2. Verwijst de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tien mei negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier
voor deze
K. Mortelmans
Referendaris

De waarnemend president
J. Mertens de Wilmars
president van de Eerste Kamer

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 31 JANUARI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Bij verordening (EEG) nr. 2119/74 van de Commissie werden de monetaire compenserende bedragen (mcb's) voor durum-tarwe en daarvan afgeleide produkten met ingang van 12 augustus 1974 afgeschaft. De reden daarvoor was volgens de considerans van de verordening dat „de marktprijzen voor durum-tarwe aanzienlijk boven de drempelprijs lagen", zodat de in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 974/71 bedoelde „monetaire maatregelen" niet konden leiden „tot verstoringen in het handelsverkeer in durum-tarwe".

Bij verordening (EEG) nr. 2604/77 van de Commissie van 25 november 1977, die daags daarna in het Publikatieblad werd bekendgemaakt (PB L 302 van 1977) werden deze mcb's met ingang van 2 januari 1978 opnieuw ingesteld. Tussen partijen is onbetwist dat de wereldmarktprijzen voor durum-tarwe inmiddels waren gedaald tot beneden het peil van de gemeenschapsprijzen.

In de considerans van verordening nr. 2604/77 worden de volgende redenen opgesomd voor de wederinstelling van de mcb's:

1 — Vertaald uit het Engels.

„Overwegende dat door het ontbreken van monetaire compenserende bedragen in de laatste maanden zowel voor durum-tarwe als voor daarvan afgeleide produkten moeilijkheden zijn ontstaan; dat immers zowel verleggingen in het handelsverkeer in durum-tarwe als concurrentiedistorsies voor een aantal van de betrokken produkten konden worden geconstateerd; dat deze problemen nog worden verscherpt door de scherpe daling van de beschikbare hoevelheden van in de Gemeenschap geproduceerde durum-tarwe en de toegenomen behoefte aan invoer uit derde landen;

Overwegende dat deze problemen moeten worden opgelost door voor durum-tarwe en daarvan afgeleide produkten de genoemde bedragen in te stellen".

In deze overwegingen vallen twee dingen op. In de eerste plaats, dat voor durum-tarwe zelf wordt gesproken van „verleggingen in het handelsverkeer", terwijl voor afgeleide produkten sprake is van „concurrentiedistorsies", en in de tweede plaats, dat niet alleen wordt gezegd dat er gevaar bestaat voor die verleggingen en distorsies, doch dat deze „konden worden geconstateerd". Anders gezegd, voor het opnieuw instellen van de mcb's baseerde de Commissie zich naar eigen zeggen op vaststaande feiten en niet op verwachtingen of vrees.

De toepassing van de verordening werd uitgesteld van 26 november 1977 tot 2 januari 1978 omdat, volgens de considerans ervan

„bij de instelling van de nieuwe monetaire compenserende bedragen een overgangsperiode moet worden vastgesteld ten einde de handel de mogelijkheid te bieden zich aan te passen, daarbij rekening houdend met het belang van de bij deze verordening vastgestelde maatregelen voor het goed functioneren van de markten en het voorkomen van speculatie".

De afgeleide produkten waarop de verordening van toepassing is, zijn in de eerste plaats griesmeel van durum-tarwe zoals bedoeld in post 11.02 A 1 (a) van het gemeenschappelijk douanetarief (GDT), en in de tweede plaats de in post 19.03 bedoelde deegwaren.

Griesmeel van durum-tarwe is een produkt in eerste graad van bewerking van durum-tarwe en stellig een landbouwprodukt in de zin van artikel 38 van het Verdrag; het wordt ook genoemd in bijlage II.

Deegwaren daarentegen zijn een produkt in een verdere graad van bewerking en geen landbouwprodukt in de zin van artikel 38. Zij behoren tot de produkten waarop 's Raads verordening (EEG) nr. 1059/69 van toepassing is, welke is vastgesteld krachtens onder meer artikel 235 van het Verdrag en een handelsregeling bevat „die van toepassing is op bepaalde goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten". Krachtens deze verordening, voor zover van belang voor de onderhavige zaak, wordt op deegwaren bij invoer in de Gemeenschap een recht ad valorem geheven, naast een „variabel element" overeenkomend met het bedrag van de invoerheffing dat zou zijn betaald over de hoeveelheden durum-tarwe „die worden beschouwd bij de vervaardiging daarvan te zijn verwerkt" (zie artikel 5). De verordening regelt ook de betaling van restituties voor verwerkte landbouwprodukten die naar derde landen worden uitgevoerd (zie artikel 9). Het schijnt dat uit 167 kg durum-tarwe gemiddeld 107 kg griesmeel kan worden vervaardigd en daaruit weer 100 kg deegwaren.

