ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 juli 2000 *

In zaak C-289/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Giudice di Pace di Genova (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

Eridania SpA

en

Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van artikel 1, sub f, van verordening (EG) nr. 1580/96 van de Raad van 30 juli 1996 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van de afgeleide interventieprijzen voor witte suiker, de interventieprijs voor ruwe suiker, de minimumprijzen voor

* Procestaal: Italiaans.

A-suikerbieten en B-suikerbieten, alsmede het bedrag van de vergoeding voor de verevening van de opslagkosten (PB L 206, blz. 9), en van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), in de versie van verordening (EG) nr. 1101/95 van de Raad van 24 april 1995 (PB L 110, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, G. Hirsch (rapporteur) en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Eridania SpA, vertegenwoordigd door C. Cacciapuoti en I. Vigliotti, advocaten te Genua, en B. O'Connor, Solicitor,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door I. Díez Parra en J.-P. Hix, juridisch adviseurs, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou en F. Ruggeri Laderchi, leden van de juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Eridania SpA, vertegenwoordigd door I. Vigliotti en B. O'Connor; de Raad, vertegenwoordigd door I. Díez Parra en J.-P. Hix, en de Commissie, vertegenwoordigd door F. Ruggeri Laderchi, ter terechtzitting van 4 maart 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 april 1999,

gezien de beschikking van 5 oktober 1999 betreffende een verzoek om heropening van de mondelinge behandeling,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 16 juli 1997, ingekomen ter griffie van het Hof op 4 augustus daaraanvolgend, heeft de Giudice di Pace di Genova krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van artikel 1, sub f, van verordening (EG) nr. 1580/96 van de Raad van 30 juli 1996 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van de afgeleide interventieprijzen voor witte suiker, de interventieprijs voor ruwe suiker, de minimumprijzen voor A-suikerbieten en B-suikerbieten, alsmede het bedrag van de vergoeding voor de verevening van de opslagkosten (PB L 206, blz. 9), en van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), in de versie van verordening (EG) nr. 1101/95 van de Raad van 24 april 1995 (PB L 110, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1785/81").

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen Eridania SpA (hierna: „Eridania"), een Italiaanse suikerproducent, en Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (hierna: „Agricola"), een onderneming die Eridania suikerbieten heeft geleverd, betreffende de vraag of Italië voor het verkoopseizoen 1996/1997 terecht als een gebied met een tekort is gekwalificeerd, en dus terecht een afgeleide interventieprijs voor witte suiker voor de gebieden van deze lidstaat, en aan de bietentelers te betalen verhoogde minimumprijzen worden toegepast.

De gemeenschapsregeling

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker

3 In het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (hierna: „GOM voor suiker") voerde verordening nr. 1785/81 in haar titel I een prijsregeling en in haar titel III een quotaregeling in.

4 De quotaregeling voorziet voor elke lidstaat in bepaalde basishoeveelheden voor de productie van suiker en isoglucose. Die hoeveelheden zijn onderverdeeld in basishoeveelheden A en basishoeveelheden B. Vervolgens worden deze hoeveelheden toegewezen aan de producenten, zodat elk van hen een A-productiequotum en B-productiequotum (doorgaans „A-suiker" en „B-suiker" genaamd) krijgt, waarbij de basishoeveelheid A althans in de aanvangstijd overeenkomt met het communautair verbruik, en de basishoeveelheid B de hoeveelheid is die het A-quotum overschrijdt, doch binnen de som van de A- en B-quota van een bepaalde producent blijft.

5 De overproductie die de som van de A- en B-quota overschrijdt (de zogenaamde C-suiker), mag niet op de binnenmarkt van de Gemeenschap worden afgezet en

moet zonder enige interventie van de Gemeenschap worden uitgevoerd, tenzij deze hoeveelheid binnen de grenzen van de vastgestelde hoeveelheden wordt overgedragen naar het volgende verkoopseizoen.

6 Door een interventieprijs en uitvoerrestituties wordt de suikerproducenten voor zowel het A-suikerquotum als het B-suikerquotum een passend inkomen gewaarborgd. Voor A-suiker, die zowel voor verbruik op de gemeenschapsmarkt als voor uitvoer bestemd is, is de gewaarborgde interventieprijs evenwel hoger dan de interventieprijs voor B-suiker. Wegens de heffingen die per quotum verschillen, geldt voor A-suiker een waarborg gelijk aan 98 % van de interventieprijs en voor B-suiker een waarborg gelijk aan 68 %, dat wil zeggen 60,5 % van deze prijs.

7 Artikel 3 van verordening nr. 1785/81 onderscheidt twee soorten interventieprijzen. Daarin wordt bepaald:

„1. Voor witte suiker wordt jaarlijks vastgesteld:

a) een interventieprijs voor de gebieden zonder tekort;

b) een afgeleide interventieprijs voor ieder gebied met een tekort.

(...)

4. De interventieprijs voor witte suiker wordt vóór 1 augustus vastgesteld voor het verkoopseizoen dat op 1 juli van het daaropvolgende jaar begint, volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag.

(...)

5. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen ieder jaar tegelijk met de interventieprijs voor witte suiker (...) de afgeleide interventieprijzen vast."

8 Om de producenten billijke waarborgen te verschaffen wordt jaarlijks tegelijk met de suikerprijs een minimumprijs voor suikerbieten vastgesteld op basis van de overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 1785/81 vastgestelde basisprijs. Aangaande de minimumprijs voor suikerbieten bepaalt artikel 5 van deze verordening:

„1. Jaarlijks wordt tegelijk met de interventieprijs voor witte suiker een minimumprijs voor A-suikerbieten en een minimumprijs voor B-suikerbieten vastgesteld.

(...)

2. De minimumprijs voor A-suikerbieten komt overeen met 98 % van de basisprijs voor suikerbieten.

(...) de minimumprijs voor B-suikerbieten [komt] overeen met 68 % van de basisprijs voor suikerbieten.

3. Voor de gebieden waarvoor een afgeleide interventieprijs voor witte suiker is vastgesteld, worden de minimumprijzen voor A-suikerbieten en B-suikerbieten verhoogd met een bedrag gelijk aan het verschil tussen de afgeleide interventieprijs voor het betrokken gebied en de interventieprijs; op dit bedrag wordt de coëfficiënt 1,30 toegepast.

4. In de zin van deze verordening verstaat men onder A-suikerbieten en onder B-suikerbieten alle suikerbieten die worden verwerkt tot respectievelijk A-suiker of B-suiker (...)

(...)"

9 Artikel 6 van verordening nr. 1785/81 bepaalt:

„1. (...) de suikerfabrikanten [zijn] verplicht bij de aankoop van suikerbieten:

(...)

ten minste een minimumprijs te betalen (...)

2. De in lid 1 bedoelde minimumprijs komt overeen:

a) in de gebieden zonder tekort:

— voor suikerbieten die zullen worden verwerkt tot A-suiker, met de minimumprijs voor A-suikerbieten;

— voor suikerbieten die zullen worden verwerkt tot B-suiker, met de minimumprijs voor B-suikerbieten;

b) in de gebieden met een tekort:

— voor suikerbieten die zullen worden verwerkt tot A-suiker, met de minimumprijs voor A-suikerbieten verhoogd overeenkomstig artikel 5, lid 3;

— voor suikerbieten die zullen worden verwerkt tot B-suiker, met de minimumprijs voor B-suikerbieten verhoogd overeenkomstig artikel 5, lid 3.

(...)"

10 Voor de gebieden met een tekort in de zin van de GOM voor suiker zijn dus van toepassing de afgeleide interventieprijzen als bedoeld in artikel 3, leden 1, sub b, en 5, van verordening nr. 1785/81 en de minimumprijzen van bieten, verhoogd ingevolge artikel 5, lid 3, van deze verordening (hierna: „verhoogde prijzen"). Dit stelsel staat bekend als „regionalisatie" en biedt de mogelijkheid, voor de gebieden met een tekort hogere prijzen vast te stellen dan de overeenkomstige prijzen voor de gebieden zonder tekort.

De verordeningen betreffende het verkoopseizoen 1996/1997

11 Tijdens zijn zitting van 24 en 25 juni 1996 bereikte de Raad geen algehele overeenstemming over het gehele „prijzenpakket" betreffende verschillende gemeenschappelijke marktordeningen.

12 Daarom stelde de Commissie verordening (EG) nr. 1252/96 van 28 juni 1996 houdende conservatoire maatregelen in de sector suiker (PB L 161, blz. 142) vast. Bij wijze van conservatoire maatregel stelde de Commissie voor het verkoopseizoen 1996/1997 een interventieprijs voor witte suiker van 63,19 ECU per 100 kilogram vast voor de gebieden zonder tekort en een afgeleide interventieprijs voor witte suiker van 65,53 ECU per 100 kilogram suiker voor alle gebieden van Italië. Bovendien werd in artikel 2 van deze verordening de minimumprijs voor A-suikerbieten op 46,72 ECU per ton vastgesteld en de minimumprijs voor B-suikerbieten op 32,42 ECU per ton.

13 Na op 22 en 23 juli 1996 overeenstemming over het gehele „prijzenpakket" te hebben bereikt, werden door de Raad op 30 juli 1996 verordening (EG) nr. 1579/96 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van bepaalde

prijzen in de sector suiker en van de standaardkwaliteit voor suikerbieten (PB L 206, blz. 7) en verordening nr. 1580/96 vastgesteld.

14 Deze verordeningen, die zijn vastgesteld op 30 juli 1996 en bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 16 augustus 1996, lieten de conservatoire maatregelen van de Commissie onverlet. Zo bevestigde de Raad in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1579/96 de interventieprijs van 63,19 ECU per 100 kilogram voor witte suiker in de gebieden van de Gemeenschap zonder tekort, en handhaafde hij in artikel 1, sub f, van verordening nr. 1580/96 de afgeleide interventieprijs voor witte suiker voor alle gebieden van Italië op 65,53 ECU per 100 kilogram. Anderzijds blijkt uit artikel 3 van verordening nr. 1580/96, dat de minimumprijzen voor A- en B-suikerbieten identiek met aan die welke de Commissie had vastgesteld.

