CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 15 DECEMBER 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Pretura te Cittadella heeft bij beschikking van 27 april 1976 een aantal prejudiciële vragen gesteld die enerzijds de bevoegdheden van de nationale interventiebureaus in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt betreffen, anderzijds het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, de steunmaatregelen bedoeld in de artikelen 92 tot en met 94, alsook de artikelen 86 en 90 van het EEG-Verdrag. De vragen luiden als volgt:

„1. Is het volgens de regeling houdende een gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt aan de interventiebureaus, zoals de AIMA, toegestaan eenzijdig te besluiten tot verkoop van landbouwprodukten, en wel met name van zich in hun bezit bevindende graanvoorraden, onder voorwaarden die afwijken van de inschrijvingsprocedure voorzien in artikel 3 van verordening 132/67/EEG en verordening (EEG) 376/70?
Is zulk een handelwijze in ieder geval in strijd met het discriminatieverbod, omschreven in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag van Rome?

2. Is het volgens de regeling houdende een gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt aan de interventiebureaus, zoals de AIMA, toegestaan eenzijdig te besluiten tot verkoop van landbouwprodukten, en wel met name van zich in hun bezit bevindende graanvoorraden, tegen andere prijzen dan in artikel 3 van verordening (EEG) 376/70 genoemd?
Is zulk een handelwijze in ieder geval in strijd met het discriminatieverbod, omschreven in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag van Rome?

3. Is er sprake van staatssteun aan ondernemingen in de zin van de artikelen 92-94 van het EEG-Verdrag en artikel 20 van verordening 120/67/EEG, wanneer een interventiebureau met van staatswege ter beschikking gestelde geldmiddelen graan opkoopt tegen andere voorwaarden dan in de desbetreffende voorschriften inzake de gemeenschappelijke landbouwmarkt zijn omschreven, om het vervolgens beneden de in verordening (EEG) 376/70 vastgelegde minimumprijzen weer te verkopen?
Is zulk een handelwijze in ieder geval in strijd met het discriminatieverbod, omschreven in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag van Rome?

4. Neemt een onderneming die over ruime geldmiddelen beschikt en daardoor op de markt kan opereren zonder rekening te moeten houden met het gedrag en de reacties van concurrenten, een machtspositie in als bedoeld in de artikelen 86 en 90 van het Verdrag en in verordening 26/62/EEG, ook wanneer de onderneming een interventiebureau is in de zin van verordening 120/67/EEG?

5. Is er sprake van misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 90 van het Verdrag, wanneer een onderneming in strijd handelt met een gemeenschapsregeling bedoeld om distorsies van de mededinging binnen de Gemeenschap te voorkomen?

6. Zo de vragen 1 en 2 in ontkennende zin en de vragen 3, 4 en 5 in bevestigende zin worden beantwoord, is het interventiebureau dan gehouden tot vergoeding van de schade ver-

1 — Vertaald uit het Duits.

oorzaakt door handelingen in strijd met de gemeenschapsvoorschriften, in voorgaande vragen genoemd?

7. Welk bindend effect heeft 's Hofs uitlegging van het gemeenschapsrecht voor de verwijzende rechter? Is deze aan hetgeen het Hof „voor recht verklaart" in dezelfde mate gebonden als aan de „rechtsopvatting" van de Corte di Cassazione?"

De verwijzende rechter acht deze vragen van belang voor zijn beslissing in een geding tussen twee Italiaanse maalbedrijven. Eiser betoogt dat AIMA, het Italiaanse interventiebureau voor de gemeenschappelijke graanmarktordening, in het tijdvak van november 1975 tot en met januari 1976 aanzienlijke partijen Italiaanse zachte tarwe in de provincie Padua op de markt heeft gebracht zonder de gemeenschapsrechtelijke voorschriften in acht te nemen, en wel met name tegen een prijs gelegen beneden de gemeenschappelijke interventieprijs. Deze handelwijze zou niet aan eiser, doch wel aan verweerder, een in de provincie Padua gelegen maalbedrijf, ten goede zijn gekomen. Verweerder zou daardoor meel hebben kunnen verkopen tegen een beneden de marktprijs gelegen prijs, hetgeen eiser zou zijn komen te staan op het verlies van klanten die vroeger steeds bij hem hadden gekocht. Dit houdt volgens eiser oneerlijke mededinging, alsook een inbreuk op het gemeenschapsrecht in, zodat hij schadevergoeding heeft gevorderd. Omdat de schade eigenlijk door AIMA is veroorzaakt, werd ook zij in rechte betrokken. Ook zij vermeld dat enige regionale ondernemersorganisaties, vooral uit de meelindustrie, zich aan de zijde van eiser in het geding hebben gevoegd.

Alvorens op de vragen van de verwijzende rechter in te gaan, wil ik er nog op wijzen dat AIMA tot de gewraakte verkopen van zachte tarwe is overgegaan in het kader van een beleid dat op een verlaging van de — in Italië gecontroleerde — broodprijs gericht was. In beginsel is er toe besloten door het interministerieel comité voor de economische planning (Comitato interministeriale per la programazione economica), dat door de minister-president wordt voorgezeten. De toewijzing van de vastgestelde hoeveelheden zachte tarwe, waarvan de prijs door genoemd comité was bepaald, geschiedde door de minister van Landbouw op aanvrage van de prefecten van provincies die in bijzondere mate in het nadeel waren geraakt. De prefecten verdeelden vervolgens de toegewezen hoeveelheden over de in hun provincies gevestigde maalbedrijven. De maalbedrijven waren dan verplicht het uit dit graan gewonnen verkregen meel tegen een voorgeschreven, verlaagde prijs te verkopen aan bakkerijen die daartoe van de prefecten tegoedbonnen hadden ontvangen; op hun beurt moesten de bakkerijen het meel gebruiken voor de produktie van goedkoop brood, dat vooral door de armere lagen van de bevolking wordt verbruikt.

Ook zou ik er reeds thans op willen wijzen dat de hierna telkens weer geciteerde verordeningen 120/67 en 132/67 van de Raad per 1 november 1975 zijn vervangen door 's Raads verordening 2727/75 van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1) en 's Raads verordening 2738/75 van 29 oktober 1975 tot vaststelling van de algemene interventievoorschriften in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 49) — die dus ook in het onderhavig tijdvak, november 1975—januari 1976, van toepassing waren —. Dat heeft evenwel niet tot wijzigingen in de tekst der hierna deels woordelijk geciteerde voorschriften geleid. Alleen het nog te noemen artikel 19 van verordening 120/67 is gewijzigd. Bij de bespreking van dat voorschrift kom ik daarop terug.

1. Bij de bespreking der aan ons voorgelegde problemen dienen de beide eerste vragen gezamenlijk te worden behandeld. Wij zullen ons daarom in de eerste plaats hebben af te vragen of de voorschriften inzake de communautaire graanmarkt medebrengen dat nationale

interventiebureaus niet eenzijdig kunnen besluiten tot de verkoop der zich in hun bezit bevindende graanvoorraden volgens een andere procedure dan in 's Raads verordening 132/67 (PB 1967, blz. 2364) — thans verordening 2738/75 (PB 1975, L 281, blz. 49) — en in verordening 376/70 (PB 1970, L 47) van de Commissie is voorzien, alsook tegen een andere prijs dan in verordening 376/70 is voorgeschreven. Voorts dient te worden nagegaan of zulk een handelwijze, wanneer zij tot de maalbedrijven in één provincie beperkt blijft, zodat de verwerkende industrie in aangrenzende regio's niet in aanmerking komt, schending inhoudt van het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het EEG-Verdrag.

In de eerste plaats zij herinnerd aan de inhoud van de aangehaalde voorschriften. Volgens artikel 3 van verordening 132/67 (thans verordening 2738/75) geschiedt „het te koop aanbieden van de graanvoorraden door het interventiebureau ... door middel van inschrijving". Volgens artikel 2 van verordening 376/70 moet zulk een — openbare — inschrijving, dat wil zeggen een aan belanghebbende gerichte uitnodiging om in te schrijven, behoorlijk worden bekendgemaakt. De inschrijvingsvoorwaarden moeten — aldus wederom artikel 3 van verordening 132/67, thans verordening 2738/75 — „aan de betrokkenen gelijkheid van toegang en behandeling verzekeren, ongeacht de plaats van hun vestiging in de Gemeenschap". Voorts is in artikel 4 dezer verordening bepaald dat de Raad, wanneer bijzondere situaties dat noodzakelijk maken, voor de afzet van graan door de interventiebureaus een andere procedure kan bepalen. Ten aanzien van de prijzen wordt in artikel 3 nog bepaald dat de afzet plaatsvindt op vóór het begin van het verkoopseizoen vastgestelde prijscondities — waardoor verslechtering van de markt kan worden voorkomen —. Artikel 3 van verordening 376/70, waartoe ik mij thans zou willen beperken, schrijft voor het geval van opslag van het te verkopen graan in een commercialisatiecentrum voor dat de verkoopprijs ten minste moet overeenkomen met de plaatselijke marktprijs en in geen geval lager mag zijn dan de voor bedoeld centrum geldende interventieprijs, verhoogd met 1,50 rekeneenheid per ton. Ten slotte zij nog vermeld dat bij verordening 935/70 (PB 1970, L 111) aan artikel 3 van verordening 376/70 een vierde lid is toegevoegd, volgens hetwelk in uitzonderlijke gevallen op verzoek van een Lid-Staat kan worden besloten dat het interventiebureau van die Lid-Staat wordt gemachtigd de inschrijving tot bepaalde doeleinden te beperken. Gezien het betoog van eiser in het hoofdgeding en de overwegingen van de verwijzende rechter, zou men de indruk kunnen krijgen dat de gewraakte transacties interventiegraan hebben betroffen. Mocht dit het geval zijn, dan zou de beantwoording van de gestelde vragen geen moeilijkheden opleveren.

