DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
22. januar 1986 *

I sag 250/84

angående en anmodning, som Tribunale di Roma i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Eridania zuccherifici nazionali SpA m.fl.

mod

Cassa conguaglio zucchero, finansministeriet og ministeriet for statskassen

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artiklerne 24 og 28 i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne R. Joliet, O. Due, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgerne i hovedsagen ved advokaterne Mauro de Andrè, Giuseppe Marchesini og Frederico Sorrentino,

— den italienske regering ved avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia,

— Rådet for De europæiske Fællesskaber ved Antonio Sacchettini og Arthur Brautigam,

* Processprog: Italiensk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Alberto Prozzillo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. oktober 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 11. november 1983, indgået til Domstolen den 23. oktober 1984, har tribunale di Roma i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artiklerne 24 og 28 i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem på den ene side Eridania zuccherifici nazionali SpA, femten andre italienske sukkerproducenter, Consorzio nazionale bieticultori og Associazione nazionale bieticultori og på den anden side Cassa conguaglio zucchero, finansministeriet og ministeriet for statskassen. Sagsøgerne i hovedsagen havde i 1982 modtaget en række pålæg om at betale produktionsafgift for sukker, jfr. artikel 24 og artikel 28 i forordning nr. 1785/81. Herefter anlagde de sag ved tribuanle di Roma med påstand om, at afgifterne ikke skulle betales, da ovennævnte bestemmelser måtte anses for ulovlige, og at de sagsøgte myndigheder skulle tilbagebetale de allerede indbetalte afgifter med renter.

3 Tribunale di Roma, som fandt, at sagens udfald beroede på de ovennævnte bestemmelsers gyldighed, besluttede at udsætte sagen på Domstolens besvarelse af følgende spørgsmål:

»a) Er artikel 28 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81, hvorefter de italienske producenter pålægges en afgift for afsætningen af sukker til garantiprisen, som beregnes på grundlag af produktionskvoter, der er fastsat i henhold til forordningens artikel 24, retsstridig, fordi den tilsidesætter forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7 og artikel 40, stk. 3, samt i strid med det proportionalitetsprincip, der gælder med hensyn til formålene ifølge traktatens artikel 39, stk. 1, litra b)?

b) Er artikel 24 i forordning nr. 1785/81, som fastsætter de italienske A-produktionskvoter samt forholdet mellem A-kvoten og B-kvoten, retsstridig, fordi den ikke er begrundet, jfr. traktatens artikel 190?«

4 I forelæggelseskendelsens grunde har den nationale ret udtalt, at Italien er den medlemsstat, der har det laveste forhold mellem det indenlandske forbrug og A-kvoten (85% over for Fællesskabets gennemsnit på 101% og et maksimum på 194% for Belgiens vedkommende). Heraf følger, at der fra Italien kun kan eksporteres sukker fra B-kvoten, som er belagt med en afgift på 39,5% af interventionsprisen, mens de andre medlemsstater også kan eksportere sukker fra A-kvoten, som kun er belagt med den mindre afgift på 2%. Der er således ifølge den nationale ret tale om en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 7.

5 Ifølge den nationale ret er der ligeledes tale om forskelsbehandling af producenter, jfr. EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit. Dels er forholdet mellem afgiften på B-kvoten, og størrelsen af B-kvoten for Italiens vedkommende det højeste i Fællesskabet (138 LIT/kg mod 113 LIT/kg for Fællesskabet i gennemsnit). Dels er de faste produktionsomkostninger for de mængder, der er tildelt under A-kvoten, de højeste i Fællesskabet, idet den italienske gennemsnitsproduktion pr. fabriksanlæg er den laveste (29 333,3 tons mod Fællesskabets gennemsnit på 46 647,1 tons). De afgifter, som de italienske producenter skal betale for B-kvoten, er urimelige i forhold til formålet efter traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), som skal sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard.

6 Den nationale ret har yderligere udtalt, at forordning nr. 1785/81 ikke er tilstrækkelig begrundet, idet det blot fastslås, at for så vidt angår produktionskvoterne, består årsagerne til, at de indførtes, fortsat, hvorimod det ikke forklares, hvorfor de ændringer, der i mellemtiden var indtrådt i markedssituationen, måtte anses for ubetydelige.

