DOMSTOLENS DOM
8. juni 1989 *

I sag 167/88,

angående en anmodning, som Frankrigs Conseil d'État i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB), Paris,

mod

Office national interprofessionnel des céréales (ONIC),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af en række fællesskabsforordninger om landbrug,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene T. F. O'Higgins og F. Grévisse, dommerne G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida og M. Diez de Velasco,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, AGPB, ved advokat Nicole Coutrelis,

* Processprog: fransk.

— Den Franske Republiks regering ved Régis de Gouttes som befuldmægtiget under skriftvekslingen,

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved J. Delmoly som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Hetsch som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 21. februar 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. maj 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 22. april 1988, indgået til Domstolen den 13. juni s.å., har Den Franske Republiks Conseil d'État i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af en række fællesskabsforordninger om landbrug.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag anlagt af Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Paris (herefter benævnt »AGPB«), ved Conseil d'État med påstand om annullation af en afgørelse fra Office national interprofessionnel des céréales (herefter benævnt »ONIC«), der i henhold til nævnte forordninger havde fastsat en nedskæringsprocent på 88,23% for de partier blød hvede, som de franske producenter havde tilbudt interventionsorganerne.

3 Artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1), som ændret ved forordning

(EØF) nr. 1143/76 af 17. maj 1976 (EFT L 130, s. 1), bestemmer dels i stk. 1, at det kan vedtages, at der skal træffes særlige interventionsforanstaltninger for korn i visse områder inden for Fællesskabet, hvor der er risiko for betydelige opkøb, dels i stk. 2, at der kan vedtages specielle interventionsforanstaltninger for at støtte udviklingen på markedet for blød hvede egnet til brødproduktion i forhold til den for Fællesskabet gældende referencepris.

4 Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76 af 17. maj 1976 om særlige og specielle interventionsforanstaltninger for korn (EFT L 130 s. 9), vedtaget til gennemførelse af artikel 8, stk. 3, i ovennævnte forordning (EØF) nr. 2727/75, bestemmer i artikel 1, at der kan træffes særlige interventionsforanstaltninger, når udviklingen i markedspriserne i et eller flere områder inden for Fællesskabet viser en nedadgående tendens eller udviser en træghed, som under hensyn til høstens omfang eller de regionale lagres størrelse samt disses geografiske beliggenhed skaber risiko for, at de pågældende interventionsorganer tvinges til betydelige opkøb.

5 I henhold til artikel 8, stk. 4, i ovennævnte forordning (EØF) nr. 2727/75 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 1629/77 af 20. juli 1977 om gennemførelsesbestemmelser for særlige[1] interventionsforanstaltninger til opretholdelse af udviklingen på markedet for bageegnet blød hvede (EFT L 181, s. 26).

6 Forordningens artikel 2 fastsætter kriterierne for vedtagelsen af de nævnte interventionsforanstaltninger, nemlig:

— den nuværende situation og den forventede udvikling med hensyn til kornforsyningen på Fællesskabets marked;

— importudsigterne for korn og eksportudsigterne for blød hvede;

— prisudviklingen for bageegnet blød hvede på de mest repræsentive steder i Fællesskabet.

1 — O. a.: I denne og efterfølgende forordninger betegnes disse interventionsforanstaltninger som »særlige« (fransk: »particulières«), selv om de franske originalversioner fortsat anvender betegnelsen »spéciales«, der i forordning nr. 1146/76 er oversat ved »specielle«.

7 Forordningens artikel 3 bestemmer, at der skal træffes særlige foranstaltninger, der navnlig præciserer det pågældende korns kvalitet og mængde samt den enkelte foranstaltnings geografiske anvendelsesområde og eventuelt varigheden heraf.

8 På grundlag af disse bestemmelser vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 400/86 af 21. februar 1986 om en særlig interventionsforanstaltning for bageegnet blød hvede (EFT L 45, s. 22). I henhold til forordningens artikel 1 opkøber de nationale interventionsorganer de mængder blød hvede, der tilbydes dem, til den interventionspris, som gælder for høståret 1985/1986 forhøjet med 5%, idet opkøbet dog begrænses til de for de enkelte medlemsstater fastsatte mængder. For Tyskland og Frankrig blev mængden fastsat til 1 000 000 tons henholdsvis 200 000 tons. Såfremt den samlede tilbudte mængde oversteg den fastsatte mængde, skulle de berørte medlemsstater straks fastsætte den nedskæringsprocent, der skulle anvendes på de modtagne tilbud, jfr. forordningens artikel 3, stk. 1.

9 Da den samlede mængde, som de franske producenter tilbød i henhold til den i ovennævnte forordning (EØF) nr. 400/86 fastsatte særlige interventionsforanstaltning, androg 1 699 740 tons, var det franske interventionsorgan ONIC i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 400/86 forpligtet til at fastsætte en nedskæringsprocent på 88,23% for samtlige tilbud. I Forbundsrepublikken Tyskland måtte interventionsorganet som følge af de tilbudte mængder fastsætte nedskæringsprocenten til 2,55%.

10 AGPB indbragte ONIC's afgørelse for Conseil d'État under anbringende af, at den særlige ved forordning (EØF) nr. 400/86 vedtagne interventionsforanstaltning var i strid med forbuddet mod forskelsbehandling efter EØF-Traktatens artikler 7 og 40, stk. 3, og at foranstaltningen, såfremt den måtte blive fundet korrekt efter bestemmelserne om den fælles markedsordning for korn, måtte føre til, at også disse bestemmelser kendes ugyldige under hensyn til forbuddet mod forskelsbehandling. Herudover gjorde AGPB gældende, at forordning (EØF) nr. 400/86 i al fald ikke var korrekt begrundet.

11 Conseil d'État, der fandt dette anbringende tungtvejende, har besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er Kommissionen forordning (EØF) nr. 400/86 af 21. februar 1986, Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975, Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76 af 17. maj 1976 og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1629/77 af 20. juli 1977 i strid med artikel 7, artikel 40, stk. 3, og artikel 190 i EØF-Traktaten?«

12 Vedrørende den retlige baggrund og de faktiske omstændigheder i hovedsagen samt retsforhandlingernes forløb og skriftvekslingen for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

13 Det fremgår af grundene til forelæggelseskendelsen, at den nationale ret i det væsentlige ønsker, at Domstolen tager stilling til gyldigheden af forordning (EØF) nr. 400/86, og i det omfang, hvori Domstolen finder det nødvendigt, til gyldigheden af artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1146/76 og af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1629/77, som ifølge AGPB danner retsgrundlaget for forordning (EØF) nr. 400/86.

14 For at besvare det forelagte spørgsmål på en for den nationale ret hensigtsmæssig måde skal der først tages stilling til, om Kommissionen i det mindste havde kompetence til, i medfør af forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, at vedtage forskellige særlige interventionsforanstaltninger for de enkelte medlemsstater.

Kommissionens kompetence

15 Ifølge Domstolens faste praksis (jfr. bl. a. dommen af 11. marts 1987, Rau m. fl. mod Kommissionen, de forenede sager 279, 280, 285 og 286/84, Sml. s. 1069) skal den gennemførelseskompetence, der tilkommer Kommissionen inden for den fælles landbrugspolitik, fortolkes vidt. Da alene Kommissionen er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver, kan Rådet se sig foranlediget til på dette område at tildele Kommissionen vide skøns- og handlebeføjelser. Derfor må grænserne for denne kompetence hovedsagelig bedømmes på grundlag af de væsentlige generelle mål bag markedsordningen.

16 Det kan imidlertid ikke antages, at differentieringen af de særlige interventionsforanstaltninger på grundlag af den eventuelt afvigende prisudvikling på markedet for bageegnet blød hvede i de forskellige medlemsstater er i strid med det formål, der forfølges med sådanne foranstaltninger, nemlig støtte til priserne i forhold til den for Fællesskabet fastsatte referencepris.

17 Selv om forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, som det fremgår af tredje betragtning til forordning (EØF) nr. 1143/76, har ophævet de regionalt bestemte priser for blød hvede, som er afløst af en interventionsordning med et fælles prisniveau for Fællesskabet, fremgår det nemlig ikke af opbygningen af denne ordning, at den af den grund er til hinder for, at Kommissionen differentierer de særlige interventionsforanstaltninger ud fra den enkelte medlemsstats situation.

18 Det fremgår derimod af ottende betragtning til forordning (EØF) nr. 1143/76, at Rådet har bestemt, at der skal vedtages både særlige og specielle interventionsforanstaltninger, hvorved det understreges, at særlige omstændigheder i visse af Fællesskabets regioner midlertidigt kan forårsage en udvikling i markedspriserne, som adskiller sig fra udviklingen andre steder i Fællesskabet.

19 På baggrund heraf kan det ikke antages, at artikel 8 i forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, havde til formål at afskære Kommissionen fra muligheden for at vedtage forskellige specielle foranstaltninger for de enkelte medlemsstater, selv om muligheden herfor kun udtrykkeligt er angivet, for så vidt angår særlige foranstaltninger.

20 Såfremt Kommissionen var afskåret fra en sådan mulighed, ville den i øvrigt være forpligtet til at vedtage specielle foranstaltninger for hele Fællesskabet og dermed forhindret i at tilpasse prisstøtteforanstaltningerne til de specifikke behov, der reelt består på de pågældende nationale markeder, også selv om det efter proportionalitetsprincippet kræves, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går videre, end rimeligt og nødvendigt er, for at tilgodese det tilsigtede formål.

21 Det kan herefter fastslås, at Kommissionen havde kompetence såvel til i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1629/77 at fremhæve muligheden for en geografisk differentiering af de særlige foranstaltninger som til rent konkret i forordning (EØF) nr.

400/86 at fastsætte den differentierede særlige foranstaltning, der anfægtes for den nationale ret.

Tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

22 Det skal afgøres, om forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, idet Kommissionen ifølge forordningen kan fastsætte differentierede specielle foranstaltninger.

23 Domstolen har tidligere fastslået (jfr. bl. a. dommen af 17. juni 1987, Frico, de forenede sager 424 og 425/85, Sml. s. 2755), at forbuddet mod forskelsbehandling efter Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som særligt udtryk for det almindelige lighedsprincip, ikke er til hinder for, at sammenlignelige forhold behandles forskelligt, når en sådan forskelsbehandling er objektivt begrundet.

24 Domstolen har navnlig udtalt (jfr. dommen af 11. juli 1974, Minotiers de la Champagne mod Frankrig, sag 11/74, Sml. s. 877), at systemet med differentierede interventionspriser alt efter produktionszone, der gjaldt ved indførelsen af systemet med samme pris for hele Fællesskabet, var fastsat efter objektive kriterier, der var særlige for den fælles regulering, og derfor ikke kunne betragtes som diskriminerende.

25 Det kan imidlertid ikke antages, at Rådet ikke har anvendt et objekt kriterium ved i forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, ved at bemyndige Kommissionen til at vedtage specielle differentierede interventionsforanstaltninger, når der består en risiko for, at priserne på de nationale markeder for bageegnet blød hvede ikke længere udvikler sig normalt i forhold til Fællesskabets referenceprisniveau.

26 Heraf følger, at forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret, ikke indebærer nogen forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter, jfr. Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, eller på grundlag af nationalitet, jfr. Traktatens artikel 7.

27 Da artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76 i øvrigt ikke vedrører muligheden for at differentiere de specielle interventionsforanstaltninger efter den enkelte medlemsstat, kan gyldigheden heraf ikke anfægtes.

28 Der skal yderligere tages stilling til, om Kommissionen har tilsidesat forbuddet mod forskelsbehandling ved i forordning (EØF) nr. 400/86 at fastsætte meget forskellige mængder for henholdsvis Frankrigs og Tysklands interventionsopkøb af bageegnet blød hvede.

29 Da der er tale om at vurdere sammensatte økonomiske forhold, skal det fremhæves, at Kommissionen har et vidt skøn i så henseende, hvorfor Domstolen ved en prøvelse af, om denne beføjelse er udøvet retmæssigt, må begrænse sig til at undersøge, om den anfægtede retsakt er behæftet med et åbenbart fejlskøn (jfr. dom af 25. januar 1979, Racke, sag 98/78, Sml. s. 69).

30 Det er ubestridt, at Kommissionen vedtog den omtvistede foranstaltning hovedsagelig på grundlag af de forskelle mellem de nationale markedspriser og afsætningsmulighederne for bageegnet blød hvede, som Kommissionen, navnlig for det franske og det tyske markeds vedkommende, havde konstateret i månederne forud for vedtagelsen af foranstaltningen. Under retsforhandlingerne er det ikke blevet bestridt, at der på det franske marked var bedre afsætningsmuligheder for bageegnet blød hvede end på det tyske marked.

31 På trods af den ubetydelige forskel mellem priserne på det tyske og det franske marked ses det tillige ikke, at Kommissionen klart har overvurderet forskellen ved fordelingen af de mængder, der opkøbes af interventionsorganerne. Det skal ligeledes fremhæves, at Kommissionen ubestridt har gjort gældende, at de franske myndigheder i januar 1986 havde givet udtryk for deres ønske om at reducere interventionslagrene med en del af de oplagte mængder af bageegnet blød hvede, således at Kommissionen, uden at begå en åbenbar fejl, kunne antage, at der var et større behov for prisstøtte på det tyske marked end på det franske marked.

32 Endelig kan prisfaldet på det franske marked og prisstigningen på det tyske marked, der indtrådte efter vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning, samt den betydelige procentvise forskel mellem de mængder af bageegnet blød hvede, der blev opkøbt af interventionsorganerne på det franske henholdsvis tyske marked, ikke i sig selv danne tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at den omtvistede foranstaltning er ugyldig, når henses til de indviklede økonomiske prognoser, den forudsatte.

33 Under disse omstændigheder kan den forskellige behandling i henhold til de omhandlede forordninger ikke betragtes som forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter, jfr. Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, eller som forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jfr. Traktatens artikel 7.

Den i forordning (EØF) nr. 400/86 anførte begrundelse

34 Ifølge Domstolens faste praksis, bl. a. knæsat i dommen af 22. januar 1986 (Eridania, sag 250/84, Sml. s. 117), 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 baggrunden for den trufne foranstaltning og Domstolen udøve sin kontrol. Det kan imidlertid ikke 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.

35 Forordning (EØF) nr. 400/86, der er en del af den samlede generelle fælles markedsordning for korn, opfylder, for så vidt angår begrundelsen, kravene ifølge Domstolens praksis, idet forordningen angiver den vurdering af markedet, Kommissionen har gennemført, samt de i denne forbindelse afgørende kriterier — markedsprisniveauet og afsætningsmulighederne — der er lagt til grund ved fastsættelsen af de differentierede kvantitative begrænsninger for interventionsorganernes opkøb.

36 Det må herefter fastslås, at det forelagte spørgsmål skal besvares således, at gennemgangen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de i spørgsmålet omhandlede forordninger.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Frankrigs Conseil d'État ved kendelse af 22. april 1988, for ret:

Gennemgangen af det af Frankrigs Conseil d'État forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de i spørgsmålet omhandlede forordninger.

Due O'Higgins Grévisse

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juni 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident