DOMSTOLENS DOM
av den 8 juni 1989*

I mål 167/88

har Conseil d'État de la République française till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB), Paris,

och

Office national interprofessionnel des céréales (ONIC).

Begäran avser giltigheten av en rad gemenskapsförordningar på jordbruksområdet.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena T. F. O'Higgins och F. Grévisse, samt domarna G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida och M. Diez de Velasco,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: D. Louterman, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

— AGPB, sökande i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten Nicole Coutrelis,

* Rättegångsspråk: franska

— Frankrikes regering, genom Régis de Gouttes, i egenskap av ombud, under det skriftliga förfarandet,

— Europeiska gemenskapernas råd, genom J. Delmoly, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom P. Hetsch, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 21 februari 1989, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 11 maj 1989,

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 22 april 1988, som inkom till domstolen den 13 juni 1988, har Conseil d'État de la République française ställt en fråga enligt artikel 177 i EEG-fördraget om giltigheten av en rad förordningar på jordbruksområdet.

2 Denna fråga har uppkommit med anledning av en talan som väckts av Association générale des Producteurs de blé et autres céréales, Paris (nedan kallad "AGPB") vid Conseil d'État och varigenom yrkas upphävande av ett beslut av Office interprofessionnel des céréales (nedan kallad "ONIC") om att med stöd av gemenskapsförordningar på jordbruksområdet minska de kvantiteter vete som erbjöds interventionsorganen av de franska producenterna med 88,23 %.

3 I artikel 8 i rådets förordning nr 2727/75 av den 29 oktober 1975 om den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden (EGT nr L 281, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), ändrad genom förordning nr 1143/76 av den 17 maj 1976 (EGT nr L 130, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), föreskrivs å ena sidan i punkt 1 att särskilda interventionsåtgärder får vidtas ifråga om spannmål i vissa regioner i gemenskapen när det finns en risk för att stora kvantiteter skall erbjudas till intervention, och å andra sidan, i punkt

2, att speciella interventionsåtgärder får vidtas för att stödja utvecklingen av marknaden för vete av brödkvalitet i förhållande till det referenspris som fastställts för gemenskapen.

4 Rådets förordning nr 1146/76 av den 17 maj 1976 om särskilda och speciella interventionsåtgärder inom spannmålssektorn (EGT nr L 130, s. 9, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), som antagits till följd av artikel 8.3 i förordning nr 2727/75, fastställer i artikel 1 att särskilda interventionsåtgärder får vidtas när utvecklingen av marknadspriserna i en eller flera regioner i gemenskapen visar en nedåtgående tendens eller en tröghet, så att de berörda interventionsorganen på grund av skördevolymen eller de regionala lagrens storlek och deras geografiska läge kan tvingas köpa upp stora kvantiteter.

5 Kommissionen antog till följd av artikel 8.4 i förordning nr 2727/75 förordning nr 1629/77 av den 20 juli 1977 om tillämpningsföreskrifter för de speciella interventionsåtgärder som är avsedda att stödja utvecklingen på marknaden för vete av brödkvalitet (EGT nr L 181, s. 26, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

6 I artikel 2 i denna förordning fastställs de kriterier som avgör om interventionsåtgärderna får vidtas, nämligen

— nuvarande situation och den förväntade utvecklingen i fråga om tillgången på spannmål på gemenskapsmarknaden,

— utsikterna till import av spannmål och export av vete, och

— utvecklingen av prisnoteringarna för vete av brödkvalitet på de mest representativa platserna i gemenskapen.

7 Enligt artikel 3 i samma förordning skall de speciella åtgärderna särskilt ange den berörda spannmålens kvalitet och kvantitet, åtgärdernas geografiska tillämpningsområde och eventuellt deras tillämpningstid.

8 På grundval av dessa bestämmelser antog kommissionen förordning nr 400/86 av den 21 februari 1986 om en speciell interventionsåtgärd för vete av brödkvalitet (EGT nr L 45, s. 22, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Med stöd av artikel 1 i denna förordning skulle de nationella interventionsorganen köpa upp de kvantiteter vete som de erbjöds till det interventionspris som gällde för regleringsåret

1985/1986, ökat med 5 %, upp till de för respektive medlemsstat fastställda kvantiteterna, dvs. bl. a. 1 000 000 ton för Förbundsrepubliken Tyskland och 200 000 ton för Frankrike. Enligt artikel 3.1 i samma förordning skulle de berörda medlemsstaterna om den totala erbjudna kvantiteten översteg den fastställda kvantiteten omgående bestämma den procentsats med vilken de erbjudna kvantiteterna skulle minskas.

9 Eftersom de sammanlagda kvantiteter som de franska producenterna erbjöd enligt den speciella interventionsåtgärd som avses i förordning nr 400/86 uppgick till totalt 1 699 740 ton, måste ONIC i enlighet med artikel 3 i förordning nr 400/86 fastställa att dessa skulle minskas med 88,23 %. Däremot ledde de kvantiteter som erbjöds interventionsorganet i Förbundsrepubliken Tyskland till att detta fastställde motsvarande procentsats till 2,55 %.

10 AGPB väckte talan mot ONIC:s beslut vid Conseil d'État på den grunden att den speciella interventionsåtgärd som införts genom förordning nr 400/86 stred mot diskrimineringsförbudet i artiklarna 7 och 40 i EEG-fördraget; om åtgärden bedömdes vara förenlig med bestämmelserna om den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden så måste enligt AGPB dessa bestämmelser likaledes förklaras ogiltiga med hänsyn till samma förbud. Under alla omständigheter är förordning nr 400/86 enligt AGPB inte korrekt motiverad.

11 Conseil d'État, som tillmätte denna invändning stor vikt, beslöt att förklara målet vilande till dess att domstolen lämnat ett förhandsavgörande vad gäller frågan

"om kommissionens förordning nr 400/86 av den 21 februari 1986, liksom rådets förordningar nr 2727/75 av den 29 oktober 1975 och nr 1146/76 av den 17 maj 1976 samt kommissionens förordning nr 1629/77 av den 20 juli 1977 strider mot bestämmelserna i artiklarna 7, 40.3 och 190 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen".

12 För en utförligare redogörelse för den rättsliga ramen och omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

13 Av skälen till domen om hänskjutande framgår att den nationella domstolen i huvudsak ber domstolen att uttala sig om giltigheten av förordning nr 400/86 och, i den mån det behövs för att kunna besvara denna fråga, om giltigheten av artikel 8.2 i förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse, artikel 2 i förordning nr 1146/76 och artikel 3 i förordning nr 1629/77, som förordning nr 400/86 enligt AGPB grundar sig på.

14 För att kunna besvara den nationella domstolens fråga på ett ändamålsenligt sätt måste först en annan fråga besvaras, nämligen om kommissionen enligt förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse i varje fall hade befogenhet att anta differentierade speciella interventionsåtgärder för de berörda medlemsstaterna.

Kommissionens befogenheter

15 Enligt domstolens fasta praxis (se särskilt dom av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279, 280, 285 och 286/84, Rau m. fl. mot kommissionen, Rec. 1987, s. 1069) skall kommissionens genomförandebefogenheter på den gemensamma jordbrukspolitikens område ges en vid tolkning. Då det endast är kommissionen som kontinuerligt och uppmärksamt kan följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och handla med den snabbhet som situationen kräver, kan rådet se sig föranlåtet att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken ge kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och stora handlingsbefogenheter. I så fall måste gränserna för dessa befogenheter bedömas med hänsyn till den gemensamma marknadsorganisationens övergripande mål.

16 Att differentiera de speciella interventionsåtgärderna på grund av en eventuellt olikartad prisutveckling på marknaden för vete av brödkvalitet i de olika medlemsstaterna är emellertid inte oförenligt med åtgärdernas mål, nämligen att stödja dessa priser i förhållande till gemenskapens enhetliga referenspris.

