Bij de uitoefening van die bevoegdheid was de Commissie gerechtigd, in het kader van een beleid dat erop gericht was de overschotten te verminderen, strengere kwaliteitseisen te stellen en daarbij tegelijkertijd de speciale interventieprijs te verlagen en een hogere korting toe te passen, zelfs indien het zachte broodtarwe van betere kwaliteit betrof.

2. De door artikel 190 EEG-Verdrag vereiste motivering moet aan de aard van de betrokken handeling beantwoorden. De redenering van de communautaire instantie die de betwiste handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Evenwel kan bij verordeningen geen specifieke motivering worden verlangd van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkelde — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze binnen de systematiek van het geheel vallen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-27/89 *

I — Juridisch kader van het hoofdgeding

1. *De interventiemaatregelen in de sector granen*

Bij verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen [1], zoals nadien gewijzigd bij de verordeningen (EEG) nrs. 1143/76 [2], 1151/77 [3] en 1018/84 [4], is een communautair prijzen- en interventiestelsel ingevoerd.

Artikel 3 bepaalt, dat voor de Gemeenschap jaarlijks voor zachte tarwe, rogge, gerst, maïs en sorgho een gemeenschappelijke uniforme interventieprijs wordt vastgesteld en, voor zachte broodtarwe, een referentieprijs die hoger is dan de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs, zulks ten einde de produktie van deze graansoort aan te moedigen.

Artikel 7 legt de interventiebureaus de verplichting op om, onverminderd bepaalde algemene voorwaarden met betrekking tot de kwaliteit en de hoeveelheid, de aangeboden granen — waaronder zachte tarwe — aan te kopen tegen de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs.

Ter aanvulling van deze algemene en permanente regeling van verplichte aankoop tegen de interventieprijs bepaalt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2727/75, dat tot *bijzondere* interventiemaatregelen kan worden besloten voor granen die in bepaalde gebieden van de Gemeenschap in grote hoeveelheden ter interventie dreigen te worden aangeboden.

* Procestaal: Frans.

1 — PB 1975, L 281, blz. 1.

2 — PB 1976, L 130, blz. 1.

3 — PB 1977, L 136, blz. 1.

4 — PB 1984, L 107, blz. 1.

In de ter uitvoering van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 2727/75 vastgestelde verordening (EEG) nr. 1146/76 van de Raad van 17 mei 1976[5] worden de voorwaarden bepaald waaronder die bijzondere maatregelen kunnen worden genomen.

Voorts bepaalt artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, dat wanneer de marktsituatie voor zachte broodtarwe in de Gemeenschap dit vereist, voor deze graansoort *speciale* interventiemaatregelen kunnen worden genomen ten einde de marktontwikkeling ten opzichte van de referentieprijs te ondersteunen.

Op grond van artikel 8, lid 4, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, stelde de Commissie verordening (EEG) nr. 1629/77 van 20 juli 1977[6] vasthoudende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere interventiemaatregelen ter ondersteuning van de marktontwikkeling voor zachte tarwe van bakkwaliteit. In die verordening omschreef de Commissie eerst de criteria waarmee bij het besluit om tot de maatregelen over te gaan, rekening dient te worden gehouden. Artikel 2 vermeldt als criteria:

— de situatie en de vooruitzichten met betrekking tot de beschikbare hoeveelheden graan op de markt van de Gemeenschap,

— de vooruitzichten ten aanzien van de invoer van granen en de uitvoer van zachte tarwe,

— de prijsontwikkeling voor zachte tarwe van bakkwaliteit op de meest representatieve plaatsen in de Gemeenschap.

5 — PB 1976, L 130, blz. 9.

6 — PB 1977, L 181, blz. 26.

Overeenkomstig artikel 3 van de verordening moet in de maatregelen waartoe wordt besloten, worden gespecificeerd:

— de kwaliteit en de hoeveelheid van de betrokken granen,

— het gebied waarvoor de maatregel geldt en eventueel de periode van toepassing van de maatregel.

Artikel 4 voorziet, gelijk in de derde overweging van de considerans wordt verklaard, in een gradatie van de speciale maatregelen volgens de ernst van de situatie, welke uiteindelijk de aankoop van de zachte broodtarwe door de interventiebureaus kunnen impliceren.

Op basis van die bepalingen heeft de Commissie naar gelang van de marktsituatie verschillende speciale interventiemaatregelen vastgesteld, waarbij de interventiebureaus binnen — in sommige gevallen per Lid-Staat bepaalde — maxima[7] de door de producenten aangeboden hoeveelheden zachte broodtarwe aankochten.

De speciale maatregel van verordening (EEG) nr. 400/86 van de Commissie van 21 februari 1986[8] hield in, dat de interventiebureaus van de Lid-Staten de volgende maximumhoeveelheden zachte broodtarwe moesten aankopen[9]:

7 — Zie beschikking 80/533 (PB 1980, L 138, blz. 11), verordeningen nrs. 1403/83 (PB 1983, L 143, blz. 21), 1427/83 (PB 1983, L 145, blz. 24) en 1428/83 (PB 1983, L 145, blz. 26).

8 — PB 1986, L 45, blz. 22.

9 — Artikel 1, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 400/86.

— Duitsland	1 000 000 ton
— Frankrijk	200 000 ton
— Verenigd Koninkrijk	50 000 ton
— Italië	50 000 ton
— Denemarken	50 000 ton
— België	50 000 ton
— Nederland	50 000 ton
— Griekenland	50 000 ton
— Luxemburg	2 000 ton.

Artikel 3 legt de betrokken Lid-Staten de verplichting op, ingeval de totale aangeboden hoeveelheid de hierboven genoemde hoeveelheid overschrijdt, het op de ontvangen offertes toe te passen verlagingspercentage vast te stellen.

2. *Prijzen en kwaliteitsnormen voor zachte broodtarwe*

Ingevolge artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, worden de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs en de referentieprijs voor zachte broodtarwe voor elk van de granen vastgesteld voor een bepaalde standaardkwaliteit. Deze prijzen en standaardkwaliteiten worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag. [10]

De referentieprijs voor zachte broodtarwe wordt bepaald door de voor dit produkt vastgestelde gemeenschappelijke uniforme interventieprijs te verhogen met een bedrag dat het verschil vormt tussen de opbrengst van dit produkt en de opbrengst van niet voor broodbereiding geschikte tarwe. [11]

Deze referentieprijs wordt vastgesteld voor zachte tarwe die voldoet aan de criteria van de standaardkwaliteit evenals aan de eisen die voor een gemiddelde voor de broodbereiding geschikte kwaliteit worden gesteld [12], zulks ten einde te voorkomen dat de produktie van zachte-tarwevariëteiten van onvoldoende voor de broodbereiding geschikte kwaliteit wordt gestimuleerd.

