CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 30 JANUARI 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Inleiding

Algemene opzet van het stelsel van restituties bij de produktie van breukrijst bestemd voor brouwerijgebruik

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, zoals neergelegd in verordening nr. 120/67 van de Raad, bevat twee afzonderlijke restitutiestelsels:

— het eerste betreft de aan de exporteurs van de Gemeenschap toegekende restituties; doel is hen in staat te stellen de granen tegen concurrerende prijzen in derde landen te verkopen;

— het tweede beoogt het gebruik van basisgraanprodukten, maïs en zachte tarwe, in bepaalde industrieën, met name bij de vervaardiging van zetmeel, mogelijk te maken tegen lagere prijzen dan die welke uit de toepassing van het stelsel van gemeenschappelijke heffingen en prijzen zou voortvloeien, ten einde deze graansoorten te laten concurreren met niet-agrarische substitutieprodukten.

Hiertoe zijn restituties ingesteld bij de produktie van maïs en tarwe, indien deze zijn bestemd voor de zetmeelindustrie.

Anderzijds kunnen grutten, gries en griesmeel van maïs ook worden gebruikt bij de vervaardiging van bier, zodat werd besloten voor deze produkten bij brouwerijgebruik eveneens een restitutie te verlenen.

Daar zetmeel evenals bier ook uit breukrijst kan worden vervaardigd, voorzag artikel 9 van 's Raads verordening nr. 359/67, houdende een gemeenschappelijke ordening van de rijstmarkt, ten slotte in de toekenning van een produktierestitutie voor breukrijst die wordt gebruikt voor de vervaardiging van zetmeel en door brouwerijen.

De oorspronkelijke en doorslaggevende overweging om de prijzen vast te stellen, waartegen deze verschillende produkten door de verwerkende industrie konden worden betrokken, was de noodzaak om de zetmeelfabrikanten in staat te stellen maïs in te kopen tegen een prijs die kon concurreren met die van chemische substitutieprodukten. Bij artikel 1 van verordening nr. 371/67 werd deze prijs voor 100 kg maïs op 6,80 rekeneenheden vastgesteld.

Vervolgens diende een juist evenwicht te worden verzekerd tussen de verwerking van de overige produkten, met name breukrijst, bij de vervaardiging van zetmeel.

De communautaire wetgever was van mening dat dit doel zou worden bereikt door de bevoorradingsprijs van de voor die industrie bestemde breukrijst op 8,30 rekeneenheden per 100 kg te stellen.

Om een zelfde evenwicht tot stand te brengen tussen de prijzen voor de bevoorrading der brouwerijen met maïszetmeel enerzijds, en met grutten, gries en griesmeel van maïs alsmede met breukrijst anderzijds, werd de restitutie bij de produktie voor breukrijst zodanig berekend, dat de prijs daarvan in beginsel op 8,30 rekeneenheden werd teruggebracht, derhalve op hetzelfde niveau als voor de zetmeelindustrie.

Voor maïs en zachte tarwe, waarvan de wereldmarktprijzen gedurig beneden de Gemeenschapsprijzen lagen, was het restitutiebedrag bij de produktie gelijk aan het verschil tussen de drempelprijzen

1 — Vertaald uit het Frans.

dier produkten en de aldus vastgestelde „bevoorradingsprijzen".

Bij de bepaling van de restitutie voor breukrijst golden echter andere omstandigheden. Gezien de vrij hoge wereldprijs die betrekkelijk dicht bij de Gemeenschapsprijs lag, diende te worden vermeden dat een te royaal bemeten restitutie bij de produktie zou leiden tot invoer beneden de wereldprijs; eveneens dienden de financiële lasten van de restituties te worden beperkt.

In beginsel moest het restitutiebedrag gelijk zijn aan het verschil tussen de drempelprijs en de bevoorradingsprijs; in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 367/67 van de Raad werd dit bedrag evenwel beperkt tot het verschil tussen de drempelprijs en de cif-prijs van breukrijst, voor zover laatstgenoemde prijs althans meer bedroeg dan 8,30 rekeneenheden per 100 kg.

