In de zaak 60-75,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Bovino, in het aldaar aanhangig geding tussen

CARMINE ANTONIO RUSSO

en

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI SUL MERCATO AGRICOLO (AIMA) (Interventiebureau voor landbouwprodukten),

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van bepalingen van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13 juni 1967, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1967, blz. 2269),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco en H. Kutscher, Kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: G. Reischl
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. In het kader van haar antiinflatiebeleid besloot de Italiaanse Regering in juli 1973 de groot- en klein-

handelsprijzen van een aantal belangrijke verbruiksgoederen, waaronder deegwaren vervaardigd uit durum tarwe, te bevriezen.

Het Italiaanse interventiebureau voor landbouwprodukten (na te noemen: AIMA) werd terzelfder tijd gemachtigd „maatregelen betreffende de ordening van de nationale tarwemarkt te nemen ... door aankoop en voorraadvorming van produkten in Italië en daarbuiten, die later onder toezicht op de nationale markt zullen worden verkocht" op de door de interministeriële commissie voor economische planning in Italië (na te noemen: CIPE) vast te stellen voorwaarden.

2. In de periode maart-augustus 1973 deed zich op de wereldmarkt van tarwe een zeer aanzienlijke prijsstijging voor: de prijzen bereikten een niveau dat tweemaal zo hoog was als tevoren. Afgezien van enkele schommelingen bleven de prijzen tot begin 1975 op dit hoge peil.

De prijzen van durum tarwe op de Italiaanse markt volgden min of meer de mondiale ontwikkeling en stegen tenslotte tot boven de gemeenschappelijke richtprijzen.

3. In deze situatie en op grond van bovenvermelde machtiging kocht de AIMA na september 1973 op de wereldmarkt grote hoeveelheden durum tarwe en verkocht deze vervolgens voor minder dan de aankoopprijs aan de Italiaanse deegwarenfabrikanten.

4. Russo, een Italiaans producent van durum tarwe, acht zich door het optreden van de AIMA in zijn belangen geschaad en vordert schadevergoeding van dit orgaan. Hij stelt in januari 1975 een partij durum tarwe te hebben moeten verkopen voor 17 000 lire per 100 kg, terwijl hij uit hoofde van het stelsel van de gemeenschappelijke marktordening erop mocht vertrouwen ongeveer 18 500 lire per 100 kg te ontvangen.

5. De Pretore te Bovino, van mening dat de oplossing van het geschil afhangt van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, besloot bij beschikking van 9 mei 1975 het geding te schorsen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie de navolgende vragen voor te leggen:

„1. Laat het bestaan van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen de Lid-Staten de mogelijkheid eenzijdige maatregelen vast te stellen die, via commerciële activiteiten van het overeenkomstig verordening nr. 120/67 aangewezen interventiebureau, een wijziging van het in de gemeenschapsregeling voorziene prijsvormingsmechanisme en een distorsie van de intracommunautaire handel bewerkstelligen?

2. Heeft de aankoop, op de wereldmarkt en tegen een bepaalde prijs, van een hoeveelheid durum tarwe door het interventiebureau van een Lid-Staat en de doorverkoop daarvan op de binnenlandse markt van een Lid-Staat tegen een prijs die lager is dan de koopprijs en zelfs lager dan de interventieprijs, gelijke werking als een invoersubsidie voor het betrokken produkt (in casu durum tarwe)?

3. Zo de bepalingen van verordening nr. 120/67 van de Raad en de latere uitvoeringsregelingen rechtstreeks toepasselijk zijn in de Italiaanse rechtsorde, kan dan het betrokken bedrijfsleven daaraan het recht ontlenen op een ongestoorde normale werking van de door de gemeenschappelijke marktordening voorziene prijsvormingsmechanismen — een recht dat door de nationale rechter moet worden gehandhaafd?

4. Zo de voorafgaande vragen bevestigend worden beantwoord: moet de boven omschreven tussenkomst van de Lid-Staat worden beschouwd als een onrechtmatige daad en mitsdien als een inbreuk op de rechtspositie die de particuliere deelnemer aan het economisch verkeer aan het gemeenschapsrecht ontleent?

5. Zo ja, kent het gemeenschapsrecht een beginsel op grond waarvan de particulieren die hun rechtspositie ontlenen aan de bepalingen van verordening nr. 120/67, het recht hebben volledig en hoe dan ook te worden gevrijwaard voor alle nadelige vermogensrechtelijke gevolgen van de onrechtmatige daad van de Lid-Staat, met name van het interventiebureau?"