Zoals bekend, kunnen mcb's krachtens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 974/71 (PB L 106 van 1974) worden toegepast op:

„a) produkten waarvoor in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten is voorzien in interventiemaatregelen;

b) produkten waarvan de prijs afhankelijk is van die van de sub a bedoelde produkten en die hetzij onder de gemeenschappelijke ordening der markten vallen, hetzij het voorwerp zijn van een specifieke regeling krachtens artikel 235 van het Verdrag".

Voor durum-tarwe is uiteraard voorzien in interventiemaatregelen, zodat zowel griesmeel van durum-tarwe als deegwaren tot de sub b bedoelde produkten behoren.

In december 1977 stelde de Commissie twee overgangsverordeningen vast, waarbij de werking van verordening nr. 2604/77 werd beperkt. In de eerste plaats werd bij verordening (EEG) nr. 2792/77 aan verordening nr. 2604/77 de bepaling toegevoegd, dat op schriftelijk verzoek van de betrokkene vrijstelling van mcb's werd verleend voor transacties onder dekking van een certificaat met vaststelling vooraf van de uitvoerrestitutie of de invoerheffing, waarvoor de aanvraag vóór 26 november 1977 was ingediend. Aangezien er geen restituties of heffingen worden toegepast in de handel tussen Lid-Staten, kon deze bepaling alleen van toepassing zijn op uitvoer naar of invoer uit derde landen. In de tweede plaats werd bij verordening (EEG) nr. 2917/77 bepaald, dat in het tijdvak van 2 januari 1978 tot en met 28 februari 1978 geen mcb's voor durum-tarwe of griesmeel daarvan zouden worden toegekend bij uitvoer uit Lid-Staten met een gerevalueerde munt, of bij invoer uit die Lid-Staten met een gedevalueerde munt, tenzij aan bepaalde voorwaarden was voldaan.

In een van de twee onderhavige zaken, namelijk zaak 12/78, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173 EEG-Verdrag nietigverklaring gevorderd van verordening nr. 2604/77 van de Commissie, en bij gevolg eveneens van de verordeningen nr. 2792/77 en 2917/77. De Italiaanse Republiek betoogt:

1. dat er in feite geen verleggingen in het handelsverkeer in durum-tarwe hadden plaats gehad, althans geen verleggingen van zodanige aard, dat het heffen van mcb's gerechtvaardigd was;

2. dat ingevolge artikel 1, lid 3, van verordening nr. 974/71 (opgenomen bij verordening (EEG) nr. 2746/72 van de Raad) mcb's slechts mogen worden geheven, voor zover toepassing van de in artikel 1, lid 1, van die verordening bedoelde monetaire maatregelen „verstoringen zou veroorzaken in de handel in landbouwprodukten", zodat verordening nr. 2604/77, voor zover gebaseerd op het beweerde bestaan van verstoringen in de handel in deegwaren, onwettig was;

3. dat het werkelijke doel van de bij die verordening ingestelde mcb's was, de sterke concurrentiepositie van de Italiaanse deegwarenindustrie tegenover de deegwarenindustrie van andere Lid-Staten te verzwakken, hetgeen niet de bedoeling kan zijn van mcb's, zodat de vaststelling van de verordening misbruik van bevoegdheid opleverde.

De andere zaak, nr. 84/78 is een prejudiciële verwijzing van de Pretore te Trento. Verzoeker in het hoofdgeding is

een Italiaans fabrikant van deegwaren, Angelo Tomadini Snc (verder te noemen „Tomadini"), die op 23 april 1977 met een Duitse afnemer een contract had gesloten voor de levering van 10 000 ton verschillende soorten deegwaren gedurende het tijdvak van juni 1977 tot juni 1978 tegen in het contract vastgelegde prijzen. Ingevolge dit contract voerde Tomadini op 21 januari 1978 een partij deegwaren uit, waarover een mcb van 85,20 LIT per kg werd geheven. Verweerster in het hoofdgeding is de Administratie van de Staatsfinanciën, waarvan verzoeker terugbetaling vordert van het betaalde bedrag. De Unione Industriali Pastai Italiani (of „UNIPI"), een vereniging van Italiaanse deegwarenfabrikanten, heeft geïntervenieerd aan de zijde van Tomadini.