Om te voorkomen dat breukrijst aan de industrie zou kunnen worden geleverd tegen een lagere prijs dan die, welke uit de conjunctuur op de wereldmarkt zou voortvloeien, bepaalde artikel 1 van wijzigingsverordening nr. 852/67 van de Raad ten slotte uitdrukkelijk dat geen restitutie bij de produktie zou worden verleend bij een cif-prijs voor breukrijst gelijk aan of hoger dan de drempelprijs.

I — De feiten — de gestelde vragen

Uitgaande van deze algemene opzet van het stelsel van produktierestituties voor breukrijst voor brouwerijgebruik — waarvan de toepassingsmodaliteiten zijn geregeld in verordening nr. 2085/68 van de Raad, met name wat betreft de procedure voor de toekenning van de restitutie — zult U bij onderzoek van de vragen welke U door de Pretore te Rome zijn voorgelegd, tot een interpretatie moeten komen, in het bijzonder over de vraag aan wie, de producent van breukrijst of de brouwer, de restitutie moet worden toegekend.

De aan de Italiaanse rechter voorgelegde feiten zijn de volgende: de vennootschap Birra Dreher kocht in september 1971 van Riseria Fratelli Roncaia 20 ton breukrijst, bestemd voor de vervaardiging van bier, waarvoor zij 9 400 lire per 100 kg betaalde, de in Italië inderdaad op de contractdatum geldende marktprijs, maar hoger dan de drempelprijs die was vastgesteld op 12,5 rekeneenheden of wel 7 812,5 lire per 100 kg.

Menend recht te hebben op een produktierestitutie van 4,20 rekeneenheden — of wel 2 625 lire — per 100 kg, zijnde het verschil tussen de drempelprijs en de bevoorradingsprijs, verzocht zij de Intendenza di Finanza te Rome om betaling van 525 000 lire als totale restitutie over de aankoop van 20 ton breukrijst.

Deze vordering werd door de Administratie afgewezen op grond van een decreet van de minister van Financiën van 10 juni 1970, waarvan artikel 4 bepaalt dat het verzoek van een verbruikende brouwerij om uitbetaling van de restitutie vergezeld dient te gaan van een schriftelijke akkoordverklaring van de onderneming welke de breukrijst bereidt.

In casu beschikte de vennootschap Birra Dreher niet over een dergelijke verklaring van de Riseria Roncaia, welke overigens op dat tijdstip haar bedrijf had beëindigd.

De Pretore te Rome, door verzoekster geadieerd om de Administratie der Financiën te gelasten haar de gevorderde som te betalen, heeft het geding geschorst en stelt U als eerste vraag of het de bedoeling is van het restitutiestelsel bij de produktie, zoals neergelegd in verordening nr. 367/67 van de Raad voor breukrijst, om dit produkt wat het concurrentievermogen en het prijsniveau betreft, gelijk te schakelen met andere graansoorten, zoals maïs, waarvoor dergelijke restituties worden toegekend bij gebruik voor de vervaardiging van bier.

In de tweede plaats vraagt hij of, gelet op deze doelstelling, de betrokken verordening en de uitvoeringsverordening nr. 2085/68 van de Commissie aldus dienen te worden verstaan dat het gebruik van breukrijst voor brouwerijdoeleinden

dient te worden bevorderd door de brouwers in staat te stellen dit produkt voordelig te verkrijgen, althans tegen een lagere prijs dan de gewone marktprijs welke bij bestemming van breukrijst voor ander gebruik zou kunnen worden gemaakt.

In feite gaan beide vragen eerder over de economische doelstelling dan over de juridische uitlegging van de communautaire regeling en zijn zij te beschouwen als een inleiding tot de derde vraag, luidende of een brouwer die de gewone plaatselijke marktprijs voor breukrijst heeft betaald, dat wil zeggen zonder restitutie, zelf recht heeft op die restitutie, in aanmerking genomen dat de bereider van breukrijst zijnerzijds voor het produkt de hoogste prijs heeft gemaakt, welke hij onder de gegeven marktomstandigheden daarvoor kon krijgen.

