

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

15. november 2007\*

I sag T-310/06,

**Republikken Ungarn** ved J. Fazekas, R. Somssich og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved F. Clotuche-Duvieusart og Z. Pataki, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af visse bestemmelser i Kommissionens forordning (EF) nr. 1572/2006 af 18. oktober 2006 om ændring af forordning (EF) nr. 824/2000 om fastsættelse af procedurer for interventionsorganernes overtagelse af korn samt analysemetoder for bestemmelsen af kvaliteten (EFT L 290 s. 29),

har

\* Processprog: ungarsk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET  
I FØRSTE INSTANS (Tredje Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, M. Jaeger, og dommerne V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona og O. Czúcz,

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. maj 2007,

afsagt følgende

**Dom**

**Retsforskrifter**

- <sup>1</sup> Den fælles markedsordning for korn er reguleret ved Rådets forordning (EF) nr. 1784/2003 af 29. september 2003 (EFT L 270 s. 78, herefter »forordningen om den fælles markedsordning«).

- 2 Artikel 5 i forordningen om den fælles markedsordning bestemmer, at de interventionsorganer, som medlemsstaterne har udpeget, bl.a. opkøber majs, som de får tilbudt, og som er høstet i EF, forudsat at tilbuddene opfylder de fastsatte betingelser, navnlig med hensyn til kvalitet og mængde. Opkøb kan kun finde sted i interventionsperioden, dvs. i det foreliggende tilfælde, for så vidt angår Ungarn, fra 1. november 2006 til 31. maj 2007.
- 3 De nærmere foranstaltninger for anvendelsen af forordningen om den fælles markedsordning er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 824/2000 af 19. april 2000 om fastsættelse af procedurer for interventionsorganernes overtagelse af korn samt analysemetoder for bestemmelsen af kvaliteten (EFT L 100 s. 31). Denne forordning fastsætter endvidere kriterierne for minimumskvaliteten ved interventionsopkøb.
- 4 Den 18. oktober 2006 udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 1572/2006 om ændring af forordning nr. 824/2000 (EUT L 290 s. 29, herefter »forordningen«) med henblik på at tage hensyn til den nye situation på interventionsområdet i tilknytning til specielt langtidsoplagering af visse kornarter og dens indvirkning på produkternes kvalitet. Forordningen tilpasser kvalitetskriterierne fastsat i forordning nr. 824/2000 og indfører et nyt egenvægtskriterium for majs. Disse ændringer fandt anvendelse fra den 1. november 2006.
- 5 Artikel 3 i forordning nr. 824/2000, som ændret ved forordningen, fastsætter de metoder, der skal anvendes ved bestemmelsen af kvaliteten af korn, der tilbydes til intervention. Denne artikel bestemmer i punkt 3.9, at referencemetoden til bestemmelse af egenvægten er ISO-metode 7971/2:1995, og i tilfælde af majs »de traditionelle metoder«.

6 I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 824/2000, er den pris, der skal betales den bydende, den i artikel 4, stk. 1, i forordningen om den fælles markedsordning omhandlede, dvs. 101,31 EUR/t. Denne pris justeres under hensyn til de tillæg og fradrag, der er omhandlet i artikel 9, i forordning nr. 824/2000.

7 Artikel 9 i forordning nr. 824/2000, som ændret ved forordningen, fastsætter de tillæg og fradrag, der finder anvendelse på interventionsprisen. Den bestemmer bl.a.:

»De tillæg og fradrag, som den pris, der skal betales den bydende, forhøjes eller nedsættes med, udtrykkes i euro pr. ton og foretages samlet efter nedennævnte beløb:

[...]

b) Når egenvægten af korn, der tilbydes til intervention, afviger fra vægt/volumenforholdet [...] på 73 kg/hl for majs [...] fremgår de fradrag, der skal foretages, af tabel III i bilag VII.

[...]«

8 Bilag I til forordning nr. 824/2000, som ændret ved forordningen, bestemmer i punkt E, at den mindste egenvægt af majs er på 71 kg/hl.

- 9 Tabel III i bilag VII til forordning nr. 824/2000, som ændret ved forordningen, fastsætter fradrag i følgende priser for egenvægten af majs: 0,5 EUR/t for en egenvægt på 73 til 72 kg/hl og 1 EUR/t for en egenvægt på under 72 kg/hl til 71 kg/hl.

## Sagens baggrund

- 10 Ved skrivelse af 13. januar 2006 til generaldirektøren i Kommissionens Generaldirektorat for »Landbrug og Udvikling af Landdistrikter«, underrettede de ungarske myndigheder Kommissionen om vanskeligheder i forbindelse med langtidsoplagring af majs-kerner i interventionslagre, om den forøgede andel af knækkede kerner, og om behovet for, at Den Europæiske Garantifond for Landbruget overtog omkostningerne i forbindelse med langtidsoplagringen.
- 11 Efter gentagne drøftelser fremsatte Kommissionen den 27. juli 2006, for ekspertgruppen under Forvaltningskomiteen for Korn (herefter »ekspertgruppen for korn«), et udkast til en forordning vedrørende en stramning af kravene til det maksimale vandindhold, andelen af knækkede og varmebeskadede kerner, samt indførelsen af et nyt kriterium for majs vedrørende den mindste egenvægt (73 kg/hl). Det blev præciseret, at ændringerne skulle vedtages før den 1. november 2006, på hvilken dato interventionsperioden begyndte i de fleste medlemsstater.
- 12 Efter Kommissionens fremsættelse af udkastet, fandt der flere drøftelser og brevvekslinger sted mellem repræsentanterne for den ungarske regering og for Kommissionen. Under disse drøftelser gjorde den ungarske regering opmærksom på, at den var af den opfattelse, at Kommissionens udkast vedrørende knækkede kerner eller

egenvægt havde en særlig alvorlig og uberettiget indvirkning på Ungarn, da 90% af den årlige, ungarske majsproduktion under normale vejrforhold ville være udelukket fra intervention. Den ungarske regering tilføjede, at et fradrag i interventionsprisen under 75 kg/hl ville påvirke hele den ungarske produktion.

- 13 Ved skrivelse af 8. august 2006 bekræftede den ungarske minister for landbrug og udvikling af landdistrikter regeringens stillingtagen, og underbyggede den med oplysninger fra institutter for kvalitetsanalyse. Ministeren anmodede Kommissionen om at genbehandle udkastet til forordning.
- 14 Den 31. august 2006 blev udkastet til forordningen drøftet for anden gang af ekspertgruppen for korn. Under mødet udtrykte flere medlemsstater deres modstand eller indvendinger, bl.a. mod indførelsen af kriteriet om den mindste egenvægt.
- 15 Ved skrivelse fremsendt til Kommissionen samme dag, gentog den ungarske minister den ungarske regerings stillingtagen, og anmodede på ny Kommissionen om at ændre dens synspunkt.
- 16 Den 6. september 2006 blev udkastet til forordning indført i det elektroniske oplysningssystem til brug for medlemsstaternes myndigheder, med henblik på en afstemning i Forvaltningskomitéen for Korn før udløbet af september 2006.

- 17 Den 7. september 2006 drøftede ekspertgruppen for korn igen udkastet til forordning.
- 18 Den 18. september 2006 erklærede Republikken Ungarn, Den Slovakiske Republik og Republikken Østrig på landbrugsministrenes rådsmøde, at de var imod udkastet til forordning, og Kommissionsmedlemmet med ansvar for landbrug og udvikling af landdistrikter, Mariann Fischer Boel, lovede at foretage visse tilpasninger i udkastet. Hun understregede dog, at Kommissionen har pligt til at beskytte Fællesskabets finansielle interesser.
- 19 Den 21. september 2006 forelagde Kommissionen, for at hense til de synspunkter, der var fremført af Republikken Ungarn, Den Slovakiske Republik, Republikken Østrig samt Kommissionens løfte, Forvaltningskomitéen for Korn et ændret udkast til forordning, hvori kravet om egenvægt af majs blev fastsat til 71 kg/hl i stedet for 73 kg/hl, og hvori der blev fastsat et fradrag i prisen for alle værdier mellem 71 kg/hl og 73 kg/hl.
- 20 På mødet i Forvaltningskomitéen for Korn den 28. september 2006 blev det maksimale vandindhold i kerner, der var fastsat i udkastet til forordning, ændret fra 13% til 13,5%.
- 21 Den 18. oktober 2006 udstedte Kommissionen forordningen, der trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, den 20. oktober 2006, og den fandt anvendelse fra den 1. november 2006.

22 Anden og tredje betragtning til forordningen er affattet således:

- »(2) Korn, der på grund af kvaliteten ikke kan anvendes eller oplagres på passende måde, bør ikke accepteres ved intervention. I den forbindelse bør der tages hensyn til den nye situation på interventionsområdet i tilknytning til specielt langtidsoplagring af visse kornarter og dens indvirkning på produkternes kvalitet.
- (3) Det er derfor nødvendigt for at gøre interventionsprodukterne mindre skrøbelige med hensyn til en senere forringelse og anvendelse, at der foretages en stramning af kvalitetskriterierne for majs i bilag I til forordning [...] nr. 824/2000. Til dette formål bør der foretages en nedsættelse af det maksimale vandindhold samt af den maksimale andel af knækkede kerner og af varmebeskadede kerner. På grund af de agronomiske ligheder mellem sorghum og majs bør der af hensyn til sammenhængen fastsættes tilsvarende foranstaltninger for sorghum. Endvidere bør der i sammenhæng med de andre kornarter, der hører under interventionsordningen, ligeledes indføres et nyt egenvægtskriterium for majs.«

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. november 2006 anlagde Republikken Ungarn den foreliggende sag vedrørende annullation af visse bestemmelser i forordningen (herefter »de anfægtede bestemmelser«), dvs.:

— Artikel 1, stk. 1, ordene »og i tilfælde af majs de traditionelle metoder«.



— Artikel 3, stk. 3, litra b), ordene »73 kg/hl for majs«.

— I bilagets nr. 1 E. Mindste egenvægt (kg/hl)« i tabel III, værdien »71« for majs.

— I bilagets nr. 2, tabel III, værdierne for fradrag i interventionsprisen for majs.

<sup>24</sup> Ungarn har anmodet Retten om at henvise sagen til behandling i Den Store Afdeling i medfør af artikel 14, stk. 1, og artikel 51, stk. 1, i Rettens procesreglement.

<sup>25</sup> Ved afgørelse af 11. december 2006 henviste Retten, idet den fortolkede Republikken Ungarns anmodning om henvisning til Den Store Afdeling som subsidiært at omfatte en henvisning af sagen til en afdeling bestående af fem dommere, efter forslag fra Tredje Afdeling, sagen til Tredje Udvidede Afdeling i medfør af procesreglementets artikel 51, stk. 1, andet afsnit, hvorved sagen skal pådømmes af en afdeling bestående af mindst fem dommere, såfremt en medlemsstat eller en institution, der er part i sagen, forlanger det.

<sup>26</sup> Ved særskilt dokument indleveret samme dag, fremsatte Republikken Ungarn en begæring til Retten om, at der bliver truffet afgørelse efter hasteproceduren i henhold til procesreglementets artikel 76a.

- 27 Ved særskilt dokument indleveret samme dag, begærede Republikken Ungarn, i henhold til artikel 242 EF, anvendelse af foreløbige forholdsregler, med henblik på at udsætte gennemførelsen af de anfægtede bestemmelser.
- 28 Ved skrivelse af 4. december 2006 oplyste Kommissionen, at den modsatte sig begæringen om en hasteprocedure.
- 29 Ved afgørelse truffet den 13. december 2006 tog Retten begæringen om en hasteprocedure til følge.
- 30 Ved kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 16. februar 2007 (Ungarn mod Kommissionen, sag T-310/06 R, ikke trykt i Samling af Afgørelser), blev begæringen om udsættelsen af gennemførelsen ikke taget til følge, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.
- 31 På grundlag af den refererende dommers rapport, besluttede Retten (Tredje Udvidede Afdeling) at indlede de mundtlige forhandlinger.
- 32 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 22. maj 2007.
- 33 Republikken Ungarn har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede bestemmelser annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter gældende bestemmelser.

## **Om formaliteten**

### *Parternes argumenter*

35 Kommissionen har anført, at søgsmålet udelukkende tilsigter en annullation af de bestemmelser i forordningen, der vedrører kravet om den mindste egenvægt af majs, og har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, eftersom de anfægtede bestemmelser ifølge Domstolens praksis ikke kan udskilles fra den øvrige del af forordningen. Ifølge Kommissionen er egenvægten et væsentligt kriterium, som lovgiver har valgt med henblik på at forbedre kvaliteten af kerner, der opkøbes til intervention, og på at sikre salget af en kvalitetskerne efter langtidsoplagring.

36 Kommissionen har anført, at egenvægtskriteriet nødvendigvis hænger sammen med de andre kvalitetsparametre, der strammes i forordningen, hvorved forordningen

udgør en uadskillelig helhed. En nedsættelse af vandindholdet indebærer nemlig uundgåeligt en forøgelse af egenvægten. Uden det nye egenvægtskriterium, sikres den reelle mulighed for videresalg af kernen ikke, og de eksisterende kriterier, uagtet stramningen, ville være uden virkning. Denne sammenhæng mellem de forskellige kvalitetsparametre bekræftes desuden af Republikken Ungarn i stævningens punkt 95.

- <sup>37</sup> Republikken Ungarn har gjort gældende, at påstanden om delvis annullation af forordningen bør antages til realitetsbehandling. Kravet om egenvægten af majs er et element, der kan udskilles fra de andre interventionsparametre, og en sådan annullation vil ikke ændre forordningens materielle indhold (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45 og 46, og af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 34 og 37). Ifølge Republikken Ungarn ændrer annullationen af dette krav ikke forordningens væsentlige indhold, eftersom den situation, der forelå før vedtagelsen heraf, ville genopstå.

### *Rettens bemærkninger*

- <sup>38</sup> Kommissionen har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, idet de anfægtede bestemmelser ikke kan udskilles fra den øvrige del af forordningen.
- <sup>39</sup> Hertil bemærkes, at en fællesskabsretsakt i henhold til fast retspraksis kun kan annulleres delvist, hvis de elementer, der påstås annulleret, kan udskilles fra den øvrige del af beslutningen (Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i præmis 37 ovenfor, præmis 45 og 46, dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30, og dommen i sagen Tyskland mod

Kommissionen, nævnt i præmis 37 ovenfor, præmis 33). Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at kravet om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold ændres (Domstolens dom af 30.3.2006, sag C-36/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2981, præmis 13 og 14, og af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, præmis 28).

40 I det foreliggende tilfælde følger det af forordningen, at det materielle indhold er en forbedring af kvaliteten af den majs, der accepteres til intervention. Til dette formål fastsætter forordningen to forskellige typer foranstaltninger, dels i henhold til første punktum i tredje betragtning til forordningen, hvorved der foretages en stramning af kvalitetskriterierne for majs, der tidligere var fastsat i bilag I til forordning nr. 824/2000, og som Republikken Ungarn ikke har begæret annulleret, dels i andet punktum i tredje betragtning til forordningen, hvorved der indføres et nyt egenvægtskriterium for majs, som hænger sammen med de ordninger, der finder anvendelse for de andre kornarter, der kan omfattes af intervention.

41 Heraf følger, at disse to typer foranstaltninger ikke hænger uadskilleligt sammen, og at en eventuel delvis annullation af forordningen, i det omfang, der indføres et nyt egenvægtskriterium for majs, ikke ændrer det materielle indhold af de bestemmelser, der ikke er genstand for denne eventuelle annullation. Det skal herved fastslås, at i modsætning til det nye egenvægtskriterium for majs, indeholdes de kvalitetskriterier for majs, som forordningen strammer (dvs. det maksimale vandindhold for majs og den maksimale andel af knækkede kerner og varmebeskadede kerner) allerede i den tidligere forordning.

42 Kommissionens argument om, at egenvægten er et væsentligt kriterium, som lovgiver har valgt for at forbedre kvaliteten af kerner, der opkøbes til intervention, kan ikke tiltrædes. For det første følger det, i modsætning til det af Kommissionen fremførte,

på ingen måde af forordningen, at egenvægten er et væsentligt kriterium med henblik på at forbedre kvaliteten af majs, der opkøbes til intervention. For det andet må det fastslås, at selv om dette skulle være tilfældet, har Kommissionen ikke kunnet forklare, hvorledes en annulation, der kun vedrører de bestemmelser, hvorved dette nye kriterium indføres, ændrer forordningens materielle indhold.

43 Hvad angår argumentet om at egenvægtskriteriet nødvendigvis hænger sammen med de andre parametre, der strammes i forordningen, eftersom en nedsættelse af vandindholdet forøger egenvægten, fastslås, at der i forordningen ikke er en sådan sammenhæng mellem disse kriterier, og at kriteriet om vandindholdet tidligere eksisterede uden egenvægtskriteriet.

44 Hertil kommer, at Kommissionen udtrykkeligt i sit skriftlige indlæg har anført, at stramningen af de eksisterende kvalitetskriterier, og navnlig kriteriet om det maksimale vandindhold i majs, tilsigter en bedre opbevaring af majs, der accepteres til intervention, mens kriteriet om egenvægt af majs har til formål at indføre en kvalitetsstandard for opkøbte kerner, således at det sikres, at produktet — selv efter en langtidsoplagring, der nødvendigvis indebærer en vis forringelse — stadig er af en kvalitet, der er tilstrækkelig til at blive solgt på markedet.

45 Det følger af det ovenfor anførte, at de anfægtede bestemmelser kan udskilles fra den øvrige del af forordningen, hvorfor påstanden om delvis annulation antages til realitetsbehandling.

## **Om realiteten**

46 Til støtte for annulationssøgsmålet har Republikken Ungarn fremført seks anbringender. Det første anbringende vedrører tilsidesættelsen af den berettigede

forventning og principperne om retssikkerhed og proportionalitet. Det andet anbringende vedrører det forhold, at forordningens udsteder savner kompetence. Det tredje anbringende vedrører magtfordrejning. Det fjerde anbringende vedrører et åbenbart urigtigt skøn. Det femte anbringende vedrører tilsidesættelsen af begrundelsespligten. Endelig vedrører det sjette anbringende tilsidesættelsen af procedurebestemmelserne for Forvaltningskomitéen for Korn.

*Om det første anbringende vedrørende tilsidesættelsen af den berettigede forventning og af principperne om retssikkerhed og proportionalitet*

Om første led af det første anbringende vedrørende tilsidesættelsen af den berettigede forventning

— Parternes argumenter

<sup>47</sup> Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat de ungarske producenters berettigede forventning, idet den ved at indføre et nyt kvalitetskriterium om egenvægten af majs tolv dage før forordningen fandt anvendelse, grundlæggende og uforudsigeligt — også for seriøse og veloplyste producenter — ændrede interventionskravene for majs.

<sup>48</sup> Ungarn har erkendt, at de erhvervsdrivende på et område som fælles markedsordninger, hvis formål kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation, ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33). Ungarn er ikke desto

mindre af den opfattelse, at der i det foreliggende tilfælde foreligger særlige omstændigheder, hvorfor princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning kan gøres gældende.

- 49 Ungarn har herved anført, at de kriterier, Domstolen har opregnet på området for beskyttelsen af den berettigede forventning i dom af 11. juli 1991, *Crispoltoni* (sag C-368/89, Sml. I, s. 3695, herefter »*Crispoltoni I-dommen*«) er opfyldt i det foreliggende tilfælde. For det første blev ændringerne vedrørende kvaliteten af den interventionsopkøbte vare først indført, efter at de ungarske producenter tog beslutninger, der indebar væsentlige investeringer (køb af frø, såmaskiner og gødning mv.). Det nye kriterium om mindste egenvægt afhænger primært af de anvendte frøsorter, og det blev indført selv om landmændene ikke længere kunne ændre de opdyrkede arealer og dermed investeringerne.
- 50 For det andet er indførelsen af et kvalitetskriterium vedrørende den mindste egenvægt af majs hidtil ukendt og helt uden fortilfælde, både fællesskabsretligt og på området for europæisk sædvane. I den forbindelse har Republikken Ungarn understreget, at de ændringer af kvalitetsparametrene for majs, der blev tilbudt til intervention, blev fremlagt for første gang den 27. juli 2006 under et møde i ekspertgruppen for korn. Følgelig kunne selv påpasselige og veloplyste ungarske producenter, i mangel af forudgående oplysninger, ikke berettiget forvente, at de såede majssorter og den anvendte teknologi ikke længere gjorde det muligt at fremstille majs, der opfylder kvalitetskriterierne til interventionsopkøb. Selv om landmændene producerer til det frie marked, påvirker kravene til interventionsopkøb alt andet lige deres økonomiske beslutninger.
- 51 For det tredje var producenterne overraskede over tidspunktet for de anfægtede bestemmelsers ikrafttræden, da de berettiget forventede at have mere tid til at tilpasse sig indførelsen af en så ny forpligtelse.



- 52 Endelig har Republikken Ungarn anført, at indførelsen af det nye kriterium om egenvægt, med henblik på en harmonisering med de andre kornarter, der kan omfattes af intervention, ikke kunne forudses, og ikke kunne være forudset på grund af ændringer på markedet. Selv om Republikken Ungarn erkender, at seriøse og veloplyste producenter må forvente rimelige risici som følge af økonomiske ændringer, og forudse eventuelle ændringer vedtaget af Kommissionen med henblik på at udbedre markedsuligevægten, er Republikken Ungarn ikke desto mindre af den opfattelse, at producenterne under vurderingen af risikoen forbundet med produktet, ikke kunne have forudset indførelsen af kravet om egenvægt. Ifølge Republikken Ungarn bør producenterne derfor ikke være forpligtet til at bære den finansielle byrde, der er forbundet med indførelsen af dette nye kriterium, hvilken byrde overstiger de økonomiske risici, som landbrugserhvervet indebærer.
- 53 Kommissionen har for det første anført, at formålet med udstedelsen af forordningen ikke er at indføre en standardiseringsforanstaltning, men at løse et nyt problem, der opstod på området for intervention i produktionsåret 2004/2005 i forbindelse med langtidsoplagring af majs og indvirkningen heraf på produktets kvalitet. Da majs nemlig, på grund af dets egne, biologiske egenskaber, er et korn, der har tendens til hurtig forringelse, kræver en god forvaltning af lagrene ifølge Kommissionen en stramning af kvalitetskriterierne. Således har Kommissionen anført, dels at en stramning af de eksisterende kriterier, dvs. af vandindhold samt af andelen af knækkede kerner og af varmebeskadigede kerner, gør det muligt at undgå en for hurtig forringelse af majs-kerner og sikre en længere opbevaring, dels at indførelsen af et nyt kriterium om mindste egenvægt sikrer en vis kvalitet af de opkøbte kerner, således at kvaliteten er »salgbar« efter en langtidsopbevaring.
- 54 Kommissionen har understreget, at Fællesskabet ikke med henblik på at sikre majs-producenterne en bestemt markedspris nødvendigvis, ved hjælp af interventionsordningen, skal opkøbe hele produktionen fra medlemsstaterne, herunder korn af dårlig kvalitet. Hvis det derfor antages, at et stort parti af den ungarske høst ikke opfylder interventionskriterierne, beskytter interventionsorganismen alligevel markedet, eftersom den gør det muligt at opretholde et bestemt prisniveau. Den eneste ændring er, at de interventionsopkøbte kerner er af bedre kvalitet.

- 55 Dernæst har Kommissionen, som erkender, at kernesorterne kan påvirke den endelige egenvægt af høsten, bestridt Republikken Ungarns påstand om, at egenvægten primært afhænger af den kernesort, der sås.
- 56 Kommissionen har herved anført, at egenvægten gør det muligt at måle tætheden af en kerne ved at veje en givet mængde kerner, og sammenligne denne mængde med en tilsvarende mængde vand. Kriteriet om den mindste egenvægt udgør en faktor til sortering af kernen, således at en god kvalitet svarer til en høj egenvægt. Kommissionen har anført, at egenvægten generelt afhænger af vandindholdet og urenheder, hvorfor egenvægten forøges, når vandindholdet i kernen mindskes og omvendt. Følgelig er egenvægten lav, når høsten er god på grund af ideale klimatiske forhold såsom sol og navnlig vanding, og omvendt i tørre perioder. Heraf følger, ifølge Kommissionen, at egenvægten for majs er et åbent parameter, der afhænger af mange faktorer, hvoraf den primære er de klimatiske forhold det pågældende år. De andre faktorer af betydning er frøsorter, jordkvalitet og dyrkningsmetoden.
- 57 Kommissionen har understreget, at sorten »hestetand«, der primært dyrkes i Ungarn, giver en majskerne, hvis egenvægt kan variere meget efter de klimatiske forhold, og at den mindste egenvægt, der er fastsat til interventionsopkøb (71 kg/hl), i stor udstrækning er opnået i produktionsårene. Republikken Ungarn har desuden selv anført, at denne sort giver en majskerne, hvis egenvægt varierer mellem 68 og 74 kg/hl. Den omstændighed, at der ikke i katalogerne over majsfrø er angivet en egenvægt af hvert frø, der markedsføres, viser, at dette kriterium ikke afhænger af den valgte sort, og at egenvægten følger samme udvikling for alle sorterne. De forskelle på produktionsårene, der i tabellen i bilag A 12 til stævningen kan konstateres for majs høstet i Ungarn mellem 2001 og 2006, viser, at den gennemsnitlige egenvægt af en høst i det væsentlige afhænger af de klimatiske forhold.

- 58 Da egenvægten ikke primært afhænger af den sort af majs-korn, der sås, udgør vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser ifølge Kommissionen ikke foranstaltninger, der påvirker producenternes investeringer.
- 59 Desuden har Kommissionen bestridt de ungarske myndigheders analyse, der lægger det angiveligt normale produktionsår 2005/2006 til grund for fastsættelsen af den gennemsnitlige egenvægt for høsten 2006/2007. Kommissionen har herved anført, at produktionsåret 2006/2007 gav en normal høst, dvs. en god høst med hensyn til regn og sol, der ikke kan sammenlignes med det forudgående produktionsår, der var exceptionelt, og som gav en høst med en gennemsnitlig egenvægt, der lå en smule under den mindste egenvægt på 71 kg/hl. Kommissionen har tilføjet, at henset til de gode klimatiske forhold indtil november 2006, havde de ungarske producenter, som var blevet underrettet om de nye kvalitetskrav, mulighed for at opretholde høstresultatet, hvilket gjorde det muligt at nedsætte høstens vandindhold. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at Ungarn ikke har fremført tilstrækkelige elementer til støtte for påstanden om, at halvdelen af den ungarske høst ikke opfylder kriterierne for interventionsopkøb.
- 60 Endelig har Kommissionen understreget, at stramningen af kvalitetskriterierne for majs med henblik på at sikre mulighederne for videresalg af lagrene, således at Fællesskabets interesser beskyttes, ikke har været til hinder for, at størstedelen af den ungarske produktion kan tilbydes til intervention, eftersom Kommissionen, som følge af drøftelserne i ekspertgruppen for korn, og med henblik på at tage de ungarske myndigheders interesser i betragtning, ændrede parameteret for den mindste egenvægt fra 73 til 71 kg/hl.
- 61 Kommissionen har herved tilføjet, at de aktuelle konjunkturer på det indre og på det internationale kornmarked adskiller sig grundlæggende fra den tidligere situation. Således er den aktuelle markedspris meget høj, og overstiger generelt interventionsprisen. De udbud, der blev afgivet i november 2006 som led i licitation af majs fra det ungarske interventionsorgan med henblik på videresalg på det interne marked

varierede mellem 123 og 103 EUR/t for opkøb af interventionsmajs, og salget fandt sted til en pris på 112 til 123 EUR/t, på grundlag af en minimumspris, der i henhold til ugerne var fastsat til 112 eller 113 EUR/t. Kommissionen har i øvrigt anført, at på grund af vilkårene på det frie marked, der er mere favorable for producenterne end interventionstilbuddet, hvilket gælder i hele Fællesskabet, har interventionstilbudene for majs indtil nu udgjort 8 355 tons (alene fra Ungarn), hvilket ligger væsentligt under den mængde, der på tilsvarende tidspunkt blev tilbudt i 2005 (1 755 825 tons, hvoraf 1 273 106 tons kom fra Ungarn). Kommissionen har endvidere anført, at der er sket en væsentlig reduktion af lagrene i lande, der er »nettoeksportører« af majs på verdensmarkedet, og at verdensproduktionen er mindre end forbruget.

— Rettens bemærkninger

<sup>62</sup> Ungarn har gjort gældende at Kommissionen, idet den indførte et nyt kriterium om egenvægten af majs tolv dage før forordningen fandt anvendelse, tilsidesatte de ungarske producenters berettigede forventning.

<sup>63</sup> Ifølge fast retspraksis kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelsen af en bestående situation, som fællesskabsinstitutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (Domstolens dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka, Sml. s. 2745, præmis 27, og dommen i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 48 ovenfor, præmis 33). Dette gælder navnlig på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (Domstolens dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltini m.fl., Sml. I, s. 4863, herefter »Crispoltoni II-dommen«, præmis 57, og af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod De Europæiske Fællesskaber, Sml. I, s. 6983, præmis 52).

64 Desuden har Domstolen i Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 48 ovenfor (præmis 17) fastslået, at »det fremgår af Domstolens faste praksis (jf. bl.a. domme af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 20, og sag 99/78, Decker, Sml. s. 101, præmis 8), at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvist tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt«, og »[d]enne retspraksis gælder også for det tilfælde, at den tilbagevirkende gyldighed ikke udtrykkeligt er fastsat i retsakten selv, men følger af dens indhold«.

65 I denne dom fastslog Domstolen, at de omhandlede forordninger, der i løbet af året, og efter at beslutningerne om investeringer var truffet (arealer, der skulle dyrkes, udplantninger mv.), indførte en ordning om en maksimal garantimængde for tobak, og fastsatte et forholdsmæssigt fradrag fra interventionsprisen og -præmien i tilfælde af overskud, tilsidesatte de berørte erhvervsdrivendes berettigede forventning. Skønt disse nemlig, ifølge Domstolen, måtte »anse det for forudseligt, at der ville blive truffet foranstaltninger med det formål at begrænse enhver forøgelse af tobaksproduktionen i Fællesskabet og at hæmme produktionen af sorter, der har afsætningsvanskeligheder, kunne de imidlertid forvente, at eventuelle foranstaltninger, der havde indvirkning på deres investeringer, ville blive meddelt dem rettidigt« (Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 49 ovenfor, præmis 21).

66 Det foreliggende tilfælde er fuldstændigt sammenligneligt med den sag, der gav anledning til Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 49 ovenfor.

67 Forordningen blev nemlig udstedt den 18. oktober 2006, og offentliggjort den 20. oktober 2006, og den fandt anvendelse fra 1. november 2006, dvs. den første dag i den berørte interventionsperiode, hvorfor de nye kvalitetskriterier, der er fastsat heri, fandt anvendelse på majs, der er plantet i foråret 2006, og høstet i efteråret 2006.

- 68 Ved således at indføre et nyt kriterium om egenvægt af majs tolv dage før forordningen finder anvendelse, dvs. på et tidspunkt, hvor producenterne allerede havde iværksat såningen, og hvor de ikke længere kunne påvirke egenvægten af høsten, påvirker de anfægtede bestemmelser de berørte producenters investeringer, idet bestemmelserne grundlæggende ændrer interventionsvilkårene for majs.
- 69 Desuden må det fastslås, at de berørte landmænd ikke blev underrettet rettidigt om de omhandlede foranstaltninger. I Kommissionens argumentation vedrørende tilsidesættelsen af den berettigede forventning har den i øvrigt ikke fremført forhold, der imødegår Ungarns påstand om, at selv seriøse og veloplyste producenter ikke kunne forvente udstedelsen af forordningen. Hertil kommer, at Kommissionen alene i indledningen til svarskriftet har nævnt en skrivelse af 13. januar 2006 fra de ungarske myndigheder til Kommissionen, hvori der underrettes om vanskelighederne med bevaringen af kerner i interventionslageret, om drøftelserne den 9. marts 2006 i ekspertgruppen under Forvaltningskomiteen for Korn vedrørende langtidsoplagringen af majs samt om en skrivelse fra Kommissionen til de ungarske myndigheder og nye drøftelser, der fandt sted i juni 2006. Det fremgår imidlertid, at ingen af disse drøftelser eller skrivelser på nogen måde omhandlede spørgsmålet om en eventuel indførelse af et nyt egenvægtskriterium.
- 70 Det fremgår derimod af sagsakterne, at Kommissionen først den 27. juli 2006, dvs. længe efter, at de berørte landmænd havde truffet beslutningerne om investeringer, fremlagde udkastet til forordningen om indførelsen af det omtvistede, nye egenvægtskriterium for Forvaltningskomiteén for korn.
- 71 Det må desuden understreges, dels, at de omtvistede foranstaltninger ikke blot har strammet de eksisterende kriterier, men har indført et nyt kriterium, dels at kravet om egenvægt var helt ukendt i majshandelen i Fællesskabet. Som det blev fastslået i dom af 26. marts 1998, Petridi (sag C-324/96, Sml. I, s. 1333, præmis 43-45), var Domstolen i Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 49 ovenfor, af den opfattelse, at de

omhandlede forordninger havde tilsidesat de berørte erhvervsdrivendes berettigede forventning, da der herved indførtes en ordning om maksimale garantimængder, som for de berørte erhvervsdrivende hidtil var ukendte, både for så vidt angår de nye foranstaltninger i Fællesskabets markedsordning for tobak og for så vidt angår datoen for deres ikrafttræden.

- 72 Det følger heraf, at de anfægtede bestemmelser, hvorved der indføres et nyt kriterium om den mindste egenvægt, således at majs, der ikke opfylder kriteriet, ikke kan tilbydes til interventionsorganet eller være genstand for et prisfradrag, uden at de berørte producenter er blevet underrettet herom rettidigt, tilsidesætter de berørte producenters berettigede forventning. Følgelig er første led af det første anbringende begrundet.
- 73 Kommissionen har ikke fremsat nogen argumenter, der kan ændre denne konklusion.
- 74 For det første er det argument, hvorefter en god forvaltning af lagrene påkræver en stramning af kvalitetskriterierne, og egenvægten er en kvalitetsfaktor, ikke relevant ved behandlingen af dette anbringende vedrørende tilsidesættelsen af den berettigede forventning. Spørgsmålet er nemlig ikke, om de anfægtede foranstaltninger er passende (dette spørgsmål er genstand for anbringenderne vedrørende magtfordrejning og det åbenbart urigtige skøn), men om, hvis det antages, at foranstaltningerne er passende, indførelsen heraf med tilbagevirkende kraft har tilsidesat de berørte producenters berettigede forventning.
- 75 For det andet må argumentet, hvorefter de omtvistede foranstaltninger ikke udgør foranstaltninger, der har en indvirkning på investeringerne, da egenvægten ikke primært afhænger af den sort, der sås, ligeledes forkastes.

76 Beslutningerne om investeringer vedrører nemlig ikke blot valget af frøsorten, men omfatter alle faserne fra beslutningen om at plante majs og bestemmelsen af udplantningernes størrelse til beslutninger vedrørende høsten. Ungarn har, med henblik på at godtgøre, at de anfægtede foranstaltninger har skadet de berørte producenters investeringer, anført, at Kommissionen ændrede betingelserne for intervention for majs på et tidspunkt, hvor producenterne allerede havde iværksat såningen. Selv om Republikken Ungarn ganske vist har bekræftet, at typen af de valgte frø i stort omfang er afgørende for egenvægten af det høstede produkt, har den mere bredt opregnet investeringerne, og har herved anført de andre materialer og midler, der anvendes til forberedelsen af jorden, de maskiner, der anvendes til såning, den særlige adapter til majshakkelsesmaskinen, og mere generelt den anvendte teknologi.

77 Ud over, at Kommissionens argument om, at egenvægten ikke afhænger af sorten, ikke er relevant, er det ikke overbevisende. Det bemærkes for det første, at Kommissionen blot har fremført en påstand, der ikke er understøttet, og at argumentet derfor ikke imødegår de elementer og undersøgelser, som Republikken Ungarn har forelagt. Således er Kommissionens påstand om, at den af Ungarn fremlagte tabel (bilag A 12 til stævningen), hvoraf fremgår gennemsnitsegenvægten for majs høstet i Ungarn mellem 2001 og 2006, er et udtryk for, at egenvægten af en høst i det væsentlige afhænger af de klimatiske forhold, eftersom disse varierer år for år, uden at der foretages væsentlige ændringer i sorterne af den såede majs, ugrundet. Ifølge denne tabel varierer gennemsnitsegenvægten nemlig fra 70,90 til 73,22 kg/hl, og det følger af den af Ungarn fremlagte dokumentation (bilag A 6 til stævningen), at den sort, der kaldes »hestetand«, og som primært dyrkes i Ungarn, producerer majs med en egenvægt på mellem 68 og 74 kg/hl, mens de andre sorter har en højere egenvægt (74 til 82 kg for sorten Keményszemű, og 72 til 79 kg for sorten Puhaszemű). Dernæst har Kommissionen, både i det skriftlige indlæg og under retsmødet erkendt, at sorten i et vist omfang kan påvirke den endelige egenvægt af høsten. Endelig har Kommissionen anført, at egenvægten af majs er et åbent parameter, der afhænger af et stort antal faktorer, hvoraf det primære er årets klimaforhold, og de andre faktorer er jordkvaliteten, og navnlig dyrkningsmetoden (tidspunktet for såningen, kvaliteten af



plantningen, det hensyn, der er taget til kunstvanding, tidspunktet for høsten mv.). Bortset fra klimaet kunne alle de andre nævnte forhold være taget i betragtning af de berørte producenter til produktionen af majs med en højere egenvægt, hvis producenterne var blevet underrettet rettidigt om de påtænkte foranstaltninger.

- 78 For det tredje hvad angår argumentet om at Republikken Ungarn ikke har ført tilstrækkeligt bevis for, at over halvdelen af den ungarske høst ikke opfylder egenvægtskriteriet, bemærkes, at Domstolen i Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 49 ovenfor, ikke har fastsat noget krav til omfanget af indvirkningen på investeringerne med henblik på at fastslå, om den berettigede forventning er tilsidesat. Desuden har Kommissionen hverken anført grundlaget for en sådan betingelse, eller hvor stor en andel af høsten, der skal påvirkes, for at den berettigede forventning er tilsidesat.
- 79 Hertil kommer, at det fremgår af den tabel (bilag A 12 til stævningen), som Ungarn har fremlagt, og som Kommissionen ikke har bestridt, at selv i de år, hvor den gennemsnitlige egenvægt var højest, opfyldte 10% heraf ikke kriteriet i de anfægtede bestemmelser for at kunne omfattes af intervention, og næsten 40% af produktionen var berørt af et fradrag i prisen.
- 80 Hertil kommer, at selv om landmændene først producerer til det frie marked, har betingelserne for intervention ikke desto mindre en indvirkning på deres økonomiske beslutninger, og de kan i forbindelse med deres investeringer (såsæd, dyrkning mv.) berettiget forvente, at sorterne og den teknologi, der indtil videre er anvendt, fortsætter med at opfylde fællesskabskravene til kvalitet, således at den majs, de producerer, kan tilbydes til intervention. Desuden har Domstolen i Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 49 ovenfor, fastslået, at den omtvistede forordning var ugyldig, idet den blot nedsatte interventionsprisen samt præmierne svarende til de forskellige tobakssorter med 1% for hver overskridelse på 1% af den maksimale garantimængde, og den forelæggende ret havde kun dokumenteret påvirkningen af en enkelt producent.

- 81 Det følger af det anførte, at de anfægtede bestemmelser skal annulleres.
- 82 I øvrigt har Republikken Ungarn under anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af begrundelsespligten endvidere anført, at Kommissionen ikke har angivet de nærmere årsager til, at de nye, strammere kriterier skulle finde anvendelse fra begyndelsen af perioden for interventionstilbud, den 1. november 2006, dvs. tolv dage efter offentliggørelsen af forordningen.
- 83 Ifølge fast retspraksis er formålet med den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 253 EF, at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, og at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelsen skal således klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund. I den forbindelse bemærkes, at Domstolen i dom af 1. april 1993, *Diversinte og Iberlacta* (forenede sager C-260/91 og C-261/91, Sml. I, s. 1885, præmis 10) fastslog, at den anfægtede forordning i den sag, der gav anledning til denne dom, var ugyldig, da begrundelsen for forordningen ikke gjorde det muligt for Domstolen at efterprøve, hvorledes den tilbagevirkende kraft var begrundet i formålet med forordningen, og om de berørte erhvervsdrivendes berettigede forventning var blevet respekteret.
- 84 Det fastslås imidlertid, at forordningen på ingen måde angiver grundene for, at de nye, anfægtede foranstaltninger skal finde anvendelse straks under den igangværende høst. I niende betragtning anføres blot, at »[d]e ændringer, der er fastsat [heri] [...], bør finde anvendelse for tilbud af korn til intervention fra 1. november 2006«, og det tilføjes, at »[den] [d]erfor bør [...] træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*«.
- 85 Kommissionen har blot i svarskriftet nævnt — hvilket Kommissionens tjenestegrene har anført fra begyndelsen — at fastsættelsen af ikrafttrædelsesdatoen den 1. november 2006 er begrundet i, at interventionsperioden begyndte på denne dato i de

fleste medlemsstater. Desuden var der tale om uopsættelighed som følge af Rumænien og Republikken Bulgariens tiltrædelse til Den Europæiske Union den 1. januar 2007, hvilke lande samlet producerer mellem 12 og 13 millioner tons majs.

- 86 Ud over, at den fuldstændige mangel på begrundelse for ikrafttrædelsesdatoen i forordningen ikke kan afhjælpes med de oplysninger, der følger af forarbejderne hertil, er angivelsen af begyndelsen af interventionsperioden, dvs. den 1. november 2006, blot en generel konstatering, der ikke kan anses for en særlig begrundelse for, at tidspunktet for forordningens ikrafttræden medfører den ønskede virkning og gør det muligt for Retten at efterprøve, om de pågældende landmænds berettigede forventning er blevet overholdt.
- 87 Hvad angår forholdet vedrørende betydningen af majsproduktionen i Rumænien og Bulgarien, hvis tiltrædelse blev fastsat til den 1. januar 2007, må det ikke alene fastslås, at Kommissionen ikke har hævdet, at dette forhold blev nævnt i løbet af lovgivningsprocessen, men yderligere, at det ikke med rimelighed kan fremføres, at dette forhold var uforudsigeligt, og ikke rettidigt kunne tages i betragtning af Kommissionen, med henblik på at undgå at tilsidesætte de berørtes berettigede forventning. I øvrigt bekræfter en sådan begrundelse Republikken Ungarns opfattelse, hvorefter indførelsen af egenvægtskriteriet hverken har til formål at forbedre vilkårene for oplagring eller at harmonisere interventionsordningerne, men derimod at begrænse mængden af majs, der kan omfattes af intervention.
- 88 De anfægtede bestemmelser skal derfor tillige annulleres, for så vidt som forordningen tilsidesætter begrundelsespligten.
- 89 Under retsmødet adspurgte Retten parterne om de fremtidige virkninger af en eventuel annullation som følge af en tilsidesættelse af den berettigede forventning. Dette spørgsmål behandles ikke i de skriftlige indlæg.

- 90 Som Kommissionen korrekt har anført, kan en annullation — eftersom det inden for rammerne af nærværende anbringende fastslås, at der kun foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsretten, i det omfang de anfægtede bestemmelser fastsætter et nyt kriterium for den mindste egenvægt, hvilket kriterium fandt umiddelbar anvendelse under høsten i foråret 2006, uden at de berørte producenter er blevet underrettet rettidigt — med denne begrundelse kun omfatte majs, der er udplantet og dyrket før vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser.
- 91 Det følger af det anførte, at de anfægtede bestemmelser, på grundlag af nærværende anbringende, skal annulleres, i det omfang de finder anvendelse på majshøsten i 2006.
- 92 Herefter skal Republikken Ungarns yderligere anbringender og argumenter behandles.

Om andet led i anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af princippet om retssikkerhed og proportionalitet

— Parternes argumenter

- 93 Republikken Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om retssikkerhed og proportionalitetsprincippet, da den offentliggjorde forordningen kun tolv dage før begyndelsen af interventionsperioden i Ungarn, hvorfor den nye fællesskabsforordning var helt uforudsigelig for producenterne. Forordningen var yderligere uforudsigelig, da det formål, den tilsigter, ikke er en hurtig tilpasning til en ny, økonomisk situation på markedet, men en standardisering af kvalitetskriterierne for korn, der kan omfattes af intervention, hvilket primært er et formål af teknisk og længerevarende art.

94 Ungarn er af den opfattelse, at Kommissionen skulle have henset til den særlige situation for de ungarske producenter, og tilpasset anvendelsen af de nye kriterier for interventionsopkøb i overensstemmelse med de af Domstolen fastslåede principper i dom af 29. april 2004, Gemeente Leusden og Holin Groep (forenede sager C-487/01 og C-7/02, Sml. I, s. 5337), og af 7. juni 2005, Vereniging voor Energie m.fl. (sag C-17/03, Sml. I, s. 4983). Situationen for landmændene er kendetegnet ved tilpasningen af landbruget til de biologiske cyklusser og til majsproduktionen, der indledes med beslutninger fulgt af iværksættelsen heraf (indkøb af kerner, såning mv.), og afsluttes med høsten, der varer flere måneder.

95 Republikken Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen, idet den indførte de anfægtede bestemmelser uden nogen overgangsperiode eller en gradvis anvendelse heraf, har tilsidesat proportionalitetsprincippet samt det princip, der er fastsat i artikel 33, stk. 2, litra b), EF, hvorefter der skal henses til nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger på landbrugsområdet gennemføres gradvist. Ungarn har understreget betydningen af den ungarske produktion i Fællesskabet (17 til 18%) samt af virkningen af et nyt, stramt kvalitetskriterium, der indebærer, at halvdelen af den ungarske produktion ikke er omfattet af intervention. Ungarn har anført, at henset til den fortrinlige kvalitet af ungarsk majs indebærer dette nye kriterium tillige, at en væsentlig del af den europæiske produktion heller ikke er omfattet af intervention. Hertil kommer, at det formål om standardisering, som den nye forordning tilsigter, så meget desto mindre berettiger en umiddelbar anvendelse af det nye kriterium om den mindste egenvægt.

96 Endelig er Ungarn af den opfattelse, at dette nye parameter, der ikke anvendes i handelsmæssig praksis for majs i Europa, ikke kan anvendes umiddelbart. Landmændene kan nemlig ikke afgøre, hvilken sort der giver en kerne, som opfylder det nye kvalitetskriterium, bl.a. fordi katalogerne over frø ikke angiver egenvægten, og henset til at egenvægten af majssorten »hestetand«, der dyrkes i Ungarn, varierer mellem 68 og 74 kg/hl. Ungarn er derfor af den opfattelse, at omkring halvdelen af frøsorterne ikke producerer en majskerne, der kan omfattes af intervention, hvilket landmændene ikke har indflydelse på. I øvrigt er indførelsen af de nye frøsorter, som kan

producere en kerne, der opfylder kriteriet om den mindste egenvægt meget tidskrævende, dvs. cirka ti år, hvorfor det nærmest er umuligt for de ungarske producenter at forberede sig på at overholde forordningen.

- 97 Kommissionen har for det første anført, at formålet med stramningen af kvalitetskriterierne for majs, der kan omfattes af intervention, ikke blot handler om standardisering. Det faktiske formål er at forhindre en forringelse af lagrene, og at muliggøre den efterfølgende anvendelse heraf.
- 98 Dernæst har Kommissionen bestridt, at den har tilsidesat retssikkerhedsprincippet. Da forordningen blev offentliggjort tolv dage før begyndelsen af interventionsperioden for Ungarn, den 1. november 2006, kunne anvendelsen heraf forudses. Kommissionen er tillige af den opfattelse, at der ikke er tale om tilbagevirkende kraft af forordningens indhold (Crispoltoni I-dommen, nævnt i præmis 49 ovenfor). Da egenvægtskriteriet ikke primært afhænger af sorten af majsfrøet, men af de klimatiske forhold i produktionsåret, er det nemlig ikke godtgjort, at opfyldelsen af kriteriet har en indvirkning på de investeringer, producenterne foretager før høsten. Følgelig adskiller den foreliggende situation sig, for så vidt angår de finansielle konsekvenser for landmændene, fra de tilfælde i retspraksis på området for skat eller landbrug, som Ungarn har påberåbt sig.
- 99 Kommissionen har understreget, at retssikkerhedsprincippet ikke indebærer, at der ikke må foretages lovgivningsmæssige ændringer. Kommissionens valg af at stramme kvalitetskriterierne for interventionsopkøb er udtryk for et særligt behov som følge af en ansvarlig forvaltning af lagrene, og er begrundet i tekniske overvejelser, med det formål at sikre en bestemt kvalitet af de opkøbte kerner, således at de kan videre-sælges efter en langtidsoplagring.

- 100 Kommissionen har anført, at problematikken vedrørende kvaliteten af oplagret majs, samt denne problematikks indvirkning på det nye problem vedrørende langtidsoplagring, kunne forudses af de berørte parter, eftersom problemet allerede blev behandlet i marts 2006 og blev efterfulgt af drøftelser i ekspertgruppen for korn den 1. og 29. juni 2006, dvs. mellem en og halvanden måned efter tilsåningen af de dyrkede områder. Efterfølgende blev udkastet til en stramning af kvalitetskriterierne formelt drøftet gentagne gange under møder i ekspertgruppen for korn.
- 101 I øvrigt skyldes den sene indførelse af de anfægtede bestemmelser i det væsentlige, at det på grund af de fravigelser, der var indrømmet de ungarske myndigheder i forbindelse med interventionsopkøb, ikke straks fremgik, at produktionsåret 2005/2006 var exceptionelt, hvilket medførte en yderligere forøgelse af lagre, således at en umiddelbar handling var berettiget. Drøftelserne begyndte først, da medlemsstaterne underrettede Kommissionen om den hurtige forringelse af deres lagre.
- 102 Kommissionen har desuden anført, at den har taget de centraleuropæiske producenters særlige situation i betragtning, eftersom den nedsatte kravet om mindste egenvægt fra 73 til 71 kg/hl. Den er af den opfattelse, at dette kriterium er relevant for det legitime formål, der forfølges hermed, og ikke skader de ungarske landmænd. Indførelsen af et enkelt kriterium om den mindste egenvægt har nemlig ikke den indvirkning på høsten, som Republikken Ungarn har beskrevet, eftersom nedsættelsen af det maksimale vandindhold i forordningen, dvs. 13,5% i stedet for 14,5%, hvilket ikke anfægtes i den foreliggende sag, indebærer en forøgelse fra 0,5 til 1 kg/hl af egenvægten af majs, der tilbydes til intervention. Indførelsen af dette nye kvalitetskriterium kan derfor ikke anses for ikke at stå i forhold til det forfulgte formål.
- 103 Endelig har Kommissionen, for så vidt angår landmændenes angivelige vanskeligheder med at vurdere egenvægten af majshøsten, anført, at de traditionelle metoder eksisterer i hele Fællesskabet, og at Ungarns valg af ISO-metoden, der anvendes for

rug, i dag ikke på nogen måde er til hinder for at måle egenvægten. Egenvægten for majs kunne under alle omstændigheder være forudset før høsten.

— Rettens bemærkninger

- <sup>104</sup> Republikken Ungarn har erkendt, at producenterne må tilpasse sig visse økonomiske ulemper, der følger af eventuelle lovgivningsmæssige ændringer i løbet af regnskabsåret, men har samtidigt anført, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde, ved straks at anvende det nye kriterium om egenvægt, og ved at udelukke størstedelen af ungarsk majs fra interventionsopkøb, har tilsidesat princippet om retssikkerhed og proportionalitet.
- <sup>105</sup> Da den foreliggende argumentation bestrider lovligheden af de anfægtede bestemmelser, for så vidt som de finder anvendelse på den igangværende høst, er det ikke længere fornødent at behandle den, da der allerede er truffet afgørelse om annullation af forordningen på dette punkt.
- <sup>106</sup> Ungarn har under dette anbringende i det væsentlige fremført argumenter vedrørende høsten i 2006, men har ikke desto mindre også bestridt lovligheden af de anfægtede bestemmelser i interventionsperioderne i de efterfølgende år. Det bemærkes derfor, at retssikkerhedsprincippet i henhold til fast retspraksis er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som bl.a. kræver, at en forordning er klar og utvetydig, for at retssubjektet ikke skal være i tvivl om sine rettigheder og pligter, således at vedkommende kan handle derefter (Domstolens dom af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 30), og at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående



situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, særligt på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (Crispoltoni II-dommen, nævnt i præmis 63 ovenfor, præmis 57).

107 Det må dog fastslås, at Ungarn dels ikke har angivet, hvorfor de anfægtede bestemmelser ikke er tilstrækkeligt klare til, at de berørte producenter ikke er i tvivl om de krav, der skal opfyldes for at tilbyde majs til intervention, dels hvorfor de ikke kan træffe de nødvendige foranstaltninger, således at den majs, de producerer, opfylder kriteriet om egenvægt, der skal opfyldes fra næste høst. Ud over den omstændighed, at Ungarns argumentation kun vedrører den igangværende høst, bemærkes, at Ungarn har anført, at egenvægten primært afhænger af de frøsorter, der anvendes, og ifølge den undersøgelse, der er vedlagt som bilag A 6 til stævningen, er der to frøsorter, der giver en majs med en egenvægt, der ligger væsentligt over det minimum, der kræves i de anfægtede bestemmelser.

108 I øvrigt, for så vidt angår argumentet, hvorefter forordningen tilsidesætter proportionalitetsprincippet, idet den medfører, at størstedelen af den ungarske produktion udelukkes fra intervention, bemærkes, at denne påstand kraftigt bestrides af Kommissionen, og den er ikke understøttet af noget bevismateriale. Desuden fremgår det af de oplysninger, Republikken Ungarn har fremlagt, at selv for de tidligere år, opfyldte en væsentlig del af den ungarske produktion allerede det krav om den mindste egenvægt, der følger af de nye bestemmelser. Endelig findes der, som nævnt ovenfor, ifølge den af Republikken Ungarn fremlagte undersøgelse, frøsorter, der gør det muligt at producere majs med en egenvægt, der ligger over det krævede minimum.

109 Det følger heraf, at andet led af det første anbringende må forkastes.

*Om det andet anbringende vedrørende det forhold, at forordningens udsteder savner kompetence*

Parternes argumenter

- 110 Republikken Ungarn har anført, at Kommissionen ikke, på grundlag af artikel 5 i forordningen om den fælles markedsordning, havde kompetence til at vedtage et nyt kvalitetskriterium vedrørende den mindste egenvægt af majs, da dette ikke er et passende kvalitetskriterium.
- 111 Den ungarske regering har nemlig for det første understreget, at den flere gange under udarbejdelsen af forordningen gjorde opmærksom på, at kriteriet om den mindste egenvægt ikke er relevant med henblik på at forfølge forordningens formål om langtidsopbevaring af lagre.
- 112 For det andet har Ungarn bestridt, at egenvægten er et udtryk for kvalitet. Det fremgår af et af de dokumenter, Kommissionen har fremlagt til støtte for forslaget om vedtagelse af et nyt kriterium (bilag A 3c til stævningen, s. 5), at egenvægten for majs ikke har nogen indvirkning på kornets næringsværdi, hvad enten det er beregnet til dyrefoder eller fødevarer til mennesker. Denne analyse bekræftes af en udgivelse, der er angivet i bilag A 10 til stævningen, hvorefter egenvægten og vandindholdet ikke indvirker på kvaliteten af majs til dyrefoder, henset til kvaliteten af tørstoffet i kornet.
- 113 For det tredje har Ungarn anført, at egenvægtskriteriet ikke anvendes i handelsmæssig praksis for majs i Europa, og at der ikke findes regler på dette område. Dette

element inddrages således ikke ved fastsættelsen af prisen for korn og kan ikke anses for en et relevant kvalitetskrav som omhandlet i artikel 5 i forordningen om den fælles markedsordning.

- 114 For det fjerde anvendes dette parameter i USA og Canada, men kun fordi majs i det væsentlige anvendes som fødevarer til mennesker. I Europa anvendes majs dog hovedsageligt til dyrefoder, hvilket fremgår af anden betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 1068/2005 af 6. juli 2005 om ændring af forordning nr. 824/2000 (EUT L 174, s. 65).
- 115 Kommissionen har anført, at vedtagelsen af kriteriet om den mindste egenvægt for majs, i lighed med andet korn, med henblik på at sikre en bestemt kvalitet af dette korn, utvivlsomt henhører under den kompetence, som Rådet har tildelt Kommissionen i henhold til forordningen om den fælles markedsordning.
- 116 For det første er Kommissionen af den opfattelse, at dette nye kriterium om en mindste egenvægt er relevant med hensyn til formålet om at forbedre kvaliteten af majs med henblik på langtidsopbevaring og den senere anvendelse heraf. Kommissionen har nemlig anført, at eftersom vandindholdet i kernen påvirker kernens egenvægt samt bevaringen heraf, gør egenvægtskriteriet det muligt at forbedre kvaliteten af majs.
- 117 For det andet har Kommissionen anført, at egenvægten er et kriterium, der normalt anvendes til at kategorisere sorter af majskerneler ud fra kvaliteten. I modsætning til, hvad Ungarn har anført, er egenvægtstesten et element, der i USA gør det muligt at udskille fem amerikanske kernekvaliteter. Kommissionen har desuden anført, at

kriteriet om den mindste egenvægt, der i forordningen er fastsat til 71 kg/hl, ligger en smule under vægten for kerner af bedste kvalitet i USA (71,4 kg/hl), selv om disse kun oplagres i tre kortvarende perioder i modsætning til den aktuelle situation i Fællesskabet. Derimod er det nye egenvægtskriterium lavere end den standard, der anbefales i Frankrig af Institut technique des céréales et des fourrages, på mindst 75 kg/hl for majs af god kvalitet.

- 118 Kommissionen har understreget, at den ikke har kunnet finde belæg for Ungarns påstand om, at amerikansk majs af bedste kvalitet kun anvendes til fødevarer til mennesker. Hvis dette ikke desto mindre er korrekt, er Kommissionen af den opfattelse, at den omstændighed, at det fastsatte egenvægtskriterium svarer til referencekriteriet for fødevarer til mennesker i USA, er et udtryk for majsens kvalitet.
- 119 For det tredje er Kommissionen af den opfattelse, at kernens fødevaremæssige kvalitet afhænger af egenvægten. En undersøgelse af forskellige partier majs med forskellig egenvægt viser, at såvel den kemiske sammensætning som næringsværdien (energi og aminosyrer) varierer efter de forskellige typer kerner. Kommissionen har herved præciseret, at den af Ungarn fremførte undersøgelse, som indgår i bilag A 10 til stævningen, vedrører næringsværdien »for tørstof«, og derfor kun har relativ betydning, for så vidt som kernen er fuldstændig, dvs. sammensat af tørstof og vand, og anvendes til dyrefoder.
- 120 Endelig er den omstændighed, at egenvægtskriteriet ikke anvendes i handelsmæssig praksis i Den Europæiske Union irrelevant, eftersom der er tale om interventionsbetingelser, som fastsættes med henblik på at sikre en langtidsoplagring af kerner af god kvalitet, og ikke en regulering af majshandelen i Fællesskabet. Kommissionen har tilføjet, at den senere anvendelse af korn er ukendt på tidspunktet for interventionsorganets opkøb heraf, hvorfor det må sikres, at kernen er af god kvalitet, hvad enten den skal anvendes til fødevarer til mennesker, eller til dyrefoder.

## Rettens bemærkninger

- 121 Republikken Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen ikke i medfør af artikel 5 i forordningen om den fælles markedsordning havde kompetence til at vedtage et nyt kriterium vedrørende den mindste egenvægt for majs, da der ikke er tale om et passende kvalitetskriterium.
- 122 Det bemærkes herved, at Rådet på området for den fælles landbrugspolitik kan overlade en vid skønsbeføjelse til Kommissionen, idet denne er den eneste, der konstant og nøje kan følge udviklingen på landbrugsmarkederne og handle med den fornødne hurtighed (Domstolens dom af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279, præmis 11). Således har Domstolen, i den sag, der gav anledning til dommen af 29. februar 1996, Frankrig og Irland mod Kommissionen (forenede sager C-296/93 og C-307/93, Sml. I, s. 795), fastslået, at begrænsningen af vægten af de slagtekroppe, der kan opkøbes til intervention, henhører under de gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen er beføjet til at træffe, selv om den kan føre til en omlægning af oksekødsproduktionen, og selv om sagsøgerne gjorde gældende, at den bestemmelse, der lå til grund for foranstaltningen, kun gav Kommissionen kompetence til at fastlægge kategorierne, dvs. dyrets køn og alder, samt kvaliteten, dvs. kropsbygningen og fedningsgraden, af kødet, mens Kommissionen havde ændret fortegnelsen over de varer, med hensyn til hvilke der kan interveneres.
- 123 Det fremgår af artikel 6, litra b), i forordningen om den fælles markedsordning, at Kommissionen i henhold til forvaltningsudvalgsproceduren har kompetence til bl.a. at fastsætte »de minimumsbetingelser, navnlig med hensyn til kvalitet og mængde, som hver kornart skal opfylde for at kunne omfattes af intervention«.
- 124 Republikken Ungarn har ikke bestridt, at egenvægtskriteriet i medfør af anden og tredje betragtning til forordningen er blevet indført med henblik på at stramme majs kvaliteten, eller i det mindste for at skabe sammenhæng med kvalitetskravene

til de andre kornarter, men har alene hævdet, at Kommissionen ikke havde kompetence hertil, da egenvægten ikke er et passende kvalitetskriterium, og dets formål i realiteten var at begrænse de mængder, der kan omfattes af intervention. Denne omstændighed indebærer — hvis den godtgøres — at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn eller begået magtfordrejning, men kan ikke medføre annullation for manglende kompetence. Magtfordrejning forudsætter, at den institution, der er ansvarlig herfor, har kompetence til at vedtage en retsakt, men har anvendt denne kompetence for at forfølge andre formål end dem, der er angivet. Ungarns argumentation henhører således under anbringendet vedrørende magtfordrejning og et åbenbart urigtigt skøn og skal derfor behandles inden for rammerne heraf.