De speciale interventiemaatregelen kunnen evenwel betrekking hebben op andere kwaliteiten zachte broodtarwe dan waarvoor de referentieprijs is vastgesteld [13]. Dergelijke maatregelen kunnen onder meer worden overwogen voor zachte tarwe die aan de minimale eisen gesteld voor de broodbereiding voldoet, via toepassing van een rafactie. [14]

Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de minimumeisen voor de broodbereiding en de gemiddelde voor de broodbereiding geschikte kwaliteit vast. De methode om na te gaan of de zachte tarwe aan deze eisen of deze kwaliteitsdefinitie voldoet, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van het Comité van beheer. [15]

10 — Artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd.

11 — Artikel 3, lid 4, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd.

12 — Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 1151/77 (reeds aangehaald).

13 — Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij artikel 5 van verordening nr. 1151/77.

14 — Derde overweging van de considerans van de wijzigingsverordening nr. 1151/77.

15 — Artikel 4 van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij artikel 3 van verordening nr. 1151/77

Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1955/81 van de Raad van 13 juli 1981 tot vaststelling van de technische eisen waaraan zachte tarwe van bakkwaliteit moet voldoen [16], bepaalt, dat zachte tarwe voldoet aan de eisen inzake de gemiddelde bakkwaliteit wanneer het uit deze tarwe verkregen deeg bij mechanische verwerking niet kleeft en wanneer deze tarwe de volgende chemische en biochemische kenmerken vertoont:

— eiwitgehalte van ten minste 11,5%,

— sedimentatiewaarde volgens Zélény ten minste 25,

— valgetal volgens Hagberg ten minste 260.

Artikel 2 van verordening nr. 1955/81 bepaalt, dat zachte tarwe voldoet aan de minimumeisen voor de broodbereiding wanneer deze tarwe een aanvaardbare graad van amylolytische activiteit vertoont, een aanvaardbaar eiwitgehalte heeft en het uit deze tarwe verkregen deeg bij mechanische verwerking niet kleeft.

Bij verordening (EEG) nr. 2062/81 van 15 juli 1981 [17] heeft de Commissie de kenmerken van de minimumbakkwaliteit bepaald. Deze verordening geeft aan, wanneer het deeg als niet klevend en machinaal verwerkbaar wordt beschouwd; bovendien bepaalt zij, dat als aanvaardbaar in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1955/81 worden aangemerkt:

— de activiteit van de alfa-amylase van zachte tarwe voor de broodbereiding, wanneer het valgetal volgens Hagberg 180 seconden of meer bedraagt,

— het proteïnegehalte, wanneer het gelijk is aan of hoger dan 10,5%.

Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, bepaalt, dat indien de kwaliteit van het graan verschilt van de standaardkwaliteit waarvoor de interventieprijs is vastgesteld, deze aan de hand van in tabellen vastgelegde toeslagen of kortingen wordt aangepast. Ingevolge artikel 7, lid 5, worden de minimumkwaliteit en minimumhoeveelheid waaraan iedere graansoort moet voldoen om voor interventie in aanmerking te komen, alsmede de bij interventie geldende tabellen met toeslagen en kortingen, door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van het Comité van beheer.

Vóór 1981 placht de Raad de prijs voor zachte broodtarwe vast te stellen op een met de minimumbakkwaliteit overeenkomend niveau, aangezien een definitie van de gemiddelde bakkwaliteit ontbrak. [18]

Nadat de Raad deze definitie bij verordening nr. 1955/81 had vastgesteld, stelde hij bij verordeningen nrs. 1950/81 van 13 juli 1981 [19] en 1452/82 van 18 mei 1982 [20], tot vaststelling van de prijzen in de sector granen voor het verkoopseizoen 1981/1982 respectievelijk 1982/1983, de referentieprijs voor zachte tarwe vast op een met de gemiddelde bakkwaliteit overeenkomend niveau. De voor de minimumbakkwaliteit toe te passen prijs werd vermeld in een als bijlage bijgevoegde noot.

Volgens de considerans van deze verordeningen moet

16 — PB 1981, L 198, blz. 12.

17 — PB 1981, L 201, blz. 6.

18 — Zie vorderingen nrs. 1152/77 (PB 1977, L 136, blz. 3), 1255/78 (PB 1978, L 156, blz. 2), 1548/79 (PB 1979, L 188, blz. 2) en 1872/80 (PB 1980, L 184, blz. 6).

19 — PB 1981, L 198, blz. 3.

20 — PB 1982, L 164, blz. 6.

„in geval van toepassing van speciale interventiemaatregelen voor zachte tarwe die voldoet aan de minimumvereisten voor broodbereiding, de referentieprijs op forfaitaire wijze... worden verlaagd".

Bijgevolg stelde de Commissie bij verordeningen nrs. 2158/81 van 29 juli 1981 [21], 1837/82 van 7 juli 1982 [22], en 1644/83 van 17 juni 1983 [23] de prijs voor de minimumkwaliteit vast.

De vierde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1019/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot vaststelling van de prijzen in de sector granen voor het verkoopseizoen 1984/1985, bepaalt evenwel, [24]

„dat het niet wenselijk is in deze verordening de prijs vast te stellen die in het kader van bijzondere interventiemaatregelen zal worden toegepast voor zachte tarwe van minimumbakkwaliteit; dat de hoogte van deze prijs op het ogenblik van een eventuele toepassing van dergelijke maatregelen moet worden bepaald".

In deze verordening overwoog de Raad verder nog,

„dat het... wenselijk is van een voorzichtig prijsbeleid over te gaan op een restrictief beleid en voort te gaan met de geleidelijke vermindering van het verschil tussen de communautaire prijzen en die van de belangrijkste exportlanden; dat dit doel kan worden bereikt door een verlaging, voor het verkoopseizoen 1984/1985, van de interventieprijs en van de referentieprijs...".

In verordening (EEG) nr. 1810/84 van 28 juni 1984 tot toepassing van een bijzondere interventiemaatregel voor zachte tarwe van bakkwaliteit aan het begin van het verkoopseizoen 1984/1985 [25], overwoog de Commissie dat

„overeenkomstig de beleidslijnen die zich hebben afgetekend in het kader van de vaststelling van de prijzen voor het verkoopseizoen 1984/1985, een verschil van 7% moet worden aangehouden tussen de prijs voor zachte tarwe van minimumkwaliteit en de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs". [26]

Volgens artikel 1 van deze verordening waren de interventiebureaus verplicht tot het aankopen van bepaalde hoeveelheden zachte broodtarwe van minimumkwaliteit, zoals omschreven in verordening nr. 2062/81. Artikel 2 bepaalde, dat de te betalen prijs de bij verordening nr. 1019/84 van de Raad voor het verkoopseizoen 1984/1985 vastgestelde referentieprijs van 213,14 ecu per ton was, verminderd met 17,62 ecu per ton.

Artikel 4, punt 3, van verordening nr. 1629/77 van de Commissie, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2215/84 [27] van 30 juli 1984, bepaalt, dat wanneer in het kader van een bijzondere interventiemaatregel zachte broodtarwe wordt aangekocht van een andere kwaliteit dan waarvoor de referentieprijs is vastgesteld, de toe te passen prijs, eventueel met toepassing van de in artikel 5, leden 3 tot en met 5, bedoelde toeslagen en kortingen, wordt vastgesteld volgens de procedure van het Comité van beheer.

21 — PB 1981, L 210, blz. 32.
22 — PB 1982, L 202, blz. 28.
23 — PB 1983, L 160, blz. 42.
24 — PB 1984, L 107, blz. 4.
25 — PB 1984, L 170, blz. 33.
26 — Zevende overweging van de considerans van verordening nr. 1810/84.
27 — PB 1984, L 203, blz. 20.

Aangezien de Raad voor het verkoopseizoen 1985/1986 de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs voor granen noch de referentieprijs voor zachte broodtarwe had vastgesteld, stelde de Commissie verordening (EEG) nr. 2124/85 van 26 juli 1985 [28] vasthoudende conservatoire maatregelen in de sector granen andere dan durumtarwe.

Volgens de derde overweging van de considerans van deze verordening moet de verhoging van de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs, mede gelet op de in de Raad naar voren gebrachte standpunten, tot 1,8% worden beperkt. Artikel 1 van de verordening bepaalt, dat de interventiebureaus bij interventieaankopen voor zachte tarwe, gerst, maïs en sorgho een prijs toepassen die gelijk is aan de bij verordening nr. 1019/84 van de Raad voor het verkoopjaar 1984/1985 vastgestelde gemeenschappelijke uniforme interventieprijs van 182,73 ecu per ton, verminderd met 3,29 ecu per ton. Voor de aanpassing van deze prijzen gelden de bij verordening (EEG) nr. 1570/77 van de Commissie [29] vastgestelde toeslagen en kortingen.

In artikel 1 van verordening nr. 400/86 tot slot worden de bijkomende kenmerken omschreven van de zachte broodtarwe die de nationale interventiebureaus krachtens de bij deze verordening ingestelde speciale interventiemaatregel moeten kopen overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 4, lid 3, en 5 van verordening nr. 1629/77:

„— eiwitgehalte (N x 5,7), berekend op de droge stof, van ten minste 11%;

— valgetal volgens Hagberg ten minste 200, voorbereidingstijd van 60 seconden inbegrepen (roertijd);

— het uit deze tarwe verkregen deeg wordt in de zin van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1955/81 van de Raad geacht bij mechanische verwerking niet te kleven".

Luidens de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 400/86 heeft de Commissie, rekening houdend met de vastgestelde kwaliteitseisen, bij de toepassing van de speciale interventiemaatregel een verschil van 5% aangehouden tussen de prijs voor zachte tarwe van de in aanmerking genomen kwaliteit en de overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 2124/85 van de Commissie vastgestelde gemeenschappelijke uniforme interventieprijs.

II — De feiten en het procesverloop

De door de Franse producenten op grond van de speciale interventiemaatregel van verordening nr. 400/86 ter interventie aangeboden hoeveelheid bedroeg in totaal 1 699 740 ton.

Aangezien de maximumhoeveelheid voor Frankrijk op 200 000 ton was bepaald, moest het Office national interprofessionnel des céréales (hierna: ONIC) op grond van artikel 3 van verordening nr. 400/86 een op alle offertes toe te passen verlagingspercentage van 88,23% toepassen. De offerte van elke betrokken Franse producent werd dus slechts ten belope van 11,77% van de aangeboden hoeveelheid aanvaard.

28 — PB 1985, L 198, blz. 31.
29 — PB 1977, L 174, blz. 18.

Terzelfder tijd stelden de interventiebureaus van de overige Lid-Staten op grond van de aldaar aangeboden hoeveelheden de volgende verlagingspercentages vast: 2,55% voor Duitsland en 0% voor de overige Lid-Staten. Alle of nagenoeg alle door de producenten van die Lid-Staten gedane offertes werden dus aanvaard.

Op grond van voornoemd besluit van het ONIC aanvaardden de regionale diensten van dit bureau bij beschikking van 19 maart 1986 slechts de overname van 1 560 ton van de 13 250 ton zachte broodtarwe die de Société coopérative de Rozay en Brie, Provins et environs (Scarpe) in het kader van de speciale interventiemaatregel ter interventie had aangeboden.

De door het ONIC van Scarpe overgenomen partij zachte broodtarwe vertoonde de volgende kwalitatieve kenmerken:

— eiwitgehalte: 11,70%,

— sedimentatiewaarde volgens Zélény: 30,

— valgetal volgens Hagberg: 322.

Scarpe, ondersteund door de Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) en de Fédération française des coopératives agricoles de céréales (FFCAC), verzocht het Tribunal administratif te Versailles om nietigverklaring van de overnamebeschikking. Zij voerde hiertoe aan, dat verordening nr. 400/86, op basis waarvan de aangevochten beschikking was gegeven, in tweeërlei opzicht ongeldig was:

— wat de *overgenomen hoeveelheid* betrof, doordat zij een schending opleverde van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, het discriminatieverbod van de artikelen 7 en 40, lid 3, EEG-Verdrag, alsmede de in artikel 190 EEG-Verdrag voorgeschreven motiveringsplicht;

— wat de *betaalde prijs*, in aanmerking genomen de *kwaliteit* van de overgenomen partij, betrof, doordat de in verordening nr. 400/86 voor zachte broodtarwe bepaalde interventieprijs en de gestelde kwaliteitseisen niet in overeenstemming waren met artikel 3 van verordening nr. 2727/75 en met de desbetreffende toepassingsverordeningen.

Van oordeel dat de wettigheid van de bestreden beschikking noodzakelijkerwijs afhankelijk is van de geldigheid van verordening nr. 400/86, heeft het Tribunal administratif te Versailles het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van verordening nr. 400/86 en, voor zover dit voor het antwoord op deze vraag noodzakelijk is, van de verordeningen nrs. 2727/75 (artikel 8, lid 2), 1146/76 (artikel 2) en 1629/77 (artikel 3).

Gevraagd wordt:

„of verordening nr. 400/86 van de Commissie van 21 februari 1986, alsook de verordeningen nrs. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975, 1146/76 van de Raad van 17 mei 1976 en 1629/77 van de Commissie van 20 juli 1977 in strijd zijn met de bepalingen van de artikelen 7, 40, lid 3, en 190 EEG-Verdrag".

De beschikking van het Tribunal administratif te Versailles is op 2 februari 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard als gemachtigde,

— de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Delmoly als gemachtigde,

— interveniënten in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door N. Coutrelis,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Hetsch als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Raad, de Commissie en interveniënten in het hoofdgeding evenwel om nadere inlichtingen verzocht, aan welk verzoek tijdig is voldaan.

Bij beschikking van 15 november 1989 heeft het Hof de zaak krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Tweede Kamer verwezen.

III — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *De naar Lid-Staat gedifferentieerde maximumhoeveelheden voor interventieaankopen*

De regering van de Franse Republiek is van mening, dat de vaststelling door de Commissie van een verordening houdende toepassing van een bijzondere maatregel voor zachte broodtarwe, op zich nog niet betekent, dat deze instelling de haar krachtens de basisverordeningen van de Raad toekomende beheersbevoegdheden heeft overschreden.

De Franse regering refereert zich aan het oordeel van het Hof met betrekking tot de vraag, of de door de Commissie in verordening nr. 400/86 vastgestelde kwantitatieve verdeling op objectieve grondslagen berust en genoegzaam is gemotiveerd.

Volgens de *Raad* is het duidelijk, dat noch artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75 van de Raad noch het in tweede instantie in de prejudiciële vraag bedoelde artikel 2 van verordening nr. 1146/76, een kwantitatieve verdeling per Lid-Staat oplegt zoals die waartoe de Commissie in haar verordening nr. 400/86 heeft besloten.

Artikel 8, lid 4, van verordening nr. 2727/75 laat de Commissie een beoordelingsmarge bij de beslissing, welke interventiemaatregel, gelet op de situatie, het meest geschikt is, mits elke betrokkene een gelijke toegang en behandeling worden gewaarborgd (zie artikel 4 van verordening nr. 1146/76 van de Raad).

Onder deze omstandigheden lijkt de prejudiciële vraag in hoofdzaak het probleem te

betreffen, of de kwantitatieve verdeling waartoe de Commissie heeft besloten, op objectieve grondslagen berust en voldoende gemotiveerd is, en, meer in het bijzonder, of verordening nr. 400/86 de door het EEG-Verdrag gestelde vereisten van non-discriminatie en genoegzame motivering in acht heeft genomen.

Bijgevolg acht de Raad het niet noodzakelijk, in dit stadium dieper in te gaan op de geldigheid van zijn verordeningen nrs. 2727/75 en 1146/76, die door de nationale rechter bij wijze van incident aan de orde is gesteld. De verwijzingbeschikking bevat trouwens geen enkel element ten gronde, dat de geldigheid van die verordeningen in geding brengt.

Interveniënten in het hoofdgeding zijn van mening, dat verordening nr. 400/86 in strijd is met de artikelen 7, 40, lid 3, en 190 EEG-Verdrag, alsmede met artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd.

1. De naar gelang van de Lid-Staten verschillende verlagingspercentages hebben tot een *ongelijke behandeling* van de producenten van zachte broodtarwe in de Gemeenschapgeleid, terwijl deze zich niet alleen in een vergelijkbare, maar zelfs in een — met name wat de Franse en Duitse producenten betrof — identieke situatie bevonden: toen de Commissie de litigieuze maatregel vaststelde, schommelde de marktprijs voor zachte tarwe in Duitsland rond 103% en in Frankrijk rond 102% van de interventieprijs.

Volgens artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75 hebben de speciale interventiemaatregelen ten doel, de ontwikkeling van de markt voor tarwe te ondersteunen ten opzichte van de referentieprijs. Met dat doel voor ogen moet men onderzoeken of de betrokken maatregel niet in strijd is met het discriminatieverbod; de „situatie" waarmee men daarbij rekening moet houden, is bijgevolg het niveau van de marktprijs in elk gebied van de Gemeenschap.

Men kan derhalve concluderen, dat de ongelijke behandeling waarvan de Franse producenten het slachtoffer waren, niet gerechtvaardigd was, gelet op het doel dat een speciale interventiemaatregel voor zachte broodtarwe behoort na te streven, namelijk prijsondersteuning.

A contrario wordt deze stelling bevestigd door het feit dat er in Groot-Brittannië en Italië — landen waar de marktprijzen veel hoger waren dan de interventieprijs — helemaal geen offertes zijn gedaan.

Volgens het Hof mogen vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, wanneer die verschillende behandeling objectief gerechtvaardigd is. Aangezien het non-discriminatiebeginsel echter een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht is, moet de autoriteit die een tot een verschillende behandeling leidende maatregel vaststelt, het bestaan van deze „objectieve rechtvaardigingen" aantonen.

2. Om toegelaten te zijn, dienen dergelijke maatregelen dus „met bijzonder nauwkeurige en overtuigende *redenen* (te zijn) omkleed".[30] Bij verordening nr. 400/86 nu is dit niet het geval: de derde overweging van de considerans vormt geen bewijs, doch is louter een bewering.

30 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Capotorti in zaak 158/80 (Rewe, Jurispr. 1981, blz. 1805).

In de eerste plaats is hetgeen over de prijzen wordt gezegd, onjuist; juister gezegd: de — daadwerkelijke bestaande — prijsverschillen kunnen de aan elke Lid-Staat toegekende contigenten niet rechtvaardigen.

Bovendien wordt hetgeen over de afzetmogelijkheden wordt gezegd, met geen enkele — al was het maar een summiere — analyse van de markt van de Gemeenschap in het algemeen en van elke Lid-Staat in het bijzonder, gestaafd.

Onder deze omstandigheden kan het Hof geen controle uitoefenen op de verordening van de Commissie en evenmin nagaan, of de ongelijke behandeling van de marktdeelnemers van de Gemeenschap objectief gerechtvaardigd was.

3. De *gemeenschappelijke ordening der markten* staat eraan in de weg dat de Commissie, wanneer zij tot een speciale interventiemaatregel voor zachte broodtarwe besluit, een kwantitatieve verdeling tussen de Lid-Staten vaststelt.

Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, doelt op de marktsituatie voor zachte broodtarwe van de Gemeenschap als geheel. De toepassingsverordening nr. 1146/76 van de Raad bevat geen enkele bepaling die nationale contingenten toelaat.

De artikelen 3 en 4, lid 3, van verordening nr. 1629/77 van de Commissie, die de precieze bepalingen bevat die aan verordening nr. 400/86 ten grondslag liggen, mogen niet worden uitgelegd in strijd met de verordeningen van de Raad waaraan eerstgenoemde verordening uitvoering geeft en die voor speciale interventiemaatregelen niet in een geografische verdeling voorzien.

Ter zake van nationale of regionale markten kunnen enkel maatregelen worden genomen op grond van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2727/75 en artikel 1 van verordening nr. 1146/76. Deze bepalingen hebben betrekking op de preventieve interventie, waarmee een ander doel wordt nagestreefd dan met de speciale maatregelen voor zachte broodtarwe. Door verordening nr. 400/86 vast te stellen, en daarin quota per Lid-Staat te voorzien, die zelf gerechtvaardigd worden „door... naar gelang van de Lid-Staten uiteenlopende prijzen en afzetmogelijkheden" [31], heeft de Commissie zich schuldig gemaakt aan een flagrant misbruik van procedure, daar zij in een dergelijk geval had moeten overgaan tot de preventieve interventie, bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd.

Verordening nr. 1629/77 van de Commissie verleent niet uitdrukkelijk een machtiging tot vaststelling van quota per Lid-Staat, wanneer een voor de gehele Gemeenschap geldende speciale interventiemaatregel wordt genomen. Artikel 3 ervan voorziet enkel in de mogelijkheid van een geografische begrenzing van de maatregel.

Voor het geval het Hof evenwel van mening mocht zijn, dat de Commissie op grond van verordening nr. 1629/77 een maatregel als de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde mocht vaststellen, verzoekt verzoekster in het hoofdgeding het Hof artikel 3, tweede streepje, van deze verordening ongeldig te verklaren, voor zover het een geografische differentiëring mogelijk maakt die niet is voorzien in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75 en artikel 2 van verordening nr. 1146/76.

De *Commissie* merkt vooraf op, dat de betrokken speciale maatregel niet door een inschrijving tot stand is gekomen, zodat de bepalingen van artikel 2 van verordening nr. 1146/76 van de Raad, waarop de ver-

31 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 400/86.

wijzende rechter in de motivering van zijn uitspraak doelt, in casu niet van toepassing zijn.

Met name ter zake van de vaststelling van naar Lid-Staat gedifferentieerde maximumhoeveelheden voor de aankoop beantwoordt de *motivering* van verordening nr. 400/86 aan de door het Hof gestelde eisen. De motivering van de verordening, samen met de algemene bepalingen van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75 en van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 1629/77, stelt de betrokkenen duidelijk en ondubbelzinnig in de gelegenheid om kennis te nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel, en het Hof om zijn toezicht uit te oefenen.

Met betrekking tot de gestelde *discriminatie* tussen de producenten van zachte tarwe in de Gemeenschap beklemtoont de Commissie, dat de bijzondere en speciale maatregelen als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, wijzen van interventie op de markt omvatten die zowel qua aard als qua functie verschillen, hetgeen het verschil in terminologie verklaart. De twee typen maatregelen beantwoorden op verschillende wijze aan tegengestelde vereisten en mogen derhalve niet met elkaar worden verward.

Zo laat de omstandigheid dat artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, niets zegt over het toepassingsgebied ratione loci van de speciale maatregelen, de Commissie, die heeft te beslissen over de aard en de toepassing van die maatregelen, de mogelijkheid, de interventiemaatregelen af te stemmen op de behoeften aan steun van de onderscheiden markten, wanneer de in de Gemeenschap bestaande marktsituatie voor zachte broodtarwe zulks vereist.

Welnu, krachtens artikel 3 van verordening nr. 1629/77 mag de Commissie een speciale maatregel vaststellen, telkens wanneer die interventie, gelet op de prijsontwikkeling, bijzonder noodzakelijk is. Naar gelang van de omstandigheden kan dit ertoe leiden, dat de Commissie een speciale interventiemaatregel vaststelt die gedifferentieerd is naar de respectieve situaties op de markten van de Lid-Staten, ten einde deze speciale interventiemaatregel tot het strikt noodzakelijke te beperken en te voorkomen dat hij tot verstoringen op andere markten leidt. Een dergelijke maatregel belet de producenten evenwel niet, hun graan in de Lid-Staat van hun keuze ter interventie aan te bieden.

Er moet worden gekeken naar de situatie van dit produkt op de gemeenschapsmarkt op het moment waarop de Commissie de betrokken speciale maatregel heeft vastgesteld, en die situatie moet worden vergeleken met de ontwikkeling in de voorgaande maanden. Voorts moet meer in het bijzonder worden gewezen op de ontwikkeling van de prijzen van zachte broodtarwe en de afzetmogelijkheden op de Franse en de Duitse markt.

Wanneer op een bepaald moment de situatie op de gemeenschapsmarkt moet worden beoordeeld met het oog op de vaststelling van een speciale interventiemaatregel, is het doorslaggevende beslissingscriterium de evolutie van de verhouding tussen de op de markt toegepaste prijzen en de interventieprijs. Deze prijsverhouding is immers de resultante van de door de marktdeelnemers op de markt gemaakte keuzen en zij geeft de mate van evenwicht weer tussen vraag en aanbod tijdens de betrokken periode, dus tussen de verschillende in artikel 2 van verordening nr. 1629/77 van de Commissie bedoelde parameters. Wanneer men deze prijsverhouding tot uitgangspunt neemt bij een vergelijking tussen de verschillende speciale interventiemaatregelen die de Commissie sedert 1977 heeft vastgesteld, moeten echter een aantal factoren in aanmerking worden genomen.

Allereerst heeft de markt voor graan de weerslag ondergaan van de na de recordoogsten van 1982 en 1984 geleidelijk gegroeide overschotten. De ontwikkeling van deze overschotsituatie was voor de Commissie aanleiding om voor zachte tarwe vanaf het begin van het verkoopseizoen 1983/1984 de hoeveelheden die in het kader van de speciale maatregelen ter interventie konden worden aangeboden, te beperken. Voordien bestond een dergelijke beperking in feite niet, zij het dat de geldigheidsduur van de maatregel niet onbeperkt was. De thans in geding zijnde speciale interventiemaatregel moet dan ook worden gezien in de context van de geleidelijke produktiebeperking.

De tweede factor waarmee rekening moet worden gehouden, is het tijdstip in het verkoopseizoen waarop de maatregel is vastgesteld.

De in geding zijnde speciale interventiemaatregel is de enige die midden in het verkoopseizoen is vastgesteld. Hij vormde dan ook een reactie op een andere situatie dan die welke aan het begin of aan het einde van het verkoopseizoen — de tijdstippen waarop alle andere maatregelen zijn vastgesteld — bestond.

Aangezien verordening nr. 400/86 midden in het verkoopseizoen werd vastgesteld, moest bij de erin vervatte speciale interventiemaatregel rekening worden gehouden met de invloed van die maatregel zelf op de markt, ten einde het ontstaan van nieuwe, mogelijk het evenwicht verstorende distorsies te vermijden. Daarom was de betrokken maatregel gebaseerd op een vergelijking van de evolutie van de verhouding tussen marktprijs en interventieprijs op de verschillende markten tijdens de laatste maanden van 1985 en in januari 1986, en op de ontwikkeling van de uitvoerstromen in dezelfde tijdvakken.

In de aan de vaststelling van de bestreden maatregel voorafgaande maanden — sedert oktober 1985 — waren de marktprijzen voor zachte broodtarwe over het geheel genomen vrij sterk gestegen, daar zij in de meeste Lid-Staten boven de interventieprijs voor dat produkt lagen.

Die tendens was echter per Lid-Staat nogal verschillend, hetgeen de in verordening nr. 400/86 gekozen oplossing verklaart.

De drie landen met de grootste produktie van zachte broodtarwe — in volgorde van belangrijkheid: Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland — kenden namelijk weliswaar dezelfde stijging van de marktprijzen, maar de prijzen lagen op verschillende hoogte en liepen soms aanzienlijk uiteen.

Wanneer men de marktprijzen bekijkt, dan blijkt dat van de drie belangrijkste producenten vooral Frankrijk en Duitsland, en van deze twee vooral Duitsland, behoefte aan prijsondersteuning hadden. Het feit dat de prijzen voor zachte broodtarwe op de Franse markt een sterkere stijging vertoonden dan op de Duitse, laat zich met name verklaren door de gunstige ontwikkeling van de Franse export van zachte broodtarwe in de periode oktober 1985-januari 1986.

Uit het geheel van de eind januari 1986 beschikbare economische gegevens, daaronder begrepen de door de nationale autoriteiten verwachte afzetmogelijkheden, valt op te maken, dat de situatie van zachte broodtarwe op de Franse markt niet vergelijkbaar was met die op de Duitse markt: naast een prijsvoordeel van meer dan 1% bestond er voor de Franse produktie voor zachte broodtarwe een natuurlijk afzetgebied via de export, dat volstrekt onvergelijkbaar was

met de afzetmogelijkheden voor dezelfde soort zachte tarwe die in Duitsland werd geproduceerd. De behoeften aan ondersteuning van de marktprijs waren daardoor objectief verschillend, en bijgevolg heeft de Commissie terecht verschillende maximumhoeveelheden — afgestemd op de op de markt gebleken verschillende behoeften aan steun — vastgesteld voor de offertes die in die twee landen konden worden aanvaard.

2. *De aankoopprijs en de technologische kenmerken van zachte broodtarwe, zoals vastgesteld bij verordening nr. 400/86*

Volgens *interveniënten in het hoofdgeding* is verordening nr. 400/86 in strijd met artikel 3 van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, betreffende de vaststelling van de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs en van de referentieprijs, alsmede met de toepassingsverordeningen.

Er zijn slechts twee kwaliteiten broodtarwe voorzien: de door de Raad gedefinieerde gemiddelde kwaliteit en de minimumkwaliteit, waarvan de kenmerken zijn omschreven in verordening nr. 2062/81 van de Commissie. In het kader van haar beheersbevoegdheden kan de Commissie voor tarwe van minimumkwaliteit ook speciale interventiemaatregelen vaststellen, waarbij het aan haar staat om de hoogte van de prijs te bepalen.

Men zou kunnen menen, dat de bewoordingen van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75 de Commissie voldoende ruimte laten om speciale interventiemaatregelen te nemen met betrekking tot een andere kwaliteit dan de gemiddelde of de minimumkwaliteit. In een dergelijk geval moet de in het kader van de speciale interventiemaatregelen voor zachte broodtarwe vastgestelde aankoopprijs echter overeenstemmen met de betrokken kwaliteit. De in verordening nr. 400/86 vastgestelde prijs van 188,41 ecu per ton (gemeenschappelijke uniforme interventieprijs van 179,44, verhoogd met 5%) komt overeen met een korting van 20,89 ecu per ton ten opzichte van de „referentieprijs" 1985/1986, die niet is vastgesteld door de Raad, maar die de Commissie had moeten vaststellen op 209,30 ecu per ton door op de voor 1984/1985 vastgestelde referentieprijs van 213,13 ecu per ton dezelfde verlaging van 1,8% toe te passen als die welke verordening nr. 2124/85 van de Commissie bij wijze van conservatoire maatregel had toegepast op de interventieprijs voor 1985/1986.

De bij verordening nr. 400/86 voor zachte broodtarwe toegepaste korting is dus hoger dan de korting van 17,62 ecu per ton die op grond van verordening nr. 1810/84 [25] van de Commissie in 1984/1985 was toegepast in het kader van een interventiemaatregel voor tarwe van minimumkwaliteit. Waar de in verordening nr. 400/86 bedoelde zachte broodtarwe van betere kwaliteit dan die minimumkwaliteit is, heeft de Commissie uiteindelijk in 1985/1986, ter ondersteuning van de markt voor zachte broodtarwe, ten opzichte van het verkoopseizoen 1984/1985 een prijsverlaging toegepast die de in haar verordening nr. 2124/85 aangekondigde 1,8% overschreed, een percentage dat dan wel niet was gebaseerd op een uitdrukkelijk besluit van de Raad, maar toch in elk geval op de „in de Raad naar voren gebrachte standpunten".

Met de vaststelling van de bij verordening nr. 400/86 ingestelde beheersmaatregel heeft de Commissie niet alleen haar eigen verordening nr. 2124/85 geschonden, die gedurende het verkoopseizoen van toepassing bleef zolang de Raad niet zelf een besluit nam, maar heeft zij bovendien haar bevoegdheden op prijsgebied overschreden. Bij

25 — PB 1984, L 170, blz. 33.

gebreke van een besluit van de Raad voor het verkoopseizoen 1985/1986 mocht zij immers uitsluitend conservatoire maatregelen nemen, waarmee niet op de prijsbesluiten van de Raad voor het verkoopseizoen 1985/1986 werd vooruitgelopen.

Bovendien heeft de Commissie in verordening nr. 400/86 de speciale interventieprijs vastgesteld door deze te relateren aan de interventieprijs, dat wil zeggen een prijs die betrekking heeft op tarwe van voederkwaliteit, verhoogd met een bepaald percentage.

De spil van het systeem van ondersteuning van de markt voor zachte broodtarwe is echter de referentieprijs. De Commissie had de aankoopprijs dan ook in elk geval moeten vaststellen door op de referentieprijs een korting toe te passen waarin het kwaliteitsverschil ten opzichte van de gemiddelde bakkwaliteit tot uitdrukking werd gebracht, zulks ongeacht het bedrag van deze korting.

Met haar handelwijze is de Commissie dus afgeweken van het door de Raad gewenste systeem, dat in 1985/1986 onverkort bleef gelden, aangezien het geen deel uitmaakte van maatregelen die voor een bepaald verkoopseizoen werden genomen, maar van een permanente regeling.

In werkelijkheid is de in geding zijnde maatregel niet louter een overeenkomstig de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening genomen interventiemaatregel. Het betreft hier veeleer een echte prijsmaatregel met betrekking tot zachte broodtarwe, en dat terwijl de Commissie nergens rept over de door de Raad gewenste permanente elementen van de gemeenschappelijke marktordening, te weten de gemiddelde bakkwaliteit, de minimumbakkwaliteit en de referentieprijs.

In feite is de Commissie volledig voorbijgegaan aan het bestaan van een voor een gemiddelde bakkwaliteit vast te stellen referentieprijs, terwijl deze prijs en deze kwaliteit juist de uitgangspunten zijn van het interventiesysteem voor broodtarwe.

Daardoor heeft de Commissie haar bevoegdheden op het terrein van conservatoire maatregelen overschreden. Dergelijke maatregelen mogen immers niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is om de door het verzuim van de Raad ontstane juridische leemte op te vullen. De Commissie heeft zich dan ook schuldig gemaakt aan détournement de pouvoir in de eigenlijke zin des woords, aangezien zij haar beheersbevoegdheden op het gebied van speciale interventie voor een ander doel heeft aangewend dan waarvoor zij zijn bedoeld: zij heeft een werkelijke wijziging aangebracht in het uit de gemeenschappelijke marktordening voortvloeiende prijs- en interventiesysteem en zich daarmee begeven op een terrein waar de Raad exclusief bevoegd is.

Evenals ten aanzien van de verdeling van de hoeveelheden over de Lid-Staten is verordening nr. 400/86 ook op dit punt niet serieus gemotiveerd. De laatste „overweging" van de considerans van de verordening is niet meer dan een bewering, die bovendien door de hierboven uitgevoerde berekening wordt weersproken.

IV — Antwoorden van partijen op de vragen van het Hof

1. In antwoord op een vraag van het Hof betreffende het middel van onwettigheid, dat interveniënten in het hoofdgeding ontlenen aan de in verordening nr. 400/86 genoemde prijs en technologische kenmerken van zachte broodtarwe, merkt de *Raad* om te beginnen op, dat de beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie krachtens de haar gedelegeerde bevoegdheid beschikt, ruim moet worden uitgelegd.

Het hoofdgeding heeft betrekking op de technische uitoefening door de Commissie van haar beheersbevoegdheden in het kader van een speciale interventiemaatregel. Derhalve staat het aan deze instelling, haar positie op dit punt te verklaren. In elk geval is de Raad technisch gezien niet in staat, een deskundige bijdrage te leveren aan de analyse van de marktsituatie gedurende het betrokken verkoopseizoen.

De *Commissie* merkt op, dat de Raad haar heeft gemachtigd tot het vaststellen van speciale interventiemaatregelen ter ondersteuning van de markt voor zachte broodtarwe, door haar de bevoegdheid toe te kennen om, met inachtneming van de op de markt aan de dag getreden behoeften,

— de bakkwaliteit — niet zijnde de gemiddelde bakkwaliteit — te bepalen ten aanzien waarvan steunverlening, in aanmerking genomen de marktontwikkeling, het meest doeltreffend en passend moet worden geacht; hiertoe beschikt de Commissie met name over de bevoegdheid tot vaststelling van de chemische en biochemische kenmerken van de minimumbakkwaliteit,

— en, in verband hiermee, in geval van aankoop door de interventiebureaus, de aankoopvoorwaarden en — met name — de met de betrokken kwaliteit overeenkomende prijs vast te stellen.

Het door interveniënten aangevoerde argument, dat de bestreden verordening geen interventiemaatregel is in de zin van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd, moet van de hand worden gewezen. Ingevolge artikel 8, leden 2, laatste alinea, en 4, is de Commissie bevoegd, gedurende het verkoopseizoen een speciale interventiemaatregel vast te stellen die bestaat in de interventieaankoop van zachte tarwe

— van een andere bakkwaliteit dan de gemiddelde kwaliteit en, met name, van een minimumkwaliteit die beantwoordt aan de in artikel 2 van verordening nr. 1955/81 geformuleerde generieke vereisten,

— tegen de prijs die overeenstemt met de aldus bepaalde kwaliteit, overeenkomstig artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1629/77 van de Commissie.

Aan verordening nr. 2727/75, zoals aangevuld door de zogenoemde „verkoopseizoen"-verordeningen, waarin de prijzen zijn vastgesteld, kunnen de marktdeelnemers dus niet het recht op een met een bepaalde prijs overeenkomende steunmaatregel ontlenen. De Commissie besloot immers slechts tot toepassing van een speciale interventiemaatregel voor zover zich de behoefte aan marktondersteuning deed gevoelen, en wel volgens bepaalde modaliteiten en — ingeval het tot aankoop kwam — met toepassing van een prijs die qua hoogte gerelateerd moest zijn aan de betrokken kwaliteit en de op de markt vastgestelde ontwikkeling.

Nu verordening nr. 400/86 is vastgesteld overeenkomstig de door de Raad aan de Commissie toegekende bevoegdheden, vormt zij een passend antwoord op het beheer van de markt voor zachte broodtarwe gedurende het verkoopseizoen 1985/1986. De ten bewijze van het tegendeel door interveniënten gemaakte vergelijking met de prijs die werd vastgesteld in het kader van de krachtens verordening nr. 1810/84 van de Commissie ingevoerde interventiemaatregel, gaat volledig mank.

Om te beginnen is de opmerking van interveniënten, dat de in verordening nr. 2124/85 voorziene prijsverlaging van 1,8% niet in acht is genomen, irrelevant. Deze verlaging heeft immers uitsluitend betrekking op de interventieprijs. Zij kan niet zomaar worden vergeleken met de ontwik-

keling van de koopprijs voor zachte tarwe van een andere dan de gemiddelde bakkwaliteit, die moet worden bepaald in het kader van een in de loop van het verkoopseizoen vastgestelde speciale interventiemaatregel; een dergelijke prijs wordt immers vastgesteld met inachtneming van de marktontwikkeling voor deze graansoort.

Het zijn nu juist de in verordening nr. 400/86 vastgestelde bakkwaliteit en de na de vaststelling van verordening nr. 1810/84 in het verkoopseizoen 1984/1985 opgedane ervaring, die de in eerstgenoemde verordening vastgestelde prijs ten volle rechtvaardigen.

Reeds in de door haar in 1983 in het kader van de reorganisatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedane voorstellen stelde de Commissie, dat voor een juiste prijsverhouding tussen de verschillende tarwekwaliteiten en daardoor besparingen op de uitgaven voor interventie en uitvoer, het tussen de interventieprijs voor broodtarwe van minimumkwaliteit en die voor voedertarwe bestaande verschil van 10% zou moeten worden verlaagd tot 5%.[32]

De Commissie koos ervoor, in twee etappes tot deze prijsverlaging — die werd aangekondigd en derhalve aan de marktdeelnemers bekend was — over te gaan, en hiertoe stelde zij de verordeningen nrs. 1810/84 en 400/86 vast. Ingevolge de eerste verordening moet er een verschil van 7% worden aangehouden tussen de prijs voor zachte tarwe van minimumkwaliteit en de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs, terwijl er volgens de tweede een verschil van 5% moet worden aangehouden tussen de prijs voor zachte tarwe van de in aanmerking genomen kwaliteit en de bij verordening nr. 2124/85 van de Commissie vastgestelde interventieprijs.

32 — Gemeenschappelijk landbouwbeleid: voorstellen van de Commissie — Mededeling van de Commissie aan de Raad, doc. COM(83) 500 def., van 28 juli 1983, blz. 22, punt 4.27.

De vermindering van dat verschil is gemakkelijk te verklaren. Door de toepassing van de speciale interventiemaatregelen was duidelijk geworden, dat een te hoog steunbedrag voor zachte broodtarwe door zijn aantrekkelijke karakter een toename van de produktie in de hand had gewerkt — terwijl de afzetmogelijkheden door een stabiele vraag beperkt bleven — en ertoe had geleid, dat er enorme hoeveelheden ter interventie werden aangeboden.

Tot slot was de bij verordening nr. 1810/84 vastgestelde speciale interventiemaatregel zonder gevolgen gebleven voor de markt. Hierdoor werd de Commissie niet alleen gesterkt in haar besluit, het genoemde prijsverschil nog verder te verminderen, maar werd zij er bovendien toe aangezet, bij de vaststelling van verordening nr. 400/86 de vereiste minimumbakkwaliteit te wijzigen door de kenmerken ervan op te trekken.

2. Met betrekking tot de berekening van het bedrag dat het verschil vertegenwoordigt tussen de opbrengst van de produktie van zachte broodtarwe en die van de produktie van niet voor broodbereiding geschikte zachte tarwe, merkt de *Raad* op, dat dit verschil, in aanmerking genomen het grote aantal tarwevariëteiten, niet anders dan op forfaitaire wijze kan worden berekend.

De gehanteerde criteria zijn de verschillen in rendement en kwaliteit van de uiterste waarden van de verschillende soorten zachte voedertarwe, alsmede de verschillen in rendement en kwaliteit van de uiterste waarden van de verschillende soorten zachte broodtarwe. Ook de produktieomstandigheden en de algemene economische omstandigheden zijn in aanmerking genomen. Tussen 1981 en 1985 bedroeg het aangehouden verschil 16,60%.

3. Op verzoek van het Hof heeft de *Raad* een lijst overgelegd met de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs en de referentieprijs voor zachte tarwe, zoals vastgesteld voor elk van de verkoopseizoenen 1980/1981 tot 1984/1985.

Zoals blijkt uit de considerans van de door de Raad jaarlijks vastgestelde verordeningen tot vaststelling van de prijzen, worden de interventieprijs en de referentieprijs voor zachte broodtarwe „op zodanige wijze... vastgesteld dat het evenwicht tussen de verschillende produkties op basis van de reële martkbehoeften wordt bevorderd". [33]

Wat meer in het bijzonder de referentieprijs betreft, wordt rekening gehouden met het verschil tussen de opbrengst van de produktie van zachte tarwe van gemiddelde voor de broodbereiding geschikte kwaliteit en de opbrengst van de produktie van niet voor broodbereiding geschikte zachte tarwe, ten einde de produktie van zachte tarwe van goede bakkwaliteit te stimuleren.

4. In antwoord op de vraag van het Hof met betrekking tot de bepaling waarbij de Commissie werd gemachtigd om in verordening nr. 2062/81 de minimumeisen voor zachte broodtarwe vast te stellen, merkt de *Commissie* op, dat die minimumeisen in artikel 2 van verordening nr. 1955/81 van de Raad op generieke wijze zijn vastgesteld. Tot het moment van vaststelling van laatstgenoemde verordening bepaalde de Raad die minimumeisen zelf, waarbij de Commissie in voorkomend geval de biochemische kenmerken vaststelde. [34] Overeenkomstig artikel 4, tweede alinea, van verordening nr. 2727/75 heeft de Commissie bij verordening nr. 2062/81 de methode vastgesteld om na te gaan of de zachte tarwe voldoet aan de aldus door de Raad vastgestelde minimumeisen.

5. Ten aanzien van de berekeningscriteria en van de hoogte van de verschillende aankoopprijzen bij speciale interventie die de Commissie volgens de procedure van het Comité van beheer heeft vastgesteld voor andere kwaliteiten zachte broodtarwe dan waarvoor de referentieprijs is vastgesteld, beklemtoont de *Commissie*, dat de in verordening nr. 400/86 vastgestelde koopprijs in overeenstemming was met de richtlijnen die waren uitgezet in het voorstel inzake de reorganisatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van 1983, alsmede in de door haar voor het verkoopseizoen 1983/1984 aan de Raad gedane prijsvoorstellen.

Bovendien werd de koopprijs voor zachte tarwe van minimumkwaliteit altijd gerelateerd aan de hoogte van de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs, al werd hij formeel uitgedrukt door middel van een op de referentieprijs voor tarwe van de gemiddelde kwaliteit toegepaste korting. Deze berekeningswijze stemt overeen met de beoordeling door de Commissie — daarbij rekening houdend met de marktprijzen — van het prijsverschil dat verband houdt met het kwaliteitsverschil tussen zachte broodtarwe en zachte niet voor broodbereiding geschikte tarwe.

6. Ten aanzien van de prijs die in artikel 2 van verordening nr. 400/86 had moeten worden vastgesteld, betogen *interveniënten in het hoofdgeding*, dat er krachtens verordening nr. 2124/85 en op basis van de in het verkoopseizoen 1984/1985 vastgestelde prijzen, in het verkoopseizoen 1985/1986 een speciale interventie had moeten plaatsvinden voor zachte broodtarwe van minimumkwaliteit, waarvan de hoogte had moeten worden bepaald door de referentieprijs van 1984/1985 te verminderen met 1,8%, en vervolgens een korting toe te passen van 17,62 ecu per ton, welk bedrag het verschil vertegenwoordigt tussen de gemiddelde bakkwaliteit (referentieprijs) en de minimumbakkwaliteit. Voor tarwe van minimumbakkwaliteit had dus de volgende speciale interventieprijs moeten worden vastgesteld (ecu per ton):

33 — Zie de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1950/81.

34 — Zie de verordeningen nrs. 1256/78 van de Raad (PB 1978, L 156, blz. 4) en 1387/78 van de Commissie (PB 1978, L 167, blz. 36).

— referentieprijs 1984/1985	213,13
— in 1,8% (verordening nr. 2124/85)	— 3,83
— referentieprijs 1985/1986	= 209,30
— korting voor minimumkwaliteit	— 17,62
— speciale interventieprijs voor minimumkwaliteit 1985/1986	= 191,68

Het in het seizoen 1985/1986 in het kader van de speciale interventie overgenomen graan was echter van betere kwaliteit, aangezien verordening nr. 400/86 een eiwitgehalte van 11% en een valgetal volgens Hagberg van 200 voorschreef. De prijs moest dus hoger zijn dan die voor de minimumkwaliteit.

Het is moeilijk, de met deze kwaliteit overeenkomende prijs precies te berekenen. Wanneer men echter rekening houdt met de normaal in de handel in aanmerking genomen elementen, dan kan men zich baseren op het eiwitgehalte (2% van de prijs voor 0,5% verschil aan eiwitgehalte ten opzichte van de vereiste kwaliteit).

Hiervan uitgaande had de prijs voor het verkoopseizoen 1985/1986 de hierboven voor de minimumkwaliteit berekende prijs moeten zijn, vermeerderd met 2%, dat wil zeggen:

191,68 + 2% = 195,51 ecu per ton.

De Commissie heeft zelf het eiwitgehalte gehanteerd als criterium voor de berekening van de prijs voor zachte tarwe. Immers, in verordening nr. 2135/86[35] van 8 juli 1986 tot wijziging van verordening nr. 1570/77 betreffende de bij interventie in de sector granen toe te passen toeslagen en kortingen, heeft zij een korting van 1% vastgesteld voor een eiwitgehalte dat 0,5% lager was dan dat van de standaardkwaliteit.

Op grond van het voorgaande had de in artikel 2 van verordening nr. 400/86 vast te stellen speciale interventieprijs de met de minimumkwaliteit overeenkomende prijs moeten zijn, vermeerderd met 1%, dat wil zeggen:

191,68 + 1% = 193,60 ecu per ton.

T. F. O'Higgins
rechter-rapporteur

35 — PB 1986, L 187, blz. 26.