FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 13. marts 1990 *

Høje Domstol.

1. Forelæggelsesdommen i denne sag angår gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 400/86 [1], der allerede er blevet behandlet af Domstolen i sag 167/88 [2]. I den nævnte dom er en stor del af de spørgsmål, der er stillet i denne sag, besvaret, navnlig de spørgsmål, der drejer sig om regionaliseringen af den pågældende særlige interventionsforanstaltning. Der udestår dog en gennemgang af visse aspekter vedrørende et særligt punkt, der ikke er behandlet i den nævnte dom, nemlig den særlige interventionspris, der er fastsat af Kommissionen i forordning nr. 400/86.

På den ene side anfægtes Kommissionens kompetence til at vedtage den pågældende foranstaltning og på den anden side bestrides under alle omstændigheder den måde, som Kommissionen har udøvet sine beføjelser på, såfremt den har været kompetent.

Kompetencespørgsmålet

2. Kommissionens kompetence bestrides ud fra to synspunkter.

For det første har sagsøgeren gjort gældende, at forordning nr. 400/86 ikke indeholder en særlig interventionsforanstaltning af den type, der er forudset i grundforordningen [3]; tværtimod er der tale om et indgreb, hvorved Kommissionen ved at tiltage sig Rådets beføjelser har ændret prisstrukturen på kornmarkedet.

3. Indledningsvis skal jeg bemærke, at Rådet for høståret 1985/1986 ikke havde været i stand til at fastsætte landbrugspriserne for denne sektor. Da Kommissionen var forpligtet til at forvalte det juridiske tomrum, der opstod ved Rådets passivitet, for at sikre kontinuiteten i den fælles landbrugspolitik, vedtog den som retsbevarende foranstaltning forordning (EØF) nr. 2124/85 [4] vedrørende fastsættelse af interventionsprisen for korn. Prisen blev fastsat ved at forlænge det foregående høstårs priser, idet der dog blev gennemført en mindre nedsættelse, der var nødvendig for at begrænse overskudsproduktionen.

Der blev derimod ikke truffet retsbevarende foranstaltninger, for så vidt angår referenceprisen.

* Originalsprog: italiensk.

1 — Kommissionens forordning nr. 400/86 af 21. februar 1986 (EFT L 45, s. 22).

2 — Dom af 8. juni 1989, AGPB mod ONIC (167/88, Sml. s. 1653).

3 — I dette forslag dækker udtrykket »grundforordning« forordning nr. 2727/75, som ændret ved Rådets forordning nr. 1143/76 af 17. maj 1976 (EFT L 130, s. 1). Når jeg henviser til udgaver af forordning nr. 2727/75, der følger af andre ændringer end forordning nr. 1143/76, angives ændringsforordningens reference.

4 — Kommissionens forordning nr. 2124/85 af 26. juli 1985 (EFT L 198, s. 31).

Det bemærkes, at referenceprisen, der er vigtig i andre sammenhænge, udgør et væsentligt element i forbindelse med vedtagelsen af de særlige interventionsforanstaltninger iht. artikel 8, stk. 2, i grundforordningen.

Disse foranstaltninger er nemlig tænkt som et instrument til under en lavkonjunktur at støtte prisen for bageegnet blød hvede i forhold til en objektiv pris, som netop er referenceprisen.

Grundforordningen indeholder for denne kvalitet hvede en særlig referencepris i forhold til den fælles interventionspris, som oven i købet er højere, hvorfor der også af hensyn til sammenhængen er indført specielle instrumenter, herunder særlige interventionsforanstaltninger, til at »styre« markedet i retning af det tilsigtede mål.

Grundlaget for at vedtage særlige interventionsforanstaltninger er derfor kort sagt, at Kommissionen — der i artikel 8, stk. 4, i grundforordningen har hjemmel til at anvende disse — har foretaget to slags vurderinger.

For det første er det nødvendigt at analysere markedsudviklingen og navnlig udviklingen i og udsigterne for priserne samt udbud og efterspørgsel såvel i som uden for Fællesskabet; for det andet skal denne konjunkturoversigt sammenholdes med det mål, som referenceprisen er et udtryk for, og derefter kan det afgøres, hvorvidt et støtteinitiativ i form af en særlig interventionsforanstaltning er nødvendig.

Kommissionen kan derfor ikke, i hvert fald ikke såfremt den agter at respektere tankegangen i grundforordningen, vedtage den pågældende særlige foranstaltning *uden at tage hensyn til* den tidligere fastsatte referencepris.

4. Dette gælder naturligvis i en normal situation. Spørgsmålet er, hvad der gælder i et tilfælde som det foreliggende, hvor Kommissionen ser sig nødsaget til at udføre sine opgaver vedrørende forvaltningen af landbrugspolitikken i en situation med et juridisk tomrum?

Generelt må det antages, at Kommissionen under alle omstændigheder er forpligtet til at løse sine opgaver for at undgå risikoen for at lamme udviklingen af den fælles politik.

Dette betyder i praksis, at den, såfremt det er nødvendigt, kan iværksætte alle de interventionsforanstaltninger, som den har hjemmel til, selv om der er tale om en situation, hvor den ikke disponerer over alle de faktorer, som normalt anvendes.

Såfremt Rådet ikke har fastsat en referencepris, er der derfor ikke på forhånd grund til at udelukke, at Kommissionen med henblik på en eventuel vedtagelse af en særlig foranstaltning kan fastsætte en passende referencepris på grundlag af det kendskab, den har til det pågældende markeds udvikling og karakteristika.

Dette er navnlig berettiget i lyset af det forhold, som blev bekræftet under retsmødet, at forskellen mellem referenceprisen for bageegnet blød hvede og den fælles enhedsin-

terventionspris ikke har ændret sig i løbet af de år, som gik forud for det pågældende høstår.

Dette er en betydningsfuld oplysning, idet den viser, at fællesskabslovgiver ikke har ændret indstilling til produktionen af bageegnet blød hvede, idet den anvendte produktionsfremmende foranstaltning ikke er blevet ændret i kvantitativ henseende.

På den anden side var den stabile forskel mellem referenceprisen og interventionsprisen — trods de to faktorers delvise selvstændighed — en oplysning, som alle erhvervsdrivende inden for området kendte, hvilket er en yderligere grund til at antage, at Kommissionen kunne basere sine beregninger herpå til efterprøvning af, om ikke den konstaterede tilbagegang på markedet i løbet af det pågældende høstår berettigede en støtteforanstaltning.

Det er ubestridt, at prisen for blød hvede i begyndelsen af 1986 i næsten samtlige medlemsstater svingede omkring niveauet for interventionsprisen, og at der, som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 400/86, var en alvorlig risiko for markedets stabilitet i en situation med betydelige lagre uden afsætningsmuligheder i den nærmeste fremtid.

Under sådanne omstændigheder og efter at have sammenholdt udviklingen med den traditionelle referencepris for bageegnet blød hvede og eventuelt — i forbindelse med en generel tendens til en mere restriktiv holdning[5] — under hensyn til kravet om at sænke niveauet for produktionsfremmende foranstaltninger, kan Kommissionen anse det for berettiget at anvende en særlig interventionsforanstaltning.

5. Ved at gøre dette har Kommissionen naturligvis ikke erstattet Rådets afgørelser på landbrugsprisområdet med egne afgørelser; den har ikke, end ikke som en rent retsbevarende foranstaltning, fastsat referenceprisen generelt.

Kommissionen har på grundlag af sine beføjelser til at kontrollere og forvalte landbrugsmarkedet, og i mangel af en udtrykkelig prisfastsættelse fra Rådets side, gennemført sin vurdering på grundlag af den referencepris, der normalt anvendes for bageegnet blød hvede.

Jeg er derfor af den opfattelse, at den pågældende foranstaltning faktisk udgør en særlig interventionsforanstaltning som omhandlet i artikel 8 i grundforordningen, hvorfor den er omfattet af Kommissionens beføjelser og ikke udtryk for en vilkårlig ændring af prisstrukturen på området.

5 — Denne restriktive tendens havde allerede vist sig i det foregående høstår i Rådets forordning (EØF) nr. 1019/84 om fastsættelse af kornpriserne [Rådets forordning nr. 1019/84 af 31. marts 1984 (EFT L 107, s. 4)]; Rådet fastslår heri i anden betragtning, at det navnlig er nødvendigt, at den forsigtige prispolitik afløses af en *restriktiv* politik, hvilket medførte en nedsættelse af såvel interventionsprisen som referenceprisen. For så vidt angår Kommissionens fremgangsmåde, er det interessant at bemærke, at denne restriktive tendens afspejles såvel i forordning (EØF) nr. 1810/84 (se fjerde betragtning), som indeholder en særlig interventionsforanstaltning for høståret 1984/1985 [Kommissionens forordning nr. 1810/84 af 28. juni 1984 (EFT L 170, s. 33)], som i forordning nr. 2124/85 [Kommissionens forordning nr. 2124/85 af 26. juli 1985 (EFT L 198, s. 31)] (se anden betragtning), der — som jeg allerede har nævnt — indeholder nødvendige retsbevarende foranstaltninger på prisområdet på grund af Rådets vedvarende passivitet.

6. Sagsøgerne i hovedsagen har også bestridt Kommissionens kompetence på et mere specifikt punkt.

De har, navnlig i retsmødet, understreget, at Kommissionen — i forbindelse med fastsættelsen af den særlige interventionspris (dvs. den pris, hvortil de mængder hvede, der er omfattet af den særlige intervention, skal opkøbes af de nationale myndigheder) — ikke var beføjet til at anvende fradrag, da den kvalitet hvede, der er omfattet af den pågældende foranstaltning, havde en ringere kvalitet end middelkvaliteten.

7. Jeg skal her bemærke, at det fremgår af artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1151/77, at referenceprisen fastsættes for blød hvede, som opfylder kravene for en *middel* kvalitet til brødfremstilling; i betragtning af, at det egentlige formål med særlige interventionsforanstaltninger (markedsstøtte i forhold til referenceprisen) også kan nås ved hjælp af støtteforanstaltninger, der vedrører hvede af en anden kvalitet end middelkvaliteten, er det i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved artikel 5 i forordning nr. 1151/77, bestemt, at særlige foranstaltninger kan vedrøre andre kvaliteter hvede end den kvalitet, for hvilken referenceprisen er fastsat, og navnlig (se tredje betragtning til forordning nr. 1151/77) blød hvede, der opfylder *minimums*kravene for brødfremstilling; i dette tilfælde skal der dog ske et fradrag i forhold til den pris, som ville være blevet fastsat, såfremt den særlige foranstaltning havde vedrørt hvede af middelkvalitet.

Fra og med høståret 1981/1982 har Rådet hvert år fastsat referenceprisen for hvede af middelkvalitet, idet der i en fodnote er angivet det fradrag, der skal anvendes ved særlige foranstaltninger vedrørende hvede af minimumskvalitet [se forordningerne (EØF) nr. 1950/81 [6], nr. 1452/82 [7] og nr. 1564/83 [8] om fastsættelse af kornpriserne for høstårene henholdsvis 1981/1982, 1982/1983 og 1983/1984].

Alligevel har Rådet i forordning (EØF) nr. 1019/84 udtalt, at opkøbsprisen ved særlige foranstaltninger for minimumskvalitet ikke længere skulle fastsættes i den årlige prisforordning, idet det ville være en fordel, at beløbets størrelse »bestemmes på tidspunktet for en eventuel anvendelse af sådanne foranstaltninger«.

Efter sagsøgerens opfattelse har Rådet ved at udtale sig på denne måde ikke villet overlade det til Kommissionen at fastsætte fradragene for hvedekvaliteter under middelkvaliteten, men har snarere forbeholdt sig at fastsætte fradragene, ikke på forhånd ved begyndelsen af høståret, men på det tidspunkt, hvor foranstaltningerne skulle vedtages.

8. Denne opfattelse er ikke overbevisende i lyset af følgende overvejelser.

Først og fremmest har Kommissionen iht. forvaltningskomitéproceduren kompetence til at beslutte arten og anvendelsen af de

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1950/81 af 13. juli 1981 (EFT L 198, s. 3).

7 — Rådets forordning nr. 1452/82 af 18. maj 1982 (EFT L 164, s. 6).

8 — Rådets forordning nr. 1564/83 af 14. juni 1983 (EFT L 163, s. 1).

særlige interventionsforanstaltninger (se artikel 8, stk. 2, i grundforordningen).

Afgørelsen af, hvor stor støtten skal være i en bestemt situation, er omfattet af denne gennemførelseskompetence; det følger heraf, at det principielt påhviler Kommissionen konkret at fastsætte den særlige interventionspris, idet der naturligvis skal tages hensyn til markedets behov. Denne særlige interventionspris skal imidlertid anses som en pris, der omfatter samtlige elementer, og således også de eventuelle tillæg eller fradrag på grund af produktets kvalitet. For så vidt angår interventionsprisen, fremgår det i øvrigt af artikel 7 i forordning nr. 2727/75, at gennemførelsesbestemmelserne vedrørende den kvalitet og minimumsmængde, der kræves til en intervention, for hver kornsort, samt de tabeller over tillæg og fradrag, der skal anvendes ved interventionen, også skal fastsættes iht. forvaltningskomitéprocedure.

Dernæst skal det fremhæves, at Rådet i forordning nr. 1151/77 generelt har anført, at de særlige foranstaltninger kan dreje sig om hvede af en anden kvalitet end middelkvaliteten og *blandt andet* en hvede af minimumskvalitet; selv om Rådet for visse høstår direkte har fastsat de fradrag, som skulle anvendes ved minimumskvaliteten, har Kommissionen alligevel, selv i samme periode, været kompetent til at anvende alle andre prisjusteringer for andre kvaliteter end minimumskvaliteten.

Derfor er der efter min opfattelse tale om, at Rådet — når det, som jeg tidligere har nævnt, i forordning nr. 1019/84 har udtalt, at fradragene for hvede af minimumskvalitet skal beregnes på tidspunktet for anvendelsen af de særlige foranstaltinger — har villet udstrække Kommissionens kompetence til at fastsætte en passende justering for denne kvalitet hvede.

På grundlag af disse overvejelser er det min opfattelse, at Kommissionen var kompetent til at vedtage de særlige interventionsforanstaltninger i forordning nr. 400/86.

Den retsstridige anvendelse af Kommissionens beføjelser

9. Intervenienterne i hovedsagen har fremhævet en modsætning mellem den særlige foranstaltning i forordning nr. 400/86 og den foranstaltning, der for det foregående høstår var indeholdt i forordning (EØF) nr. 1810/84. Problemet er i korthed følgende: I forordning nr. 400/86 er der anvendt en højere fradragskoefficient for hvede af en højere kvalitet end den hvede, der var undergivet særlig intervention det foregående år.

10. Hertil skal jeg bemærke, at man ikke kan anse en forskel i forhold til en tidligere retsakt som en mangel, der har indflydelse på den pågældende retsakts gyldighed, og det så meget mindre i en situation som den foreliggende, hvor det udtrykkeligt var forudset, at prisen (og de tilhørende fradrag) skulle beregnes på *tidspunktet* for anvendelsen af den særlige foranstaltning.

Dernæst skal hver retsakts gyldighed vurderes på baggrund af de vide skønsmæssige beføjelser, som fællesskabsinstitutionerne

har under udøvelsen af deres kompetence på landbrugsområdet; denne skønsmæssige beføjelse indebærer, hvilket Domstolen har fastslået gentagne gange, at den judicielle kontrol kun kan udøves som en prøvelse af lovligheden [9].

Når der er tale om de foranstaltninger, som denne sag drejer sig om, og det har jeg allerede tidligere fremhævet, giver den skønsmæssige beføjelse generelt adgang til at fastsætte det særlige prisniveau og specielt til at definere den kvalitet, som kan opkøbes under den særlige interventionsforanstaltning, og følgelig de tilsvarende fradrag, der skal anvendes i forhold til den særlige pris for middelkvaliteten.

11. Ydermere fremgår det af sagen, at den dobbelte afgørelse, der er konkretiseret i forordning nr. 400/86, om at forhøje fradraget og hæve kvalitetskravene var et led i en mere generel tendens, som de erhvervsdrivende allerede havde kendskab til (og som ligeledes blev støttet af de økonomiske resultater af forordning nr. 1810/84), og som på den ene side skulle nedbringe det generelle niveau for foranstaltninger til produktionsfremme for at hæmme en situation, som havde forværret sig i årenes løb, og på den anden side iværksætte en mere selektiv kvalitetspolitik ved at koncentrere de særlige støtteforanstaltninger om produktionen af en bedre kvalitet.

Det er derfor min opfattelse, at Kommissionen har anvendt sine beføjelser rigtigt ved at fastsætte den særlige opkøbspris i forordning nr. 400/86.

12. På grundlag af disse overvejelser skal jeg foreslå følgende svar til den forelæggende ret:

»Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 400/86.«

9 — Se senest dom af 14. februar 1990, Biscuits Delacre (C-350/88, Sml. s. I-395).