Wat er verder met het door een interventiebureau overgenomen graan moet gebeuren, wordt namelijk uitdrukkelijk geregeld in artikel 7 van 's Raads verordening 120/67 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1967, blz. 2269 — thans 's Raads verordening 2727/75, PB 1975, L 281, blz. 1). Volgens lid 3 van dit artikel bieden de interventiebureaus het door hen aangekochte graan voor de voorziening van de interne markt te koop aan onder de ingevolge de leden 4 en 5 vastgestelde voorwaarden. In lid 4 is bepaald dat de Raad de algemene interventievoorschriften vaststelt, terwijl er volgens lid 5 overeenkomstig de procedure van artikel 26 uitvoeringsbepalingen, met name betreffende de procedures en voorwaarden voor de overneming door de interventiebureaus, worden vastgesteld. Het zijn de bepalingen die ik hiervoor heb genoemd en besproken. Het is dus duidelijk, dat de interventiebureaus tot openbare inschrijvingen hebben over te gaan en alle belanghebbenden gelijkelijk toegang hebben te verschaffen; ook hebben zij de prijsvoorschriften in acht te nemen, dat wil zeggen de door de inter-

ventiebureaus vastgestelde prijzen mogen aan een normale prijsontwikkeling niet in de weg staan. Anders is er stellig sprake van schending van het gemeenschapsrecht.

Op grond van hetgeen tot nu toe werd opgemerkt — en met name gezien de in artikel 3 van verordening 132/67 (thans verordening 2738/75) gestelde eis dat alle deelnemers op voet van gelijkheid aan de inschrijvingen moeten kunnen deelnemen — behoeft bij artikel 40 van het EEG-Verdrag — volgens hetwelk een gemeenschappelijke marktordening zich moet beperken tot het nastreven van de in artikel 39 genoemde doeleinden en elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten — eigenlijk niet meer te worden stilgestaan. Meent men het nochtans te moeten doen, dan kunnen wij ook in zoverre slechts met de Commissie meegaan. Het is voldoende wanneer ik er op wijs dat artikel 40 stellig niet slechts de communautaire wetgever bindt, doch, voor zover de Lid-Staten met hun interventiebureaus in het kader van de gemeenschappelijke marktordening een rol spelen, ook voor de Lid-Staten geldt.

Wij kunnen het hierbij evenwel niet laten. De Italiaanse regering heeft namelijk ter rechtvaardiging van haar handelwijze in de eerste plaats aangevoerd dat AIMA in casu niet als interventiebureau zou zijn opgetreden, doch — ten einde het hoofd te bieden aan een regionale noodsituatie — als hulporgaan van de staat, zodat zij in zoverre bij de afzet van buiten de gemeenschapsregeling om aangekochte tarwe ook niet aan de interventieregels gebonden zou zijn geweest. Anderzijds stelt de Italiaanse regering zich op het standpunt dat het gemeenschapsrecht geen volledige regeling geeft. Het zou veeleer zijn toegesneden op excedentaire situaties en geen voorschriften behelzen waardoor de verbruiker in geval van schaarste bescherming wordt geboden. Met name zou geen regeling voorzien zijn voor het geval dat er alleen binnen een Lid-Staat — of in een deel van een Lid-Staat — een storing optreedt welke vooral produkten betreft die voor die Lid-Staat van bijzonder belang zijn. In zulke omstandigheden zouden de Lid-Staten tot het nemen van nationale maatregelen bevoegd moeten worden geacht.

Toegegeven: de vaststelling dat er, wat het door AIMA afgezette graan betreft, geen sprake geweest is van interventiegraan, dat wil zeggen graan dat door de interventiebureaus in het kader van de ordening voor de graanmarkt op kosten van de Gemeenschap ter bevordering van de marktstabilisatie is overgenomen, impliceert tevens dat op zulke graanverkopen voormelde bepalingen van de verordeningen 132/67 (thans 2738/75) en 376/70 geen toepassing vinden. Dat wil echter nog niet zeggen dat nationale, op instructies hunner regering handelende bureaus, in zoverre geheel vrij zijn.

Terecht heeft de Commissie voor het geval dat zulk een andere situatie zich inderdaad mocht voordoen, gewezen op 's Hofs arrest in de zaak 60/75 (Russo t. AIMA, arrest van 22. 1. 1976, Jurispr. 1976, blz. 55). Volgens dat arrest behoeven overheidsmaatregelen, genomen om de prijsstijging van bepaalde voedingsmiddelen af te remmen, uit een oogpunt van marktordeningsrecht als zodanig geen bezwaar te ontmoeten. Anderzijds werd echter tevens duidelijk gemaakt dat de doelstellingen en de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening er niet door in gevaar mogen worden gebracht. Van zodanig gevaar was volgens het Hof sprake in gevallen waarin het optreden van het nationale bureau de prijzen tot onder het niveau van de richtprijs of zelfs van de interventieprijs zou kunnen doen dalen. Als ik het wel heb, was zodanige werking echter aan het onderhavige optreden van AIMA verbonden. Dit blijkt tenminste uit de door de Commissie verstrekte gegevens betreffende de destijds geldende richt- en interventieprijzen, alsook bij vergelijking met de AIMA-prijzen. Er zou dus in ieder geval sprake zijn van inbreuk op de in het kader van de gemeenschappelijke

marktordening geldende prijzenregelingen.

Daarnaast lijkt ook vast te staan dat de Lid-Staten zelf in zodanige casuspositie — vrije graanafzet buiten de interventie om — aan het discriminatieverbod van artikel 40 gebonden zijn. Dit volgt ook uit het arrest in de zaak 60/75 — waarin er op is gewezen dat staatsmaatregelen niet de doelstellingen en de goede werking van een gemeenschappelijke marktordening in gevaar mogen brengen —. Men zal er dus van moeten uitgaan dat een Lid-Staat bij het nemen van maatregelen waaraan voor de gemeenschappelijke marktordeningen gevolgen verbonden zijn, alle te dien aanzien geldende beginselen, dus ook het discriminatieverbod, in acht heeft te nemen. Niet in de laatste plaats kan in dit verband ook worden verwezen naar het arrest in de zaak 51/74 (Van der Hulst t. Produktschap voor Siergewassen, arrest van 23. 1. 1975, Jurispr. 1975, blz. 95), waarin het beginsel van artikel 40 althans per analogie van toepassing werd verklaard op een nationaal interventiesysteem dat een gemeenschappelijke marktordening moest aanvullen. Ook het standpunt van de Italiaanse regering inzake de onvolledigheid van de communautaire regeling — welke de Lid-Staten tot het nemen van zuiver regionale maatregelen bevoegd zou maken — lijkt mij niet houdbaar.

Onjuist is reeds haar opvatting dat beschermende clausules van de gemeenschappelijke graanmarktordening, zoals met name artikel 19 van verordening 120/67, voor overschotsituaties geschreven zouden zijn. Er is in artikel 19 juist sprake van dat de cif-prijs de drempelprijs aanzienlijk overschrijdt, dat wil zeggen gedacht is aan een situatie waarin de prijzen op de wereldmarkt boven de communautaire prijzen liggen en de daaruit resulterende aantrekkingskracht van de wereldmarkt tot moeilijkheden bij de verzorging der Gemeenschap kan leiden. Ook de nieuwe redaktie welke artikel 19 in verordening 2727/75 heeft gekregen, heeft deze fundamentaire strekking ongewijzigd gelaten, al heeft men gemeend voor zulke maatregelen liever van een situatie van evenwicht tussen de prijs op de wereldmarkt en in de Gemeenschap te moeten uitgaan.

Het is al evenzeer onjuist dat het gemeenschapsrecht geen voorzieningen zou kennen voor het geval van plaatselijke noodsituaties die maatregelen noodzakelijk maken welke een ingreep in de werking van de gemeenschappelijke marktordening impliceren. Ik moge er aan herinneren dat bij verordening 935/70 in verordening 376/70 een nadere bepaling is opgenomen, krachtens welke het interventiebureau van een Lid-Staat in buitengewone gevallen gemachtigd kan worden om inschrijvingen tot een bepaald doel te beperken. Ook is van belang dat de Raad volgens artikel 4 van verordening 132/67 (thans verordening 2738/75) in bijzondere omstandigheden voor de graanverkopen der interventiebureaus een andere procedure kan voorzien. Hoe deze voorschriften in de praktijk — en juist ten gunste van Italië — hebben gewerkt, heeft de Commissie ten processe met klem van redenen uiteengezet. Zo werd de Italiaanse Republiek in 's Raads verordening 1984/73 (PB 1973, L 201) gemachtigd tot onderhandse verkoop van een hoeveelheid zachte tarwe, met dien verstande evenwel dat de Italiaanse Republiek de nodige maatregelen had te treffen om te waarborgen „dat de overeenkomstig de onderhavige verordeningen verkochte tarwe uitsluitend wordt gebruikt voor de vervaardiging van levensmiddelen bestemd voor de voorziening van de bevolking van Zuid-Italië, en met name de steden Napels, Palermo, Ragusa en Caltanissetta". Bij verordening 2043/73 (PB 1973, L 207) werd de machtiging uitgebreid tot een aanvullende hoeveelheid zachte tarwe die eveneens onder de in verordening 1984/73 genoemde voorwaarden kon worden verkocht. Daarnaast zij 's Raads verordening 2104/73 (PB 1973, L 204 — sinds 1. 11. 1975: 's Raads verordening 2727/75 (PB 1975, L 281, blz. 47) — vermeld, volgens welke de Duitse, Franse en Belgische in-

