

DOMSTOLENS DOM
av den 29 oktober 1980*

Mål 138/79

SA Roquette Frères, med säte i Lestrem, (Pas-de-Calais), företrädd av sin directeur général adjoint Gérard Rousseaux, biträdd av advokaten Marcel Veroone, advokatfirman Veroone-Freyria-Letartre-Paillusseau-Hoste-Dutat, Lille, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten Loesch, 2, rue Goethe,

sökande,

stödd av

Europaparlamentet, företrätt av sin generaldirektör Francesco Pasetti-Bombardella, biträdd av Roland Bieber, administrateur principal vid parlamentets rättstjänst, och professor Pierre Henri Teitgen, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av Daniel Vignes, direktör vid rättstjänsten, biträdd av Arthur Brautigam och Hans-Joachim Glaesner, i egenskap av ombud, samt av advokaten Hans-Jürgen Rabe, Hamburg, och professor Jean Boulouis, doyen honoraire de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos Douglas Fontein, direktör vid rättstjänsten hos Europeiska investeringsbanken, 100 bd Konrad Adenauer, Kirchberg,

svarande,

stödd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Peter Gilsdorf, i egenskap av ombud, biträdd av Jacques Delmoly, rättstjänsten, med delgivningsadress i Luxemburg hos sin juridiske rådgivare Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

intervenient.

* Rättegångsspråk: franska.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 1293/79 av den 25 juni 1979 (EGT nr L 162, s. 10) i den mån denna, genom att ändra rådets förordning (EEG) nr 1111/77 om gemensamma bestämmelser för isoglukos, fastställer en baskvot för sökanden.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena P. Pescatore och T. Koopmans samt domarna J. Mertens de Wilmars, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco A. Touffait och O. Due,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 31 augusti 1979 har sökanden, som är ett franskt bolag som bland annat framställer isoglukos, yrkat att domstolen skall ogiltigförklara fastställandet av den produktionskvot som följer för bolaget av bilaga II till rådets förordning (EEG) nr 1293/79 av den 25 juni 1979 "om ändring av förordning nr 1111/77 om gemensamma bestämmelser för isoglukos" (EGT nr L 162, s. 10 med rättelse i EGT nr L 176, s. 37, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Det framgår vid granskning av ansökan att det i själva verket rör sig om en ansökan om ogiltigförklaring av förordning nr 1293/79 i den mån denna fastställer en produktionskvot för isoglukos för sökanden.
- 2 Till stöd för sin ansökan har sökanden, förutom flera materiella grunder, åberopat en formell grund för ogiltigförklaring av sökandens produktionskvot såsom denna fastställs i den nämnda förordningen. Sökanden har därvid anfört att rådet antagit förordningen utan att ha inhämtat yttrande från Europaparlamentet såsom föreskrivs i artikel 43.2 i EEG-fördraget, vilket enligt sökanden utgör ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter enligt artikel 173 i fördraget.

- 3 Genom beslut av den 16 januari 1980 har domstolen beviljat parlamentets interventionsansökan till stöd för de yrkanden av sökanden som grundar sig på åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Domstolen har även genom beslut av den 13 februari 1980 tillåtit kommissionen att intervensera till stöd för rådets yrkanden.
- 4 Rådet har för sin del yrkat att såväl sökandens talan som interventionen till stöd för sökanden skall avvisas. I andra hand har rådet yrkat att sökandens talan skall ogillas.
- 5 Före prövningen av de frågor om upptagande till sakprövning som rådet väckt och de av sökanden åberopade grunderna, skall här sammanfattningsvis erinras om bakgrunden till antagandet av den ifrågasatta rättsakten samt dess innehåll.
- 6 I sin dom av den 25 oktober 1978 i förenade målen 103 och 145/77 *Royal Scholten Honig (Holdings) Ltd mot Intervention Board for Agricultural Produce* och *Tunnel Refineries Ltd mot Intervention Board for Agricultural Produce* (Rec. 1978, s. 2037) fann domstolen att rådets förordning (EEG) nr 1111/77 av den 17 maj 1977 om gemensamma bestämmelser för isoglukos (EGT nr L 134, s. 4, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) var ogiltig, i den mån artiklarna 8 och 9 i förordningen föreskrev produktionsavgifter för isoglukos på 5 beräkningsenheter per 100 kilo torrvara för perioden motsvarande sockerproduktionsåret 1977–1978. Domstolen fann nämligen att det system som inrättades genom de nämnda artiklarna kränkte den allmänna jämställdhetsprincipen (i de fallen mellan sockerproducenter och isoglukosproducenter) som uttrycks särskilt genom förbudet mot diskriminering i artikel 40.3 i fördraget. Domstolen tillfogade emellertid att dess dom gav rådet möjlighet att vidta alla ändamålsenliga åtgärder som var förenliga med gemenskapsrätten för att säkerställa att marknaden för sötningsmedel fungerar bra.
- 7 Till följd av den domen förelade kommissionen den 7 mars 1979 rådet ett förslag till ändring av förordning nr 1111/77. Rådet begärde genom skrivelse av den 19 mars 1979, som inkom till parlamentet den 22 mars 1979, ett yttrande av parlamentet i enlighet med artikel 43.2 tredje stycket i fördraget. I skrivelsen anförde rådet bl.a. följande:

”Detta förslag tar hänsyn till den situation som uppkommit genom domstolens dom av den 25 oktober 1978 i väntan på den nya marknadsordningen för sötningsmedel som skall träda i kraft den 1 juli 1980 ... Eftersom

förordningen skall tillämpas från och med juli 1979 skulle rådet sätta värde på om parlamentet avger sitt yttrande över detta förslag under sin sammanträdesperiod i april."

- 8 Brådskan med det hörande som begärdes i rådets skrivelse berodde på att förordningsförslaget i huvudsak, för att undvika olikhet i behandlingen mellan sockerproducenter och isoglukosproducenter, syftade till att underkasta isoglukosproduktionen regler som motsvarade reglerna för sockerproduktionen fram till och med den 30 juni 1980 inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker som inrättades genom rådets förordning nr 3330/74 av den 19 december 1974 (EGT nr L 369, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Det gällde särskilt att som en övergångsåtgärd fram till och med den 30 juni 1980 inrätta ett system med produktionskvoter för isoglukos som skulle tillämpas från och med den 1 juli 1979 då det nya sockerregleringsåret började.
- 9 Parlamentets ordförande hänvisade genast ärendet till jordbruksutskottet för vidare beredning och till budgetutskottet för dess yttrande. Budgetutskottet avgav sitt yttrande till jordbruksutskottet den 10 april 1979. Jordbruksutskottet antog den 9 maj 1979 sin föredragandes förslag till resolution. Rapporten och det av jordbruksutskottet antagna resolutionsförslaget debatterades av parlamentet under dess sammanträde den 10 maj 1979. Under sitt sammanträde den 11 maj avtog parlamentet resolutionsförslaget och återförvisade det till jordbruksutskottet för förnyad beredning.
- 10 Parlamentets sammanträdesperiod 7-11 maj 1979 skulle vara den sista före det konstituerande sammanträde som för det genom allmän direkt rösträtt valda parlamentet fastställts till den 17 juli 1979 enligt rättsakten om allmänna direkta val av företrädare till parlamentet. Parlamentets presidium hade vid sitt sammanträde den 1 mars 1979 beslutat att inte fastställa någon extra sammanträdesperiod mellan den 1 maj och den 1 juli. Presidiet hade emellertid tillagt följande:

"Det utvidgade presidiet ...

- anser dock att i det fall rådet och kommissionen bedömer det nödvändigt att det fastställs en extra sammanträdesperiod kan de i enlighet med artikel 1.4 i arbetsordningen begära att parlamentet sammankallas. En sådan sammanträdesperiod kommer då enbart att ägnas åt prövning av rapporter som antagits efter brådskande hörande."

Vid sitt sammanträde den 10 maj 1979 bekräftade presidiet sin ståndpunkt i följande ordalag:

- ” — bekräftar den ståndpunkt som intogs vid det ovannämnda sammanträdet vid vilket presidiet beslöt att inte planera någon extra sammanträdesperiod mellan det nuvarande parlamentets senaste sammanträdesperiod och det konstituerande sammanträdet för det parlament som valts i allmänna direkta val; presidiet anser dock att om majoriteten av parlamentets ledamöter, rådet eller kommissionen önskar att en extra sammanträdesperiod skall hållas, kan dessa – i enlighet med artikel 1.4 i arbetsordningen – begära att parlamentet skall sammankallas,
- beslutar dessutom, med beaktande av bestämmelserna i artikel 139 i EEG-fördraget, att om en sådan begäran inkommer till ordföranden skall det utvidgade presidiet sammanträda för att överväga hur den skall behandlas.”

- 11 Den 25 juni 1979 antog rådet, utan att ha erhållit det begärda yttrandet, det förslag till förordning som kommissionen utarbetat, som således blev förordning nr 1293/79 om ändring av förordning nr 1111/77. I tredje ledet i beaktandemeningen i ingressen till förordning 1293/79 hänvisas till Europaparlamentets hörande. Rådet tog dock hänsyn till frånvaron av yttrande från parlamentet genom att i tredje övervägandet i ingressen till förordningen anmärka att ”Europaparlamentet, som redan den 16 mars 1979 hörts om kommissionens förslag, har inte under sin sammanträdesperiod i maj yttrat sig över förslaget utan hänskjutit frågan till det nya parlamentet”.
- 12 Det har yrkats att domstolen skall ogiltigförklara denna förordning nr 1293/79 i den mån den ändrar förordning nr 1111/77.

Upptagande till sakprövning

- 13 Rådet har hävdats att sökandens talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den riktar sig mot en förordning utan att de villkor som föreskrivs i artikel 173 andra stycket i fördraget är uppfyllda. Den angripna rättsakten är enligt rådet inte ett beslut som utfärdats i form av en förordning och berör varken direkt eller personligen sökanden. Sökanden har däremot hävdats att

den angripna förordningen utgör en samling personliga beslut varav ett är fattat med avseende på sökanden och berör denne direkt och personligen.

14 I artikel 9.1–3 i förordning nr 1111/77 i dess lydelse enligt artikel 3 i förordning 1293/79 föreskrivs följande:

”1. En baskvot skall för den period som avses i artikel 8.1 tilldelas varje isoglukosproducerande företag som är etablerat i gemenskapen.

Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, skall baskvoten för varje företag vara lika med två gånger företagets enligt denna förordning fastställda produktion under perioden från och med den 1 november 1978 till och med den 30 april 1979.

2. Varje företag som har en baskvot skall även tilldelas en maximikvot som är lika med dess baskvot multiplicerad med en koefficient. Denna koefficient skall vara den som fastställs enligt artikel 25.2 andra stycket i förordning (EEG) nr 3330/74 för perioden från och med den 1 juli 1979 till och med den 30 juni 1980.

3. Den baskvot som avses i punkt 1 skall vid behov justeras så att maximikvoten enligt punkt 2

— inte överstiger 85 % och

— inte understiger 65 %

av det ifrågavarande företagets årliga tekniska produktionskapacitet.”

15 Enligt artikel 9.4 skall de baskvoter som fastställs med tillämpning av punkterna 1 och 3 anges individuellt för varje företag i bilaga II. I denna bilaga, som utgör en integrerad del av artikel 9, fastställs sökandens baskvot till 15 887 ton.

16 Artikel 9.4 i förordning nr 1111/77 (i dess lydelse enligt artikel 3 i förordning nr 1293/79) i förening med bilaga II föreskriver alltså att de kriterier som anges i artikel 9.1–3 skall tillämpas direkt på vart och ett av de ifrågavarande företagen, som rättsakten är riktad till och som således är direkt och personligen berörda. Förordning nr 1293/79 är följaktligen en rättsakt mot vilken de berörda isoglukosproducerande företagen kan väcka

talán om ogiltigförklaring i enlighet med artikel 173 andra stycket i fördraget.

Tillåtligheten av parlamentets intervention

17 Rådet har ifrågasatt om det står parlamentet fritt att intervensera i en tvist inför domstolen. Enligt rådet liknar en sådan rätt att intervensera en talerätt, som enligt fördragets allmänna uppbyggnad inte tillkommer parlamentet. Rådet har särskilt påpekat att parlamentet inte nämns i artikel 173 i fördraget bland de institutioner som har befogenhet att föra talan om ogiltighet och att det inte nämns i artikel 20 i domstolens stadga bland de institutioner som har rätt att inkomma med inlagor och skriftliga synpunkter inom ramen för förfaranden om förhandsavgöranden enligt artikel 177.

18 I artikel 37 i stadgan för domstolen föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna och gemenskapens institutioner får intervensera i tvister inför domstolen.

Samma rätt skall gälla för varje annan person som har ett berättigat intresse av utgången av den tvist som underställts domstolen; undantag utgör tvister mellan medlemsstater, mellan gemenskapens institutioner eller mellan medlemsstater och gemenskapens institutioner.

Genom yrkanden i interventionsansökan får endast en av parternas yrkanden biträdas.”

19 I första stycket i den artikeln föreskrivs samma rätt till intervention för alla gemenskapens institutioner. Man kan inte begränsa utövandet av denna rätt för en av dessa utan att kränka dess ställning som institution enligt fördraget och särskilt artikel 4.1 i detta.

20 I andra hand har rådet gjort gällande att även om man tillerkänner parlamentet en interventionsrätt, förutsätter utövandet av denna rätt att det föreligger ett berättigat intresse. Enligt rådet kan ett sådant intresse utan tvivel presumeras, dock utan att detta hindrar domstolen från att vid behov pröva om det föreligger. Rådet har hävdatt att en sådan prövning i detta fall skulle leda domstolen till konstaterandet att parlamentet inte har något berättigat intresse av tvistens utgång.

- 21 Denna invändning kan inte godtas eftersom den är oförenlig med uppbyggnaden av artikel 37 i domstolens stadga. I artikel 37 andra stycket i domstolens stadga föreskrivs visserligen att andra personer än medlemsstaterna och institutionerna får intervensera i en tvist inför domstolen endast om de har ett berättigat intresse av tvistens utgång. Institutionernas och därmed parlamentets rätt att intervensera enligt artikel 37 första stycket är däremot inte underkastad detta villkor.

Överträdelse av likabehandlingsprincipen

- 22 Såsom påpekats ovan fann domstolen i sin ovan nämnda dom i målen 103 och 145/77 att förordning nr 1111/77 kränkte den allmänna likabehandlingsprincipen. Domstolen fann nämligen att isoglukosproducenterna, trots att sockerproducenterna och isoglukosproducenterna befann sig i jämförbara situationer, ålades en klart oskälig avgift. Till följd av domstolens dom ändrade rådet, genom förordning nr 1293/79, förordning nr 1111/77 på så sätt att ett system med kvoter infördes för isoglukos som direkt anpassade sig efter det system som fanns för socker.
- 23 Sökanden har hävdat att även denna nya förordning kränker jämställdhetsprincipen. Enligt sökanden innehåller förordningen å ena sidan likartade regler för olika situationer, men bibehåller å andra sidan skillnader mellan de två systemen som medför en särbehandling i identiska situationer.
- 24 Själva det faktum att sökanden anser sig kunna lägga fram dessa två argument samtidigt visar komplexiteten i en situation där marknaderna för socker och isoglukos är jämförbara utan att vara riktigt lika.
- 25 Om rådet vid genomförandet av gemenskapens jordbrukspolitik måste bedöma en komplex ekonomisk situation inskränker sig inte dess utrymme för skönsmässig bedömning uteslutande till beskaftenheten och räckvidden hos de bestämmelser som skall beslutas, utan omfattar även i viss utsträckning konstaterandet av grundläggande fakta, särskilt på så sätt att rådet i förekommande fall får stödja sig på helhetsbedömningar. Vid sin granskning av hur en sådan behörighet utövats, måste domstolen begränsa sig till att pröva om det förekommit någon uppenbar oriktighet eller något maktmissbruk eller om den ifrågavarande institutionen uppenbart överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

- 26 Eftersom isoglukosproduktionen bidrog till att öka sockeröverskottet och rådet hade rätt att ålägga denna produktion restriktioner, var det rådets sak att inom ramen för jordbrukspolitiken vidta de åtgärder som rådet fann ändamålsenliga med hänsyn till dessa två marknadens likhet och ömsesidiga beroende liksom med hänsyn till isoglukosmarknadens särskilda karaktär.
- 27 Detta gäller så mycket mera som rådet, som konfronterades med det svåra problemet med isoglukosproduktionens följder för gemenskapens sockerpolitik, snabbt måste genomföra en övergångsreglering för en ny marknad i snabb utveckling. Under dessa omständigheter är det inte visat att rådet genom att utfärda förordning nr 1293/79 överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

Överträdelse av proportionalitetsprincipen

- 28 Enligt sökanden är den kvot som tilldelats sökanden i bilaga II till förordning 1111/77 klart otillräcklig. Fastställandet av kvoten på grundval av produktionen mellan den 1 november 1978 och den 30 april 1979 tar enligt sökanden inte hänsyn till vare sig säsongsmässiga variationer eller det faktum att produktionen under den ifrågavarande perioden var begränsad på grund av den osäkra situation som sökanden befann sig i beträffande såväl det system som gemenskapen skulle införa efter domstolens dom i de ovannämnda målen som hållningen hos de franska myndigheterna, vilka godkände användandet av isoglukos först genom en förordning av den 9 augusti 1979. Möjligheten till korrektion av kvoterna i förhållande till den årliga tekniska produktionskapaciteten är enligt sökanden till nackdel för företag som, liksom sökanden, skjutit upp alla nyinvesteringar i väntan på att situationen skulle klarna. Dessa kvoter gör enligt sökanden all konkurrens omöjlig.
- 29 I detta sammanhang skall konstateras att fastställandet av kvoter på grundval av en referensperiod är ett vanligt förfarande inom gemenskapsrätten som lämpar sig väl för att kontrollera produktionen inom en bestämd sektor. För övrigt har sökanden inte på något sätt anfört bevis till stöd för sitt påstående om att han begränsat sin produktion. Det skall även anmärkas att efter det att den nämnda domen meddelats kan avgiften i vart fall inte längre tillämpas såsom den ursprungligen fastställdes.
- 30 Rådet kan under alla omständigheter inte förväntas ta hänsyn till varje enskilt företags motiv, kommersiella valmöjligheter och interna politik när det

fastställer åtgärder av allmänt intresse för att undvika att en okontrollerad isoglukosproduktion äventyrar gemenskapens sockerpolitik.

- 31 Slutligen kan sökanden, eftersom sökanden inte utnyttjat hela den kvot som sökanden tilldelats för den period som motsvarar sockerproduktionsåret, inte anmärka på att dess konkurrensmöjligheter begränsats genom den tilldelade kvoten.

Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter

- 32 Sökanden och parlamentet i sin interventionsansökan har hävdats att förordning nr 1111/77 i dess ändrade lydelse skall betraktas som ogiltig på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, eftersom den utfärdats av rådet utan iakttagande av det förfarande för hörande som föreskrivs i artikel 43.2 i fördraget.

- 33 Det hörande som föreskrivs i artikel 43.2 tredje stycket och i motsvarande bestämmelser i fördraget gör det möjligt för parlamentet att effektivt delta i gemenskapens lagstiftningsförfarande. Denna behörighet är väsentlig för den institutionella jämvikt som åsyftas i fördraget. Behörigheten återspeglar på gemenskapsnivå, om än i begränsad omfattning, en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövandet genom en representativ församling. Att parlamentet vederbörligen hörs i de fall som föreskrivs i fördraget utgör alltså en väsentlig formföreskrift som, om den inte uppfylls, medför att den ifrågakvarande rättsakten blir ogiltig.

- 34 Det skall i det avseendet understrykas att kravet på iakttagandet av denna formföreskrift innebär att parlamentet måste uttrycka sin åsikt. Kravet kan inte anses vara uppfyllt enbart genom en begäran om yttrande från rådet. Rådet har alltså felaktigt i beaktandemeningen i ingressen till förordning 1293/79 hänvisat till parlamentets hörande.

- 35 Rådet har inte förnekat att hörandet av parlamentet är en väsentlig formföreskrift. Rådet har dock hävdats att parlamentet i förevarande fall genom sitt eget handlande har omöjliggjort iakttagandet av denna formföreskrift och att dennas åsidosättande därför inte kan åberopas.

- 36 Det är i föreliggande fall inte nödvändigt att gå in på de principfrågor som väckts genom denna rådets argumentering. Det räcker att konstatera att rådet

den 25 juni 1979, den dag då rådet utan parlamentets yttrande utfärdade sin förordning nr 1293/79 om ändring av förordning nr 1111/77, inte uttömt alla möjligheter att på förhand erhålla ett yttrande från parlamentet. För det första hade rådet inte begärt tillämpning av det brådskande förfarande som föreskrivs i parlamentets arbetsordning, trots att rådet inom andra områden och i fråga om andra utkast till förordningar använt sig av denna möjlighet vid samma tid. Vidare hade rådet kunnat utnyttja den möjlighet som ges i artikel 139 i fördraget att begära att parlamentet sammankallas till en extra session, särskilt som parlamentets presidium den 1 mars och den 10 maj 1979 påpekat denna möjlighet för rådet.

- 37 Eftersom det i artikel 43 i fördraget föreskrivna yttrandet av parlamentet inte förelåg skall följaktligen förordning nr 1293/79 om ändring av rådets förordning nr 1111/77 förklaras ogiltig, dock utan att detta påverkar rådets behörighet att till följd av denna dom vidta alla lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 176 första stycket i fördraget.

Rättegångskostnader

- 38 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 39 Varken sökanden eller intervenienterna har emellertid yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Därav följer att även om rådet har tappat målet, skall vardera parten bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

- 1) Förordning nr 1293/79 (EGT nr L 162, s. 10 med rättelse i EGT nr L 176, s. 37) om ändring av förordning nr 1111/77 (EGT nr L 134, s. 4) förklaras ogiltig.
- 2) Vardera parten skall bära sina rättegångskostnader.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart
O'Keeffe Bosco Touffait Due

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 oktober 1980.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande