YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
8 päivänä kesäkuuta 1989 *

Asiassa 167/88,

jonka Ranskan Conseil d'État on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensiksi mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) (Vehnän ja muiden viljojen yleinen tuottajayhdistys), Pariisi,

vastaan

Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) (Kansallinen vilja-alan virasto)

ennakkoratkaisun yhteisön maatalousasetusten pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat T. F. O'Higgins ja F. Grévisse sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida ja M. Diez de Velasco,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ottaen huomioon huomautukset, joita ovat esittäneet:

- pääasian kantaja AGPB, edustajanaan asianajaja Nicole Coutrelis,

- Ranskan tasavallan hallitus, asiamiehenään kirjallisessa käsittelyssä Régis de Gouttes,

- Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehenään J. Delmoly,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään P. Hetsch,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen sekä 21.2.1989 pidetyn suullisen käsittelyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.5.1989 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan Conseil d'État on esittänyt 22.4.1988 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.6.1988, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee tiettyjen yhteisön maatalousasetusten pätevyyttä.

2 Tämä kysymys on esitetty asiassa, jossa Association générale des producteurs de blé et autres céréales (jäljempänä AGPB) on vaatinut Conseil d'État'ta kumoamaan Office national interprofessionnel des céréalesin (jäljempänä ONIC) tekemän päätöksen soveltaa tuottajien Ranskassa interventioelimelle tarjoamiin tavallisen vehnän määriin yhteisön maatalousasetusten nojalla 88,23 prosentin suuruista vähennystä.

3 Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2727/75 (EYVL N:o L 281, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.5.1976 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1143/76

(EYVL N:o L 130, s. 1), 8 artiklan 1 kohdassa säädetään ensiksikin mahdollisuudesta toteuttaa erityisiä interventiotoimenpiteitä sellaisten viljojen osalta, joita saatetaan tietyillä yhteisön alueilla tarjota interventioon erittäin suuria määriä; toisaalta saman artiklan 2 kohdassa annetaan mahdollisuus sellaisten erityisten interventiotoimenpiteiden toteuttamiseen, joiden tarkoituksena on laadultaan leipäviljaksi soveltuvan tavallisen vehnän markkinoiden kehityksen tukeminen suhteessa tällaiselle vehnälle vahvistettuun yhteisön viitehintaan.

4 Edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 2727/75 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti vilja-alan erityisistä interventiotoimenpiteistä 17 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1146/76 (EYVL N:o L 130, s. 9) 1 artiklassa täsmennetään, että ensiksi mainitun asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut erityistoimenpiteet voidaan toteuttaa, jos hinnat jollakin yhteisön alueella osoittavat heikkenemistä ja näyttävät palautuvan hitaasti ennalleen ja, ottaen huomioon sadon määrän tai alueelliset varastot ja niiden maantieteellisen sijainnin, tämä saattaa pakottaa interventioelimen merkittäviin interventio-ostoihin.

5 Edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 2727/75 8 artiklan 4 kohdan nojalla komissio antoi 20.7.1977 asetuksen (ETY) N:o 1629/77 (EYVL N:o L 181, s. 26) leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän markkinoiden kehityksen tukemiseen tarkoitettujen erityisten interventiotoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

6 Viimeksi mainitun asetuksen 2 artiklassa määritellään kyseisiä erityistoimenpiteitä toteutettaessa huomioon otettavat arviointiperusteet, jotka ovat:

- yhteisön markkinoiden tilanne ja kehitysnäkymät viljan saatavuuden osalta,

- viljan tuonnin ja tavallisen vehnän viennin kehitysnäkymät,

- leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän hintojen kehitys yhteisön edustavimmilla markkinoilla.

7 Saman asetuksen 3 artiklan mukaisesti kyseisissä erityistoimenpiteissä on täsmennettävä erityisesti sen viljan laatu ja määrä, jota toimenpide koskee, toimenpiteiden maantieteellinen soveltamisala ja tarvittaessa niiden kesto.

8 Kyseisten säännösten perusteella komissio antoi 21.2.1986 asetuksen (ETY) N:o 400/86 (EYVL N:o L 45, s. 22) erityisen interventiotoimenpiteen soveltamisesta laadultaan leipäviljaksi soveltuvan tavallisen vehnän osalta. Tämän asetuksen 1 artiklan nojalla kansalliset interventioelimet ostavat niille tarjotut tavallisen vehnän määrät markkinointivuonna 1985/1986 sovellettavaan interventiohintaan 5 prosentilla korotettuna tiettyihin jäsenvaltiokohtaisesti vahvistettuihin määriin asti, jotka ovat erityisesti Saksan liittotasavallan osalta 1 000 000 tonnia ja Ranskan tasavallan osalta 200 000 tonnia. Edellä mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan tarjotun kokonaismäärän ylittäessä säädetyn määrän jäsenvaltioiden, joita toimenpide koskee, on viipymättä vahvistettava saatuihin tarjouksiin sovellettava vähennysprosentti.

