CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 6 april 1995 *

1. In de onderhavige zaak heeft het Tribunale di Piacenza het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging en, in voorkomend geval, de geldigheid van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 668/93 van de Raad van 17 maart 1993 betreffende de beperking van de produktiesteun voor verwerkte produkten op basis van tomaten. [1]

De feiten

2. De prejudiciële vraag van het Tribunale di Piacenza is gerezen in een geding tussen SCAC Srl (hierna: „SCAC") en Associazione dei Produttori Ortofrutticoli (hierna: „ASIPO"). SCAC verwijt ASIPO de nietnakoming van een overeenkomst tussen partijen waarin ASIPO zich ertoe had verbonden, SCAC voor het verkoopseizoen 1993/1994 in totaal een hoeveelheid verse tomaten te leveren, bestemd voor verwerking tot „andere produkten" (produkten verwerkt op basis van tomaten, andere dan tomatenconcentraat en conserven van hele tomaten zonder schil), die overeenstemde met het rekenkundig gemiddelde van de hoeveelheden „andere produkten" die SCAC tijdens de verkoopseizoenen 1990/1991 en 1991/1992 had geproduceerd.

Bij nota nr. E-318 van het Ministerie van Landbouw van 25 maart 1993 is het bij verordening nr. 668/93 aan Italië toegewezen quotum verse tomaten voor het verkoopseizoen 1993/1994 over de verschillende verwerkende bedrijven verdeeld. In die nota waren aan SCAC de volgende, op produktiesteun recht gevende hoeveelheden tomaten toegewezen: 11,9 ton voor „tomaten zonder schil", 3 501,7 ton voor „tomatenconcentraat" en 2 954 ton voor „andere produkten". Laatstbedoelde hoeveelheid lag 622 400 kg lager dan de in de overeenkomst bepaalde hoeveelheid, en om die reden liet SCAC een clausule in de overeenkomst opnemen, waarin zij, daar zij zich benadeeld achtte door de in verordening nr. 668/93 neergelegde wijze van toewijzing van de quota, preciseerde dat zij in afwachting van een uitspraak van het Hof van Justitie over de grond van de zaak aannam, dat zij recht op produktiesteun had voor die bijkomende, voor verwerking tot „andere produkten" bestemde 622 400 kg verse tomaten.

ASIPO leverde SCAC in uitvoering van de overeenkomst slechts de hoeveelheid verse tomaten die bij voormelde ministeriële nota

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — PB 1993, L 72, blz. 1.

aan laatstbedoelde onderneming voor verwerking tot „andere produkten" was toegewezen, namelijk 2 954 ton. ASIPO weigerde de overige 622 400 kg tomaten te leveren op grond dat gelet op de gemeenschapsregeling de prijs voor die hoeveelheid niet gegarandeerd was.

3. Wegens deze gedeeltelijke niet-uitvoering van de overeenkomst wendde SCAC zich tot het Tribunale di Piacenza en vorderde, dat ASIPO tot volledige uitvoering van de leveringsovereenkomst zou worden veroordeeld. Het Tribunale di Piacenza wees de vordering toe en gelastte ASIPO bij wege van voorlopige maatregel 622 400 kg verse tomaten aan SCAC te leveren; tegelijkertijd verzocht het het Hof om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Moet artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 668/93 van de Raad aldus worden uitgelegd, dat wanneer een tomaten verwerkend bedrijf waaraan een bepaald quotum voor de produktie van tomaten zonder schil is toegekend, 25 % van de voor de produktie van ‚tomaten zonder schil' bestemde tomaten naar de categorieën ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten' overhevelt, het effect van die overheveling doorwerkt op de volgende verkoopseizoenen, zodat aan dat bedrijf in ieder geval het quotum verse tomaten bestemd voor verwerking tot tomaten zonder schil wordt toegewezen, dat het reeds voor het vorige verkoopseizoen had gekregen, evenwel vermeerderd met een quotum verse tomaten bestemd voor verwerking tot ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten' naar rato van het percentage verse tomaten dat daadwerkelijk tot ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten' is verwerkt op basis van vorenbedoelde overheveling van 25 % tijdens het vorige verkoopseizoen, met als gevolg een overeenkomstige evenredige verlaging van het percentage verse tomaten (bestemd voor ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten') dat aan de andere verwerkende bedrijven worden toegekend?

2) Zo de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is dan artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 668/93 van de Raad van 17 maart 1993, dat door de in de eerste vraag beschreven wijze van toewijzing het quotum verse tomaten dat aan producenten van ‚tomaten zonder schil' wordt toegekend, progressief laat stijgen ten nadele van producenten van ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten', onwettig wegens strijd met het in de communautaire rechtsorde, inzonderheid in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, neergelegde discriminatieverbod, zulks gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 21 februari 1991 (gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik), en op het feit dat serieuze twijfel over de geldigheid van die bepaling bestaat en verzoekster ernstige en onherstelbare schade dreigt te lijden?"

4. Voor het antwoord op deze vragen, waarin de verwijzende rechter een uitlegging van artikel 1, lid 2, van verordening

nr. 668/93 voorstelt die hem doet twijfelen aan de geldigheid van die bepaling, omdat deze mogelijkerwijs in strijd is met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, is het nodig, de gemeenschapsrechtelijke context van de litigieuze bepaling te onderzoeken.

Het gemeenschapsrecht

5. De basisverordening op het betrokken gebied is verordening (EEG) nr. 426/86 van de Raad van 24 februari 1986 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten. [2] Deze gemeenschappelijke marktordening beoogt voor sommige op basis van groenten en fruit verwerkte produkten die bijzonder belangrijk zijn in de Middellandse-Zeegebieden van de Gemeenschap de communautaire preferentie te garanderen, daar de producentenprijzen aanzienlijk hoger zijn dan die van derde landen.

6. Ter bereiking van dat doel legt de gemeenschappelijke marktordening een uniforme regeling voor het handelsverkeer met derde landen op, die is gebaseerd op een minimumprijs bij invoer en op de toepassing van een douanerecht en een compenserende heffing, indien de prijs franco grens van de produkten uit derde landen lager is. Daarnaast is ook voorzien in restituties bij uitvoer, om de uitvoer van communautaire produkten naar de wereldmarkten mogelijk te maken.

7. Voor het intracommunautaire handelsverkeer voert de gemeenschappelijke marktordening een regeling in, die is gebaseerd op een door de verwerkende bedrijven aan de producent te betalen minimumprijs, die wordt bepaald met inachtneming van de basisprijs voor groenten en fruit die vers worden geconsumeerd, waarbij ermee rekening dient te worden gehouden dat een adequaat evenwicht moet worden gehandhaafd tussen de verschillende afzetmogelijkheden voor verse produkten. Aangezien deze minimumprijs hoog is en het concurrentievermogen van de communautaire produkten dreigt te ondermijnen, voert artikel 2 van verordening nr. 426/86 een produktiesteunregeling in, die het de ondernemingen mogelijk maakt op basis van groenten en fruit verwerkte produkten te produceren tegen een lagere prijs dan die welke het resultaat zou zijn als een lonende prijs aan de producenten van de verse produkten zou worden betaald.

Gelet op de potentiële communautaire produktie van bepaalde soorten groenten en fruit, bepaalt artikel 2, lid 3, van verordening nr. 426/86, dat de Raad de nodige maatregelen kan nemen om een belangrijk onevenwicht tussen vraag en aanbod van verwerkte produkten te voorkomen. Meer in het bijzonder kan hij besluiten de produktiesteun tot een bepaalde hoeveelheid te beperken. Bovendien stelt artikel 3 van verordening nr. 426/86 als voorwaarde voor toekenning van produktiesteun, dat overeenkomsten worden gesloten tussen de verwerkende bedrijven en de producenten van groenten en fruit.

2 — PB 1986, L 49, blz. 1.

8. De in de basisverordening betreffende de gemeenschappelijke marktordening opgenomen bepalingen die de produktiesteun betreffen, zijn ten uitvoer gelegd bij verordening (EEG) nr. 1558/91 van de Commissie van 7 juni 1991 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake de produktiesteunregeling voor op basis van groenten en fruit verwerkte produkten. [3] Deze verordening regelt voornamelijk de administratieve procedure voor de produktiesteun; het centrale element van deze procedure is, dat de tomaten verwerkende bedrijven met de producenten een „voorcontract" moeten sluiten, alvorens met de aanplant wordt begonnen, en vervolgens een „verwerkingscontract", waarin de gegevens betreffende de partijen, de hoeveelheden verse tomaten waarop het contract betrekking heeft, het tijdschema voor de levering en de betaalde prijs, alsmede de na verwerking van de verse tomaten verkregen produkten moeten zijn vermeld.

9. Ten slotte is de beperking van de in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 426/86 voorziene produktiesteun, wat op basis van tomaten verwerkte produkten betreft, voor het laatst gewijzigd bij de reeds aangehaalde verordening nr. 668/93, aangevuld door verordening (EEG) nr. 1794/93. [4] In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 668/93, die vanaf het verkoopseizoen 1993/1994 van toepassing is, wordt aan elke Lid-Staat een maximale hoeveelheid verse tomaten toegewezen die recht op produktiesteun verleent; deze hoeveelheid wordt verdeeld naar rato van de verwerkte produkten die eruit zullen worden verkregen. Zo is aan Italië 1 655 000 ton toegewezen voor „tomatenconcentraat", 1 185 000 ton voor „conserven van hele tomaten zonder schil" en 453 998 ton voor „andere produkten op basis van tomaten".

Krachtens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93 worden deze hoeveelheden „door de Lid-Staten over de verwerkende bedrijven verdeeld naar rato van het gemiddelde van de reële produktie van elk bedrijf in de drie verkoopseizoenen die voorafgaan aan het verkoopseizoen waarvoor de steun wordt vastgesteld". Teneinde enige flexibiliteit te brengen in het starre systeem van toewijzing van quota verse tomaten aan de bedrijven naar rato van de hoeveelheden verwerkte produkten, bepaalt de laatste alinea van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93:

„Op verzoek van het betrokken bedrijf staan de bevoegde instanties van de Lid-Staat toe dat hoeveelheden van de ene categorie naar de andere worden overgeheveld; daartoe bestaan drie mogelijkheden:

— overheveling van maximaal 25 % van de voor de produktie van tomaten zonder schil bestemde hoeveelheden verse tomaten naar de categorieën ‚tomatenconcentraat' en ‚andere produkten op basis van tomaten',

3 — PB 1991, L 144, blz. 31.

4 — Verordening (EEG) nr. 1794/93 van de Commissie van 30 juni 1993 houdende uitvoeringsbepalingen voor de produktiesteun voor verwerkte produkten op basis van tomaten (PB 1993, L 163, blz. 23).

— overheveling van maximaal 5 % van de voor de produktie van tomatenconcentraat bestemde hoeveelheden verse tomaten naar de categorie ‚andere produkten op basis van tomaten',

— overheveling van maximaal 5 % van de voor de produktie van andere produkten op basis van tomaten bestemde hoeveelheden verse tomaten naar de categorie ‚tomatenconcentraat'."

De eerste vraag

10. De eerste vraag van het Tribunale di Piacenza betreft de uitlegging van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93, dat elke Lid-Staat de verplichting oplegt, het hem bij de verordening toegewezen quotum verse tomaten dat recht op produktiesteun verleent, over de verwerkende bedrijven te verdelen. Daarnaast biedt deze bepaling de bedrijven de mogelijkheid om, mits zij daarvoor toestemming van de bevoegde instanties van de betrokken Lid-Staat krijgen, binnen het hun toegewezen quotum hoeveelheden verse tomaten van de ene naar de andere categorie over te hevelen. Deze overhevelingsmogelijkheden zijn echter beperkt, in die zin dat een bedrijf maximaal 25 % van de hoeveelheid tomaten bestemd voor de categorie „hele tomaten zonder schil" naar de categorieën „tomatenconcentraat" en „andere produkten" mag overhevelen, en maximaal 5 % van de hoeveelheden tomaten bestemd voor de categorie „tomatenconcentraat" naar de categorieën „andere produkten", en omgekeerd. Daarentegen mag geen overheveling plaatsvinden van de hoeveelheden tomaten bestemd voor de categorieën „tomatenconcentraat" en „andere produkten" naar de categorie „hele tomaten zonder schil". De prejudiciële vraag betreft juist de uitlegging van dit systeem van overhevelingen van hoeveelheden binnen het quotum dat aan elk bedrijf is toegewezen.

11. Volgens verzoekster in het hoofdgeding bevoordeelt dit systeem van overhevelingen de bedrijven die tomaten zonder schil produceren, ten nadele van de bedrijven die tomatenconcentraat of andere produkten produceren. Zij is van mening, dat wanneer een bedrijf 25 % van haar hoeveelheid tomaten bestemd voor de categorie „tomaten zonder schil" naar de categorieën „tomatenconcentraat" of „andere produkten" overhevelt, het effect van die overheveling doorwerkt op de volgende verkoopseizoenen, zodat dat bedrijf dezelfde hoeveelheid tomaten zonder schil zal behouden, vermeerderd met een hoeveelheid „tomatenconcentraat" of „andere produkten" naar rato van de hoeveelheden verse tomaten die daadwerkelijk tot tomatenconcentraat of andere produkten zijn verwerkt rekening houdend met vorenbedoelde overheveling. SCAC leidt daaruit af, dat de bedrijven die tomaten zonder schil produceren hun quotum tomaten zonder schil behouden en geleidelijk quota tomatenconcentraat en andere produkten zullen verkrijgen ten detrimente van de bedrijven die de twee laatstgenoemde categorieën produkten verwerken, en wier quota geleidelijk zullen afnemen.

