

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CARL OTTO LENZ

fremsat den 14. november 1990 *

*Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,*

A — Faktiske omstændigheder

1. Den foreliggende sag har tilknytning til sag C-87/89. Sagsøgeren i hovedsagen var dengang blandt de virksomheder, som havde anlagt sag mod Kommissionen. Domstolen traf afgørelse i den pågældende sag ved dom af 17. maj 1990¹.

2. På baggrund af denne dom og retsmøderapporten i den foreliggende sag behøver jeg ikke at komme nærmere ind på enkelthederne i sagens retlige spørgsmål. Det drejer sig i denne sag igen i det væsentlige om de virkninger, som forordning (EØF) nr. 989/84 om indførelse af en ordning med garantitærskler for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager² havde på producentstøtten til produkter forarbejdet på basis af tomater. Forordningen bestemmer, at hvis den i artikel 1 fastsatte garantitærskel — svarende til 4 700 000 tons friske tomater — overskrides, nedsættes støtten for det efterfølgende produktionsår under hensyn til omfanget af overskridelsen (artikel 2, stk. 1). I henhold til artikel 2, stk. 2, beregnes overskridelsens omfang ud fra den gennemsnitlige produktion i de tre produktionsår, der går forud for det produktionsår, for hvilket støtten skal fastsættes.

3. Som bekendt fastsatte Kommissionen producentstøtten for produkter forarbejdet på basis af tomater for produktionsårene 1984/1985-1987/1988³ under hensyntagen til overskridelser, hvilket i medfør af artikel 2 i forordning nr. 989/84 førte til nedsættelse af støtten for visse eller alle produkters vedkommende.

4. Mens sagen verserede på nationalt administrativt plan, fremførte en fransk tomatforarbejdningsvirksomhed, Société industrielle de transformation de produits agricoles (SITPA, herefter benævnt »sagsøgeren«), den opfattelse, at de forordninger, hvorved Kommissionen havde fastsat støtten for de nævnte produktionsår, var ugyldige. Selskabet anmodede derfor Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor) om at få udbetalt differencen mellem det fulde støttebeløb, som ville være kommet til udbetaling uden nedsættelserne, og den støtte, som faktisk var blevet ydet. Oniflhor meddelte afslag på anmodningen med den begrundelse, at det ikke var muligt at yde en støtte, der oversteg de i forordningerne fastsatte beløb.

5. SITPA anlagde sag til prøvelse af afslaget ved Tribunal administratif de Dijon, som i

3 — For produktionsåret 1984/1985 ved forordning (EØF) nr. 1925/84 af 5.7.1984 (EFT L 179, s. 15).
— For produktionsåret 1985/1986 ved forordning (EØF) nr. 2222/85 af 31.7.1985 (EFT L 205, s. 16).
— For produktionsåret 1986/1987 ved forordning (EØF) nr. 2077/86 af 30.6.1986 (EFT L 179, s. 11).
— For produktionsåret 1987/1988 ved forordning (EØF) nr. 2160/87 af 22.7.1987 (EFT L 202, s. 32).

* Originalsprog: tysk.

1 — Dom af 17.5.1990 (sag C-87/89, Sonito m. fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981).

2 — Rådets forordning af 31.3.1984 (EFT L 103, s. 19).

henhold til EØF-Traktatens artikel 177 har anmodet Domstolen om at afgøre,

»dels om Rådets forordning (EØF) nr. 989/84 samt Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1925/84, nr. 2222/85, nr. 2077/86 og nr. 2160/87 er gyldige efter artikel 190 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og det i Traktaten indeholdte forbud mod forskelsbehandling, dels, hvilke økonomiske virkninger forordningernes ulovlighed har for Oniflhor's forpligtelser, såfremt de kendes retsstridige«.

B — Stillingtagen

Første del af spørgsmålet (de anfægtede forordninger gyldighed)

I — Forordning nr. 989/84

1. Anbringendet om manglende begrundelse (EØF-Traktatens artikel 190)

6. Sagsøgeren har anfægtet gyldigheden af forordning nr. 989/84 ud fra et synspunkt om manglende begrundelse. Ifølge sagsøgeren indeholder den tredje betragtning til forordningen ⁴, som er relevant i denne forbindelse, ikke nogen beskrivelse af de »markedsforhold«, som Rådet har baseret sine foranstaltninger på, og desuden gives

⁴ — Betragtningen har følgende ordlyd: »På grund af markedsforholdene for produkter forarbejdet på basis af henholdsvis tomater og tørrede druer er den mest hensigtsmæssige foranstaltning, alt efter tilfældet, at nedsætte støtten eller minimumsprisen til producenten i det efterfølgende produktionsår i forhold til den mængde, hvormed tørrsklen er overskredet.«

der ikke nogen forklaring på, hvorfor man netop har besluttet sig for at nedsætte det nominelle støttebeløb i stedet for at begrænse støtten til kun at gælde for en bestemt mængde produkter.

7. a) Inden jeg kan beskæftige mig med enkelthederne i dette anbringende, skal jeg kort erindre om de grundsætninger, som Domstolen har opstillet for omfanget af begrundelsespligten i relation til forordninger. Ifølge fast retspraksis⁵ skal begrundelsen, jf. EØF-Traktatens artikel 190, tilpasses den pågældende retsakts karakter. De betragtninger, der er lagt til grund af den fællesskabsmyndighed, som har udstedt retsakten⁶, 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.

8. Grundsætningen er dog i to henseender blevet præciseret af Domstolen for at forhindre, at der stilles for store krav i relation til begrundelsespligten.

9. For det første kan det 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 systema-

5 — Dom af 22.1.1986 (sag 250/84, Eridania m.fl. mod Cassa conguaglio zucchero m.fl., Sml. s. 117, præmis 37); dom af 7.7.1988 (sag 55/87, Moxsel mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Sml. s. 3843, præmis 23); dom af 8.6.1989 (sag 167/88, AGBP mod ONIC, Sml. s. 1653, præmis 34); dom af 14.3.1990 (sag C-156/87, Gestetner mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 781, præmis 69); dom af 2.5.1990 (sag C-27/90, Scarpe mod ONIC, Sml. I, s. 1701, præmis 27); dom af 11.7.1990 (forenede sager C-304/86 og C-185/87, Enital mod Kommissionen, Sml. I, s. 2939, præmis 35).

6 — Der er med andre ord tale om »grunde« eller »faktiske og retlige forhold«: dom af 7.7.1981 (sag 158/80, Rewe mod Hauptzollamt Kiel, Sml. s. 1805, præmis 25); dom af 26.3.1987 (sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 5).

tikken i den helhed, hvori de indgår⁷. For det andet skal en begrundelse ikke kun bedømmes ud fra ordlyden, men også på baggrund af sammenhængen og samtlige regler på det pågældende område⁸.

10. b) På baggrund af disse grundsætninger har Rådet og Kommissionen med rette antaget, at betragtningerne til forordning nr. 989/84 opfylder kravene i henhold til EØF-Traktatens artikel 190.

11. aa) Sagsøgeren har indledningsvis gjort gældende, at Rådet med henvisningen til »markedsforholdene« (den tredje betragtning) ikke i tilstrækkelig grad har beskrevet den situation, som danner grundlag for dets foranstaltning.

12. Dette synspunkt kan jeg ikke tilslutte mig. Begrebet markedsforholdene er uddybet i de retsakter, som indeholder bemyndigelsen til forordning nr. 989/84, nemlig forordning nr. 516/77⁹ (artikel 3, stk. 3¹⁰,

og den tredje betragtning til ændringsforordningen (EØF) nr. 1152/78¹¹, hvorved man indførte den bemyndigelse, som nu er indeholdt i artikel 2, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 426/86¹²) og senere forordning nr. 426/86 (artikel 2, stk. 3, og den femte betragtning). I den anden henvisning i den anfægtede forordning nr. 989/84 refereres der udtrykkeligt til den på daværende tidspunkt gældende forordning nr. 516/77 såvel som til den relevante ændringsforordning, forordning (EØF) nr. 988/84. Henvisningen bliver derpå gentaget i den første betragtning. Sagsøgeren har også været opmærksom på denne sammenhæng, idet selvkabet i sin argumentation støtter sig på de netop anførte bemyndigelsesbestemmelser.

13. I den tredje betragtning til forordning nr. 1152/78 er der tale om, at »ydelse af en støtte til producenter af forarbejdet frugt og grønsager« »på grund af de store disponible mængder af råvarer og forarbejdningskapacitetens elasticitet... kan medføre en betydelig forøgelse af denne produktion«, hvilket kan føre til »vanskeligheder med afsætning«. Følgelig er bemyndigelsesbestemmelsen i alle udgaver knyttet til den situation, at »Fællesskabets produktionskapacitet for et af de ... omhandlede produkter [vil] kunne fremkalde en væsentlig uligevægt mellem produktionen og afsætningsmulighederne«.

14. For så vidt som formålet med reglerne således er at modvirke en trussel om en skadelig udvikling inden for den pågældende sektor, fremgår det i hvert fald »i det væ-

7 — Dom i sag 250/84, præmis 38; dom i sag 55/87, præmis 23; dom i sag 167/88, præmis 34; dom i sag 27/89, præmis 27.

8 — Dom af 23.2.1978 (sag 92/77, An Board Baine Coopérative mod landbrugsministeren, Sml. s. 497, præmis 36 og 37); dom af 25.10.1978 (sag 125/77, Koninklijke Schoten-Honig m. fl. mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouw-produkten, Sml. s. 1991, præmis 19); tilsvarende retspraksis vedrørende beslutninger: dom af 25.10.1984 (sag 185/83, Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit Groningen mod Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Groningen, Sml. s. 3623, præmis 38); dom af 7.2.1990 (sag C-213/87, Amsterdam Kommune mod Kommissionen, Sml. I, s. 221, præmis 27); dom af 14.2.1990 (sag C-350/88, Delacre m. fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 7).

9 — Rådets forordning af 14.3.1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1).

10 — Som affattet ved forordning nr. 988/84 (EFT L 103, s. 11).

11 — EFT L 144, s. 1.

12 — Rådets forordning af 24.2.1986 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 49, s. 1).

sentlige»¹³ af henvisningen til markedsforholdene i den tredje betragtning sammenholdt med de bestemmelser og betragtninger, som udgør det retlige grundlag for den anfægtede forordning, hvorledes Rådet vurderede den situation, som man havde til hensigt at reagere på. *Risikoen* — en uligevægt mellem produktionen og afsætningsmulighederne — og *årsagerne* dertil — store disponible mængder af råvarer og forarbejdningskapacitetens elasticitet — er beskrevet tilstrækkeligt tydeligt.

15. For så vidt som begrundelsespligten i første række tjener til at informere de erhvervsdrivende, må det i øvrigt antages, at tomatforarbejdningsvirksomhederne havde et nøje kendskab til den i Rådets øjne uacceptable udvikling, idet de selv var direkte konfronteret med bevægelserne på markedet.

16. Betragtningerne til forordning nr. 989/84 giver også mulighed for en prøvelse ved Domstolen. Den situation, som Rådet fandt utilfredsstillende, fremgår så tydeligt af alle de anførte betragtninger og bemyndigelsesbestemmelser, at Domstolen i givet fald vil kunne konstatere, om eksempelvis målsætningen med indgrebet eller de i forbindelse hermed anvendte midler er i strid med principperne for den fælles landbrugs politik, eller om de pågældende midler er åbenbart uegnede eller går videre end påkrævet.

17. bb) På denne baggrund kan begrundelsen henset til de hidtil fremførte betragtninger ikke kritiseres. Sagsøgeren har yderligere anført, at Rådet ikke i tilstrækkelig grad har gjort rede for, hvorfor man besluttede sig for at nedsætte det nominelle støttebeløb i stedet for at begrænse støtten til kun at gælde en del af produktionen (kvoteord-

ning). Også her henvises der i forordningen alene til »markedsforholdene«, uanset artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 426/86 nævner begrænsning af støtten til en del af produktionen som den karakteristiske foranstaltning, og den foranstaltning i den femte betragtning til forordningen endog fremstår som den eneste mulige.

18. Disse argumenter finder jeg heller ikke holdbare. Fællesskabslovgivers motiver kan nemlig udledes af forordningens kontekst, navnlig af foranstaltningens karakter og omstændighederne forud for dens tilblivelse.

19. Hvad angår det første af disse to forhold, har Kommissionen og Rådet med rette anført, at indførelsen af en garantitærskel og nedsættelsen af det nominelle støttebeløb med den metode, man valgte i det foreliggende tilfælde, gennemsnitligt klart medfører en mindre belastning for den enkelte producent end en kvoteordning, der er baseret på den samme mængde. Da omfanget af tærsklens overskridelse beregnes ud fra den gennemsnitlige produktion i de tre produktionsår, der går forud for det produktionsår, som der er tale om (artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84), opstår ulemperne for producenterne ved en overskridelse nemlig kun lidt efter lidt og med en vis forsinkelse, således at de gradvis kan tilpasse sig den ændrede situation. Hvis man med virkning fra det samme tidspunkt havde foretaget en begrænsning af støtten på grundlag af de samme mængder, som er anvendt i forbindelse med garantitærsklerne, ville virkningerne heraf være indtrådt hurtigere og mere pludseligt, og en sådan foranstaltning ville således have fremstået som mere indgribende for gennemsnitsproducenten. En sådan ordning blev først indført senere, nemlig ved forordning (EØF) nr. 1320/85¹⁴, der da også i den tredje be-

13 — Jf. dommen i sag 250/84, præmis 38.

14 — EFT L 137, s. 41.

tragtning angives som det retlige grundlag for »mere restriktive foranstaltninger«.

20. Disse betragtninger taler samtidig mod at anerkende sagsøgerens opfattelse, hvorefter forordning nr. 426/86 efter ordlyden kræver en særlig begrundelse. Når artikel 2, stk. 3, i forordningen¹⁵ som eksempel på foranstaltningerne — som i øvrigt kun beskrives nærmere med bemærkningen om, at de skal være »egnede« — nævner en særlig indgribende foranstaltning, sker dette for at tydeliggøre rækkevidden af skønsbeføjelsen. Den omstændighed, at dette eksempel er nævnt udtrykkeligt, kan således ikke føre til den slutning, at enhver anden foranstaltning forudsætter en særlig begrundelse — navnlig ikke, når der er tale om foranstaltninger, der gennemsnitligt er mindre indgribende over for producenten. Endelig ændrer det ikke noget herved, at betragtningerne til forordningerne nr. 426/84 og nr. 1152/78 udelukkende nævner muligheden for at begrænse ydelsen af støtte til en del af produktionen. I mangel af holdepunkter for det modsatte må det lægges til grund, at de to tekster (bestemmelserne og betragtningerne) skal forstås på samme måde på dette punkt. Da det er klart, at en begrænsning af ydelsen af støtte til en bestemt mængde er en særlig indgribende foranstaltning, kunne lovgiver efter min opfattelse også bevare ordlyden af den tilsvarende betragtning uforandret, da der ved forordning nr. 988/84¹⁶ blev skabt mulighed for også at træffe andre »egnede« foranstaltninger.

21. Det er imidlertid sagsøgerens opfattelse — som uddybet under den mundtlige forhandling — at forarbejdningsevirkningerne indtil udstedelsen af den omtvistede forordning nr. 989/84 objektivt kunne og måtte regne med, at Rådet som foranstaltning mod en overproduktion udelukkende ville vedtage en begrænsning af støtten til bestemte mængder. Derfor skulle Rådet have givet en særlig begrundelse for sin beslutning om at vælge en anden foranstaltning i den nævnte forordning. Sagsøgeren støtter sig i det væsentlige her på, at den omtalte udvidelse af det retlige grundlag til at omfatte andre former for foranstaltninger er vedtaget samme dag som forordning nr. 989/84.

22. Jeg kan ikke tilslutte mig denne opfattelse. For det første finder jeg, at det selv under sådanne omstændigheder er tilstrækkeligt, at lovgiver — som i det foreliggende tilfælde — lader foranstaltningens karakter tale for sig selv. For det andet var det allerede ved udstedelsen af forordning (EØF) nr. 1206/82¹⁷ klart, at Rådet, såfremt der skulle blive behov for foranstaltninger, ikke nødvendigvis ville vælge en kvoteordning. Denne forordning indførte med virkning fra 1. juli 1982 en garantitærskel for hvert produktionsår for tomatkoncentrater og flåede tomater svarende til tærsklerne i forordning nr. 989/84 (artikel 1, stk. 1). Såfremt tærsklerne blev overskredet, skulle Rådet på forslag af Kommissionen træffe »passende foranstaltninger«. Der tales ikke herved om en eventuel kvoteordning. Betragtningerne til forordningen går i samme retning. Ganske vist siges det her indledningsvis:

15 — Tilsvarende artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 516/77 som affattet ved forordning nr. 988/84.

16 — Rådets forordning af 31.3.1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 516/77 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager og forordning (EØF) nr. 950/68 om Den Fælles Toldtarif (EFT L 103, s. 11).

17 — Rådets forordning af 18.5.1982 om fastsættelse af en garantitærskel for tomatkoncentrater og hele flåede tomater (EFT L 140, s. 50).

»Ved artikel 3a i forordning (EØF) nr. 516/77 blev der indført en producentstøtteordning for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager; såfremt den i nævnte artikels stk. 5 omhandlede situation opstår, er det muligt at begrænse ydelsen af produktionsstøtte til en bestemt mængde...«.

23. I den efterfølgende betragtning, der angiver den egentlige baggrund for forordningen, undlades det imidlertid at præcisere karakteren af de foranstaltninger, som Rådet forbeholder sig ret til at træffe:

»Den nævnte situation kan opstå for tomatkoncentrater og hele flåede tomater; på nærværende stadium bør der fastsættes en garantitærskel for disse produkter; det er vigtigt, at der fastsættes mulighed for at træffe *passende* foranstaltninger i tilfælde af, at denne tærskel overskrides«¹⁸.

24. Allerede her kunne man efter min opfattelse se en åbning hen imod andre — eventuelt mindre indgribende — foranstaltninger, også selv om det retlige grundlag herfor først blev skabt senere.

25. Det følger af det hidtil anførte, at lovgivers motiver fremgik af reglerens kontekst — deres karakter og forhistorie — på en sådan måde, at de berørte personer kunne gøre sig bekendt hermed, og der kunne udøves en retslig kontrol.

26. Man kan heraf ligeledes udlede Rådets bedømmelse af situationen. Ifølge Rådet havde overproduktionen endnu ikke nået et sådant omfang, at det var nødvendigt at

indføre en kvoteordning, også ud fra det synspunkt, at de forarbejdningsvirksomheder, som ikke eller kun i ringe omfang havde medvirket til produktionsstigningen, måtte beskyttes ved en sådan ordning. Spørgsmålet om, hvorvidt denne vurdering var korrekt, er ikke et spørgsmål om (formel) begrundelsespligt, men derimod om den materielle lovlighed af den anfægtede forordning.

27. Af de således anførte grunde må anbringendet om manglende begrundelse afvises.

2. Anbringendet om, at forordning nr. 989/84 strider mod forbuddet mod ulovlig forskelsbehandling

28. Det står ikke helt klart, om også forordning nr. 989/84 — ved siden af de enkelte forordninger for produktionsårene 1984/1985-1987/1988 — skal bedømmes i relation til forbuddet mod ulovlig forskelsbehandling (EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit). Sagsøgeren har ikke under hovedsagen gjort gældende, at der foreligger en overtrædelse af forbuddet i så henseende. I forelæggelseskendelsen henføres de anbringender, som er gjort gældende, heller ikke separat til de anfægtede forordninger. Sagsøgeren har dog i det indlæg, der er indgivet den 23. april 1990, og under retsmødet gjort gældende, at den nævnte forordning er uforenelig med artikel 40, stk. 3, andet afsnit. Jeg skal derfor også behandle dette spørgsmål.

29. Som bekendt er forbuddet mod forskelsbehandling i den nævnte bestemmelse blot et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, hvorefter ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre

¹⁸ — Min fremhævelse.

en forskellig behandling er objektivt begrundet¹⁹. Forbuddet mod forskelsbehandling indebærer desuden, at væsentligt forskellige situationer ikke må behandles ens uden begrundelse²⁰.

30. Som Rådet med rette har anført, kan forordning nr. 989/84 i hvert tilfælde ikke anfægtes på grundlag af den første del af forbuddet mod forskelsbehandling, nemlig at ensartede situationer skal behandles ens. Dette ville nemlig forudsætte, at forordningen gør forskel på producenterne, hvilket netop ikke er tilfældet her.

31. Det er imidlertid sagsøgerens opfattelse, at forordningen er i strid med EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, fordi den ifølge selskabet rammer de erhvervsdrivende, selv om de faktisk ikke har medvirket til overproduktionen. Dette argument er ensbetydende med et anbringende om, at forskellige situationer — om ikke ud fra reglernes udtrykkelige indhold, så i praksis — behandles ens. Dette kan ikke uden videre afvises.

32. Spørgsmålet er således, om det er *begrundet* at behandle situationerne ens, selv om de er forskellige. Hvis der foreligger en sådan begrundelse, er den ens behandling *ikke vilkårlig* og således heller ikke i strid

med forbuddet mod forskelsbehandling²¹. En sådan ikke vilkårlig begrundelse kan være baseret på de generelle mål med den fælles landbrugspolitik²². Eftersom fællesskabslovgiver råder over vide skønsmæssige beføjelser ved realiseringen af disse mål²³ er der kun tale om vilkårlighed, når det er fuldstændig umuligt at få øje på sagligt indlysende grunde til den valgte løsning.

33. På baggrund af disse principper mener jeg ikke, at forordningen er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling. Som allerede nævnt var formålet med foranstaltningerne på et så tidligt stadium som muligt at lægge et moderat pres på produktionen, for derved at fjerne en uligevægt på markedet for produkter forarbejdet på basis af tomater eller forhindre en sådan uligevægt fremover. Et sådant tidligt moderat indgreb sigter på den ene side — om end ikke i samme grad som en kvoteordning — mod (på langt sigt) at stabilisere markederne [EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c)]. På den anden side er indgrebet — i højere grad end en mere drastisk foranstaltning — i overensstemmelse med bestræbelserne på at sikre de i landbruget beskæftigede personer en rimelig levestandard [EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra b)]. Endvidere er der ved et sådant indgreb taget hensyn til ånden i EØF-Traktatens artikel 39, stk. 2, litra b), hvorefter de ønskelige tilpasninger skal gennemføres gradvis.

19 — Dom af 19.10.1977 (forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Sml. s. 1753, præmis 7), senest bekræftet ved dom af 21.2.1990 (forenede sager C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13).

20 — Dom af 17.7.1963 (sag 13/63, Italien mod Kommissionen Sml. 1954-1964, s. 433); dom af 23.2.1983 (sag 8/82, Wagner mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Sml. s. 371); dom af 13.12.1984 (sag 106/83, Sermide mod Cassa Conguaglio Zucchero, Sml. s. 4209, præmis 28).

21 — Dom af 13.6.1978 (sag 139/77, Denkvit mod Finanzamt Warendorf, Sml. s. 1317, præmis 15); dom af 15.9.1982 (sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 22 og 24).

22 — Jf. Kind-dommen (forrige note) samt dom af 13.6.1972, (forenede sager 9/71 og 11/71, Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit m. fl. mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 101, præmis 42).

23 — Dom af 21.2.1979 (sag 138/78, Støtting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sml. s. 713, præmis 7); dom af 9.7.1985 (sag 179/84, Bozzetti mod Invernizzi samt Ministeriet for Statskassen, Sml. s. 2301, præmis 11); dom af 21.2.1990 i de forenede sager C-267/88-C-285/88, a. st., præmis 14.

34. Hvis lovgiver derfor ved den afvejning, som skal foretages²⁴, har tillagt bestemte landbrugspolitiske mål større vægt, end det ville have været muligt ved en anden foranstaltning, og har handlet ud fra et ønske om forholdsvis tidligt²⁵ at modvirke en uheldig udvikling, kan den løsning, som dette resulterer i, og som alle producenterne i Fællesskabet på lige fod i første omgang deltager solidarisk i, ikke betragtes som vilkårlig.

35. Det er naturligvis et andet spørgsmål, om Rådet ved at vælge det således anvendte middel har vurderet den økonomiske situation korrekt. Men også i så henseende har fællesskabslovgiver en meget vid skønsebeføjelse. Domstolen må ved prøvelsen af, om denne beføjelse er udøvet retmæssigt, begrænse sig til at undersøge, om der ved vedtagelsen af den pågældende foranstaltning er sket et åbenbart fejlskøn²⁶. Dette gælder navnlig, når fællesskabslovgiver på tidspunktet for vedtagelsen af en ordning skal bedømme dennes fremtidige virkninger, som imidlertid ikke kan forudses med nøjagtighed²⁷.

36. I det foreliggende tilfælde mener jeg ikke, at der har været tale om en sådan åbenbar fejlurdering.

24 — Jf. f.eks. dom af 6.12.1984 (sag 59/82, Biovilac mod EØF, Sml. s. 4057, præmis 16).

25 — Dvs. på et tidspunkt, da de forskellige grader af ansvar for overproduktionen endnu ikke spillede nogen særlig stor rolle.

26 — Dom af 8.6.1989 (sag 167/88, AGPB mod ONIC, Sml. s. 1653, præmis 29), og henvisningen til dommen af 25.1.1979 (sag 98/78, Racke mod Hauptzollamt Mainz, Sml. s. 69, præmis 5).

27 — Jf. dom af 21.2.1990 (forenede sager C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl. mod Laiterie coopérative eupenoise m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14).

37. Det må erkendes, at der i produktionsåret 1984/1985 — det første produktionsår, hvor forordning nr. 989/84 af 31. marts 1984 fandt anvendelse — indtraf endnu en betydelig stigning i produktionen af de her omhandlede forarbejdede produkter. Producenterne forsøgte at bevare og forhøje deres andel i støtten ved at øge produktionen. Dette kan imidlertid kun under to forudsætninger danne grundlag for at tale om en åbenbar fejlurdering med de pågældende foranstaltninger.

38. For det første må det være klart, at såfremt Rådet entydigt havde forudset den pågældende udvikling, skulle det (allerede på dette tidlige tidspunkt) have indført en ordning baseret på individuelle kvoter for at forhindre en ulovlig forskelsbehandling af producenterne. Dette rejser et vanskeligt spørgsmål, som efter min opfattelse kun kan besvares med nærmere kendskab til følgerne for den enkelte forarbejdningsvirksomheds produktion i produktionsåret 1984/1985. Disse følger kan imidlertid kun fastslås gennem en omfattende sammenligning af tal, som jeg ikke har noget grundlag for at foretage. En sådan indskrænkning af skønsebeføjelsen bør i alt fald normalt kun ske under helt ekstraordinære omstændigheder.

39. Jeg behøver dog ikke at komme nærmere ind på dette punkt. Anbringendet forudsætter nemlig for det andet, at Rådet måtte gå ud fra, at dets foranstaltning klart ikke ville kunne bremse den indtrufne udvikling. Dette er der ikke grundlag for at antage. Det er jo klart, at overskridelsen af garantitærsklen på mellemlangt sigt har negative følger for forarbejdningsvirksomhederne. Forarbejdningsvirksomhederne kunne ved at fortsætte med at øge produktionen kun undgå disse ulemper i et begrænset tidsrum, da denne forøgelse af produktionen

senere måtte føre til yderligere nedsættelser. Set fra den enkelte forarbejdningsvirksomheds synspunkt indebar fordelene på kort sigt ved en overproduktion ulemper på mellemlangt sigt, som navnlig kunne skade den enkelte virksomheds muligheder for en harmonisk udvikling.

40. I øvrigt havde Rådet som nævnt endnu ikke udnyttet sin skønsbeføjelse fuldt ud med den pågældende foranstaltning. Forarbejdningsvirksomhederne måtte således regne med, at Rådet i tilfælde af en væsentlig overskridelse af garantitærsklen ville gribe til mere drastiske midler, hvilket altså også skete.

41. Domstolen må modstå enhver fristelse til at bedømme Rådets foranstaltninger på grundlag af senere oplysninger, som Rådet ikke var i besiddelse af, da det skulle træffe foranstaltningerne. Domstolen skal med andre ord undgå at bedømme foranstaltningen fra 1984 ud fra forholdene, som de ser ud i 1990, og ikke som de så ud i 1984.

42. Under disse omstændigheder finder jeg ikke grundlag for at antage, at Rådet har foretaget en åbenbar fejlurdering.

43. Af denne og af de tidligere anførte grunde må anbringendet om, at forordning nr. 989/84 er i strid med forbuddet mod ulovlig forskelsbehandling, forkastes.

44. Da intet af de anbringender, som er fremført, kan rejse tvivl om forordningens gyldighed, bør det præjudicielle spørgsmål bevares i overensstemmelse hermed.

II — *De forordninger, der fastsætter støtten for produktionsårene 1984/1985-1987/1988*

1. Anbringendet om manglende begrundelse

45. Sagsøgeren er af den opfattelse, at de i Kommissionens nævnte forordninger anførte begrundelser i flere henseender ikke opfylder kravene i henhold til EØF-Traktatens artikel 190. Eftersom nogle dele af anbringendet vedrører alle fire forordninger, mens andre kun vedrører flere af disse, finder jeg det hensigtsmæssigt at behandle de enkelte dele af anbringendet enkeltvis.

46. a) Det er for alle fire forordningers vedkommende gjort gældende, at der i betragtningerne intet anføres om, i hvilket omfang garantitærsklen er overskredet og hvorledes støtten er beregnet i detaljer.

47. Jeg skal begynde med det sidste af disse forhold, da det er det mest generelle.

48. De omtvistede forordninger er kendetegnet ved, at deres indhold i sidste ende består af en række tal og nogle angivelser, som er nødvendige for at kunne anvende tallene på den situation, som forordningerne vedrører. I sådanne tilfælde behøver betragtningerne — i modsætning til hvad sagsøgeren åbenbart mener — ikke at indeholde nogen forklaring på, hvorledes de enkelte tal er fremkommet. Som nævnt under min behandling af forordning nr. 989/84 følger det af Domstolens faste praksis²⁸, at »de ofte meget talrige og komplicerede fak-

²⁸ — Jf. note 7.

tiske og retlige detaljer», som omfattes af en forordning, ikke behøver at blive specificeret, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår.

49. En sådan begrænsning er netop berettiget i det foreliggende tilfælde. Hvis man forlangte en opstilling af resultaterne i form af detaljerede beregninger, ville dette ofte, alt efter omfanget af de regler, som skal forklares, rent faktisk stille lovgiver over for uoverstigelige vanskeligheder ved offentliggørelsen. Domstolen har imidlertid (for så vidt angår beslutninger) gentagne gange udtalt, at kravene til en retsakts begrundelse må afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser²⁹. Desuden ville det skabe adskillige fejkilder i begrundelsen, hvilket i sidste ende heller ikke ville være til gavn for den, som anvender retten, og for en behørig retslig kontrol.

50. Jeg skal som sidebemærkning henvise til, at Kommissionen for den omhandlede sektors vedkommende til en vis grad har kompenseret for manglen på oplysninger — om end ufuldstændigt, idet der ikke er tale om bindende retsfor skrifter — ved at oprette en Rådgivende Komité for Friske og Forarbejdede Frugter og Grønsager³⁰, som bl.a. består af repræsentanter for forarbejdningsindustrien.

51. For det tilfælde, at der skulle opstå en tvist, har Kommissionen i anden og tredje betragtning til forordning nr. 1925/84, henholdsvis tredje og fjerde betragtning til forordningerne nr. 2222/85, nr. 2077/86 og nr. 2160/87 angivet det retlige grundlag

for sine beregninger og opregnet de synspunkter, som den navnlig har lagt til grund herfor. Hermed fremstår grundene til den vedtagne foranstaltning klart, og Domstolen sættes i stand til at udøve sin kontrol. Jeg ser i denne forbindelse ikke noget holdpunkt for en tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 190.

52. De samme overvejelser gælder i princippet også for så vidt angår det af sagsøgeren anførte om, at Kommissionen i hver enkelt tilfælde skulle have angivet, med hvilket beløb garantitærsklen var blevet overskredet. Det ville utvivlsomt ikke have medført nogen særlig forøgelse af arbejdsbyrden at medtage disse tal, hvorfor man vel kunne have krævet dette af Kommissionen. På den anden side ville disse oplysninger alene — uden nærmere redegørelse for udregningerne i øvrigt — ikke have bidraget væsentligt til forståelsen af de tal, som blev fastlagt i den sidste ende. Der er således heller ikke på dette punkt sket nogen tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 190.

53. b) Sagsøgeren har videre gjort gældende, at de i tredje betragtning til forordning nr. 1925/84 såvel som fjerde betragtning til forordningerne nr. 2222/85, nr. 2077/86 og nr. 2160/87 indeholdte angivelser om de produktionsår, som blev lagt til grund ved overskridelsen af garantitærsklen, er mangelfulde. I forordningerne for produktionsårene 1984/1985 og 1985/1986³¹ udtales det, at produktionen i de respektive forudgående produktionsår overskred garantitærsklen. Ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84, der ligeledes er citeret, er det imidlertid den gennemsnitlige produktion i de tre produktionsår, der går forud for det pågældende produktionsår, der er afgørende for beregningen af overskridelsens omfang. Begrundelsen er så-

29 — Dom af 1.12.1965 (sag 16/65, Schwarze mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Futtermittel Sml. 1965-1968, s. 131); dom af 14.2.1990 (sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 16).

30 — Jf. Kommissionens afgørelse 87/79/EØF af 7.1.1987 (EFT L 45, s. 28).

31 — Forordning nr. 1925/84, tredje betragtning; forordning nr. 2222/85, fjerde betragtning.

ledes ifølge sagsøgeren uklar og selvmodsigende.

54. I forordningerne for produktionsårene 1986/1987³² og 1987/1988³³ forekommer denne selvmodsigelse ganske vist ikke længere, men der mangler stadigvæk en udtrykkelig henvisning til de produktionsår, der er taget hensyn til.

55. Disse anbringender har foranlediget mig til at foretage en sammenligning af alle de sproglige versioner af de omtvistede kommissionsforordninger, som alle er bindende på lige fod. Det har herved vist sig, at vi må basere vores undersøgelse på lidt anderledes faktiske omstændigheder end dem, sagsøgeren har lagt til grund i de pågældende anbringender. Det ville føre for vidt at citere ordlyden af de enkelte versioner. Med udgangspunkt i den franske udgave, som sagsøgeren baserer sig på, danner der sig sammenfattende følgende billede.

56. I de franske versioner af forordningerne for produktionsårene 1984/1985 (tredje betragtning) og 1985/1986 (fjerde betragtning) tages der, hvis man ser bort fra henvisningen til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84, ved beregningen af overskridelsen af garantitærsklen udgangspunkt i produktionen i det respektive forudgående produktionsår («... production communautaire au cours de la campagne 1983/1984», henholdsvis »1984/1985«). Dette er i overensstemmelse med de tyske, de danske og de græske versioner. Derimod siges det i den engelske og den nederlandske version, at den »i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84 beregnede« produktion »overskrider garantitærsklen for produktionsåret« 1983/1984 henholdsvis 1984/1985. På den måde henvises der klart

kun til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84 i relation til den produktion, som der skal tages hensyn til. Man kan ikke få det indtryk, at overskridelsen udelukkende er fastlagt på grundlag af det år, som er angivet i de enkelte tilfælde. Den italienske version er på grund af den valgte syntaks ikke helt så entydig, men den er dog tilstrækkelig præcis til, at den ikke kan antages at være i modstrid med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84³⁴.

57. For så vidt angår forordningerne for produktionsårene 1986/1987 og 1987/1988 (i begge tilfælde den fjerde betragtning), har den franske version³⁵ samme betydning som de netop omtalte engelske og nederlandske versioner, som for deres vedkommende ikke er blevet ændret. De spanske og portugisiske versioner er i overensstemmelse hermed, og de tyske og italienske versioner er formuleret ganske tilsvarende. Alene de danske og græske versioner bibeholder den — af sagsøgeren anfægtede — ordlyd.

58. Der er således to sprogversioner (dansk og græsk) af de her omhandlede fire kommissionsforordninger, og for så vidt angår de to første produktionsår yderligere to versioner (tysk og fransk), som har den af sagsøgeren anfægtede formulering. Det må uden videre medgives sagsøgeren, at denne formulering ikke er i overensstemmelse med den samtidig nævnte artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84, hvor der tages udgangspunkt i de tre produktionsår, der går forud for det omhandlede produktionsår, og ikke kun i det sidste produktionsår. Man kan her — også under indtryk af den manglende overensstemmelse mellem de forskel-

32 — Forordning nr. 2077/86, fjerde betragtning.

33 — Forordning nr. 2160/87, fjerde betragtning.

34 — «... la produzione de la Comunità per la campagna... calcolata... supera il limite...»; min fremhævelse.

35 — «... la production communautaire, calculée conformément... dépasse le seuil fixe pour la campagne 1985/1986» henholdsvis »1986/1987«.

lige sprogversioner — bestemt ikke tale om nogen særlig nøjagtighed fra Kommissionens side.

59. På trods heraf vil jeg foreslå Domstolen at afvise, at der er sket en tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 190. Ganske vist skal begrundelserne for en retsakt være »klare og utvetydige«, men ligesom det er tilfældet med selve bestemmelserne, må man kunne kræve, at læseren gør sig visse anstrengelser for at fortolke begrundelserne, hvis meningen ikke umiddelbart kan udledes af ordlyden. Hvis man ved en sådan fortolkning kan råde bod på selvmodsigelser, foreligger der efter min opfattelse ikke nogen tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 190. Dette støtter jeg på to væsentlige forhold.

60. For det første anser jeg ikke den anfægtede del af begrundelsen for en væsentlig bestanddel af denne, således at forstå, at det ikke er afgørende for en retmæssig begrundelse, at det udtrykkeligt er angivet, hvilket produktionsår der er taget hensyn til. Man kunne lige så godt i hver enkelt betragtning blot have henvist til, at forordning nr. 989/84 er anvendt, og at dette har haft indflydelse på størrelsen af støtten for de omhandlede produkter, når der er konstateret en overskridelse af garantitærsklen — en henvisning, som jo i forvejen er indeholdt i betragtningerne. Med en sådan henvisning bliver de berørte personer orienteret om anvendelsen af en væsentlig beregningsfaktor, som skal lægges til grund i henhold til de relevante bestemmelser. Det bliver bekræftet, at Kommissionen ikke har undladt at tage hensyn til den så vigtige nedsættelsesmekanisme. De øvrige følger af anvendelsen af forordning nr. 989/84 holder sig — for at anvende terminologien fra dommen »Eri-

dania«³⁶ — inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår. Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at såfremt sådanne supplerende angivelser, som ikke umiddelbart er påkrævet i henhold til EØF-Traktatens artikel 190, er forkerte, er det afgørende, om begrundelsen i øvrigt opfylder de gældende krav³⁷. Dette er tilfældet, for så vidt angår de her omhandlede forordninger.

61. Det er klart, at sidstnævnte hovedregel ikke umiddelbart kan anvendes på det foreliggende tilfælde, idet henvisningen til det respektive forudgående produktionsår skaber tvivl om henvisningen til bestemmelsen om beregningsmetoden. Da den første henvisning imidlertid ikke er nødvendig, har den anden forrang. Betragtningen viser jo, at Kommissionen ønskede at anvende forordning nr. 989/84 korrekt. Der må ved fortolkningen tages hensyn til denne rangorden. Denne taler for udelukkende at fortolke betragtningen ud fra henvisningen til den omtalte bestemmelse. Dette er også i overensstemmelse med den førnævnte hovedregel i henhold til retspraksis, hvorefter en begrundelse skal bedømmes på baggrund af sammenhængen og de relevante retsfor skrifter.

62. Som Kommissionen med rette har anført, bliver det dermed også muligt at forstå henvisningen til det respektive forudgående produktionsår rigtigt. I lyset af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 989/84 er det nemlig uden videre klart, at der herved er tale om det år, hvor overskridelsen blev *konstate-*

36 — Jf. note 5.

37 — Jf. dom af 20.10.1987 (sag 119/86, Spanien mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 4121, præmis 48 ff., navnlig præmis 51).

ret, og at den anderledes formulering tydeligvis blot er en *formuleringsfejl*.

63. For det andet foreligger der for alle produktionsårenes vedkommende tre — for de sidste to produktionsårs vedkommende endog syv — sprogversioner, som ikke indeholder den påberåbte mangel. Blandt disse versioner er for alle produktionsårenes vedkommende versionen på sproget i det land, der har den største produktion — Italien — og for de sidste to produktionsårs vedkommende ligeledes versionerne på sprogene i de øvrige producerende lande med undtagelse af Grækenland. I disse versioner er betragtningens ordlyd helt i overensstemmelse med henvisningen til forordning nr. 989/84. Det er navnlig hævet over enhver tvivl, at henvisningen til det respektive forudgående produktionsår vedrører tidspunktet for den relevante konstatering. Fra fortolkningen af forskellige dele af fællesskabsretten kendes den regel, at det i tilfælde af uoverensstemmelser mellem sprogversionerne i sidste ende er systematiske og teleologiske overvejelser, der er udslagsgivende for valget af den ene eller den anden version. Dette betyder samtidig, at forekomsten af sprogversioner, der er i overensstemmelse med formålet med hele regelsættet, udgør et yderligere argument for at fortolke forordningens tekst i lyset heraf. Ud fra disse principper skal den her behandlede tekst forstås i overensstemmelse med ordlyden af de korrekt formulerede sprogversioner.

64. Jeg går i det hele ud fra, at Kommissionen, som den selv har gjort gældende, har anvendt forordning nr. 989/84 korrekt. Sagsøgeren bestrider ikke dette, men mener blot, at dette ikke i tilstrækkelig grad fremgår af de omhandlede betragtninger. Som det følger af min foregående redegørelse, holder dette anbringende imidlertid ikke stik.

65. c) Ifølge sagsøgeren foreligger der yderligere en tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 190 derved, at den fjerde betragtning til forordning nr. 2160/87 indeholder en faktisk fejl, idet det angives, at Kommissionen har konstateret en overskridelse af garantitærsklen for *alle* produkter. Dette gælder ikke for hele flåede tomater, hvorfor støtten heller ikke blev nedsat på dette punkt. Kommissionen bestrider ikke, at den har begået en sådan fejl, hvilket derfor kan lægges til grund.

66. Den således påberåbte mangel adskiller sig fra den netop behandlede ved, at forordningen på ingen måde kan opfattes som selvmodsigende i den her relevante henseende. Der er snarere tale om, at en detalje i oplysningerne er materielt urigtig. I henhold til den førnævnte retspraksis³⁸ er det herefter afgørende, om fejlen vedrører en væsentlig bestanddel af begrundelsen, eller om den øvrige del af begrundelsen isoleret betragtet opfylder kravene i henhold til EØF-Traktatens artikel 190.

67. Efter min opfattelse må det sidstnævnte siges at være tilfældet. De beregningsresultater, som inden for rammerne af forordning nr. 989/84 er fremkommet i relation til de enkelte produkter, er den direkte følge af anvendelsen af forordningen. Da de således holder sig inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår, var det ikke nødvendigt at nævne dem. Dette resultat er ligeledes i overensstemmelse med det tidligere fremførte synspunkt om, at det ikke ville være rimeligt at forlange en fremstilling af de enkelte beregningsprocedurer i betragtningerne.

38 — Jf. note 37.

68. Således må anbringendet om manglende begrundelse også på dette punkt — og dermed i det hele — afvises.

2. Anbringendet om, at forordningerne hviler på en åbenbar fejlvurdering og dermed udgør en overtrædelse af forbuddet mod ulovlig forskelsbehandling.

69. Dette anbringende er baseret på det af sagsøgeren fremførte om, at de italienske og de græske forarbejdningsvirksomheder har angivet deres produktion for højt. Kommissionen burde derfor ikke have støttet sig på disse medlemsstaters erklæringer vedrørende de forarbejdede mængder ved antagelsen af en overskridelse af garantitærsklen.

70. Dette spørgsmål er allerede blevet grundigt behandlet i sag 87/89. Domstolen har i den i begyndelsen af mit forslag nævnte dom afvist, at Kommissionen har handlet retsstridigt på dette punkt, idet Kommissio-

nen kun var i besiddelse af enkelte og usikre oplysninger om de påståede bedragerier. Den kontrol, som Kommissionen selv gennemførte, kunne ikke frembringe beviser for sådanne bedragerier.

71. Der er ikke under sagen fremkommet nye forhold, som kan ændre denne bedømmelse. Også dette anbringende må derfor afvises.

III — *Resultatet af behandlingen af første del af spørgsmålet*

72. Som det fremgår af mine bemærkninger til hvert enkelt punkt, har behandlingen af denne del af spørgsmålet intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger nr. 1925/84, nr. 2222/85, nr. 2077/86 og nr. 2160/87.

Anden del af spørgsmålet

73. På baggrund af besvarelsen af første del af spørgsmålet bortfalder den anden del.

C — Forslag til afgørelse

74. Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 989/84 eller Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1925/84, nr. 2222/85, nr. 2077/86 og nr. 2160/87.