Kvotaordningen og afgiften på sukkerproduktionen

7 Den fælles markedsordning for sukker blev indført ved Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 (EFT 1967, s. 281). Ordningen gjaldt oprindelig indtil juli 1975, og hver virksomhed fik tildelt en »basiskvota« og en »maksimalkvota« for hvert produktionsår. Den mængde sukker, som oversteg maksimalkvoten, kunne ikke sælges i Fællesskabet. Der blev ligeledes indført enfælles finansieringsordning for at dække udgifterne ved afsætning af overskuddet; omkostningerne blev i et vist omfang båret af samtlige producenter via produktionsafgifter og herudover afholdt over Fællesskabernes budget. Ordningen blev med visse ændringer forlænget i henhold til Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, s. 1) og Rådets forordning nr. 1592/80 af 20. juni 1980 (EFT L 160, s. 12). Ved forordning nr. 3330/74 blev basiskvoterne forhøjet, men kun for de største sukkerproducerende medlemsstater og altså ikke for Italien; formålet med forhøjelsen var at udligne de negative virkninger af importen af præferencesukker fra AVS-landene i henhold til Fællesskabets forpligtelser.

8 Ovennævnte regler blev med virkning fra 1. juli 1981 afløst af Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981. Ifølge forordningen, som er genstand for den foreliggende sag, skelnes der mellem tre slags kvoter: A-kvoten, der udgør forbruget i Fællesskabet, kan frit afsættes på fællesmarkedet til en garanteret interventionspris. B-kvoten er den del af sukkerproduktionen, som overstiger basiskvoten (»A-kvoten«), men ligger inden for den »maksimalkvota«, som fremkommer ved, at A-kvoten berigtiges med en koefficient. B-kvoten kan ligeledes frit afsættes på fællesmarkedet, dog ikke til en garanteret interventionspris, eller den kan eksporteres til tredjelande med eksportstøtte; støtten, som udbetales i form af eksportrestitutioner, svarer til forskellen mellem interventionsprisen og sukkerprisen på

verdensmarkedet. Endelig kan C-kvoten, dvs. den del af produktionen, der overstiger »maksimalkvoten« (A-kvoten plus B-kvoten), kun eksporteres til tredjelande uden eksportstøtte.

9 I henhold til forordning nr. 1785/81 skete der ligeledes en ændring af finansieringen af omkostningerne ved eksport af sukker. Dels indførtes princippet om producenternes fulde ansvar, idet de skal afholde samtlige omkostninger ved afsætning på eksportmarkederne af de mængder sukker, for hvilke der ydes restitutioner. Dels skal der betales produktionsafgift ikke blot af sukker omfattet af B-kvoten, men også af sukker omfattet af A-kvoten.

10 I henhold til artikel 24 og artikel 28 i forordning nr. 1785/81 gælder der følgende regler for den indførte kvotaordning:

— referencemængderne (benævnt »basismængder«) til fastsættelse af basiskvoterne (benævnt »A-kvoter«)er uændret i forhold til tidligere regler med undtagelse af den for Italien gældende basismængde, som er forhøjet fra 1 230 000 tons til 1 320 000 tons (artikel 24 i forordning nr. 1785/81);

— de kvoter, som overstiger basiskvoterne, men holder sig inden for maksimalkvoten (den såkaldte »B-kvota«), fastsættes på grundlag af den faktiske produktion, dog således at de ikke må være mindre end 10% af basiskvoterne. For at tage hensyn til den regionale udvikling af produktionen af roesukker og rørsukker fastsættes B-kvoterne således, at de svarer til gennemsnittet af de konstaterede største produktioner i tre af de sidste fem produktionsår (ibidem);

— omkostningerne ved at afsætte den overskudsproduktion, som skyldes forskellen mellem produktion og forbrug i Fællesskabet, finansieres fuldt ud af producenterne selv, idet den samlede produktion under A- og B-kvoterne belægges med en afgift, som skal betales efter følgende principper (artikel 28 i forordning nr. 1785/81):

  — det samlede tab ved afsætningen af den pågældende overskudsproduktion i Fællesskabet fordeles først på den samlede produktion under A- og B-kvoterne, idet der betales en produktionsafgift på højst 2% af interventionsprisen for hvidt sukker;

— den del af tabet, som ikke dækkes af provenuet af denne afgift, finansieres ved en tillægsafgift, som principielt højst kan andrage 30% af interventionsprisen, på produktionen under B-kvoten. Såfremt sidstnævnte finansieringsform fortsat er utilstrækkelig, kan ovennævnte procentsats dog forhøjes indtil 37,5% (hvilket betyder, at der af produktionen af B-sukker i alt kan opkræves 2% + 37,5% = 39,5% i afgift).

Første spørgsmål

Forskelsbehandling

11 Med første led af første spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om den afgift, som pålægges de italienske producenter i henhold til artiklerne 24 og 28 i forordning nr. 1785/81, er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7 og artikel 40, stk. 3.

12 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen og den italienske regering bør spørgsmålet besvares bekræftende. De har anført, at forskelsbehandlingen skyldes, at samtlige omkostninger ved finansiering af kvotaordningen beregnes på grundlag af Fællesskabets forbrug, mens de omkostninger, som de individuelle virksomheder skal afholde, beregnes på grundlag af deres faktiske produktion i referenceperioden. Anvendelsen af forskellige kriterier for de samlede omkostninger og fordelingen mellem de individuelle erhvervsdrivende fører til, at den A-kvota, som tildeles Italien, og som kun er belagt med en afgift på 2%, er betydelig lavere end Italiens forbrug på hjemmemarkedet.

13 Sagsøgerne i hovedsagen har til støtte for deres opfattelse påberåbt sig en række faktiske omstændigheder. I perioden fra 1968 til 1981 blev Italiens basiskvota ikke forhøjet, hvilket derimod gjaldt for de andre medlemsstater. Selv om Italien ifølge forordning nr. 1785/81 fik tildelt en A-kvota, som var 7,3% højere end den gældende basiskvota, har den samlede forhøjelse af den italienske basiskvota/A-kvota ikke desto mindre siden 1968 fortsat været lavere end den gennemsnitlige forhøjelse for Fællesskabet som helhed (7,3% mod 18%). Til gengæld var det

italienske sukkerforbrug steget med 9,1% siden 1968, mens det faldt med 2,1% i hele Fællesskabet. På grund af denne udvikling er Italien og Forbundsrepublikken Tyskland de medlemsstater, hvor forholdet mellem A-kvoten og det indenlandske forbrug er lavest (85% mod Fællesskabets gennemsnit på 101%).

14 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen fremgår det heraf, at de italienske producenter kun kan eksportere B-sukker, som er belagt med en højere afgift, og at deres B-kvota derfor belastes med omkostningerne i forbindelse med de mængder, som eksporteres af de andre medlemsstaters producenter, hvis A-kvota overstiger forbruget på hjemmemarkedet. Således er de italienske producenter, som aldrig har haft en overskudsproduktion, forpligtet til at finansiere den prisgaranterede afsætning af produktionen i de andre fællesskabslande.

15 Den italienske regering har videre anført, at denne udvikling truer med efterhånden at bringe Fællesskabets produktion ud af ligevægt, da den virksomhed, som producerer for meget, og som kun delvis bærer virkningerne af sit overskud, er tilbøjelig til at forøge sin produktion for således at opnå en kvotaforhøjelse. Den producent, som har højere omkostninger — og som normalt ikke har nogen overskudsproduktion — er derimod forpligtet til at bidrage til at dække omkostningerne ved eksporten af denne overskudsproduktion.

16 Ifølge Rådet og Kommissionen kan der ikke antages at være udøvet forskelsbehandling, hverken på grund af nationalitet eller mellem producenter i Fællesskabet. Kvoterne fastsættes efter objektive kriterier under hensyntagen til formålet med ordningen, nemlig i nogen grad at begrænse samt omlægge sukkerproduktionen.

17 Kommissionen har nærmere anført, at fastsættelsen af nationale kvoter på grundlag af virksomhedernes faktiske produktion er i overensstemmelse med principperne om solidaritet mellem producenterne, specialisering af produktionen og fri samhandel i Fællesskabet. Hvis denne ordning eventuelt indebærer, at de italienske producenter belastes med større omkostninger end Fællesskabets andre producenter, skyldes forskellen, ifølge Kommissionen kun et andet produktionsniveau i de andre medlemsstater. Af samme grund er forholdet mellem de opkrævede afgifter og B-kvoten for Italiens vedkommende irrelevant, fordi de forskellige

medlemsstaters virksomheder altid anvender deres B-kvota forskelligt i de forskellige produktionår. For så vidt det hævdes, at de italienske producenter kun kan eksportere sukker fremstillet under B-kvoten, har Kommissionen anført, at disse producenter i virkeligheden ikke eksporterer sukker omfattet af kvotaordningen til tredjelande, og at der i øvrigt ikke består noget forhold mellem de opkrævede afgifter og produktets bestemmelsessted. Endelig udbetales restitutionerne, uden at der skelnes mellem eksport af sukker omfattet af A-kvoten og eksport af sukker omfattet af B-kvoten.