De Pretore heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1. Moet verordening (EEG) nr. 974/71 van de Raad (en de latere wijzigingsverordeningen) aldus worden uitgelegd, dat de gemeenschapsinstellingen, na een periode van drie jaar — gedurende welke zij zich hebben onthouden van de toepassing van monetaire compenserende bedragen op een basislandbouwprodukt (durumtarwe) — specifieke compenserende bedragen kunnen instellen voor van genoemd basisprodukt afgeleide produkten (deegwaren), zonder dat zich in die drie jaar of in het laatste jaar (1977) verstoringen hebben voorgedaan op de markt van genoemd basislandbouwprodukt (durum-tarwe)?

2. Zo vraag 1 *ontkennend* wordt beantwoord, moet verordening (EEG) nr. 2604/77 van de Commissie dan ongeldig worden geacht, althans voor zover daarbij monetaire compenserende bedragen bij uitvoer van deegwaren worden ingesteld?

3. Zo vraag 1 *bevestigend* wordt beantwoord, kan dan verordening nr. 2604/77, onder verwijzing naar de verordeningen (EEG) nrs. 2792/77 en 2917/77, van toepassing worden geacht op de export na 2 januari 1978 van deegwaren uit Italië naar de andere Lid-Staten en derde landen, ter uitvoering van vóór 25 november 1977 — vaststellingsdatum van verordening nr. 2604/77 — afgesloten contracten, in een periode waarin de instelling van enig compenserend bedrag in de betrokken sector niet voorzienbaar was?"

De kernvragen waarom het thans gaat, zijn mijns inziens de volgende:

1. Was de heffing van mcb's op durumtarwe en griesmeel van durum-tarwe geldig? (Griesmeel van durum-tarwe is in de betogen van partijen slechts en passant genoemd, en gelet op de aard van die betogen, lijken partijen het erover eens te zijn dat, zo de heffing van mcb's op durum-tarwe geldig was, dit ook geldt voor de heffing op griesmeel van durum-tarwe).

2. Was de heffing van mcb's op deegwaren geldig?

3. Zo ja, hadden dan naast die overgangsbepalingen van de verordeningen nrs. 2792/77 en 2917/77 nog andere moeten worden toegepast op transacties ingevolge overeenkomsten die vóór 26 november 1977 waren gesloten?

Bij de eerste en tweede vraag komt het mij noodzakelijk voor, enkele door het

Hof vastgestelde beginselen in herinnering te roepen.

In de eerste plaats is de Raad krachtens het Verdrag niet bevoegd in het intracommunautaire verkeer heffingen van gelijke werking als douanerechten in te stellen; zie gevoegde zaken 80-81/77 (Commissionaires Réunis, Jurispr. 1978, blz. 927), waarin het Hof overwoog (r.o. 37) dat de instelling van mcb's in het verkeer tussen Lid-Staten enkel haar rechtvaardiging vindt in de noodzaak, de gevolgen van de schommelingen van onstabiele wisselkoersen te corrigeren, die in een op gemeenschappelijke prijzen gebaseerd systeem van marktordeningen voor landbouwprodukten, tot verstoringen in het handelsverkeer konden leiden. Dit sluit uiteraard aan op een aantal eerdere uitspraken van het Hof, volgens welke het doel van de mcb's is, te voorkomen dat de landbouwprijzen zodanig door de fluctuaties van de wisselkoersen worden beïnvloed, dat de werking van de gemeenschappelijke marktordeningen wordt verstoord. In enkele van die eerdere uitspraken (door mij vermeld in mijn conclusie in zaak 29/77, Roquette, Jurispr. 1977, blz. 1850) worden twee manieren genoemd waarop de fluctuaties van de wisselkoersen zulke verstoringen zouden kunnen veroorzaken. De ene is de rechtstreekse verstoring van interventievoorzieningen, doordat produkten uit een Lid-Staat met een gedevalueerde munt worden aangeboden aan een interventiebureau van een Lid-Staat met een gerevalueerde munt. De andere is de verstoring in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen, met name doordat importen worden omgeleid over Lid-Staten met een gedevalueerde munt — zodat men minder heffing hoeft te betalen —, en de exporten over Lid-Staten met een gerevalueerde munt, zodat men hogere restituties ontvangt.