Het kernprobleem in de onderhavige zaak is, wie recht heeft op de restitutie: de bereider van breukrijst of de brouwer. Vandaar de laatste vraag: mogen de Lid-Staten door nationale maatregelen de uitoefening van het recht van de brouwer om zelf de restitutie te verkrijgen afhankelijk stellen van een schriftelijke akkoordverklaring van de bereider van breukrijst?

II — Bespreking

Ongetwijfeld heeft de Italiaanse rechter de formulering van de twee eerstgenoemde vragen afgestemd op de argumentatie van verzoekster in het hoofdgeding dat het een recht was van de brouwers om breukrijst tegen een lagere prijs dan de gewone marktprijs te kopen en dat het de bedoeling van de communautaire wetgever was de brouwerijindustrie de levering van dit produkt tegen een voordelige bevoorradingsprijs te garanderen.

Met het restitutiestelsel bij de produktie van breukrijst voor brouwerijdoeleinden wordt onzes inziens echter iets geheel anders beoogd.

Zoals wij hebben gezien bij de bespreking van het gehele systeem dat is neergelegd in de basisverordeningen voor granen en rijst, zijn de produktierestituties in de grond van de zaak voortgekomen uit het probleem van de zetmeelindustrie.

Blijkens de considerans van verordening nr. 120/67 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen heeft de Raad de „bijzondere situatie op de zetmeelmarkt" in aanmerking genomen en de afzetmogelijkheden in de zetmeelindustrie voor bepaalde graanprodukten, zoals maïs en zachte tarwe, weloverwogen willen handhaven in dier voege dat deze produkten bij de vervaardiging van zetmeel kunnen worden gebruikt tegen prijzen die concurreren met die van chemische vervangingsprodukten.

Hét middel om deze bescherming te verzekeren, was de toekenning van restituties bij de produktie, waardoor de prijsverhoging die uit het opleggen der communautaire heffingen voortvloeide, werd gecompenseerd.

Daar zetmeel zelf echter in de brouwindustrie rechtstreeks concurreert met andere landbouwprodukten in eerste graad van bewerking, zoals grutten, gries en griesmeel van maïs, vormde het dank zij de restitutie verkregen economische voordeel dat uit de lage prijs van zetmeel, vergeleken met de hoge prijs van grutten, gries en griesmeel van maïs voortvloeit, voor de brouwers onmiskenbaar een krachtige stimulans om in hun bedrijf bij voorkeur zetmeel als bruikbaar substitutieprodukt voor maïsderivaten te gebruiken.

Daarom is de restitutie bij de produktie tot deze produkten uitgebreid wanneer zij voor brouwerijdoeleinden zijn bestemd.

De bedoeling was niet om speciaal aan deze industrie een bijzonder voordelig bevoorradingsstelsel te verschaffen, maar slechts om de afzetmogelijkheden voor onderling vervangbare graanprodukten te beschermen.

Hetzelfde probleem deed zich voor bij de gemeenschappelijke ordening der rijst-

markt. Daar de zetmeelindustrie eveneens breukrijst als grondstof gebruikt, diende een restitutie bij de produktie te worden ingesteld, overigens niet alleen indien de breukrijst voor de vervaardiging van zetmeel was bestemd, maar ook bij gebruik in de brouwerij-industrie, op dezelfde wijze als voor grutten, gries en griesmeel van maïs en om dezelfde reden.

Aldus is het communautaire beleid ten deze stellig erop gericht een marktevenwicht tot stand te brengen tussen graanprodukten en rijst en niet om de vervaardiging van bier te steunen, dat niet tot de in bijlage II van het Verdrag opgesomde landbouwprodukten behoort.

Verzoekster in het hoofdgeding dwaalt dan ook in haar betoog dat de bereiders van breukrijst zelf industriëlen zijn. Niet zij doch het produkt is onderwerp van communautaire bescherming. In dit opzicht is breukrijst, hoewel een produkt in eerste graad van bewerking, uitdrukkelijk genoemd in de verordening houdende de gemeenschappelijke ordening van de rijstmarkt.