De feiten van het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

15 Voor de bevoorrading van een van haar fabrieken sloot Eridania met Agricola voor de productieperiode 1996/1997 een overeenkomst voor de teelt van suikerbieten. Volgens die overeenkomst golden voor de betaling van de suikerbieten de prijzen en de voorwaarden die zijn vastgesteld in de communautaire en/of de nationale bepalingen en/of de bepalingen van de sectorale overeenkomst 1996/1997.

16 Dientengevolge betaalde Eridania de krachtens artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1785/81 verhoogde minimumprijs voor suikerbieten, die dus hoger was dan de minimumprijzen die van toepassing waren in de gebieden zonder tekort.

17 In het beroep in het hoofdgeding vordert Eridania terugbetaling van een bedrag van 2 710 672 ITL, dat aan Agricola is betaald wegens de verhoging van de bietenprijs ten gevolge van de regionalisatie.

18 Aangaande de situatie van de suikermarkt in Italië merkt de verwijzende rechter op, dat deze lidstaat in het verleden minder suiker produceerde dan hij verbruikte. Daarin is evenwel geleidelijk verandering gekomen door een herstructurering van de Italiaanse industrie in de loop van de laatste vijfentwintig jaar, zodat sinds 1990 niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor regionalisatie. Terwijl de gemeenschapsinstellingen deze ontwikkeling volgens de nationale rechter hadden moeten erkennen, werd in verordening nr. 1101/95 onverwacht het regionalisatiestelsel voor de seizoenen 1995/1996 en 1996/1997 gehandhaafd.

19 In deze omstandigheden heeft de Guidice di Pace di Genova, die de twijfel van Eridania omtrent de geldigheid van de handhaving van het regionalisatiestelsel voor Italië deelt, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende twee prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is verordening (EG) nr. 1580/96 van 30 juli 1996, bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 16 augustus 1996, inzonderheid artikel 1, sub f, daarvan, geldig, vooral gelet op de argumenten die zijn aangevoerd in punt 3 van het gedeelte ‚In rechte' van de onderhavige beschikking?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is verordening (EEG) nr. 1785/81 van 30 juni 1981, bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 1 juli 1981, zoals later gewijzigd, inzonderheid de artikelen 3, lid 1, 5, lid 3, en 6, lid 2, daarvan, geldig, zodat ook voormelde verordening (EG) nr. 1580/96 van 30 juli 1996, inzonderheid

artikel 1, sub f, daarvan, geldig is, vooral gelet op de argumenten die zijn aangevoerd in punt 4 van het gedeelte ‚In rechte' van de onderhavige beschikking?"

De eerste vraag

20 Met deze vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de bij verordening nr. 1580/96 voor het seizoen 1996/1997 op Italië toegepaste regionalisatie geldig is, gelet op het feit dat deze in strijd met artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 te laat zou zijn vastgesteld, de motivering die deze regionalisatie zou kunnen rechtvaardigen ontbreekt, en niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden om Italië als een gebied met een tekort aan te merken.

De te late vaststelling van de afgeleide interventieprijs voor witte suiker en van de verhoogde prijzen voor suikerbieten

21 Volgens Eridania is de datum van 1 augustus in artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 een peremptoire datum, zodat elke vaststelling van de interventieprijzen na 1 augustus van het jaar dat aan het verkoopseizoen voorafgaat, de betrokken verordening onwettig maakt. Deze datum dient volgens haar te garanderen, dat de marktdeelnemers in de suikersector lang genoeg van tevoren, dat wil zeggen vóór de sluiting van de overeenkomsten tussen de suikerproducenten en de bietentelers en vóór het inzaaien van de akkers voor het komende verkoopseizoen, de spelregels kunnen kennen.

22 Volgens de Raad en de Commissie is 1 augustus een louter indicatieve datum. De beoordelingsmarge waarover de gemeenschapswetgever op landbouwgebied beschikt, is ook van toepassing op de in het afgeleide recht vastgestelde termijnen, die niet dwingend zijn.

23 Volgens deze instellingen kunnen de betrokken prijzen overigens op een datum nabij de aanvang van het verkoopseizoen nauwkeuriger worden vastgesteld. Het volstaat dus dat de in artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 bedoelde prijzen vóór 1 juli, de datum waarop een verkoopseizoen aanvangt, worden vastgesteld. Aldus heeft de Commissie bij wege van conservatoire maatregel indicatieve prijzen vastgesteld, welke de Raad vervolgens na de aanvang van het seizoen volledig heeft bevestigd. Als motief voor deze ongebruikelijke procedure voert de Commissie aan, dat het risico bestaat, dat de werking van de GOM voor suiker volledig wordt geblokkeerd ingeval verordening nr. 1580/96 ongeldig zou worden verklaard wegens de te late vaststelling ervan.

24 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de Raad voor het verkoopseizoen 1996/1997 de in artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 bedoelde interventieprijzen, anders dan deze bepaling verlangt, niet vóór 1 augustus 1995 had vastgesteld. De Raad nam de beslissing over het „prijzenpakket" eerst op 22 of 23 juli 1996 en stelde op 30 juli daaraanvolgend verordening nr. 1580/96 vast. Deze is op 16 augustus 1996 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Elke handeling van de Raad inzake de vaststelling van de interventieprijzen dateert dus van na de aanvang van dit verkoopseizoen.

25 Naar luid van artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 moeten de interventieprijzen vóór 1 augustus van het jaar voorafgaand aan het verkoop-

seizoen worden vastgesteld; krachtens artikel 2, lid 1, van deze verordening begint het verkoopseizoen op 1 juli van elk jaar.

26 Deze lezing van de tekst van artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 vindt evenwel geen steun in de doeleinden van de door deze bepaling ingevoerde prijsregeling.

27 Het betoog van de Commissie dat de niet-inachtneming van de datum van 1 augustus gerechtvaardigd is omdat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een aantal prijzen van de verschillende gemeenschappelijke marktordeningen tegelijk moet worden onderhandeld om tot een „prijzenpakket" te komen, moet als irrelevant worden afgewezen. Dat betoog houdt namelijk geen rechtstreeks verband met de regeling van de interventieprijzen voor suiker.

28 Bovendien is blijkens de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81 het doel van de prijsregeling en met name van de verschillende interventieprijzen, te voorzien in passende maatregelen tot stabilisatie van de suikermarkt om aan de suikerbietenproducenten van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen inzake werkgelegenheid en levensstandaard te blijven verzekeren, waarbij dit doel kan worden bereikt door voor te schrijven dat de interventiebureaus aankopen tegen interventieprijzen.

29 Deze waarborgen worden in de vierde overweging van de considerans van deze verordening uitgebreid tot de suikerfabrikanten.

30 In het belang van een goede werking van het stelsel van de interventieprijzen in overeenstemming met deze doelstellingen dient de datum waarop deze prijzen worden vastgesteld, zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, evenwel zo dicht mogelijk bij die van de aanvang van het desbetreffende seizoen te liggen. Deze prijzen worden namelijk bepaald op basis van de verhouding tussen het volume van de beschikbare productie voor het komende seizoen en het volume van het voorzienbare verbruik in dat seizoen. Naarmate de prijzen dichter bij 1 juli worden vastgesteld, kunnen de gegevens op basis waarvan de volumes worden geraamd, dus als meer betrouwbaar worden beschouwd.

31 Ten slotte kan dit stelsel van prijsvaststelling, anders dan Eridania stelt, niet dienen om regels op te stellen opdat de marktdeelnemers in de suikersector hun activiteiten vóór de sluiting van de overeenkomsten tussen de suikerfabrikanten en de bietentelers en vóór het inzaaien van de akkers door de telers kunnen plannen.

32 De betrokken prijzen beogen namelijk niet het economisch gedrag van de marktdeelnemers in de suikersector te sturen, doch daarmee wordt geprobeerd in hun belang op de waarschijnlijke ontwikkeling van de productie- en de consumptie te anticiperen om de gemeenschapsmarkt te stabiliseren.

33 Anders dan de termijn waarom het ging in het arrest van 11 augustus 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e.a. (C-1/94, Jurispr. blz. I-2363), en die volgens punt 21 van dit arrest erop gericht was de marktdeelnemers in de suikersector een termijn van vier maanden te garanderen voor de planning van hun werkzaamheden, kan de overschrijding van de in artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 gestelde datum van 1 augustus verordening nr. 1580/96 niet ongeldig maken, voor zover daarin de interventieprijzen na die datum zijn vastgesteld.

34 Uit een en ander volgt, dat de datum van 1 augustus in artikel 3, leden 4 en 5, van verordening nr. 1785/81 geen peremptoire datum is, zodat de niet-inachtneming van deze datum niet de ongeldigheid van verordening nr. 1580/96 tot gevolg kan hebben, voor zover daarin de interventieprijzen na 1 augustus zijn vastgesteld.

Het gebrek aan motivering van de toepassing van de regionalisatie op Italië

35 Volgens Eridania vormt de loutere vermelding in de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1580/96 van een te verwachten tekort in de voorziening geen toereikende motivering in de zin van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG). Er is slechts sprake van een tekort wanneer op basis van cijfermatige gegevens een werkelijk tekort is vastgesteld. Bovendien moet een afgeleide interventieprijs, als uitzondering op de normale prijsregeling, haars inziens door een specifieke motivering worden gerechtvaardigd.

36 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1580/96 inderdaad alleen vaststelt, dat een tekort te verwachten valt in de productiegebieden van Italië, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal en Finland.

37 Een dergelijke motivering kan evenwel, zelfs indien zij voor kritiek vatbaar is wegens haar uiterste beknoptheid, in het bijzonder in een context waarin het vereiste van artikel 190 van het Verdrag strikt moet worden beoordeeld, niet als een schending van die bepaling, zoals uitgelegd in het licht van de vaste rechtspraak van het Hof, worden aangemerkt.

38 De motivering moet namelijk beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De redenering van de communautaire instantie die de betwiste handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie, met name, arresten van 22 januari 1986, Eridania e.a., 250/84, Jurispr. blz. 117, punt 37, en 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 81).

39 Met betrekking tot Eridania's argument dat de afgeleide interventieprijs als uitzondering specifiek moet worden gemotiveerd, heeft de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie terecht opgemerkt, dat niets de conclusie rechtvaardigt, dat de afgeleide interventieprijs een uitzondering op de normale prijsregeling vormt. De interventieprijs en de afgeleide interventieprijs beantwoorden aan verschillende economische situaties en vormen in feite alle twee de uitdrukking van het algemeen beginsel van gelijke behandeling in het gemeenschapsrecht (zie, bijvoorbeeld, arrest van 17 september 1998, Pontillo, C-372/96, Jurispr. blz. I-5091, punt 41).

40 Met betrekking tot de grief betreffende de gestelde gebrekkige motivering van verordening nr. 1580/96 wegens het ontbreken van cijfermatige gegevens op grond waarvan Italië voor het seizoen 1996/1997 als een van de gebieden met een tekort is aangemerkt, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak bij verordeningen geen specifieke motivering kan worden verlangd van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkelde — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze binnen de systematiek van het geheel vallen (arrest Eridania e.a., reeds aangehaald, punt 38).

41 Ook is het vaste rechtspraak, dat bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag voldoet, niet alleen acht moet

worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie inzake staatssteun arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63).

42 Kenmerkend voor de systematiek van de suikerregeling in haar geheel en voor de bijzondere context van verordening nr. 1580/96 is, dat Italië al vele jaren tot de gebieden met een tekort behoort. Ondanks de pogingen tot herstructurering van de Italiaanse suikerindustrie in de laatste 25 jaar, op grond waarvan mocht worden verwacht dat de suikerproductie in Italië vanaf 1990 zou stijgen, bleef deze lidstaat, behalve in de seizoenen 1993/1994 en 1994/1995, kampen met een tekort wegens een overproductie in het seizoen 1992/1993 en wegens een overdracht van hoeveelheid in 1994.

43 In deze context heeft de Commissie met betrekking tot de ramingen voor het seizoen 1996/1997 terecht opgemerkt, dat Eridiana, vooral omdat de marktdeelnemers in de suikersector via hun vertegenwoordigers, waaronder die van Eridania, hebben deelgenomen aan de vergaderingen van het raadgevend comité, dat bij besluit 87/75/EG van de Commissie van 7 januari 1987 (PB L 45, blz. 16) is ingesteld, de cijfers moest kennen op basis waarvan de Raad en de Commissie Italië als gebied met een tekort hebben aangemerkt, ook al is Eridania het niet eens met de door deze instellingen uit deze cijfers getrokken conclusies en moest zij weten dat deze instellingen zich bij de ramingen voorzichtig zouden opstellen.

44 Uit een en ander volgt, dat in de specifieke context van het seizoen 1996/1997 de motivering van verordening nr. 1580/96 betreffende de kwalificatie van Italië

voor dit seizoen als gebied met een tekort volstaat om te voldoen aan de eisen die in de rechtspraak van het Hof aan de motivering worden gesteld.

De voorzienbaarheid van een tekort

45 Eridania betwist de juistheid van de regionalisatie en meer bepaald de vaststelling in artikel 1, sub f, van verordening nr. 1580/96 van een afgeleide interventieprijs voor Italië en stelt, dat niet aan de voorwaarden was voldaan om Italië voor het verkoopseizoen 1996/1997 als een gebied met een tekort aan te merken. Dienaangaande zijn Eridania en de instellingen het niet eens over de cijfers die voor de ramingen van de in dit seizoen beschikbare productie moeten worden aangehouden, alsook over de cijfers inzake het verbruik in dit seizoen.

46 Zoals de advocaat-generaal in punt 60 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is er sprake van een tekort in de zin van verordening nr. 1785/81, wanneer de totale beschikbare productie lager is dan het verbruik. Onder beschikbare productie wordt verstaan de som van de hoeveelheden A- en B-suiker, plus de met inachtneming van de gemeenschapsregeling overgedragen C-suiker.

47 Voor de vaststelling van de interventieprijzen alsook van de minimumprijzen en de verhoogde prijzen moeten de Raad en de Commissie de verhouding tussen de omvang van een nog niet geoogste productie en de omvang van een nog niet begonnen verbruik onderzoeken. Zij moeten dus prognoses opstellen op basis van

de door de lidstaten meegedeelde gegevens die zowel, wat de ontwikkeling van het verbruik betreft, op het lopende seizoen betrekking hebben, als, wat de ontwikkeling van de beschikbare productie betreft, op de vooruitzichten van het komende seizoen.

48 Wanneer de Raad bij de uitvoering van het landbouwbeleid in de suikersector een complexe economische situatie moet beoordelen, geldt zijn discretionaire bevoegdheid niet slechts de aard en draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens (zie arresten van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad, 138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25, en 25 juni 1997, Italië/Commissie, C-285/94, Jurispr. blz. I-3519, punt 23).

49 Bij zijn controle op de uitoefening van zulk een bevoegdheid mag de rechter alleen nagaan, of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan niet kennelijk de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden (zie arrest Roquette Frères/Raad, reeds aangehaald, punt 25).

50 De raming van de Raad en de Commissie van de productie en het verbruik voor het seizoen 1996/1997 moet dan ook met inachtneming van deze omstandigheden, feitelijk en rechtens, alsook van deze rechtspraak worden onderzocht.

De raming van de productie

51 Onder verwijzing naar de tabel met het kopje „Raming van de suikerproductie 1996/1997" van de Commissie, gedateerd 17 juli 1996, stelt Eridania, dat de

beschikbare productie voor het in het hoofdgeding bedoelde verkoopseizoen op 1 568 000 ton had moeten worden vastgesteld.

52 Volgens Eridania ligt dit cijfer in de lijn van de resultaten die zijn verkregen voor de vorige drie verkoopseizoenen: toen bedroegen de beschikbare hoeveelheden namelijk 1 568 250 ton (seizoen 1993/1994) en 1 558 687 ton (seizoen 1994/1995). Gelet op deze twee seizoenen is het geringe resultaat van 1 461 670 ton voor het seizoen 1995/1996 niet van betekenis: het is te verklaren door de volstrekt uitzonderlijke weersomstandigheden die toentertijd in Noord-Italië hebben geheerst.

53 De Raad en de Commissie stellen, dat zij op de dag waarop zij de beslissing betreffende de voor het seizoen 1996/1997 geldende prijzen hebben genomen, namelijk op 24 en 25 juni 1996, over door de Italiaanse regering meegedeelde betrouwbare gegevens beschikten, op basis waarvan slechts een hoeveelheid van 1 465 000 ton, vermeerderd met een overdracht van 75 000 ton van het vorige seizoen, was te voorzien.

54 Om te onderzoeken of de raming van de suikerproductie op basis waarvan de instellingen Italië tot de gebieden met een tekort hebben gerekend, juist is, dient in de eerste plaats te worden gepreciseerd wat de relevante datum is, waarop de beslissing over de prijzen is en/of had moeten worden genomen, en moeten vervolgens de gegevens worden onderzocht die op die datum beschikbaar waren.

55 Zoals de advocaat-generaal in de punten 67 tot en met 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt, en anders dan Eridania stelt, kan de relevante datum alleen 24 of 25 juni 1996 zijn. Volgens de verklaringen van de Commissie en de Raad, die door Eridania niet zijn betwist, bereikte de Raad tijdens zijn zitting van

voormelde data overeenstemming over de prijzen in het kader van de GOM voor suiker, terwijl geen algehele overeenstemming over het „prijzenpakket" kon worden bereikt. Deze in het kader van de GOM voor suiker vastgestelde prijzen zijn vervolgens door de Commissie in het kader van verordening nr. 1252/96 officieel vastgesteld in de vorm van conservatoire maatregelen.

56 Hoe ongebruikelijk de procedure van vaststelling van de prijzen voor het verkoopseizoen 1996/1997 ook is — zoals uit de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1252/96 blijkt, is kenmerkend voor deze procedure, dat de Commissie de conservatoire maatregelen moest nemen die onontbeerlijk waren om de continuïteit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de sector suiker te waarborgen, welke maatregelen niet vooruitlopen op eventuele latere prijsbesluiten van de Raad — zij doet geen afbreuk aan de relevantie van de datum waarop deze prijzen zijn vastgesteld.

57 Door deze conservatoire maatregelen ongewijzigd te bekrachtigen bij de verordeningen nrs. 1579/96 en 1580/96 — deze laatste betreft de afgeleide interventieprijzen en meer bepaald de afgeleide interventieprijs voor Italië — officialiseerde de Raad aldus de tijdens zijn zitting van 24 en 25 juni 1996 vastgestelde cijfers. De Raad had evenwel geen keuze, omdat op dat tijdstip het niet aan de Raad stond om het resultaat dat hij ongeveer een maand tevoren had bereikt, te wijzigen op grond dat volgens een prognose op basis van recente gegevens de trend in de ontwikkeling van de productie die de vorige maanden te zien hadden gegeven, dreigde om te slaan.

58 Een dergelijke overeenstemming, die na moeizame onderhandelingen doch binnen een redelijke termijn na de datum van opening van het in het hoofdgeding

bedoelde verkoopseizoen tot stand is gekomen, kan namelijk niet worden gewijzigd op basis van één enkele raming, ook al had zij op een omslag van de op grond van vorige prognoses vastgestelde trend kunnen duiden.

59 Waar de regeling betreffende de GOM voor suiker geen enkele verplichting kent om na de opening van het verkoopseizoen de prijzen te wijzigen, is er bovendien geen enkele geldige reden om een dergelijke mogelijkheid voor wijziging in te voeren.

60 Aangaande de gegevens op basis waarvan de Commissie de prijzen voor Italië eind juni 1996 mocht vaststellen, blijkt verder uit het dossier en met name uit de door de Raad en de Commissie overgelegde bewijsstukken, dat de raming van de voor het verkoopseizoen 1996/1997 beschikbare productie, in weerwil van het feit dat de door de lidstaten meegedeelde gegevens regelmatig — gemiddeld 20 keer per jaar — worden aangepast, hetgeen niet is betwist, van maart 1996 tot begin juni daaraanvolgend niet is gewijzigd.

61 Blijkens de tabellen „Raming van de suikerproductie in 1996/1997" die de Commissie aanduidt als de „suikerbalans", gedateerd 1 februari en 15 maart 1996, werd de suikerproductie op 1 431 000 ton geraamd. Die cijfers worden bevestigd door die in de tabellen „Vooruitzichten inzake het inzaaien van suikerbieten en suikerproductie voor het seizoen 1996/1997" van 13 maart en 29 mei 1996. Gelet op het cijfer van 1 461 670 ton in de tabel: „Italië: suikerproductie en -verbruik" van 18 juni 1996 betreffende het seizoen dat aan het in het hoofdgeding bedoelde seizoen voorafging, mocht de Commissie ervan

uitgaan, dat de productie van het lopende seizoen nagenoeg gelijk zou zijn aan die van het vorige seizoen.

62 Bij onderzoek van de raming van de voor het seizoen 1996/1997 beschikbare suikerproductie, welke de Commissie op het tijdstip van de vaststelling van de voor Italië toepasselijke interventieprijs heeft gemaakt, en die door de Raad in verordening nr. 1580/96 ongewijzigd is overgenomen, is derhalve niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze verordening kunnen aantasten.

De raming van het waarschijnlijke verbruik

63 Eridania kritiseert de door de Raad en de Commissie gebruikte methode om het waarschijnlijke verbruik gedurende het seizoen 1996/1997 te ramen, welk verbruik de Commissie op basis van de op 18 juni 1996 beschikbare cijfers voorlopig op 1 532 000 ton had geraamd.

64 Eridania stelt zelf verschillende door de advocaat-generaal in de punten 72 tot en met 76 van zijn conclusie samengevatte alternatieve ramingsmethoden voor, die alle een verbruik tussen 1 446 000 en 1 467 000 ton suiker opleveren, waarna Eridania op basis van een vergelijking van dit cijfer met het productiecijfer tot de conclusie komt, dat Italië een overschot had in het in het hoofdgeding bedoelde seizoen.

65 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de Commissie voor de raming van het waarschijnlijke verbruik gedurende het seizoen 1996/1997 is uitgegaan van de gegevens betreffende het vorige seizoen. Aangezien de werkelijke omvang van het

verbruik voor een bepaald seizoen pas definitief op de eerste oktober na dit seizoen vaststaat, diende de Commissie te extrapoleren op basis van cijfers en gegevens die bekend waren in juni 1996, toen de Raad de besluiten betreffende de prijzen in het kader van de GOM voor suiker heeft vastgesteld.

66 Hoewel de Commissie erkent, dat deze laatste cijfers betreffende het verbruik in het tweede halfjaar van 1995, waarover zij in juni 1996 beschikte, een lichte vermindering van de consumptie te zien gaven, heeft zij toch overtuigend kunnen aantonen, dat zij ernstige redenen had om deze vermindering niet als een sterke daling van de consumptie te beschouwen, ook al was er onmiskenbaar een algemene trend naar een lager verbruik.

67 De raming van de Commissie ligt namelijk op de curve van het suikerverbruik uit de tabel „Italië: suikerproductie en -verbruik" van 18 juni 1996. Ondanks bepaalde onregelmatigheden in deze curve en met name een aanzienlijke daling van het suikerverbruik tijdens het seizoen 1993/1994 — waarvoor de Commissie overtuigende verklaringen heeft gegeven — leek de markt sinds het seizoen 1989/1990, met een consumptie van meer dan 1 600 000 ton in het seizoen 1989/1990 en een consumptie die in het seizoen 1994/1995 nog de drempel van 1 500 000 ton overschreed, een langzame doch gestage neerwaartse trend te vertonen.

68 Zo gezien kan het niet als willekeur of onredelijk worden aangemerkt, dat de Commissie de gegevens betreffende de consumptie van de laatste zes maanden van 1995 als een aanwijzing voor een eenvoudige vermindering heeft beschouwd en niet voor een aanzienlijke daling van de consumptie in het seizoen 1996/1997, waarin de consumptie uiteindelijk onder 1 500 000 ton uitkwam.

69 Uit een en ander volgt, dat de Raad en de Commissie, door de suikerconsumptie voor het seizoen 1996/1997 op 1 532 500 ton te ramen, niet de grenzen van hun beoordelingsmarge op het gebied van het landbouwbeleid hebben overschreden. Gelet op hun gefundeerde raming van de productie op 1 465 000 ton was het, indien dit cijfer wordt vergeleken met het eerstgenoemde, niet onjuist om Italië in verordening nr. 1580/96 bij de gebieden met een tekort in te delen.

70 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat bij onderzoek van de door Eridania tegen verordening nr. 1580/96 aangevoerde en door de nationale rechter in de motivering van de verwijzingsbeschikking weergegeven grieven niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze verordening kunnen aantasten.

De tweede vraag

71 Met deze vraag vraagt de nationale rechter zich om de door Eridania gestelde en in de verwijzingsbeschikking in punt 4 van het gedeelte „In rechte" samengevatte redenen in wezen af, of verordening nr. 1785/81 geldig is.

72 In dit punt 4 stelt Eridania dat deze verordening het beginsel van non-discriminatie tussen producenten en verbruikers in de zin van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG) schendt, in strijd met de artikelen 30 en 34 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG en 29 EG) het vrije verkeer van suiker binnen de Gemeen-

schap belemmert en een ongerechtvaardigde steun aan de bietentelers van de gebieden met een tekort ten laste van de suikerproducenten invoert.

De gestelde discriminatie

73 Eridania stelt dat de suikerproducenten uit de gebieden met een tekort voor de suikerbieten een hogere prijs moeten betalen dan hun concurrenten in de gebieden zonder tekort, zonder dit verschil te kunnen verhalen door hogere prijzen toe te passen. Bovendien worden de Italiaanse producenten volgens haar uitgesloten van de aanbestedingen voor uitvoer, aangezien zij niet kunnen concurreren met de exporteurs uit de gebieden zonder tekort, daar voor de berekening van de uitvoerrestituties wordt uitgegaan van de voor deze gebieden toepasselijke interventieprijzen.

74 De opmerkingen van de Raad en de Commissie in antwoord op het door Eridania gestelde behoeven niet te worden weergegeven. Zoals de advocaat-generaal in punt 95 van zijn conclusie heeft verklaard, is de toepassing van een afgeleide interventieprijs voor gebieden met een tekort niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel.

75 Aangezien de afgeleide interventieprijs en dus ook de verhoogde prijzen tot doel hebben rekening te houden met de specifieke situatie van de marktdeelnemers in de gebieden met een tekort, die verschilt van die van de marktdeelnemers van de gebieden zonder tekort, berusten dergelijke verschillen in behandeling namelijk

op objectieve verschillen: een ontoereikende productie van suikerbieten en suiker. De regionalisatie van de prijzen kan dus niet als een discriminatie worden beschouwd (zie in deze zin arrest van 27 september 1979, Eridania en Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 19).

76 Zoals reeds in punt 48 van het onderhavige arrest is verklaard, heeft de Raad, teneinde in het kader van de GOM voor suiker de productietekorten in de gebieden met een tekort te kunnen verhelpen, een discretionaire bevoegdheid die met name de aard en draagwijdte van de vast te stellen bepalingen geldt.

77 Uit een en ander volgt, dat het stelsel van regionalisatie noch omdat de door de fabrikanten aan de bietentelers te betalen prijzen hoger zijn dan in de gebieden zonder tekort, noch omdat deze laatste met betrekking tot de uitvoer op hinderpalen stuiten, een discriminatie oplevert.

De beperkingen van het vrije verkeer van Italiaanse suiker

78 Ter zake volstaat de vaststelling, dat de beperkingen van het vrije verkeer binnen de Gemeenschap van de in gebieden met een tekort geproduceerde suiker alsook de in de praktijk uit het regionalisatiestelsel voortvloeiende onmogelijkheid voor de producenten uit deze gebieden om suiker uit te voeren, de noodzakelijke en zelfs beoogde consequenties van dit stelsel zijn. Om het productietekort in een bepaald gebied te verminderen zonder afbreuk te doen aan de waarborgen van de bietentelers inzake werkgelegenheid en levensstandaard, noch aan de gelijkwaardige waarborgen van de fabrikanten, kan het niet als willekeur worden aangemerkt, indien door de invoering van een dergelijk stelsel ervoor wordt gezorgd, dat de productie uit een gebied met een tekort zoveel mogelijk in dat gebied wordt afgezet.

De gestelde steun aan de bietentelers

79 De grief dat het regionalisatiestelsel een steun aan de bietentelers vormt, die ten laste van de suikerproducenten komt, heeft geen doel. Zoals de advocaat-generaal in punt 98 van zijn conclusie heeft verklaard, is de verhoging van de minimumaankoopprijs voor suikerbieten in het stadium van de productie van de grondstof slechts een logische consequentie van de afgeleide interventieprijs.

80 Uit een en ander volgt, dat bij onderzoek van de tweede vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1785/81 kunnen aantasten.

81 Mitsdien moet op de beide door de nationale rechter gestelde vragen worden geantwoord, dat bij onderzoek van deze vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de verordeningen nrs. 1580/96 en 1785/81 kunnen aantasten.

Kosten

82 De kosten door de Raad en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Giudice di Pace di Genova bij beschikking van 16 juli 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening (EG) nr. 1580/96 van de Raad van 30 juli 1996 tot vaststelling voor het verkoopseizoen 1996/1997 van de afgeleide interventieprijzen voor witte suiker, de interventieprijs voor ruwe suiker, de minimumprijzen voor A-suikerbieten en B-suikerbieten, alsmede het bedrag van de vergoeding voor de verevening van de opslagkosten, en van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 juli 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J. C. Moitinho de Almeida