125 Følgelig skal anbringendet om manglende kompetence forkastes.

126 Hvad angår det tredje og fjerde anbringende vedrørende henholdsvis magtfordrejning og et åbenbart urigtigt skøn, er disse tæt forbundne, hvorfor Retten skal behandle dem samlet.

*Om det tredje og fjerde anbringende vedrørende magtfordrejning og et åbenbart urigtigt skøn*

#### Parternes argumenter

127 Republikken Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen har misbrugt den gennemførelseskompetence, som Rådet har tildelt den på grundlag af forordningen om den fælles markedsordning, da den, under dække af en stramning af kvalitetskriterierne for interventionsopkøb af majs, har ændret selve indholdet af interventionsordningen for denne kornart.

- 128 Ungarn har bestridt, at det er formålet om standardisering, der forfølges med vedtagelsen af kriteriet om den mindste egenvægt. Det er klart, at vedtagelsen af dette nye kvalitetsparameter for majs er uegnet til at opnå formålet om standardisering, da dette kriterium ikke anvendes ved bestemmelsen af, om sorghum kan omfattes af intervention.
- 129 Antages det, at indførelsen af kravet om egenvægt er nødvendig med henblik på harmonisering, skulle, da dette formål indebærer en vid skønsmargen, forholdene i Ungarn og i de andre medlemsstater have foranlediget Kommissionen til at fastsætte kravet om egenvægt på et lavere niveau og anvende et større fradrag end det, der endeligt bliver fastsat til to point.
- 130 Republikken Ungarn har anført, at formålet med de anfægtede bestemmelser ikke er at opnå en standardisering, men at udelukke en stor del af den ungarske og central-europæiske majsproduktion fra intervention på grund af problemer med lagerforvaltningen. Dette bekræftes af den omstændighed, at omkring halvdelen af sorterne kaldet »hestetand«, der dyrkes af de ungarske producenter, ikke opfylder de af Kommissionen fastsatte egenvægtskriterier.
- 131 Ungarn har herved henvist til den tale, som kommissionsmedlemmet Mariann Fischer Boel holdt den 11. maj 2006 i Budapest, hvor hun understregede, at kornsektoren havde alvorlige problemer på grund af forøgelsen af lagrene, der kun delvist skyldes den overvældende høst de sidste par år. Problemerne er i realiteten en konsekvens af det indre markeds dårlige funktion, dvs. vanskeligheder med at eksportere overskudslagre, hvor prisen ligger under interventionsprisen, til regioner, hvor priserne er højere. Kommissionen udtrykte under denne konference ønske om at finde en langtidsløsning på dette nyopståede problem.

- 132 Ungarn har i øvrigt anført, at selv om det reelle formål er en ændring af interventionsordningen, har Kommissionen ved at stramme kvalitetskriterierne i forordning nr. 824/2000 overskredet sin gennemførelseskompetence og tilsidesat Rådets kompetence til at ændre forordningen om den fælles markedsordning for landbrug.
- 133 Ungarn har anført, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den ved at fastsætte en egenvægt af majs på et så højt niveau, hverken har henset til den primære anvendelse af majs som dyrefoder eller til gennemsnitskvaliteten af korn, høstet i Fællesskabet, som anført i første betragtning til forordning nr. 824/2000.
- 134 Ungarn er af den opfattelse, at anvendelsen af majs som fødevarer til mennesker eller som dyrefoder, i væsentlig grad påvirker niveauet for de kriterier, der definerer kornets gennemsnitskvalitet, hvorfor et højt niveau af kvalitetskriterier er berettiget, når majs anvendes som fødevarer til mennesker.
- 135 Ungarn har anført, at majs i Fællesskabet primært anvendes som dyrefoder, og at egenvægtskriteriet, indtil forordningen trådte i kraft, ikke blev anvendt for denne kornart. De standardværdier, der er fastsat i USA og Canada er berettiget, eftersom nordamerikansk majs, i modsætning til den i Europa dyrkede, anvendes som fødevarer til mennesker. Det af Kommissionen fastsatte egenvægtskriterium på 71 kg/hl svarer, ifølge disse standarder, til majs af høj kvalitet beregnet til fødevarer til mennesker, mens den majs, der i disse lande anvendes som dyrefoder, svarer til en kvalitet, der ligger under den, der anvendes for fødevarer til mennesker, og som har en egenvægt på 64,8 kg/hl i Canada, og på 67,2 kg/hl i USA.



- 136 Ungarn er følgelig af den opfattelse, at det niveau for egenvægten, som Kommissionen har fastsat til 71 kg/hl, er uberettiget for majs, der primært anvendes til dyrefoder, og burde have været tilpasset gennemsnitskvaliteten for majs til dette formål, nemlig 64,8 til 67,2 kg/hl eller herunder.
- 137 Endelig har Ungarn anført, at den af Kommissionen fastsatte egenvægt af andre kornarter ligger på samme niveau som de amerikanske værdier.
- 138 Kommissionen har bestridt, at den, under dække af en stramning af kvalitetskriterierne for majs, har villet foretage en grundlæggende ændring i interventionsordningen. Den har anført, at Ungarn ikke har fremført nogen indicier til støtte for denne opfattelse, der alene hviler på en tale holdt af kommissionsmedlemmet Mariann Fischer Boel i maj 2006. Kommissionen har anført, at selv om kommissionsmedlemmet i talen rent faktisk omtalte behovet for at finde langtidsløsninger på det nyopståede problem, der påvirker interventionsordningen, vedrørte dette punkt et forslag til forordning om ændring af den fælles markedsordning for korn i henhold til forordningen om den fælles markedsordning, med henblik på at udelukke majs fra interventionsordningen. Kommissionen har i den forbindelse anført, at den i denne sammenhæng vedtog et forslag til forordning den 15. september 2006.
- 139 Kommissionen har erkendt, at indførelsen af de anfægtede bestemmelser er forbundet med problemet vedrørende forøgelsen af interventionslagre, der bl.a. skyldes de exceptionelle produktionsår 2004/2005 og 2005/2006, og anført, at det følger af begrundelsen for forordningen, at formålet er at sikre, at de aktuelle interventionslagre udgøres af korn af god kvalitet, der gør det muligt at opbevare det og at sikre den senere anvendelse heraf. Kommissionen har bestridt, at forordningen blot vedrører standardisering, eftersom der ikke er fastsat noget egenvægtskriterium for sorghum, idet interventionsorganerne ikke har haft problemer med langtidsopbevaring af denne kornart.

- 140 Kommissionen har tillige bestridt, at den har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at stramme kvalitetskriterierne for majs.
- 141 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at der ikke har været fastsat et egenvægtskriterium for majs, hidtil har berettiget indholdet af første betragtning til forordning nr. 824/2000, som henviser til kvalitetskriterier, »der så vidt muligt svarer til gennemsnitskvaliteterne« af korn, høstet i Fællesskabet. Kommissionen har imidlertid fundet det nødvendigt, hvilket også er tilfældet for andre kornarter, der kan omfattes af intervention, at forbedre kvaliteten af majs, der tilbydes til intervention, for at undgå en for hurtig forringelse af lagrene og sikre, at kvaliteten efterfølgende er »salgbar«. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at de aktuelle ændringer er foretaget i overensstemmelse med det formål, der forfølges med forordningen, og at den ikke er bundet af første betragtning til forordning nr. 824/2000.
- 142 Kommissionen har anført, at fastsættelsen af minimumsegenvægten til 71 kg/hl, svarer til den amerikanske standard, og at størstedelen af den europæiske produktion opfylder dette kriterium, når der henses til de klimatiske forhold i produktionsåret 2006/2007.
- 143 Kommissionen har understreget, at Ungarn ikke har godtgjort, at amerikansk majs af god kvalitet udelukkende anvendes som fødevarer til mennesker. Den har anført, at majs, der anvendes som fødevarer til mennesker, består af særlige kornsorter, der ikke er omfattet af de anfægtede bestemmelser (majsen »flint«, sød majs). Hertil kommer, at de amerikanske og europæiske forhold ikke kan sammenlignes, da oplagringen i USA er af kort varighed, og majsen generelt markedsføres straks.

## Rettens bemærkninger

- 144 Republikken Ungarn har først i det væsentlige gjort gældende, at egenvægten ikke er et kvalitetskriterium, i hvert fald ikke, når den som i Fællesskabet hovedsageligt anvendes som dyrefoder. Subsidiært har Ungarn gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser under alle omstændigheder fastsætter et niveau for den mindste egenvægt, der er alt for højt.
- 145 Ifølge en første forklaring, som Kommissionen fremførte, udgør egenvægten et relevant kriterium for majs, da der er en forbindelse mellem majsens vandindhold og egenvægt.
- 146 Denne argumentation må straks forkastes. Dels understøttes denne begrundelse nemlig ikke alene ikke af forordningens ordlyd, men Kommissionen har endvidere udtrykkeligt hævdet, at stramningen af kriterierne om vandindholdet og andelen af knækkede kerner og af varmebeskadigede kerner tilsigter at undgå en for hurtig forringelse af majserner, mens egenvægtskriteriet vedrører kvaliteten af selve majsene. Dels kan Kommissionen ikke med føje begrunde relevansen af egenvægtskriteriet med, at egenvægten eventuelt indirekte påvirker vandindholdet, da forordningen allerede fastsætter et kriterium, hvorved det maksimale vandindhold fastsættes direkte og udtrykkeligt med henblik på muligheden for at blive omfattet af intervention.
- 147 Kommissionen har mere grundlæggende anført, at egenvægten påvirker kvaliteten af kernerne, og at det fastsatte niveau er passende. Den har præciseret, at mens de tre tidligere faktorer, dvs. vandindhold, andelen af knækkede kerner og af varmebeskadigede kerner, gør det muligt at undgå en for hurtig forringelse, sikrer egenvægtskriteriet kvaliteten af selve majsene.