6. De verwijzingsbeschikking is op 7 juli 1975 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Verzoeker in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door E. Cappelli en P. de Caterini, en de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. Marenco, hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. Opmerkingen van verzoeker in het hoofdgeding

Na een uiteenzetting betreffende de gemeenschapsregeling van de graansector, waarbij hij met name erop wijst dat het centrale element daarvan het prijzenstelsel is, beschrijft Russo de situatie op de wereldmarkt van granen in 1973 en 1974. Hij onderstreept dat Italië ingevolge de gemeenschappelijke marktordening voor granen zich bij schaarste en om prijsstijgingen tegen te gaan, kan bedienen van communautaire maatregelen.

De Italiaanse Regering heeft evenwel eenzijdige nationale maatregelen vastgesteld. Zo heeft de CIPE bij besluiten van 7 september 1973, 29 maart en 7 december 1974 een procedure in werking gesteld om de Italiaanse deegwarenindustrie tegen vooraf vastgestelde prijzen van tarwe te voorzien. Ter uitvoering van die besluiten heeft de AIMA in de loop van 1974 op de wereldmarkt grote hoeveelheden durum tarwe gekocht voor ongeveer 20 000 lire per 100 kg, en deze vervolgens voor 13 000 lire per 100 kg — dat wil zeggen voor een prijs die lager was dan de communautaire interventieprijs — aan de deegwarenindustrie doorverkocht. De transacties van de AIMA hebben de ontwikkeling van de marktprijs van durum tarwe in Italië in belangrijke mate beïnvloed.

Ten aanzien van de eerste vraag betoogt Russo dat volgens 's Hofs vaste rechtspraak bevoegdheidsoverdracht in het kader van een gemeenschappelijk beleid medebrengt dat de gemeenschapsinstellingen voortaan volledige beslissingsbevoegdheid bezitten, en hij verwijst ten deze naar het arrest van 23 januari 1975 (zaak 31-74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47), waarin het Hof overwoog dat „de Lid-Staten niet meer door eenzijdig vastgestelde nationale bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme zoals dit uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeit."

Russo stelt derhalve het Hof voor de *eerste vraag* te beantwoorden als volgt:

„De gemeenschappelijke ordening der graanmarkt verbiedt elke handeling of gedraging van een Lid-Staat — hetzij rechtstreeks hetzij via publiekrechtelijke instellingen of organen —, die een wijziging in het door de gemeenschappelijke ordening voorziene prijsvormingsmechanisme teweeg kan brengen, dan wel op zodanige wijziging neerkomt. Zij verbiedt met name aan- of verkooptransacties van het interventiebureau, die niet vallen binnen het kader van een nauwgezette en stipte vervulling van zijn taken ingevolge verordening nr. 120/67 en de uitvoeringsmodaliteiten hiervan."

Ten aanzien van de *tweede vraag* betoogt Russo dat het stelsel van het handelsverkeer met derde landen overeenkomstig

verordening nr. 120/67 invoersubsidies in welke vorm dan ook verbiedt, zelfs in het geval dat de prijzen op de wereldmarkt hoger zijn dan de communautaire drempelprijs. Het is duidelijk dat een Lid-Staat die op de wereldmarkt tegen een bepaalde prijs koopt en vervolgens tegen een lagere prijs op de binnenlandse markt verkoopt, waarbij het geleden economische verlies ten laste van de openbare middelen wordt gebracht, de invoer subsidieert. Aan de onwettigheid van deze handelwijze kan volgens Russo niet worden getwijfeld. De transacties van de AIMA kunnen door geen enkele communautaire bepaling en met name niet door artikel 19 van verordening nr. 120/67 worden gerechtvaardigd.

De *derde vraag*, aldus Russo, houdt verband met dezelfde problemen als reeds door andere Italiaanse rechterlijke instanties aan het Hof zijn voorgelegd (zaak 13-68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 632, en zaak 93-71, Leonesio, Jurispr. 1972, blz. 287).

De vraag gaat kennelijk uit van het in het Italiaanse recht gemaakte onderscheid tussen subjectieve rechten en rechtmatige belangen, en ofschoon het Hof zich niet in dit onderscheid behoeft te verdiepen, is het niettemin zo, dat waar het gaat om subjectieve situaties die uitsluitend op het gemeenschapsrecht berusten, het Hof de nationale rechter de elementen moet verschaffen om het type subjectieve situatie dat door het gemeenschapsrecht wordt beschermd, naar nationaal recht te kwalificeren.

In de eerste plaats moet derhalve worden vastgesteld, of de gemeenschapsregels bepaaldelijk het belang van de landbouwer bij een vrije prijsvorming in functie van vraag en aanbod tegenover de interventiebureaus waarborgen, dan wel of die normen slechts indirect betrekking hebben op de positie van de particulieren en de nationale overheid een autonome beheersmacht met een bepaalde discretionaire bevoegdheid toekennen.

Russo merkt ten deze op dat men in casu met verordeningen te doen heeft, dat wil zeggen handelingen die al zodanig de particulier rechten kunnen toekennen die door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd, maar hij erkent dat dit op zich beschouwd onvoldoende is om definitieve conclusies te trekken ten aanzien van de concrete gevolgen van die verordeningen in de nationale rechtsorde. In voorkomend geval dient men te onderzoeken of de rechtsgevolgen voor particulieren niet veeleer afhangen van de eventuele discretionaire bevoegdheden van de nationale instanties.

Russo bespreekt de rol van de nationale instanties en concludeert dat de gemeenschapsvoorschriften gedragingen van interventiebureaus, die tot een verandering van het prijsvormingsmechanisme kunnen leiden, ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk verbieden. Een bevestiging van deze conclusie vindt hij in de recente rechtspraak van het Hof en inzonderheid in het reeds aangehaalde arrest-Galli.

Wie het bestaan ontkent van een subjectief recht van particulieren tegenover gedragingen van de Staten, die in strijd zijn met de op het algemeen belang gerichte doelstellingen van de Gemeenschap, levert, aldus Russo, de werking van de gemeenschappelijke markt uit aan de willekeur van nationale instanties en aan overwegingen van politieke aard, waardoor de Commissie zich in bepaalde gevallen bij het ingebreke stellen van de Staten laat leiden.

Om deze redenen stelt Russo voor de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening nr. 120/67 van de Raad en de later vastgestelde toepassingsmodaliteiten zijn rechtstreeks van toepassing in de rechtsorde der Lid-Staten. Inzonderheid leggen zij de nationale instanties de ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke verplichting op zich te onthouden van handelingen of gedragingen waardoor het prijsvormingsmechanisme kan worden gewijzigd of die op zodanige wijziging

neerkomen; het correlaat van deze verplichting is een subjectief recht van de particulieren, dat rechtstreeks en volledig door het gemeenschapsrecht wordt beschermd en als zodanig onmiddellijk door de nationale rechterlijke instanties kan worden gehandhaafd."

Het antwoord op de *vierde vraag,* aldus Russo, vloeit logisch voort uit dat op de drie voorafgaande vragen.

Ten aanzien van de *vijfde vraag* meent Russo dat deze weliswaar een nieuw en netelig probleem aan de orde stelt, doch niettemin slechts een uitdieping is van de voorafgaande vragen, inzonderheid van de derde. Tenslotte gaat het erom de betekenis, de grenzen, de inhoud van het subjectieve recht van de particulieren te bepalen.

Ten deze dient met name opgemerkt dat indien het Hof bij de uitwerking van het begrip rechtstreekse toepasselijkheid het bestaan van een gemeenschapsrechtelijk en door de nationale rechter te handhaven „subjectief recht" heeft erkend, het dit heeft gedaan in het belang van de eenvormigheid, dat wil zeggen om te waarborgen dat de communautaire voorschriften overal dezelfde werking en dezelfde mate van werkzaamheid bezitten. De consequentie van dit streven moet zijn dat het Hof in grote lijnen aangeeft welke waarborgen het gemeenschapsrecht biedt voor rechtssituaties die krachtens dit recht zijn ontstaan. Het heeft weinig zin het bestaan van door het gemeenschapsrecht beschermde belangen te aanvaarden, indien men vervolgens zou moeten erkennen dat de gevolgen van een eventuele inbreuk op die belangen van Staat tot Staat verschillen. Artikel 7 EEG-Verdrag kan daarvoor de noodzakelijke grondslag bieden. Het discriminatieverbod verkrijgt aldus een meer concrete betekenis indien het wordt gesanctioneerd door de principiële verplichting tot schadevergoeding wanneer door een gedraging in strijd met het gemeenschapsrecht inbreuk op „communautaire" rechtssituaties is gemaakt.

Het spreekt echter vanzelf dat in casu alleen het beginsel van de verplichting tot schadevergoeding moet worden vastgesteld. Hoe de schade in concreto moet worden vergoed, blijft tot de competentie van de nationale rechter behoren.

Mitsdien stelt Russo voor de vijfde vraag te beantwoorden als volgt:

„De schending van subjectieve rechten die hun oorsprong en regeling vinden in het gemeenschapsrecht, brengt in elk geval voor de nationale rechter de verplichting mee om met gebruikmaking van de daartoe door het nationale recht aangewezen middelen de door die schending geleden vermogensrechtelijke schade te herstellen."

2. Opmerkingen van de Commissie

Volgens de Commissie stellen *de eerste twee vragen* het probleem aan de orde, of de handelwijze van een Lid-Staat, bestaande in het kopen van durum tarwe op de wereldmarkt en het verkopen ervan tegen lagere prijzen dan de aankoopprijs, verenigbaar is met de gemeenschappelijke marktordening voor granen. Dit probleem vertoont drie aspecten die bespreking behoeven.

In de eerste plaats rijst de vraag of zodanige handelwijze niet in strijd komt met de prijs- en interventiemechanismen van de gemeenschappelijke markt, die ten doel hebben de prijzen hiervan te ondersteunen. Ten deze betoogt de Commissie dat wanneer de marktprijs boven de richtprijs ligt, de maatregel van de Lid-Staat slechts dan met bedoelde mechanismen in strijd is, indien wordt doorverkocht tegen een prijs die lager is dan de richtprijs; in dat geval immers leidt die maatregel ertoe dat de marktprijs tot beneden de richtprijs zakt, zodat het communautaire mechanisme eventueel in werking zou moeten treden. Als evenwel de marktprijs lager is dan de richtprijs, handelt de Lid-Staat in elk geval in strijd met de gemeenschappelijke marktordening.

In de tweede plaats vraagt de Commissie zich af of de litigieuze handelwijze niet in strijd komt met de mechanismen die gelden voor het geval dat de prijzen op de wereldmarkt hetzelfde peil bereiken als de gemeenschapsprijzen, en die bedoeld zijn om buitensporige prijsstijgingen en voorzieningsproblemen te voorkomen.

Na een bespreking van de rechtsgrondslag van die mechanismen — de artikelen 19 en 20 van verordening nr. 120/67 — en van de algemene regels inzake de toepassing ervan (verordeningen nrs. 1968/73 en 2591/69, PB 1973, L 201/10 en 1969, L 324/1) verklaart de Commissie dat zij ingevolge de vrijwaringsclausule de uitvoer van durum tarwe van 4 augustus 1973 tot 9 april 1975 had verboden, dus ook gedurende de periode waarin de transacties van de AIMA tot stand kwamen.

Volgens de Commissie zijn deze transacties niet met die mechanismen verenigbaar. De gemeenschapsbepalingen laten de Lid-Staten op dit gebied geen enkele zelfstandige bevoegdheid. Zij bevatten een afgeronde regeling en de omschrijving van de competenties van de communautaire instellingen impliceert dat de Lid-Staten geen afwijkende of zelfs maar aanvullende maatregelen kunnen vaststellen.

In de derde plaats vraagt de Commissie zich af, of het optreden van de AIMA niet in strijd is met het prijsvormingsstelsel dat uit de gemeenschappelijke ordening in haar geheel voortvloeit. Uit het arrest-Galli volgt dat het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening onderstelt dat, afgezien van de uitdrukkelijk voorziene mechanismen, de marktprijzen uitsluitend door het vrije spel van de mededinging tot stand moeten komen.

De Commissie meent derhalve dat het optreden van de AIMA ontegenzeglijk in strijd is met de gemeenschappelijke ordening; na het arrest-Galli heeft zij deze opvatting ter kennis van de Italiaanse Regering gebracht.

Ten aanzien van de *derde en vierde vraag* betoogt de Commissie dat de Pretore terecht vraagt of de gemeenschapsbepalingen aldus moeten worden uitgelegd, dat zij de particulieren een recht toekennen ingevolge waarvan de Lid-Staten zich moeten onthouden van maatregelen die met die bepalingen onverenigbaar zijn. In feite betreft dit probleem niet de rechtstreekse toepassing van gemeenschapsbepalingen, die waar het om verordeningen gaat, niet kan worden betwist, maar de uitlegging ervan.

Een gemeenschapsvoorschrift, aldus 's Hofs rechtspraak, verleent de particulieren rechten, voorzover het hun belangen beoogt te beschermen. Weliswaar heeft het Hof deze voorwaarde gesteld en de noodzaak ervan aangetoond met betrekking tot de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap en is dit de eerste keer dat de vraag met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Lid-Staten aan de orde komt, doch aangezien het om een element van uitlegging van het gemeenschapsvoorschrift gaat, meent de Commissie dat in beide gevallen de oplossing dezelfde moet zijn. Elke andere oplossing zou bovendien een ernstig gevaar inhouden voor verschillen in de toepassing en de draagwijdte van het gemeenschapsrecht, naargelang van de rechtsorde waarin er een beroep op wordt gedaan.

De Commissie gaat daarom na of de betrokken gemeenschapsvoorschriften de belangen van particulieren beogen te waarborgen.

Reeds uit hetgeen is uiteengezet omtrent het uit de gemeenschappelijke ordening in haar geheel voortvloeiende prijsvormingsstelsel, volgt dat de regel die daaruit kan worden afgeleid, per definitie alle deelnemers aan het economische verkeer beschermt, of zij zich nu aan de vraag dan wel aan de aanbodzijde van de graanmarkt bevinden. Men moet derhalve concluderen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke marktordening de particulieren een recht toekennen in-

gevolge waarvan de Lid-Staten zich moeten onthouden van maatregelen als door de AIMA zijn toegepast.

In de *vijfde* plaats wordt gevraagd of er een communautair beginsel bestaat ingevolge waarvan na een inbreuk door de Lid-Staten op de rechten van particulieren deze laatsten volledige schadevergoeding voor hun financiële verliezen moeten kunnen verkrijgen.

Reeds eerder, aldus de Commissie, heeft het Hof verklaard dat het gemeenschapsrecht „de nationale rechter niet beperkt in zijn bevoegdheid om, wanneer naar nationaal recht verschillende wegen kunnen worden bewandeld, zijn keuze te bepalen op middelen welke geëigend zijn om de door het gemeenschapsrecht verleende individuele rechten te waarborgen" (arrest van 4 april 1968, zaak 34-67, Lück, Jurispr. 1968, blz. 346). Dit veronderstelt echter dat het nationale recht over middelen beschikt om de uit de gemeenschapsvoorschriften voortvloeiende rechten te waarborgen. De verplichting die uit dien hoofde op de Lid-Staten rust, vloeit reeds voort uit het feit dat het gewaarborgde belang „rechtens" door de norm is geschapen.

Het bestaan van die verplichting is door het Hof bevestigd toen het overwoog dat deze voorschriften „de overheid en met name de bevoegde rechter der Lid-Staten de plicht opleggen tot handhaving van die belangen der onderdanen, welke mogelijk door een miskenning van bedoelde bepalingen geschonden werden" (arrest van 19 december 1968, zaak 13-68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 632).

Het lijkt dus zelfs niet nodig om rechtstreeks artikel 5 EEG-Verdrag aan te wijzen als grondslag van de verplichting der Lid-Staten een stelsel tot waarborging van door het gemeenschapsrecht verleende individuele rechten in het leven te roepen. Wat de omvang ervan betreft, vereisen de beginselen van het nuttig effect en van de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht dat die waarborg aangepast en doelmatig is, al staat het gemeenschapsrecht overigens neutraal tegenover de daartoe gekozen middelen.

Overwegende dat ter openbare terechtzitting van 18 november 1975 mondelinge opmerkingen zijn gemaakt door verzoeker in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door E. Cappelli en P. de Caterini, de Italiaanse Regering, ten deze vertegenwoordigd door M. Marzano, en de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door G. Marenco;

Overwegende dat daarbij de als volgt samengevatte nieuwe elementen naar voren zijn gebracht:

Volgens de *Italiaanse Regering* komt het met name aan op de derde vraag; wordt deze ontkennend beantwoord, dan behoeft het Hof niet op de overige vragen in te gaan.

Het probleem dat met deze vraag aan de orde wordt gesteld, is of de gemeenschapsregeling de particulieren recht geeft op een bepaalde prijs.

Een zodanig recht kan echter onmogelijk aan de producenten van durum tarwe worden toegekend. Zou men aanvaarden dat de particulieren dat recht wel aan de communautaire bepalingen betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten ontlenen, dan moet men deze redenering tot het uiterste doorvoeren. Dit betekent in de eerste plaats dat de producent via de rechter de uitoefening van de bevoegdheden der Commissie zou kunnen controleren; doch waar de gemeenschapsregeling ook de verbruiker beschermt, zou men ook deze dezelfde mogelijkheid moeten geven. De verbruiker die zich voelt aangetast in een recht analoog aan dat van de producent – dat wil zeggen het recht een billijke prijs te betalen –, zou dan eveneens de gemeenschapsinstellingen kunnen aanspreken.

Het enige recht van de producent, aldus de Italiaanse Regering, dat door de betrokken gemeenschapsregeling volledig

wordt beschermd, is het recht om zijn produkt tegen de interventieprijs aan het interventiebureau te verkopen. Wil men verder gaan, dan dient men ofwel te aanvaarden dat iedere willekeurige producent of verbruiker de uitoefening van de bevoegdheden der Commissie kan controleren, ofwel na te gaan welke van de in casu rechtstreeks toepasselijke voorschriften een subjectief recht in het leven kunnen roepen.

De Italiaanse Regering is van mening dat een bevestigend antwoord op de vraag zulke onaanvaardbare consequenties zou meebrengen, dat aan een ontkennend antwoord niet valt te ontkomen.

Ten aanzien van de vijfde vraag wijst de Italiaanse Regering erop, dat artikel 215 EEG-Verdrag slechts betrekking heeft op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap. De aansprakelijkheid van de Staat tegenover de burger kan noodzakelijkerwijze slechts door de nationale rechtsorde worden geregeld. Het is niet voldoende dat het Hof de aansprakelijkheid van de Staten tegenover de particulieren bevestigt zoals zij dit ten aanzien van de aansprakelijkheid der Gemeenschap kan doen. De eenvormigheid waarvan zo een arrest zou uitgaan, bestaat niet. De verwezenlijking van een uniforme regeling wordt zowel door de bewijsstelsels als door de déchéanceregelingen van de afzonderlijke Staten verhinderd.

Wat de vragen ten gronde betreft, meent de Italiaanse Regering dat men moet nagaan welke bevoegdheden de Commissie op het betrokken gebied heeft, met name voor het geval van verstoring van de markt, dat wil zeggen dat men in het bijzonder aandacht moet schenken aan de artikelen 19 en 20 van verordening nr. 120/67. Haars inziens blijkt dan dat die bevoegdheden alleen gelden bij verstoringen die zich op de gemeenschappelijke markt en in het gebied van de Gemeenschap voordoen en het gevolg zijn van in- en uitvoer. Men dient evenwel ook in aanmerking te nemen dat verstoringen eveneens kunnen bestaan in, bijvoorbeeld, schaarste in een bepaald land of een bepaalde streek.

De Italiaanse Regering voegt hieraan nog toe dat er geen enkele maatregel bestaat die in laatste instantie geen invloed op de prijzen heeft, of het nu gaat om een verhoging van de ambtenarensalarissen, vaststelling van andere belastingcriteria of wat dan ook. Indien dus de Lid-Staten in het kader van een gemeenschappelijke marktordening geen bevoegdheid meer zouden bezitten, dan moet men tot de conclusie komen dat zij op geen enkel gebied dat onder zo een ordening valt, nog maatregelen kunnen nemen, zelfs niet in het verband van een conjunctuurpolitiek.

De Italiaanse Regering meent erop te moeten wijzen dat nationale maatregelen die noch het goederenverkeer noch de prijsvorming op de Europese markt beïnvloeden — en zoals de Commissie in de zaak 40-75 (Bertrand) heeft geconstateerd, beïnvloeden de maatregelen van de AIMA het een noch het ander —, niet in strijd kunnen zijn met de communautaire regeling. Anders zou de bevoegde nationale instantie zich telkens wanneer een onder een marktordening vallend produkt in een land, een gebied of zelfs in een stad schaars is, tot de communautaire instanties moeten richten, zelfs wanneer de schaarste niet het gevolg is van de in de artikelen 19 en 20 van verordening nr. 120/67 genoemde oorzaken. Dit resultaat zou in strijd zijn met het gezond verstand, want het zou bijvoorbeeld elke sociale activiteit verhinderen; de aankoop van voorraden en het uitdelen ervan aan minvermogenden heeft immers ook invloed op de prijzen.

De Italiaanse Regering merkt op dat de Commissie de uitvoer van durum tarwe had verboden, maar dit loste het Italiaanse probleem stellig niet op. Zij vraagt zich af of de Commissie de verbruikersprijs had kunnen verlagen. Ten deze betoogt de Italiaanse Regering dat artikel

103 EEG-Verdrag zijn nut behoudt zolang een gemeenschappelijk economisch beleid op een gebied waar conjunctuurmaatregelen op een ander niveau werken dan dat van de produktie en commercialisatie van tarwe, ontbreekt. Men kan zich geen conjuncturele maatregelen voorstellen die zich tot industriële produkten beperken en de markt van landbouwprodukten onberoerd laten.

De Italiaanse Regering concludeert dat de Gemeenschap niet bevoegd is algemeen verbindende voorschriften vast te stellen of tussen beide te komen bij andere verstoringen dan in de gemeenschapsregeling voorzien.

Ter terechtzitting merkt de *Commissie* met name op dat het Hof in het arrest-Galli is uitgegaan van het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening; het is dus onjuist om te stellen dat dit arrest uitsluitend gebaseerd is op het feit dat de vaststelling van minimumprijzen het handelsverkeer kon belemmeren.

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 9 december 1975 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Pretore te Bovino bij beschikking van 2 mei 1975, ingekomen ten Hove op 7 juli 1975, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verschillende vragen heeft gesteld betreffende de uitlegging van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13 juni 1967, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1967, blz. 2269);

dat deze vragen zijn gesteld naar aanleiding van een aansprakelijkheidsactie, door een Italiaans producent van durum tarwe ingesteld tegen het nationale interventiebureau voor landbouwproukten (AIMA);

dat die producent stelt te zijn benadeeld door het optreden van de AIMA, bestaande in het aankopen op de wereldmarkt van grote hoeveelheden durum tarwe voor doorverkoop aan Italiaanse deegwarenfabrikanten tegen prijzen ver beneden de aankoopprijs en zelfs beneden de ingevolge de gemeenschappelijke ordening der graanmarkten vastgestelde interventieprijs;

2 dat deze maatregel, waartoe is overgegaan in het kader van het antiinflatiebeleid van de Italiaanse Regering, bedoeld was om de deegwarenindustrie te bevoorraden tegen prijzen die, ondanks de maxima die voor de groot- en kleinhandelsprijzen van de eindprodukten waren vastgesteld, de rentabiliteit van de produktie konden waarborgen;

dat de maatregel is genomen in een periode waarin de wereldmarktprijzen aanmerkelijk hoger waren dan de prijzen vastgesteld krachtens de gemeenschappelijke regeling en waarin de uitvoer van durum tarwe, waarvan in de Gemeenschap onvoldoende wordt geproduceerd, naar derde landen was verboden;

dat enerzijds uit de stukken blijkt dat de door de AIMA voor de deegwarenindustrie toegepaste verkoopprijs omstreeks 13 000 lire per 100 kg bedroeg, dat wil zeggen lager was dan de richtprijs van 16 400 lire en zelfs lager dan de interventieprijs van 15 000 lire, en anderzijds dat verzoeker in het hoofdgeding voor een in januari 1975 verkochte partij durum tarwe een prijs van 17 000 lire per 100 kg heeft bekomen;

3 Overwegende dat de eerste twee vragen van de nationale rechter in wezen erop neerkomen, of het optreden van een Lid-Staat, bestaande in het aankopen van durum tarwe op de wereldmarkt en het doorverkopen daarvan tegen prijzen beneden de aankoopprijs en zelfs beneden de interventieprijs, verenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen;

dat de derde, vierde en vijfde vraag betrekking hebben op de individuele positie van handelaars in geval van onrechtmatig ingrijpen van de Staat in de prijsvormingsmechanismen van de gemeenschappelijke marktordening, en op de eventuele consequenties van dat ingrijpen, indien daardoor inbreuk wordt gemaakt op de rechten welke de handelaars aan de gemeenschappelijke regeling ontlenen;

4 Overwegende dat deze vragen worden gesteld vanwege de onverbindende tussenkomst van de Staat op de graanmarkt, waarmee niet een rechtstreekse beinvloeding van de prijsvorming op die markt werd beoogd, doch een afremming van de stijging der consumentenprijzen van bepaalde uit durum tarwe vervaardigde voedingsmiddelen;

5 Overwegende dat zodanige tussenkomst van de Staat slechts verenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, wanneer daardoor de doelstellingen en de werking dier ordening niet in gevaar worden gebracht;

dat één der voornaamste doelstellingen van de ordening is de producenten een aan de richtprijs georiënteerde prijs te waarborgen, en deze doelstelling in

gevaar wordt gebracht door een handelen van het staatsorgaan, dat geëigend is de marktomstandigheden te beïnvloeden en de prijzen tot beneden dat peil te doen dalen;

dat derhalve moet worden geconcludeerd dat het optreden van een Lid-Staat, bestaande in het aankopen van durum tarwe op de wereldmarkt en het doorverkopen daarvan op de gemeenschappelijke markt tegen een prijs beneden de richtprijs onverenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen;

6 Overwegende evenwel dat dit niet betekent dat een bepaalde producent die zijn produkten voor een hogere prijs dan de richtprijs heeft verkocht en aldus de door de verordening beoogde voordelen heeft genoten, kan aanvoeren schade te hebben geleden;

dat immers de individuele producent krachtens de communautaire regeling mag verlangen dat hem niet wordt belet een prijs te bekomen die ongeveer met de richtprijs overeenkomt en in geen geval lager is dan de interventieprijs;

dat verordening nr. 120/67 juist ten doel heeft de ontwikkeling van de landbouwproduktie in de Gemeenschap tegen schommelingen van de wereldprijzen te beschermen en aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, alsmede de markten te stabiliseren door middel van gemeenschapsheffingen en -restituties als garantie voor de goede werking van de gemeenschappelijke landbouwmarkt tegenover de risico's van de wereldmarkt;

7 dat die verordening belanghebbenden dus niet het recht waarborgt voordeel te trekken uit een toevallige conjunctuur, wanneer het peil van de wereldprijzen stijgt tot boven het voor de verwezenlijking van de doelstellingen der gemeenschappelijke ordening wenselijk geachte niveau;

dat mitsdien de particuliere landbouwer wat het gemeenschapsrecht betreft, niet kan beweren te zijn benadeeld indien hij op de markt in feite een hogere prijs dan de richtprijs heeft bekomen;

8 dat het aan de nationale rechter staat om, de omstandigheden van elk geval in aanmerking genomen, vast te stellen of de individuele producent zodanige schade is opgekomen;

9 dat ingeval 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;

Ten aanzien van de kosten

10 Overwegende dat de kosten door de Italiaanse Regering en de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore te Bovino bij diens beschikking van 2 mei 1975 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen moet aldus worden uitgelegd:

a) Het handelen van een Lid-Staat, bestaande in het aankopen van durum tarwe op de wereldmarkt en het doorverkopen daarvan op de gemeenschappelijke markt tegen een lagere prijs dan de richtprijs, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke ordening der markten.

b) De individuele producent mag krachtens de communautaire regeling verlangen dat hem niet wordt belet een prijs te bekomen die ongeveer met de richtprijs overeenkomt en in geen geval lager is dan de interventieprijs.

c) Ingeval de individuele producent schade heeft geleden als uitvloeisel van een optreden van de Lid-Staat in strijd met het gemeenschapsrecht, moet de Lid-Staat de gevolgen daarvan

ten opzichte van de benadeelde persoon dragen in het kader van de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de Staat.

Lecourt Monaco Kutscher

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tweeëntwintig januari negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 9 DECEMBER 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Om prijsstijgingen op de binnenlandse markt tegen te gaan stelde de Italiaanse Regering op 24 juli 1973 besluitwet nr. 427 vast, op 4 augustus 1973 omgezet in wet nr. 496. Op grond hiervan werden de producenten-, groot- en kleinhandelsprijzen van bepaalde belangrijke levensmiddelen — waaronder deegwaren vervaardigd uit durum tarwe — bevroren op het peil van 16 juli 1973; prijsverhogingen waren eerst weer in december 1973 en september 1974 toegestaan. Voorts bepaalde genoemde wet dat het Italiaanse interventiebureau voor landbouwprodukten, de AIMA, met goedkeuring van de minister door aankoop, opslag en verkoop regulerend op de Italiaanse graanmarkt kan optreden, waarbij de voorwaarden voor verkoop op de binnenlandse markt door een interministeriële commissie zouden worden vastgesteld.

Overeenkomstig deze bepalingen kocht de AIMA vanaf september 1973 met name op de wereldmarkt grote hoeveelheden durum tarwe tegen een gemiddelde prijs van 18 500 lire per 100 kg. Het grootste deel hiervan werd met goedkeuring van de interministeriële commissie in verscheidene etappen tussen september 1973 en april 1975 aan Italiaanse griesmeel- en deegwarenfabrikanten verkocht. Hierbij werden prijzen berekend van 11 000, 13 000 en 13 600 lire per 100 kg, ofschoon de Italiaanse marktprijs in diezelfde periode bij 11 500, 18 500 en zelfs 20 000 lire per 100 kg lag.

De verkopen van de AIMA veroorzaakten tussen januari 1974 en januari 1975 een scherpe daling van de prijs der resterende voorraden durum tarwe van de Italiaanse handelaars en producenten, met name in Foggia, de voornaamste markt voor durum tarwe in Italië; dit ging zo ver, dat

1 — Vertaald uit het Duits.