terventiebureaus bepaalde hoeveelheden zachte tarwe ter beschikking hielden van het Italiaanse interventiebureau. Ook deze hoeveelheden kon de Italiaanse Republiek onderhands verkopen, doch wederom moest er voor worden gezorgd dat de tarwe uitsluitend werd gebruikt ter verwaardiging van levensmiddelen voor de voorziening der bevolking. Ten slotte is nog van belang 's Raads beschikking van 18 mei 1976 inzake de verkoop en het gebruik van zachte tarwe uit de voorraden van het Italiaanse interventiebureau (PB 1976, L 136). Volgens deze beschikking kon het Italiaanse interventiebureau een hoeveelheid zachte tarwe ter beschikking van de Italiaanse regering stellen. Hieromtrent wordt in artikel 1, lid 3, der beschikking met zoveel woorden het volgende gezegd: „De Italiaanse regering draagt de in lid 1 genoemde hoeveelheden over aan de meelindustrie met het oog op de verwerking tot meel voor vervaardiging van „pane comune" tegen een verlaagde prijs die het mogelijk maakt dat de minst draagkrachtige verbruikers dit brood kunnen kopen."

Uit dit alles blijkt wel dat de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt wel degelijk als een sluitende regeling is te beschouwen en dat zij, anders dan de Italiaanse regering voor waar wenst te houden, ook geldt wanneer het om bijzondere maatregelen voor uitzonderlijke situaties van zuiver plaatselijke aard gaat.

Ongewijzigd moet dan ook 's Hofs uitspraak in de zaak 31/74 (Galli, arrest van 23. 1. 1975, Jurispr. 1975, blz. 61 en 63) van kracht blijven. Volgens dit arrest is het van wezenlijk belang dat de gemeenschappelijke graanmarktordening, ten einde tot één enkele markt te geraken, een stelsel heeft ingevoerd met een geheel van materiële regels en bevoegdheden, waaronder een ordeningskader om aan alle voorzienbare situaties het hoofd te bieden. Daarom moeten de Lid-Staten, wanneer zij in een andere onder de gemeenschappelijke ordening vallende sector maatregelen tot bestrijding van prijsstijgingen willen treffen, in het kader van de Gemeenschap passende initiatieven ontplooien ten einde te bereiken dat er door de bevoegde gemeenschapsorganen maatregelen worden genomen — of mogelijk gemaakt — die de in verordening 120/67 (thans: verordening 2727/75) geschapen gemeenschappelijke markt recht doen wedervaren.

2. Nu een bespreking van de beide eerste vragen tot dit resultaat leidde, mag men zich afvragen of de vragen 3 tot en met 5 — inzake de steunmaatregelen — en artikel 90 juncto artikel 86 niet onbesproken kunnen blijven. Zo ver wil ik in mijn conclusie niet gaan. Ik zal er echter ook geen lange bespreking aan wijden, en wel vooral nu bij nadere beschouwing blijkt dat het bij gebreke van voldoende kennis der feitelijke omstandigheden niet mogelijk is tot een afgerond oordeel te komen.

a) In de eerste plaats zal dus moeten worden nagegaan of er van steun in de zin van artikel 92 van het EEG-Verdrag en in de zin van artikel 22 van verordening 120/67 (thans verordening 2727/75) sprake is wanneer een interventiebureau met van staatswege ter beschikking gestelde geldmiddelen graan opkoopt en tegen een lagere prijs dan naar gemeenschapsrecht is toegestaan weer verkoopt.

In artikel 92 — dat volgens artikel 22 van verordening 120/67 (thans verordening 2727/75) ook op de handel in produkten in de zin dier verordening van toepassing is — worden, zoals men weet, met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaard „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen op bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, ... voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt". Volgens lid 2, aanhef en sub a, dat in dit verband ten processe ter sprake kwam, zijn met de gemeenschappelijke markt onder meer verenigbaar „steunmaatregelen van sociale aard aan individuele

verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de produkten".

Het schijnt in casu — naar de indruk die men ten processe kan hebben verkregen — zo gegaan te zijn dat AIMA op instructie van de Italiaanse regering met staatsmiddelen zachte tarwe tegen de interventieprijs heeft opgekocht en tegen een aanzienlijk lagere prijs verkocht om de broodprijs te verlagen. Men kan er dus van uitgaan dat de Italiaanse staat een financieel offer gebracht heeft, zodat er ten deze inderdaad van „met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregelen" kan worden gesproken.

Nu de bedoeling heeft voorgezeten de minder bedeelde bevolkingsgroepen aan goedkoper brood te helpen, ligt het echter ook voor de hand te spreken van steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, zodat het hierbedoelde beleid met het Verdrag verenigbaar zou zijn. Maar daartegen kan worden ingebracht dat de toegepaste methode — die meebracht dat de tegemoetkoming niet rechtstreeks aan de verbruikers ten goede kwam — ook tot bevoordeling van de betrokken maalbedrijven kon leiden. Van zulk een begunstiging is sprake nu slechts bepaalde maalbedrijven bij dit op prijsverlaging gerichte beleid werden betrokken en te hunnen behoeve de afzet van meel, zij het tegen een lagere prijs, werd gegarandeerd, terwijl andere, eveneens in de onderhavige sector werkzame, maalbedrijven tijdelijk van bepaalde afzetmogelijkheden moesten afzien. En het zou ook wel eens kunnen zijn dat, zoals tijdens de mondelinge behandeling werd gesteld en eventueel door de verwijzende rechter nog zal moeten worden nagegaan, de afzet van goedkoop meel, bij voorbeeld als gevolg van de omstandigheid dat de fabricage ervan met het vrijkomen van dure nevenprodukten gepaard gaat, grotere winstmarges mogelijk maakte dan meel, verkregen uit graan waarvoor de normale marktprijs gold.

Dat in zulk een casuspositie, dat wil zeggen bij begunstiging van bepaalde maalbedrijven, ook van concurrentievervalsing, althans (maar dat is al genoeg) van dreigende concurrentievervalsing kan worden gesproken, ligt al evenzeer voor de hand. Gezien de hogere transportkosten of het verlies van vaste klanten, heeft de Italiaanse regering in ieder geval geen gelijk met haar opmerking dat de destijds bestaande schaarstesituatie betekende dat geen enkel maalbedrijf zich voor afzetproblemen geplaatst zag, om het even of zij bij de hierbedoelde maatregelen werden betrokken of niet.

Ik meen mij evenwel niet te kunnen uitspreken over het andere feitelijke element, te weten benadeling van de handel tussen de Lid-Staten welke, wil er van steun in de zin van het Verdrag sprake zijn, als gevolg van de begunstiging van bepaalde ondernemingen te duchten moet zijn dan wel, zoals anderen menen, ook feitelijk moet intreden. Weliswaar is dit risico stellig niet zeer groot wanneer de steunmaatregelen tot een enkele provincie beperkt blijven en genomen worden in tijden waarin er van een internationaal graantekort kan worden gesproken. Toch mag deze mogelijkheid niet volledig uitgesloten worden geacht. Ook hieromtrent zou de verwijzende rechter derhalve de nodige klaarheid hebben te scheppen, bij voorbeeld aan de hand van statistieken betreffende de buitenlandse handel — waaraan eventueel af te lezen zou zijn dat de graanimporten of de meelimporten in Italië zijn teruggelopen dan wel dat het handelsverkeer zich verlegd heeft in die zin dat meel dat vroeger op de Italiaanse markt kon worden afgezet, naar andere landen is geëxporteerd —.

Hierbij kunnen wij het in casu, wat de uitlegging van artikel 92 betreft, laten. Ik acht het niet nodig bovendien nog in te gaan op de vraag of er van schending van het discriminatieverbod sprake is, immers volgens het Verdrag zijn ongeoorloofde steunmaatregelen in ieder geval reeds naar hun aard discriminerend. Ook behoeft mijns inziens niet meer te worden stilgestaan bij het voorschrift van artikel 93 waarin een tijdige kennisgeving

aan de Commissie wordt voorgeschreven en de gevolgen worden omschreven welke aan niet-tijdige kennisgeving zijn verbonden. De verwijzende rechter heeft er niet met zoveel woorden om gevraagd en zal het er — terecht — voor hebben gehouden dat bij de beoordeling van schadeakties — waarom het in de hoofdzaak gaat — alleen schending van materiële verdragsvoorschriften relevant is, niet daarentegen de vraag of de procesregels zijn in acht genomen.

b) De beide andere vragen, die ik eveneens slechts terloops zou willen bespreken, betreffen de artikelen 86 en 90 van het EEG-Verdrag. Men wenst te weten of een interventiebureau dat de beschikking heeft over ruime geldmiddelen, als een onderneming met een machtspositie in de zin van genoemd artikel is te beschouwen en of het misbruik van die machtspositie oplevert wanneer zij bij de afzet van graan in strijd handelt met een op voorkoming van mededingingsdistorsies gerichte gemeenschapsregeling.

Het gaat de verwijzende rechter blijkbaar vooral om de toepassing van artikel 86, lid 2, sub c, volgens hetwelk zulk misbruik kan bestaan in „het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties" — waarmede hun bij de mededinging nadeel wordt berokkend —. Maar gezien hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt met betrekking tot de vraag of het discriminatieverbod ook geldt voor interventiebureaus — bij de afzet van interventiegraan dan wel wanneer zij zich buiten hun eigenlijke functies begeven —, is niet wel in te zien waar het toe dient ook nog op de vragen 4 en 5 in te gaan. Ik zou er toch nog het volgende over willen zeggen.

Ik acht het uitermate dubieus of een interventiebureau dat in opdracht van de staat tegen voorgeschreven prijzen — en ter verwezenlijking van een bepaald sociaal-politiek doel — graan heeft te verkopen, wel ooit mag worden beschouwd als een openbaar bedrijf waarop de mededingingsvoorschriften van het Verdrag van toepassing zijn. Het neemt immers niet als onderneming aan het economisch leven — en aan de mededinging — deel en doet veeleer denken aan een onder de nationale overheid ressorterend administratief orgaan; het is de staat zelf die via het bureau tracht bepaalde doelen te realiseren. In feite gaat het rechtstreeks om de verantwoordelijkheid van de nationale overheid, die bezwaarlijk aan de mededingingsvoorschriften van het Verdrag kan worden getoetst.

Meent men nochtans een interventiebureau als een openbaar bedrijf in de zin van artikel 90 te mogen beschouwen, dan ligt het echter tevens voor de hand te spreken van een onderneming „belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang" als bedoeld in artikel 90, lid 2. Volgens de schrijvers geldt dit ook wanneer het slechts om de belangen van een deel van de bevolking gaat — bij voorbeeld om de levensmiddelenverzorging of om het dekken van eerste levensbehoeften —. In zodanig geval gelden de verdragsvoorschriften niet zonder meer; zij komen pas aan bod wanneer hun toepassing de vervulling van de aan de ondernemingen opgedragen taken niet — in feite of in rechte — verhindert. Of en in hoeverre dit het geval is — en of er sprake is van een nadelige beïnvloeding van het handelsverkeer in de zin van artikel 90, lid 2 (waarbij in casu tevens op de nakoming van het discriminatieverbod moet worden gelet) —, kan evenwel bij gebreke van voldoende feitelijke gegevens in dit prejudicieel geding niet worden nagegaan, nog daargelaten dat zodanig onderzoek ook achterwege kan blijven omdat artikel 90, lid 2, naar in de zaak 10/71 (Luxemburgs Openbaar Ministerie t. weduwe J. P. Hein, arrest van 14 juli 1971, Jurispr. 1971, blz. 723) werd uitgemaakt, geen rechtstreeks geldend recht is in die zin dat het individuele rechten doet ontstaan.

3. In de thans aan de orde komende zesde vraag gaat het er om of het interventiebureau tot schadevergoeding ver-

plicht is wanneer het geacht mag worden in strijd te hebben gehandeld met de communautaire rechtsvoorschriften in de voorgaande vragen genoemd. Kennelijk komt hier de overheidsaansprakelijkheid aan de orde, immers van tweeën één: het interventiebureau heeft als het ware als staatsorgaan op instructie van de regering gehandeld, dan wel het moet worden geacht bij de vervulling van zijn eigenlijke marktorganisatorische taken, dat wil zeggen: al evenzeer bij het vervullen van een overheidstaak welke op de verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag gericht is, te zijn opgetreden.

Het zal ten deze de doorslag moeten geven of de beweerdelijk niet in acht genomen gemeenschapsrechtelijke bepalingen onmiddellijk rechtsgeldig zijn in die zin dat er individuele rechten aan kunnen worden ontleend. Wanneer dat het geval is — en met betrekking tot de voorschriften voor de afgifte van interventiegraan, de bepalingen nopens de prijsvorming op de gemeenschappelijke markt en het discriminatieverbod moet zulks inderdaad geacht worden het geval te zijn —, volgt daaruit krachtens het — ten opzichte van nationaal recht prioritaire — gemeenschapsrecht dat contrair nationaal recht het veld heeft te ruimen en niet mag worden toegepast, ook niet al is het van latere datum. En omdat het gemeenschapsrecht anders niet ten volle tot gelding zou komen, wil dat in beginsel ook zeggen dat wanneer het nationale recht nochtans tot toepassing mocht zijn gekomen, die toepassing ongedaan moet worden gemaakt en dat er schadevergoeding moet worden betaald wanneer zodanige ongedaanmaking onmogelijk blijkt. Dit geldt in ieder geval met betrekking tot voorschriften die als waarborgnormen zijn te beschouwen — en met de hierbedoelde bepalingen van het gemeenschapsrecht is zulks het geval —.

Anderzijds is terecht betoogd dat het gemeenschapsrecht slechts voorschriften geeft voor de aansprakelijkheid der communautaire organen. Van een aansprakelijkheid van de staat of van nationale organen is nergens sprake. Voorts moet worden toegegeven dat de nationale regelingen op het stuk van de schadevergoeding in meer dan één opzicht aanmerkelijk verschillen en dat men daaraan — met verwijzing naar de eisen van het gemeenschapsrecht (onder meer: de uniforme gelding die aan dat recht moet toekomen) — niet zo maar mag voorbij zien.

Uit een oogpunt van gemeenschapsrecht kan derhalve slechts worden gezegd dat de Lid-Staten verplicht zijn alles te ondernemen om de individuele burgers volledig aan hun recht te helpen. Weliswaar impliceert een inbreuk op het gemeenschapsrecht in beginsel ook een verplichting tot schadevergoeding. Maar naar de huidige stand der communautaire integratie kan verder slechts naar de voorschriften van het nationale recht worden verwezen. Het Hof heeft te dien aanzien in de zaak 60/75 (Russo t. AIMA) overwogen: „dat in geval de schade een uitvloeisel zou zijn van een schending van het gemeenschapsrecht, de staat de gevolgen daarvan ten opzichte van de benadeelde persoon moet dragen in het kader van de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de staat". Daarbij zal het in casu moeten blijven.

4. In de laatste vraag gaat het om de bindende werking van 's Hofs prejudiciele beslissingen inzake de uitlegging van het gemeenschapsrecht. Met betrekking tot deze vraag is ten processe door alle betrokkenen een zelfde standpunt ingenomen, en het komt mij voor dat er ook maar één enkel antwoord op kan worden gegeven.

Voor het standpunt dat 's Hofs prejudiciele beslissingen voor de verwijzende rechter bindend zijn spreekt reeds het feit dat er in artikel 177 van het EEG-Verdrag van „uitspraak doen" wordt gesproken; daarentegen spreekt artikel 228 van een bij het Hof in te winnen advies. Een andere lezing zou ook betekenen dat

de met artikel 177 beoogde uniforme uitlegging van het gemeenschapsrecht niet zou kunnen worden verwezenlijkt, terwijl dan ook niet begrijpelijk ware dat aan nationale rechterlijke instanties, rechtdoende in hoogste ressort, de — op 's Hofs voormelde bevoegdheden afgestemde — plicht tot verwijzing is opgelegd. Trouwens, in zijn arrest 29/68 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH t. Hauptzollamt Saarbrücken, arrest van 24. 6. 1969, Jurispr. 1969, blz. 178) heeft het Hof te dien aanzien reeds overwogen dat 's Hofs uitlegging voor de van het bodemgeschil kennisnemende nationale rechterlijke instantie „bindend is". Wanneer het Hof van Justitie dan ook – met name ten aanzien van de voorrang van het gemeenschapsrecht — uitspreekt dat het rechtstreeks werkt, zal de verwijzende rechter contrair nationaal recht buiten toepassing moeten laten, zonder dat — op nationaal niveau — de wetgever of het constitutionele hof er nog aan te pas behoeven te komen.

Omdat in de vraagstelling ook het effect van een arrest van het nationale Hof van Cassatie ter sprake gebracht wordt, meen ik nog één aanvullende opmerking te moeten maken. De verwijzende rechter is stellig alleen in zoverre aan 's Hofs uitspraak gebonden dat hij bij zijn beslissing niet van een andere uitlegging van het gemeenschapsrecht mag uitgaan dan het Hof voor juist heeft gehouden. Maar, zoals ook in de zaak 29/68 reeds werd overwogen, de verwijzende rechter mag zich bij gebleken onduidelijkheid opnieuw tot het Hof van Justitie wenden. Voorts is het natuurlijk denkbaar dat hij tot een ander inzicht komt met betrekking tot de vraag of 's Hofs uitspraak voor de door hem te geven beslissing relevant is en de zaak afdoet zonder de voor hem bestemde prejudiciële uitspraak in zijn oordeel te betrekken.

Het komt mij voor dat hiermede ook in antwoord op de zevende vraag het nodige is gezegd.

5. Mij beperkend tot hetgeen voor de beslissing van het bodemgeschil wezenlijk is te achten, kunnen de vragen van de Pretura te Cittadella derhalve als volgt worden beantwoord:

a) Het is met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen niet te verenigen dat een Lid-Staat op de gemeenschappelijke markt via een onder de staat ressorterend interventiebureau zachte tarwe verhandelt tegen een beneden de richtprijs of zelfs beneden de interventieprijs gelegen prijs en, voor zover er van interventiegraan sprake is, zonder de voor de afzet van zulk graan geldende voorschriften in acht te nemen. In ieder geval moet bij zulk een afgifte ook het beginsel van de gelijke behandeling der afnemers in acht worden genomen.

b) De voorschriften betreffende de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector granen, waarin genoemde beginselen besloten liggen, en de eis van een gelijke behandeling werken rechtstreeks en doen voor particulieren subjectieve rechten ontstaan. Worden zij niet in acht genomen en ontstaat daaruit schade voor personen wier belangen in genoemde bepalingen worden gewaarborgd, dan is de staat in het kader van de bepalingen van het nationale recht tot vergoeding van die schade verplicht.

c) Prejudiciële uitspraken, door het Hof van Justitie krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag gedaan, binden de verwijzende rechter in die zin dat hij, wanneer zodanige prejudiciële beslissing voor zijn uitspraak van belang is, daaraan 's Hofs uitlegging van het gemeenschapsrecht ten grondslag heeft te leggen.