CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 3 JULI 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De organisatie waarbij de maalbedrijven van de Champagne zijn aangesloten heeft in een procedure voor de Franse Raad van State ten exceptieve gesteld dat het gemeenschapsrechtelijk stelsel van afgeleide interventieprijzen voor de sector granen niet rechtsgeldig zou zijn. De Franse rechter heeft de zaak, zonder aan het betoog van verzoekster ook maar iets toe te voegen, naar Uw Hof verwezen.

De Union des Minotiers heeft zich in het voor Uw Hof gevoerde geding al evenmin veel inspanningen getroost om de niet geheel duidelijke strekking en grondslag van haar grieven nader toe te lichten. Ook de interveniërende instellingen, die bedoelde regeling rechtsgeldig achten, schijnen daardoor in een ongerieflijke positie te zijn gebracht: zij weten niet precies waartegen zij zich te weer moeten stellen.

Waar het Hof bij het geven van een prejudiciële beslissing inzake de rechtsgeldigheid van handelingen van de Gemeenschap niet tot een afgerond oordeel over de rechtmatigheid van zodanige handeling behoeft te komen en alleen een onderzoek heeft in te stellen naar de gegrondheid van de bedenkingen die voor de nationale rechter naar voren zijn gebracht — casu quo waarnaar hij heeft verwezen —, daar kan het niet anders of de wel zeer bondige formulering der grieven zal ook voor het door ons te verrichten onderzoek niet zonder gevolgen blijven.

Voorts dient te worden bedacht dat er in het kader van een onderzoek dat alleen de rechtsgeldigheid betreft, voor doelmatigheidsoverwegingen en beleidsargumenten — ten gunste van een ander stelsel, in casu: ten gunste van één enkele interventieprijs in plaats van het thans door ons te bespreken stelsel van verschillende afgeleide interventieprijzen — geen plaats is.

Een procedure voor de Franse Raad van State, waarin betrokkenen zijn opgekomen tegen een nationaal besluit waarbij een beweerdelijk niet rechtsgeldige communautaire verordening wordt overgenomen, heeft wegens de zeer nauwe samenhang tussen het nationale uitvoeringsvoorschrift en de regeling van de Gemeenschap tot verwijzing naar dit Hof geleid. De Commissie heeft het procesbelang naar het mij voorkomt ten onrechte in twijfel getrokken; een prejudiciële beslissing waarbij verordenende bepalingen van de Gemeenschap ongeldig worden verklaard, moet leiden tot algemene gevolgen die zich over de gehele linie doen gevoelen en die verder gaan dan de nietigheid van een nationaal besluit waarin zulke bepalingen alleen maar zijn overgenomen.

2. De Raad heeft in de considerans van verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967, waarbij een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen is tot stand gebracht, overwogen dat er met het oog op „een compensatie van de overschotten van de produktiegebieden en de behoeften van de gebieden met een tekort" „interventieprijzen dienen te worden vastgesteld, die op zodanige wijze van de basisprijs zijn afgeleid dat de verschillen tussen deze prijzen overeenkomen met de verschillen, die bij een normale oogst voortvloeien uit de natuurlijke omstandigheden van de prijsvorming op de markt, en dat vraag en aanbod op deze markt zich vrij aan elkaar kunnen aanpassen". Hiermede wordt het beginsel van regionalisatie der prijzen in de Gemeenschap onder woorden ge-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

bracht, prijzen welker vaststelling in artikel 4 van die verordening geregeld is voor zachte tarwe, durum tarwe, gerst, maïs en rogge.

In zijn uitvoeringsverordening nr. 131/67 (van dezelfde datum) heeft de Raad de voorschriften voor het berekenen van de afgeleide interventieprijzen vastgesteld. Artikel 1 geeft aan de hand van de „natuurlijke omstandigheden van de prijsvorming" een indeling in vijf gebiedscategorieën.

Volgens dit voorschrift wordt er ter vaststelling der afgeleide interventieprijzen van uitgegaan dat de marktprijzen onder natuurlijke prijsvormingscondities als volgt tot stand komen:

„— in de gebieden met een tekort waarvan de voorziening in zekere mate afhankelijk is van de invoer, aan de hand van de prijs waartegen het ingevoerde graan in deze gebieden wordt aangeboden;

— in de produktiegebieden waarvan de overschotten in zekere mate bijdragen tot de voorziening van vorenbedoelde gebieden, aan de hand van de hierboven omschreven prijs en van de kosten van vervoer naar deze gebieden;

— in de uitvoerhavens, aan de hand van de prijs in het voor de uitvoer belangrijkste produktiegebied en de kosten van vervoer tot aan de voor dit gebied belangrijkste uitvoerhaven;

— in de andere produktiegebieden waarvan de overschotten in zekere mate kunnen worden uitgevoerd, aan de hand van de prijs welke geldt in de uitvoerhavens en van de kosten van vervoer tot deze havens;

— in de andere dan de hiervoren bedoelde gebieden met een tekort, aan de hand van de prijzen in het gebied met een overschot dat het gunstigst gelegen is uit een oogpunt van de vrachtkosten en aan de hand van de kosten van vervoer naar het gebied met een tekort".

Voor de eerste categorie — gebieden met een tekort die ten dele op invoer uit derde landen zijn aangewezen — wordt de marktprijs bepaald door bij de cif-prijs de heffing en de vervoerkosten op te tellen. De interventieprijzen in deze gebieden zijn — al dan niet rechtstreeks — bepalend voor de interventieprijzen in de andere gebieden.

Direct of indirect wordt dus uitgegaan van de ligging der onderscheiden produktiegebieden ten opzichte van de — in de eerste plaats genoemde — gebieden met een tekort.

3. Volgens het schema van artikel 1 van verordening nr. 131/67 stelt de Raad jaarlijks, uitgaande van de basisinterventieprijzen voor het gebied met het grootste tekort, Duisburg, de voornaamste commercialisatiecentra en de aldaar geldende afgeleide interventieprijzen vast (artikel 4, lid 4, b), van verordening nr. 120/67).

Voorts wordt volgens de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 131/67 het peil van de marktprijzen, die naar wij zagen van de natuurlijke prijsvormingscondities afhangen en bepalend zijn voor de afgeleide interventieprijzen, niet uitsluitend bepaald door de vervoerkosten naar Duisburg, het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort in het noordwesten van de Gemeenschap: men moet ook rekening houden met de geografische ligging van de gebieden met een overschot en de gebieden met een tekort van de Gemeenschap, met de behoeften van andere consumptiegebieden, de invoer uit derde landen en de uitvoermogelijkheden.

De afgeleide interventieprijzen hangen dus af van een aantal niet volledig berekenbare factoren en dragen derhalve noodzakelijkerwijze een forfaitair karakter. Moeten deze prijzen zich bewegen binnen nauwkeurig vastgestelde grenzen (die met name zijn aangegeven in artikel 4, volgens hetwelk" de afgeleide interventieprijzen ... in geen geval [worden] vastgesteld op een boven de basisinter-

ventieprijs gelegen peil" en in artikel 3, waarin wordt bepaald dat de prijzen zelve zodanig worden „vastgesteld dat er geen discriminatie bestaat tussen de producenten van de Gemeenschap, en met name dat granen afkomstig uit het ene gebied niet in een ander gebied beneden de interventieprijs die daar van toepassing is, kunnen worden aangeboden", de andere criteria laten de Raad bij de periodieke vaststelling der betrokken prijzen stellig enige speelruimte.

Op de gemeenschappelijke graanmarkt, gekenmerkt door de vaststelling van een gemeenschappelijk prijspeil, zou de juist via de interventieprijs bewerkstelligde regionalisatie van het garantieniveau het dus mogelijk moeten maken die garantie af te stemmen op de verschillen die zich wat produktie en verhandeling betreft tussen de verschillende gebieden der Gemeenschap voordoen.

4. In het geding voor de Raad van State heeft de Union des Minotiers de la Champagne betoogd dat 's Raads verordening nr. 1210/70/EEG van 29 juni 1970, waarbij op grond van voormelde voorschriften de afgeleide interventieprijzen voor het verkoopseizoen 1970/1971 voor de voornaamste commercialisatiecentra zijn vastgesteld, als niet rechtsgeldig zou zijn te beschouwen omdat zij in strijd zou zijn met artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag waarin discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap wordt verboden, alsook met het in de verordeningen nrs. 120/67 en 131/67 vervatte verbod prijsverschillen die zonder meer uit vraag en aanbod resulteren te wijzigen en de natuurlijke handelsstromen te verleggen. Zij stelt zich op het standpunt dat de wijze van vaststelling der afgeleide interventieprijzen in de praktijk heeft geleid tot gevolgen welke zich niet verdragen met de beginselen van de genoemde verordeningen nrs. 120/67 en 131/67 en dat daardoor aan de meelfabrikanten in de Champagne ernstig en ongerechtvaardigd nadeel berokkend wordt. Zo werd die prijs in de verkoopseizoenen 1967/1968 en 1968/1969 voor de Marne op 47 Ffr en voor Midden-Frankrijk op 45,13 Ffr gesteld; de maalbedrijven in het Marnegebied, die voor hun graan 47 Ffr moeten neerleggen, zouden daardoor in het nadeel komen bij hun concurrenten in Midden-Frankrijk, vooral in tijden van overvloedige oogst waarin de interventieprijs noodzakelijkerwijs de marktprijs wordt. Omgekeerd is in Midden-Frankrijk de producent bij de afzet van zijn oogst in het nadeel ten opzichte van een producent uit het Marnegebied.

Zou de hiermede uitgesproken twijfel aan de rechtsgeldigheid van verordening nr. 1210/70 alleen betrekking hebben op de wijze waarop de Raad de regels en criteria van verordening nr. 131/67 heeft toegepast, dan zouden wij moeten constateren dat de verwijzingsbeschikking ons omtrent de redenen van die twijfel geheel in de mist laat. De enige redengeving is te vinden in de opmerkingen welke de Union des Minotiers voor de Raad zelf gemaakt heeft; daarin gaat het echter in hoofdzaak om de verenigbaarheid van de criteria welke volgens artikel 1 van verordening nr. 131/67 bij de vaststelling der markprijzen moeten worden aangelegd met basisverordening nr. 120/67 en het EEG-Verdrag.

Ik wijs er nogmaals op dat het daarop, gezien artikel 4, lid 1, van verordening nr. 120/67, bij de vaststelling der afgeleide interventieprijzen in hoofdzaak aankomt.

5. Tot staving van haar bewering dat bedoelde regeling in de praktijk zou indruisen tegen het beginsel dat het stelsel der afgeleide interventieprijzen niet in strijd mag komen met de natuurlijke prijsvormingscondities, heeft de Union geen enkel bewijsmiddel aangedragen. De economische verschijnselen die verzoekster in tijden van overvloedige oogst en in tijden van schaarste signaleert zeggen niets, waar volgens het beginsel dat reeds in artikel 4, lid 1, van basisverordening nr. 120/67 is vastgelegd moet worden te rade gegaan met de natuurlijke omstandigheden van de prijsvorming op de markt zoals die zich *bij een nor-*

male oogst, dus juist niet in geval van overvloed of tekort, voordoen.

Dat de maalbedrijven uit de Champagne in het gebied van Parijs niet meer zoveel afzetten als vroeger — als gevolg van de toegenomen concurrentie van molens in Midden-Frankrijk die althans in tijden van overvloedige oogst van een lagere interventieprijs profiteren —, acht zij in strijd met het in artikel 6 dierzelfde verordening nr. 131/67 omschreven beginsel dat „de afgeleide interventieprijzen ... zodanig [worden] vastgesteld dat zij geen verstoringen kunnen teweegbrengen in de natuurlijke handelsstromen". In deze uitdrukkelijk alleen voor het beleid der Commissie geschreven bepaling leest zij een garantie voor de instandhouding van het vóór de totstandbrenging ener gemeenschappelijke landbouwmarkt vanouds bestaande handelsverkeer.

Deze uitlegging is onaanvaardbaar. Al zou in dit voorschrift een algemene norm mogen worden gelezen, dan nog kunnen de natuurlijke handelsstromen binnen een gemeenschappelijke markt die zich tot meerdere staten uitstrekt moeilijk dezelfde blijven als vóór de gemeenschappelijke markt, dat wil zeggen op de onderscheiden nationale markten. Dit geldt met name voor protectionistische landen als Frankrijk waar het vrije verkeer van goederen en de mededinging door de overheid met behulp van verschillende beleidsmiddelen en interventies werd beperkt. Wanneer zulke obstakels door de oprichting van een gemeenschappelijke landbouwmarkt uit de weg worden geruimd, moet zulks een terugslag hebben op de handelsstromen: de consumenten in vanouds meer protectionische producentenlanden kunnen zich nu wenden tot een leverancier wiens bedrijf ten opzichte van het consumptiegebied gunstiger gelegen is, ook al gaat het dan om een buitenlander voor wie de vroegere, uiteraard in het eigen land gevestigde, leverancier het veld moet ruimen. Zo kunnen nu bepaalde Franse produktiegebieden de „natuurlijke" graanleveranciers van de Ruhr worden en daarmede de plaats van Beieren gaan innemen.

Deze nieuwe situatie dient men dus voor ogen te houden wanneer men wenst vast te stellen wat in artikel 6 van verordening nr. 131/67 onder „natuurlijke handelsstromen" te verstaan is; er kan alleen maar zijn gedoeld op de handelsstromen die als gevolg van de nieuwe situatie welke met de totstandbrenging van de gemeenschappelijke landbouwmarkt is ingetreden, zijn ontstaan casu quo zullen moeten ontstaan. De regeling der interventieprijzen moet worden geacht daartegenover in het algemeen geen blijk te geven van enigerlei vooringenomenheid.

Wat betreft de beweerdelijk begane overtreding van het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag wil ik er allereerst aan herinneren dat deze bepaling vooral bedoeld is om de belangen van de landbouw en de consumenten en niet die van de veredelingsindustrie en de handel in landbouwprodukten te beschermen. Doch ook wanneer men uitgaat van het ruimere discriminatieverbod dat in het Verdrag zelf besloten ligt en aan de instellingen der Gemeenschap het recht ontzegt de vele communautaire rechtssubjecten op willekeurige wijze ongelijk te behandelen, valt niet in te zien waarom de hierbedoelde regeling zich niet met dit verbod zou verdragen. De verschillen tussen de afgeleide interventieprijzen waartoe men door toepassing van de criteria van verordening nr. 131/67, artikel 1, komt zijn niet willekeurig. Zoals wij zagen, berusten zij op objectieve normen en beantwoorden zij aan objectieve behoeften, terwijl voorts allereerst wordt gelet op de ligging der verschillende produktiegebieden ten opzichte van de gebieden met een tekort. Zoals de basisinterventieprijs is afgestemd op de gebieden met een tekort, geeft logischerwijze de ligging van de verschillende gebieden zonder tekort ten opzichte van gebieden met een tekort de doorslag bij de vaststelling der afgeleide interventieprijzen. Dit objectief criterium dat zich zeer wel met de opzet van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt en de markteconomie alsook met de behoeften van het communautair

goederenverkeer verdraagt, verklaart — naar ook de Commissie overwoog — dat de Duitse kopers in gebieden met een tekort die voor bedoeld Frans gebied van belang zijn, in het voor hen beter bereikbare Oost-Frankrijk hogere prijzen bieden dan in Midden-Frankrijk omdat in dit verder afgelegen gebied de vervoerkosten een te grote rol gaan spelen. Ook niet zonder belang is een door de Commissie verstrekte statistiek waaruit blijkt dat de verkoop van Frans meel in Duitsland sedert de toepassing van het stelsel van afgeleide interventieprijzen vrijwel is verdubbeld.

Wij hebben hier te maken met verschillen die berusten op niet-discriminerende criteria welke in de opzet van het systeem passen; zij zijn bovendien allerminst willekeurig.

Ik stel U dus voor in antwoord op de vraag van de Franse Raad van State te verklaren voor recht dat bij onderzoek naar de vraag van de rechter *a quo* niet is gebleken van feiten of omstandigheden die aan de rechtsgeldigheid van 's Raads verordening nr. 1210/70/EEG afbreuk kunnen doen.