CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 1 OKTOBER 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Inleiding

Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de Pretore te Abbiategrasso vindt zijn oorsprong in een combinatie van gemeenschapsbesluiten met betrekking tot de Italiaanse suikermarkt en interne Italiaanse maatregelen — in de vorm van een besluitwet — ter uitvoering van artikel 6 van verordening nr. 834/74 van de Commissie.

Naar eigen zeggen beoogde de Commissie met dit artikel verstoringen van de Italiaanse markt te voorkomen, die het gevolg waren van een belangrijke verhoging van de suikerprijs in lires per 1 juli 1974, de eerste dag van het verkoopseizoen 1974/1975.

Deze prijsverhoging had twee oorzaken:
— enerzijds het besluit van de Raad van maart 1974 om de interventieprijs van suiker voor het nieuwe verkoopseizoen met 7 % te verhogen ten opzichte van de in het lopende seizoen geldende prijs;
— anderzijds en vooral, de devaluatie van de Italiaanse lire, waarvan de schommelingen op de wisselmarkten sedert 15 februari 1973 niet meer binnen de „monetaire slang" bleven, terwijl de werkelijke waarde ervan in minder dan 18 maanden met 30 % was gedaald.

De prijzen van landbouwprodukten die onder gemeenschappelijke marktordeningen vallen, worden uitgedrukt in rekeneenheden; zij worden in nationale valuta omgerekend op basis van een koers die wordt vastgesteld aan de hand van de officiële, bij het IMF aangemelde pariteiten.

Vanwege de sterke devaluatie van de lire was het noodzakelijk voor de landbouwsector een aan de economische werkelijkheid aangepaste omrekeningskoers vast te stellen, hetgeen door de Raad in verscheidene etappes na 1 november 1973 werd gedaan. De tegenwaarde van de rekeneenheid, oorspronkelijk 625 lire, moest tenslotte uitkomen op 801 lire in juli 1974.

Daardoor zou het peil van de landbouwprijzen in Italië verhoudingsgewijs evenveel stijgen. Maar om conjunctuurpolitieke redenen achtte de Raad zo een stijging voor suiker voorlopig onaanvaardbaar.

Deze werd daarom uitgesteld tot 1 juli 1974. Tot dan werden krachtens artikel 4 ter van 's Raads verordening nr. 974/71, ingevoegd bij verordening nr. 3450/73 van 17 december 1973, de in Italië geldende interventieprijs van suiker en de minimumprijzen van suikerbieten gehandhaafd op het peil van 31 oktober.

Het was derhalve voorzienbaar, of beter gezegd zeker, dat bij de aanvang van het nieuwe verkoopseizoen de suiker, geproduceerd uit bieten van de oogst 1973 en verkocht na 1 juli 1974, aanmerkelijk duurder zou worden: in concreto ging het om een prijsstijging met 37 %.

Het bedrijfsleven was hiervan uiteraard even goed op de hoogte als de nationale en communautaire instanties.

De mogelijke reacties van de betrokkenen kon men zich gemakkelijk indenken. In de gegeven omtandigheden mocht men terecht vrezen voor speculatieve opslag van suikervoorraden, die eerst na de prijsverhoging met aanzienlijke winst zouden worden afgezet; daarentegen waren de suikerbietenproducen-

1 — Vertaald uit het Frans.

ten wel verplicht hun produkt, dat nu eenmaal niet kan worden bewaard, tegen de minimumprijs van het voorafgaande seïzoen aan de suikerfabrikanten te leveren.

Krachtens verordening nr. 2959/73 van de Raad tot vaststelling van bepaalde voor de suikersector in Italië te treffen conjunctuurmaatregelen, werd een eerste reeks besluiten vastgesteld ter verlaging van de compenserende bedragen voor suiker die, vóór 1 juli 1974 uit de andere Lid-Staten ingevoerd, eerst na die datum voor consumptie werd verkocht. Andere bepalingen werden krachtens dezelfde verordening vastgesteld door de Commissie, tot aanpassing van met name het bedrag in lires van de opslagkostenbijdrage, de subsidies voor suikerbietenproducenten overeenkomstig artikel 34 van de basisverordening, en de produktieheffing. Specifieke maatregelen ter voorkoming van te grote voorraadvorming in Italië werden door de Commissie vastgesteld bij artikel 6 van verordening nr. 834/74 van 5 april 1974.

Dit artikel luidt als volgt:

„1. Italië neemt nationale maatregelen om verstoringen op de markt veroorzaakt door de prijsstijging in Italiaanse lire van de suikerprijs per 1 juli 1974, te voorkomen. Deze maatregelen bestaan met name in een betaling aan de suikerbietenproducenten van de meerwaarde der voorraden.

2. De in lid 1 bedoelde genomen en te nemen maatregelen worden voor 5 juni 1974 schriftelijk aan de Commissie meegedeeld."

Maar als gevolg van een regeringscrisis hadden de Italiaanse instanties op genoemde datum nog niets gedaan om de opdracht van de Commissie uit te voeren.

Daarom stelde de Commissie, die zich de mogelijkheid van rechtstreeks ingrijpen in geval van nood had voorbehouden, op 14 juni verordening nr. 1495/74 vast, waarbij artikel 6 van verordening nr. 834/74 werd aangevuld met de bepaling dat eenieder die op 1 juli 1974 meer dan 500 kg suiker, ruwe suiker of suikerstroop in voorraad had, dit aan de Italiaanse autoriteiten moest meedelen.

De uiterste datum voor deze mededeling was aanvankelijk vastgesteld op 10 juli, doch werd later bij wijzigingsverordening nr. 2106/74 verschoven naar 30 augustus 1974.