9 Kun tuottajien edellä mainitussa asetuksessa (ETY) N:o 400/86 säädetyn erityisen interventiotoimenpiteen perusteella tarjoamia määriä kertyi Ranskassa yhteensä 1 699 740 tonnia, ONICin oli kyseisen asetuksen (ETY) N:o 400/86 3 artiklan mukaisesti vahvistettava kaikkiin tarjouksiin sovellettavaksi vähennysprosentiksi 88,23. Samanaikaisesti Saksan liittotasavallan interventioelin päätyi kyseisessä valtiossa tarjottujen määrien perusteella vahvistamaan vähennysprosentiksi 2,55.

10 AGPB saattoi ONICin päätöksen Conseil d'État'n käsiteltäväksi väittäen, että asetuksella (ETY) N:o 400/86 käyttöön otetulla erityisellä interventiotoimenpiteellä loukattiin ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklassa ja 40 artiklan 3 kohdassa määrättyä syrjintäkiellon periaatetta ja että jos kyseinen toimenpide katsottaisiin viljan yhteistä markkinajärjestelyä koskevien säännösten mukaiseksi, myös kyseiset säännökset olisi julistettava pätemättömiksi samalla perusteella. Edelleen AGPB väitti, että asetuksen (ETY) N:o 400/86 perustelut eivät missään tapauksessa olleet asianmukaiset.

11 Tämän tulkintaongelman ratkaisemiseksi Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaisi ennakkoratkaisun seuraavaan kysymykseen:

"Onko 21.2.1986 annetussa Euroopan yhteisöjen komission asetuksessa (ETY) N:o 400/86, samoin kuin 29.10.1975 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2727/75, 17.5.1976 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1146/76 ja 20.7.1977 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1629/77 jätetty noudattamatta Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 7 artiklan, 40 artiklan 3 kohdan ja 190 artiklan määräyksiä?"

12 Pääasiaa koskevia oikeussääntöjä ja tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

13 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluista ilmenee, että kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua pääasiallisesti edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 400/86 pätevyydestä, ja siltä osin kuin tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on tarpeen, myös asetuksen (ETY) N:o 2727/75, sellaisena kuin se on muutettuna, 8 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen (ETY) N:o 1146/76 2 artiklan ja asetuksen (ETY) N:o 1629/77 3 artiklan, joihin asetus (ETY) N:o 400/86 AGPB:n mukaan perustuu, pätevyydestä.

14 Asianmukaisen vastauksen antamiseksi kansalliselle tuomioistuimelle on syytä ensin ratkaista se alustava kysymys, oliko komissiolla asetuksen (ETY) N:o 2727/75 nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna, ylipäätään toimivaltaa toteuttaa erityiset interventiotoimenpiteet erilaisina eri jäsenvaltioissa.

Komission toimivalta

15 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (katso erityisesti yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1069) komissiolle yhteisen maatalouspolitiikan alalla myönnettyä täytäntöönpanovaltaa on tulkittava laajasti. Koska ainoastaan komission on mahdollista jatkuvasti ja tarkasti seurata maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia olosuhteiden edellyttämällä kiireellisyydellä, neuvosto voi joutua siirtämään sille tällä alalla laajalti arviointi- ja toimivaltaa. Tällaisessa tilanteessa kyseisen toimivallan rajat on määritettävä erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yleisten päätavoitteiden perusteella.

16 Ei kuitenkaan voida todeta, että erityisten interventiotoimenpiteiden toteuttaminen erilaisina sen vuoksi, että leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän markkinahintojen kehitys voi olla eri suuntaista eri jäsenvaltioissa, olisi ristiriidassa tällaisten toimenpiteiden tavoitteen kanssa, joka on kyseisten hintojen tukeminen suhteessa yhteisön yhtenäiseen viitehintaan.

17 Vaikka, kuten asetuksen (ETY) N:o 1143/76 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, asetuksessa (ETY) N:o 2727/75, sellaisena kuin se on muutettuna, tavallisen vehnän hintojen alueellinen porrastus poistetaan ja se korvataan yhtenäiseen hintaan perustuvalla yhteisön interventiojärjestelmällä, kyseisen asetuksen säännösten rakenteesta ei kuitenkaan ilmene, että komissiolta evättäisiin siinä mahdollisuus toteuttaa erityiset interventiotoimenpiteet erilaisina eri jäsenvaltioissa.

18 Päinvastoin edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 1143/76 johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, että neuvosto suunnittelee siinä sekä asetuksen (ETY) N:o 2727/75 8 artiklan 1 kohdassa että sen 2 kohdassa tarkoitettujen erityisten interventiotoimenpiteiden toteuttamista ottaen huomioon, että tietyillä yhteisön alueilla vallitsevat erityisolosuhteet saattavat tilapäisesti aiheuttaa markkinahinnoissa kehitystä, joka on muualla yhteisössä havaittavasta poikkeavaa.

19 Näin ollen asetuksen (ETY) N:o 2727/75, sellaisena kuin se on muutettuna, 8 artiklan tarkoituksena ei voida katsoa olevan evätä komissiolta mahdollisuutta sen 2 kohdassa tarkoitettujen erityisten interventiotoimenpiteiden toteuttamiseen erilaisina eri jäsenvaltioissa, vaikka tällaisesta mahdollisuudesta säädetään kyseisessä artiklassa nimenomaisesti ainoastaan sen 1 kohdassa tarkoitettujen erityistoimenpiteiden osalta.

20 Kyseisen mahdollisuuden epäämisestä olisi lisäksi seurauksena, että komissio joutuisi toteuttamaan erityistoimenpiteet samanlaisina kaikkialla yhteisössä eikä se näin ollen voisi mukauttaa hintojen tukitoimenpiteitä yksinomaan niiden kansallisten markkinoiden tosiasiallisia erityistarpeita vastaaviksi, joita ne on tarkoitettu koskemaan, vaikka suhteellisuusperiaate edellyttää, ettei yhteisön toimielinten toimissa ylitetä sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä aiotun tavoitteen saavuttamiseksi.

21 Edellä esitetystä seuraa, että komissiolla oli toimivalta paitsi täsmentää edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 1629/77 3 artiklassa, että erityistoimenpiteiden maantieteellinen eriyttäminen on mahdollista, myös edellä mainitulla asetuksellaan (ETY) N:o 400/86 tosiasiallisesti toteuttaa erilaisena eri jäsenvaltioissa se erityistoimenpide, joka kansallisessa tuomioistuimessa on saatettu kyseenalaiseksi.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättäminen

22 On syytä tutkia, onko asetus (ETY) N:o 2727/75, sellaisena kuin se on muutettuna, mahdollisesti syrjintäkiellon periaatteen vastainen siltä osin kuin siinä annetaan komissiolle mahdollisuus saman asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityistoimenpiteiden toteuttamiseen erilaisina eri jäsenvaltioissa.

23 Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmissa tuomioissaan (katso erityisesti yhdistetyt asiat 424/85 ja 425/85, Frico v. Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau, tuomio 17.6.1987, Kok. 1987, s. 2755) todennut, että perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa esitetty syrjintäkielto ei yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen erityisenä ilmaisuna estä toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilaista kohtelua, jos tällainen kohtelu on objektiivisesti perusteltua.

24 Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti todennut (katso asia 11/74, Union des minotiers de la Champagne v. Ranskan hallitus, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 877), että tuotantoalueittain alueellisesti porrastettujen interventiohintojen järjestelmä, joka oli voimassa ennen yhteisön yhtenäishintajärjestelmän käyttöönottoa, ei ollut syrjivä, koska se oli vahvistettu yhteisen markkinasäännöstön mukaisia objektiivisia arviointiperusteita soveltaen.

25 Ei kuitenkaan voida katsoa, etteikö neuvoston soveltama arviointiperuste olisi ollut objektiivinen sen valtuuttaessa asetuksella (ETY) N:o 2727/75, sellaisena kuin se on muutettuna, komission toteuttamaan erityisiä interventiontoimenpiteitä erilaisina eri jäsenvaltioissa, kun vaarana oli, ettei leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän kansallisten markkinahintojen kehitys olisi enää normaalia suhteessa yhteisön viitehinnan tasoon.

26 Edellä esitetystä seuraa, ettei asetukseen (ETY) N:o 2727/75, sellaisena kuin se on muutettuna, sisälly mitään sellaista, mistä aiheutuisi perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua tuottajien syrjintää yhteisössä tai perustamissopimuksen 7 artiklassa tarkoitettua kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

27 Koska edellä mainitun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1146/76 2 artiklan säännös ei koske mahdollisuutta erityisten interventiotoimenpiteiden toteuttamiseen erilaisina eri jäsenvaltioissa, myöskään sen pätevyyttä ei voida saattaa kyseenalaiseksi.

28 Vielä on aiheellista varmistaa, onko komissio mahdollisesti omalta osaltaan loukannut syrjintäkiellon periaatetta vahvistaessaan edellä mainitussa asetuksessaan (ETY) N:o 400/86 Ranskan tasavallalle ja Saksan liittotasavallalle merkittävästi toisistaan poikkeavat kiintiöt interventiossa haltuun otettavan leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän osalta.

29 On tärkeätä palauttaa mieliin, että koska kysymys oli monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioimisesta, komissiolla on tältä osin laaja harkintavalta, jonka käytön laillisuutta tutkiessaan yhteisöjen tuomioistuimen on rajoitettava tarkastelunsa erityisesti siihen, sisältyikö toimeen, jonka pätevyys on riitautettu, mahdollisesti ilmeinen arviointivirhe (katso asia 98/78, Racke v. Hauptzollamt Mainz, tuomio 25.1.1979, Kok. 1979, s. 69).

30 On kiistatonta, että komissio toteutti riidanalaisen toimenpiteen pääasiallisesti niiden erojen perusteella, joita leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän kansallisissa markkinahinnoissa ja myynnissä oli todettu etenkin Ranskan ja Saksan markkinoilla mainitun toimenpiteen toteuttamista edeltäneiden kuukausien aikana. Asian käsittelyn aikana yhteisöjen tuomioistuimessa ei ole kiistetty sitä, että leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän myyntimahdollisuudet Ranskan markkinoilla olivat paremmat kuin Saksan markkinoilla.

31 Vaikka Saksan ja Ranskan markkinahinnoissa olikin vähäinen poikkeama, komission ei voida kuitenkaan todeta selvästi yliarvioineen kyseisen poikkeaman suuruutta päättäessään siitä, miten interventioon hyväksyttävät määrät jaettaisiin. On myös tärkeätä korostaa, että komission antaman tiedon mukaan, jota ei ole kiistetty, Ranskan viranomaiset olivat tammikuussa 1986 ilmoittaneet aikomuksestaan purkaa osa interventioelimen hallussa olevista leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän varastoista, minkä vuoksi komissio saattoi katsoa tältä osin ilmeistä virhettä tekemättä hintojen tukitarpeen olleen suurempi Saksan kuin Ranskan markkinoilla.

32 Myöskään markkinahinnan laskua Ranskassa ja sen kohoamista Saksassa riidanalaisen toimenpiteen toteuttamisen jälkeen tai sitä huomattavaa prosentuaalista poikkeamaa, joka Ranskan ja Saksan markkinoilla interventioon hyväksytyissä leipäviljaksi käytettävän tavallisen vehnän määrissä voitiin todeta, ei voida sinänsä pitää riittävinä syinä päätellä riidanalaisen toimenpiteen olleen pätemätön ottaen huomioon ne monitahoiset taloudelliset ennakkoarviot, joita toimenpiteeseen sisältyi.

33 Näin ollen kiistan kohteena olevista asetuksista aiheutunut erilainen kohtelu ei ollut perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua tuottajien syrjintää yhteisössä eikä myöskään perustamissopimuksen 7 artiklassa tarkoitettua kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

Asetuksen (ETY) N:o 400/86 perustelut

34 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen ja erityisesti 22.1.1986 annetussa tuomiossa (asia 250/84, Eridania v. Cassa Conguaglio Zucchero, Kok. 1986, s. 117) vahvistetun oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy asianomaisen säädöksen, päätöksen tai muun toimenpiteen luonteen mukaan. Perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättelyn kulku siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Asetusten perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia niitä joskus erittäin monilukuisia ja monimutkaisia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joita asetus koskee, jos kyseiset asetukset ovat rakenteellisesti osa laajempaa kokonaisuutta.

35 Edellä mainittu asetus (ETY) N:o 400/86, joka on osa viljan yhteisestä markkinajärjestelystä annettua lainsäädäntöä, vastaa perusteluiltaan yhteisöjen tuomioistuimen asettamia vaatimuksia, koska siinä täsmennetään komission arvio markkinoiden tilasta samoin kuin ne olennaiset arviointiperusteet – markkinahintojen taso ja myyntimahdollisuudet – jotka ostojen erilaisia määrällisiä rajoja vahvistettaessa otettiin huomioon.

36 Kaikkien näiden syiden perusteella kansalliselle tuomioistuimelle on vastattava, että ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat kyseisen kansallisen tuomioistuimen tarkoittamien asetusten pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian

käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Ranskan Conseil d'État'n 22.4.1988 tekemällään päätöksellä sille esittämän kysymyksen seuraavasti:

Ranskan Conseil d'État'n esittämän kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat kyseisen kansallisen tuomioistuimen tarkoittamien asetusten pätevyyteen.

Due O'Higgins Grévisse

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä kesäkuuta 1989.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti