CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 13 maart 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze prejudiciële verwijzing heeft betrekking op de geldigheid van verordening nr. 400/86 [1] van de Commissie, waarover het Hof zich reeds heeft gebogen in zaak 167/88. [2] In het in die zaak gewezen arrest heeft het Hof een antwoord gegeven op een groot aantal van de in de onderhavige procedure aan de orde gestelde geldigheidsvragen, met name die welke betrekking hebben op de regionalisering van de in geding zijnde speciale interventiemaatregel. Toch blijven er nog enkele aspecten te onderzoeken, die in genoemd arrest niet aan de orde zijn gekomen en die alle betrekking hebben op één specifiek punt: de door de Commissie in verordening nr. 400/86 vastgestelde speciale interventieprijs.

In de eerste plaats wordt gesteld, dat de Commissie niet bevoegd was tot vaststelling van de in geding zijnde maatregel. Zelfs al zou zij daartoe wél bevoegd zijn geweest, dan wordt subsidiair aangevoerd, dat zij haar bevoegdheden verkeerd heeft gebruikt.

De bevoegdheid

2. De bevoegdheid van de Commissie wordt in tweeërlei opzicht ter discussie gesteld.

Verzoekster betoogt in de eerste plaats, dat verordening nr. 400/86 geen speciale interventiemaatregel bevat van het type als voorzien in de basisverordening. [3] Met de speciale interventiemaatregel van verordening nr. 400/86 zou de Commissie daarentegen de structuur van de prijzen op de graanmarkt hebben gewijzigd, waarmee zij zich zou hebben begeven op een terrein dat onder de bevoegdheid van de Raad valt.

3. In dit verband moet allereerst worden opgemerkt, dat de Raad er in het verkoopseizoen 1985/1986 niet in was geslaagd, de landbouwprijzen voor de graansector vast te stellen. Ten einde de continuïteit van het landbouwbeleid te waarborgen, moest de Commissie beheersmaatregelen nemen om de door het verzuim van de Raad ontstane juridische leemte op te vullen. Hiertoe stelde zij bij verordening nr. 2124/85 [4] bij wijze van conservatoire maatregel de interventieprijs in de graansector vast. In beginsel werd de prijs van het voorafgaande jaar gehandhaafd, met dien verstande dat een geringe verlaging werd toegepast in verband met de noodzaak, de overschotten binnen de perken te houden.

Er werd daarentegen geen conservatoire maatregel genomen voor de referentieprijs.

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Verordening (EEG) nr. 400/86 van de Commissie van 21 februari 1986 (PB 1986, L 45, blz. 22).

2 — Arrest van 8 juni 1989, AGPB, Jurispr. 1989, blz. 1653.

3 — In deze conclusie versta ik onder „basisverordening" verordening nr. 2727/75 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1143/76 van de Raad van 17 mei 1976 (PB 1976, L 130, blz. 1). Wanneer ik het heb over verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij een andere verordening dan verordening nr. 1143/76, zal ik de desbetreffende wijzigingsverordening expliciet noemen.

4 — Verordening nr. 2124/85 van de Commissie van 26 juli 1985 (PB 1985, L 198, blz. 31).

Behalve dat de referentieprijs voor andere specifieke doeleinden van belang is, vormt hij ook een wezenlijk element bij de vaststelling van de in artikel 8, lid 2, van de basisverordening bedoelde speciale interventiemaatregelen.

Deze maatregelen zijn immers bedoeld om, in een periode van laagconjunctuur, de hoogte van de prijs voor zachte broodtarwe te ondersteunen ten opzichte van een objectieve prijs, te weten de referentieprijs.

Door voor zachte broodtarwe een referentieprijs vast te stellen die hoger is dan de gemeenschappelijke interventieprijs, heeft de basisverordening dus ook — en op coherente wijze — specifieke instrumenten ingevoerd — waaronder de speciale interventiemaatregelen — om de markt in de gewenste richten te „sturen".

Samenvattend kan dus worden gesteld, dat de vaststelling van speciale interventiemaatregelen noodzakelijkerwijs meebrengt, dat de Commissie — die ingevolge artikel 8, lid 4, van de basisverordening bevoegd is om die maatregelen toe te passen — twee soorten beoordelingen maakt.

In de eerste plaats moet zij een analyse maken van de marktontwikkeling en — met name — de prijsontwikkeling en -vooruitzichten, alsmede van vraag en aanbod binnen en buiten de Gemeenschap. Vervolgens moet zij dit conjunctuurplaatje afzetten tegen het beoogde doel — tot uitdrukking gebracht in de referentieprijs — en op grond daarvan besluiten, of een ondersteuningsinitiatief in de vorm van een speciale interventiemaatregel al dan niet noodzakelijk is.

De Commissie mag de betrokken speciale maatregelen dus niet vaststellen *zonder rekening te houden* met de tevoren bepaalde referentieprijs, voor zover zij ten minste wil handelen in de geest van de aan de basisverordening ten grondslag liggende gedachtengang.

4. Dit geldt natuurlijk wanneer het een normale situatie betreft. Maar hoe zit het in een geval als het onderhavige, waarin er een juridisch vacuüm is ontstaan en de Commissie zich genoodzaakt ziet, op het gebied van het beheer van het landbouwbeleid haar eigen verantwoordelijkheid te nemen ?

Algemeen gesproken kan worden aangenomen, dat de Commissie in een dergelijke situatie hoe dan ook haar eigen taken moet uitoefenen, ten einde te vermijden dat het gemeenschappelijk beleid op een dood spoor belandt.

Dit betekent in concreto, dat zij zo nodig alle interventiemaatregelen moet kunnen nemen waartoe zij bevoegd is, zelfs indien zij door omstandigheden niet de beschikking heeft over alle indicatoren die normaal gesproken voorhanden zijn.

Wanneer de Raad heeft nagelaten de referentieprijs vast te stellen, is er derhalve geen reden om a priori de mogelijkheid uit te sluiten, dat de Commissie, met het oog op de eventuele vaststelling van een speciale maatregel, een passende referentieprijs bepaalt, zich daarbij baserend op haar kennis van de ontwikkeling en de kenmerken van de betrokken markt.

Dit is met name gerechtvaardigd wanneer men bedenkt dat, gelijk ter terechtzitting is bevestigd, in de aan het betrokken verkoopseizoen voorafgaande jaren het verschil tus-

sen de referentieprijs voor zachte broodtarwe en de gemeenschappelijke uniforme interventieprijs altijd absoluut stabiel was gebleven.

Dit is een belangrijk gegeven; het laat immers zien dat de gemeenschapswetgever ten opzichte van de produktie van zachte broodtarwe een constant beleid heeft gevoerd door toepassing van een specifieke stimuleringsmaatregel die qua omvang altijd gelijk bleef.

Bovendien waren ook alle marktdeelnemers in de betrokken sector ervan op de hoogte, dat het verschil tussen de referentieprijs en de interventieprijs — ondanks het feit dat deze factoren voor een deel autonoom waren — altijd gelijk bleef, hetgeen nog een extra reden vormt om aan te nemen, dat de Commissie bij haar beoordelingen hiervan kon uitgaan, ten einde na te gaan of de in het betrokken verkoopseizoen geregistreerde verslapping van de markt een interventiemaatregel rechtvaardigde.

Het staat vast, dat de prijzen voor zachte tarwe begin 1986 in bijna alle Lid-Staten rond de interventieprijs schommelden. Zoals in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 400/86 wordt gesteld, dreigde de stemming op de markt te worden beïnvloed in een conjunctuur die werd gekenmerkt door omvangrijke voorraden, die in de nabije toekomst niet konden worden afgezet.

In dergelijke omstandigheden kon de Commissie, op basis van een vergelijking van de in gang zijnde ontwikkeling met de traditionele referentieprijs voor zachte broodtarwe, en eventueel rekening houdend met de noodzaak — in het kader van een algemene tendens naar een restrictiever beleid [5] —, het niveau van de produktiestimulerende maatregelen naar beneden bij te stellen, de toepassing van een speciale interventiemaatregel gerechtvaardigd achten.

5. Het is duidelijk, dat de Commissie zich hiermee niet heeft begeven op het terrein van de bevoegdheden van de Raad op het gebied van de landbouwprijzen: zij is immers niet overgegaan — zelfs niet bij wijze van conservatoire maatregel — tot een algemene vaststelling van de referentieprijs.

Eenvoudiger gezegd: in het kader van haar bevoegdheden tot toezicht op en beheer van de landbouwmarkten heeft de Commissie, bij gebreke van een expliciete vaststelling door de Raad, zich bij haar analyse gebaseerd op de normaal gesproken voor zachte broodtarwe toegepaste referentieprijs.

Ik ben dan ook van mening, dat de in geding zijnde maatregel inderdaad een speciale interventiemaatregel in de zin van artikel 8 van de basisverordening is — en bijgevolg onder de bevoegdheid van de Commissie valt —, en dat hij de structuur van de prijzen in de betrokken sector niet op willekeurige wijze heeft gewijzigd.

5 — Deze tendens naar een restrictiever beleid was voor het voorafgaande verkoopseizoen reeds tot uitdrukking gebracht in verordening (EEG) nr. 1019/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot vaststelling van de prijzen in de sector granen (PB 1984, L 107, blz. 4). In de tweede overweging van de considerans van deze verordening stelde de Raad met name, dat het noodzakelijk was van een voorzichtig prijsbeleid over te gaan op een *restrictief* beleid, hetgeen betekende dat zowel de interventieprijs als de referentieprijs moest worden verlaagd. Wat de praktijk van de Commissie betreft, is het interessant erop te wijzen, dat die restrictieve beleidslijn zowel wordt weerspiegeld in verordening (EEG) nr. 1810/84 van de Commissie van 28 juni 1984 (PB 1984, L 170, blz. 33, vierde overweging van de considerans), die een speciale interventiemaatregel voor het verkoopseizoen 1984/1985 bevat, als in verordening (EEG) nr. 2124/85 van de Commissie van 26 juli 1985 (PB 1985, L 198, blz. 31, tweede overweging van de considerans), die — zoals ik al stelde — voorziet in de vaststelling van de noodzakelijke conservatoire maatregelen op prijsgebied, ten einde de door het aanhoudende verzuim van de Raad ontstane juridische leemte op te vullen.

6. Verzoekster in het hoofdgeding heeft de bevoegdheid van de Commissie ook betwist met een beroep op een wat specifieker argument.

Met name ter terechtzitting heeft zij beklemtoond, dat de Commissie bij de vaststelling van de speciale interventieprijs (dat wil zeggen de prijs waartegen de voor speciale interventie in aanmerking komende hoeveelheden door de nationale autoriteiten moesten worden opgekocht) geen kortingen mocht toepassen op grond van het feit dat de betrokken tarwe van minder dan de gemiddelde kwaliteit was.

7. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 1151/77, bepaalt, dat de referentieprijs wordt vastgesteld voor zachte tarwe die voldoet aan de eisen die voor een *gemiddelde* voor de broodbereiding geschikte kwaliteit worden gesteld. Dit neemt niet weg dat artikel 8, lid 2, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij artikel 5 van verordening nr. 1151/77, ervan uitgaande dat het eigenlijke doel van de speciale interventiemaatregelen (ondersteuning van de markt ten opzichte van de referentieprijs) ook kan worden bereikt door steunmaatregelen ten aanzien van tarwe van andere dan de gemiddelde kwaliteit, bepaalt, dat de speciale maatregelen betrekking kunnen hebben op andere kwaliteiten tarwe dan die waarvoor de referentieprijs is vastgesteld, met name (zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1151/77) tarwe die voldoet aan de *minimale* eisen gesteld voor de broodbereiding. In het laatste geval moet er echter een korting worden toegepast ten opzichte van de prijs die zou zijn vastgesteld indien de speciale maatregel betrekking had gehad op tarwe van gemiddelde kwaliteit.

Vanaf het verkoopseizoen 1981/1982 heeft de Raad jaarlijks de referentieprijs vastgesteld voor tarwe van gemiddelde kwaliteit, waarbij zij tegelijkertijd in een voetnoot aangaf, welke korting moest worden toegepast in geval van speciale maatregelen met betrekking tot tarwe van minimumkwaliteit (zie de verordeningen nrs. 1950/81 [6], 1452/82 [7] en 1564/83 [8], tot vaststelling van de landbouwprijzen voor het verkoopseizoen 1981/1982, 1982/1983 respectievelijk 1983/1984).

In verordening nr. 1019/84 overwoog de Raad evenwel, dat het de voorkeur verdiende om de prijs die moest worden toegepast in geval van speciale maatregelen voor de minimumkwaliteit, niet langer vast te stellen in de jaarlijkse prijsverordening, doch „op het ogenblik van een eventuele toepassing van dergelijke maatregelen".

Volgens verzoekster bedoelde de Raad hiermee niet, dat het vaststellen van de kortingen voor tarwe van minder dan de gemiddelde kwaliteit voortaan moest worden overgelaten aan de Commissie. Met deze woorden wenste hij zich veeleer het recht voor te behouden, die kortingen niet meer tevoren — aan het begin van het verkoopseizoen — te bepalen, maar pas op het moment van vaststelling van de maatregelen.

8. Deze stelling lijkt mij niet overtuigend, en wel om de volgende redenen.

In de eerste plaats is de Commissie bevoegd om volgens de procedure van het beheerscomité te beslissen over de aard en de toepas-

6 — Verordening (EEG) nr. 1950/81 van de Raad van 13 juli 1981 (PB 1981, L 198, blz. 3).

7 — Verordening nr. 1452/82 van de Raad van 18 mei 1982 (PB 1982, L 164, blz. 6).

8 — Verordening nr. 1564/83 van de Raad van 14 juni 1983 (PB 1983, L 163, blz. 1).

sing van de speciale interventiemaatregelen (zie artikel 8, lid 2, van de basisverordening).