Te langen leste gaf de Italiaanse Regering uitvoering aan de opdracht van de Commissie en bepaalde bij besluitwet nr. 255 van 8 juli dat eenieder die meer dan 500 kg witte suiker, ruwe suiker of suikerstroop in voorraad had, uiterlijk 30 september 1974 aan de Cassa Conguaglio Zucchero een heffing moest betalen gelijk aan de meerwaarde die door de verhoging van de suikerprijs was ontstaan. Het bedrag van de heffing was vermeld in een bijgevoegd schema. De opbrengst ervan zou door de Cassa over de suikerbietenproducenten worden verdeeld.

Ingevolge deze bepaling moest de firma Rey Soda, fabrikant van koolzuurhoudende dranken en industrieel verbruiker van suiker, de Cassa voor haar suikervoorraden 366 910 lire betalen.

De firma wendde zich tot de Pretore te Abbiategrasso met een verzoek conservatoir beslag te mogen leggen op de goederen van de Cassa; in werkelijkheid evenwel ging het haar erom de rechtmatigheid van de heffing te betwisten, zowel naar nationaal als naar communautair recht.

Nadat de Italiaanse rechter toestemming voor het beslag had gegeven, bood vervolgens de contradictoire vanwaardeverklaringsprocedure drie fabrikantenverenigingen gelegenheid aan de zijde van Rey Soda te interveniëren. Het waren de fabrikanten van suikerwerken (AIDI), van voedingsmiddelen (AIPA) en van koolzuurhoudende dranken (ABG).

De Pretore schorste het geding en legde het Hof een lange reeks prejudiciële

vragen voor. Het lijkt ons onnodig ze hier weer te geven, wij verwijzen daarvoor naar het rapport ter terechtzitting.

Sommige van die vragen hebben betrekking op de geldigheid zowel van artikel 6 van verordening nr. 834/74 als van de aanvullende verordening nr. 1495/74. Andere betreffen de uitlegging van eerstgenoemd artikel of van sommige bepalingen van het Verdrag, bijvoorbeeld de artikelen 85 en 86, dan wel algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

Het lijkt ons logisch eerst in te gaan op de geldigheidsproblematiek, waaraan trouwens het antwoord op de andere vragen ondergeschikt is.

I — Geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 834/74 met het oog op de bevoegdheid van de Commissie

Wij beginnen dus met vraag 2, aangezien deze betrekking heeft op de principiële bevoegdheid van de Commissie om de industriële verbruikers van suiker een geldelijke last ten behoeve van de suikerbietenproducenten op te leggen.

Doch eerst dienen wij in te gaan op de zowel door verzoekster als door interveniënten verdedigde stelling, dat het invorderen van de meerwaarde der voorraden een maatregel van fiscale aard is.

Alleen de Italiaanse rechter is bevoegd de bij besluitwet nr. 255 ingestelde heffingen naar nationaal recht te kwalificeren.

Wat het gemeenschapsrecht betreft, is het invorderen van de meerwaarde van voorraden een instrument tot beheer, tot regulering van de suikermarkt, dat zijn rechtsgrondslag vindt in artikel 37, lid 2, van de basisverordening.

De betwiste maatregel evenwel legt de bedrijven die de meerwaarde moeten betalen, geldelijke lasten op ten behoeve van een andere groep, de suikerbietenproducenten. Zoals wij zullen zien, verkrijgt deze overweging doorslaggevend belang wanneer het erom gaat of de Commissie, toen zij de Italiaanse Staat uitnodigde, ja verplichtte, deze betaling op te leggen, zich tot een principebesluit kon beperken, zonder de grondslag van de heffing of de heffingsplichtigen uitdrukkelijk aan te wijzen — met andere woorden, of zij een wettig gebruik van haar bevoegdheden heeft gemaakt.

Wat nu de bevoegdheid van de Commissie betreft, dienen wij uit te gaan van artikel 37, lid 2, van de basisverordening, dat luidt:

„De bepalingen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een verstoring van de suikermarkt ten gevolge van een wijziging van het prijspeil bij de overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere, kunnen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 40."

Verschillende overwegingen brengen ons tot de opvatting dat de bevoegdheid die de Commissie aan deze bepaling ontleent, ruim genoeg is om een invordering van de meerwaarde te dekken.

In de eerste plaats is daar de zeer algemene formulering „bepalingen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een verstoring van de suikermarkt."

Ofschoon de Commissie zich in beginsel uiteraard geen bevoegdheid kan aanmeten die de Raad haar niet uitdrukkelijk heeft toegekend, wil dit niet zeggen dat deze delegatie uitsluitend betrekking kan hebben op zuiver uitvoerende bevoegdheden, bij de uitoefening waarvan de door de Raad gestelde basisregels strikt moeten worden opgevolgd.

Inderdaard bepaalt artikel 155, vierde alinea, van het Verdrag dat „de Commissie de bevoegdheden uitoefent welke de Raad haar verleent ter *uitvoering* van de regels die hij stelt." Uit 's Hofs rechtspraak blijkt evenwel dat deze bepaling niet letterlijk en restrictief moet worden uitgelegd; het Hof heeft integendeel

overwogen dat delegatie van bevoegdheid ex artikel 155 mede de overdracht van werkelijke verordenende bevoegdheid omvat (arrest van 15 juli 1970, zaak 41-69, Chemiefarma, Jurispr. 1970, blz. 691). Overigens kan ook op grond van de langjarige communautaire praktijk worden gesteld dat de bevoegdheden, krachtens deze bepaling aan de Commissie verleend, niet tot technische of procedurele regels zijn beperkt. Vaak is het haar toegestaan begrippen die door de Raad wel zijn genoemd maar niet „ingevuld", nader te omschrijven, criteria vast te stellen, ja zelfs het bedrijfsleven verplichtingen op te leggen.

Deze ruime opvatting van rechtspraak en praktijk omtrent de bevoegdheden van de Commissie komt om begrijpelijke en voor de hand liggende redenen met name tot uiting op het gebied van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten. Alleen de Commissie is immers in staat de ontwikkeling van deze markten op de voet te volgen; alleen zij kan de spoedmaatregelen nemen die in een crisissituatie nodig zijn; zij kan — veelal zelfstandig, zij het binnen de grenzen van door de Raad vastgestelde beginselen — conjunctuurpolitieke maatregelen nemen.

Op dit gebied moet de Raad de Commissie dus wel bevoegheden delegeren die een zekere vrijheid van beoordeling insluiten, met name wat betreft de keuze van de middelen om een gegeven situatie het hoofd te kunnen bieden.

De wettigheid van de bevoegdheid van de Commissie moet dus niet zozeer worden getoetst aan de vraag of zij ze precies in overeenstemming met nauwkeurige basisregels gebruikt als wel aan de algemene hoofddoelen van de marktordening.

Het voornaamste doel waardoor de Commissie zich in casu bij de uitoefening van haar bevoegdheden ex artikel 37, lid 2, der basisverordening moest laten leiden, was te voorkomen dat aanzienlijke prijswijzigingen verstoringen zouden veroorzaken op de Italiaanse suikermarkt — een bijzonder gevoelige markt bovendien, want zoals bekend is Italië het gebied met de grootste tekorten van de Gemeenschap en was het gevaar van speculatieve aankopen en voorraadvorming in de gegeven omstandigheden geenszins denkbeeldig.

De trendwijziging op de wereldmarkt, waar de suikerprijs letterlijk omhoog „gevlogen" was tot ver boven het peil van de gemeenschapsprijs, maakte invoer uit derde landen praktisch onmogelijk. Bovendien werden hoge heffingen toegepast op de uitvoer van suiker uit de Gemeenschap naar derde landen.

Tenslotte kon men terecht vrezen dat de producenten uit de traditionele overschotlanden — Frankrijk en België — vanwege de situatie op de Europese markt er weinig voor zouden voelen Italië suiker te leveren in voldoende hoeveelheden om een regelmatige bevoorrading te verzekeren. Het is het Hof trouwens niet onbekend dat de invoer van gemeenschapssuiker in Italië gebonden was aan een star stelsel van vergunningen, afgegeven door de Cassa Conguaglio Zucchero, en dat de leveranties in de praktijk voor het merendeel rechtstreeks plaatsvonden van de Franse en Belgische producentengroep aan de Italiaanse groep rond de firma Eridania. Men mocht daarom aannemen dat zelfs als de invoer op voldoende niveau bleef om in de consumentenvraag in Italië te voorzien, de normale en regelmatige levering aan de consument toch gevaar kon lopen, doordat de producenten en ook de handelaars en industriële verbruikers in afwachting van de prijsverhoging op grote voorraden bleven zitten.

De nationale rechter trekt het reële karakter van de met deze situatie verbonden risico's in twijfel.

Waar het thans gaat om een waardering achteraf van de waarschijnlijke of mogelijke gevolgen van een ingewikkelde

economische situatie die een ingrijpen van de Gemeenschap in het kader van artikel 37, lid 2, noodzakelijk maakte, geloven wij dat het Hof zijn eigen beoordeling niet voor die van de Commissie in de plaats kan stellen. Ten aanzien van conjunctuurmaatregelen kan 's Hofs toezicht slechts van beperkte omvang zijn; alleen ingeval de Gemeenschap een kennelijke fout of détournement de pouvoir kan worden verweten, kunnen genomen beslissingen na een daartoe strekkend beroep nietig worden verklaard. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de geldigheid in een prejudiciële procedure.

Wat de situatie van de Italiaanse markt betreft — een onderdeel van de gemeenschappelijke markt —, geloven wij evenwel niet dat de Commissie zich in casu zo schromelijk heeft vergist. Evenmin bestaat er aanleiding détournement de pouvoir aan te nemen.

Gezien haar opdracht om in een zorgwekkende conjunctuur de noodzakelijke maatregen te treffen, kon de Commissie binnen het kader van haar ruime bevoegdheden gebruik maken van de middelen die het meest geëigend leken ter bereiking van het beoogde doel.

Teneinde een normale bevoorrading van de Italiaanse markt te waarborgen, moest zij het bedrijfsleven afhouden van speculatieve voorraadvorming vóór 1 juli 1974. Dit kon het best worden bereikt door het daaraan verbonden voordeel ongedaan te maken, dat wil zeggen door afdracht te verlangen van de meerwaarde die het gevolg was van de verhoging van de suikerprijs.

Verzoekster in het hoofdgeding en interveniënten stellen dat inbreuk is gemaakt op het evenredigheidsbeginsel, maar de doeltreffendheid van de maatregelen die volgens hen de dreigende onderbreking van de bevoorrading hadden kunnen voorkomen, lijkt ons op zijn minst twijfelachtig.

Het zou voldoende zijn geweest, zeggen zij, de uitvoer uit de Gemeenschap te verbieden of te bemoeilijken.

Inderdaad heeft de Gemeenschap daartoe strekkende maatregelen toegepast, maar deze hadden niet noodzakelijkerwijze tot gevolg dat de Italiaanse bedrijven gedwongen werden hun voorraden op de markt te brengen.

En wat de maatregelen betreft om de prijzen van consumptiegoederen te controleren en te publiceren, is het ons niet duidelijk wat daarvan in casu de betekenis had kunnen zijn. De stijging van de suikerprijs op de eerste dag van het nieuwe verkoopseizoen stond immers reeds lang van tevoren vast en was bovendien een onvermijdelijk gevolg van de devaluatie van de groene lire en de verhoging van de interventieprijs.

Een tweede overweging die de delegatie van bevoegdheid aan de Commissie rechtvaardigt, betreft de omstandigheid dat de bevoegdheden ex artikel 37, lid 2, van de basisverordening moeten worden uitgeoefend volgens de procedure van artikel 40, dat wil zeggen na advies van het Comité van beheer voor suiker.

Deze procedure, die volgens 's Hofs arresten van 17 december 1970 (zaken 25-70, Köster, en 30-70, Scheer, Jurispr. 1970, blz. 1172-1209) in overeenstemming is met het Verdrag, komt tegemoet aan de steeds vaker gevoelde behoefte van de communautaire instanties om spoedmaatregelen te kunnen vaststellen die naar hun aard eigenlijk tot de bevoegdheid van de Raad behoren, maar die deze niet snel genoeg kan nemen.

Daarom delegeert de Raad een werkelijke beslissingsbevoegdheid aan de Commissie, doch met behoud van de mogelijkheid zelf tussenbeide te komen indien het Comité van beheer een ongunstig advies uitbrengt over een voorstel van de Commissie, hetgeen overigens maar uiterst zelden het geval is.

Nog een derde overweging kan aan artikel 37, lid 2, van de basisverordening worden ontleend. Dit artikel heeft betrekking op het geval dat verstoringen als

gevolg van een prijswijziging bij de overgang naar het nieuwe verkoopseizoen het marktevenwicht bedreigen en met name de bevoorrading van de consumenten in gevaar brengen.

Bij een enge beschouwingswijze zou men kunnen denken dat de Raad, toen hij deze bepaling vaststelde, alleen het oog had op wijzigingen van de gemeenschappelijke interventieprijzen in rekeneenheden, die hijzelf vóór elk verkoopseizoen moet bepalen, en niet op wijzigingen als gevolg van koersschommelingen, die op de binnenlandse prijzen in nationale valuta doorwerken en waarop de Raad geen invloed kan uitoefenen.

Maar de logica van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten, en dus in het bijzonder van de suikersector, brengt mede dat voor de toepassing van artikel 37, lid 2, ook wijzigingen van de prijzen in nationale valuta in aanmerking moeten worden genomen.

Via de representatieve omrekeningskoersen hangen immers de binnenlandse prijzen rechtstreeks af van de communautaire. Wanneer zoals in het onderhavige geval de nationale munt van een Lid-Staat belangrijk devalueert, is de Raad wel gedwongen een nieuwe, aan de economische realiteit aangepaste omrekeningskoers vast te stellen en aldus de gevolgen van de devaluatie te sanctioneren. De stijging van de binnenlandse prijzen van landbouwprodukten is dus een „wijziging van het prijspeil" in de zin van artikel 37, lid 2. Wat de suikerprijs in Italië betreft, moest zoals gezegd deze wijziging ingaan bij de overgang van het verkoopseizoen 1973/1974 naar het nieuwe seizoen.

Bovendien had de Raad zelf reeds bij verordening nr. 974/71 het kader vastgesteld van conjunctuurpolitieke maatregelen in de landbouwsector als gevolg van de verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta van sommige Lid-Staten. Ook die verordening is door de Commissie in verordening nr. 834/74 aangehaald.

Wij moeten derhalve aannemen dat de Commissie wettig bevoegd was tot vaststelling van het principebesluit om de meerwaarde van de speculatieve voorraden in te vorderen teneinde een onderbreking van de suikervoorziening te voorkomen.

II — Geldigheid van de bepaling, dat de heffing over de meerwaarde aan de suikerbietenproducenten ten goede moest komen

Een tweede vraag die de geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 834/74 raakt, heeft betrekking op de bepaling dat de meerwaarde van de voorraden aan de suikerbietenproducenten moest worden uitbetaald.

Wij aarzelen de vertegenwoordiger van de Commissie te volgen in zijn betoog tijdens de mondelinge behandeling, waarin hij deze vraag elk belang ontzegt.

Is de geldigheid van de heffing over de voorraden eenmaal komen vast te staan, dan zou, volgens hem, verzoekster in het hoofdgeding geen enkel belang erbij hebben de bestemming van de opbrengst te betwisten. Verzoekster is dan in elk geval tot betaling gehouden en het kan haar onverschillig laten of de opbrengst naar de suikerbietenproducenten gaat dan wel naar de Italiaanse Staat.

In een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring zou dit betoog uitmonden in de stelling dat het middel betreffende de onwettigheid van de betrokken bepaling niet-ontvankelijk is wegens het ontbreken van een belang. Hier echter hebben wij te doen met een verzoek om een prejudiciële beslissing, en het Hof heeft altijd in het midden gelaten of een vraag van de nationale rechter wel relevant was voor de oplossing van het geschil. Nu de Pretore te Abbiategrasso de geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 834/74 op alle punten in twijfel stelt, moet het Hof hem ook op dit punt een antwoord verschaffen.

De firma Rey Soda betoogt dat de Commissie door de opbrengst van de heffing over de voorraden aan de suikerbietenproducenten ten goede te doen komen, inbreuk maakt op artikel 34 van verordening nr. 1009/67; ingevolge dit artikel kan Italië weliswaar die bietenproducenten steun toekennen — met name een aanpassingssteun —, doch het bedrag hiervan is gebonden aan een bepaald — overigens herhaaldelijk verhoogd — maximum. Het gaat daar om nationale steunmaatregelen als bedoeld in de artikelen 92-94 van het Verdrag. Artikel 6 van verordening nr. 834/74 gaat evenwel over iets anders, namelijk over een vereveningsmaatregel die in zekere zin bedoeld was om de suikerbietenproducenten de meerwaarde te restitueren die de bezitters van voorraden suiker zouden hebben gerealiseerd wanneer zij na 1 juli 1974 tegen een 37 % hogere prijs het produkt hadden verkocht dat was gefabriceerd met de suikerbieten die in de herfst daarvóór waren gekocht tegen de tot 31 oktober 1973 geldende minimumprijs, waarvan het peil door koppeling aan de toenmaals geldende interventieprijs vastlag.

Het besluit om de suikerbietenproducenten van de meerwaarde te doen profiteren, is in overeenstemming met de doelstelling van artikel 39, sub b, van het Verdrag; het beoogde immers deze groep van de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren.

Maar er is nog een ander aspect waaronder de geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 834/74 moet worden beoordeeld.

III — Geldigheid van artikel 6 met het oog op de subdelegatie van bevoegdheid aan de Italiaanse Regering

Bij de beoordeling van dit artikel moeten wij immers niet letten op de begunstigden, maar veeleer op degenen die de heffing over de voorraden moesten betalen. Wat dit betreft, levert bestudering van precedenten op het stuk van belasting van suikervoorraden belangwekkende gegevens op.

In de eerste plaats bevat artikel 37, lid 1, van de basisverordening zelf een regeling voor de situatie die bij het begin van het eerste communautaire verkoopseizoen voor suiker (1968/1969) onvermijdelijk zou ontstaan ten gevolge van het verschil tussen de nationale suikerprijzen en het prijspeil vanaf 1 juli 1968. In dit artikel behield de Raad zich voor zelf de nodige overbruggingsmaatregelen vast te stellen.

Daartoe kwam op 18 juni 1968 verordening nr. 769/68 tot stand; daarbij werden weliswaar de verbruikers onderworpen aan een heffing over suiker die vóór de prijsverhoging van 1 juli 1968 voor een lagere nationale prijs was gekocht, doch tevens werd rekening gehouden met de omstandigheid dat verbruikers naar gelang de aard en het tempo van hun bedrijf niet zonder bepaalde voorraden kunnen, los van het feit dat deze, overigens normale, bevoorrading financieel gezien een winstgevend zaakje was. Het risico van concurrentievervalsing op de koop toenemend, verleende de Raad vrijstelling van de heffing voor de als werkvoorraden aangemerkte suikervoorraden die de industriële verbruikers voor een normale werkzaamheid van vier weken nodig hadden.

Een tweede voorbeeld is de inning over de per 1 augustus 1970 in Frankrijk bestaande voorraden van een compenserende heffing „teneinde verstoringen op de suikermarkt te vermijden" na de devaluatie van de Franse frank. Deze heffing werd ingesteld bij verordening nr. 1507/70 van de Commissie, die daarbij steunde op verordening nr. 1586/69 van de Raad van 11 augustus 1969 betreffende ingevolge de devaluatie van de Franse frank op landbouwgebied te nemen conjunctuurpolitieke maatregelen.

Deze verordening sprak niet uitdrukkelijk van de voorraden van industriële ver-

bruikers; maar het Franse uitvoeringsbesluit van 30 juli 1970, dat de heffing van toepassing verklaart op alle voorraden groter dan 5 000 kg, zondert uitdrukkelijk de werkvoorraden uit, dat wil zeggen de hoeveelheid die een verbruiker voor een normale werkzaamheid van maximaal vier weken nodig heeft.

Een situatie die met de onderhavige vrij veel overeenkomst vertoont, deed zich voor in 1971. Verordening nr. 1344/71 van de Commissie stelde een heffing in op alle op 1 juli 1971 aanwezige voorraden, wederom om verstoringen op de intracommunautaire markt te voorkomen.

Deze heffing gold ook voor de voorraden van de verbruikers, behalve de werkvoorraden tot een maximum hoeveelheid van 20 000 ton. Bij de verdeling van dit tonnage moest Frankrijk zorgen voor een gelijke behandeling van de belanghebbenden. Ook deze verordening van de Commissie steunde op verordening nr. 1586/69 alsmede op verordening nr. 1432/70 van de Raad betreffende de aanpassing van de door Frankrijk te betalen interventie- of aankoopprijzen.

De uit deze precedenten geputte aanwijzingen brengen ons tot de volgende conclusies:

1. De Commissie heeft slechts het principe van de betaling der meerwaarde aan de suikerbietenproducenten vastgesteld — het aan de Italiaanse Regering overlatend de nodige maatregelen te nemen — zonder de heffingplichtige sectoren van het bedrijfsleven (producenten, handelaars, verbruikers) aan te wijzen. Volgens wat de gemachtigde van de Commissie ter terechtzitting verklaarde, had artikel 6 niettemin betrekking op alle houders van suikervoorraden, de industriële verbruikers daaronder begrepen.

Deze interpretatie komt stellig overeen met de eisen van de praktijk. Waarom immers zouden deze bedrijven een ontheffing moeten krijgen? Ook al zijn zij niet in de markt als verkopers van suiker, zij kopen wel en verwerken suiker in hun produkten. Bij een normale en stabiele markt hebben zij er geen belang bij meer suiker in te slaan dan voor een normaal produktieproces nodig is; met andere woorden, zij beperken zich dan ertoe hun werkvoorraden op peil te houden voor een normale werkzaamheid van enkele weken.

Maar in de conjunctuur die voorjaar 1974 de Italiaanse markt kenmerkte, vormde reeds het vooruitzicht na 1 juli een aanzienlijk hogere prijs voor suiker te moeten betalen, voldoende aanleiding voor deze bedrijven om grotere voorraden aan te leggen dan direct voor hun produktie nodig was.

Weliswaar kan de door hen gebruikte kwaliteit kristalsuiker in principe niet voor rechtstreekse consumptie worden aangeboden, maar zeker in een periode van schaarste, althans van schaarstepsychose, is het geenszins ondenkbaar dat bepaalde hoeveelheden van die kristalsuiker na de prijsverhoging uiteindelijk toch bij de kleinhandel belanden.

Ook al lijkt dit weinig waarschijnlijk, het is niettemin mogelijk dat de bedrijven de via deze extra voorraadvorming gerealiseerde meerwaarde na 1 juli 1974 in de prijzen van hun produkten zouden doen doorwerken.

Het argument van Rey Soda en interveniënten, dat de industriële verbruikers gebonden zijn aan leveringscontracten met een looptijd van verscheidene maanden, waardoor zij onmogelijk van de meerwaarde van hun suikervoorraden konden profiteren, heeft ons niet geheel overtuigd.

Er is overigens nog een andere aanwijzing dat de Commissie in elk geval wel de bedoeling had die verbruikers te verplichten tot betaling van een heffing over hun extra voorraden. Deze aanwijzing ligt besloten in de tekst van verordening nr. 1495/74, die voorschrijft dat eenieder die in Italië op 1 juli 1974 witte suiker, ruwe

suiker of suikerstroop, *in welke hoedanigheid dan ook,* in voorraad heeft... verplicht is... de bevoegde Italiaanse instanties deze hoeveelheden, voor zover zij groter zijn dan 500 kg, mee te delen.

Maar een in zo algemene termen aan alle houders van suikervoorraden opgelegde mededelingsplicht impliceert geenszins dat zij aan een heffing over de meerwaarde onderworpen zouden zijn. Zo de Commissie al aan artikel 37, lid 2, van de basisverordening de bevoegdheid kon ontlenen de meerwaarde van de extra voorraden van met name de industriële verbruikers in te vorderen, dan had zij in elk geval een uitdrukkelijk en ondubbelzinnig besluit daartoe moeten nemen.

2. In de tweede plaats kan de draagwijdte van artikel 6 van verordening nr. 834/74 ons inziens niet worden losgemaakt van het doel ervan, zoals dit in de considerans der verordening is aangegeven. Volgens de zevende overweging ging het erom „iedere aanleiding tot een te grote voorraadvorming vóór 1 juli 1974 weg te nemen."

Na aldus het doel van de door Italië te nemen maatregelen te hebben omschreven, liet de Commissie het aan de nationale instanties over voor iedere groep van bedrijven en rekening houdend met de omvang van de ondernemingen het plafond vast te stellen waarboven de voorraden, vergeleken met de behoeften van een normale werkzaamheid, als „te groot" moesten worden aangemerkt. Ons inziens zou zij er beter aan hebben gedaan zelf de objectieve criteria aan te geven, teneinde een nauwkeuriger omschreven kader te scheppen waarbinnen de Italiaanse Regering moest handelen.

Door te bepalen dat eenieder die in welke hoedanigheid dan ook, suikervoorraden groter dan 500 kg bezat, deze moest aanmelden, kwam verordening nr. 1495/74 stellig tegemoet aan de behoefte een zo volledig en nauwkeurig mogelijke telling van alle voorraden van producenten, handelaren en industriële verbruikers te houden, maar evenmin als de oorspronkelijke verordening geeft zij aan wat onder „te grote voorraadvorming moet worden verstaan.

Kan men derhalve zeggen dat deze verordening, omdat zij geen definitie van dit begrip bevat, ongeldig moet worden verklaard?

Wij waren geneigd deze vraag langs interpretatieve weg op te lossen en te antwoorden dat, om ons tot het geval van de industriële verbruikers te beperken, voorraden die, per bedrijf, noodzakelijk zijn voor een normale werkzaamheid van maximaal vier weken, niet te groot kunnen worden geacht.

In deze opvatting zou het de taak van de Italiaanse Regering zijn geweest om naar het voorbeeld van de Franse instanties in 1970 de werkvoorraden van die ondernemingen van de betaling der meerwaarde vrij te stellen.

Maar dan rijst de — ons inziens doorslaggevende — vraag, of gezien de algemene bewoordingen van de aan de Italiaanse Regering verleende machtiging, artikel 6 van de verordening niet ongeldig moet worden verklaard op grond dat de Commissie noch ingevolge het Verdrag, noch ingevolge de basisverordening bevoegd is de vaststelling van maatregelen die zijzelf in het kader van de gemeenschappelijke ordening der suikermarkt had moeten vaststellen, aan een Lid-Staat te delegeren.

Dit argument komt overeen met het betoog van Otto Scheer, de verzoekende partij in de prejudiciële zaak 30-70, betreffende de geldigheid van verordening nr. 87/62, vastgesteld volgens de procedure van het Comité van beheer, waarbij de Commissie het aan de Lid-Staten overliet voorschriften te geven met betrekking tot het stellen en het verbeuren, alsmede het bedrag van de waarborg bij de afgifte van in- en uitvoercertificaten voor graan.

Het Hof verwierp dat betoog met de overweging dat de tussenkomst van de

Lid-Staten slechts de uitvoering betrof van de algemene verplichting van artikel 5 van het Verdrag, volgens hetwelk de Lid-Staten gehouden zijn alle maatregelen te treffen die de nakoming kunnen verzekeren van de uit handelingen der instellingen voortvloeiende verplichtingen, en in het algemeen de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken.

Maar deze oplossing hield rekening met de bijzondere omstandigheden, die in dat geval de zeer ruime delegatie van bevoegdheid aan de Lid-Staten konden rechtvaardigen. Het Hof overwoog dat het, in aanmerking genomen de experimentele aard van de eerste ordening van de graanmarkt en het korte tijdsverloop tussen het van kracht worden van de basisverordening en van uitvoeringsverordening nr. 87/62, in het belang van een snelle inwerkingtreding van de marktordening geoorloofd was aan de Lid-Staten tijdelijk taken op te dragen warmede de gemeenschappelijke instellingen zich in een later stadium der ontwikkeling hebben belast.

Dat zijn dus de redenen op grond waarvan het Hof in die omstandigheden aannam dat de Commissie aan de Lid-Staten beslissingen kon overlaten die zij bij een normale werking van de gemeenschappelijke marktordening zelf moet nemen.

Op zulke overwegingen evenwel kan in het onderhavige geval niet met vrucht een beroep worden gedaan.

Wij hebben hier niet te doen met een voorlopige, maar met een definitieve en afgeronde marktordening, al bevatte de basisverordening enkele overgangsbepalingen die tot het verkoopseizoen 1974/1975 van toepassing waren. Artikel 37, lid 2, dat in casu de rechtsgrondslag voor de bevoegdheden van de Commissie vormt, staat trouwens onder de algemene bepalingen van titel IV. Het is de Commissie, en zij alleen, waaraan de Raad de uitoefening ervan heeft gedelegeerd.

Werd in de zaak-Scheer de tussenkomst van de Lid-Staten gerechtvaardigd door de noodzaak van snel optreden, in de onderhavige zaak is daarvan geen sprake. De Raad had immers reeds op 1 november 1973 besloten de gevolgen van de devaluatie van de lire voor de suikerprijs in Italië tot 1 juli van het volgende jaar op te schorten. Weliswaar was de verhoging van de communautaire interventieprijzen voor het seizoen 1974/1975 niet vóór maart bekend, maar dit vormt in casu slechts een bijkomstig gegeven. In elk geval had de Commissie zich reeds daarvóór, namelijk begin 1974, bezig gehouden met maatregelen om vorming van te grote suikervoorraden in Italië te voorkomen, want op dat tijdstip had zij al een eerste ontwerp-verordening gereed.

Kon zij dan in die omstandigheden haar verantwoordelijkheid tenslotte op de Italiaanse Regering afschuiven door deze eenvoudigweg op te dragen „nationale maatregelen (te nemen) om verstoringen op de markt te voorkomen" en slechts voor te schrijven dat „deze bepalingen met name bestaan in een betaling aan de suikerbietenproducenten van de meerwaarde der voorraden"?

Zo doende heeft zij een beslissingsbevoegdheid die de Raad haar had toegekend, aan een Lid-Staat gesubdelegeerd. Artikel 37, lid 2, van de basisverordening evenwel voorziet deze mogelijkheid van subdelegatie niet. Ook het Verdrag biedt ons inziens daarvoor geen rechtsgrondslag; ofschoon artikel 5 de Staten verplicht de nakoming van de uit handelingen van de instellingen voorvloeiende verplichtingen te verzekeren, kan het niet betekenen dat die instellingen, wanneer zich geen buitengewone omstandigheden voordoen, de vervulling van hun taak op de Lid-Staten mogen afschuiven.

Tenslotte zou sanctionering van deze subdelegatie in strijd zijn met 's Hofs rechtspraak, die uitgaat van het beginsel dat de Lid-Staten op het gebied dat door de gemeenschappelijke marktordeningen voor landbouwprodukten wordt bestre-

ken, nog slechts bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van de communautaire verordeningen kunnen vaststellen, dat zij aan deze verordeningen niets kunnen toe- of afdoen, en moeten zorgen voor de toepassing ervan door middel van bepaalde specifieke handelingen, zoals bijvoorbeeld het innen van heffingen, het uitbetalen van restituties en het innen of uitbetalen van compenserende bedragen; op basis van een bijzondere machtiging door de communautaire instanties kunnen zij eveneens de bevoegdheid krijgen maatregelen ter aanvulling van de verordeningen vast te stellen.

De bevoegdheden evenwel die bij verordening nr. 834/74 zijn toegekend, gaan veel verder. Zij geven werkelijk „carte blanche".

Wij menen derhalve dat de Commissie de Italiaanse instanties wel kon belasten met de zorg voor de *uitvoering* van de maatregelen ter voorkoming van dreigende verstoringen op de markt wegens vorming van de grote suikervoorraden, maar zelf verplicht was niets slechts het algemene doel van die maatregelen te omschrijven en een principebesluit te nemen over de betaling van de meerwaarde der voorraden aan de suikerbietenproducenten, maar ook nauwkeurig de essentiële basisvoorschriften vast te stellen die de Italiaanse Regering moest uitvoeren, te weten: opsomming van de betrokken groepen van bedrijven; omschrijving, voor elk van die groepen, van het begrip te grote voorraden boven hetgeen voor een normale bedrijfsuitoefening noodzakelijk is; tenslotte vaststelling van de grondslag van de heffing, en zoal niet bepaling van het bedrag dan toch tenminste een duidelijke aanduiding van de elementen op basis waarvan dit moest worden berekend.

Het is evenwel zonneklaar dat de Commissie de verantwoordelijkheid voor dit alles volledig aan de Italiaanse overheid heeft toegeschoven.

Van tweeën één:

— of wel — en dit is onze mening — kon in het kader van de gemeenschappelijke marktordening de betaling aan de suikerbietenproducenten van de meerwaarde der suikervoorraden slechts plaatsvinden op grond van een krachtens de basisverordening en in overeenstemming met de bepalingen van artikel 37, lid 2, tot stand gekomen gemeenschapsbesluit, hetgeen wil zeggen dat de Italiaanse regering slechts machtiging kon krijgen om voor de uitvoering ervan zorg te dragen, maar niet om zelf de wezenlijke materiële bepalingen ervan vast te stellen;

— ofwel was Italië, ondanks die gemeenschappelijke marktordening, in het bezit gebleven van autonome bevoegdheden, op grond waarvan zij eigenmachtig *nationale wetgevende maatregelen* kon nemen om speculatieve vorming van suikervoorraden te voorkomen of te beboeten. De Italiaanse suikermarkt is echter een integrerend deel van de gemeenschappelijke markt. Deze tweede opvatting zou derhalve neerkomen op een ontkenning van de uitsluitende marktregulerende bevoegdheid van Raad en Commissie overeenkomstig de competentieverdeling van de basisverordening.

Om deze redenen willen wij concluderen tot ongeldigverklaring van artikel 6 van verordening nr. 834/74.

Deelt het Hof deze mening, dan behoeft het niet in te gaan op het merendeel van de subsidiaire vragen van de nationale rechter. Eén daarvan moet ons inziens in elk geval wel beantwoord worden. Zij betreft het punt in hoeverre besluitwet nr. 255, vastgesteld op basis van een ongeldige gemeenschapsbepaling, ook zelf — en uitsluitend om die reden — onwettig is.

Vooreerst zij opgemerkt dat de betrokken besluitwet door de Italiaanse Kamer van Afgevaardigden en de Senaat is goedgekeurd en aldus, overeenkomstig de ratifi-

catieprocedure van de grondwet, tot wet is geworden.

Het gaat dus niet om de onwettigheid van de besluitwet, maar om de ongrondwettigheid van de door het parlement aangenomen wet. Derhalve is het uitsluitend het Italiaanse constitutionele hof dat zich, na een eventuele verwijzing door de nationale rechter, over dit probleem kan uitspreken.

Tenslotte dienen wij nog even in te gaan op de vierde vraag, betreffende de geldigheid van verordening nr. 1495/74, die weliswaar slechts is bedoeld als aanvulling op verordening nr. 834/74, maar ons inziens los daarvan kan worden gezien voor zover zij de mededeling van per 1 juli 1974 bestaande suikervoorraden verplicht stelt. Zoals gezegd brengt deze verplichting niet zonder meer mee dat de houders van voorraden ook onderworpen zijn aan de heffing over de meerwaarde, waarvan, zoals wij constateerden, alleen het beginsel en de bestemming door de Commissie waren vastgesteld.

Het gaat hier in feite om een voorbereidende maatregel, technisch onmisbaar om bij het begin van het nieuwe seizoen en het van kracht worden van de prijsverhoging een telling van de suikervoorraden van het bedrijfsleven mogelijk te maken.

Wij menen dat de Italiaanse Regering bevoegd was zelf die telling te gelasten.

Maar het is duidelijk dat de Commissie besloot daar niet op te wachten en rechtstreeks in te grijpen, omdat zij vreesde dat die maatregel wegens de regeringscrisis niet tijdig tot stand zou komen.

De Italiaanse rechter trekt de geldigheid van de verordening in twijfel omdat zij niet of onvoldoende zou zijn gemotiveerd.

In de eerste plaats is ons niet duidelijk waarom de verwijzing naar verordening nr. 834/74 de geldigheid van de bepaling betreffende de mededeling van de voorraden – een noodzakelijke inleiding tot de heffing op de meerwaarde – zou aantasten.

In de tweede plaats moet de vermelding dat het nodig is „Italië in de gelegenheid te stellen om snel deze maatregelen te nemen", worden gezien als een motivering ten overvloede, vooral als men bedenkt dat de nationale instanties deze mededelingsplicht ook zelfstandig hadden kunnen opleggen.

Deze motivering kan de geldigheid van de maatregel van de Commissie zelf niet aantasten.

Tenslotte heeft zij niet verklaard waarom de minimale aan te melden hoeveelheid op 500 kg werd bepaald.

Ook deze omstandigheid lijkt ons niet van invloed op de geldigheid van de verordening. Zoals reeds opgemerkt, zijn de mededelingsplicht en de verplichting tot betaling van de meerwaarde twee geheel verschillende zaken. De vaststelling van de mededelingsplicht voor hoeveelheden van minimaal 500 kg impliceerde niet dat de heffing op alle voorraden boven dit minimum moest worden toegepast. De grondslag van de heffing over de meerwaarde, die de Commissie ons inziens aan de hand van het begrip te grote voorraadvorming had moeten vaststellen, kon niet alleen uit de verplichting tot mededeling van de bestaande voorraden worden afgeleid.

Wij concluderen dat het Hof verklare voor recht:

artikel 6 van verordening nr. 834/74 van de Commissie is ongeldig, in zoverre het aan de Italiaanse Republiek toekent de bij artikel 37, lid 2, van verorde-

ning nr. 1009/67 van de Raad aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheid tot vaststelling van de bepalingen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een verstoring van de suikermarkt ten gevolge van een wijziging van het prijspeil bij de overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere, en met name tot vaststelling van de grondslag van een heffing over de meerwaarde der in die Lid-Staat aanwezige suikervoorraden, tot omschrijving van de groepen van bedrijven die genoemde heffing moeten betalen, en van de criteria volgens welke het bedrag ervan moet worden bepaald.