

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 6 april 1995 *

1. I detta mål har Tribunale di Piacenza i en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 överlämnat en fråga angående tolkningen och, i förekommande fall, giltigheten av artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 668/93 av den 17 mars 1993 om införandet av en gräns för beviljandet av produktionsstöd för bearbetade produkter av tomater ¹.

Omständigheter i sak

2. Den fråga som förts vidare av Tribunale di Piacenza har uppkommit i en tvist mellan SCAC Srl (nedan kallat "SCAC") och Associazione dei Produttori Ortofrutticoli (nedan kallat "ASIPO"). I tvisten har SCAC anklagat ASIPO för att ha brutit mot ett avtal mellan parterna enligt vilket ASIPO åtagit sig att för regleringsåret 1993/1994 leverera en sammanlagd kvantitet färska tomater avsedda för bearbetning till "andra produkter" (andra tomatprodukter än tomatkoncentrat och konserverade hela tomater) till SCAC. Denna kvantitet skulle motsvara det matematiska genomsnittet för de kvantiteter

"andra tomatprodukter" som SCAC producerat under regleringsåren 1990/1991 och 1991/1992.

Det italienska jordbruksministeriets cirkulär nr E-318 av den 25 mars 1993, enligt vilket fördelningen av de kvoter för färska tomater som Italien enligt förordning nr 668/93 tilldelats för regleringsåret 1993/1994 skulle ske, innebar emellertid att SCAC beviljades rätt till produktionsstöd för följande kvantiteter tomater: 11,9 ton "skalade tomater", 3 501,7 ton "koncentrat" och 2 954 ton "andra tomatprodukter". Den sistnämnda kvantiteten understeg med 622 400 kg den kvantitet som angetts i avtalet, vilket föranlett SCAC att i avtalet införa en klausul i vilken SCAC, som ansåg sig missgynnad av det system för tilldelning av individuella kvoter som föreskrevs i förordning nr 668/93, förklarade att det, i avvaktan på att domstolen skulle meddela ett beslut i sak, ansåg att det hade rätt till produktionsstöd för dessa ytterligare 622 400 kg färska tomater avsedda att bearbetas till "andra produkter".

Vid fullgörandet av avtalet begränsade ASIPO sig till att för bearbetning till "andra tomatprodukter" till SCAC leverera den

* Originalspråk: spanska.

1 — EGT nr L 72, s.1.

kvantitet av 2 954 ton färska tomater för bearbetning till "andra tomatprodukter" som hade tilldelats detta företag genom ministeriets cirkulär. Vägran att leverera de överskjutande 622 400 kg hade grundats på att det mot bakgrund av gemenskapens reglering rädde osäkerhet i fråga om prisgarantin för produkten.

3. På grund av denna delvisa brist i fullgörelsen av avtalet väckte SCAC talan inför Tribunale di Piacenza och yrkade att ASIPO skulle förpliktas att fullt ut fullgöra avtalet om leverans av tomater. Med bifall till kärandens yrkanden förpliktade den italienska domstolen interimistiskt ASIPO att leverera 622 400 kg tomater samt förde i en begäran om förhandsavgörande följande frågor vidare till domstolen:

"1) Skall artikel 1.2 i rådets förordning (EEG) nr 668/93 tolkas så, att den omständigheten att ett bearbetningsföretag för tomater, som fått sig tilldelat en viss kvot för produktion av skalade tomater, överför 25 procent av de färska tomaterna från kvoten för 'skalade tomater' till kvoten för 'tomatkoncentrat' eller 'andra tomatprodukter' påverkar de följande regleringsåren så, att företaget i vart fall får sig tilldelat den kvantitet för färska tomater avsedda för bearbetning till skalade tomater som det redan fått beviljat vid det föregående regleringsåret, men att denna kvantitet skall höjas med en kvantitet för färska tomater avsedda för bearbetning till 'tomatkoncentrat' eller 'andra tomatprodukter' som bestäms i proportion till vilken

andel färska tomater som, efter den ovannämnda överföringen till ett annat användningsområde om 25 procent som skett under det föregående regleringsåret, faktiskt bearbetats till 'tomatkoncentrat' eller 'andra tomatprodukter', varvid en motsvarande minskning skall göras i andelen färska tomater (för framställning av 'tomatkoncentrat' eller 'andra produkter') som tilldelas andra bearbetningsföretag?

2) Om den föregående frågan besvaras jakande och med beaktande av den lösning som domstolen antagit i domen av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik, och av att det föreligger allvarliga tvivel om artikel 1.2 i rådets förordning nr 668/93 av den 17 mars 1993 är giltig och av att käranden förefaller löpa risk att förorsakas svår och ohjälplig skada, är då artikel 1.2 i förordning nr 668/93, vilken föreskriver en progressiv ökning av kvantiteterna för bearbetning av tomater som tilldelats företag som framställer 'skalade tomater' på bekostnad av företag som framställde 'tomatkoncentrat' eller 'andra tomatprodukter' enligt de regler som beskrivits i den föregående frågan, olaglig och stridande mot icke-diskrimineringsprincipen, vilken fastslagits i gemenskapens rättsordning och då särskilt i artikel 40.3 i EEG-fördraget?"

4. För att besvara dessa frågor — i vilka Tribunale di Piacenza föreslagit en tolkning av artikel 1.2 i förordning nr 668/93 som

föranlett den att, på grund av att den berörda bestämmelsen eventuellt skulle strida mot artikel 40.3 i fördraget, ifrågasätta om bestämmelsen är giltig — är det nödvändigt att först gå igenom det regelsammanhang i vilket den omtvistade regeln förekommer.

minimipriset. Detta system föreskriver vidare att exportbidrag skall beviljas för att möjliggöra export av produkter från gemenskapen till världsmarknaden.

Gemenskapens lagstiftning

5. Den grundläggande lagstiftningen i ämnet utgörs av rådets förordning (EEG) nr 426/86 av den 24 februari 1986 om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker². Denna gemensamma organisation av marknaden har till syfte att säkerställa företrädet för produkter från gemenskapen vad gäller vissa bearbetade produkter av de frukter och grönsaker som är särskilt viktiga i gemenskapens medelhavsregioner mot bakgrund av att producentpriserna där är avsevärt högre än i tredje land.

6. För att uppnå detta ändamål har genom den gemensamma organisationen av marknaden inrättats ett enhetligt handelssystem gentemot tredje land som är grundat på minimipriser vid import samt på att tull och utjämningsavgifter tas ut om priset fritt gränsen för produkter från tredje land är lägre än

7. Beträffande handeln mellan gemenskapens medlemsstater inrättas genom den gemensamma organisationen av marknaden ett system grundat på ett minimipris som bearbetningsföretagen skall betala till producenterna och som bestäms på grundval av baspriserna på frukt och grönsaker avsedda att konsumeras färska och på grundval av behovet av att bibehålla en tillräcklig balans mellan användningsområdena för de färska produkterna. Eftersom detta minimipris är högt inrättas genom artikel 2 i förordning nr 426/86 ett system med produktionsstöd som möjliggör för företagen att tillverka bearbetade produkter av frukt och grönsaker till ett lägre pris än det som skulle bli följden av att ett marknadsmässigt pris betalades till producenterna av de färska produkterna.

Med hänsyn till gemenskapens produktionspotential för vissa frukter och grönsaker föreskriver artikel 2.3 i förordning nr 426/86 att rådet får vidta lämpliga åtgärder för att förebygga en betydande obalans mellan produktion och avsättningsmöjligheter för de bearbetade produkterna, särskilt genom att begränsa den produktion som ger rätt till produktionsstöd. Vidare underställs genom artikel 3 i förordning nr 426/86 beviljandet av produktionsstöd villkoret att avtal slutits mellan bearbetningsföretagen och producenterna av frukt och grönsaker.

² — EGT nr L 49, s. 1.

8. De bestämmelser i grundförordningen för den gemensamma organisationen av marknaden som avser produktionsstöd har verkställts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1558/91 av den 7 juni 1991 om tillämpningsföreskrifter för produktionsstödet för bearbetade produkter av frukt och grönsaker³. I denna förordning regleras i huvudsak det administrativa förfarande som skall tillämpas på produktionsstödet; beträffande detta administrativa förfarande understryks behovet av att de företag som bearbetar tomater ingår ett "preliminärt avtal" med producenterna innan planteringen påbörjas och därefter ingår ett "bearbetningsavtal" innehållande namn på och adress till parterna, den kvantitet råvaror som inköpts, tidsplanen för leveranserna och det pris som skall betalas, liksom de färdiga produkter som skall framställas.

9. Slutligen har den begränsning av produktionsstödet som föreskrivs i artikel 2.3 i förordning nr 426/86 i fråga om bearbetade produkter av tomater senast reglerats genom den ovannämnda förordning nr 668/93 vilken kompletterats av förordning (EEG) nr 1794/93⁴. I artikel 1.1 i förordning nr 668/93, vilken är tillämplig från och med regleringsåret 1993/1994, tilldelas varje medlemsstat en maximikvantitet färska tomater för vilken produktionsstöd får beviljas samt delas denna kvantitet upp efter vilka bearbetade produkter som skall erhållas av de färska tomaterna. Italien har således tilldelats 1 655 000 ton för "tomatkoncentrat",

1 185 000 ton för "konserverade hela skalade tomater" och 453 998 ton för "andra tomatprodukter".

Varje medlemsstat fördelar sedan i enlighet med artikel 1.2 i förordning nr 668/93 sin kvot "mellan bearbetningsföretagen i proportion till de genomsnittliga kvantiteter som faktiskt producerats av varje företag under de tre regleringsår som föregår det regleringsår för vilket stödet fastställts". För att i någon mån mjuka upp detta stela system för fördelning av kvoter färska tomater mellan företagen i förhållande till den bearbetade produkten föreskriver sista stycket i artikel 1.2 i förordning nr 668/93 följande:

"På ansökan från det berörda bearbetningsföretaget skall medlemsstatens behöriga myndigheter tillåta endast en av följande överföringsmöjligheter:

- En överföring av upp till 25 % av de kvantiteter skalade tomater, uttryckta i kvantiteten färska tomater, till de kvantiteter som tilldelas för tomatkoncentrat och andra tomatprodukter.

3 — EGT nr L 144, s. 31.

4 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1794/93 av den 30 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för produktionsstöd för bearbetade produkter av tomater (EGT nr L 163, s. 23).

— En överföring av upp till 5 % av de kvantiteter tomatkoncentrat, uttryckta i kvantiteten färska tomater, till de kvantiteter som tilldelas för andra produkter.

— En överföring av upp till 5 % av de kvantiteter andra tomatprodukter, uttryckta i kvantiteten färska tomater, till de kvantiteter som tilldelas för koncentrat.”

Den första frågan

10. Den första fråga som Tribunale di Piacenza har ställt avser tolkningen av artikel 1.2 i förordning nr 668/93 i vilken varje medlemsstat åläggs skyldigheten att mellan bearbetningsföretagen fördela den kvot färska tomater som ger rätt till produktionsstöd och som den fått sig tilldelad enligt den nämnda förordningen. Vidare tillåter denna bestämmelse att ett företag efter föregående tillstånd från behöriga myndigheter i medlemsstaten för över färska tomater mellan de kvantiteter som utgör dess kvot. Dessa överföringsmöjligheter är emellertid begränsade så att ett företag kan föra över upp till 25 procent av kvantiteten ”hela skalade tomater” till kvantiteterna ”tomatkoncentrat” och ”andra tomatprodukter”, liksom fem procent av kvantiteterna för ”tomatkoncentrat” till ”andra tomatprodukter” och tvärtom. Likväl

tillåts inte någon överföring från kvantiteterna ”tomatkoncentrat” och ”andra tomatprodukter” till kvantiteten för ”hela skalade tomater”. Den ställda frågan rör just tolkningen av detta system för överföringar mellan de olika kvantiteterna av den kvot som tilldelats varje företag.

11. Enligt käranden i målet inför den nationella domstolen gynnar detta överföringssystem de företag som producerar skalade tomater till nackdel för dem som producerar tomatkoncentrat eller andra produkter. Enligt käranden får en överföring av 25 procent ”skalade tomater” till ”tomatkoncentrat” eller ”andra tomatprodukter” den följden för de kommande regleringsåren att företaget behåller samma kvantitet skalade tomater, ökad med en kvantitet för tomatkoncentrat eller andra produkter i proportion till de kvantiteter färska tomater som faktiskt bearbetats till koncentrat eller andra produkter inklusive de överförda kvantiteterna. SCAC hävdar således att de företag som bearbetar skalade tomater bibehåller sin kvot för skalade tomater och progressivt kan tillägna sig kvoter för koncentrat och andra produkter till nackdel för de företag som bearbetar de sistnämnda produktsorterna och som får sina kvoter progressivt minskade.

12. Denna tolkning av det överföringssystem som föreskrivs i artikel 1.2 i förordning nr 668/93, som den nationella domstolen gjort när den ställt sin fråga, måste förkastas.

För det första är det endast överföringar från kvantiteterna för "skalade tomater" till de för "tomatkoncentrat" eller "andra tomatprodukter" som är tekniskt möjliga medan motsatsen inte kan göras. De färska tomater som används vid framställning av konserverade skalade tomater måste nämligen vara av god kvalitet och vara bevarade i perfekt skick. De lämpar sig därför även för framställning av tomatkoncentrat och andra produkter. De tomater som används i framställning av koncentrat eller andra produkter kan däremot vara av lägre kvalitet och det är inte nödvändigt att de är bevarade i perfekt skick, vilket innebär att de inte kan användas till bearbetning till skalade tomater. Möjligheten till överföring från kvantiteten för "skalade tomater" till de andra kvantiteterna visar sig alltså som ett medel att införa en viss smidighet i det stela kvotsystemet i den gemensamma organisationen av marknaden för att möjliggöra för de företag som fått fram tomater av högre kvalitet, men som av någon anledning inte längre gör detta, att använda sina tomater till framställning av andra produkter. I detta avseende föreskrivs i artikel 6.5 i förordning 1558/91 att när tomaternas kvalitet har försämrats hos bearbetningsföretaget får de behöriga myndigheterna ge detta tillåtelse att använda tomaterna till bearbetning till en annan färdig produkt än den som har fastställts i avtalet om bearbetning.

att om ett företag överför 25 procent av kvantiteten för skalade tomater i sin kvot till de andra kvantiteterna beror dess kvantitet skalade tomater under det följande regleringsåret på vilka kvantiteter som faktiskt har producerats och företaget behåller alltså inte kvoten för det föregående regleringsåret. Ett företag kan inte bibehålla den kvot på grundval av vilken det gjort överföringen och på samma gång höja de kvantiteter till vilka överföringen skett. Som kommissionen påpekat i sitt yttrande medför kvotsystemet inte att rättigheter skapas till förmån för företagen.

Det matematiska genomsnittet av de bearbetade produkter av tomater som faktiskt producerats under de tre föregående regleringsåren, vilket är det kriterium medlemsstaterna använder för att tilldela företagen deras kvoter, innehåller företags sammanlagda produktion, alltså såväl den som varit föremål för produktionsstöd som den som inte varit detta. Varje företag har rätt att producera de kvantiteter bearbetade produkter som det finner lämpligt även om endast de produkter i de berörda kvantiteterna som ingår i företagets kvot är föremål för produktionsstöd. Medlemsstaten kan emellertid vid fördelningen av kvoter mellan företagen ta hänsyn även till produktion som överstigit denna kvot.

För det andra skall medlemsstaterna enligt artikel 1.2 i förordning nr 668/93 fördela sina kvoter och de tre kvantiteterna som dessa består av mellan bearbetningsföretagen med beaktande av de "kvantiteter som faktiskt producerats av varje företag". Detta innebär

13. Den första frågan från Tribunale di Piacenza skall således besvaras nekande eftersom överföringen av färska tomater från

kvoten för skalade tomater till kvantiteterna för koncentrat eller andra produkter inte förändrar kriteriet för fördelning av kvoter och kvantiteter mellan företagen under det följande regleringsåret. Den fördelningen sker i förhållande till de kvantiteter tomater varje företag verkligen bearbetat i de olika produkterna av tomater.

Den andra frågan

14. Eftersom jag besvarat den första frågan nekande är det i princip inte nödvändigt att besvara Tribunale di Piacenzas andra fråga. Jag anser emellertid att det kan vara till nytta för den nationella domstolen, som har att avgöra den grundläggande tvisten, att få veta om artikel 1.2 i förordning nr 668/93, tolkad så som utvecklats ovan, ger upphov till någon diskriminering som innebär att artikeln strider mot artikel 40.3 i EEG-fördraget.

15. I detta avseende finns det en omfattande rättspraxis från domstolen som innebär att den i artikel 40.3 i fördraget stadfästa icke-diskrimineringsprincipen mellan gemenskapens producenter eller konsumenter utgör, inom jordbrukspolitiken, en konkret åter spegling av den allmänna principen om jämlikhet, vilken är en av gemenskapsrättens grundläggande principer. Denna princip innebär att lika situationer inte får behandlas

olika och att olika situationer inte får behandlas lika om inte en sådan behandling är objektivt berättigad⁵. Domstolen har med andra ord bekräftat att "det måste konstateras att den omständigheten att en åtgärd vidtagen inom ramen för en gemensam organisation av marknaden kan få annorlunda återverkningar för vissa producenter beroende på den specifika karaktären av deras produktion inte innebär någon diskriminering om åtgärden grundas på objektiva regler som utformats efter vad som krävs för att den gemensamma organisationen av marknaden skall kunna fungera"⁶.

16. Precis som systemet med garantitrösklar, vilket tidigare användes som stabiliseringsåtgärd för produktionen inom denna gemensamma organisation av marknaden, är begränsningen av produktionsstödet för bearbetade tomatprodukter genom införandet av ett kvotsystem fullt förenligt med artikel 40.3 i fördraget⁷, eftersom den syftar till att upprätthålla balansen mellan efterfrågan och utbud, vilket enligt artikel 39.1 c i fördraget är ett av de syften som den gemensamma jordbrukspolitiken har.

17. Mekanismen för överföring mellan de olika kvantiteter som utgör de kvoter som

5 — Se bland annat domarna av den 21 februari 1990, Wuidart m. fl. (C-267/88 till C-285/88, Rec. s. I-435), av den 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. s. I-2061) och av den 18 maj 1994, Codorniu mot rådet (C-309/89, Rec. s. I-1853).

6 — Hierl-domen, nämnd ovan, punkt 19; dom av den 9 juli 1985, Bozzetti (179/84, Rec. s. 2301).

7 — Det är detta som domstolen har bekräftat i sin dom av den 24 februari 1991, SITPA (C-27/90, Rec. s. I-133).

tilldelats företagen av staterna tillåter överföring av färska tomater från kvantiteterna för "skalade tomater" till kvantiteterna för "koncentrat" och "andra produkter" eftersom denna överföring är tekniskt möjlig och eftersom den gör det möjligt att producera skalade tomater, vilket är en produkt av hög kvalitet. Denna möjlighet skapar inte någon oproportionerlig fördel för de företag som producerar skalade tomater eftersom deras kvoter alltså beror på vilka kvantiteter de faktiskt producerat och eftersom de om de överför tomater till kvantiteterna för koncentrat eller andra produkter förlorar motsvarande del av sin kvot för skalade tomater det följande regleringsåret. Vidare kan varje företag producera bearbetade produkter av tomater vid sidan av sin kvot och i proportion därtill höja kvoten för var och en av de

tre kvantiteter som kvoten består av. Om färska tomater överförs till "andra produkter" på grund av att detta är ett växande användningsområde, så minskar den kvantitet tomater som är föremål för produktionsstöd, om inte gemenskapens institutioner ökar den nationella kvoten.

18. Av det föregående följer att det överföringssystem som föreskrivs i artikel 1.2 i förordning nr 668/93 inte skapar någon oberättigad diskriminering mellan de olika företagen. Följaktligen innehåller det inte heller någon beståndsdel som ger anledning att ifrågasätta dess giltighet.

Förslag till avgörande

19. Med beaktande av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen svarar på de frågor som Tribunale di Piacenza har ställt på följande sätt:

"Artikel 1.2 i rådets förordning (EEG) nr 668/93 av den 17 mars 1993 om införandet av en gräns för beviljandet av produktionsstöd för bearbetade produkter av tomater skall tolkas så att de överföringar av färska tomater från kvantiteterna för skalade tomater till kvantiteterna för koncentrat eller andra produkter som bearbetningsföretagen gör inte påverkar det följande regleringsåret. Företagen bibehåller inte sina kvoter för skalade tomater samtidigt som de ökar sina kvoter för koncentrat och andra produkter i proportion till de genomförda överföringarna.

I målet har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 668/93."