første, at Kommissionens argumentation, hvorefter den manglende overholdelse af datoen den 1. august er begrundet med nødvendigheden af inden for rammerne af de fælles landbrugspolitik samtidigt at forhandle om vist antal priser som følge af forskellige fælles markedsordninger for således at sammensætte en »prispakke«, ikke kan tiltrædes, da den er irrelevant. Der kan ikke tages hensyn til denne argumentation, da den ikke direkte vedrører ordningen med interventionspriser for sukker.

28 Hvad nærmere angår prisordningens målsætninger fremgår det af tredje betragtning til forordning nr. 1785/81, at disse, og navnlig de forskellige interventionspriser, har til formål at sikre vedtagelsen af passende foranstaltninger til stabilisering af sukkermarkedet, for at sukkerroeproducenterne inden for Fællesskabet fortsat kan sikres de fornødne garantier med hensyn til beskæftigelse og levestandard, og at disse mål kan nås ved, at interventionsorganerne køber til interventionspriserne.

29 Ved fjerde betragtning til forordningen udvides disse garantier til at omfatte sukkerfabrikanter.

30 For at mekanismen med interventionspriser kan fungere tilfredsstillende under hensyn til disse målsætninger, er det imidlertid, som Rådet med rette har anført, 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.

31 Endelig, og i modsætning til det af Eridania hævdede, kan denne prisfastsættelsesmekanisme ikke komme i betragtning med henblik på at opstille regler, som sikrer, at de erhvervsdrivende inden for sukkersektoren kan planlægge deres aktiviteter inden sukkerfabrikanterne og roedyrkerne har indgået aftaler, og inden de sidstnævnte har tilsået jorden.

32 Således har de pågældende priser 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.

33 Til forskel fra den frist, som var genstand for den sag, som dannede grundlag for dommen af 11. august 1995 (sag C-1/94, Cavarzere Produzioni Industriali m.fl., Sml. I, s. 2363), 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, ikke af en sådan art, at den kan føre til, at forordning nr. 1580/96 er ugyldig, for så vidt som interventionspriserne med forordningen fastsættes senere end nævnte dato.

34 Det følger af ovenstående, at datoen den 1. august, som er angivet i artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1785/81, ikke har tvingende karakter, og at den manglende overholdelse af denne dato således ikke kan føre til, at forordning nr. 1580/96 er ugyldig, for så vidt som denne fastsætter interventionspriserne efter den 1. august.

Den manglende begrundelse for anvendelsen af regionaliseringen på Italien

35 Ifølge Eridania udgør den blotte den omstændighed, at det anføres i tredje betragtning til forordning nr. 1580/96, at det må forventes, at produktionen ikke vil dække efterspørgslen, ikke en tilstrækkelig begrundelse i henhold til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF). Antagelsen om, at produktionen ikke vil dække efterspørgslen, forudsætter, at der foreligger et egentligt produktionsunderskud, som er godtgjort ved hjælp af talmæssige oplysninger. Desuden udgør en afledt interventionspris en undtagelse til den almindelige prisordning, og den bør derfor ledsages af en særlig begrundelse.

36 Indledningsvis bemærkes, at det ganske rigtigt blot er anført i tredje betragtning til forordning nr. 1580/96, at det i produktionsområderne i Italien, Irland, Det Forenede Kongerige, Spanien, Portugal og Finland må forventes, at produktionen ikke vil dække efterspørgslen.

37 En sådan begrundelse kan imidlertid — uanset om den kan kritiseres for at være yderst kortfattet, navnlig i de situationer, hvor kravet i traktatens artikel 190 skal vurderes nøje — ikke anses for en tilsidesættelse af denne bestemmelse, således som den er blevet fortolket i Domstolens faste praksis.

38 Det bemærkes, 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 udøve sin kontrol (jf. bl.a. dom af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117, præmis 37, og dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 81).

39 Hvad for det første angår Eridania's argument om, at den afledte interventionspris har karakter af en undtagelse, hvortil der kræves en nærmere begrundelse, har generaladvokaten med rette i punkt 55 i forslaget til afgørelse anført, at der ikke er holdepunkter for at antage, at den afledte interventionspris udgør en undtagelse til den almindelige prisordning. Eftersom interventionsprisen og den afledte interventionspris vedrører forskellige økonomiske situationer, er de i realiteten begge udtryk for det generelle fællesskabsretlige lighedsprincip (jf. f.eks. dom af 17.9.1998, sag C-372/96, Pontillo, Sml. I, s. 5091, præmis 41).

40 Hvad dernæst angår anbringendet om den påståede fejlagtige begrundelse for forordning nr. 1580/96, som støttes på, at der mangler talmæssige oplysninger til støtte for udpegningen af Italien som underskudsområde for produktionsåret 1996/97, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, 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 (dommen i sagen Eridania m.fl., præmis 38).

41 Det fremgår ligeledes af fast praksis, at spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, 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. på statsstøtteområdet dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63).

42 Opbygningen af hele sukkerordningen og den særlige sammenhæng, som forordning nr. 1580/96 indgår i, er kendetegnet ved, at Italien gennem en længere årrække har befundet sig blandt underskudsområderne. På trods af de bestræbelser på omstrukturering, som den italienske sukkerindustri har udfoldet i løbet af de seneste 25 år, og som har gjort det muligt at håbe på en forhøjelse af sukkerproduktionen i Italien fra 1990, har denne medlemsstat bevaret et produktionsunderskud, bortset fra i produktionsårene 1993/94 og 1994/95, som skyldes en overskudsproduktion i produktionsåret 1992/93 og en overførsel af mængderne i 1994.

43 I denne forbindelse har Kommissionen for så vidt angår overslagene for produktionsåret 1996/97 med rette anført, at Eridania hverken kunne se bort fra de talmæssige oplysninger, som Rådet og Kommissionen lagde til grund, da de kvalificerede Italien som et underskudsområde, uanset om Eridania ikke er enig i de konsekvenser, som disse institutioner udledte af disse oplysninger, eller kunne se bort fra, at institutionerne ville udvise tilbageholdenhed i deres vurderinger, eftersom de erhvervsdrivende på sukkermarkedet gennem deres repræsentanter — heriblandt Eridania — har deltaget i møder i Den Rådgivende Komité for Sukker, som er oprettet ved Kommissionens afgørelse 87/75/EØF af 7. januar 1987 (EFT L 45, s. 16).

44 Det følger af ovenstående, at i den særlige sammenhæng, som produktionsåret 1996/97 indgår i, er begrundelsen for forordning nr. 1580/96 i relation til

udpegningen af Italien som underskudsområde, for så vidt angår dette produktionsår, tilstrækkelig til at opfylde de begrundelseskrav, som følger af Domstolens praksis.

Den forventede underskudsproduktion

45 Eridania bestrider rigtigheden af regionaliseringen og nærmere bestemt af fastsættelsen af en afledet interventionspris for Italien i henhold til artikel 1, litra f), i forordning nr. 1580/96, og har gjort gældende, at betingelserne for at betragte Italien som et underskudsområde ikke var opfyldt for produktionsåret 1996/97. I denne forbindelse er Eridania og institutionerne uenige om tallene for de overslag, der skal tages hensyn til, for så vidt angår den disponible produktion for det pågældende produktionsår, samt om tallene vedrørende forbruget i dette samme produktionsår.

46 Indledningsvis bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, at der foreligger et underskud i forordning nr. 1785/81's forstand, når den samlede disponible produktion er mindre end forbruget. Ved disponibel produktion skal forstås den samlede mængde A- og B-sukker forhøjet med det C-sukker, som blev overført i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.

47 Rådet og Kommissionen har således til opgave — med henblik på fastsættelsen af interventionspriserne samt af minimumspriserne og de forhøjede priser — at undersøge forholdet mellem omfanget af en produktion, som endnu ikke er høstet, og et forbrug, som endnu ikke er påbegyndt. Disse institutioner skal også

foretage overslag på grundlag af oplysninger, fremsendt af medlemsstaterne, som hvad angår udviklingen i forbruget både vedrører det igangværende produktionsår og — hvad angår udviklingen i den disponible produktion — perspektiverne i det følgende produktionsår.

48 For så vidt som Rådets iværksættelse af den fælles landbrugspolitik inden for sukkersektoren indebærer et behov for at vurdere en sammensat økonomisk situation, finder det skøn, som Rådet råder over, ikke udelukkende anvendelse på arten og udstrækningen af de bestemmelser, der skal vedtages, men i et vist omfang også på konstateringen af de grundlæggende faktiske omstændigheder (jf. dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25, og af 25.6.1997, sag C-285/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3519, præmis 23).

49 Ved domstolskontrollen med en sådan kompetence må den efterprøvende ret begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om den klart har overskredet grænserne for sit frie skøn (jf. dommen i sagen Roquette Frères mod Rådet, præmis 25).

50 Det er på grundlag af disse faktiske og retlige omstændigheder samt i lyset af den ovennævnte retspraksis, at Rådets og Kommissionens overslag med hensyn til produktionen og forbruget for produktionsåret 1996/97 skal vurderes.

Overslaget over omfanget af den forventede produktion

51 Eridania har med henvisning til tabellen med overskriften »Overslag over produktionen af sukker i 1996/97«, som er udarbejdet af Kommissionen og

dateret den 17. juli 1996, gjort gældende, at den disponible produktion for det i hovedsagen omhandlede produktionsår burde have været fastsat til 1 568 000 tons.

52 Ifølge Eridania indgår dette tal i de resultater, som blev opnået for de tre foregående produktionsår, hvor de disponible mængder navnlig udgjorde 1 568 250 tons for produktionsåret 1993/94 og 1 558 687 tons for produktionsåret 1994/95. I lyset af disse to produktionsår er det mere beskedne resultat på 1 461 670 tons for produktionsåret 1995/96 uden betydning og kan forklares med de usædvanlige vejrforhold, som Norditalien var ramt af i den periode.

53 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at de på den dato, hvor de traf afgørelse om de priser, som skulle lægges til grund for produktionsåret 1996/97, dvs. den 24. og 25. juni 1996, rådede over troværdige oplysninger, som var fremsendt af den italienske regering, og på baggrund af hvilke det kun var muligt at forvente en produktion på 1 465 000 tons, hvortil skal lægges 75 000 tons fra det foregående produktionsår.

54 Med henblik på en stillingtagen til berettigelsen af det overslag over omfanget af den forventede sukkerproduktion, som institutionerne lagde til grund, da de udpegede Italien som underskudsområde, skal der for det første tages stilling til den relevante dato, hvor afgørelsen om priserne er og/eller burde have været truffet, og derefter at undersøge, hvilke oplysninger der var disponible på dette tidspunkt.

55 Som generaladvokaten har anført i punkt 67, 68 og 69 i forslaget til afgørelse i modsætning til det af Eridania hævdede, kan det relevante tidspunkt kun være den 24. og 25. juni 1997. I henhold til de oplysninger, som er afgivet af Kommissionen og af Rådet, og som ikke bestrides af Eridania, udmøntede det

rådsmøde, som fandt sted på de nævnte datoer, sig i en prisaftale inden for rammerne af markedsordningen for sukker, selv om der ikke blev indgået en samlet aftale om »prispakken«. Det er disse priser, som blev fastsat inden for rammerne af markedsordningen for sukker, og som siden blev anerkendt officielt af Kommissionen i form af retsbevarende foranstaltninger, truffet inden for rammerne af forordning nr. 1252/96.

56 Uanset hvor usædvanlig den valgte fremgangsmåde for fastsættelse af priserne for produktionsåret 1996/97 end måtte være, idet den — som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 1252/96 — er kendetegnet ved, at Kommissionen var nødt til at træffe de fornødne retsbevarende foranstaltninger for at sikre den fortsatte anvendelse af den fælles landbrugspolitik inden for sukkersektoren, og at sådanne foranstaltninger ikke foregreb Rådets senere afgørelser, rejser den på ingen måde tvivl om relevansen af datoen for fastsættelse af de pågældende priser.

57 Rådet har således ved uden ændringer at stadfæste disse retsbevarende foranstaltninger ved forordning nr. 1579/96 og ved forordning nr. 1580/96, idet sidstnævnte forordning vedrørte de afledte interventionspriser og nærmere bestemt dem, der fandt anvendelse i Italien, officielt anerkendt de tal, som blev fastsat under rådsmødet den 24. og 25. juni 1996. Rådet havde imidlertid ikke noget andet valg, idet det ikke på dette tidspunkt tilkom Rådet at ændre ved det resultat, som det var nået frem til ca. en måned forinden, eftersom et overslag, som var baseret på de seneste oplysninger, kunne risikere at føre til en omvæltning af den tendens, som udviklingen i produktionen havde udvist i de foregående måneder.

58 For det første kan en sådan aftale, som er indgået efter vanskelige forhandlinger, men inden for en rimelig frist i forhold til begyndelsesdatoen for det i hovedsagen

omhandlede produktionsår, således ikke ændres på grundlag af et enkelt overslag, uanset om den kunne rejse tvivl om den tendens, som kunne udledes af tidligere overslag.

59 For det andet, såfremt der ikke i lovgivningen vedrørende markedsordningen for sukker, efter påbegyndelsen af et produktionsår, opstilles nogen forpligtelse til at ændre priserne, er der ingen gyldig grund til at indføre en sådan ændringsadgang.

60 Hvad dernæst angår de oplysninger, som Kommissionen med føje kunne lægge til grund, da den fastsatte priserne for Italien ved udgangen af juni 1996, fremgår det af sagen, og navnlig af de bevisdokumenter, som er blevet fremlagt af Rådet og af Kommissionen, at overslaget over den disponible produktion — på trods af den regelmæssige og ubestridte ajourføring af de oplysninger, som blev indgivet af medlemsstaterne, og som i gennemsnit foretages 20 gange om året — at overslaget over den disponible produktion for produktionsåret 1996/97 forblev uændret i perioden mellem marts 1996 og begyndelsen af juni 1996.

61 Således viser skemaerne med overskriften »Overslag over produktionen af sukker i 1996/97«, som Kommissionen betegnede som »sukkerregnskabet« og som var dateret den 1. februar og den 15. marts 1996, en forventet produktion på 1 431 000 tons sukker. Disse tal bekræftes af tallene i tabellerne »Perspektiver for udsåning af sukkerroer og sukkerproduktion for produktionsåret 1996/97«, som er dateret den 13. marts og 29. maj 1996. Under hensyn til, at tabellen »Italien: Produktion og forbrug af sukker«, som er dateret den 18. juni 1996, indeholder tallet 1 461 670 tons for det produktionsår, som gik forud for det i hovedsagen omhandlede produktionsår, havde Kommissionen gode grunde til at antage, at

produktionen for det igangværende produktionsår ville ligge tæt på produktionen for det foregående produktionsår.

62 Det følger af ovenstående, at den vurdering af overslaget over den disponible sukkerproduktion for produktionsåret 1996/97, som Kommissionen foretog på tidspunktet for fastsættelsen af den interventionspris, som fandt anvendelse på Italien, og som Rådet stadfæstede uden ændringer ved forordning nr. 1580/96, intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af denne forordning.

Overslaget over omfanget af det sandsynlige forbrug

63 Eridania har kritiseret den metode, som Rådet og Kommissionen benyttede, da de foretog et overslag over omfanget af den sandsynlige forbrug i produktionsåret 1996/97, hvilket forbrug ifølge Kommissionens foreløbige overslag på grundlag af de tal, der var tilgængelige den 18. juni 1996, udgjorde 1 532 000 tons.

64 Eridania har selv fremlagt forskellige alternative vurderingsmetoder, som generaladvokaten har sammenfattet i punkt 72-76 i forslaget til afgørelse, og disse leder alle til det samme resultat, nemlig en forbrugsmængde på mellem 1 446 000 og 1 467 000 tons sukker, hvorefter Eridania på grundlag af en sammenligning af dette tal og produktionstallet konkluderer, at Italien havde en overskudsproduktion i det i hovedsagen omhandlede produktionsår.

65 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen har foretaget et overslag over det sandsynlige forbrug i produktionsåret 1996/97 på grundlag af tal fra det foregående produktionsår. Imidlertid foretages der først en endelig fastsættelse af

det faktiske omfang af et givent forbrug den 1. oktober efter dette produktionsår, og Kommissionen burde således have ekstrapoleret de tal og oplysninger, som var kendt i juni 1996, da Rådet udstedte afgørelserne vedrørende priserne inden for markedsordningen for sukker.

66 Idet Kommissionen erkender, at de seneste tal, som den rådede over i juni 1996, og som vedrørte forbruget i andet halvår af 1995, viste en let nedgang i forbruget, har den alligevel været i stand til på overbevisende måde at godtgøre, at den havde saglige grunde til ikke at fortolke denne nedsættelse som et væsentligt fald i forbruget, selv om den ikke kunne se bort fra en generel tendens til nedgang i dette.

67 Således indgår Kommissionens overslag i en kurve over udviklingen af sukkerforbruget, som fremgår af tabellen »Italien: Produktion og forbrug af sukker«, som er dateret den 18. juni 1996. Endvidere havde markedet — på trods af visse uregelmæssigheder i denne kurve og navnlig af et væsentligt fald i sukkerforbruget i produktionsåret 1993/94, som Kommissionen på overbevisende måde har forklaret — tilsyneladende siden produktionsåret 1989/90 været præget af et langsomt men støt fald med et forbrug på mere end 1 600 000 tons for produktionsåret 1989/90 og et forbrug, som fortsat lå over tærsklen på 1 500 000 tons i produktionsåret 1994/95.

68 Under disse omstændigheder forekommer det hverken vilkårligt eller urimeligt, at Kommissionen anså oplysningerne om forbruget i de seneste seks måneder af 1995 for værende udtryk for et beskedent og dermed ikke væsentligt fald i forbruget for produktionsåret 1996/97, som til sidst var på mindre end 1 500 000 tons.

69 Det følger af ovenstående, at Rådet og Kommissionen ikke overskred grænserne for deres skøn på området for den fælles landbrugspolitik, da de vurderede sukkerforbruget for produktionsåret 1996/97 til 1 532 500 tons. Henset til disse institutioners gyldige vurdering af produktionen til 1 465 000 tons, og henset til sammenligningen af disse to tal, er klassificeringen af Italien som et underskudsområde, som skete ved forordning nr. 1580/96, ikke fejlbehæftet.

70 Det følger af ovenstående, at det første spørgsmål skal besvares med, at gennemgangen af de anbringender, som Eridania har fremført mod forordning nr. 1580/96, og som den nationale ret har gentaget i præmisserne i forelæggelseskendelsen, intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af nævnte forordning.

Det andet spørgsmål

71 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1785/81 er gyldig under hensyn til de af Eridania fremførte grunde, som er sammenfattet i forelæggelseskendelsens præmis 4.

72 Det fremgår af nævnte præmis 4, at Eridania har gjort gældende, at denne forordning er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit (efter ændring nu

artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF), at den indfører hindringer for den frie bevægelighed for sukker inden for Fællesskabet, hvilket er i strid med EF-traktatens artikel 30 og 34 (efter ændring nu artikel 28 EF og 29 EF), og at den udgør en uberettiget støtteforanstaltning for producenter af sukkerroer i underskudsområder til skade for sukkerfabrikanterne.

Den påståede forskelsbehandling

73 Eridania har gjort gældende, at sukkerfabrikanterne i underskudsområderne skal betale en højere pris for sukkerroerne end deres konkurrenter i overskudsområderne, uden at de kan overvælte forskellen ved at fastsætte højere priser. Desuden udelukkes italienske fabrikanter fra at deltage i udbud vedrørende eksport, da de ikke kan konkurrere med eksportører i overskudsområder, fordi eksportrestitutionerne beregnes på grundlag af de for disse områder gældende interventionspriser.

74 Hertil skal det blot bemærkes — idet det er unødvendigt at gennemgå Rådets og Kommissionens bemærkninger til det af Eridania hævdede — som generaladvokaten har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse, at princippet om forbud mod forskelsbehandling ikke berøres af, at en afledt interventionspris finder anvendelse på underskudsområder.

75 Eftersom den afledte interventionspris, og følgelig de forhøjede priser, har til formål at sikre, at der tages hensyn til den særlige situation for erhvervsdrivende i underskudsområder, som er forskellig fra situationen for erhvervsdrivende i overskudsområder, er en sådan forskelsbehandling begrundet i objektive forskelle, navnlig i en utilstrækkelig produktion af sukkerroer og sukker. På denne

baggrund kan regionaliseringen af priserne ikke anses for at være udtryk for forskelsbehandling (jf. hertil dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania og Società italiana per l'industria degli zuccheri, Sml. s. 2749, præmis 19).

76 Det skal tilføjes, som anført ovenfor i denne doms præmis 48, at Rådet, inden for markedsordningen for sukker, og med henblik på at afhjælpe den utilstrækkelige produktion i underskudsområderne, råder over et skøn, som navnlig finder anvendelse på arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages.

77 Det følger af ovenstående betragtninger, at regionaliseringsordningen hverken fører til forskelsbehandling som følge af, at de priser, som fabrikanterne skal betale til roedyrkerne, er højere end i underskudsområderne, eller som følge af, at disse støder på hindringer i forbindelse med eksporten.

Begrænsningerne i den frie bevægelighed for italiensk sukker

78 Herom skal det blot fastslås, at begrænsningerne i den frie bevægelighed inden for Fællesskabet af sukker, som er fremstillet i underskudsområder, og den omstændighed, at producenterne i disse områder som en konsekvens af regionaliseringsordningen udelukkes fra at eksportere sukker, er nødvendige, endsige tilsigtede følger af denne. Det kan ikke anses for at være vilkårligt med henblik på at reducere produktionsunderskuddet i et givent område uden at berøre den garanti, som roedyrkerne har krav på, for så vidt angår beskæftigelse og levestandard eller de tilsvarende garantier, som er indrømmet producenterne, at der ved indførelsen af en sådan ordning drages omsorg for, at den oprindelige produktion i et underskudsområde i størst muligt omfang afsættes i dette område.

Eksistensen af en påstået støtte til roedyrkerne

79 Med hensyn til anbringendet om, at regionaliseringsordningen udgør en støtte til roedyrkerne, som er til skade for sukkerfabrikanterne, skal det blot bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse, at forhøjelsen af minimumsopkøbsprisen for sukkerroer også kun er en logisk konsekvens, på stadiet for fremstillingen af råvarerne, af den afledte interventionspris.

80 Heraf følger, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1785/81.

81 På baggrund af ovenstående skal de to spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret, besvares med, at gennemgangen af disse intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1580/96 og af forordning nr. 1785/81.

Sagens omkostninger

82 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Giudice di Pace di Genova ved kendelse af 16. juli 1997, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 1580/96 af 30. juli 1996 om fastsættelse for produktionsåret 1996/97 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer, samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger, og af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juli 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling