1. Ifølge forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1143/76, har Kommissionen kompetence til at fastsætte forskellige specielle interventionsforanstaltninger alt efter de enkelte medlemsstater på grundlag af den eventuelt afvigende udvikling af markedsprisen for korn i Fællesskabets forskellige regioner.

   Hverken Rådet, som har tildelt Kommissionen en sådan kompetence, eller Kommissionen, som har udøvet sine beføjelser til først ved forordning (EØF) nr. 1629/77 at give mulighed for en sådan differentiering for bageegnet blød hvede for dernæst at indføre den ved forordning (EØF) nr. 400/86, har gjort sig skyldig i forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter, jfr. Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, eller på grundlag af nationalitet, jfr. Traktatens artikel 7. Rådet har nemlig anvendt et objektivt kriterium som grundlag for en differentieret behandling, og Kommissionen har ikke begået en åbenbar fejl under udøvelsen af de beføjelser, den har fået tildelt.

2. En retsakts begrundelse, jfr. Traktatens artikel 190, skal tilpasses retsaktens 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.

# RETSMØDERAPPORT
## i sag 167/88 *

### I — Den retlige baggrund for hovedsagen

Ved Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn [1], senere ændret ved forordningerne (EØF) nr. 1143/76 [2] og (EØF) nr. 1018/84 [3], indførtes en pris- og interventionsordning for Fællesskabet.

Ifølge forordningens artikel 3 skal der for Fællesskabet årligt fastsættes en fælles enhedsinterventionspris for blød hvede, byg, majs og sorghum samt for bageegnet blød hvede (dvs. hvede, der opfylder vises særlige kvalitetskrav) en referencepris, der er højere end den fælles enhedsinterventionspris, med det formål at fremme produktionen af denne kornart.

* Processprog: fransk.

1 — EFT L 281, s. 1.

2 — EFT L 130, s. 1.

3 — EFT L 107, s. 1.

Ifølge artikel 7 skal interventionsorganerne opkøbe de mængder korn, der tilbydes af producenterne, til den fælles enhedsinterventionspris, såfremt det tilbudte korn opfylder visse kvalitative og kvantitative betingelser.

Som supplement til denne faste generelle ordning for obligatorisk opkøb til interventionsprisen bestemmer artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2727/75, at der kan vedtages *særlige* interventionsforanstaltninger for kornarter, for hvilke der i visse af Fællesskabets områder består en risiko for betydelige interventionsopkøb.

Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76 af 17. maj 1976[4], udstedt til gennemførelse af artikel 8, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2727/75, bestemmer, at disse særlige interventionsforanstaltninger kan træffes, 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 og de regionale lagres størrelse, samt disses geografiske beliggenhed skaber risiko for, at de pågældende interventionsorganer tvinges til betydelige opkøb.

Artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75, bestemmer yderligere, at der kan vedtages *specielle* interventionsforanstaltninger for bageegnet blød hvede med henblik på at støtte udviklingen på dette marked i forhold til referenceprisniveauet.

4 — EFT L 130, s. 9.

Artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76 bestemmer, at disse specielle foranstaltninger især kan gennemføres ved hjælp af licitationer med henblik på interventionsorganernes opkøb af bageegnet blød hvede. Ifølge forordningens artikel 4 skal betingelserne for en licitation afholdt i henhold til forordningen sikre lige adgang og behandling af enhver interesseret, uanset etableringssted i Fællesskabet.

I medfør af artikel 8, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 2727/75 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 1629/77 af 20. juli 1977[5] om gennemførelsesbestemmelser for særlige[6] interventionsforanstaltninger til opretholdelse af udviklingen på markedet for bageegnet blød hvede. I denne forordning har Kommissionen først defineret de kriterier, der lægges til grund for fastsættelsen af foranstaltningerne. Ifølge artikel 2 skal følgende kriterier lægges til grund:

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

— importudsigterne for korn og eksportudsigterne for blød hvede;

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

5 — EFT L 181, s. 26.

6 — O. a.: I denne og efterfølgende forordninger betegnes disse interventionsforanstaltninger som særlige (fransk: »particulières«), selv om de franske originalversioner fortsat anvender betegnelsen »speciales«, der i forordning (EØF) nr. 1146/76 er oversat ved specielle. Af praktiske hensyn anvendes næsten udelukkende »særlige« i denne oversættelse.

I forbindelse med de interventionsforanstaltninger, der træffes, skal det ifølge artikel 3 navnlig præciseres:

— det pågældende korns kvalitet og mængde;

— foranstaltningens geografiske anvendelsesområde og eventuelt dens varighed.

Som det fremgår af forordningens tredje betragtning, indføres der i artikel 4 en graduering af de særlige foranstaltninger efter, hvor alvorlige de pågældende omstændigheder er, hvilket i sidste instans kan indebære, at interventionsorganerne opkøber bageegnet blød hvede.

I medfør af disse bestemmelser fastsatte Kommissionen en række specielle interventionsforanstaltninger alt efter markedssituationen, der består i, at interventionsorganerne opkøber de mængder bageegnet blød hvede, som tilbydes af de erhvervsdrivende under hensyntagen til de kvantitative begrænsninger, der undertiden fastsættes for de enkelte medlemsstater[7].

Den særlige interventionsforanstaltning, der fastsattes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 400/86 af 21. februar 1986[8], består i, at medlemsstaternes interventionsorganer i henhold til artikel 4, stk. 3, og artikel 5 i ovennævnte forordning (EØF) nr. 1629/77 opkøber

— bageegnet blød hvede, der opfylder visse kvalitetskrav

— inden for følgende kvantitative begrænsninger[9]:

— Tyskland: 1 000 000 tons

— Frankrig: 200 000 tons

— Det Forenede Kongerige: 50 000 tons

— Italien: 50 000 tons

— Danmark: 50 000 tons

— Belgien: 50 000 tons

— Nederlandene: 50 000 tons

— Grækenland: 50 000 tons

— Luxembourg: 2 000 tons

— til den interventionspris, der gælder for høståret 1985/1986, forhøjet med 5%.

7 — Jfr. beslutning nr. 80/533 (EFT L 138, s. 11) samt forordningerne (EØF) nr. 1403/83 (EFT L 143, s. 21), (EØF) nr. 1427/83 (EFT L 145, s. 24) og (EØF) nr. 1428/83 (EFT L 145, s. 26).

8 — EFT L 45, s. 22.

9 — Artikel 1, stk. 1, andet led, i forordning (EØF) nr. 400/86.

Ifølge artikel 3 skal de berørte medlemsstater

— fastslå, om samtlige tilbud kan godkendes under hensyn til de i artikel 1 fastsatte kvantitative begrænsninger,

— såfremt den samlede tilbudte mængde overstiger den i artikel 1 fastsatte mængde, fastsætte den nedskæringsprocent, der skal anvendes på de modtagne tilbud.

**II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger**

I henhold til den særlige interventionsforanstaltning, der blev fastsat ved ovennævnte forordning (EØF) nr. 400/86, tilbød de franske producenter i alt 1 699 740 tons.

Da der for Frankrig var fastsat et maksimum på 200 000 tons, måtte det franske interventionsorgan, Office national interprofessionnel des céréales (herefter benævnt »ONIC«), fastsætte en nedskæringsprocent på 88,23% for samtlige tilbud, jfr. artikel 3 i forordning (EØF) nr. 400/86. Den enkelte franske producent fik således kun godkendt 11,77% af den af ham tilbudte mængde.

Samtidig bevirkede de i de andre medlemsstater tilbudte mængder, at staternes interventionsorganer måtte fastsætte en nedskæringsprocent på 2,55% i Tyskland og 0% i de øvrige stater. Således blev alle — eller næsten alle — af de af producenterne i disse stater afgivne tilbud godkendt.

Sammenslutningen af hvedeproducenter, Association générale des producteurs de blé (herefter benævnt »AGPB«), indbragte ONIC's afgørelse, hvorefter nedskæringsprocenten blev fastsat til 88,23%, for Conseil d'État med påstand om, at den særlige interventionsforanstaltning, der blev indført ved forordning (EØF) nr. 400/86, var i strid med EØF-Traktatens artikler 7 og 40, stk. 3, og at Domstolen, såfremt den fandt foranstaltningen i overensstemmelse med bestemmelserne i den fælles markedsordning for korn, erklærede disse bestemmelser ugyldige under hensyn til forbuddet mod forskelsbehandling.

AGPB gjorde yderligere gældende, at forordning (EØF) nr. 400/86 ikke er korrekt begrundet, hvorfor den er i strid med EØF-Traktatens artikel 190.

Conseil d'État, som fandt dette anbringende tungtvejende, besluttede at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af forordning (EØF) nr. 400/86 samt, for så vidt som det var nødvendigt for at afgøre dette spørgsmål, vedrørende gyldigheden af forordningerne (EØF) nr. 2727/75 (artikel 8, stk. 2), (EØF) nr. 1146/76 (artikel 2) og (EØF) nr. 1629/77 (artikel 3).

Det præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Er Kommissionens 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?«

Conseil d'États kendelse er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 13. juni 1988.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af:

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

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

— sagsøgeren i hovedsagen ved advokat N. Coutrelis og

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

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Rådet og Kommissionen om en række oplysninger, som er fremlagt inden for den fastsatte frist.

## III — Sammendrag af skriftvekslingen for Domstolen

*Den Franske Republiks regering* har erindret om, at en række medlemsstater (Frankrig, Nederlandene, Danmark og Det Forenede Kongerige) under et møde i forvaltningskomitéen den 30. januar 1986 gjorde gældende, at det forslag til forordning, som Kommissionen havde forelagt, og som senere blev vedtaget som forordning (EØF) nr. 400/86, skabte præcedens for nationale kvoter, som gik i retning af en renationalisering af den fælles landbrugspolitik.

Kommissionen begrundede indførelsen af nationale kvoter ved at henvise til de forskellige prisniveauer og forskellige afsætningsmuligheder i medlemsstaterne.

Den franske delegation, som blev støttet af Nederlandene og Danmark, gjorde gældende, at kvotesystemet var illusorisk, idet fransk hvede, der fra Nord- og Nordøstfrankrig blev eksporteret til Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland, var omfattet af den særlige interventionsforanstaltning i disse lande; foranstaltningen ville således alene føre til konkurrenceforvridning mellem kornproducenter, for så vidt angår transportomkostninger.

Den franske regering har i denne forbindelse anført, at interventionsforanstaltningen ved høstårets afslutning, når henses til strukturen af det tyske kornmarked, hvor henved 75% af den tyske produktion udgøres af bageegnet hvede, sikrede dette marked betydelige fordele, der kunne opveje ulempen ved ophævelsen af godtgørelsen ved høstårets afslutning.

Da forvaltningskomitéen ikke afgav nogen udtalelse, besluttede Kommissionen at offentliggøre teksten til forordningen som affattet i det oprindelige forslag.

Ifølge den franske regering skal det her afgøres, om de af Domstolen fastsatte krite-

rier for forskelsbehandling er opfyldt, og om Kommissionen har overskredet sine beføjelser ved at udstede forordning (EØF) nr. 400/86.

Den franske regering har i denne forbindelse anført, at det hverken fremgår af artikel 8, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 eller af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76, at mængderne skal fordeles mellem de enkelte medlemsstater.

Artikel 8, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 giver imidlertid Kommissionen visse skønsbeføjelser til fastsættelse af den bedst egnede interventionsforanstaltning, forudsat at alle berørte erhvervsdrivende får lige adgang til ordningen og behandles ens. Disse skønsbeføjelser er i virkeligheden kun en udmøntning af det af Domstolen fastsatte princip, hvorefter »Fællesskabets institutioner ved udformningen af deres politik på dette område har et vidt skøn, ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af det faktiske grundlag for deres virksomhed, men også når det gælder den nærmere afgrænsning af de mål, der inden for rammerne af Traktatens bestemmelser ønskes gennemført, og valget af egnede midler« [10].

Ifølge den franske regering kan det ikke antages, at Kommissionen ved at udstede en forordning om gennemførelse af en særlig foranstaltning for bageegnet blød hvede har overskredet de forvaltningsbeføjelser, den har fået tildelt i henhold til Rådets grundforordninger.

10 — Dom af 17. december 1981, de forenede sager 197-200, 243, 245 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211.

Det skal herefter afgøres, om de bestemmelser, Kommissionen har fastsat i forordning (EØF) nr. 400/86, nemlig differentierede kvoter for de enkelte medlemsstater, er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling. For at tage stilling hertil skal det afgøres, om den kvantitative fordeling, Kommissionen har fastsat i forordningen, er objektivt og tilstrækkeligt begrundet. Den franske regering henholder sig her til Domstolens afgørelse.

*Rådet* har anført, at det hverken af artikel 8, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 eller af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1146/76, der også nævnes i det præjudicielle spørgsmål, fremgår, at der skal ske en kvantitativ fordeling mellem medlemsstaterne, således som Kommissionen har bestemt i forordning (EØF) nr. 400/86.

Ifølge artikel 8, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 2727/75 har Kommissionen visse skønsbeføjelser til at fastsætte den bedst egnede interventionsforanstaltning, forudsat at de berørte erhvervsdrivende sikres lige adgang til ordningen og behandles ens (jfr. artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76).

Det kan herefter fastslås, at det præjudicielle spørgsmål i det væsentlige vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den af Kommissionen fastsatte kvantitative fordeling var objektivt og tilstrækkeligt begrundet samt i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser i Rådets forordninger, herunder navnlig artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1146/76.

Rådet finder det derfor for nærværende unødvendigt at udtale sig yderligere om gyl-

digheden af dets forordninger (EØF) nr. 2727/75 og (EØF) nr. 1146/76. Conseil d'État forelæggelseskendelse indeholder i øvrigt intet, der kan rejse tvivl om gyldigheden af disse forordninger.

*Sagsøgeren i hovedsagen* mener, at *den fælles markedsordning* er til hinder for, at Kommissionen fastsætter en kvantitativ fordeling mellem medlemsstaterne i forbindelse med en særlig interventionsforanstaltning for bageegnet blød hvede.

I artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75 henvises til situationen for bageegnet blød hvede på Fællesskabets marked i sin helhed. Rådets gennemførelsesforordning (EØF) nr. 1146/76 indeholder på sin side ingen bestemmelser, der muliggør nationale kvoter, idet det i artikel 2 blot fastslås, at interventionsorganerne skal opkøbe blød hvede, nanvlig ved afholdelse af licitationer.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 1629/77, der indeholder de nøjagtige bestemmelser, der dannede grundlaget for vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 400/86, kan ikke fortolkes som værende i strid med Rådets forordninger, som Kommissionen herved gennemførte, og som ikke giver mulighed for geografisk fordeling i forbindelse med særlige interventionsforanstaltninger.

Foranstaltninger, der begrundes i nationale og regionale markedshensyn, kan kun indføres på grundlag af artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2727/75 og artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1146/76 vedrørende forebyggende intervention, der har et andet formål end de særlige foranstaltninger for bageegnet hvede. Ved at vedtage forordning (EØF) nr. 400/86, hvori der for den enkelte medlemsstat fastsættes kvoter, som begrundes i »forskellige priser og afsætningsmuligheder i medlemsstaterne«[11], begik Kommissionen således en reel magtfordrejning, idet den i en sådan situation burde have anvendt den forebyggende interventionsforanstaltning, jfr. artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2727/75.

Forordning (EØF) nr. 1629/77 bemyndigede ikke udtrykkeligt Kommissionen til at fastsætte kvoter for medlemsstaterne, når der træffes en særlig interventionsforanstaltning for hele Fællesskabet. Ifølge artikel 3 kan Kommissionen alene begrænse foranstaltningens geografiske anvendelsesområde.

Hvis Domstolen imidlertid måtte finde, at Kommissionen ifølge forordning (EØF) nr. 1629/77 havde kompetence til at træffe en foranstaltning som den her omhandlede, nedlægger sagsøgeren i hovedsagen påstand om, at Domstolen erklærer forordningens artikel 3, andet led, ugyldig, idet bestemmelsen giver mulighed for en geografisk differentiering, som hverken er tilladt efter artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75 eller efter artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1146/76.

Forskellen mellem nedskæringsprocenterne alt efter medlemsstat har ført til en *forskelsbehandling* mellem producenter af bageegnet blød hvede inden for Fællesskabet, skønt disse befinder sig i en situation, der ikke blot er sammenlignelig, men identisk, idet der navnlig er tale om franske og tyske producenter. Da den pågældende foranstaltning blev truffet af Kommissionen, svingede markedsprisen for blød hvede udtrykt i procent-

11 — Tredje betragtning til forordning (EØF) nr. 400/86.

del af interventionsprisen omkring 103 i Tyskland og 102 i Frankrig.

Ifølge artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75 skal de specielle interventionsforanstaltninger støtte udviklingen på hvedemarkedet i forhold til referenceprisen. Det er således i lyset af dette formål, at der skal tages stilling til, om den omhandlede foranstaltning er begrundet i forhold til forbuddet mod forskelsbehandling, og det er derfor markedsprisniveauet i Fællesskabets enkelte regioner, der udgør den »situation«, der skal lægges til grund for denne vurdering.

Det kan herefter fastslås, at den forskelsbehandling, som de franske producenter har været udsat for, var ubegrundet, når henses til, at formålet med særlige interventionsforanstaltninger for bageegnet blød hvede var at støtte priserne.

Den totale mangel på tilbud i Storbritannien og Italien, hvor markedspriserne var langt højere end interventionsprisen, bekræfter denne opfattelse.

Domstolen har fastslået, at ensartede situationer kan behandles forskelligt, når denne forskelsbehandling er objektivt begrundet. Da forbuddet mod forskelsbehandling er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper, tilkommer det imidlertid den myndighed, der træffer en foranstaltning, der indebærer en forskelsbehandling, at bevise, at den er »objektivt begrundet«.

For at sådanne foranstaltninger kan tillades, kræves »en *begrundelse*, der i særlig grad var klar og overbevisende« [12]. Det gælder imidlertid ikke forordning (EØF) nr. 400/86, hvis tredje betragtning ikke udgør noget bevis, men en ren og skær påstand.

Dels er påstanden vedrørende priserne ukorrekt, eller mere præcist de prisforskelle, som rent faktisk eksisterede, kunne ikke begrunde, at de enkelte medlemsstater tildeltes kvoter.

Dels støttes påstanden om afsætningsmulighederne ikke af nogen — end ikke kortfattet — markedsanalyse af Fællesskabet i almindelighed eller af den enkelte medlemsstat i særdeleshed.

Under disse omstændigheder er Domstolen ikke i stand til at udøve sin prøvelsesret over for Kommissionens forordning eller til at afgøre, om forskelsbehandlingen mellem Fællesskabets erhvervsdrivende var objektivt begrundet.

Da Kommissionen ikke kunne give en objektiv begrundelse for forskelsbehandlingen mellem Fællesskabets producenter, burde den således have fastsat et samlet kontingent uden nationale kvoter, således som det f. eks. skete ved afslutningen af høståret 1983/84 [13]. Begrænsningen af de mængder, interventionsorganerne kunne opkøbe, og den heraf følgende nedskæringsprocent blev fastsat for Fællesskabet som et hele, og hvis man havde anvendt den samme metode i 1986, ville procentdelen af de godkendte mængder for den enkelte producent inden

12 — Jfr. generaladvokat Capotortis forslag til afgørelse i sag 158/80, Rewe mod Hauptzollamt Kiel, dom af 7. juli 1981, Sml. s. 1805, navnlig s. 1834.

13 — Forordning (EØF) nr. 1810/84 af 28. juni 1984 (EFT L 170, s. 33).

for Fællesskabet have været på 53,9% i stedet for 97,45% for Tysklands vedkommende og 11,77% for Frankrigs.

Det viser sig ligeledes, at Fællesskabets landmænd ved den af Kommissionen i 1986 valgte metode end ikke i fuldt omfang drog fordel af den særlige interventionsforanstaltning. Der blev nemlig kun godkendt 1 261 700 tons, skønt der var fastsat en mængde på 1 502 000 tons. Dette sidste forhold bekræfter — hvis det i det hele taget er nødvendigt — at den fastsatte geografiske fordeling var uhensigtsmæssig, når henses til det forfulgte mål, og at forordning (EØF) nr. 400/86 derfor indebar en forskelsbehandling.

Sagsøgeren i hovedsagen har derfor principalt foreslået, at Domstolen besvarer det af Conseil d'État forelagte spørgsmål således, at Kommissionens forordning (EØF) nr. 400/86 ikke er i overensstemmelse med Rådets forordninger (EØF) nr. 2727/75 (artikel 8, stk. 2) og (EØF) nr. 1146/76 (artikel 2), idet den fastsætter kvoter for den enkelte medlemsstat i forbindelse med en særlig interventionsforanstaltning for bageegnet blød hvede.

Subsidiært har sagsøgeren i hovedsagen foreslået, at Domstolen under alle omstændigheder besvarer spørgsmålet således, at Kommissionen ved for den enkelte medlemsstat at fastsætte kvoter for interventionsorganernes opkøb af bageegnet blød hvede, jfr. forordning (EØF) nr. 400/86, tilsidesatte EØF-Traktatens artikler 7, 40, stk. 3, og 190, idet den herved behandlede erhvervsdrivende i Fællesskabet, der befandt sig i ensartede situationer, forskelligt uden at begrunde denne forskelsbehandling objektivt.

*Kommissionen* har indledningsvis anført, at den omhandlede særlige foranstaltning ikke blev gennemført ved licitation, således at artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1146/76, som der henvises til i grundene til den forelæggende rets kendelse, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

*Begrundelsen* i forordning (EØF) nr. 400/86, navnlig for så vidt angår fastsættelsen af forskellige kvantitative begrænsninger for opkøb i de enkelte medlemsstater, opfylder ifølge Kommissionen de af Domstolen fastsatte krav.

Formålet med de særlige interventionsforanstaltninger er at støtte prisen for bageegnet blød hvede, når markedssituationen for dette produkt nødvendiggør en sådan støtte [14]. Den omhandlede særlige foranstaltning er i overensstemmelse med denne målsætning. Det understreges således i første betragtning til forordning (EØF) nr. 400/86, at foranstaltningen indførtes på grundlag af det forhold, at der i begyndelsen af 1986 fandtes betydelige lagre af bageegnet blød hvede uden afsætningsmuligheder i den nærmeste fremtid, og at denne situation kunne påvirke markedet for det pågældende produkt.

Differentieringen af de maksimumsmængder, der kunne opkøbes af de forskellige medlemsstaters interventionsorganer, var begrundet i det forhold, at de samlede overskudslagre skyldtes forskellige situationer. Ifølge den klare ordlyd af tredje betragtning til forordningen var »situationen på markedet for bageegnet blød hvede... præget af forskellige priser og afsætningsmuligheder i medlemsstaterne«.

14 — Jfr. artikel 8, stk. 2, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 2727/75.

Ifølge Kommissionen var differentieringen således klart og præcist begrundet ud fra en vurdering af den samlede markedssituation inden for Fællesskabet under hensyntagen til de forskellige priser og afsætningsmuligheder i de enkelte medlemsstater. De kriterier, som dannede grundlag for Kommissionens vurdering, er kendt, idet de er opregnet i artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1629/77. Det skal yderligere tilføjes, at det udtrykkeligt fremgår af forordningens artikel 3, at de særlige interventionsforanstaltninger navnlig skal præcisere mængden af det pågældende korn samt foranstaltningens geografiske anvendelsesområde.

Kommissionen har anført, at den herved har opfyldt begrundelsespligten efter EØF-Traktatens artikel 190. Ved klart at angive dels Kommissionens vurdering af markedssituationen, dels de objektive kriterier for en differentiering, indeholder betragtningerne til forordningen sammenholdt med de almindelige bestemmelser i artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75 og i artiklerne 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 1629/77 en klar og utvetydig begrundelse for foranstaltningen, således at den berørte kan sætte sig ind i baggrunden for den trufne foranstaltning og Domstolen udøve sin kontrol.

Med hensyn til den påståede *forskelsbehandling* mellem Fællesskabets producenter af blød hvede har Kommissionen anført, at den kan træffe de specielle interventionsforanstaltninger, jfr. artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75, hver gang det som følge af markedssituationen for dette produkt er nødvendigt for at støtte prisen i forhold til referencepriserne. Rådet har i denne forbindelse tildelt Kommissionen vide skønsbeføjelser, idet det tilkommer denne at bestemme, hvorledes de specielle foranstaltninger skal udformes og anvendes.

Artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1629/77 bemyndiger netop Kommissionen til at træffe en sådan foranstaltning, når en sådan intervention som følge af prisudviklingen er særlig påkrævet. Alt efter omstændighederne kan Kommissionen være nødsaget til at vedtage en særlig foranstaltning, der differentieres på grundlag af medlemsstaternes respektive markedssituationer, bl. a. for at begrænse den særlige interventionsforanstaltning til det allermest nødvendige og undgå, at den fører til forstyrrelser på andre markeder. Foranstaltningen er imidlertid ikke til hinder for, at de erhvervsdrivende tilbyder deres korn til interventionsorganerne i den af dem foretrukne medlemsstat.

Således som det klart udtrykkes i tredje betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 400/86, mener Kommissionen, at den omhandlede differentiering var objektivt begrundet i de forskellige priser og afsætningsmuligheder for bageegnet blød hvede i medlemsstaterne, således at det var hensigtsmæssigt først og fremmest at godkende tilbuddene fra markeder med lave priser og ringe afsætningsmuligheder.

Selv om markedsprisen for bageegnet blød hvede siden oktober 1985 havde udviklet sig støt, idet prisen i de fleste medlemsstater lå over interventionsprisen for dette produkt, kan de forskellige grader af denne tendens forklare den af Kommissionen valgte løsning.

Markedspriserne for bageegnet blød hvede i de tre største producentlande — Frankrig, Det Forenede Kongerige og Tyskland i nævnte rækkefølge — udviste samme sti-

gende tendens, men der var tale om forskellige prisniveauer, således at der kunne være betydelige afvigelser.

En analyse af markedspriserne i den relevante periode viser, at behovet for at opretholde priserne i de tre største producentlande navnlig gjorde sig gældende i Frankrig og Tyskland og af disse to producentlande navnlig i Tyskland. At det franske marked udviste en mere hævdet tendens for bageegnet blød hvede end det tyske marked, kan navnlig forklares ved den gunstige udvikling af den franske eksport af blød hvede i perioden oktober 1985 til januar 1986.

Den franske eksport til tredjelande i månederne november og december 1985 og januar 1986 androg 1 mio. tons eller betydelig mere, hvilket langt oversteg de to andre førende producentlandes eksport i samme periode.

Kommissionen har imidlertid anført, at de mængder blød hvede, for hvilke der var ydet eksportrestitutioner (77,50 ECU pr. ton) oversteg 1 mio. tons pr. 31. oktober 1985, og at den samlede mængde således eksporterede blød hvede androg henved 3 mio. tons pr. 30. januar 1986.

Der kan næppe rejses tvivl om, at de franske producenter i vidt omfang drog fordel af disse licitationer. Yderligere følte Kommissionen sig i samme periode tilskyndet til, med henblik på eksport, at sælge betydelige mængder blød hvede fra intervention [15] for at bremse prisstigningen på det franske marked.

Således kunne situationen for bageegnet blød hvede på det franske marked ikke sammenlignes med situationen på det tyske marked. Ud over en prisfordel på over 1% havde de franske producenter af blød hvede en naturlig afsætning i form af eksport, som langt oversteg afsætningsmulighederne for samme type hvede fremstillet i Tyskland. Da behovet for opretholdelse af markedsprisen netop af denne grund var objektivt forskelligt, var Kommissionens fastsættelse af forskellige kvantitative begrænsninger for de tilbud, der kunne godkendes i disse to lande, således begrundet.

Yderligere har Kommissionen understreget, at tilbagetrækningen af 1 mio tons bageegnet blød hvede indirekte var til fordel for de franske producenter, der traditionelt leverer bageegnet hvede til dette marked.

Kommissionen har endelig anført, at den omhandlede differentiering, der således var objektivt begrundet, ikke kan anses for en forskelsbehandling mellem de berørte producenter, som er omfattet af forbuddet efter Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

15 — Ifølge bestemmelserne i artiklerne 7 ff. i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1836/82 af 7. juli 1982 om procedurer og betingelser for salg af korn fra interventionsorganerne (EFT L 202, s. 23).

IV — Besvarelse af Domstolens spørgsmål

Domstolen havde anmodet *Rådet* om at besvare følgende spørgsmål skriftligt:

»Er de specielle interventionsforanstaltninger for bageegnet blød hvede, jfr. artikel 8, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1143/76, ifølge Rådets opfattelse til hinder for, at der for samme kornsort træffes særlige interventionsforanstaltninger, jfr. samme forordnings artikel 8, stk. 1?«

Ifølge Rådet vedrører de særlige og de specielle interventionsforanstaltninger, jfr. artikel 8, stk. 1 henholdsvis stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1143/76, forskellige situationer, for hvilke der generelt måtte træffes forskellige foranstaltninger. Ifølge ordlyden er der imidlertid intet til hinder for, at begge foranstaltninger anvendes i forbindelse med bageegnet blød hvede.

Domstolen havde anmodet *Kommissionen* om at besvare følgende spørgsmål skriftligt:

»1) Når henses til de rent sproglige afvigelser i forordning (EØF) nr. 400/86, kan Kommissionen bekræfte, at den havde påtænkt at træffe en foranstaltning på grundlag af artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75?

2) Kommissionen anmodes om at angive omfanget af interventionsopkøbet af blød hvede (høståret 1985/1986), der blev foretaget i henhold til artikel 7 i forordning (EØF) nr. 2727/75.

3) Kommissionen anmodes om at oplyse Domstolen dels om forholdet mellem markedsprisen og den fælles interventionspris for bageegnet hvede i de berørte medlemsstater i løbet af de seks måneder, der gik forud for hver af de af Kommissionen fastsatte specielle interventionsforanstaltninger for denne kornsort, dels om de andre parametre, jfr. artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1629/77, som dannede grundlag for Kommissionens fastsættelse af hver af de nævnte foranstaltninger.«

1. Trods de konstaterede sproglige afvigelser har Kommissionen bekræftet, at den rent faktisk ved forordning (EØF) nr. 400/86 havde til hensigt at indføre en speciel interventionsforanstaltning, jfr. artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2727/75. Det fremgår såvel af opbygningen af som formålet med forordning (EØF) nr. 400/86.

Sidstnævnte forordning har nemlig til formål at opretholde markedet for bageegnet blød hvede på et prisniveau, der ligger 5% over interventionsprisen, ved interventionsopkøb af ca. 1 500 000 tons af denne kornsort, medens formålet med de særlige foranstaltninger derimod er at forebygge betydelige interventionsopkøb ved alternative foranstaltninger. Yderligere skal bestemmelserne i den omhandlede forordning om betingelser for opkøb af bageegnet blød hvede ses i relation til bestemmelserne i

Kommissionens ovennævnte forordning (EØF) nr. 1629/77.

2. I besvarelsen af Domstolens andet spørgsmål har Kommissionen som bilag 1 vedlagt en statistisk oversigt over den samlede udvikling i høståret 1985/1986 af de mængder blød hvede, der blev godkendt til intervention, jfr. artikel 7 i Rådet forordning (EØF) nr. 2727/75.

3. Med hensyn til forholdet mellem markedsprisen og interventionsprisen for bageegnet blød hvede har Kommissionen som bilag 2 vedlagt statistiske oversigter over den månedlige udvikling af dette forhold for de enkelte salgsperioder efter udstedelsen af forordning (EØF) nr. 1629/77.

For så vidt angår de øvrige parametre i artikel 2 i ovennævnte forordning, har Kommissionen præciseret, at den ikke disponerer over månedlige statistiske oplysninger om alle de mængder, der er oplagret i hele Fællesskabet, navnlig ikke for så vidt angår de mængder, der er til rådighed for det frie marked (private lagre).

I høstperioden følges markedsudviklingen med henblik på forvaltningen af markedet i det væsentlige på grundlag af udviklingen af ovennævnte prisforhold. Om fornødent tages der også hensyn til de faktiske omstændigheder og de prognoser, der udarbejdes på grundlag af oplysninger modtaget fra medlemsstaterne og brancheorganisationerne. En regelmæssig ajourføring heraf gør det muligt at opstille en almindelig oversigt over forsyningen af Fællesskabet, som omfatter kvantitative parametre, der beskriver tilstanden på markedet for den enkelte kornsort. De mellemliggende midlertidige skønsopgørelser opbevares ikke, efter at de er ført ajour, men fører til udarbejdelse af en — ligeledes midlertidig — statusopgørelse ved høstårets afslutning.

Kommissionen er derfor kun i stand til at forelægge Domstolen en oversigt over de mængder korn, der er til rådighed inden for Fællesskabet, samt oplyse om import- og eksportmuligheder, for så vidt angår den her anfægtede særlige foranstaltning. Bilag 3 indeholder således to sæt opstillinger, der blev stillet til Forvaltningskomitéens rådighed i januar 1986. De to første — a) og b) — indeholder en oversigt over de mængder blød hvede, dels egnet til foder dels bageegnet, som kunne tilbydes til intervention i de forskellige medlemsstater pr. 26. januar 1986. De to sidste oversigter — c) og d) — indeholder, navnlig for blød hvede, de oplysninger, der blev givet af de franske og tyske myndigheder med henblik på pr. 14. januar 1986 at udarbejde en status over høståret navnlig med angivelse af de forventede interventionslagre ved høstårets afslutning.

Det er imidlertid nødvendigt at fremsætte et par supplerende bemærkninger til fortolkningen af disse forskellige oplysninger samt til sammenligningen mellem de forskellige specielle / særlige foranstaltninger, som Kommissionen har truffet siden 1977.

Når markedssituationen skal vurderes på et bestemt tidspunkt med henblik på at træffe en interventionsforanstaltning, må det for det første understreges, at det afgørende kriterium for denne beslutning består i udviklingen i løbet af de umiddelbart forudgående måneder af forholdet mellem markedsprisen og interventionsprisen for den pågældende kornsort.

Dette prisforhold er nemlig resultatet af de beslutninger, de erhvervsdrivende på dette marked har truffet. Forholdet er derfor udtryk for en ligevægt mellem udbud og efterspørgsel i den betragtede periode og således mellem de forskellige parametre, der er anført i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1629/77.

Med henblik på at sammenligne de forskellige specielle / særlige foranstaltninger, der er truffet siden 1977, må der for det andet tages særligt hensyn til to faktorer.

Det skal først nævnes, at de overskud, der voksede progressivt efter rekordhøsten i 1982 og 1984, har belastet kornmarkedet. Med hensyn til blød hvede bevirkede det stigende overskud, at Kommissionen allerede fra begyndelsen af høståret 1983/1984, ved hjælp af en række foranstaltninger, begrænsede de mængder, der kunne opkøbes til intervention, mens der i virkeligheden indtil da kunne foretages intervention uden denne form for begrænsning. Den her omhandlede særlige foranstaltning skal derfor ses i relation til den stigende kontrol med produktionen.

Den anden faktor, der skal tages i betragtning, vedrører det tidspunkt af høståret, hvor foranstaltningen træffes.

Den her anfægtede foranstaltning er således den eneste, som blev truffet midt i høståret. Som følge heraf påvirker den en anden situation end den, der består ved begyndelsen eller afslutningen af høståret, på hvilke tidspunkter alle andre foranstaltninger blev truffet.

De foranstaltninger, der træffes i begyndelsen af høståret, har til formål, om fornødent, at opretholde markedsprisen for bageegnet blød hvede i forhold til referenceprisen. Formålet er — med henblik på det nye høstår — at bringe hele markedet for dette produkt op på referenceprisens niveau, således at producenterne allerede inden høstens afslutning kan regne med et bestemt prisniveau. Ved høstårets afslutning, det vil sige på det tidspunkt, da den nært forestående nye høst ikke længere gør det muligt at begunstige eksport af korn, der har været oplagret i over et år, har disse foranstaltninger til formål at opsuge de mængder, der ikke kunne afsættes i løbet af høståret.

Da den særlige foranstaltning, der blev fastsat ved forordning (EØF) nr. 400/86, imidlertid blev truffet midt i høståret, måtte Kommissionen tage hensyn til selve foranstaltningens indflydelse på markedet for at undgå at fremkalde nye skævheder, der kunne påvirke ligevægten. Dette er grunden til, at foranstaltningen tog udgangspunkt i en sammenligning af udviklingen af forholdet markedspris / interventionspris på de forskellige markeder i løbet af de sidste måneder af 1985 og januar 1986 samt i udviklingen af eksportstrømmene i samme periode.

T. F. O'Higgins
Refererende dommer