Gezien de economische doelstellingen, is de oplossing in verordening nr. 2085/68 van de Commissie omtrent de keuze van de tot restitutie gerechtigde strikt in overeenstemming met het oogmerk van dit stelsel.

Artikel 3, lid 2, dier verordening bepaalt immers: „De bereider van breukrijst dient, ten einde de restitutie te verkrijgen, een verzoek in bij de bevoegde instanties, waarbij moet worden gevoegd zijn verkoopfactuur aan een der in artikel 2 vermelde industrieën onder vermelding van de leveringsdatum of een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift, vermeldende de verkochte hoeveelheid breukrijst, uitgedrukt in nettogewicht, met nauwkeurige opgave van de firmanaam van de betreffende industrie".

Aldus wijst de Commissie als degene die betaling der restitutie verzoekt en bijgevolg als rechthebbende op de toekenning daarvan uitsluitend de bereider van breukrijst aan. De brouwer wordt niet genoemd.

Een analoge oplossing is trouwens in verordening nr. 559/68 (artikel 2, tweede alinea) gevolgd bij de produktierestitutie betreffende grutten, gries en griesmeel van maïs, die voor de brouwerijen zijn bestemd.

Het systeem is eenvoudig, duidelijk en in overeenstemming met de beginselen die aan de basisverordening ten grondslag liggen.

Op grond van artikel 43 van het Verdrag was zeker ook een andere oplossing denkbaar geweest, waarbij de restitutie wel zou worden toegekend aan de fabrikanten van produkten welke niet in bijlage II bij het Verdrag zijn vermeld, doch waarbij de invloed van de restitutie aan de betrokken agrarische producenten ten goede zou komen.

Maar dan hadden de verordeningen zulks uitdrukkelijk moeten vermelden, hetgeen niet het geval is. Integendeel, zij gaan uit van het beginsel van betaling aan de producent, met als enige voorwaarde dat het gebruik van de breukrijst in de brouwerij aan de hand van overgelegde dokumenten wordt aangetoond en kan worden gecontroleerd.

Was het nu de taak van de Gemeenschapsautoriteiten zich zelf ervan te vergewissen dat de bereider van breukrijst, als rechthebbende op de restitutie, deze ook doorgeeft aan de brouwer? Wij menen van niet. De verordeningen verplichten geenszins daartoe; zij bepalen niet dat de restitutie aan de brouwer moet worden doorgegeven, noch dat de invloed daarvan zijn neerslag moet vinden in de verkoopprijs.

Er is nu nog een probleem in verband met de contractuele betrekkingen tussen de bereiders van breukrijst en de bierfabrikanten, waarvan de regeling door de communautaire voorschriften is overgelaten aan de nationale autoriteiten die met de betaling van de restitutiebedragen zijn belast.

Door bij decreet van 10 juni 1970 te bepalen dat de brouwers zelf slechts onder

overlegging van een schriftelijke akkoordverklaring van de bereider van breukrijst betaling van de restitutie konden verlangen, heeft de Italiaanse minister van Financiën aan de communautaire bepalingen geen ongeoorloofde voorwaarde toegevoegd. Uitgaande van het in verordening nr. 2085/68 neergelegde beginsel dat de bereider de rechthebbende op de restitutie is, heeft hij slechts de consequenties getrokken uit de wilsverklaring van de bereider die, na de breukrijst tegen de volle marktprijs te hebben verkocht, zijn restitutievordering contractueel heeft overgedragen aan de gebruiker-fabrikant. Een dergelijke overdracht van schuldvorderingen is steeds mogelijk. Zij moet echter worden bewezen.

Afgezien van deze nationale rechtsbepalingen, kan men zich echter afvragen of de communautaire regeling niet meebracht dat toch in ieder geval de brouwerij die breukrijst gebruikt, moest profiteren van het restitutiestelsel, inzoverre dat daaruit onder andere een prijsverlaging van de bij de biervervaardiging gebruikte breukrijst voortvloeit.

Onzes inziens dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord.

Uit het oogpunt van de gemeenschappelijke ordening der markten maakt het geen verschil of breukrijst hiervoor of voor iets anders wordt gebruikt. Waar het op aankomt is, dat er een afzetgebied voor bestaat.

Indien de breukrijst derhalve ten tijde van de betrokken feiten tegen de gewone marktprijs, boven de drempelprijs, aan die industrie is verkocht zonder dat een subsidie, in de vorm van restitutie, behoefde te worden verleend, dan is zulks geenszins in strijd met de belangrijkste doelstelling van de communautaire regeling, namelijk om in casu de verschillende agrarische grondstoffen welke bij de vervaardiging van bier kunnen worden gebruikt, in evenwicht te brengen.

In feite was het bij de toenmalige prijzen op de Italiaanse markt mogelijk voor breukrijst een andere, redelijk rendabele bestemming te vinden dan brouwerijgebruik.

Vast staat dat de vennootschap Birra Dreher heeft gemeend 20 ton breukrijst tegen deze hoge prijs te kunnen kopen zonder zich daarbij zelfs maar te verzekeren van de overdracht van de restitutieaanspraak, die zijn verkoper had.

Wellicht is dit een transactie geweest die zij later heeft betreurd, maar zij kan naar onze mening niet verlangen in het Gemeenschapsrecht het middel te vinden om, door toekenning van de restitutie te haren gunste, daarvoor compensatie te krijgen.

Alvorens onzerzijds te antwoorden op de door de Pretore te Rome gestelde vragen, zullen wij nog in het kort ingaan op de door de vertegenwoordiger der Italiaanse Regering bij pleidooi opgeworpen vraag inzake het niet-contradictoire karakter van de dwangbevelprocedure, althans in haar beginfase.

Hij stelde dat de Pretore de prejudiciële vragen niet krachtens artikel 177 van het Verdrag aan U had mogen voorleggen, daar hij in het kader van deze bijzondere procedure uitsluitend op grondslag van de beweringen van verzoeker handelt zonder voorafgaande discussie op tegenspraak tussen partijen.

Zoals echter Advocaat-Generaal Trabucchi nog op 20 juni jongstleden in zijn conclusie in de zaak 2-73 (Riseria Luigi Geddo/Ente Nationale Risi) heeft opgemerkt, wordt de bevoegdheid van de nationale rechter om een prejudiciële vraag naar U te verwijzen uitsluitend in het Gemeenschapsrecht geregeld en niet in het nationale recht.

Artikel 177 van het Verdrag stelt ten deze slechts twee voorwaarden:

— ten eerste dat de autoriteit die zich tot U wendt een rechterlijke functie in de zin van dit artikel uitoefent;

— ten tweede dat een door die rechter, eventueel ambtshalve, opgeworpen vraag inzake de uitlegging van het Gemeenschapsrecht hem noodzakelijk voorkomt voor het nemen van zijn eigen beslissing.

Dit heeft U duidelijk uitgesproken in Uw arrest van 14 december 1971 (zaak 43-71, Politi, Jurisprudentie 1971, blz. 1048) door te weigeren het stadium van de procedure waarin de vraag werd gesteld in aanmerking te nemen.
Wij zien geen aanleiding thans op deze jurisprudentie terug te komen.

Samenvattend concluderen wij dat Uw Hof zal verklaren voor recht:

1. dat de bepalingen van verordening nr. 367/67 van de Raad inzake de toekenning van restituties bij de produktie voor breukrijst welke in de brouwerij wordt gebruikt, en artikel 3 van de toepassingsverordening nr. 2085/68 van de Commissie het recht om betaling van genoemde restituties te verlangen, slechts aan de bereiders van breukrijst verlenen en niet aan de brouwerij die de breukrijst gebruikt;

2. dat geen bepaling dier verordeningen afdoet aan de bevoegdheid van een Lid-Staat om uit een cessie door de bereider van breukrijst van diens recht op restitutie aan de brouwerij welke de breukrijst gebruikt, de consequenties te trekken door voor deze cessie een schriftelijke akkoordverklaring van de bereider te eisen.