17 Även om regionaliseringen av vetepriserna, som framgår av det tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 1143/76, upphävdes genom förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse för att ersättas med ett interventionssystem på en prisnivå som är enhetlig för gemenskapen, så följer det inte av bestämmelsernas systematik att kommissionen inte längre förfogar över möjligheten att anta differentierade speciella interventionsåtgärder för de olika medlemsstaterna.

18 Av det åttonde övervägandet i ingressen till förordning nr 1143/76 framgår det tvärtom att rådet räknade med att såväl särskilda som speciella interventionsåtgärder kunde komma att antas med motiveringen att särskilda omständigheter i vissa regioner i gemenskapen tillfälligt skulle kunna förorsaka en utveckling av marknadspriserna som skilde sig från den i övriga regioner i gemenskapen.

19 Under sådana omständigheter kan syftet med artikel 8 i förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse inte anses ha varit att utesluta möjligheten för kommissionen att anta differentierade speciella åtgärder för olika medlemsstater, trots att en sådan möjlighet uttryckligen föreskrevs bara i fråga om särskilda åtgärder.

20 Om denna möjlighet var utesluten skulle kommissionen för övrigt vara tvungen att anta speciella åtgärder för hela gemenskapen, och således vara förhindrad att anpassa de prisunderstödjande åtgärderna till de specifika behov som verkligen föreligger på de berörda nationella marknaderna, medan proportionalitetsprincipen kräver att åtgärder som vidtas av gemenskapsinstitutionerna inte går utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att nå det eftersträvade målet.

21 Följaktligen hade kommissionen befogenhet såväl att i artikel 3 i sin förordning nr 1629/77 föreskriva möjligheten till geografisk differentiering av de speciella åtgärderna som att i sin förordning nr 400/86 faktiskt anta den differentierade speciella åtgärd som ifrågasatts inför den nationella domstolen.

Brott mot diskrimineringsförbudet

22 Det måste prövas om förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse bryter mot diskrimineringsförbudet när den tillåter att kommissionen antar differentierade speciella åtgärder.

23 Domstolen har redan tidigare slagit fast (se särskilt dom av den 17 juni 1987 i de förenade målen 424 och 425/85, Frico, Rec. 1987, s 2755) att det förbud mot diskriminering som fastställs i artikel 40.3 andra stycket i fördraget som ett konkret uttryck för den allmänna principen om likabehandling inte hindrar att jämförbara situationer behandlas olika när en sådan behandling är objektivt motiverad.

24 Domstolen har särskilt funnit (se dom av den 11 juli 1974 i målet 11/74, Union des minotiers de la Champagne mot Frankrike, Rec. 1974, s. 877) att det system med regionala interventionspriser för varje produktionsområde som gällde innan systemet med ett enhetspris infördes inom gemenskapen inte var diskriminerande, eftersom det fastställdes enligt objektiva kriterier som tillämpas inom ramen för den gemensamma marknadsorganisationen.

25 Rådet måste anses ha tillämpat ett objektivt kriterium när den genom förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse gav kommissionen befogenhet att anta differentierade speciella interventionsåtgärder när det föreligger risk för att de nationella marknadspriserna på vete av brödkvalitet inte längre skall utvecklas normalt i förhållande till gemenskapens referensprisnivå.

26 Härav följer att förordning nr 2727/75 i dess ändrade lydelse inte innebär någon diskriminering mellan producenter inom gemenskapen enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget eller på grund av nationalitet enligt artikel 7 i fördraget.

27 Eftersom dessutom artikel 2 i rådets förordning nr 1146/76 inte gäller möjligheten att differentiera de speciella interventionsåtgärderna beroende på medlemsstat, kan dess giltighet inte ifrågasättas.

28 Det måste också prövas om kommissionen inte å sin sida brutit mot diskrimineringsförbudet genom att i förordning nr 400/86 fastställa helt olika kvoter för Frankrikes och Förbundsrepubliken Tysklands interventionsköp av vete av brödkvalitet.