12. Deze uitlegging van het in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93 voorziene systeem van overheveling, waarvan de verwijzende rechter in zijn prejudiciële vraag uitgaat, moet worden afgewezen.

Om te beginnen is het technisch enkel mogelijk, hoeveelheden bestemd voor de categorie „tomaten zonder schil" naar de categorieën „tomatenconcentraat" of „andere produkten" over te dragen, maar niet omgekeerd. Voor de produktie van conserven van tomaten zonder schil moeten immers verse tomaten van hoge kwaliteit en in perfecte staat worden gebruikt, waardoor zij ook geschikt zijn voor de produktie van tomatenconcentraat en andere produkten. Bij de bereiding van tomatenconcentraat en andere produkten daarentegen kunnen ook tomaten van mindere kwaliteit worden gebruikt; zij behoeven niet in perfecte staat te verkeren, wat betekent dat zij niet geschikt zijn voor verwerking tot tomaten zonder schil. De mogelijkheid om hoeveelheden bestemd voor de categorie „tomaten zonder schil" naar de andere twee categorieën over te hevelen, is dus een middel om een zekere flexibiliteit in het starre systeem van de uit de gemeenschappelijke marktordeningen voortvloeiende quota te brengen: de bedrijven die tomaten van hoge kwaliteit hebben gekocht, welke daarna om een of andere reden een kwaliteitsverlies ondergaan, kunnen die tomaten nog gebruiken voor de bereiding van tomatenconcentraat of andere produkten. In die zin bepaalt artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1558/91, dat de bevoegde instanties, wanneer de tomaten na de overname door de verwerker in kwaliteit zijn achteruitgegaan, de verwerker kunnen toestaan de tomaten tot een ander eindprodukt te verwerken dan tot het in het verwerkingscontract vermelde produkt.

Voorts verdelen de Lid-Staten hun quotum en de drie hoeveelheden waaruit het bestaat over de verwerkende bedrijven rekening houdend met „de reële produktie van elk bedrijf" (artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93). Dat betekent, dat wanneer een bedrijf 25 % van zijn hoeveelheid tomaten bestemd voor de categorie „tomaten zonder schil" overhevelt naar de andere twee categorieën, zijn hoeveelheid tomaten zonder schil in het volgende verkoopseizoen zal afhangen van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheden en het bedrijf niet de hoeveelheid van het vorige verkoopseizoen zal behouden. Een bedrijf kan niet de hoeveelheid behouden van waaruit het heeft overgeheveld, en tegelijkertijd de hoeveelheid verhogen die van die overheveling heeft geprofiteerd. Zoals de Commissie in haar opmerkingen stelt, verleent het quotasysteem de bedrijven geen verworven rechten.

Ten slotte omvat het criterium dat de Lid-Staten bij de toewijzing van de quota aan de bedrijven moeten toepassen, namelijk het rekenkundig gemiddelde van de reële produktie van op basis van tomaten verwerkte produkten van elk bedrijf in de drie vorige verkoopseizoenen, de totale produktie van het bedrijf, zowel het gedeelte waarvoor produktiesteun is verleend als de rest. Het staat elk bedrijf vrij, zoveel op basis van tomaten verwerkte produkten te produceren als het wil, doch alleen de hoeveelheden die binnen de toegewezen hoeveelheden vallen, komen in aanmerking voor produktiesteun. Bij de verdeling van de quota over de bedrijven daarentegen mag de Lid-Staat ook rekening houden met de produktie die het quotum overschrijdt.

13. Bijgevolg moet de eerste vraag van het Tribunale di Piacenza ontkennend worden beantwoord. De overheveling van verse

tomaten van de hoeveelheden tomaten bestemd voor de categorie tomaten zonder schil naar de categorieën tomatenconcentraat of andere produkten brengt immers geen wijziging aan het criterium voor de verdeling van de quota en de hoeveelheden over de bedrijven voor het volgende verkoopseizoen. Die verdeling zal afhangen van de hoeveelheden tomaten die elk bedrijf in de verschillende categorieën van op basis van tomaten verwerkte produkten daadwerkelijk zal hebben geproduceerd.

De tweede vraag

14. Aangezien de eerste vraag ontkennend is beantwoord, behoeft de tweede vraag van het Tribunale di Piacenza in beginsel eigenlijk niet te worden beantwoord. Ik ben evenwel van mening, dat het met het oog op de beslechting van het geschil in het hoofdgeding door de nationale rechter nuttig kan zijn te weten, of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93, uitgelegd zoals hiervoor beschreven, tot een of andere vorm van discriminatie leidt, wat die bepaling onverenigbaar zou maken met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag.

15. Dienaangaande is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, dat het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap een specifieke toepassing op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is van het algemene gelijkheidsbeginsel, één van de fundamentele beginselen van het gemeenschapsrecht. Dit beginsel houdt in dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. [5] Het Hof heeft geoordeeld, dat „moet worden vastgesteld, dat de omstandigheid dat een in het kader van een gemeenschappelijke marktordening genomen maatregel verschillende gevolgen kan hebben voor bepaalde producenten, al naargelang hun individuele produktie, niet als een discriminatie kan worden beschouwd, wanneer die maatregel is gebaseerd op objectieve criteria, die zijn aangepast aan wat voor de algemene werking van de gemeenschappelijke marktordening vereist is". [6]

16. De beperking van de steun voor de produktie van op basis van tomaten verwerkte produkten via een quotasysteem is, evenals het voorheen voor de ordening van de produktie in die gemeenschappelijke marktordening toegepaste systeem van garantiedrempels [7], volstrekt in overeenstemming met artikel 40, lid 3, van het Verdrag, daar deze systemen één van de in artikel 39, lid 1, sub c, van het Verdrag bedoelde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nastreven, namelijk het behoud van het evenwicht tussen vraag en aanbod.

17. Het systeem van overheveling tussen de verschillende hoeveelheden van de door de

5 — Zie, onder meer, de arresten van 21 februari 1990 (gevoegde zaken C-267/88-C-285/88, Wuidart e. a., Jurispr. 1990, blz. I-435), 19 maart 1992 (zaak C-311/90, Hierl, Jurispr. 1992, blz. I-2061), en 18 mei 1994 (zaak C-309/89, Codorníu, Jurispr. 1994, blz. I-1853).

6 — Arrest Hierl, reeds aangehaald, r. o. 19; arrest van 9 juli 1985 (zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301).

7 — Dit stelde het Hof in het arrest van 24 januari 1991 (zaak C-27/90, SITPA, Jurispr. 1991, blz. I-133).

Lid-Staten aan de bedrijven toegewezen quota maakt het mogelijk, dat verse tomaten bestemd voor de categorie „tomaten zonder schil" worden overgeheveld naar de categorieën „tomatenconcentraat" of „andere produkten", omdat dit technisch kan en de produktie van een hoogwaardig produkt als tomaten zonder schil mogelijk maakt. Deze overhevelingsmogelijkheid verleent de producenten van tomaten zonder schil bovendien niet een onevenredig voordeel, daar hun quotum steeds afhankelijk zal zijn van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheden, en hun quotum „tomaten zonder schil", indien zij tomaten overhevelen naar de hoeveelheden „tomatenconcentraat" of „andere produkten", voor het volgende verkoopseizoen evenredig zal worden verlaagd. Bovendien mag elk bedrijf op basis van tomaten verwerkte produkten produceren los van zijn quotum en dit quotum naar rato verhogen voor elk van de drie hoeveelheden waaruit het bestaat. Indien dus een overheveling van verse tomaten naar de categorie „andere produkten" plaatsvindt, omdat die sector groeiende is, zullen de hoeveelheden tomaten die in aanmerking komen voor produktiesteun afnemen, tenzij de gemeenschapsinstellingen besluiten het nationale quotum te verhogen.

18. Uit het voorgaande volgt, dat het in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 668/93 voorziene systeem van overhevelingen niet tot een ongerechtvaardigde discriminatie tussen de verschillende ondernemingen leidt en dus geen element bevat dat de geldigheid ervan kan aantasten.

Conclusie

19. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Tribunale di Piacenza te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 668/93 van de Raad van 17 maart 1993 betreffende de beperking van de produktiesteun voor verwerkte produkten op basis van tomaten moet aldus worden uitgelegd, dat wanneer verwerkende bedrijven een hoeveelheid verse tomaten van de categorie ‚tomaten zonder schil' naar de categorie ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten op basis van tomaten' overhevelt, dit geen gevolgen heeft voor het volgende verkoopseizoen, in die zin dat die bedrijven niet hun quotum ‚tomaten zonder schil" behouden terwijl tegelijkertijd hun quota ‚tomatenconcentraat' of ‚andere produkten' toenemen naar rato van de verrichte overhevelingen.

Bij het onderzoek van de onderhavige zaak is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van voormeld artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 668/93 kunnen aantasten."