

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

fremsat den 18. maj 2004¹

1. Ved denne anmodning om præjudiciel afgørelse har Giudice di Pace di Genova forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende den fælles markedsordning for sukker. Denne ordning indebærer, at der fastsættes forskellige priser for sukker og sukkerroer; og disse priser er højere for underskudsområder end for overskudsområder. Kernen i sagen er begrebet forbrug, der anvendes i forbindelse med den beregning, som de kompetente institutioner skal foretage med henblik på at afgøre, om der i et givet område er overskud eller underskud. Den forelæggende ret har spurgt Domstolen, om den omstændighed, at sukker, der indgår i produkter, der forarbejdes i en medlemsstat og som er bestemt til eksport, ikke betragtes som forbrugt i den pågældende stat, medfører, at forordningen — hvori Italien ikke er medtaget som underskudsområde for produktionsåret 1998/1999 — er ugyldig.

I — Retsforskrifter, faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål

2. Ifølge tredje betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981

om den fælles markedsordning for sukker² (herefter »grundforordningen«), som finder anvendelse i denne sag, er formålet med denne ordning — sideløbende med funktionen og udviklingen af det fælles marked for landbrugsprodukter — at skabe grundlag for »at sukkerroe- og sukkerrørsproducenterne inden for Fællesskabet fortsat kan sikres de fornødne garantier med hensyn til beskæftigelse og levestandard«, ved hjælp af »passende foranstaltninger til stabilisering af sukkermarkedet«. Disse foranstaltninger omfatter navnlig bestemmelser om priser og kvoter.

3. Grundforordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at der hvert år fastsættes en interventionspris på hvidt sukker for de områder, der ikke har underskud, og en afledt interventionspris for hvert af de områder, der har underskud. Det fremgår endvidere af grundforordningens artikel 4 og 5, at der årligt fastsættes en basispris for sukkerroer — det råstof, der anvendes til udvinding af sukker — som i underskudsområderne forhøjes med et beløb, der svarer til forskellen mellem den afledte interventionspris i det pågældende område og

¹ — Originalsprog: portugisisk.

² — EFT L 177, s. 4.

interventionsprisen, idet dette beløb berigtiges med koefficienten 1,30.

råderne i Irland, Det Forenede Kongerige, Spanien, Portugal og Finland må det forventes, at produktionen ikke vil dække efterspørgslen«. I artikel 1 i den anfægtede forordning er der derfor ikke fastsat nogen afledt interventionspris for Italien.

4. I grundforordningens artikel 24 og 25 er det fastsat, at hver medlemsstat får tillagt en A-kvota og en B-kvota til fremstilling af sukker eller isoglucose. Medlemsstaterne tildeler disse kvoter til virksomhederne på betingelser, der er fastsat i fællesskabslovgivningen. Forordningens artikel 9 bestemmer, at de interventionsorganer, som medlemsstaterne udpeger, er forpligtet til at købe det sukker, der er fremstillet under overholdelse af kvoterne, til interventionsprisen eller til den afledte interventionspris, hvilket indebærer en prisgaranti samt en garanti for at få sukkeret afsat. Det fremgår endelig af forordningens artikel 26, at det sukker, der fremstilles under overskridelse af kvoterne (C-sukker), ikke er omfattet af nogen form for garanti, og det skal i princippet udføres uden ret til restitutioner eller afsættes på Fællesskabets indre marked, idet det pålægges importafgifter i samme omfang som importeret sukker.

5. I tredje betragtning til forordning (EF) nr. 1361/98³ om fastsættelse af interventionspriser for produktionsåret 1998/1999 (herefter »den anfægtede forordning«), der er vedtaget med hjemmel i grundforordningen, præciseres det, at »i produktionsom-

6. Roberto Nicoli solgte sin sukkerroeproduktion for produktionsåret 1998/1999 til Eridania SpA (herefter »Eridania«). Eridania betalte sagsøgeren et beløb, der ikke omfattede det tillæg, som skulle have været betalt, såfremt Italien havde været kvalificeret som underskudsområde. Roberto Nicoli anlagde herefter sag mod Eridania med påstand om, at Eridania tilpligtedes at betale dette tillæg.

7. Den 28. februar 2000 formulerede den forelæggende ret tre præjudicielle spørgsmål, der indgik til Domstolen den 7. marts 2000. I forelæggelseskendelsen fremførte retten bl.a. følgende argument: En medlemsstat, der må importere sukker for at dække sine behov, bør betragtes som et underskudsområde, for hvilket der skal fastsættes en afledt interventionspris. Hvis sukker, der i Italien tilsættes næringsmidler og efterfølgende udføres til andre medlemsstater, anses for at være forbrugt i disse stater, er det tvivlsomt, om forordningen er gyldig, henset til den logik, der ligger til grund for begrebet underskudssituation, idet Italien kunne få behov for at indføre sukker, selv om der for landet ikke er fastsat en afledt interventionspris. Dette medfører ifølge retten, at den anfægtede forordning er en nullitet.

3 — Rådets forordning af 26.6.1998 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råssukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer, samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger (EFT L 185, s. 3).

8. Ved afgørelse fra Domstolens præsident af 13. april 2000 udsatte Domstolen sagen indtil afslutningen af sagen Italien mod Rådet. Denne sag havde til formål at prøve gyldigheden af den anfægtede forordning for så vidt angår Italiens kvalifikation som overskudsområde. Den 14. marts 2002 blev der afsagt dom i sagen⁴, og Domstolens Justitskontor sendte denne dom til den forelæggende ret, med en forespørgsel om, hvorvidt retten henset til denne dom fastholdt sin præjudicielle forelæggelse. Efter at have hørt hovedsagens parter udtalte retten i kendelse af 30. juli 2002, at den fastholdt det andet og det tredje spørgsmål, men trak det første tilbage. Den forelæggende ret var af den opfattelse, at Domstolen ikke havde taget stilling til, hvordan begrebet »forbrug i et bestemt område« skulle fortolkes, og fastholdt derfor ligeledes spørgsmålet om forordningens gyldighed »ikke blot som følge af den manglende begrundelse, men ligeledes og navnlig henset til den omstændighed, at der i [den anfægtede] forordning ikke blev fastsat en afledt interventionspris for alle områder i Italien«.

skudsområde, skal afgøres på grundlag af en beregningsmetode, hvorefter sukker der i det pågældende område er tilsat et forarbejdet produkt, betragtes som forbrugt i området, også selv om produktet indtages i et andet land, eller skal klassificeringen af et område som underskudsområde ske på grundlag af en beregningsmetode, hvorefter sukker, der i det pågældende område er tilsat et forarbejdet produkt, der indtages i et andet land, ikke betragtes som forbrugt i området?

[2)] Er forordning [...] nr. 1361/98 [...] gyldig, for så vidt som der heri ikke er fastsat en afledt interventionspris for alle områder i Italien, jf. artikel 3, stk. 1, artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 2, i forordning [...] nr. 1785/81, og forordningen ikke indeholder nogen begrundelse herfor?»

9. Retten forelagde herefter følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»[1)] Skat forordning nr. 1785/81 fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt et område skal kvalificeres som et under-

II — Parternes bemærkninger

10. Kommissionen, Rådet og Eridania har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål allerede er blevet besvaret ved ovennævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen. Rådet og Eridania har således foreslået, at der i medfør af procesreglementets artikel 104, stk. 3, afsiges kendelse om, at spørgsmålene er identiske med spørgsmål, som Domstolen

⁴ — Sag C-340/98, Sml. I, s. 2663.

allerede har besvaret. Rådet har endvidere omtalt muligheden for at afvise sagen. Den italienske regering og Roberto Nicoli er imidlertid af den opfattelse, at dommen ikke besvarer de præjudicielle spørgsmål.

11. For så vidt angår sagens realitet har Roberto Nicoli og den italienske regering tilsluttet sig den forelæggende rets argumentation, således som jeg har gengivet denne ovenfor i punkt 7. Hvis det forbrugsbegreb, der anvendes til beregningen, havde omfattet det sukker, der indgår i produkter, der er forarbejdede i en medlemsstat, og som er beregnet til en anden medlemsstat, ville Italien efter Roberto Nicolis opfattelse være blevet betragtet som et underskudsområde. Ifølge de oplysninger, som det italienske landbrugs- og skovbrugsministerium har fremlagt, og som hidrører fra Kommissionen, udgør forskellen mellem det sukker, der indgår i de produkter, der er forarbejdet i Italien og derefter udført af landet (326 210 tons), og det sukker, som indgår i produkter, der er forarbejdet i andre lande og derefter indført i Italien (190 860 tons), 135 360 tons. Hvis denne difference (135 360 tons) var blevet tillagt den forbrugte mængde, ville Italien være blevet betragtet som underskudsområde for produktionsåret 1998/1999, eftersom forbruget ville have været højere end produktionen. Der skulle således have været fastsat en afledt interventionspris for Italien. Det forbrugsbegreb, der anvendes, har indgribende konsekvenser for et land, der — som Italien — har en betydelig produktion og eksport af forarbejdede produkter.

12. Ifølge Roberto Nicoli er anvendelsen af sukker i forarbejdede produkter en måde at forbruge sukker på, som man ikke kan se bort fra ved vurderingen af en medlemsstats kapacitet til at dække sit eget behov for sukker, hvilket behov omfatter forarbejdningsindustriens behov. Den italienske regering deler denne opfattelse. Regeringen er af den opfattelse, at det eneste afgørende moment i relation til kvalifikationen af et land som underskudsområde er muligheden for, at det bliver nødsaget til at opkøbe hvidt sukker i overskudslande, hvilket afhænger af det samlede nationale behov, herunder eksportvirksomhedernes efterspørgsel. Det forbrugsbegreb, der anvendes af de kompetente institutioner, er i strid med det formål, der forfølges med grundforordningen. At lægge et sådant forbrugsbegreb til grund for sin vurdering udgør et åbenbart urigtigt skøn, der medfører, at den anfægtede forordning er ugyldig.

13. Eridania er af den opfattelse, at svaret på det præjudicielle spørgsmål skal findes i Kommissionens forordning (EF) nr. 779/96 af 29. april 1996 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 1785/81 for så vidt angår meddelelser inden for sukkersektoren⁵. Det fremgår af bilag II til denne forordning, at sukker, der indgår i produkter, som er forarbejdet i et land, men eksporteret til et andet, ikke er omfattet af den kategori, der vedrører sukker, der er forbrugt i det pågældende land.

5 — EFT L 106, s. 9.

14. Med hensyn til sagens realitet er Kommissionens og Rådets bemærkninger i vidt omfang sammenfaldende. Kommissionen har forklaret, at formålet med at fastsætte en afledt interventionspris, der er højere for underskudsområder, er at gøre det muligt at forsyne underskudsområder med sukker fra områder, der ikke har underskud. Den afledte interventionspris udgør en delvis kompensations for transportudgifter. Hensigten med at fastsætte en afledt pris er ligeledes at forhindre en nedgang i produktionen af sukkerroer, der ville medføre et endnu større underskud i de følgende produktionsår.

15. Kommissionen har gjort gældende, at fællesskabsinstitutionerne råder over et vidt skøn på dette område. Der kan anvendes flere metoder til at beregne det forventede underskud af sukker på et geografisk område, og der er fordele og ulemper forbundet med hver af disse metoder. Den omstændighed, at forordning (EF) nr. 1260/2001⁶, der afløste grundforordningen, hverken ændrede eller nærmere præciserede definitionen af begrebet forbrug, bekræfter ifølge Kommissionen den fortolkning af begrebet, som institutionerne anvender i praksis. Dette begreb svarer til det, der anvendes i forbindelse med andre reguleringer inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, og dette gælder navnlig for meddelelser om oplysninger efter forordning nr. 779/96, som anvendes til beregning af produktionsrestitutioner og til forvaltning af eksportrestitutioner. Rådet og Kommissionen er endelig af den opfattelse, at det er den vurderingsmetode, som Roberto Nicoli har gjort sig til

talsmand for, der ville overskride rammerne for institutionernes skøn, og udgøre magtfordrejning. Gennemføres en sådan ændring, uden at grundforordningen ændres, vil det indebære, at retten til at fastsætte en afledt interventionspris vil blive anvendt til andre formål end dem, som lovgiver har fastsat, idet det eneste formål ville være at forøge de italienske sukkerroeproducenters indkomst.

16. Før retsmødet blev afholdt, havde Domstolen stillet Rådet og Kommissionen et spørgsmål til skriftlig besvarelse. Institutionerne skulle over for Domstolen oplyse, om Italien efter deres vurdering skulle have været betragtet som underskudsområde i produktionsåret 1998/1999, såfremt forbruget var blevet beregnet således, at man anså det sukker, der indgår i et produkt, som er forarbejdet og derefter udført af landet, for at være forbrugt i et bestemt område.

17. De to institutioner har medgivet, at Italien ville være blevet betragtet som underskudsområde for produktionsåret 1998/1999, såfremt man havde anvendt en sådan fortolkning af forbrugsbegrebet. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, ville Italiens forventede underskud have været på 47 800 tons sukker, hvis man i forbruget havde medregnet den mængde sukker, som indgik i produkter bestemt til eksport, og havde udeladt det sukker, der indgik i produkter, som var forarbejdet i andre områder og importeret til Italien, således som det forekommer logisk at gøre, hvis man lægger det forbrugsbegreb til grund som Roberto Nicoli har argumenteret for.

6 — Rådets forordning af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1).

18. De skriftlige indlæg fra henholdsvis Roberto Nicoli, Eridania, den italienske regering, Rådet og Kommissionen blev suppleret af deres mundtlige bemærkninger på retsmødet den 25. marts 2004, hvilke bemærkninger jeg ligeledes vil tage hensyn til under min gennemgang af sagen.

III — Gennemgang

19. Den forelæggende rets spørgsmål bør indledningsvis omformuleres. Retten har forelagt Domstolen to forskellige spørgsmål, hvoraf det første synes at være et fortolkningsspørgsmål og det andet et spørgsmål om den omhandlede forordnings gyldighed. Det første spørgsmål har imidlertid ingen selvstændig karakter, idet den forelæggende ret ikke har anmodet Domstolen om at fortolke en fællesskabsretlig bestemmelse, som den skal anvende i hovedsagen. Det første spørgsmål vedrører faktisk kun én af de to grunde, der kan medføre, at den anfægtede forordning er ugyldig. Spørgsmålene skal følgelig forstås som ét enkelt spørgsmål, der stilles med henblik på at få Domstolen til at tage stilling til den anfægtede forordnings gyldighed, for så vidt som der deri ikke er fastsat en afledt interventionspris for Italien, idet der henses til begrundelsen for forordningen og til det forbrugsbegreb, der ligger til grund for dens vedtagelse.

20. Efter at spørgsmålene således er blevet omformuleret, skal det undersøges, hvorledes dette spørgsmål om forordningens gyldighed påvirkes af dommen i ovennævnte

sag Italien mod Rådet. Hertil bemærkes, at Kommissionens, Rådets og Eridanias indvending om, at spørgsmålene er blevet besvaret ved denne dom, kun forekommer berettiget for så vidt angår begrundelsen for den anfægtede forordning. Det fremgår nemlig af præmis 56-63 i dommen i sagen Italien mod Rådet, at Domstolen fandt, at begrundelsen for forordningen lever op til kravene i artikel 253 EF. Der kan således ikke rejses tvivl om forordningens gyldighed under påberåbelse af, at kravene til begrundelse for afgørelsen om ikke at fastsætte en afledt interventionspris for Italien ikke er opfyldt. Dette aspekt af den foreliggende sag kan således afgøres ved en simpel henvisning til den nævnte dom.

21. Det forholder sig anderledes for så vidt angår anbringendet om, at forordningen er ugyldig på grund af forbrugsbegrebet, idet dette spørgsmål ikke blev rejst i dommen i sagen Italien mod Rådet. Som den forelæggende ret har anført, gav denne dom ikke svar på spørgsmålet om, hvorvidt det sukker der indgår i produkter, som er bestemt til eksport, skal betragtes som forbrug, og om den anfægtede forordning skal annulleres som følge af det forbrugsbegreb, der anvendes.

22. En simpel gennemlæsning af dommens præmis 71-78 viser dette med tilstrækkelig tydelighed. Efter den italienske regerings opfattelse skulle situationen vurderes med udgangspunkt i den indførte mængde råsukker med fradrag af det udførte sukker (den såkaldte »italienske metode«) og ikke med udgangspunkt i en sammenligning af produktionen og forbruget i hvert område (den såkaldte »fællesskabsmetode«). Ifølge den italienske regering har de kompetente institutioner anvendt fællesskabsmetoden med

virkning fra produktionsåret 1998/1999, og denne ændring af beregningsmetoden har ikke været begrundet. Hertil bemærkede Domstolen, at »[d]en italienske regering [ikke findes] at have ført tilstrækkeligt bevis for, at der foreligger en [...] ændring af beregningsmetoden« (præmis 72). Domstolen fastslog herefter, at for de to produktionsår, der gik forud for produktionsåret 1998/1999, anvendte Kommissionen og Rådet den samme vurderingsmetode som den, de har anvendt for det i den pågældende sag omhandlede produktionsår, »hvilket vil sige, at de har sammenholdt den forventede produktion og det forventede forbrug for det kommende produktionsår« (præmis 76). Domstolen forkastede følgelig »anbringendet om manglende begrundelse for en påstået ændring af vurderingsmetoden« (præmis 78). Det er herefter klart, at denne dom ikke går ind på fortolkningen af forbrugsbegrebet. Det er følgelig med rette, at den forelæggende ret har fastholdt sit spørgsmål desangående, og dette spørgsmål vil blive genstand for en behandling nedenfor.

23. Det bemærkes først, at grundforordningen ikke definerer begrebet forbrug. Faktisk fremgår det ikke engang af denne, hvad der skal forstås ved »underskudsområder« og »overskudsområder«, idet lovgiver har overladt disse detaljer til administrativ praksis. Kun bilag II til forordningen om meddelelser inden for sukkersektoren⁷, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, synes at indikere, at det sukker, der indgår i forarbejdede produkter, som udføres til andre medlemslande eller eksporteres til tredjelande, ikke indgår i forbruget i et bestemt område. Hensigten med bilag II til den nævnte forordning er imidlertid ikke at definere det forbrugsbe-

greb, der skal anvendes ved afgørelsen af, om et område har karakter af et overskuds- eller et underskudsområde, men simpelthen at opstille en fælles model for meddelelse af oplysninger, der anvendes til forskellige reguleringer inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Bilaget har således ingen relevans for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål.

24. Henset til retsforskrifternes tavshed kunne man — således som Rådet har antydnet på retsmødet — få den tanke, at der kun i meget begrænset omfang eller måske endda slet ikke kan udøves en domstolskontrol med en sådan administrativ praksis. Når der er truffet et sådant valg i relation til anvendelsen af et bestemt regelsæt, skal dette valg efter min opfattelse imidlertid være i overensstemmelse med den pågældende forordnings formål. I den foreliggende sag skal de kompetente institutioner følgelig respektere grundforordningens formål ved valget af det forbrugsbegreb, der lægges til grund for de beregninger, som foretages i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede forordning. Det påhviler Domstolen at kontrollere, at det forholder sig således.

25. I denne forbindelse bør omfanget af domstolsprøvelsen præciseres. Det fremgår af fast retspraksis, at i tilfælde, hvor fællesskabsinstitutionernes iværksættelse af landbrugspolitikken, bl.a. inden for sukkersektoren, indebærer et behov for at vurdere en sammensat økonomisk situation, finder den skønsbeføjelse, som institutionerne 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. Ved domstolskontrollen med udøvelsen af en sådan beføjelse må

7 — Forordning nr. 779/96.

retsinstanden begrænse sig til at efterprøve, om den anfægtede retsakt er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning⁸.

26. Denne retspraksis er relevant for den foreliggende sag, idet det forbrugsbegreb, der anvendes med henblik på at vurdere, om områderne i Fællesskabet er underskuds- eller overskudsområder, udgør ét af elementerne i en sammensat økonomisk vurdering. Domstolen skal således respektere de kompetente institutioners økonomiske valg, den må ikke erstatte deres skøn med dens eget, og den skal begrænse sin prøvelse til de spørgsmål, der er nævnt ovenfor.

27. Selv om formålet med at fastsætte en afledt interventionspris, der er højere for underskudsområder, dels er at gøre det muligt at forsyne disse områder med sukker fra områder, der ikke har underskud, idet der bl.a. tages hensyn til transportomkostninger, og dels at forhindre en nedgang i produktionen af sukkerroer, der ville medføre et endnu højere underskud for de efterfølgende produktionsår — således som Kommissionen har anført i sine bemærkninger — må det dog erkendes, at det forbrugsbegreb, der anvendes af de kompetente institutioner, umiddelbart forekommer at stride mod dette formål.

28. Det forbrugsbegreb, der anvendes, medfører nemlig, at et område kan anses for at være et overskudsområde, selv om det har et reelt behov for at få tilført sukker fra andre områder i Fællesskabet. I en sådan situation vil det ikke komme dette område til gode, at der fastsættes en højere afledt interventionspris, som strider mod formålet med at fastsætte en sådan pris. Et så åbenlyst misforhold mellem formålet med denne del af den fælles markedsordning for sukker og de midler, der sættes ind for at opnå det, udgør et åbenbart urigtigt skøn, med mindre de kompetente myndigheder er i stand til at forklare, hvorfor de har truffet et sådant valg.

29. I sine bemærkninger har Kommissionen anført, at det forbrugsbegreb, der anvendes ved afgørelsen af, om der er underskud eller overskud i et område, er det, der bruges til beregning af produktionsrestitutioner og til forvaltning af eksportrestitutioner, uden at angive andre grunde til dette valg og uden at forklare, hvorfor det er nødvendigt at anvende det samme forbrugsbegreb i relation til de beregninger, der er omhandlet i denne sag. På retsmødet tilføjede Kommissionen, at anvendelsen af det forbrugsbegreb, som Roberto Nicoli har gjort sig til talsmand for, med henblik på at afgøre, om et område er et underskudsområde eller ej, vil kunne få negative indvirkninger på de eksportrestitutioner, der finansieres ved bidrag, som opkræves hos sukkerproducenterne. Hvis Italien havde status som underskudsområde, ville landet ifølge Kommissionen bidrage mindre til finansieringen af de nævnte restitutioner, samtidig med, at det i øget omfang ville nyde godt af eksportrestitutioner.

8 — Jf. bl.a. dom af 6.7.2000, sag C-289/97, Eridania, Sml. I, s. 5409, præmis 48, og af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25.

30. Argumenter af denne art er imidlertid ikke tilstrækkelige til at berettigge et sådant misforhold mellem formålene med grundforordningen og iværksættelsen af denne. Den omstændighed, at et forbrugsbegreb anvendes inden for andre områder af den fælles markedsordning for sukker, bør ikke have som automatisk konsekvens, at et begreb, der er i modstrid med formålet med en afledt interventionspris, anvendes, når en sådan pris fastsættes. Det forbrugsbegreb, der er velegnet på dette område, bør heller ikke nødvendigvis være det samme som det, der skal anvendes i relation til andre bestemmelser i grundforordningen. Den uoverensstemmelse mellem de forskellige beregninger, der foretages inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, som ifølge Kommissionen ville opstå, såfremt man anvendte det forbrugsbegreb, som Roberto Nicoli har gjort sig til talsmand for, er følgelig kun overfladisk.

31. Et sådant begreb, der egner sig bedre til at realisere formålet med at fastsætte en afledt interventionspris for underskudsområderne, synes heller ikke at have de negative konsekvenser for beregningen af produktionsrestitutioner og eksportrestitutioner, som Kommissionen har henvist til. Kommissionens meget tekniske og uklare argument finder jeg ikke overbevisende. Kommissionen har nemlig ikke påvist, at der er en direkte sammenhæng mellem formålet med at fastsætte en afledt interventionspris for underskudsområderne og priserne på de andre områder. Den har desuden ikke på tilfredsstillende måde forklaret, hvorfor anvendelsen af et forbrugsbegreb der er mere velegnet til at afgøre, om der i et område er underskud eller ej, skulle være uforenelig med de andre beregninger, der foretages inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker. Endelig har Rådet og Kommissionen — under henvisning til det skøn, som disse

institutioner råder over inden for dette område — medgivet, at det ville være fuldstændigt lovligt at anvende det begreb, som Roberto Nicoli har gjort sig til talsmand for.

32. Hvis formålet med at fastsætte en afledt interventionspris for underskudsområderne er det, der er angivet ovenfor, og hvis spørgsmålet om, hvorvidt et område er et overskuds- eller et underskudsområde, skal afgøres ved at »[sammenholde] den forventede produktion og det forventede forbrug for det kommende produktionsår«⁹, er det ikke logisk, at man ikke anser det sukker, der indgår i produkter, som er bestemt til eksport, for at være forbrugt i et område. Den logik, der ligger til grund for ordningen, og navnlig den logik, der ligger til grund for fastsættelsen af en afledt interventionspris, som har til formål at stabilisere sukkermarkederne¹⁰, er til hinder for et sådant valg. Henset til de forklaringer, der er afgivet for Domstolen, er det min opfattelse, at Roberto Nicolis beregningsmetode er den rigtige. Når det afgøres, om et område er et underskudsområde eller ej, skal begrebet forbrug derfor omfatte det sukker, som indgår i produkter, der forarbejdes i dette område og som er bestemt til eksport, med fradrag af det sukker, der indgår i produkter, der er forarbejdet i en anden medlemsstat, og som indføres og forbruges i det pågældende område.

33. Den fremgangsmåde, som Kommissionen har anvendt ved besvarelsen af det

9 — Dom af 14.3.2002, Italien mod Rådet, præmis 76.

10 — Jf. tredje betragtning til grundforordningen, der er gengivet ovenfor i punkt 2.

spørgsmål, der er nævnt ovenfor i punkt 16 og 17, viser, at en sådan beregning kan udføres på baggrund af de oplysninger, som medlemsstaterne har meddelt i medfør af forordning nr. 779/96 om meddelelser inden for sukkersektoren. De oplysninger, som Kommissionen har fremlagt som svar på Domstolens spørgsmål, viser, at den anfægtede forordning må annulleres, såfremt Domstolen vælger at følge den tilgangsvinkel, jeg har foreslået. Endelig har Eridania på retsmødet stillet spørgsmålstegn ved de oplysninger, der er fremlagt af Kommissionen i forbindelse med dennes besvarelse af Domstolens spørgsmål, men Kommissionen har forklaret, at det drejer sig om de oplysninger, som ville være blevet anvendt ved vedtagelsen af den anfægtede forordning, såfremt det forbrugsbegreb, Roberto Nicoli har gjort sig til talsmand for, var blevet lagt til grund.

34. På retsmødet har Rådet og Kommissionen insisteret på det faktum, at det forbrugsbegreb, som Roberto Nicoli har anfægtet, har været anvendt tidligere, uden at Den Italienske Republik har modsat sig dette. Denne indvending finder jeg ubegrundet. Selv hvis dette er tilfældet, kan det ikke hindre Roberto Nicoli i at anfægte en foranstaltning, der påvirker ham, og som han anser for at være i strid med grundforordningen. I den foreliggende sag skal Domstolen ikke afgøre en tvist mellem en medlemsstat og en institution. Under alle omstændigheder berøres private borgeres rettigheder ikke af en medlemsstats samtykke til en bestemt politisk løsning. Det bemærkes ligeledes, at Domstolen i Van Gend & Loos-dommen har udtalt, at »agtpågivenheden hos de private, som er interesserede i at beskytte deres rettigheder, medfører en effektiv kontrol, der supplerer den kontrol, som det i

artiklerne 169 og 170 [i EF-traktaten, nu artikel 226 EF og 227 EF] overlades til Kommissionen og medlemsstaterne at drage omsorg for«¹¹.

35. Jeg vil gerne præcisere, at Domstolen ikke erstatter de kompetente myndigheders skøn med dens eget, hvis den annullerer den anfægtede forordning af ovennævnte grunde. Selv om disse sidstnævnte råder over en vid skønsebeføjelse på dette område, er det skøn, der er udøvet i det foreliggende tilfælde, åbenbart urigtigt. Domstolen ville ikke overskride rammerne for sin funktion, eftersom det anvendte forbrugsbegreb kunne fastholdes, såfremt grundforordningen blev ændret med henblik på at fjerne det nævnte modsætningsforhold. Retsforskrifterne på dette område er ganske vist hverken særligt klare eller gennemskuelige, men Domstolen skal alligevel efterprøve gyldigheden af fællesskabsretsakterne med de midler, der står til dens rådighed. I den foreliggende sag lever det forbrugsbegreb, der ligger til grund for vedtagelsen af den anfægtede forordning, ikke op til formålet med at fastsætte en afledt interventionspris. Der er ingen rationel sammenhæng mellem middel og mål, og der er ikke blevet redegjort for misforholdet på anden overbevisende måde. Mit forslag går således blot ud på at fastslå, at det anvendte forbrugsbegreb er uforeneligt med formålet med at fastsætte en afledt interventionspris, således som det fremgår af grundforordningen.

11 — Dom af 5.2.1963, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1, præmis 25.

36. Kravet om, at der skal være en rationel forbindelse mellem formålet med forordningen og de midler, der vælges for at nå dette formål, udgør en ufravigelig gyldighedsbetingelse. Et sådant krav gør det nemlig muligt for Domstolen at efterprøve, at der er en tilstrækkelig sammenhæng mellem de angivne formål og de valgte midler. Hvis der ikke var et krav om, at der skulle være en sådan forbindelse, ville borgerne blive berøvet deres retsbeskyttelse i relation til valg af denne type, for så vidt som de ikke ville være i stand til at kontrollere forholdet mellem de vedtagne foranstaltninger og de formål, der forfølges hermed. Domstolens rolle på dette område er ligeledes at sikre sig, at institutionernes politiske valg er klare og gennem-

skuelige, og at de kan anfægtes af borgerne og efterprøves på deres foranledning. Under disse omstændigheder kan lovgiver i øvrigt vedtage et nyt regelsæt, der bringer højere grad af klarhed i relation til valget af midler til at gennemføre det. Med sin funktion fremmer Domstolen indirekte en højere grad af gennemskuelse i lovgivningen inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og denne gennemskuelse er nødvendig ikke blot for industrien og for landbruget, men også for forbrugerne og borgerne. På dette og andre områder er Domstolens rolle af afgørende betydning med hensyn til at sikre, at de politiske ansvarsmekanismer i et demokratisk system fungerer optimalt.

IV — Forslag til afgørelse

37. Henset til ovenstående bemærkninger foreslår jeg Domstolen, at Giudice di pace di Genovas spørgsmål besvares således:

»Rådets forordning (EF) nr. 1361/98 af 26. juni 1998 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af de afledte interventionspriser for hvidt sukker, interventionsprisen for råsukker, minimumspriserne for A-sukkerroer og B-sukkerroer samt refusionsbeløbet til udligning af lageromkostninger er ugyldig, for så vidt som der ikke deri er fastsat en afledt interventionspris for alle områder i Italien.«