29 Det är viktigt att påminna om att kommissionen, när en sammansatt ekonomisk situation skall värderas, i det hänseendet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, och att domstolen vid kontrollen av om denna befogenhet utövats rättsenligt skall begränsa sig till att pröva om den rättsakt vars giltighet ifrågasätts innehåller någon uppenbar felbedömning (se dom av den 25 januari 1979 i målet 98/78, Racke, Rec. 1979, s. 69).

30 Det är ostridigt att kommissionen när den beslutade den omtvistade åtgärden huvudsakligen grundade sig på de skillnader i de nationella marknadspriserna och i avsättningen av vete av brödkvalitet som konstaterats särskilt mellan den franska och den tyska marknaden under månaderna innan nämnda åtgärd vidtogs. Under rättegången har det inte bestritts att avsättningsmöjligheterna för vete av brödkvalitet var större på den franska marknaden än på den tyska.

31 Trots den obetydliga skillnaden mellan priserna på den tyska och den franska marknaden är det för övrigt inte klart att kommissionen uppenbart överskattade denna skillnad vid fördelningen av de kvantiteter som godkänts för intervention. Det är också viktigt att framhålla att kommissionen, utan att bli motsagd, gjort gällande att de franska myndigheterna i januari 1986 hade tillkännagivit sin avsikt att göra sig av med en del av interventionsorganens lager av vete av brödkvalitet, varför kommissionen utan att begå något uppenbart misstag kunde anta att behovet av prisstöd var större på den tyska marknaden än på den franska.

32 Vad slutligen beträffar den nedgång i det franska och uppgång i det tyska marknadspriset som skedde efter det att den omtvistade åtgärden antagits, och den ansenliga skillnaden mellan den procentandel vete av brödkvalitet som godkändes för intervention på den franska respektive den tyska marknaden så räcker inte dessa omständigheter som sådana för att det skall kunna fastslås att den omtvistade åtgärden är ogiltig, med tanke på de sammansatta ekonomiska prognoser som den innebar.

33 Under dessa omständigheter utgör den skillnad i behandling som ifrågavarande förordningar gett upphov till inte någon diskriminering mellan producenter inom gemenskapen enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget eller på grund av nationalitet enligt artikel 7 i fördraget.

Motiveringen i förordning nr 400/86

34 Enligt domstolens ständiga rättspraxis, som särskilt bekräftas genom dom av den 22 januari 1986 i målet 250/84, Eridania, (Rec. 1986, s. 117) skall den motivering som krävs i artikel 190 i fördraget vara anpassad till ifrågavarande rättsakts karaktär. Den skall klart och entydigt återge det resonemang som den utfärdande gemenskapsinstitutionen fört, så att berörda parter kan ta del av bakgrunden till den åtgärd som vidtagits och domstolen kan utöva sin kontroll. Man kan emellertid inte kräva att förordningarna i sin motivering skall gå närmare in på de ofta mycket talrika och sammansatta faktiska eller rättsliga detaljer som de reglerar, när dessa håller sig inom den systematiska ramen för det regelverk som de ingår i.

35 Förordning nr 400/86, som ingår i bestämmelserna om den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden, uppfyller domstolens krav på motivering, eftersom den noga redovisar kommissionens bedömning av

tillståndet på marknaden och de huvudsakliga bedömningskriterier – marknadsprisnivån och avsättningsmöjligheterna – som tagits i beaktande för att fastställa de olika kvantitativa gränserna för uppköp.

36 Av alla dessa skäl måste svaret bli att det vid prövningen av tolkningsfrågan inte har framkommit något som kan påverka giltigheten av de förordningar som den nationella domstolen hänvisat till.

Rättegångskostnader

37 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen och Europeiska gemenskapernas råd och kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 22 april 1988 förts vidare av Conseil d'État de la République française – följande dom:

Vid prövningen av den fråga som ställts av Conseil d'État de la République française har det inte framkommit något som kan påverka giltigheten av de förordningar som den nationella domstolen hänvisat till.

Due O'Higgins Grévisse

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 juni 1989.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande