26 da retsforhandlingerne i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

idet den træffer afgørelse vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Conseil d'État de la République française ved kendelse af 20. februar 1974, for ret:

Det stillede spørgsmål har ikke åbenbaret forhold af en sådan art, at de kan påvirke gyldigheden af Rådets forordning nr. 1210/70.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1974.

A. Van Houtte — Justitssekretær

R. Lecourt — Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 3. JULI 1974 [1]

Høje Ret.

1. Under en sag anlagt ved det franske Conseil d'Etat har sammenslutningen af melproducenterne i Champagne-området påberåbt sig ulovligheden af fællesskabssystemet med afledte interventionspriser inden for kornsektoren. Den franske retsinstans har forelagt Domstolen spørgsmålet uden at komme med nogen kommentarer til sagsøgerens kritik.

Under denne præjudicielle procedure har Union des Minotiers (sammenslutningen

1 — Oversat fra italiensk.

af melproducenter, i det følgende kaldet Sammenslutningen) imidlertid ikke udvist omhu med hensyn til at præcisere rækkevidden af og grundlaget for sin kritik, der ikke forekommer særlig klar. De intervenerende institutioner, der forsvarer lovligheden af den pågældende ordning, synes også at være bragt i den ubehagelige situation ikke at kende den nøjagtige betydning af de anbringender, de skal modbevise.

Eftersom Domstolens opgave i en sag angående den præjudicielle kontrol med gyldigheden af fællesskabsretsakter ikke er fuldstændigt og definitivt at kontrollere vedkommende retsakts gyldighed men udelukkende at udtale, om den tvivl, der er udtrykt i denne henseende eller blot refereret af den nationale dommer, er velbegrundet, vil den lakoniske karakter og utilstrækkelige præcision af kritikken i det foreliggende tilfælde uundgåeligt afspejle sig i min undersøgelse.

Det må også bemærkes, at der, da det drejer sig om ren legalitetskontrol, ikke er tale om at tillægge de hensigtsmæssigheds- og betimelighedsbetragtninger betydning, som måtte blive fremført til fordel for oprettelsen af et andet system, end det der kritiseres, det vil i det foreliggende tilfælde sige til fordel for et system med en enhedsinterventionspris i forhold til det system med afledte interventionspriser, som vi skal behandle.

En for Conseil d'État verserende sag, hvori en national anordning anfægtes, fordi den gengiver en fællesskabsforordning som påstås at være ulovlig, har ført denne høje franske retsinstans til at forelægge Domstolen nærværende præjudicielle spørgsmål på grund af den nære forbindelse, der er mellem den nationale gennemførelsesregel og fællesskabsordningen. Den tvivl, der af Kommissionen er rejst vedrørende søgsmålsinteressen, synes ikke at være velbegrundet: en præjudiciel afgørelse om ugyldigheden af fællesskabsregler kan i virkeligheden ikke undgå at få direkte og generelle virkninger ud over nulliteten af den interne statsakt, der begrænser sig til at gengive fællesskabsreglerne.

2. Ved skabelsen af den fælles markedsordning for korn ved forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 fandt Rådet det nødvendigt, for at lette udligningen af overskuddet i produktionsområderne og behovet i underskudsområderne at fastlægge »interventionspriser, der er afledt af basispriserne, således at forskellene mellem disse priser genspejler de forskelle, der i tilfælde af normal høst skyldes de naturlige betingelser for markedsprisdannelsen, og at udbud og efterspørgsel på dette marked frit kan tilpasse sig til hinanden«. Dette er princippet i det, man kalder »regionaliseringen« af fællesskabspriserne, som for blød hvede, hård hvede, byg, majs og rug blev fastsat i forordningens artikel 4.

Ved gennemførelsesforordning nr. 131/67 af samme dato fastsatte Rådet de regler, der skulle anvendes ved afledningen af interventionspriserne. I dette øjemed sondrer artikel 1 mellem 5 slags zoner under hensyn til de naturlige betingelser for markedsprisdannelsen.

Ifølge denne artikels bestemmelser må det vedrørende fastsættelsen af de afledte interventionspriser antages, at markedsprisernes tilblivelse som følge af de naturlige betingelser for prisdannelsen sker på følgende måde:

»— i underskudszoner, hvis forsyning i et vist omfang afhænger af import, på grundlag af den pris, til hvilken det indførte korn udbydes i disse områder;

— i produktionszoner, hvis overskud i et vist omfang bidrager til forsyningen af de ovennævnte områder, på grundlag af den ovennævnte pris og omkostningerne i forbindelse med transporten til disse områder;

— i eksporthavnene, på grundlag af prisen i den for eksporten vigtigste produktionszone og omkostningerne i forbindelse med transporten til den for dette område vigtigste eksporthavn;

— i de øvrige produktionszoner, hvis overskud i et vist omfang eventuelt eksporteres, på grundlag af den i

eksporthavnene gældende pris og omkostningerne i forbindelse med transporten til disse havne;

— i andre end ovenfor nævnte underskudzoner, på grundlag af priserne i den fragtmæssigt mest fordelagtigt beliggende overskudszone og omkostningerne i forbindelse med transporten til underskudszonen.«

For den første af de fem klager, som vedrører de underskudszoner, der delvis forsyner sig ved import fra tredjelande, dannes markedsprisen på basis af cif-prisen plus importafgifter og transportomkostninger. Den for disse områder fastsatte interventionspris tjener direkte eller indirekte som grundlag for fastsættelsen af interventionsprisen for de andre zoner.

Denne inddeling knytter sig altså direkte eller indirekte til den geografiske beliggenhed af de forskellige produktionszoner i forhold til de underskudszoner, der i første række tages i betragtning.

3. På grundlag af skemaet i artikel 1 i forordning nr. 131/67 og med udgangspunkt i basisinterventionsprisen for zonen med størst underskud inden for Fællesskabet, dvs. Duisburg, fastsætter Rådet hvert år de vigtigste handelscentre og de afledte interventionspriser, der gælder for disse centre, i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4 b) i forordning nr. 120/67.

Den anden betragtning til forordning nr. 131/67 præciserer dog, at niveauet for markedspriserne, hvis tilblivelse, som vi har nævnt, sker på grundlag af de naturlige betingelser for prisdannelsen, og som anvendes ved fastsættelsen af de afledte interventionspriser, ikke alene bestemmes ved transportomkostningerne til Duisburg, der er handelscentrum i underskudszonen i den nordvestlige del af Fællesskabet; der skal også tages hensyn til den geografiske beliggenhed af Fællesskabets overskuds- og underskudszoner, andre forbrugsområders behov, importen fra tredjelande og eksportmulighederne.

Fastsættelsen af de afledte interventionspriser afhænger altså af en række hensyn, der ikke er bundet til enkle beregninger, hvorfor den nødvendigvis må få karakter af en forudfastsættelse. Selv om der eksisterer præcise grænser, inden for hvilke disse priser skal holde sig (naturligvis de der følger navnlig af artikel 4, ifølge hvilken »de afledte interventionspriser . . . i intet tilfælde fastsættes højere end basisinterventionsprisen«, og af artikel 3, ifølge hvilken »de afledte interventionspriser fastsættes således, at der ikke indtræder nogen forskelsbehandling af producenterne inden for Fællesskabet, og særlig at korn fra ét område ikke kan udbydes i et andet område under den der gældende interventionspris«), har Rådet faktisk i medfør af de andre kriterier givetvis en margin for sit skøn ved den periodiske fastsættelse af den pågældende pris.

På enhedsmarkedet for korn, der er karakteriseret ved fastsættelsen af et fælles prisniveau, bør regionaliseringen af niveauet for den garanti, som interventionsprisen netop udgør, altså muliggøre, at denne garanti kan afpasses efter de regionale forskelle, der eksisterer mellem de forskellige områder inden for Fællesskabet i relation til produktionen og handelen.

4. Under den sag, der verserer for Conseil d'État, hævdede Sammenslutningen, at Rådets forordning nr. 1210/70/EØF af 29. juni 1970, der for høståret 1970/1971 fastsætter den afledte interventionspris for de vigtigste handelscentre for korn på grundlag af de ovennævnte regler, må anses for ugyldig, fordi den krænker reglerne i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit om forbud mod enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere og bestemmelserne i forordningerne nr. 120/67 og 131/67, som indeholder forbud mod ændringer i de prisforskelle, der fremkommer som følge af udbud og efterspørgsel, og mod at fremkalde forstyrrelser af de naturlige handelsveje. Sammenslutningen er af den opfattelse, at måden til fastsættelse af de afledte inter-

ventionspriser i praksis har haft økonomiske følger, der er i strid med principperne i forordning nr. 120/67 og 131/67, og som påfører melproducenterne i Champagne-området alvorlig og urimelig skade. Således blev den afledte interventionspris for høstårene 1967/68 og 1969/70 f.eks. fastsat til 46 FF for Marne-området, mens den var 45,13 FF i Midtfrankrig, hvilket vil sige, at melproducenterne i Marne blev ugunstigt behandlet, fordi de ikke kunne købe korn til under 47 FF; dette påførte dem skade i forhold til deres konkurrenter i Midtfrankrig, frem for alt i perioder med overskudshøst, hvor interventionsprisen nødvendigvis bliver markedsprisen. Til gengæld blev kornproducenten i Midtfrankrig ugunstigt stillet ved afsætningen af høsten i forhold til kornproducenten i Marne-området.

Selv om den således udtrykte tvivl om lovligheden af forordning nr. 1210/70 udelukkende vedrører den måde, hvorpå Rådet har anvendt de regler og kriterier, der er fastsat i forordning nr. 131/67, må vi konstatere, at der i forelæggelsesken-delsen mangler enhver oplysning angående grunden til denne tvivl. Til gengæld vedrører den eneste begrundelse, vi har fået oplyst, og som findes i det indlæg, der er indgivet af den sagsøgende sammenslutning til Conseil d'Etat, i det væsentlige spørgsmålet om de i forordning nr. 131/67, artikel 1 opstillede kriterier for fastsættelsen af markedspriserne er forenelige med basisforordning nr. 120/67 og med EØF-traktaten.

Lad mig minde om, at fastsættelsen af dette element er afgørende for fastsættelsen af de afledte interventionspriser i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 120/67.

5. Sammenslutningen fremlægger ikke nogen form for bevis vedrørende berettigelsen af sin påstand angående den modsigelse, der ifølge Sammenslutningen findes mellem resultaterne af anvendelsen af den pågældende ordning og det princip, ifølge hvilket systemet med de afledte interventionspriser skal respektere de naturlige betingelser for prisdannelsen. De økonomiske fænomener, der beskrives af sagsøgeren for perioder med overskudshøst og perioder med knaphed, beviser intet, da man i overensstemmelse med det i artikel 4, stk. 1 i basisforordning nr. 120/67 fastsatte princip skal tage hensyn til de naturlige betingelser for dannelsen af markedspriserne *»ved normal høst«* og dermed er uden for tilfælde med overskuds- eller underskudsproduktion i forhold til det normale.

At melproducenterne for Champagne-området ikke længere kan sælge, hvad de traditionelt solgte i Paris-området som følge af konkurrence fra melproducenterne i Midtfrankrig, der (i det mindste i perioder med overskudshøst) nyder godt af en lavere interventionspris, forekommer sagsøgeren at være en krænkelse af reglen i forordning nr. 131/67, artikel 6, ifølge hvilken »de afledte interventionspriser ... skal fastsættes således, at de ikke kan fremkalde nogen forstyrrelse af de naturlige handelsveje«. Sagsøgeren fortolker denne bestemmelse, der i øvrigt kun udtrykkeligt er fastsat for Kommissionens afgørelser, som en garanti for opretholdelsen af de traditionelle handelsveje, der eksisterede før oprettelsen af et fælles landbrugsmarked.

Denne fortolkning kan ikke accepteres. Selv hvis man i denne bestemmelse så et generelt princip, måtte man bemærke, at handelsvejene på et fælles marked, der omfatter flere medlemsstater, efter oprettelsen af fællesmarkedet kun vanskeligt kan forblive, som de var på de forskellige nationale markeder. Dette gælder så meget desto mere for lande, der som f.eks. Frankrig var karakteriseret af en stærk protektionisme, der gennemførtes ved hjælp af forskellige offentlige midler og indgreb, der begrænsede den frie bevægelighed og konkurrencen. Ved ophævelsen af disse hindringer som følge af oprettelsen af et fælles landbrugsmarked kan handelsvejene ikke forblive uændrede, da forbrugerne i produktionsstater, der traditionelt er meget protektionistiske, derefter har mulighed for at henvende sig til en leverandør, der er be-

dre placeret i forhold til forbrugsområdet selv om det drejer sig om en leverandør i en anden stat end deres egen, idet de således udskifter deres hidtidige leverandør, der af lidet naturlige grunde traditionelt virkede i deres stat. Visse franske områder kunne f.eks. således blive naturlige kornleverandører til Ruhrområdet, hvorved de supplerede Bayern, der var den traditionelle kornleverandør til dette område.

Man må altså ved vurderingen af meningen med begrebet de »naturlige handelsveje«, som artikel 6 i forordning nr. 131/67 henviser til, tage hensyn til denne nye situation: disse handelsveje kan kun være de, der er skabt eller tilsigtet skabt netop som følge af den nye situation, der er opstået ved oprettelsen af et fælles landbrugsmarked. Over for disse handelsveje skal ordningen med interventionspriser have en slags neutral karakter.

Hvad angår den påståede krænkelse af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3 minder vi først om, at denne bestemmelse i det væsentlige er beregnet på at beskytte interesserne for landbrugsproducenterne og forbrugernes interesser og ikke de interesser, der er særlige for dem, der forarbejder eller forhandler landbrugsprodukterne. Men selv hvis man tager udgangspunkt i det mere generelle forbud mod forskelsbehandling, der er uadskilleligt forbundet med selve traktaten, og som forbyder fællesskabsinstitutionerne vilkårligt at forskelsbehandle de forskellige adressater for fællesskabsreglerne, ses det dog ikke, at der er modstrid mellem den omhandlede ordning og dette princip. De forskelle, der eksisterer mellem de afledte interventionspriser, og som er resultatet af kriterierne i artikel 1, har faktisk ikke vilkårlig karakter. Vi har set, at de er begrundet i objektive kriterier og krav og i første række i de forskellige produktionsområders beliggenhed i forhold til underskudszonerne. Da basisinterventionsprisen er fastsat under hensyn til Fællesskabets underskudsområder, synes det logisk, at de afledte interventionspriser i det væsentlige er fastsat under hensyn til beliggenheden af de forskellige ikkeunderskudsområder i forhold til underskudsområderne. Under hensyn til dette objektive kriterium, der ikke alene er i overenstemmelse med logikken i den fælles ordning af kornmarkedet og markedsforholdene men også med kravet om varernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet, er det forståeligt, at der for Østfrankrig er fastsat en afledet interventionspris, der er højere end i det midtfranske overskudsområde, når man som Kommissionen tager i betragtning, at de tyske købere i de underskudsområder, der er af betydning for denne del af Frankrig, på det overskudsområde, der er bedst beliggende for dem hvad angår afstand, dvs. Østfrankrig, tilbyder højere priser, end det er tilfældet i Midtfrankrig, som følge af den kraftigere indvirkning på omkostningerne af transporten fra dette fjernere område. Den af Kommissionen fremlagte statistik, ifølge hvilken salget af fransk mel i Tyskland næsten er fordoblet efter anvendelsen af de afledte interventionspriser, er ikke uden interesse.

Det drejer sig altså om forskelle begrundet i ikke-diskriminerende kriterier, som er i overensstemmelse med meningen med systemet, og som ikke indebærer nogen vilkårlighed.

Vi foreslår derfor Domstolen at besvare den af det franske Conseil d'État indgivne anmodning således, at undersøgelsen af det af dommeren *a quo* rejste spørgsmål ikke har åbenbaret noget forhold, der kan påvirke gyldigheden af Rådets forordning nr. 1210/70/EØF.