18 Rådet og Kommissionen har videre bemærket, at de italienske producenter i betragtning af, at den italienske sukkerroeproduktion ikke er konkurrencedygtig, i mange henseender har gunstigere vilkår end producenterne i de andre medlemsstater. Således fik Italien oprindelig i henhold til forordning nr. 1009/67 tildelt større basismængder end de andre medlemsstater; yderligere fik Italien i henhold til forordning nr. 1785/81 tildelt en A-kvota, som var høje re end den gældende basismængde. Yderligere beregnes produktionsafgiften for de italienske producenter på grundlag af interventionsprisen og ikke den heraf afledte højere interventionspris, som gælder for Italien, der har underskud; det er grunden til, at de italienske sukkerproducenter i virkeligheden betaler en lavere afgift end Fællesskabets øvrige producenter. Endelig er Italien ifølge den gældende ordning bemyndiget til — ud over garantien om priser tilpasset de regionale prisforskelle — at yde national støtte til sine sukkerroeproducenter og sin sukkerroeforarbejdende industri, samt til uden begrænsning at ændre virksomhedskvoterne i den udstrækning, det var nødvendigt for at gennemføre omstruktureringsprojekter.

19 Først bemærkes, at som anført af Rådet og Kommissionen udgør sukkerkvoteringsordningen en væsentlig del af den fælles markedsordning for denne sektor. Under hensyntagen til overskudsproduktionen dels i Fællesskabet, dels på verdensmarkedet har ordningen til formål at begrænse produktionen, således at den i størst muligt omfang svarer til forbruget på hjemmemarkedet, samtidig med at den regionale specialisering fremmes. Følgelig sikrer ordningen afsætningen af de fastsatte mængder i kraft af en finansieringsordning for afsætningsomkostningerne, som afholdes solidarisk af samtlige producenter. Denne finansieringsordning er opbygget således, at der for A-kvoten, som repræsenterer forbruget på hjemmemarkedet, kun opkræves en ubetydelig afgift, mens B-kvoten, som hovedsagelig er

bestemt til eksport, belægges med en langt højere afgift, som skal kunne finansiere de nødvendige restitutioner og samtidig anspore til at begrænse produktionen.

20 Under disse omstændigheder var Rådet beføjet til at fordele de fastsatte kvoter mellem de forskellige virksomheder på grundlag af deres faktiske produktion. En sådan fordeling af byrderne svarer nemlig til princippet om den regionale specialisering, som danner selve grundlaget for det fælles marked, og hvorefter der bør produceres dér, hvor det økonomisk er mest hensigtsmæssigt. Yderligere er fordelingen i overensstemmelse med princippet om solidaritet mellem producenterne, da produktionen er et lovligt kriterium ved bedømmelsen dels af producenternes økonomiske kapacitet, dels af deres fortjeneste i kraft af ordningen.

21 Dette resultat ændres ikke ved, at fordelingen af byrderne mellem virksomhederne på grundlag af deres produktion indebærer, at Italien tildeles en A-kvota, der er lavere end forbruget på hjemmemarkedet, samt at forholdet mellem de opkrævede afgifter og B-kvoten er særlig højt for Italiens vedkommende. Dette er derimod følgen af selve kravet om, at produktionen i de enkelte medlemsstater i et fælles marked, som er præget af regional specialisering, skal kunne udvikle sig uafhængigt af forbruget i medlemsstaterne. Der kan således ikke af den grund opstå forskelsbehandling.

22 Anbringendet om forskelsbehandling kan navnlig ikke lægges til grund, når de anfægtede bestemmelser vurderes i forhold til det regelsæt, hvori de indgår. Netop for at udligne de uligheder, som skyldes Italiens særlige strukturelle vanskeligheder, knyttede Rådet en række særlige foranstaltninger til kvota-ordningen, nemlig i form af støtte til de italienske producenter, såsom fastsættelse af den største basismængde som udgangspunkt og en højere interventionspris samt tilladelse til at yde national støtte.

23 Sagsøgerne i hovedsagen og den italienske regering har videre anført, at den anfægtede ordning indebærer en forskelsbehandling, idet de kvoter, som gennemsnitlig tildeles de italienske fabriksanlæg, er lavere end gennemsnittet af de kvoter, der tildeles samtlige fabriksanlæg i Fællesskabet (29 233 tons mod 51 873 tons). Heraf følger, at de italienske producenters faste omkostninger er højere end andre medlemsstaters producenters; det er grunden til, at en række italienske virksomheder er gået konkurs.

24 Heroverfor har Rådet og Kommissionen anført, at produktionskvoterne ikke tildeles de enkelte fabriksanlæg men virksomhederne, og at de italienske virksomheder i gennemsnit råder over den største A-kvota i Fællesskabet. De har dog ikke bestridt, at omkostningerne ved sukkerproduktionen i Italien er højere end Fællesskabets gennemsnit.

25 Det bemærkes, at kvotaordningen ikke skal begunstige mindre rentable virksomheder, men i nogen grad begrænse produktionen og samtidig sikre en omlægning heraf på grundlag af efterspørgslen. Følgelig er det berettiget ikke at tage hensyn til forskelle mellem produktionsomkostningerne, når kvoterne fordeles mellem de forskellige erhvervsdrivende. Det må navnlig gælde, når kvotaordningen som her er ledsaget af en række foranstaltninger, som skal udligne i det mindste en del af de strukturelle vanskeligheder i de dårligst stillede egne.

26 Herefter ses de italienske producenter ikke at være udsat for forskelsbehandling i forhold til Fællesskabets øvrige producenter. Anbringendet om, at traktatens artikel 7 og artikel 40, stk. 3, er overtrådt, kan derfor ikke lægges til grund.

Spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 39, stk. 1, litra b

27 Med andet led af det første spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om størrelsen af den afgift, som de italienske producenter pålægges i henhold til artiklerne 24 og 28 i forordning nr. 1785/81, er i strid med formålet efter traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), hvorefter den fælles landbrugspolitik har til formål »at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestan- dard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer«.

28 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at spørgsmålet bør besvares bekræftende, da de italienske producenter ikke er ansvarlige for den overskudsproduktion, som har givet anledning til indførelsen af den omstvistede ordning. De har herved blandt andet anført, at afgiften på B-kvoten pålægger de italienske producenter en urimelig byrde, og at 60% af afgiften yderligere overvæltes på de italienske

sukkerroeproducenter. Disse forhold fører til en nedgang i de italienske producenters indtægter, hvilket er i strid med formålet efter traktatens artikel 39, stk. 1, litra b).

29 Heroverfor har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede ordning er udformet på en sådan måde, at den tager tilstrækkeligt hensyn til de særlige forhold i områder med underskud, herunder Italien. For det første er minimumspriserne for både A-sukkerroer og B-sukkerroer højere i områder med underskud. Da afgiften på sukkerproduktionen yderligere beregnes på grundlag af interventionsprisen og ikke på grundlag af den afledte interventionspris, betaler de italienske sukkerroeproducenter procentuelt en lavere afgift for B-sukker end producenterne i de andre medlemsstater (28,8% af interventionsprisen mod 30% i produktionsåret 1981-1982). Hertil kommer, at der kan ydes national støtte til de italienske sukkerroe- og sukkerproducenter, jfr. artikel 46 i forordning nr. 1785/81. Da der i øjeblikket næsten ikke produceres B-sukker i Italien, betaler de italienske producenter i realiteten ingen afgift af dette sukker. Kommissionen har yderligere bemærket, at netop kvotaordningen har gjort det muligt at opretholde sukkerroeproduktionen i Italien, skønt sukkerroerne her indeholder langt færre nyttige bestanddele end de i de andre medlemsstater producerede.

30 For så vidt denne argumentation er identisk med den til støtte for det første klagepunkt anførte, henvises blot til de foregående betragtninger.

31 For så vidt angår det af sagsøgerne i hovedsagen anførte, hvorefter der ikke efter forordning nr. 1785/81 kan sikres de italienske producenter og navnlig ikke de italienske sukkerroeproducenter en rimelig levestandard, bemærkes, at sukkermarkedet i sin helhed er præget af overskudsproduktion. Følgelig varetager den interventionsmekanisme og den fælles finansiering, som er indført for at sikre afsætningen af overskuddet til garanteret pris, samtlige EF-sukkerproducenters interesser, herunder de italienske producenters. Som med rette anført af Kommissionen har den således garanterede minimumspris netop til formål at beskytte samtlige producenters indkomst.

32 De byrder, som påhviler de italienske producenter ifølge ordningen, kan herefter ikke antages at stride mod formålet efter traktatens artikel 39, stk. 1, litra b). Anbringendet om, at de italienske producenter er forpligtet til at deltage i finansieringen af overskud, som de ikke er ansvarlige for, kan navnlig ikke lægges til grund. En sådan opfattelse er uforenelig med selve princippet om et fælles marked, hvor det ikke er muligt at afgøre, hvilke virksomheder eller medlemsstater der er ansvarlige for en eventuel overproduktion. Følgelig producerer alle de virksomheder, som overskrider deres A-kvota, pr. definition et overskud bestemt til eksport, jfr. nærmere forordning nr. 1785/81.

33 Anbringendet om, at traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), er overtrådt, kan derfor heller ikke lægges til grund.

Andet spørgsmål

34 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om artikel 24 i forordning nr. 1785/81 er gyldig, når henses til kravet om begrundelse, jfr. traktatens artikel nr. 190.

35 Sagsøgerne i hovedsagen og den italienske regering har gjort gældende, at forordning nr. 1785/81 ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse, for så vidt angår fastsættelsen af kvoterne for Italien. Rådet har i betragtningerne blot anført, at årsagerne til, at Fællesskabet hidtil har fastholdt en produktionskvotering, fortsat består. Derimod indeholder betragtningerne ingen oplysninger om kvoternes størrelse og ingen henvisning til, at situationen i produktionsmæssig henseende og forbruget i de forskellige medlemsstater samt strukturen af afgifterne i mellemtiden havde ændret sig.

36 Heroverfor har Rådet og Kommissionen anført, at kravene efter traktatens artikel 190 er opfyldt, idet der gives en udførligere begrundelse i betragtningerne til de foregående forordninger nr. 1009/67 og nr. 3330/74, som forordning nr. 1785/81 henviser til.

37 Ifølge Domstolens faste praksis skal begrundelsen, jfr. traktatens artikel 190, tilpasses den pågældende retsakts karakter. De betragtninger, der er lagt til grund af den fællesskabsmyndighed, som har udstedt retsakten, skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, således at den berørte kan sætte sig ind i bagggrunden for den trufne foranstaltning og Domstolen udøve sin kontrol.

38 Det fremgår yderligere af Domstolens praksis, senest af dommen af 28. oktober 1982 (Lion et Haentjens, forenede sager 292 og 293/81, Sml. s. 3887), at det ikke kan kræves, at begrundelsen af 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. Heraf følger, at hvis det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, ville det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet.

39 Kravet er opfyldt for forordning nr. 1785/81's vedkommende, for så vidt angår begrundelsen for produktionskvotaordningen. De grunde, der i denne henseende er angivet i forordningens præambel, navnlig i ellevte betragtning, sammenholdt med betragtningerne i de foregående forordninger nr. 1009/67 og nr. 3330/74, viser klart og utvetydigt, hvorfor Rådet i store linjer har opretholdt den allerede eksisterende ordning med visse ændringer, navnlig for så vidt angår beregningsgrundlaget for kvoterne og ordningens finansiering. Betragtningerne er tilstrækkelige til, at de berørte erhvervsdrivende kan sætte sig ind i baggrunden for den anfægtede forordning, og til at Domstolen kan udøve sin kontrol.

40 Følgelig kan anbringendet om, at forordningen ikke opfylder begrundelseskravet efter traktatens artikekl 190, heller ikke lægges til grund.

41 Det fremgår af det anførte, at gennemgangen af de af Tribunale di Roma forelagte spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artiklerne 24 og 28 i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af tribunale di Roma ved kendelse af 11. november 1983, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artiklerne 24 og 28 i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 1986.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for femte afdeling