In het kader van deze bevoegdheid kan zij ook beslissen over de omvang van de in een bepaalde situatie toe te kennen steun. Het is dan ook in de regel de taak van de Commissie, in een concreet geval de speciale interventieprijs vast te stellen, daarbij uiteraard rekening houdend met de eisen van de markt. Deze speciale interventieprijs is echter uit verschillende bestanddelen opgebouwd, waaronder dus ook de op grond van de kwaliteit van het produkt eventueel toegepaste verhogingen of kortingen. Overigens bepaalt artikel 7 van verordening nr. 2727/75 — ook ten aanzien van de interventieprijs —, dat de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de minimumkwaliteit en minimumhoeveelheid waaraan iedere graansoort moet voldoen om voor interventie in aanmerking te komen, evenals de bij interventie geldende tabellen met toeslagen en kortingen, worden vastgesteld volgens de procedure van het beheerscomité.

Verder wil ik erop wijzen, dat de Raad in verordening nr. 1151/77 in het algemeen heeft gesteld, dat de speciale maatregelen betrekking konden hebben op tarwe van andere dan de gemiddelde kwaliteit, *met name* tarwe van minimumkwaliteit. Derhalve moet dan ook worden aangenomen dat de Commissie, ook al stelde de Raad in een aantal verkoopseizoenen rechtstreeks de voor de minimumkwaliteit toe te passen kortingen vast, ook gedurende dergelijke perioden bevoegd bleef, alle overige prijsaanpassingen toe te passen voor tarwe van andere dan de minimumkwaliteit.

Het is dan ook waarschijnlijk dat de Raad, toen hij — zoals wij zagen — in verordening nr. 1019/84 stelde, dat de voor tarwe van minimumkwaliteit toe te passen kortingen moesten worden bepaald op het moment van toepassing van de speciale maatregelen, de Commissie bevoegd wilde maken om ook voor deze kwaliteit tarwe de gewenste aanpassing vast te stellen.

Op grond van een en ander moet worden geconcludeerd, dat de Commissie bevoegd was om de speciale interventiemaatregelen van verordening nr. 400/86 vast te stellen.

Oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden van de Commissie

9. Interveniënten in het hoofdgeding stellen vast, dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de speciale maatregel van verordening nr. 400/86 en de speciale maatregel die in verordening nr. 1810/84 voor het voorafgaande verkoopseizoen was voorzien. Het probleem zou, heel in het kort, hierop neerkomen: in verordening nr. 400/86 zou er een grotere kortingscoëfficient zijn toegepast, terwijl de betrokken tarwe van betere kwaliteit was dan de tarwe die het voorgaande jaar voor speciale interventie in aanmerking was gekomen.

10. Dienaangaande wil ik erop wijzen, dat de enkele omstandigheid dat een bepaald besluit verschilt van een eerder besluit, nog niet betekent, dat het daarom ongeldig moet worden geacht; zeker niet in een situatie als de onderhavige, waarin met zoveel woorden was voorzien dat de prijzen (en bijbehorende kortingen) moesten worden bepaald op het *moment* van toepassing van de speciale maatregel.

Bovendien moet de geldigheid van elk besluit worden beoordeeld met inachtneming van de ruime discretionaire bevoegdheid die

de communautaire instellingen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bezitten. Gelijk het Hof herhaaldelijk heeft beklemtoond, moet de rechter zich bij de controle op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid beperken tot een strikte wettigheidstoetsing.[9]

Zoals ik al eerder zei, had die discretionaire bevoegdheid in het geval van de thans in geding zijnde maatregelen zowel — meer in het algemeen — betrekking op de vaststelling van de hoogte van de speciale interventieprijs, alsook — meer specifiek — op de bepaling van de tot interventie toegelaten kwaliteit, en daarmee op de kortingen die moesten worden toegepast ten opzichte van de speciale interventieprijs voor tarwe van de gemiddelde kwaliteit.

11. Bovendien blijkt uit het dossier, dat het in verordening nr. 400/86 geconcretiseerde tweeledige besluit om de korting te verhogen en tegelijkertijd de kwaliteitseisen op te trekken, paste in het kader van een algemene tendens — waarvan de marktdeelnemers zich terdege bewust waren (en die bovendien bevestiging vond in de economische resultaten van verordening nr. 1810/84) — om enerzijds het algemene niveau van de produktiestimulerende maatregelen te verlagen, ten einde de in de loop der jaren steeds groter geworden graanoverschotten te beteugelen, en anderzijds een selectiever kwaliteitsbeleid te ontwikkelen door de speciale stimuleringsmaatregelen toe te spitsen op produkten van betere kwaliteit.

Concluderend kan dus worden gesteld, dat de Commissie met de vaststelling van de in verordening nr. 400/86 bedoelde speciale interventieprijs haar bevoegdheden naar behoren heeft uitgeoefend.

12. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 400/86 van de Commissie kunnen aantasten."

9 — Zie laatstelijk het arrest van 14 februari 1990 (zaak C-350/88, Biscuits Delacre, Jurispr. 1990, blz. I-395).