zijn. Een specifieke redengeving op alle mogelijke detailpunten van een dergelijke maatregel mag niet worden verlangd, zolang zij er stelselmatig toe behoren.

3. Kunnen bepaalde elementen van een complexe economische situatie moeilijk worden achterhaald, dan geldt de discretionaire bevoegdheid waarover de Raad bij de beoordeling van zulk een situatie beschikt, niet uitsluitend de aard en draagwijdte der vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling der gegevens die eraan ten grondslag worden gelegd, en wel met name in die zin dat de Raad in voorkomend geval ook van globale vaststellingen mag uitgaan.

4. De premie wegens de produktie van aardappelzetmeel, bedoeld in 's Raads verordeningen nrs. 1125/78 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en 1127/78 tot wijziging van verordening nr. 2742/75 inzake de restituties bij de produktie in de sector granen en rijst, strekt ertoe de rentabiliteit van de aardappelzetmeelindustrie in stand te houden en aldus — langs indirecte weg — de landbouwers het behoud te verzekeren van de afzetmarkt van een landbouwprodukt waarvan het belang voor de landbouweconomie in bepaalde regio's van de Gemeenschap voor zichzelf spreekt. De omstreden maatregel past dus ontegenzeglijk in een bestek van de — in artikel 39 van het Verdrag omschreven — doelstellingen van het landbouwbeleid.

5. Dat de omstreden premie aan één enkele tak van industrie — en met uitsluiting van een concurrerende tak van industrie — is toegekend, is met discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag niet gelijk te stellen, wanneer de premie werd ingesteld ten einde het hoofd te kunnen bieden aan de bijzondere moeilijkheden waarvoor de betrokken sector zich geplaatst zag ten gevolge van het feit dat bepaalde economische factoren, zoals de waarde van de nevenprodukten van elk van beide hoofdprodukten, zich in voor die sector ongunstige zin ontwikkelden.

In zaak 166/78,

REGERING VAN DE ITALIAANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door A. Maresca, als gemachtigde, bijgestaan door M. Cevaro, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, Italiaanse Ambassade,

verzoekster,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door D. Vignes, directeur van de juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Sacchettini, juridisch adviseur, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. Van Den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

verweerder,

aan wiens zijde de

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur C. Maestripieri, als gemachtigde, bijgestaan door G. Berardis, lid van de juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, als

gevoegde partij

is opgetreden betreffende de nietigverklaring van 's Raads verordeningen nrs. 1125/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en 1127/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2742/75 inzake de restituties bij de produktie in de sector granen en rijst (PB L 142 van 30 mei 1978, blz. 21 en 24),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusieën, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Bij 's Raads verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB van 19 juni 1967, blz. 2269) is een restitutie ingesteld bij de produktie van maïs die door de zetmeelindustrie voor de vervaardiging van zetmeel gebruikt wordt, alsook bij de produktie van aardappelzetmeel.

De bedragen van die restituties zijn vastgesteld bij 's Raads verordening nr. 178/67 van 27 juni 1967 tot vaststelling van de restituties bij de produktie van zetmeel en Quellmehl (PB van 28 juni 1967, blz. 2617).

De derde overweging van de considerans dier verordening luidt als volgt:

„Overwegende dat, wegens het verband tussen de producentenprijzen van de grondstoffen voor de vervaardiging van maïszetmeel en aardappelzetmeel en wegens het feit dat deze twee produkten onderling vervangbaar zijn, een evenwichtige verhouding dient te worden gehandhaafd tussen de prijzen van de produkten en dat daartoe de restitutie in beide gevallen op hetzelfde niveau moet worden vastgesteld; dat de aan de zetmeelproducenten uitgekeerde restitutie echter tot gevolg moet hebben dat de aardappelproducenten van de Gemeenschap werkelijk een prijs ontvangen die hun een redelijk inkomen verzekert, terwijl de marktverhoudingen voor granen welke door de zetmeelindustrie worden verwerkt en de daarvoor geldende gemeenschappelijke marktorganisatie voldoende zijn om te waarborgen dat hun prijs zich werkelijk op het niveau van de drempelprijs beweegt; dat derhalve voorzieningen moeten worden getroffen om te bereiken dat de aan de zetmeelproducenten uitgekeerde restitutie uiteindelijk ten goede komt aan de aardappelproducenten".

In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 178/67 is de restitutie voor 100 kilogram tot zetmeel verwerkte maïs gesteld op het verschil tussen de drempelprijs van maïs en een forfaitair bedrag van 6,80 rekeneenheden, terwijl de restitutie bij de produktie van 100 kilogram aardappelzetmeel in lid 2 van het artikel is gesteld op „het rekenkundig gemiddelde van de bedragen van de restitutie welke tijdens hetzelfde verkoopseizoen wordt toegekend voor 161 kilogram maïs bestemd voor de vervaardiging van zetmeel". De restitutie voor 100 kilogram maïszetmeel is dus even hoog als die voor 100 kilogram aardappelzetmeel; voor de fabricage van een ton maïszetmeel zijn 161 kilogram maïs nodig.

Volgens artikel 3, lid 1, der verordening moet

„de prijs franco-fabriek die de producent moet ontvangen voor de hoeveelheid aardappelen die benodigd is voor de vervaardiging van 100 kilogram zetmeel gelijk zijn aan het bedrag van de in artikel 1, lid 2, bedoelde restitutie bij de produktie, vermeerderd met een som die ten minste gelijk is aan 8,18 rekeneenheden".

2. Het aldus gecreëerde systeem werd in volgende verordeningen gehandhaafd. Wel zijn het restitutiebedrag en de aan de aardappelteler te betalen minimumprijs franco-fabriek meermalen gewijzigd.

3. De omstreden regeling is vervat in 's Raads verordeningen nrs. 1125/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en 1127/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2742/75 inzake de restituties bij de pro-

duktie in de sectoren graan en rijst (PB L 142 van 30 mei 1978, blz. 21 en 24).

Artikel 2 van verordening nr. 1125/78 luidt als volgt:

„In artikel 11 van verordening (EEG) nr. 2727/75 wordt lid 3 vervangen door de volgende leden:

‚3. Aan de producenten van aardappelzetmeel kan een premie worden verleend.

4. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de voorschriften voor de toepassing van dit artikel vast, alsmede het bedrag van de restitutie bij de produktie en het bedrag van de premie'.

Terwijl in artikel 3 van verordening nr. 1127/78 is bepaald dat in verordening nr. 2742/75 een artikel 3 bis ingevoegd wordt, volgens hetwelk „voor de duur van het verkoopseizoen 1978/1979 ... de Lid-Staten aan de producenten van aardappelzetmeel een premie toe [kennen] van 10,00 rekeneenheden per ton aardappelzetmeel".

Via artikel 2 van verordening nr. 1127/78 is de aan de aardappelteler te betalen minimumprijs voorts van 175 op 178,50 rekeneenheden per ton gebracht.

In het onderhavig, door verzoeker krachtens artikel 173 van het Verdrag ingestelde beroep wordt de rechtsgeldigheid van de artikelen 2 van verordening nr. 1125/78 en 3 van verordening nr. 1127/78 aangevochten.

In de laatste overweging van de considerans van verordening nr. 1125/78 staat te lezen

„... dat de moeilijke situatie waarin de aardappelzetmeelindustrie momenteel verkeert kan leiden tot verstoring van het evenwicht tussen de verschillende takken van de zetmeelindustrie, zodat het noodzakelijk kan blijken een premie in te stellen ten behoeve van de aardappelzetmeelproducenten".

De tweede en derde overweging van verordening nr. 1127/78 luiden als volgt:

„... dat met het oog op de situatie die zich bij het begin van het verkoopseizoen 1978/1979 zal voordoen, met name in verband met de verhoging van de gemeenschappelijke landbouwprijzen voor dit verkoopseizoen, de minimumproducentenprijs voor fabrieksaardappelen moet worden aangepast;

... dat in voornoemde verordening ook is bepaald dat tussen aardappelzetmeel en maïszetmeel een evenwichtige verhouding dient te worden gehandhaafd en dat daartoe de restitutie bij de produktie voor beide produkten hetzelfde moet zijn; dat evenwel, om deze evenwichtige verhouding te handhaven en aangezien de positie van de maïszetmeelindustrie relatief steeds gunstiger wordt in verband met de bijprodukten die de vervaardiging van maïszetmeel oplevert, aan de producenten van aardappelzetmeel een premie moet worden toegekend".

4. Partijen zijn het erover eens dat, wil het evenwicht tussen de prijzen der beide betrokken produkten worden gehandhaafd, bij de vaststelling van de restitutie en de minimumprijs voor aardappelen enerzijds de grondstoffenprijs en anderzijds de kosten van verwerking in aanmerking moeten worden genomen. De kostprijs van beide produkten wordt verkregen door op de som dier prijsbestanddelen de waarde der bijprodukten in mindering te brengen.

Het verschil tussen de bevoorradingsprijs die voor de produktie van 100 kg aardappelzetmeel moet worden betaald (de aan de aardappelteler te betalen minimumprijs franco-fabriek) enerzijds en de

bevoorradingsprijs die voor de produktie van 100 kg maïszetmeel moet worden betaald (de drempelprijs voor 161 kg maïs minus restitutie) anderzijds pleegt delta te worden genoemd.

5. Het beroepschrift is op 31 juli 1978 ingediend.

Mèt het beroep heeft de Italiaanse regering in kort geding gevorderd dat de bepalingen welker nietigverklaring is gevorderd voorshands buiten toepassing zullen blijven. Bij beschikking van 28 augustus 1978 heeft de rechter Pescatore, vervangende de president, die vordering verworpen.

Bij op 5 december 1978 ingediend verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen verzocht zich aan de zijde van de Raad in het geding te mogen voegen. Het verzoek is door het Hof bij beschikking van 6 december 1978 toegewezen.

6. Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

1. De *Italiaanse regering* concludeert dat het den Hove behage:

   — nietig te verklaren de verordeningen van de Raad nrs. 1125 en 1127/78 van 22. 5. 1978, voor zover inhoudende de mogelijkheid van verlening respectievelijk de toekenning van een premie van 10 rekeneenheden/ton aan de producenten van aardappelzetmeel (artikel 3 van verordening nr. 1125/78 en artikel 3 van verordening nr. 1127/78); met zodanige beslissing, mede omtrent de kosten, als het Hof zal vermenen te behoren.

2. *De Raad* concludeert dat het den Hove behage:

   — het beroep van de Italiaanse regering geheel ongegrond te verklaren.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — Prealabele vraag betreffende de stem, door de Italiaanse regering uitgebracht, toen er in de Raad over de omstreden verordeningen werd gestemd

1. De *Raad* wijst erop dat de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering zich in de Raad vóór de omstreden handelingen heeft uitgesproken.

In verband daarmede doet de actie tot nietigverklaring volgens de Raad een principiële vraag rijzen, vooral ook omdat de betrokken handeling een daad van economisch beleid is, op de beoordeling van een bepaalde economische situatie berustende. De Raad refereert zich aan 's Hofs oordeel met betrekking tot de vraag of aan genoemde omstandigheden niet bepaalde rechtsgevolgen dienen te worden verbonden, met name met betrekking tot het succes dat voor het beroep van de betrokken staat kan zijn weggelegd. De Raad meent dat er, om redenen van rechtszekerheid, iets voor te zeggen valt dat de Italiaanse regering noch in het algemeen de nietigverklaring kan vorderen van handelingen waarvoor zij haar stem heeft uitgebracht, noch ook tegen die handelingen specifieke middelen — zoals de grief dat het evenredigheidsbeginsel is geschonden — kan inroepen, voor zover zulke middelen rechtstreeks verband houden met een beoordeling van de economische situatie waaraan die staat zelf heeft meegewerkt.

Ook indien verzoeksters grieven inhoudende schending van het Verdrag of zijn uitvoeringsvoorschriften in aanmerking zouden worden genomen, zou niet alleen de opportuniteit, maar ook de institutionele aard van de genomen beslissing weer op de tocht komen te staan.

De Raad merkt op dat het er, blijkens 's Hofs op 18 februari 1970 in de zaak 38/69, Commissie t. Italiaanse republiek (Jurispr. blz. 57-58) gewezen arrest, niet voor mag worden gehouden dat een Lid-Staat in de vorenomschreven situatie tegen de bestreden beschikking zou mogen opkomen onder inroeping van grieven welke, zoals de door de Italiaanse regering opgeworpene, schending van het Verdrag inhouden, en in wezen neerkomen op miskenning van de eigen belangen van de betrokken Lid-Staat, belangen welke die staat tijdens het beleidsoverleg waaraan hij zelf heeft deelgenomen vruchteloos heeft bepleit.

De Raad meent dat ook aan het procesbelang ontleende redenen in die richting wijzen: het gaat niet aan te menen dat een Lid-Staat die tijdens 's Raads beraadslagingen de beoordeling — door de Raad — van de economische situatie die tot de genomen maatregelen heeft geleid mede aanvaardde, vervolgens met een communautair belang bij hun vernietiging kan komen aandragen. Het ingeroepen belang kan in zodanig geval kennelijk slechts een persoonlijk belang zijn.

De Raad betoogt voorts dat er op algemeen publiekrechtelijk terrein in de rechtsleer verschillende redenen worden aangevoerd waarom een gezagsorgaan of overheidspersoon een handeling van een onder dezelfde overheid ressorterende instantie niet mag aanvechten. In zodanig geval mag het beroep niet op het belang van de overheid berusten.

2. De Italiaanse regering betoogt dat de Raad niet een gemeenschappelijk orgaan van de Lid-Staten, doch een orgaan van de Gemeenschap is; men bedenke slechts dat de afhankelijkheid die aan de verhouding van de gemeenschappelijke organen jegens de lichamen waartoe zij behoren eigen is, ontbreekt en dat eventuele besluiten van de Raad, die anders kunnen uitvallen dan besloten lag in de instructies die de regeringen aan hun vertegenwoordigers hadden meegegeven, ook voor de staten bindend zijn. Die onafhankelijkheid vindt voorts bevestiging in de omstandigheid dat de Raad meestal meerderheidsbeslissingen neemt. Aan de stemmen van de vertegenwoordigers der Lid-Staten komt dus geen zelfstandige betekenis toe; zij zijn als een element van 's Raads collegiaal tot stand gekomen wilsbesluiten te beschouwen.

De Italiaanse regering meent dan ook dat de Lid-Staten, ongeacht hun stemgedrag, vrij zijn tegen 's Raads handelingen op te komen.

Het door de Raad ingeroepen rechtszekerheidsbeginsel brengt haars inziens mede dat de inhoud van de norm zeker moet zijn, dat zij moet worden uitgelegd op een wijze, welke geen misbruik toelaat en dat de regel wordt opgesteld vóórdat de feiten zich hebben voorgedaan; maar dit beginsel raakt de onderhavige kwestie niet.

Volgens de Italiaanse regering kan haar niet worden verweten tegen een van haarzelf uitgegane handeling in te gaan; de door een vertegenwoordiger van een Lid-Staat in de Raad uitgebrachte stem kan aan die Lid-Staat niet worden toegeschreven; niet een staatsorgaan, maar een „element van" een communautair

orgaan bracht die stem uit en de maatregel waarover gestemd werd, werd door de Raad, niet door de Lid-Staat gewild. De Lid-Staat kan die maatregel dus — als een niet van hemzelf, maar van een derde uitgegane handeling — bestrijden.

De Italiaanse regering beroept zich tot staving van haar opvatting onder meer op Italiaanse en Duitse schrijvers. Zij betoogt in dit verband voorts dat de Lid-Staten in het bestek van artikel 193, eerste alinea, van het Verdrag, onder meer met betrekking tot het procesbelang niet behoeven aannemelijk te maken dat er aan bijzondere voorwaarden voldaan is.

B — Ten principale

1. Opmerkingen vooraf betreffende de verhouding tussen de grondstoffenprijzen van maïs en aardappelen

a) De *Italiaanse regering* schetst de marktsituatie waarop de bestreden verordeningen hebben ingespeeld en staat in verband daarmede stil bij de ontwikkeling van de regelingen betreffende de restituties bij de produktie van maïs- en aardappelzetmeel.

Zij legt aan het Hof een werkdocument van de Commissie over, waarin onder meer de navolgende cijfers voorkomen:

(1 000 t)

Produktie

	1967	1968	1973	1974	1975	1976
maïszetmeel	1 195	1 303	1 952	2 070	1 993	2 201
aardappelzetmeel	509	493	776	929	698	507

(r.e./t)

seizoen	1967/68	1968/69	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
gemiddelde drempelprijs maïs	91,63	95,94	104,33	115,26	130,98	142,79	149,91	152,15
minimumprijs aardappelen	81,80	81,80	81,80	104,50	162,00	172,00	175,00	178,50
opbrengst teler:								
— maïs	147,52	154,46	167,97	185,56	210,87	229,89	241,35	244,96
— aardappelen	119,84	126,78	140,33	142,33	178,10	194,54	202,37	205,87
produktierestitutie								
— maïs	23,63	27,94	36,33	23,50	10,00	14,00	17,00	17,00
— aardappelzetmeel	38,04	44,98	58,49	37,83	16,10	22,54	27,37	27,37
industriekosten:	109,48	109,48	109,48	147,73	194,77	207,35	213,90	217,59
— delta	27,68	27,68	27,68	43,23	32,77	35,35	38,90	39,05

Zij wijst er met betrekking tot deze cijfers op dat de situatie waarin de vooruitgang van de produktie en de verhandeling van aardappelzetmeel en van maïszetmeel vrijwel gelijke tred hielden (seizoenen 1967/1968-1973/1974), zich bij het naderen van het seizoen 1974/1975 onverhoeds heeft gewijzigd: enerzijds is de restitutie bij de produktie van maïszetmeel verlaagd; anderzijds is bij de berekening van de geldelijke opbrengsten van deze bijprodukten van nieuwe grondslagen uitgegaan, hetgeen in een wezenlijke stijging van de delta resulteerde.

Volgens de Italiaanse regering werd dit verschil door de ontwikkeling der geldelijke opbrengsten van met name bedoelde bijprodukten geenszins gerechtvaardigd en heeft het de aardappelzetmeelproduktie met ongeveer 20 % doen stijgen, terwijl de produktie van zetmeel voor industrieel gebruik in hetzelfde jaar slechts met ongeveer 6 % toenam.

De Italiaanse regering wijst er vervolgens op dat de Raad, economische en technische verificaties achterwege latend, voor het seizoen 1975/1976 voormeld verschil tussen de geldelijke opbrengsten der bijprodukten van 43 tot 32 heeft verlaagd en dat de minimumprijs van aardappelen tezelfdertijd van 104,50 tot 162 rekeneenheden is verhoogd. Het resultaat van die onregelmatige opgaande en neergaande ontwikkeling, gevolgd door een nieuwe stijging van het verschil in de evaluatie van de geldelijke opbrengsten der bijprodukten (van 32,77 tot 35,35 r.e.) en een nieuwe verhoging van het inkomen der aardappelentelers (van 173 tot 194 r.e.), is volgens de Italiaanse regering geweest een teruggang van de produktie van aardappelzetmeel (van 929 naar 698 duizend ton) die men ten onrechte zou kunnen toeschrijven aan een grotere concurrentie van de maïszetmeelindustrie, nu in diezelfde periode ook de maïszetmeelproduktie voor industrieel gebruik (50 % van de totale produktie) is gedaald. De eigenlijke reden moet volgens de Italiaanse regering worden gezocht in de negatieve ontwikkeling bij de maïs- en aardappelzetmeelverwerkende industrieën, de variabiliteit van het industrieel maïscontingent in aanmerking genomen. Waar de prijzen der agrarische voedingsprodukten zich in de loop van de jaren in opwaartse richting bleven ontwikkelen, heeft men volgens de Italiaanse regering een verschuiving in het gebruik van aardappelen voor levensmiddelen en dierlijk voedsel vastgesteld.

De regering betoogt vervolgens dat de maïszetmeelrestituties — bij maïsprijzen die van jaar op jaar bleven stijgen — met ingang van het verkoopseizoen 1974/1975 zijn begonnen te dalen, hetgeen ertoe heeft geleid dat de kosten van de maïszetmeelindustrie sterker zijn gestegen dan die van de aardappelmeelfabrieken.

(r.e./t)

	Kosten van bevoorrading		Inkomen van de aardappelteler
	Maïszetmeel	Aardappelzetmeel	
1973/74	109,48	81,80	140,29
1977/78	213,90	175,00	202,34
	104,42	93,20	62,05

De Italiaanse regering voegt hieraan toe dat blijkens deze cijfers een deel van de last die de maïszetmeelindustrie te dragen kreeg, noch aan de aardappelteler noch aan de zetmeelindustrie ten goede is gekomen en dus in de kas van de Gemeenschap is gevloeid: een soort verborgen belasting op de maïszetmeelfabricage. De regering wijst erop dat de delta in diezelfde periode van 27,68 op 38,90 rekeneenheden is komen te liggen.

Zij releveert in dit verband voorts dat de situatie zich door de omstreden verordeningen voor maïs- en aardappelzetmeel aanzienlijk heeft gewijzigd, met name doordat er een premie voor aardappelzetmeel werd geïntroduceerd waarvan de overdracht aan de aardappelteler niet in uitzicht gesteld werd.

b) De *Raad* wijst erop dat waar de verkoopprijs van het eindprodukt in 1967 voor aardappelzetmeel in de buurt lag van die voor maïszetmeel en ook de industriële verwerkingskosten van beide produkten elkander dicht benaderden, de grondstoffenprijs van aardappelzetmeel lager was dan die van maïszetmeel, terwijl de bij de verkoop der bijprodukten behaalde opbrengsten daarentegen voor maïszetmeel veel hoger uitvielen dan voor aardappelzetmeel.

De Raad betoogt vervolgens dat, toen de prijzen als gevolg van de door de petroleumcrisis veroorzaakte inflatie tussen 1974 en 1976 met 100 % zijn gestegen, het systeem ontoereikend is gebleken, vooral wegens de divergerende prijzen der bijprodukten. Het resultaat was een crisis in de aardappelmeelsector, die de Raad aanleiding gaf de premie van 10 rekeneenheden bij de produktie van aardappelzetmeel vast te stellen.

De Raad wijst erop dat de delta, die van 1967 tot 1974 constant bleef, toen — gezien de stijging van de graanprijzen op de wereldmarkt, de toenmalige stijging van alle prijzen, de mindere concurrentie die maïszetmeel van de zijde van petrochemische substitutieprodukten ondervond en, geheel in het algemeen, de sterke wijziging van de economische omstandigheden — niet meer te houden was. Voorts wijst de Raad erop dat de minimumprijs die aan de aardappelteler voor een ton zetmeel moest worden betaald, van 1974 tot 1978 met 118 % is gestegen, terwijl de maïsbevoorradingsprijs in hetzelfde tijdvak slechts met 99 % opliep.

De Raad herinnert er bovendien aan dat de produktie van maïszetmeel in het tijdvak 1967-1976 is gestegen, terwijl die van aardappelzetmeel stagneerde.

De Raad wijst er vervolgens op dat men bij aardappelzetmeel met bepaalde lasten en dwangmatigheden te maken heeft: afgezien van de verplichting tot betaling der minimumprijzen, is de fabrikant in den regel gebonden door vóór de oogst en zelfs op lange termijn aangegane aankoopcontracten; de produktiecampagne is kort, zodat zijn installaties eerder moeten zijn afgelost dan die van de maïszetmeelfabrikant; ook zijn er de lasten, aan de opslag van het verkregen produkt verbonden; omdat de aardappelzetmeelindustrie als erg vuil wordt beschouwd, worden de fabrikant zware eisen — van ecologische aard — gesteld. Volgens de Raad blijkt van de moeilijkheden der aardappelindustrie zowel uit de sluiting van verschillende bedrijven als — in andere ondernemingen — door een groeiend tekort.

De Raad wijst erop dat hij is uitgegaan van de navolgende berekeningen (de door de Italiaanse regering aangevochten cijfers zijn onderstreept):

(r.e./t)

	Maïszetmeel		Aardappelzetmeel	
	1967	1978	1967	1978
Grondstoffenprijs	109,48	217,62	81,80	178,50
Verwerkingskosten	+ 39,00	+ 49,00	+ 40,00	+ 51,00
	148,48	266,62	121,80	229,50
Waarde bijprodukten	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Kostprijs 1 ton afgewerkt produkt	108,48	187,46	116,80	207,20

Ter rechtvaardiging van de instelling der omstreden premie wijst de Raad erop dat de sterk gestegen waarde van de bijprodukten in 1978 wel de verwerker van maïszetmeel, doch niet de teler een aanvullend voordeel bezorgde; toen het systeem aldus ten profijte van maïszetmeel was ontwricht, moest er — ten profijte van het aardappelzetmeel — een nieuw evenwicht worden geschapen, maar het was niet voor de aardappelteler weggelegd van deze verhoging van de kostprijs van de bijprodukten van maïs en maïszetmeel te profiteren; het was normaal dat de premie aan de fabrikant van aardappelzetmeel ten goede kwam.

De Raad wijst erop dat de kritiek van de Italiaanse regering niet alleen de premie betreft, doch gericht is tegen het hele stelsel dat als vrucht van een beoordeling van een complexe economische situatie is tot stand gekomen. De Raad herinnert eraan dat de beoordeling van zulk een situatie volgens 's Hofs constante rechtspraak medebrengt dat de communautaire instellingen over een ruimere appreciatiemarge beschikken.

c) De *Italiaanse regering* zegt voor repliek dat de door de Raad weergegeven cijfers als volgt moeten worden gecorrigeerd (voorzover de hierna volgende cijfers zijn onderstreept, worden zij door de Raad betwist):

(r.e./t)

	Maïszetmeel		Aardappelzetmeel	
	1967	1978	1967	1978
Grondstoffenprijs	109,48	217,59	81,80	178,50
Verwerkingskosten	+ 58,40	+ 77,00	+ 46,30	+ 51,00
	167,88	294,59	128,10	229,50
Waarde bijprodukten	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Kostprijs 1 ton afgewerkt produkt	127,88	215,43	123,10	207,20

Ter berekening van de kosten van verwerking voor het jaar 1978, neemt de Italiaanse regering die van de Italiaanse maïszetmeelindustrie — 86,10 rekeneenheden — als uitgangspunt. Zij meent dat de Italiaanse zetmeelbedrijven niet minder efficiënt werken dan die in de andere landen en dat de stijgende tendens welke zich bij de produktiefactoren aftekent, voor de andere betrokken landen op overeenkomstige wijze dient te worden beoordeeld. Zij concludeert dat, wat de

kosten van de Europese maïszetmeelindustrie betreft, van een gemiddelde van 77 rekeneenheden moet worden uitgegaan.

Uit de aldus becijferde gegevens blijkt volgens de Italiaanse regering dat het toekennen van een premie van 10 rekeneenheden — in 1978 — voor de aardappelzetmeelfabricage de produktie van maïszetmeel uiteindelijk zwaarder heeft belast dan die van aardappelzetmeel, en wel 18,23 (215,43 — 207,20 + 10 = 18,23) rekeneenheden zwaarder, van de bijprodukten afgezien.

De Italiaanse regering betoogt dat de sector aardappelzetmeel, afgezien van het feit dat bepaalde maïszetmeelfabrieken zo goed als kleine aardappelzetmeelbedrijven hun activiteit hebben gestaakt, te lijden heeft gehad onder de crisis van een grote Nederlandse producent, KSH, waar de moeilijkheden evenwel de maïszetmeel- en niet de aardappelzetmeelfabricage betroffen.

Volgens de Italiaanse regering kende de aardappelzetmeelindustrie tot in het jaar 1974 telken jare hogere uitbreidingscijfers dan de maïszetmeelindustrie; in dat jaar kwam de ontwikkeling tot stilstand, terwijl men in 1976 van een produktie van 929 000 ton op 507 000 kwam; een en ander moest aan twee reeksen van oorzaken worden toegeschreven: de droogte en het feit dat het de telers voordeliger uitkwam hun aardappelen voor voedsel- en voedingsdoeleinden te gebruiken dan voor de zetmeelfabricage. Volgens de Italiaanse regering is de aardappelzetmeelproduktie in 1977 tot 780 000 ton gestegen, terwijl men voor het seizoen 1978-1979 op een hoeveelheid van 840 000 ton rekent, welk kwantum waarschijnlijk zelfs zal worden overschreden. De maïszetmeelindustrie heeft haar produktie in de jaren 1974-1976 niet uitgebreid.

d) De *Raad* heeft als bijlage bij zijn conclusie van dupliek gevoegd een globale analyse van de economische gegevens, de kostprijs van de betrokken produkten betreffende; de analyse is afkomstig van het Instituut voor landbouweconomie van de Universiteit te Göttingen, dat tot de conclusie komt dat, in de condities welke in het seizoen 1978-1979 hebben gegolden en in aanmerking genomen de kostprijzen der beide grondstoffen, de kosten aan hun verwerking verbonden en de op rekening van de onderscheiden bijprodukten komende inkomsten, de vervaardiging van maïszetmeel minder bezwarend is geweest dan die van aardappelzetmeel. Volgens dit deskundigenbericht zou het voordeel 12,66 r.e./ton hebben bedragen.

2. Motivering der omstreden verordeningen

a) De *Italiaanse regering* heeft er met betrekking tot de laatste overweging van de considerans van verordening nr. 1125/78 op gewezen dat als reden voor de instelling van de premie is opgegeven de moeilijke situatie waarin de aardappelzetmeelindustrie zou verkeren, maar het bestaan van zulk een moeilijke situatie is niet nader met redenen omkleed.

De Italiaanse regering wijst er voorts op dat de tweede en de laatste overweging van de considerans der verordening met elkander in strijd zijn, voor zover in die tweede overweging is herinnerd aan de uitspraken waarin het Hof het begunstigen van een produkt ten opzichte van een ander, concurrerend produkt verboden achtte, terwijl in de laatste overweging de toekenning van een premie ten behoeve van de aardappelzetmeelproducenten — op kosten van maïszetmeel — noodzakelijk wordt geoordeeld.

De laatste motiveringsklacht van de Italiaanse regering betreft de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1127/78. De regering meent dat daarin had moeten worden overwogen waarom „in verband met de bijprodukten die de vervaardiging van maïszetmeel oplevert" de „positie van de maïszet-

meelindustrie relatief steeds gunstiger" zou worden.

b) De *Raad* betoogt dat, waar de omstreden verordeningen deel uitmaken van een globale regeling, de motiveringsklacht volgens 's Hofs jurisprudentie niet alleen aan de motivering der omstreden verordeningen, doch ook aan die van de verordeningen waarbij eerstbedoelde verordeningen werden gewijzigd, moet worden getoetst. De Raad wijst er voorts op dat aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag volgens het Hof is voldaan, wanneer daarin op hoofdpunten een redengeving voor de verordenende maatregelen te vinden is.

De Raad wijst erop dat de moeilijkheden, in de laatste overweging van de considerans van verordening nr. 1125/78 genoemd, de aan de zetmeelindustrie inherente moeilijkheden zijn. Waar zij van den aanvang af gerede aanleiding gaven aardappelzetmeel anders te behandelen dan maïszetmeel — en de situatie geen wijziging had ondergaan —, was een uitvoerige redengeving volgens de Raad overbodig. Hetzelfde zou volgens de Raad gelden voor een ander, in de basisverordening reeds besproken punt: de concurrentie van substitutieprodukten van chemische oorsprong. De Raad wijst op nog een derde — nieuw — aspect: het concurrentievoordeel, voor maïszetmeel in de waarde der bijprodukten gelegen; hierop is in de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1127/78 ingegaan.

De Raad wijst er voorts op dat de tweede en de laatste overweging van de considerans van verordening nr. 1125/78 — die twee verschillende bepalingen betreffen — moeilijk in onderling tegenstrijdige zin kunnen worden verstaan. De Raad meent dat de laatste overweging en artikel 2 van de verordening niet in strijd komen met 's Hofs in de tweede overweging genoemde jurisprudentie — waarin van een gelijke behandeling der betrokken produkten werd uitgegaan —; ten einde een evenwichtige relatie te vestigen zijn maïszetmeel en aardappelzetmeel evenwel van den aanvang af verschillend behandeld.

De eisen welke verzoekster aan de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1127/78 stelt, gaan volgens de Raad verder dan die welke aan normatieve handelingen mogen worden gesteld. Voorts wijst de Raad erop dat in die overweging — waarin gerefereerd wordt aan het feit dat het evenwicht tussen de beide produkten door de stijgende waarde van de bijprodukten van maïszetmeel werd verstoord — besloten ligt dat er in de onderlinge relatie van andere factoren geen wijziging is ingetreden. De Raad herinnert eraan dat er een middel om die situatie van verstoord evenwicht te verhelpen werd aangegeven: de premie. Het lijdt dus volgens de Raad geen twijfel dat de genomen maatregel op essentiële punten met redenen werd omkleed. Inderdaad is maïszetmeel volgens de Raad in de laatste jaren in een steeds gunstiger positie komen te verkeren.

c) De *Italiaanse regering* merkt in haar conclusie van repliek met betrekking tot de gestelde moeilijkheden van de aardappelzetmeelindustrie op, dat de door de Raad genoemde feiten en omstandigheden in de verordening niet zijn vermeld en dat de leemte welke zich met betrekking tot de bestreden maatregel voordoet, door het in het verweerschrift gevoerde betoog niet kan worden opgevuld. Een voor het eerst ingevoerde

maatregel vraagt trouwens om een nieuwe redengeving.

Volgens de Italiaanse regering kan de onvolkomen redengeving van verordening nr. 1125/78 geenszins worden verholpen door zich van de redengeving van verordening nr. 1127/78 te bedienen, want ook de redengeving van deze laatste verordening is ontoereikend; anderzijds betreft die redengeving het premiebedrag, terwijl het in die van verordening nr. 1125/78 om de opportuniteit der maatregel gaat; in verordening nr. 1127/78 komt die — reeds voor bewezen gehouden — opportuniteit niet ter sprake.

De Italiaanse regering erkent dat het in de tweede en in de zesde overweging van verordening nr. 1125/78 om verschillende produkten gaat, maar dit neemt niet weg dat het door het Hof met betrekking tot Quellmehl opgestelde beginsel met de voor zetmeelhoudende produkten ingeroepen beginsel in strijd is.

3. De gestelde schending van artikel 40, lid 3, eerste alinea, juncto artikel 39 van het Verdrag

a) De *Italiaanse regering* meent dat men, wanneer twee verschillende produkten voor een bepaald gebruik geschikt worden gemaakt, doch het ene produkt is van nature duurder dan het andere, in strijd komt met de in artikel 39, lid 1, van het Verdrag omschreven verplichting de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen, wanneer men de kosten met steunmaatregelen kunstmatig nivelleert.

b) De *Raad* wijst erop dat het middel van de Italiaanse regering, voor zover zij tegen de omstreden maatregelen inbrengt dat de doeleinden van artikel 39 daarin niet op de juiste wijze worden nagestreefd, in wezen neerkomt op de specifieke middelen van schending van het non-discriminatiebeginsel en schending van het evenredigheidsbeginsel.

4. De gestelde schending van het non-discriminatiebeginsel, omschreven in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag

a) De *Italiaanse regering* betoogt met betrekking tot verordening nr. 1125/78 dat de premie op onvoorziene wijze de traditionele verhouding tussen de beide betrokken takken van industrie wijzigt door de ene bij de andere voor te trekken — en aldus discrimineert —.

De Italiaanse regering wijst er met betrekking tot verordening nr. 1127/78 voorts op dat de vóór invoering van de omstreden premie bestaande regeling geen concurrentieel evenwicht tussen de betrokken produkten bracht, doch kon worden aanvaard omdat zij de betrokken industrieën in staat stelde te overleven. Is produktie evenwel ten gevolge van interventiemaatregelen als de omstreden premie niet meer levensvatbaar dan wel moet zij worden gestaakt, dan kan een ingrijpen als voormeld volgens de Italiaanse regering als discriminerend worden aangemerkt, hetgeen de maatregel waarin zij besloten ligt ongeldig doet zijn.

b) De *Raad* zegt voor antwoord dat er in deze grief van wordt uitgegaan dat twee identieke situaties verschillend casu quo twee verschillende situaties op identieke wijze zijn behandeld. Maar volgens de Raad zijn in casu twee verschillende situaties verschillend behandeld — ten einde een tussen verschillende produkten bestaand evenwicht te handhaven —.

c) De *Italiaanse regering* zegt voor repliek dat vergelijkbaarheid en absolute identiteit van situaties niet hetzelfde is. Maïs- en aardappelzetmeel kunnen volgens de regering zeer wel worden vergeleken: aardappelzetmeel kan ook dienen tot het gebruik waarvoor maïszetmeel bestemd is; in de communautaire regeling wordt ervan uitgegaan dat beide produkten concurreren.

Volgens de Italiaanse regering bestaan er geen objectieve redenen welke de discriminatie vermogen te rechtvaardigen. De gestegen waarde van de bijprodukten van maïszetmeel mochten haars inziens in dit verband niet ter sprake worden gebracht: van 1977 tot 1978 is die stijging achterwege gebleven; toen er in eerdere jaren wel van zulk een stijging sprake was, heeft de Raad naar aanleiding daarvan een forsere delta toegepast. Ter rechtvaardiging van een geheel andere maatregel — nàást de verhoging van de delta — diende een andere oorzaak te worden aangevoerd dan de beweerde — en reeds verholpen — stijging van de waarde der bijprodukten.

d) De *Raad* noemt in zijn conclusie van dupliek de navolgende objectieve redenen welke een verschillende behandeling der beide omstreden produkten zouden rechtvaardigen: de verschillende waarden der bijprodukten; de verschillende situaties welke zich, bij de bevoorrading met grondstoffen en de afzet van het eindprodukt, zouden voordoen; de ongelijke produktie-omstandigheden, bepaald door technische redenen en ter bescherming van het milieu genomen wetgevende maatregelen. Het gaat volgens de Raad niet aan te verlangen dat er, wil er nàást een tevoren genomen maatregel bovendien een daarvan radicaal verschillende maatregel worden genomen, van een verschillende oorzaak sprake moet zijn: de Raad is vrij bij de keuze van de maatregelen welke hij ter verwezenlijking van de doeleinden van artikel 39 van het Verdrag het geschiktst acht; de enkele vaststelling dat de tevoren genomen maatregelen ter verwezenlijking van die doeleinden niet voldoende zijn geweest, rechtvaardigt het nemen van nieuwe maatregelen; of een maatregel discriminerend is kan slechts worden uitgemaakt wanneer zij wordt bezien in samenhang met de objectieve omstandigheden die er aanleiding toe gaven en de doeleinden die men ermede nastreeft.

e) De *Commissie* heeft zich over dit middel — en over de beweerde schending van het evenredigheidsbeginsel — uitgesproken. Met betrekking tot de andere middelen heeft zij zich gerefereerd aan de inhoud van 's Raads verweerschrift.

Dat er met betrekking tot aardappelzetmeel — in verhouding tot maïszetmeel — van een precaire economische situatie mocht worden gesproken, blijkt volgens de Commissie uit de navolgende feiten en omstandigheden: de stijging van de waarde van de bijprodukten van maïszetmeel — met talrijke industriële afzetmarkten —; het feit dat anderzijds de uit aardappelzetmeel gewonnen produkten een zeer geringe waarde vertegenwoordigen en vooral als veevoeder en als meststoffen worden gebruikt; het feit dat ongeveer 80 % van de aardappelzetmeelproduktie naar de technisch-industriële sector gaat, hetgeen het produkt in verhouding tot synthetische produkten bijzonder kwetsbaar maakt, terwijl dit percentage bij maïszetmeel ongeveer 40 % bedraagt — 60 % gaat naar de voedingssector, waar de concurrentie met chemische produkten nihil is —; het feit dat de aardappelzetmeelindustrie, anders dan de maïszetmeelindustrie, slechts drie maanden per jaar „loopt", zodat de producenten zich in den regel gedwongen zien al

hun contracten met de telers voor het begin van de campagne af te sluiten; het feit dat de aardappelzetmeelfabrieken, anders dan de maïszetmeelfabrieken, voor hun grondstoffen geheel op communautaire bronnen zijn aangewezen; ook de afvalstoffen doen ernstige problemen rijzen.

Wie natuurlijke produkten in staat stelt het hoofd te bieden aan de mededinging van chemische produkten en tegelijkertijd binnen die categorie voor een toestand van evenwicht zorgt, streeft doeleinden na welke volgens de Commissie binnen het kader van artikel 39 van het Verdrag blijven. Van discriminatie is volgens de Commissie geen sprake in geval van steun aan een produkt dat zich concurrentieel voor ernstige moeilijkheden geplaatst ziet, en de steunverlening dient haar functie, te weten gevoelige landbouwprodukten aan afzetmarkten te helpen, te behouden.

De Commissie voegt hieraan toe dat de produktierestitutie vooral vanwege de gestegen waarde van de bijprodukten van maïszetmeel, niet langer in staat is de eraan toegedachte rol te spelen, reden waarom men heeft gemeend de aardappelzetmeelfabrikanten een premie te moeten verlenen die er bepaaldelijk op gericht was opnieuw voor evenwicht te zorgen tussen produkten die zich in ongelijke situaties bevonden.

5. De gestelde overschrijding van rechtsmacht

a) De *Italiaanse regering* betoogt met betrekking tot dit middel dat men door toekenning van de omstreden premie de landbouwpolitiek gebruikt om industriële politiek te bedrijven.

Haars inziens kan men niet komen aandragen met het feit dat de premie een middel is om de aardappelteler te steunen: ofwel de crisis van de aardappelzetmeelfabrieken houdt verband met de afwezigheid van grondstoffen, in welk geval de genomen maatregel met het evenredigheidsbeginsel in strijd komt — omdat men het bestek van het nagestreefde doel verlaat —; ofwel de redenen van die crisis zijn aan de aardappelzetmeelbedrijven eigen, in welk geval het non-discriminatiebeginsel medebrengt dat de maïszetmeelbedrijven niet mogen worden bedreigd.

b) De *Raad* betoogt dat de betrokken industrieën tot de landbouw moeten worden gerekend.

c) De *Italiaanse regering* doet zeggen voor repliek dat de omstreden industrieën inderdaad tot de landbouwsector behoren. Als het evenwel bij gebreke van speciale redenen van objectieve aard niet geoorloofd is de kosten der beide concurrerende produkten kunstmatig te verhogen, dan houdt de toekenning van steun aan een dier produkten niet slechts schending van artikel 39 van het Verdrag in, doch ook — voor zover zij er niet op gericht is het hoofd te bieden aan de crisis welke zich met betrekking tot de agrarische basisprodukten voordeed, doch de rentabiliteit van de betrokken verwerkende industrie te vergroten — détournement de pouvoir.

d) De *Raad* wijst er in zijn conclusie van dupliek op dat deze stelling van verzoekster bij de uiteenzetting der middelen tot zekere verwarring kan leiden: wordt erkend dat de hierbedoelde verwerkende industrieën tot de landbouwsector behoren, dan is bezwaarlijk in te zien hoe haar andere verwijten zouden kunnen worden gemaakt dan schending van het Verdrag en van wezenlijke vormvoorschriften.

6. De gestelde kennelijke dwaling bij de beoordeling der bijprodukten

a) De *Italiaanse regering* betoogt met verwijzing naar de onder 1, a, genoemde cijfers, dat de sedert 1974 vastgestelde aanzienlijke teruggang van de aardappelzetmeel-produktie aan de slechte aardappeloogsten in Europa te wijten viel, alsook aan het feit dat grote hoeveelheden aardappelen die gewoonlijk naar de zetmeelindustrie gingen, nu om opportunistische redenen, met de prijzen een verband houdende, een andere bestemming kregen.

De Italiaanse regering voegt hieraan toe dat de maïszetmeelproduktie van jaar op jaar is blijven stijgen, afgezien van het verlies van een marktaandeel dat zowel de maïszetmeel- als de aardappelzetmeelindustrie te zien gaven. Zou de stelling dat de aardappelzetmeelindustrieën bij de maïszetmeelindustrieën in het nadeel waren juist zijn, dan had, naar de Italiaanse regering meent, het op aardappelzetmeel geleden verlies aan maïszetmeel ten goede moeten komen, hetgeen door de cijfers wordt gelogenstraft.

De Italiaanse regering wijst er ten slotte op dat bij de berekening van de waarde der bijprodukten waarop verordening nr. 1127/78 is gebaseerd, geen rekening is gehouden met de kosten welke de industrie voor de vervaardiging dezer produkten heeft moeten maken.

b) Volgens de *Raad* blijkt uit de sub 1, a, genoemde cijfers dat maïszetmeel, zelfs indien men met de slechte aardappeloogsten der laatste jaren rekening houdt, beter tegen de gevolgen van de algemene economische crisis bestand is gebleken dan aardappelzetmeel, waarmede reeds wordt aangetoond dat het rijkere produktieprocédé van maïszetmeel de producent ruimschoots in staat stelt de aardappelzetmeelfabrikant van de markt te verdringen. Deze conclusie vindt steun in de recente sluiting van bepaalde aardappelzetmeelfabrieken en in de omstandigheid dat de aardappelzetmeelfabrikanten verliezen lijden casu quo geen winst meer maken. In verband hiermede herinnert de Raad eraan dat de omstreden premie pas in het verkoopseizoen 1978/1979 ingaat. De Raad wijst er op dat bij de becijfering van de waarde der bijprodukten kennelijk is uitgegaan van de stilzwijgende vaststelling dat de kosten van verwerking der beide produkten — en die van hun bijprodukten — ongeveer op hetzelfde niveau liggen.

De Raad concludeert dat met de omstreden maatregel kennelijk de grenzen, in casu aan zijn discretionaire bevoegdheid gesteld, niet zijn overschreden en dat de maatregel al evenmin op een kennelijk onjuiste beoordeling van de feitelijke situatie schijnt te berusten.

c) De *Italiaanse regering* zegt voor repliek dat het in casu niet de vraag is waar de grenzen der discretionaire bevoegdheid liggen, doch of bij de uitoefening van die bevoegdheid van een kennelijke feitelijke dwaling werd uitgegaan.

7. De stelling dat verordening nr. 1127/78 schending van het evenredigheidsbeginsel zou inhouden

a) De *Italiaanse regering* wijst er bij de uitwerking van dit middel op, dat de omstreden verordening ten doel heeft de aardappelteler te steunen. Daartoe behoefde er volgens de regering in het evenwicht tussen de maïszetmeelindustrie en de aardappelzetmeelindustrie geen wijziging te worden gebracht. De aardappelenteler had kunnen worden geholpen door verhoging van de minimumprijs voor aardappelen, verhoging van de pro-

duktierestitutie of toekenning van een premie.

Met verwijzing naar hetgeen zij sub 1, a, heeft opgemerkt, voegt de regering hieraan toe dat de last, die in de loop van de laatste vier jaren op de maïszetmeelindustrie gelegd werd, ten dele aan de Gemeenschap ten goede is gekomen. In zoverre is er haars inziens sprake van een verborgen belasting ten gunste van de Gemeenschap, hetgeen betekent dat het stelsel dat aan de omstreden verordening voorafging, met het evenredigheidsbeginsel in strijd was.

b) De *Raad* doet zeggen voor antwoord dat, wanneer mag worden aangenomen dat de premie juist het evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel garandeert, het middel van de Italiaanse regering reeds op die premisse dient af te stuiten. En wanneer men aanvaardt dat het in de bedoeling lag aan bepaalde categorieën van landbouwproducenten, aan wie men tegelijkertijd een redelijk inkomen wenst te verzekeren, een belangrijke afzetmarkt te garanderen, dan komen de door de Italiaanse regering voorgestane oplossingen niet in aanmerking.

Wordt de restitutie voor aardappelzetmeel opgetrokken — met overeenkomstige verhoging van de restitutie voor maïszetmeel —, dan ondergaat de onderlinge concurrentiepositie der produkten geen enkele wijziging; wordt er alleen aan de aardappeltelers een premie toegekend, dan komt er geen oplossing voor de financiële moeilijkheden der aardappelzetmeelfabrikanten en wordt ook de nadelige positie waarin zij, vanwege de geringere opbrengsten der bijprodukten, ten opzichte van de maïszetmeelfabrikaten verkeren, niet verholpen.

c) De *Italiaanse regering* zegt voor repliek dat wanneer de premie, zoals de Raad heeft gesteld, voor evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel moet zorgen, zulks niet betekent dat het middel aan dat doel geëvenredigd is. Anderzijds zou de stelling worden weerlegd door de argumenten der regering, volgens welke de premie de produktiekosten van de maïszetmeelindustrie kunstmatig heeft opgetrokken tot boven het peil van de kosten die de aardappelzetmeelindustrie te dragen heeft.

Wie meent dat een verhoging van de restitutie de onderlinge concurrentiepositie der betrokken produkten niet wijzigt, vergeet volgens de Italiaanse regering dat een verhoging van de restitutie een hogere subsidie ten gunste van de aardappeltelers medebrengt. Wie zegt dat men door de aardappeltelers in het genot van een premie te stellen de moeilijkheden van de aardappelzetmeelindustrie niet verhelpt, vergeet dat de bedoeling waaraan de geëvenredigdheid van het toegepaste middel moet worden getoetst, de steunverlening aan de aardappelteler is. En wie beweert dat er door de maatregelen welke de regering in overweging geeft, wat de bijprodukten betreft, aan de mindere opbrengsten van de aardappelzetmeelfabrieken niets wordt gedaan, vergeet dat er, naar de regering heeft aangetoond, in zoverre van nadeel geen sprake is.

d) De *Raad* wijst er in zijn conclusie voor dupliek op dat bij gebreke van een discriminerende omslag van lasten, een der voor schending van het evenredigheidsbeginsel kenmerkende elementen ontbreekt. Voorts blijkt uit de argumenten welke de Raad in zijn verweerschrift heeft voorgedragen, dat het instellen van een premie ten gunste van de aardappel-

zetmeelindustrie de enige passende maatregel was waarmede het gestelde doel kon worden bereikt. Ook het tweede volgens 's Hofs rechtspraak voor schending van genoemd beginsel kenmerkende element zou derhalve ontbreken.

Met betrekking tot de gestelde verborgen belasting van de maïszetmeelproduktie — die zijn bevoorradingsprijs zou hebben zien stijgen — betoogt de Raad dat men blijkens zijn opmerkingen in de aardappelzetmeelindustrie met een procentueel sterkere stijging van de bevoorradingsprijs te maken heeft gekregen dan in de maïszetmeelindustrie. De Raad kan dus in ieder geval bezwaarlijk toegeven dat de stijging van de bevoorradingsprijs van de maïszetmeelindustrie waartoe de wijzigingen van de prijzen der landbouwprodukten hebben geleid, als een verborgen belasting zou zijn te beschouwen.

e) De *Commissie* wijst erop dat de bestreden maatregel — in de door haar (onder punt 4, e) beschreven samenhang — onontbeerlijk is, wil men de voor de communautaire aardappelenteelt vitale afzetmarkten in stand houden: door toekenning van een hogere restitutie voor aardappelzetmeel — met een overeenkomstige stijging voor maïszetmeel — wordt in de situatie geen enkele wijziging gebracht, daargelaten dat de restitutie aan de aardappelteler zou moeten worden uitgekeerd; door het rechtstreeks toekennen van een premie aan de teler zouden de moeilijkheden van de aardappelzetmeelfabrikant niet tot oplossing komen. Volgens de Commissie kan een premie aan de aardappelzetmeelfabrikant geen nadeel toebrengen aan de fabrikant van maïszetmeel, die wel in een zo gunstige positie verkeert dat hij niet te lijden krijgt van een — bescheiden — premie die de zwaardere lasten welke een ton aardappelzetmeel, vergeleken met een overeenkomstige hoeveelheid maïszetmeel, heeft te dragen — ± 20 r.e./t — maar ten dele dekt. De Commissie herinnert er vervolgens aan dat de premie slechts voor het lopende verkoopseizoen is voorzien.

De Commissie merkt met betrekking tot de produktiekosten op dat het, ook al zouden de cijfers van de Italiaanse regering juist zijn, onwaarschijnlijk moet worden geacht dat de verhoging uitsluitend maïszetmeel, en niet — in gelijke mate — aardappelzetmeel treft, hetgeen volgens de Commissie zou medebrengen dat de redenering van de regering volledig faalt.

De Commissie concludeert dat het instellen van een premie ten behoeve van de aardappelzetmeelfabrikanten geen schending van het evenredigheidsbeginsel inhoudt. Bovendien zijn de cijfers waarvan zij in haar redenering is uitgegaan, destijds — in de Raad — aan de Lid-Staten voorgelegd en geen enkele delegatie, ook niet de Italiaanse delegatie, heeft ze betwist; dit is als een nader bewijs van hun juistheid te beschouwen.

8. a) De *Italiaanse regering* concludeert voor repliek dat de belasting van de produktie van isoglucose (waarom het ging in 's Hofs arresten van 25 oktober 1978, gewezen in de zaak 125/77, Koninklijke Scholten Honig t. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten en in de gevoegde zaken Royal Scholten Honig en Tunnel Refineries Ltd t. Intervention Board for Agricultural Produce (Jurispr. blz. 1991 en 2037)) veel gemeen heeft met de stijging van de produktiekosten van maïszetmeel.

b) De *Raad* merkt te dien aanzien in haar conclusie van dupliek op dat het niet aangaat beginselen welke het Hof

voor zich als zodanig aandienende produktieheffingen heeft vastgesteld, in te roepen ten einde ze bij wijze van uitbreiding ook te doen gelden voor een geheel andere economische situatie, gekenmerkt door een verschil tussen de bevoorradingsprijzen besloten liggende in 's Raads besluitvorming inzake de vaststelling der landbouwprijzen.

IV — Mondelinge behandeling

1. Ter terechtzitting van 15 mei 1979 hebben de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door M. Cevaro, de Raad, vertegenwoordigd door D. Vignes, bijgestaan door A. Sacchettini, en de Commissie, vertegenwoordigd door C. Maestripieri, mondelinge opmerkingen gemaakt.

2. Het Hof had partijen uitgenodigd zich ten verhore uit te laten over de vraag of en in hoeverre aan toepassing van artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag zou kunnen worden gedacht, wanneer het Hof de primaire vordering van de Italiaanse regering mocht toewijzen.

De *Italiaanse regering* heeft geantwoord dat aan een restitutie van de bedragen die met de gedane betalingen gemoeid waren, niets in de weg staat. Het beginsel „factum infectum fieri nequit" kan volgens de Italiaanse regering niet worden ingeroepen:

— er is nog geen jaar verstreken sedert met de betaling der premies een aanvang werd gemaakt, zodat van als verworven of gevestigd te beschouwen vermogensposities geen sprake is;

— in subjectieve zin kan worden gezegd dat degenen die de subsidie hebben ontvangen, terdege wisten dat de verordeningen die er rechtens aan ten grondslag lagen, omstreden waren en dat zij mogelijkerwijze de ontvangen bedragen zouden moeten restitueren;

— tot deze restitutie van onverschuldigd betaalde bedragen kan zeer wel in dier voege worden overgegaan dat het debet van de aardappelzetmeelfabrikant in het volgend verkoopseizoen word gecompenseerd met hetgeen hij aan restitutie wegens de produktie van aardappelzetmeel te goed zal hebben.

De *Raad* heeft er in dit verband op gewezen dat, moch het Hof verordening nr. 1125/78 zonder meer nietig verklaren, door de aardappelzetmeelfabrikanten tot terugbetaling van de premie zou moeten worden overgegaan, in welk geval met hun verkregen rechten rekening zou dienen te worden gehouden. De Raad meent evenwel dat er slechts krachtens een door hem te nemen beschikking tot terugvordering dier bedragen zou kunnen worden overgegaan. Mocht het Hof zich beperken tot de uitspraak dat de premie met ingang van de dag van de uitspraak niet langer mag worden uitgekeerd, dan zou het er volgens de Raad voor kunnen worden gehouden dat de maïszetmeelfabrikanten krachtens het arrest op grond van discriminatie voor schadeloosstelling in aanmerking komen, wanneer het Hof tenminste aanneemt dat zij, met name omdat hun nadeel werd toegebracht, een beroep op artikel 215 van het Verdrag mogen doen.

De *Commissie* heeft betoogd dat het in strijd ware met het beginsel dat rechtmatig vertrouwen bescherming verdient, indien de aardappelzetmeelfabrikanten tot restitutie van de premie zouden worden verplicht.

3. De *Italiaanse regering* heeft er voorts op gewezen dat het onderzoek, ten verzoeke van de Raad verricht door het In-

stituut voor Landbouweconomie van de Universiteit te Göttingen, geen oplossing voor de in casu gerezen problemen aan de hand heeft gedaan. De regering meent dat het Hof een aanvullend deskundigenbericht zou kunnen inwinnen.

De *Raad* heeft een aanvullend deskundigenbericht niet nodig geacht.

4. De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 13 juni 1979 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 In haar op 31 juli 1978 krachtens artikel 173 van het EEG-Verdrag ingediend, tegen de Raad gericht beroepschrift, heeft de regering van de Italiaanse republiek de nietigverklaring gevorderd van de bepalingen betreffende een aan de fabrikanten van aardappelzetmeel te bepalen premie, vervat in 's Raads verordeningen nrs. 1125/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en 1127/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening 2742/75 inzake de restituties bij de produktie in de sectoren granen en rijst (PB L 142 van 1978, blz. 21 en 24).

2 De Raad, verweerder, heeft, door de Commissie als gevoegde partij bijgestaan, tot verwerping van het beroep geconcludeerd.

3 Nadat in de laatste overweging van de considerans „de moeilijke situatie" van de „aardappelzetmeelindustrie" ter sprake is gekomen, situatie die „kan leiden tot verstoring van het evenwicht" tussen de maïszetmeel- en de aardappelzetmeelindustrie, is in artikel 2 van verordening nr. 1125/78 de opname — in de basisverordening voor de secor granen (nr. 2727/75) — voorzien van een bepaling volgens welke er een premie ten behoeve van de aardappelzetmeelfabrikanten mag worden ingesteld; op grond van dit machtigingsvoorschrift is in artikel 3 van verordening nr. 1127/78 bepaald dat de Lid-Staten aan de producenten van aardappelzetmeel een premie toekennen van 10,00 rekeneenheden per ton aardappelzetmeel.

4 De omstreden bepalingen behoren tot de communautaire regeling voor zetmeelhoudende produkten, die er met name op gericht is produkten verkregen uit grondstoffen van agrarische oorsprong in staat te stellen de concur-

rentie met synthetische produkten vol te houden. Dit doel wordt onder meer nagestreefd door de toekenning van produktierestituties. Zij zijn gesteld op een percentage dat het evenwicht tussen concurrerende produkten als maïs- en aardappelzetmeel in stand moet houden. Het traditionele evenwicht tussen beide produkten houdt verband met de omstandigheid dat de produktie van maïszetmeel, ofschoon uit een duurdere grondstof vervaardigd dan aardappelzetmeel — bij vergelijkbare produktiekosten —, bijprodukten oplevert waarvan de waarde die van aardappelzetmeel overtreft, zodat de kostprijs van beide produkten niet zeer verschilt. Het geding vindt zijn oorsprong in het feit dat er in de omstreden verordening, met handhaving van een vergelijkbare restitutieregeling voor beide produkten, alleen voor de produktie van aardappelzetmeel een premie is ingesteld.

De ontvankelijkheid

5 De Raad acht het beroep niet-ontvankelijk omdat Italië in de Raad zonder voorbehoud voor de verordeningen heeft gestemd, zoals ook de Italiaanse vertegenwoordiger in het beheerscomité „granen" er bij de behandeling van de uitvoeringsmaatregelen die inmiddels krachtens verordening nr. 1809/78 van 28 juli 1978 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de betaling van een premie aan de producenten van aardappelzetmeel (PB L 205 van 1978, blz. 69) in werking zijn getreden, zijn goedkeuring aan zou hebben verbonden.

6 Dit middel moet worden verworpen. Artikel 173, eerste alinea, van het Verdrag geeft iedere Lid-Staat het recht met een tot nietigverklaring strekkend beroep de rechtmatigheid van 's Raads verordeningen aan te vechten, en de uitoefening van dat recht is niet afhankelijk gesteld van het standpunt door de vertegenwoordigers van de staten die tezamen de Raad vormen, bij de behandeling der betrokken verordening ingenomen.

Ten principale

De redengeving

7 Aan het beroep van de Italiaanse regering worden een aantal grieven, en wel in de eerste plaats een motiveringsklacht, ten grondslag gelegd: verordening

nr. 1125/78 zou enerzijds onvoldoende met redenen zijn omkleed, omdat zij geen uitsluitsel zou geven over de soort moeilijkheden waarmede de aardappelzetmeelindustrie te maken heeft, en anderzijds innerlijk tegenstrijdig zijn waar er enerzijds op wordt gewezen dat de restitutieregeling concurrerende produkten op voet van gelijkheid moet behandelen, terwijl anderzijds wordt betoogd dat de aardappelzetmeelindustrie — door toekenning van een premie — zou moeten worden begunstigd. En in de considerans zou zonder meer over de waarde van de bijprodukten van maïszetmeel worden gesproken, zonder dat die waarde of de — niet ongewijzigd gebleven — waarde der produktiekosten ter sprake komen.

8 Er zij — in de lijn van 's Hofs vaste rechtspraak — op gewezen dat bij handelingen waaraan een algemene toepassing moet worden gegeven, zoals bij verordeningen, aan artikel 190 van het Verdrag is voldaan wanneer de maatregelen der instellingen op wezenlijke punten met redenen omkleed zijn en dat er op alle mogelijke detailpunten van een dergelijke maatregel geen specifieke redengeving mag worden verlangd zolang zij er stelselmatig toe behoren.

9 De redengeving der hierbedoelde verordening voldoet aan deze eisen. In de laatste overweging van verordening nr. 1125/78, waarin de omstreden premie mogelijk wordt gemaakt, is overwogen „dat de moeilijke situatie waarin de aardappelzetmeelindustrie momenteel verkeert kan leiden tot verstoring van het evenwicht tussen de verschillende takken van de zetmeelindustrie", zodat het — volgens die overweging — „noodzakelijk" kon „blijken een premie in te stellen ten behoeve van de aardappelzetmeelproducenten". Deze motivering is geenszins in strijd met de tweede overweging, waarin het beginsel ener gelijke behandeling van produkten met dezelfde afzetmarkten wordt bevestigd; men bedenke in dit verband met name dat er, bij gebreke van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector aardappelen, bij dat produkt een bijzondere situatie kan ontstaan die specifieke maatregelen nodig maakt om ten opzichte van produkten die onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen vallen, voor werkelijk evenwicht te zorgen.

10 Ook de redengeving van verordening nr. 1127/78 — waarbij de premie is ingevoerd en het premiepercentage vastgesteld — voldoet aan artikel 190 van het Verdrag. Volgens de derde overweging van haar considerans moet er aan de producenten van aardappelzetmeel een premie worden toegekend ten einde de evenwichtige verhouding tussen aardappelzetmeel en maïszetmeel te handhaven, mede in aanmerking genomen het feit dat „de positie van de maïszetmeelindustrie relatief steeds gunstiger wordt in verband met de bijprodukten die de vervaardiging van maïszetmeel oplevert". Waar dus op het bestaande verschil tussen beide industriële sectoren is gewezen, kan een motivering op detailpunten achterwege blijven.

De beoordeling der economische gegevens

11 Een andere, eveneens met betrekking tot verordening nr. 1127/78 opgeworpen grief houdt in dat de Raad zich bij de beoordeling van bepaalde economische feiten waarvan hij bij de instelling der omstreden premie is uitgegaan, kennelijk heeft vergist.

12 Verzoekster betoogt dat het evenwicht van de kostprijzen van maïs- en aardappelzetmeel, zoals het in 1967 bij de invoering der produktierestituties bestond, in 1978 was verdwenen, vooral door de stijging van de kosten, aan de verwerking van maïs tot zetmeel verbonden; zo zouden de voor 1967 op 58 rekeneenheden per ton begrote kosten van de maïszetmeelfabricage in 1978 voor de Italiaanse industrie tot 86 rekeneenheden per ton zijn gestegen, terwijl de regering ze voor de Gemeenschap op gemiddeld 77 rekeneenheden per ton begroot. Zijnerzijds stelt de Raad bedoelde kosten op 39 rekeneenheden per ton in 1967 en 49 rekeneenheden per ton in 1978.

13 Voorts zou de Raad, wat de waarde van de bijprodukten van maïszetmeel betreft, van een cijfer van 79 rekeneenheden per ton in 1978 zijn uitgegaan, maar daarbij alleen de bij de verkoop der bijprodukten verkregen opbrengsten in aanmerking hebben genomen, zonder er de specifieke produktiekosten op in mindering te brengen, waarmede het verschil tussen hun waarde en die van de bijprodukten van aardappelzetmeel, begroot op 22 rekeneenheden per ton, zou zijn overtrokken. De Raad heeft hierop doen zeggen voor antwoord dat wanneer in de berekeningen de specifieke produktiekosten van

de bijprodukten niet met zoveel woorden genoemd zijn, stilzwijgend is aangenomen dat de produktiekosten zich op vergelijkbare wijze hebben ontwikkeld en ongeveer op hetzelfde niveau liggen.

14 Bij een beoordeling van deze argumenten dient allereerst te worden bedacht dat de bedoeling der regeling, te weten ervoor te zorgen dat de marktordening de tussen concurrerende produkten bestaande toestand van evenwicht recht doet wedervaren, medebrengt dat de Raad een complexe economische situatie heeft te beoordelen. Zijn er objectieve criteria ter vaststelling van bij voorbeeld de grondstoffenprijzen die in de marktordening voor de sector granen zelf besloten liggen, andere factoren zijn moeilijker te achterhalen. Dit geldt onder meer voor de produktiekosten in een industrie als de onderhavige, die door een groot aantal naar omvang en economische structuur verscheiden ondernemingen in verschillende Lid-Staten wordt gekenmerkt. De discretionaire bevoegdheid waarover de Raad bij de beoordeling van een complexe economische situatie beschikt, geldt dan niet uitsluitend de aard en draagwijdte der vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling der gegevens die eraan ten grondslag worden gelegd, en wel met name in die zin dat de Raad in voorkomend geval ook van globale vaststellingen mag uitgaan.

15 Dat de Raad in zijn discretionair oordeel ernstig heeft gedwaald, kan slechts worden bewezen door meer boven twijfel en tegenspraak verheven gegevens dan de Italiaanse regering ten processe verstrekte. Zulk een bewijslevering mag van haar te meer worden verlangd, nu zij in de persoon van haar bij 's Raads werkzaamheden betrokken vertegenwoordigers de gelegenheid heeft gehad de economische situatie die aanleiding tot de omstreden verordeningen gaf, te beoordelen.

16 Daarbij komt dat het premiebedrag, vergeleken met de verschillende factoren die de kostprijs der betrokken produkten mede bepalen, niet tot een wezenlijke wijziging van de concurrentieverhouding tussen maïs- en aardappelzetmeel schijnt te kunnen leiden. Er zij op gewezen dat verzoekster, die, toen zij aan de aanvang der procedure om schorsing van de omstreden maatregel

verzocht (men zie de beschikking van 28 augustus 1978, Jurispr. blz. 1745), stelde voor de zetmeelindustrie ernstige en onherstelbare schade te voorzien, haar beweringen naderhand hoegenaamd niet heeft kunnen staven.

17 De grief volgens welke er van kennelijke dwaling bij de beoordeling der economische feiten sprake was, faalt derhalve.

De eerbiediging van de artikelen 39 en 40 van het Verdrag

18 De Italiaanse regering beklaagt er zich verder over dat met de betrokken verordeningen de in artikel 39 van het Verdrag omschreven doeleinden niet op de juiste wijze worden nagestreefd, terwijl zij voorts een met artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag strijdige discriminatie zouden inhouden. Tot staving van beide grieven zijn in grote trekken dezelfde argumenten voorgedragen, zodat zij gezamenlijk moeten worden besproken. Die argumenten komen erop neer dat door de omstreden premie de ene tak van de industrie, en wel de aardappelzetmeelindustrie, bij de andere, de maïszetmeelindustrie, wordt voorgetrokken.

19 Vaststaat dat aardappelzetmeel èn maïszetmeel veredelingsprodukten van landbouwprodukten zijn en dus onder het landbouwbeleid vallen. De bij fabricage van een dier produkten, aardappelzetmeel, verleende premier strekt ertoe de rentabiliteit van die tak van industrie in stand te houden en aldus de landbouwers het behoud te verzekeren van de afzetmarkt van een landbouwprodukt waarvan het belang voor de landbouweconomie in bepaalde regio's van de Gemeenschap voor zichzelf spreekt. De omstreden maatregel past dus ontegenzeggelijk in het bestek van de — in artikel 39 van het Verdrag omschreven — doelstellingen van het landbouwbeleid.

20 De omstreden premie wordt weliswaar aan één enkele tak van industrie — en met uitsluiting van een concurrerende tak van industrie — toegekend, maar dit verschil in behandeling is niet met discriminatie in de zin van het Verdrag gelijk te stellen. De premie werd ingesteld opdat het hoofd zou kunnen worden geboden aan de bijzondere moeilijkheden waarvoor de sector aardappelzetmeel zich, naar de Raad had vastgesteld, geplaatst zag ten gevolge van het feit dat bepaalde economische factoren zich in voor die sector ongunstige zin ontwikkelden, hetgeen met name gold voor de waarde van de bijprodukten van elk van beide hoofdprodukten. Zulk een verschil in behandeling is niet als discriminerend te beschouwen.

21 Uit een en ander volgt dat de grieven welke niet-inachtneming van de artikelen 39 en 40 van het Verdrag inhouden, falen.

Het evenredigheidsbeginsel

22 De Italiaanse regering stelt ten slotte dat verordening nr. 1127/78 schending zou inhouden van het evenredigheidsbeginsel, volgens hetwelk een opgelegde last aan het ermede te verwezenlijken doel geëvenredigd moet zijn, en het doel dat men met de instelling van de omstreden premie op het oog had, was de begunstiging van de positie van de aardappelteler. Volgens de regering had dit doel ook kunnen worden bereikt met andere middelen dan een producentenpremie die, gezien de tussen beide industrieën bestaande concurrentieverhoudingen, in feite aan de maïszetmeelindustrie een nieuwe last zou hebben opgelegd.

23 Er zij aan herinnerd dat met de premie bij de produktie van aardappelzetmeel niet werd beoogd de landbouwer een beter inkomen te verzekeren, doch de rentabiliteit van de aardappelzetmeelindustrie te handhaven — en daarmede de traditionele afzetmogelijkheden van de aardappelenteelt, voor zover daarvoor geen andere afzetmarkten konden worden gevonden —. Het instellen van de omstreden premie was in de gegeven economische omstandigheden niet als aan het beoogde doel niet geëvenredigd te beschouwen, zodat de grief faalt.

24 Nu alle grieven van verzoekster falen, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

25 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen; waar verweerster in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden veroordeeld.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep.

2. Verwijst verzoekster in de kosten.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 1979.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 13 JUNI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Reeds meermalen vroegen problemen betreffende de produktierestituties in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt de aandacht van Uw Hof. Ik kan mij daarom in mijn inleiding op de thans te nemen conclusie tot de volgende opmerkingen beperken.

De sinds jaar en dag bestaande — en volgens artikel 11 van verordening nr. 2727/75 (PB L 281 van 1 november 1975, blz. 1), facultatieve — restitutieregeling is bedoeld om de zetmeelindustrie van de Gemeenschap, die als gevolg van marktordeningsmaatregelen haar grondstoffenprijzen zag stijgen, in staat te stellen de mededinging met producenten in derde landen, die zich tegen de op de

1 — Vertaald uit het Duits.