148 Det bemærkes, at det af anden betragtning til forordningen fremgår, at korn, der på grund af kvaliteten ikke kan anvendes eller oplagres på passende måde, ikke bør accepteres ved intervention, og at der til dette formål bør tages hensyn til den nye situation, der navnlig vedrører langtidsoplagring og dens indvirkning på produkternes kvalitet. Tredje betragtning er affattet således:

»Det er derfor nødvendigt for at gøre interventionsprodukterne mindre skrøbelige med hensyn til en senere forringelse og anvendelse, at der foretages en stramning af kvalitetskriterierne for majs i bilag I til forordning [...] nr. 824/2000. Til dette formål bør der foretages en nedsættelse af det maksimale vandindhold samt af den maksimale andel af knækkede kerner og af varmebeskadigede kerner [...] Endvidere bør der i sammenhæng med de andre kornarter, der hører under interventionsordningen, ligeledes indføres et nyt egenvægtskriterium for majs.«

149 Selv om det således må fastslås, at den formelle indførelse af et nyt egenvægtskriterium for majs er nævnt i denne betragtning blandt de foranstaltninger, der er indført med henblik på at opfylde det generelle formål om oplagring af korn som nævnt i anden betragtning, følger det ikke desto mindre af ordlyden af tredje betragtning, at indførelsen af kriteriet ikke udtrykkeligt er begrundet i behovet for at gøre interventionsprodukter mindre sårbare med hensyn til forringelse og den senere anvendelse — det er alene stramningen af kvalitetskriterierne vedrørende det maksimale vandindhold, den maksimale andel af knækkede kerner samt varmebeskadigede kerner, der henvises til — men navnlig er begrundet i behovet for at sikre sammenhængen med de ordninger, der finder anvendelse for de andre kornarter, der er omfattet af interventionsordningen.

150 Det må følgelig fastslås, at forordningen ikke klart og udtrykkeligt præciserer, at indførelsen af egenvægtskriteriet for majs tilsigter, ud over behovet for at sikre sammenhængen med de ordninger, der finder anvendelse for andre kornarter, at stramme kvalitetskriterierne for majs.

151 Følgelig fastsætter forordningen ikke, at egenvægten er et kvalitetskriterium for majs, og det fremgår navnlig ikke heraf, hvorfor denne faktor anses for at være af relevans for bedømmelsen af majsens kvalitet.

152 Heraf følger, at Kommissionens forklaring under sagens behandling, ifølge hvilken egenvægten er et relevant kvalitetskriterium, ikke, efter en restriktiv fortolkning af forordningen, er i overensstemmelse med grunden til, at et sådant kriterium er indført. Antages det ikke desto mindre, at forklaringen, selv om den mærkbart adskiller sig fra begrundelsen for forordningen, kan anses for supplerende og ikke modstridende med begrundelsen, må Retten undersøge, om Kommissionen, uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn, fastslog, at egenvægten er et relevant kvalitetskriterium for majs, hvilket Republikken Ungarn har bestridt.

153 I den forbindelse har Ungarn til støtte for sit klagepunkt fremlagt to undersøgelser (bilag A 3c og bilag A 10 til stævningen), ifølge hvilke egenvægten for majs ikke påvirker produktets næringsværdi for dyrefoder og fødevarer til mennesker.

154 Kommissionen har til denne argumentation, der er behørigt understøttet, blot flere gange bekræftet, at egenvægten påvirker kvaliteten af majs-kernen. Bortset fra et enkelt sted i svarskriftet, har Kommissionen ikke anført, hvorfor dette kriterium er relevant for bedømmelsen af selve majsens kvalitet eller fremlagt nogen undersøgelse eller noget dokument til støtte for denne påstand. Ligeledes var Kommissionen under retsmødet ikke, trods Rettens gentagne spørgsmål, i stand til at give en præcis forklaring på dette punkt.

155 Hvad angår det eneste sted i svarskriftet (punkt 90) der indeholder en forklaring på, hvorfor egenvægten er relevant for bedømmelsen af majsens kvalitet, bemærkes, at egenvægten ifølge denne forklaring påvirker majsens næringsværdi.

156 Det må dog, i lighed med det af Republikken Ungarn anførte, fastslås, at denne påstand udtrykkeligt modsiges af den eneste undersøgelse, Kommissionen selv har fremlagt i den forbindelse. Ifølge den utvetydige ordlyd af dette dokument, der er indgivet som bilag B 20 til svarskriftet, og som har overskriften »Praktisk anvisning — oplagring og opbevaring af kerner på gården — generelle principper«, »[e]r der imidlertid ingen sammenhæng mellem næringsværdien for dyrefoder og fødevarer til mennesker og egenvægten af en kerne«. I dette dokument angives desuden, at kendskabet til egenvægten for et parti majs tidligere var uundværligt, da korn indtil midten af det 20. århundrede, stadig ofte blev markedsført kvantitetsmæssigt, således at egenvægten måtte måles for præcist at bestemme den leverede mængde. Egenvægten er derfor, som følge af udbredelsen af brovægten, ikke længere nødvendig.

157 Kommissionen har blot, adspurgt af Retten om denne åbenbare modstrid mellem dens påstande og de dokumenter, der skulle understøtte påstandene, anført, at det lige forinden, i det samme dokument, er anført, at egenvægten afspejler en vis fysisk kvalitet. Bortset fra, at denne angivelse ikke vedrører spørgsmålet om forbindelsen mellem egenvægten og næringsværdien for majs, følger det af en nærmere undersøgelse af dokumentet, at selv om egenvægten ganske vist stadig anvendes, er det kun »i handelsmæssige transaktioner vedrørende halmkorn«, og for så vidt som denne »hovedsageligt afspejler en vis fysisk kvalitet af kernerne«.

- 158 Kommissionen har således ikke været i stand til at fjerne denne modsigelse, hvorfor dens påstand om, at egenvægten afspejler næringsværdien for majs, ikke alene ikke er godtgjort, men desuden udgør et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med de eneste elementer, Retten er i besiddelse af, i denne sag.
- 159 På denne baggrund, og henset til, at det ikke påhviler Retten, på vegne af parterne, at føre bevis, må Retten fastslå, at forordningen er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.
- 160 Den argumentation, Kommissionen fremførte under retsmødet vedrørende tre uddrag af offentliggørelser, der er vedlagt som bilag A 3 b, A 3 d og A 11 til stævningen, anfægter ikke denne konklusion.
- 161 Hvad angår dokumentet fra De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation, der har overskriften »Efter høst af kerner — organisation og teknikker« (bilag A 3 b til stævningen), bemærkes alene, at dokumentet på ingen måde behandler spørgsmålet om egenvægt af majs.
- 162 Selv om det, som Kommissionen har understreget, i undersøgelsen fra Minnesota universitet, der har overskriften »Drying, Handling, and Storing Wet, Immature, and Frost-Damaged Corn« (Tørring, forarbejdning og oplagring af våd, umoden og frostskaadet majs) (bilag A 3 d til stævningen) fremgår, at en kerne af lav kvalitet bevares mindre godt end en kerne af god kvalitet, er det dog ikke godtgjort, at der er

en forbindelse mellem en kernes kvalitet og dens egenvægt, hvilken vægt end ikke nævnes.

163 Hvad angår dokumentet fra den canadiske kornkommission, der er vedlagt som bilag A 11 til stævningen, bemærkes, at dokumentet er et udskrift fra internettet, der har overskriften »Skema over omregning til egenvægten«, som indeholder links til internetsider med omregning af angelsaksiske og europæiske måleenheder til egenvægten af forskellige kornarter. Dokumentet er derfor helt uden relevans i det foreliggende tilfælde.

164 Endelig har Kommissionen, som svar på Rettens spørgsmål, henvist til en undersøgelse, som Kommissionen erkender ikke at have medtaget i sagsakterne, men som blev vedlagt som bilag til Kommissionens andet skriftlige indlæg i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler. Da dette dokument ikke er angivet i sagsakterne i denne sag, kan Retten ikke tage stilling til, om det er relevant. Det må desuden fastslås, at Kommissionen ikke udtrykkeligt har anmodet om, at dette dokument blev bilagt sagsakterne. Antages det, at Kommissionens svar skal forstås som en sådan anmodning, bemærkes, at i henhold til procesreglementets artikel 46, skal de faktiske og retlige anbringender, der gøres gældende, samt de beviser, der påberåbes, principielt fremgå af svarskriftet. I henhold til reglementets artikel 48, stk. 1, kan parterne i replikken og duplikken anføre yderligere beviser til støtte for deres anbringender, under forudsætning af, at parterne begrundet, hvorfor beviserne først påberåbes på dette tidspunkt (Rettens dom af 28.9.1993, sag T-84/92, Nielsen og Møller mod EØS, Sml. II, s. 949, præmis 39, af 14.7.1994, sag T-66/92, Herlitz mod Kommissionen, Sml. II, s. 531, præmis 41, og af 6.3.2001, sag T-100/00, Campoli mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 71, og II, s. 347, præmis 19). I øvrigt understreges, at relevansen af egenvægten som kvalitetskriterium for majs, er det centrale spørgsmål, som Ungarn har rejst helt fra tidspunktet for indgivelsen af stævningen, og som blev fremført af Ungarn og andre medlemsstater under udarbejdelsen af udkastet til forordningen. Følgelig må dette spørgsmål, som følge af den fuldstændig manglende begrundelse for, hvorfor beviserne påberåbes for sent, under alle omstændigheder afvises.



165 Det følger af det anførte, at bestemmelserne i forordningen vedrørende egenvægtskriteriet for majs skal annulleres i overensstemmelse med Republikken Ungarns påstande.

166 I øvrigt bemærkes, at forslaget til forordning af 15. december 2006 om at udtage majs fra interventionsordningen for produktionsåret 2007/2008 alene, i forbindelse med de kvalitetskriterier, der er strammet ved forordningen, nævner vandindholdet samt andelen af knækkede kerner og varmebeskadigede kerner, og ikke egenvægtskriteriet.

167 På denne baggrund er det ej fornødent at undersøge, om de indicier, Ungarn har anført, kan være et udtryk for Kommissionens magtfordrejning. Det er også uforholdende at behandle de andre anbringender vedrørende tilsidesættelsen af begrundelsespligten og af reglementet for Forvaltningskomitéen for Korn.

## **Sagens omkostninger**

168 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler, i overensstemmelse med Republikken Ungarns påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Udvidede Afdeling)

- 1) De bestemmelser i Kommissionens forordning (EF) nr. 1572/2006 af 18. oktober 2006 om ændring af forordning (EF) nr. 824/2000 om fastsættelse af procedurer for interventionsorganernes overtagelse af korn samt analysemetoder for bestemmelsen af kvaliteten, der vedrører egenvægtskriteriet for majs, annulleres, dvs.:
  - I artikel 1, stk. 1, ordene »og i tilfælde af majs de traditionelle metoder«.
  - I artikel 1, stk. 3, litra b), ordene »73 kg/hl for majs«.
  - I bilagets nr. 1 E. Mindste egenvægt (kg/hl)« i tabel III, værdien »71« for majs.
  - I bilagets nr. 2, tabel III, værdierne for fradrag i interventionsprisen for majs.

- 2) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler omkostningerne afholdt af Republikken Ungarn, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**

Jaeger

Tiili

Azizi

Cremona

Czúcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. november 2007.

E. Coulon

M. Jaeger

Justitssekretær

Præsident