FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 6. april 1995 *

1. I den foreliggende sag har Tribunale di Piacenza i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen, og i givet fald gyldigheden, af artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 668/93 af 17. marts 1993 om begrænset ydelse af producentstøtte for produkter forarbejdet på basis af tomater [1].

Faktiske omstændigheder

2. Det præjudicielle spørgsmål fra Tribunale di Piacenza er blevet rejst under en tvist mellem selskabet SCAC Srl (herefter benævnt »SCAC«) og Associazione dei Produttori Ortofrutticoli (herefter benævnt »ASIPO«). Under tvisten har SCAC foreholdt ASIPO ikke at have overholdt en af parterne indgået kontrakt, hvorved ASIPO forpligtede sig til for produktionsåret 1993/1994 at levere SCAC et kvantum friske tomater, som var bestemt til forarbejdning af »andre produkter« (dvs. andre produkter på basis af tomater end tomatkoncentrat og konserverede hele flåede tomater), svarende til det matematiske gennemsnit af de mængder af »andre produkter«, som SCAC havde fremstillet i løbet af produktionsårene 1990/1991 og 1991/1992.

Ved det italienske Landbrugsministeriums cirkulære nr. E-318 af 25. marts 1993, hvorved den kvote for friske tomater for produktionsåret 1993/1994, der var tildelt Italien ved forordning nr. 668/93, blev fordelt mellem de enkelte forarbejdningsvirksomheder, var SCAC blevet tildelt følgende mængde tomater, som gav ret til producentstøtte: 11,9 tons for »flåede tomater«, 3 501,7 tons for »tomatkoncentrat« og 2 954 tons for »andre produkter«. Sidstnævnte mængde var 622 400 kg mindre end den mængde, der var angivet i kontrakten, hvorfor SCAC indføjede en klausul i kontrakten, hvori selskabet angav, at det fandt at have lidt skade på grund af den ordning for tildeling af individuelle kvoter, som er fastsat i forordning nr. 668/93. Selskabet anførte videre, at det som følge heraf anså sig for berettiget til producentstøtte for den nævnte yderligere mængde på 622 400 kg friske tomater bestemt til forarbejdning af andre produkter, idet selskabet afventede en afgørelse herom fra Domstolen vedrørende realiteten.

Til opfyldelse af kontrakten leverede ASIPO kun SCAC den mængde på 2 954 tons friske tomater, som ved det ministerielle cirkulære

* Originalsprog: spansk.
1 — EFT L 72, s. 1.

var tildelt SCAC, og som denne virksomhed skulle have leveret med henblik på forarbejdning af andre produkter. ASIPO's nægtelse af at levere de øvrige 622 400 kg skyldtes uvisheden om prisgarantien for dette produkt efter EF's regler.

3. Da ASIPO således kun opfyldte sin kontraktlige forpligtelse delvis, anlagde SCAC sag ved Tribunale di Piacenza, hvorunder selskabet påstod ASIPO tilpligtet at opfylde kontrakten om levering af tomater fuldt ud. Den italienske ret gav SCAC medhold i dets påstande og kendte midlertidigt ASIPO pligtig at levere de 622 400 kg tomater, idet retten forelagde Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 668/93 fortolkes således, at den omstændighed, at en tomatforarbejdningsvirksomhed, der har fået tildelt en bestemt kvote til produktion af flåede tomater, overfører 25% af de friske tomater fra kvoten for 'flåede tomater' til kvoten for 'tomatkoncentrat' eller 'andre produkter', medfører, at denne overførsel også har virkninger for de følgende produktionsår, således at forstå, at virksomheden under alle omstændigheder får tildelt den kvote for friske tomater til forarbejdning af flåede tomater, som den fik tildelt det foregående produktionsår, men at denne kvote forhøjes i kraft af den nævnte ændring i anvendelsesformålet for 25% af produktionen inden for det foregående produktionsår, nemlig med en kvote for friske tomater til forarbejdning af tomatkoncentrat eller andre produkter, som er proportional med den procentdel af friske tomater, der faktisk er blevet forarbejdet til tomatkoncentrat eller til andre produkter, hvorved den procentdel af de kvoter for friske tomater (der er bestemt til fremstilling af tomatkoncentrat eller andre produkter), som tildeles de øvrige forarbejdningsvirksomheder nedsættes tilsvarende?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, spørges — under hensyn til, at det efter Domstolens dom af 21. februar 1991 i de forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik, må lægges til grund, at der er alvorlig tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 668/93 af 17. marts 1993, og at sagsøgeren synes truet af et alvorligt og uopretteligt tab — om nævnte artikel 1, stk. 2, som på grund af de i foregående spørgsmål nævnte regler medfører en gradvis forhøjelse af den kvote for forarbejdning af friske tomater, der tildeles virksomheder, som producerer flåede tomater, til skade for virksomheder, som producerer tomatkoncentrat eller andre produkter, er ugyldig som stridende mod det i fællesskabsretten gældende forbud mod forskelsbehandling, navnlig forbuddet i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3?«

4. For at kunne besvare det præjudicielle spørgsmål — hvori Tribunale di Piacenza har foreslået en fortolkning af artikel 1, stk. 2, i

forordning nr. 668/93, som medfører, at denne bestemmelses gyldighed efter rettens opfattelse må anses for tvivlsom på grund af modstrid med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3 — er det nødvendigt først at gennemgå de regler, som den omtvistede retsforskrift indgår i.

EF's regler

5. De grundlæggende regler på området findes i Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 af 24. februar 1986 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager [2]. Formålet med den fælles markedsordning er at sikre fællesskabspræferencen for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager, der er særlig vigtig i Fællesskabets middelhavsområder, da producentpriserne er betydeligt højere end i tredjelande.

6. For at nå dette mål er der ved den fælles markedsordning indført en ensartet ordning for samhandelen med tredjelande, som er baseret på, at der fastsættes en minimumspris ved indførsel, og at der opkræves told og udligningsafgift, såfremt prisen franko grænse for produkter fra tredjelande er lavere end minimumsprisen. Endvidere ydes der eksportrestitutioner for at fremme udførslen af fællesskabsprodukter til verdensmarkedet.

7. Hvad angår samhandelen inden for Fællesskabet er der ved den fælles markedsordning oprettet et system, der er baseret på fastsættelse af en minimumspris, som forarbejdningsvirksomhederne skal betale til producenten, og som fastsættes på grundlag af basispriserne for frugt og grøntsager, der er bestemt til at skulle forbruges i frisk tilstand, samt under hensyn til nødvendigheden af at opretholde en passende ligevægt mellem det friske produkts forskellige anvendelsesformer. Da minimumsprisen er høj og medfører, at fællesskabsprodukterne ikke er konkurrencedygtige, indføres der en producentstøtteordning ved artikel 2 i forordning nr. 426/86, som giver virksomhederne mulighed for at fremstille de produkter, som forarbejdes på basis af frugt og grøntsager, til en lavere pris end den, der ville gælde, såfremt der skulle betales en rentabel pris til producenterne af friske produkter.

Under hensyn til den potentielle fællesskabsproduktion af visse frugt og grøntsager bestemmes det i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 426/86, at Rådet kan træffe egnede foranstaltninger til at hindre en væsentlig uligevægt mellem udbuddet og efterspørgslen af forarbejdede produkter, og navnlig begrænse den produktion, som giver ret til producentstøtte. Desuden er tildelingen af producentstøtte efter artikel 3 i forordning nr. 426/86 betinget af, at der indgås kontrakter mellem forarbejdningsvirksomhederne og producenterne af frugt og grøntsager.

2 — EFT L 49, s. 1.

8. Gennemførelsesbestemmelserne til de regler i grundforordningen om den fælles markedsordning, som vedrører producentstøtten, er indeholdt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1558/91 af 7. juni 1991 om gennemførelsesbestemmelser for producentstøtteordningen for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager [3]. Denne forordning fastsætter hovedsagelig den administrative fremgangsmåde i forbindelse med udbetaling af producentstøtten. Hvad angår den administrative fremgangsmåde fremhæves det i forordningen, at det er nødvendigt, at de virksomheder, som forarbejder tomater, indgår en »foreløbig kontrakt« med producenterne inden dyrkningen foretages, og dernæst en »forarbejdningskontrakt«, hvori parternes navne og adresser skal angives, de indkøbte mængder friske tomater, tidsplanen for leveringerne, den pris, der skal betales, samt de færdigvarer, der skal fremstilles på grundlag af de friske tomater.

9. Endelig er den begrænsning af producentstøtten, som er foreskrevet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 426/86, senest — hvad angår produkter forarbejdet på basis af tomater — blevet reguleret ved førnævnte forordning nr. 668/93, der er blevet suppleret ved forordning (EØF) nr. 1794/93 [4]. Ved artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 668/93, som finder anvendelse fra produktionsåret 1993/1994, tildeles der hver enkelt medlemsstat en vis maksimumsmængde af friske tomater, der giver ret til producentstøtte, og som fordeles efter de produkter, der forarbejdes på grundlag af friske tomater. Således fik Italien tildelt 1 655 000 tons til »tomatkoncentrat«, 1 185 000 tons til »konserverede hele flåede tomater« og 453 998 tons til »andre produkter på basis af tomater«.

Herefter fordeler den enkelte medlemsstat ifølge artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93 sin kvote »mellem forarbejdningsvirksomhederne i forhold til gennemsnittet af de mængder, hver virksomhed faktisk producerede i de sidste tre produktionsår inden det år, for hvilket støtten fastsættes ...«. For at sikre en vis fleksibilitet i denne stive ordning for tildeling af kvoter for friske tomater til virksomhederne på grundlag af det forarbejdede produkt, indeholder artikel 1, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 668/93 følgende bestemmelse:

»Efter anmodning fra den pågældende virksomhed kan medlemsstatens kompetente myndigheder tillade en enkelt af følgende tre muligheder for overførsel:

— overførsel af højst 25% af mængden for flåede tomater, udtrykt i friske tomater, til de mængder, som er tildelt for tomatkoncentrat og andre produkter på basis af tomater

3 — EFT L 144, s. 31.

4 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1794/93 af 30.6.1993 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende producentstøtte for produkter forarbejdet på basis af tomater (EFT L 163, s. 23).

— overførsel af højst 5% af mængden for tomatkoncentrat, udtrykt i friske tomater, til den mængde, som er tildelt for andre produkter

— overførsel af højst 5% af mængden for andre produkter på basis af tomater, udtrykt i friske tomater, til den mængde, som er tildelt for tomatkoncentrat.«

Første spørgsmål

10. Det første spørgsmål, som Tribunale di Piacenza har forelagt, drejer sig om, hvorledes artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93 bør fortolkes. Efter denne bestemmelse skal hver medlemsstat fordele den kvote for friske tomater, som den har fået tildelt ved forordningen, og som giver ret til en producentstøtte, mellem forarbejdningsvirksomhederne indbyrdes. Efter samme bestemmelse kan virksomhederne efter indhentning af en forudgående tilladelse herom fra medlemsstatens kompetente myndigheder overføre friske tomater indbyrdes mellem de mængder, som virksomhedens kvote består af. Disse overførselsmuligheder er imidlertid begrænsede, idet en virksomhed kun kan overføre indtil 25% af mængden for »hele flåede tomater« til mængden for »tomatkoncentrat« og »andre produkter« samt 5% af mængden for »tomatkoncentrat« til mængden for »andre produkter« og omvendt. Derimod kan den ikke overføre fra mængden for »tomatkoncentrat« og »andre produkter« til mængden for »hele flåede tomater«. Det præjudicielle spørgsmål vedrører netop fortolkningen af denne ordning for indbyrdes overførsel mellem de forskellige mængder inden for den kvote, som er tildelt den enkelte virksomhed.

11. Ifølge det sagsøgende selskab i hovedsagen giver denne overførselsordning de virksomheder, som producerer flåede tomater, en fordelagtigere stilling end dem, der producerer tomatkoncentrat eller andre produkter. Såfremt en virksomhed overfører 25% af mængden for flåede tomater til mængden for tomatkoncentrat eller andre produkter, vil denne overførsel ifølge det sagsøgende selskab nemlig have virkning for de efterfølgende produktionsår, således at virksomheden bevarer samme mængde flåede tomater — forhøjet med en mængde tomatkoncentrat eller andre produkter — som er proportional med de mængder friske tomater, som virksomheden faktisk har forarbejdet til tomatkoncentrat eller andre produkter, og hvori de overførte mængder er indeholdt. De virksomheder, som producerer flåede tomater, vil derfor ifølge SCAC bevare deres kvote for flåede tomater og vil derved gradvis kunne erhverve kvoter for tomatkoncentrat og andre produkter til skade for de virksomheder, som forarbejder de to sidstnævnte produkter, og hvis kvoter gradvis vil blive nedsat.

12. Denne fortolkning af det system for overførsler, som er fastsat i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93, og hvorpå den nationale ret har baseret sit første præjudicielle spørgsmål, må imidlertid forkastes.

For det første er det nemlig kun teknisk muligt at foretage overførsler af mængder for flåede tomater til mængder for tomatkoncentrat eller andre produkter, hvorimod det modsatte ikke er tilfældet. De friske tomater, som anvendes til fremstilling af konserverede flåede tomater, skal nemlig være af god kvalitet og i en optimal konserveringsstand, så de også er egnede til fremstilling af tomatkoncentrat og andre produkter. Derimod kan de tomater, som anvendes til fremstilling af tomatkoncentrat og andre produkter, godt være af ringere kvalitet og behøver ikke nødvendigvis være i en optimal konserveringsstand, hvorfor de ikke kan anvendes til forarbejdning af flåede tomater. Den bestående mulighed for at overføre mængder for flåede tomater til de øvrige mængder må herefter forstås som et middel til at sikre en vis fleksibilitet i det stive system for fordeling af kvoter inden for den fælles markedsordning, hvorved de virksomheder, som erhverver tomater af høj kvalitet, men hvis kvalitet derpå forringes af den ene eller den anden grund, får mulighed for at anvende disse tomater til fremstilling af tomatkoncentrat eller andre produkter. I så henseende bestemmes det i artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1558/91, at hvis tomaternes kvalitet er blevet forringet, efter at de er blevet overtaget af en forarbejdningsvirksomhed, kan de kompetente myndigheder tillade forarbejdningsvirksomheden at anvende tomaterne til fremstilling af en anden færdigvare end den, der er angivet i forarbejdningskontrakten.

For det andet skal medlemsstaterne ifølge artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93 fordele de kvoter, der tilkommer dem, og de tre mængder, som disse består af, mellem forarbejdningsvirksomhederne i forhold til »... de mængder, hver virksomhed faktisk producerede ...«. Det betyder, at hvis en virksomhed overfører 25% af den mængde for flåede tomater, som er indeholdt i dens kvote, til andre mængder, vil dens kvote for flåede tomater i det efterfølgende produktionsår afhænge af de mængder, som den faktisk har produceret, og virksomheden vil ikke bevare kvoten for det foregående produktionsår. En virksomhed kan derfor ikke bevare den kvote ubeskåret, ud fra hvilken den har foretaget overførslen, og samtidig forhøje den mængde, som er blevet overført. Som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, skaber kvotesystemet ikke nogen velerhvervede rettigheder for virksomhederne.

Endelig omfatter det matematiske gennemsnit af de mængder af produkter, som den enkelte virksomhed faktisk har forarbejdet på basis af tomater i løbet af de tre foregående produktionsår — hvilket kriterium medlemsstaterne anvender ved tildelingen af kvoter til virksomhederne — en virksomheds samlede produktion, dvs. såvel den produktion, hvortil der er udbetalt producentstøtte, som den, hvortil der ikke er udbetalt nogen støtte. Enhver virksomhed har ret til at fremstille de mængder af produkter forarbejdet på basis af tomater, som den finder hensigtsmæssig, selv om der kun udbetales producentstøtte til de produkter, som henhører under de mængder, der indgår i virksomhedens kvote. Ved fordelingen af en kvote mellem virksomhederne kan en medlemsstat dog også tage hensyn til den produktion, som overstiger den pågældende kvote.

13. Følgelig må det første spørgsmål, der er forelagt af Tribunale di Piacenza, besvares benægtende, da overførslen af friske tomater

fra mængderne for flåede tomater til mængderne for tomatkoncentrat eller andre produkter ikke ændrer ved kriteriet for fordelingen af kvoterne og mængderne mellem virksomheden inden for det efterfølgende produktionsår, idet fordelingen skal foretages på grundlag af de mængder tomater, som hver enkelt virksomhed faktisk har forarbejdet på grundlag af tomater inden for de forskellige produktgrupper.

Andet spørgsmål

14. Da jeg har besvaret det første spørgsmål benægtende, er det principielt ikke nødvendigt at besvare det andet spørgsmål fra Tribunale di Piacenza. Det kan dog tænkes at være hensigtsmæssigt for den nationale ret, som skal afgøre tvisten i hovedsagen, at vide, om artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93, således som denne er fortolket i det foregående, kan medføre en forskelsbehandling, der gør den uforenelig med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3.

15. Domstolen har en omfattende praksis på dette område, som er baseret på, at forbuddet i traktatens artikel 40, stk. 3, mod forskelsbehandling af fællesskabsproducenter eller -forbrugere må betragtes som en konkret anvendelse inden for landbrugspolitikken af det generelle lighedsprincip, der er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper. Efter dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [5]. Desuden har Domstolen fastslået, at »det forhold, at en foranstaltning, der er truffet inden for rammerne af en fælles markedsordning, kan have forskellige virkninger for visse producenter afhængig af deres produktions særlige karakter, ikke kan anses for forskelsbehandling, når foranstaltningen er truffet på grundlag af objektive kriterier valgt med henblik på, at den fælles markedsordning som helhed fungerer tilfredsstillende« [6].

16. Det er således fuldt ud foreneligt med traktatens artikel 40, stk. 3, at begrænse producentstøtten til produkter forarbejdet på basis af tomater ved at indføre en kvoteordning — således som det var tilfældet med den ordning med garantitærskler, der tidligere blev anvendt som foranstaltning til stabilisering af produktionen inden for denne samme markedsordning [7] — da de nævnte ordninger tilsigter at opretholde ligevægten mellem udbud og efterspørgsel, hvilket ifølge traktatens artikel 39, stk. 1, litra c), er et af formålene med den fælles landbrugspolitik.

17. Det system for overførsler mellem de forskellige mængder, som indgår i de kvoter,

5 — Jf. herom bl.a. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853.

6 — Jf. fornævnte dom i Hierl-sagen, præmis 19; dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301.

7 — Således som Domstolen fastslog i dommen af 24.1.1991, sag C-27/90, SITPA, Sml. I, s. 133.

medlemsstaterne tildeler virksomhederne, gør det muligt at overføre friske tomater fra mængderne for flåede tomater til mængderne for tomatkoncentrat og andre produkter, fordi en sådan overførsel er teknisk mulig og gør det muligt at forøge produktionen af det produkt af høj kvalitet, som flåede tomater er. Denne overførselsmulighed medfører ingen urimelige fordele for de virksomheder, der producerer flåede tomater, da deres kvoter altid vil afhænge af de mængder, som de faktisk har fremstillet, og da de, hvis de overfører tomater til mængderne for tomatkoncentrat eller andre produkter, vil miste den tilsvarende andel af deres kvote for flåede tomater det følgende produktionsår. Desuden har alle virksomheder mulighed for at fremstille produkter forarbejdet på basis af tomater uden for deres kvote og forhøje denne forholdsmæssigt for hver af de tre mængder, som indgår i den. Hvis der overføres friske tomater til »andre produkter« — fordi produktionen er stigende — vil de mængder tomater, hvortil der udbetales producentstøtte, følgelig falde, medmindre fællesskabsinstitutionerne forøger den nationale kvote.

18. Af samtlige de anførte betragtninger følger, at det system for overførsler, som er fastsat i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93, ikke medfører nogen uberettiget forskelsbehandling af de forskellige virksomheder og derfor ikke indeholder noget element, der kan anfægte dets gyldighed.

Forslag til afgørelse

19. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale di Piacenza, på følgende måde:

»Artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 668/93 af 17. marts 1993 om begrænset ydelse af producentstøtte for produkter forarbejdet på basis af tomater skal fortolkes således, at forarbejdningsvirksomhedernes overførsler af friske tomater fra mængder for flåede tomater til mængder for tomatkoncentrat eller andre produkter ikke har nogen virkning for det efterfølgende produktionsår, hvorfor forarbejdningsvirksomhederne ikke bevarer deres kvoter for flåede tomater ubeskåret samtidig med, at de forøger deres kvoter for tomatkoncentrat eller andre produkter proportionalt med de foretagne overførsler.

Sagens behandling har intet frembragt, som kan anfægte gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 668/93.«