In de tweede plaats, bij de beslissing of monetaire compenserende bedragen noodzakelijk zijn ter voorkoming van verstoringen in een bepaalde sector, hebben de Commissie en het Comité van beheer een ruime discretionaire bevoegdheid. Aangezien de uitoefening van die bevoegdheid de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie impliceert, heeft het Hof zich bij de rechtmatigheidstoetsing „te beperken tot de vraag of daarbij niet sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden" (zie r.o. 4 van het arrest in zaak 136/77, Racke, Jurispr. 1978, blz. 1245; en r.o. 5 van het recente arrest in zaak 98/78 Racke, waarin vroegere uitspraken worden bevestigd).

In het licht van deze beginselen kan mijns inziens niet worden staande gehouden dat de toepassing van monetaire compenserende bedragen op durum-tarwe en griesmeel daarvan in de winter van 1977/1978 ongeldig was. Uit de gegevens waarover de Commissie beschikte, bleek dat beide soorten verstoringen van het handelsverkeer, die ik heb genoemd als typerend voor de noodzaak van instelling van mcb's, zich voordeden. Er bleek Italiaanse durum-tarwe te zijn verkocht aan het Belgische interventiebureau; er bleken partijen durum-tarwe uit Noord-Amerika, bestemd voor België, Duitsland en Nederland, in Engeland te zijn gelost en ingeklaard, en vervolgens, nadat zij aldus in het vrije verkeer waren gebracht, weer te zijn verscheept naar hun eigenlijke bestemming.

De Italiaanse regering heeft betoogd dat het bij die verkopen aan het Belgische interventiebureau slechts om 3 500 ton ging — een schijntje vergeleken met de veel grotere verkopen in hetzelfde tijdvak aan de Franse en Italiaanse interventiebureaus — en dat zij wellicht het gevolg waren van andere omstandigheden en niet van de wens om de hogere Belgische interventieprijs te verkrijgen. Dat mag waar zijn, doch de Commissie was mijns inziens gerechtigd, ze op zijn minst als een teken aan de wand te beschouwen.

De Italiaanse regering heeft ook geprobeerd de verlegging van de handel in noordamerikaans graan via Engeland als onbeduidend voor te stellen. Doch uit de hieromtrent aan het Hof verstrekte gegevens blijkt dat het daarbij om aanzienlijke hoeveelheden ging en dat de lijn stijgende was. In feite was de situatie ernstig genoeg om de bezorgdheid te wekken van de subcommissie controle van de Commissie voor de begrotingen van het Europese Parlement (zie bijlage IV bij de dupliek in zaak 12/78) en van de Rekenkamer (zie Jaarverslag voor 1977, blz. 2.35 tot 2.37, waar de winsten van het betrokken bedrijfsleven ten koste van gemeenschapsfondsen meer van £ 1 00 000 worden geschat). De Italiaanse regering opperde dat deze situatie beter had kunnen worden tegengegaan door de douane-eisen te verscherpen dan door mcb's in te stellen. Hierbij lijkt de Italiaanse regering echter te vergeten dat goederen die eenmaal in een of andere Lid-Staat zijn ingeklaard, vrij in de gehele Gemeenschap kunnen circuleren.

In haar memories in zaak 12/78 en haar opmerkingen in zaak 84/78 heeft de Commissie nog een derde reden aangevoerd waarom de toepassing van mcb's op durum-tarwe noodzakelijk was, namelijk dat het verschil tussen de representatieve (of „groene") koers van de lire en de werkelijke waarde ervan zo groot was geworden, dat de wereldprijs van durumtarwe hoger was geworden dan de drempelprijs in lires, met het gevolg dat Italiaanse importen van durum-tarwe werden belemmerd. Ik moet erkennen dat ik dit niet goed begrijp, zulks gelet op wat er te zelfder tijd in Engeland gebeurde. Bovendien betwijfel ik of mcb's wel aangewend mogen worden om een te groot verschil tussen de representatieve koers van een munt en de werkelijke waarde ervan weg te werken. De oplossing hiervoor is mijns inziens dat de Raad de representatieve koers wijzigt. Maar aangezien er naar mijn mening tal van andere goede gronden voor de toepassing van mcb's op durum-tarwe waren, behoef ik op dit punt niet verder in te gaan.

De vraag of de toepassing van mcb's op deegwaren geldig was, lijkt mij moeilijker te beantwoorden.

In tal van arresten zijn stellig overwegingen te vinden die steun verlenen aan de opvatting van de Italiaanse regering, dat ingevolge artikel 1, lid 3, van verordening nr. 974/71 mcb's enkel op een bepaald produkt mogen worden toegepast wanneer men moet vrezen dat zonder die mcb's de handel in landbouwprodukten wordt verstoord. Anderzijds zou in deze opvatting de vermelding in artikel 1, lid 3, sub b, van de verordening van

produkten die het voorwerp zijn van een specifieke regeling krachtens artikel 235 eigenlijk zinloos zijn, want ik kan mij moeilijk omstandigheden voorstellen waarin de toepassing van mcb's op de handel in een dergelijk produkt noodzakelijk zou kunnen zijn ter voorkoming van verstoringen in de handel in de landbouwprodukten waarvan het is afgeleid, en nog minder van verstoringen in de handel in andere landbouwprodukten.

Letterlijk genomen betekent artikel 1, lid 3, niets meer dan dat mcb's alleen mogen worden toegepast op de in artikel 1, lid 2, genoemde produkten — met inbegrip van de produkten die het voorwerp zijn van een specifieke regeling krachtens artikel 235 — wanneer de in artikel 1, lid 1, van de verordening bedoelde monetaire maatregelen verstoringen zouden veroorzaken in de handel in landbouwprodukten. Zo gelezen, laat dit artikel dus de mogelijkheid open mcb's toe te passen op wat ik voortaan kortheidshalve een „artikel 235-produkt" zal noemen, niet om verstoringen te voorkomen in de handel in landbouwprodukten, maar in de handel in dat produkt zelf, wanneer mcb's zijn ingesteld voor met dit produkt in verband staande landbouwprodukten. Ik gebruik hier de ruime term „met dit produkt in verband staande", omdat ik mij ervan bewust ben dat er omstandigheden zijn waarin de toepassing van mcb's op een afgeleid produkt niet een gevolg is van hun toepassing op de produkten waarvan het is afgeleid, doch van hun toepassing op concurrerende produkten.

Ik zie geen gegronde reden om uit te gaan van een letterlijke uitlegging van artikel 1, lid 3. Integendeel, aan de logica en de samenhang van het stelsel wordt geen afbreuk gedaan, indien bij voorbeeld in een situatie waarin de heffingen en restituties die in de handel met derde landen in bijzondere landbouwprodukten van toepassing zijn, door mcb's worden beïnvloed, ook het variabel element bij importen uit derde landen van een daaruit vervaardigd produkt moet worden betaald, alsmede de bij uitvoer van dat produkt naar derde landen te betalen restitutie op gelijke wijze worden beïnvloed. Dit betekent uiteraard niet dat telkens wanneer er mcb's op een landbouwprodukt worden toegepast, zij automatisch ook kunnen worden uitgebreid tot met dit produkt in verband staande afgeleide produkten.

De vraag is dus: wanneer mogen mcb's worden toegepast op een „artikel 235-produkt"? Of beter nog: waren de redenen waarop de Commissie ze in de winter van 1977/1978 op deegwaren heeft toegepast, geldig?

Analyseert men de memories van de Commissie in zaak 12/78 en haar schriftelijke opmerkingen in zaak 84/78, zoals aangevuld met haar opmerkingen op de mondelinge behandeling van beide zaken, dan lijken die redenen de volgende te zijn geweest:

1. Door de voortdurende waardedaling van de lire kregen de Italiaanse deegwarenfabrikanten een voorsprong op hun concurrenten in andere Lid-Staten, en de regeringen van sommige van die andere Lid-Staten en verenigingen van deegwarenfabrikanten in die Lid-Staten hebben zich daarover beklaagd.

2. Die voorsprong werd nog vergroot doordat het Italiaanse interventiebureau, de „AIMA", de uit derde lan-

den ingevoerde durum-tarwe verkocht tegen prijzen die lager waren dan de gemeenschapsrichtprijs.

3. Een aantal regeringen van andere Lid-Staten dan Italië en verenigingen van deegwarenfabrikanten in die Lid-Staten hadden geklaagd over het feit dat de mcb's wel golden voor zachte tarwe, doch niet voor daaruit vervaardigde deegwaren.

Om te beginnen wil ik opmerken dat elk van deze redenen betrekking heeft op de intracommunautaire handel. Geen ervan betreft de handel van de Gemeenschap met derde landen, behalve misschien voor zover de verkopen van het AIMA invloed kunnen hebben gehad op de importen van durum-tarwe. Evenmin houden zij verband met de interventievoorzieningen of enige andere regeling van een gemeenschappelijke marktordening.

De eerste reden lijkt op het eerste gezicht verenigbaar met verordening nr. 974/71, voor zover hij verband houdt met de waardedaling van de munteenheid van een Lid-Staat. Doch als het een geldige reden voor het toepassen van mcb's zou zijn, dan zou er ook een beroep op kunnen worden gedaan met betrekking tot industriële produkten die niet zijn afgeleid van landbouwgrondstoffen, mits slechts de Raad de noodzakelijke machtigingsverordeningen zou vaststellen. Aanvaardt men dit als een geldige reden voor het toepassen van mcb's dan betekent dat, dat het Verdrag die toepassing zou toestaan op elk produkt van een Lid-Staat, op de enkele grond dat de munteenheid van die staat in waarde was gedaald en dat daardoor de produkten van die staat beter konden concurreren. Het is echter duidelijk dat het feit dat de munt van een Lid-Staat in waarde is gedaald voor geen enkele gemeenschapsinstelling aanleiding kan zijn om machtiging te geven óf over te gaan tot instelling, tussen die Lid-Staat en andere staten, van heffingen van gelijke werking als douanerechten of van enige andere handelsbeperking. Zoals ik heb uiteengezet, mogen mcb's enkel worden toegepast indien en voor zover zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de goede werking van de gemeenschappelijke marktordeningen voor landbouwprodukten en om redenen in verband daarmee.

Wat de tweede reden betreft: het Hof heeft zich al eens eerder bezig gehouden met de beweerde verkopen door de AIMA van ingevoerde durum-tarwe en zachte tarwe; zie bij voorbeeld de zaken 60/75 (Russo, Jurispr. 1976, blz. 45) en 52/76 (Benedetti, Jurispr. 1977, blz. 163), waarin is overwogen dat „het handelen van een Lid-Staat, bestaande in het aankopen van tarwe op de wereldmarkt en het doorverkopen daarvan op de gemeenschappelijke markt tegen een lagere prijs dan de richtprijs, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten". Ook als de Commissie met recht zou kunnen stellen dat de Italiaanse Republiek in dit opzicht inbreuk heeft gemaakt op het gemeenschapsrecht, dan nog mag de Commissie mijns inziens — hoe ruim men dat recht ook uitlegt — daar niet tegen optreden door op deegwaren mcb's toe te passen. Zij moet dan een beroep doen op artikel 169 van het Verdrag.

Op de derde reden is de Commissie slechts oppervlakkig ingegaan, al beweerde zij niet dat het onrechtvaardig zou zijn om mcb's wel op zachte en durum-tarwe toe te passen, maar niet op deegwaren.

Er zijn natuurlijk omstandigheden denkbaar waarin het onrechtvaardig zou zijn om de verwerkende industrie wel mcb's

toe te kennen bij de invoer van hun grondstoffen, maar deze niet te heffen bij de uitvoer van de verwerkte produkten. Uit gegevens die de Commissie desgevraagd aan het Hof heeft verstrekt, kan, uitgaande van de cijfers voor 1977, worden afgeleid dat Italiaanse deegwaren slechts voor ongeveer 20 % uit ingevoerde durum-tarwe (waarvoor monetaire compenserende bedragen zouden worden toegekend) zijn vervaardigd. Nog minder duidelijkheid bestaat er ten aanzien van de hoeveelheid ingevoerde zachte tarwe die in Italiaanse deegwaren wordt verwerkt. Wel blijkt uit door de Commissie overgelegde cijfers dat Italië in 1977 ongeveer 4 245 000 ton zachte tarwe heeft geproduceerd en ongeveer 1 483 000 ton (netto) — goeddeels uit Frankrijk — heeft ingevoerd.

Dan kom ik nu tot een argument van de Commissie dat is gebaseerd op de rechtsoverwegingen 13 en 14 van het arrest van het Hof in de derde zaak-Roquette (Jurispr. 1977, blz. 1842). Het Hof overwoog daar:

„dat de mogelijkheden dat zich in de handel in landbouwprodukten verstoringen voordoen, zo talrijk en verscheiden zijn, dat het voor de Commissie moeilijk, zoniet onmogelijk ware ze in een verordening op te sommen;

dat het de Commissie dan ook vrij staat om alleen op grond van een aanmerkelijke daling van de wisselkoers van een munteenheid vast te stellen dat zich gevaar van verstoring voordoet".

Men moet echter niet vergeten dat het Hof in dat geval, zoals in zovele eerdere gevallen, te maken had met een situatie waarin de Commissie ingevolge een „monetaire gebeurtenis" (in de derde zaak-Roquette was dat het uittreden van de Franse frank uit de „slang" in maart 1976) snel een besluit moet nemen over het toepassen van mcb's op de gehele categorie produkten die daarvoor in aanmerking kunnen komen. De snelheid waarmee de Commissie moet handelen en het enorme aantal produkten waarmee zij rekening moet houden, maken dan een globale en zeer theoretische benadering van haar kant noodzakelijk. In het onderhavige geval daarentegen onderzocht de Commissie, los van enige bijzondere monetaire gebeurtenis en in betrekkelijke rust, of, gelet op vaststaande feiten betreffende een kleine groep specifieke produkten, daarop mcb's moesten worden toegepast. In een dergelijke situatie dient de Commissie zich er mijns inziens van te vergewissen (en desgevraagd het Hof ervan te overtuigen) dat die feiten zodanig zijn dat de toepassing van mcb's op elk van die produkten gerechtvaardigd is.

Uiteindelijk ben ik tot de conclusie gekomen dat geen van de gronden waarop de Commissie, volgens haar eigen zeggen, mcb's wilde toepassen op deegwaren, in overeenstemming zijn met het doel waarvoor de toepassing van deze bedragen is toegestaan. Ik meen derhalve dat de Commissie in dit opzicht haar bevoegdheid te buiten is gegaan. Volgens de formulering van het Hof in zijn arresten in de Racke-zaken en in eerdere zaken, was het ofwel misbruik van bevoegdheid of een geval waarin de Commissie de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid duidelijk had overschreden — afhankelijk van de definitie die men aan elk van deze begrippen wenst te geven. Ik geef de voorkeur aan de opvatting dat het een geval is waarin de Commissie de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid duidelijk te buiten is gegaan.

Indien mijn opvatting juist is, dat verordening nr. 2604/77 geldig was voor zover

zij mcb's van toepassing verklaarde op durum-tarwe en op griesmeel daarvan, doch nietig voor zover zij deze bedragen ook uitbreidde tot deegwaren, behoeft de derde aan het Hof gestelde vraag, namelijk of de Commissie nog andere overgangsbepalingen had moeten vaststellen, niet te worden beantwoord; deze vraag is immers alleen in zaak 84/78 gerezen en enkel met betrekking tot deegwaren. Daarom lijkt het mij niet juist dit punt verder te bespreken, ofschoon partijen uitvoerig erop zijn ingegaan. Het lijkt mij trouwens niet een vraag die met enkele woorden kan worden afgedaan.

Zo het Hof mijn opvatting deelt, moet de consequentie mijns inziens zijn dat het in beide zaken voor recht verklaart dat verordening nr. 2604/77 nietig is voorzover daarmee mcb's van toepassing zijn verklaard op produkten van post 19.03 van het GDT, doch dat overigens bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van die verordening of van de verordeningen nrs. 2792/77 en 2917/77 kunnen aantasten.

Aangezien in zaak 12/78 zowel de Italiaanse Republiek als de Commissie gedeeltelijk in het gelijk zijn gesteld, zou ik ten aanzien van de kosten willen voorstellen dat elke partij haar eigen kosten draagt (zie artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering). De beslissing over de kosten in zaak 84/78 kan uiteraard aan het oordeel van de Pretore worden overgelaten.