ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)
12 maart 1987 *

In zaak 215/85,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht in het aldaar aanhangig geding tussen

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,

verzoekster,

en

Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG,

verweerster,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie van 11 juli 1977 betreffende de bij interventie in de sector granen toe te passen toeslagen en kortingen (PB 1977, L 174, blz. 18),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: Y. Galmot, kamerpresident, U. Everling en J. C. Moitinho de Almeida, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: D. Louterman, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen, ingediend door:

— Coöperatieve vennootschap Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door B. Festge, advocaat te Hamburg,

— Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, verweerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door A. Stockburger, advocaat te Frankfurt/Main,

* Procestaal: Duits.

— Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booss, juridisch adviseur,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling van 24 september 1986,

gehoord de conclusies van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 december 1986,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 9 mei 1985, ingekomen ten Hove op 17 juli daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie van 11 juli 1977 betreffende de bij interventie in de sector granen toe te passen toeslagen en kortingen (PB 1977, L 174, blz. 18).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen de coöperatieve vennootschap Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG, verzoekster in het hoofdgeding (hierna: Raiffeisen) en de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: BALM).

3 Raiffeisen heeft bij het Verwaltungsgericht beroep ingesteld tegen de beschikkingen van de BALM houdende afwijzing van Raiffeisens aanvragen om toekenning van een bijzondere toeslag voor een totale hoeveelheid van 29 706 ton rogge voor de broodbereiding uit het oogstjaar 1978, die de BALM tussen augustus 1978 en januari 1979 van Raiffeisen had overgenomen. Als reden voor deze afwijzing voerde de BALM aan, dat de rogge niet voldeed aan de kwaliteitseisen van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77, volgens hetwelk de interventiebureaus bij de interventie een bijzondere toeslag kunnen toepassen voor rogge waarvan de bijzonder goede kwaliteit broodbereiding mogelijk maakt, voor zover „de amylogrameenheden (zetmeelachtige stoffen) berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, bij een verstijfselingstemperatuur van het zetmeel van ten minste 63° Celsius niet liggen onder 200 eenheden".

4 Volgens de BALM is het, voor het recht op deze speciale toeslag, niet voldoende, dat bij een verstijfselingstemperatuur van het zetmeel van 63° Celsius het minimum van 200 amylogrameenheden op een dalende amylogramcurve wordt bereikt.

5 Het Verwaltungsgericht was het eens met de BALM en verwierp het beroep. Het Verwaltungsgerichtshof besliste daarentegen in hoger beroep dat de toeslag moest worden toegekend, omdat het zijns inziens niet van belang is, of de voorgeschreven coördinaat wordt bereikt, terwijl de viscositeit van het zetmeelstijfsel toeneemt, dan wel terwijl zij afneemt.

6 De BALM stelde tegen dat arrest beroep in cassatie („Revision") in bij het Bundesverwaltungsgericht, dat de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende vragen heeft gesteld:

„1) Hoe moet het begrip ‚verstijfselingstemperatuur' in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening (EEG) nr. 1570/77 van de Commissie van 11 juli 1977 betreffende de bij interventie in de sector granen toe te passen toeslagen en kortingen, in zijn oorspronkelijke versie, dat wil zeggen die van vóór de wijziging bij artikel 1, sub 4, van verordening (EEG) nr. 2160/84 van de Commissie van 26 juli 1984, worden uitgelegd:

a) aldus, dat alle temperaturen die tijdens het verstijfselingsprocédé optreden, ‚verstijfselingstemperaturen' zijn, of

b) aldus, dat alleen de temperatuur die bij de maximumviscositeit wordt bereikt, ‚de verstijfselingstemperatuur' is ?

2) Ingeval vraag 1, sub a, bevestigend wordt beantwoord:

Hoe moet de gehele regeling in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van vorengenoemde verordening worden uitgelegd:

a) aldus, dat de coördinaat van een verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius en van ten minste 200 amylogrameenheden in het nog stijgende deel van de amylogramcurve moet worden bereikt, of

b) aldus, dat het volstaat, wanneer bij een verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius de amylogramcurve in haar weer dalende deel niet onder 200 eenheden ligt ?

3) In geval van een bevestigend antwoord op vraag 1, sub b, of vraag 2, sub a:

Bevat het gemeenschapsrecht een met artikel 3, lid 1, van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomend algemeen gelijkheidsbeginsel, in dier voege dat de Raad en de Commissie bij de uitoefening van hun wetgevende bevoegdheden verplicht zijn, gelijke (= gelijkwaardige) situaties gelijk te behandelen en bijgevolg daaraan gelijke rechtsgevolgen te verbinden ?

4) In geval van een bevestigend antwoord op vraag 3:

Is de regeling in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van bovengenoemde verordening onwettig wegens inbreuk op het gebod van gelijke behandeling, omdat — zoals door verzoekster wordt betoogd —

a) de in deze regeling bedoelde rogge voor de broodbereiding, waarvan het aantal amylogrameenheden bij een verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius in het stijgende deel van de amylogramcurve niet onder 200 eenheden ligt, alsmede

b) de hierbedoelde rogge voor de broodbereiding, ten aanzien waarvan in specifieke gevallen

— bij een verstijfselingstemperatuur van 61° Celsius in het stijgende deel van de amylogramcurve een aantal van 610 of 470 amylogrameenheden wordt bereikt, en vervolgens

— bij een verstijfselingstemperatuur van 63° Celsius in het dalende deel van de amylogramcurve nog een aantal van 560, respectievelijk 390 amylogrameenheden wordt bereikt,

van dezelfde kwaliteit zijn, zodat daarvoor ook dezelfde kwaliteitstoeslag moet worden toegekend ?"

7 Voor een nadere uiteenzetting van de betrokken gemeenschapswetgeving en de door partijen in het hoofdgeding en de Commissie ingediende opmerkingen, wordt naar het rapport ter terechtzitting verwezen. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De eerste vraag

8 Met de eerste vraag wil de nationale rechter in wezen vernemen, op welke temperatuur het begrip verstijfselingstemperatuur, bedoeld in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 betrekking heeft.

9 Volgens Raiffeisen blijkt uit een analyse van de meting en registratie van de viscositeit van roggemeel door middel van een amylograaf van het type Brabender, dat het begrip verstijfselingstemperatuur het gehele temperatuurverloop tussen 25° Celsius en 90° Celsius omvat, dat tijdens het metingsproces wordt gecontroleerd, of in elk geval het verloop tussen 48° Celsius en 75° Celsius, omdat tussen deze temperaturen een sterke stijging en daling van de verstijfseling optreedt. Het is dus voldoende, dat bij een verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius de amylogramcurve in haar weer dalende deel niet onder 200 eenheden ligt.

10 Daarentegen betogen de BALM en de Commissie, dat het begrip verstijfselingstemperatuur enkel betrekking heeft op de temperatuur, die bij de maximumviscositeit wordt bereikt.

11 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1143/76 van de Raad van 17 mei 1976 (PB 1976, L 130, blz. 1), bepaalt onder meer dat indien de kwaliteit van het graan verschilt van de standaardkwaliteit waarvoor de interventieprijs is vastgesteld, deze aan de hand van toeslagen of kortingen wordt aangepast. Voorts kan op grond van dit artikel bij de vaststelling van de interventieprijs een bijzondere toeslag worden toegekend voor rogge voor de broodbereiding met bepaalde kwalitatieve kenmerken.

12 Voor deze bijzondere toeslag legt artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1570/77 de vereiste kwaliteitskenmerken vast. Het moet gaan om rogge waarvan de bijzonder goede kwaliteit, die in bijzonderheden wordt omschreven, haar gebruik voor de broodbereiding mogelijk maakt.

13 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1570/77 heeft derhalve kennelijk ten doel, te garanderen dat alleen voor die rogge een bijzondere toeslag kan worden toege-

kend, waarvan de kwaliteit niet alleen boven de standaardkwaliteit ligt waarvoor de interventieprijs is vastgesteld, maar die van bijzonder hoge kwaliteit is.

14 Voor deze uitlegging pleit voorts een vergelijking met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1629/77 betreffende zachte broodtarwe; ingevolge dit artikel is het om voor deze bijzondere interventie in aanmerking te komen, voldoende dat de tarwe „van gezonde handelskwaliteit" is.

15 In de door Raiffeisen aan de bestreden bepaling gegeven uitlegging wordt geen rekening gehouden met genoemde kwaliteitsdoeleinden. Blijkens ter terechtzitting door deskundigen verstrekte inlichtingen laat in het algemeen — enige bijzondere gevallen daargelaten — bij baksels met hoge amylogramwaarden, maar verstijfselingstemperaturen beneden 63° Celsius in het amylogrammaximum, de korst duidelijk los, bestaat er een tendens tot de vorming van waterstroken onder de korst en is de elasticiteit van het kruim zeer gering of ontbreekt zij geheel.

16 Naar het Hof is meegedeeld, is alleen het procédé, bekend onder de naam „Brabender-methode", volgens welke de maximumviscositeit bij een temperatuur van ten minste 63° Celsius moet zijn bereikt, verenigbaar met de doelstellingen van de gemeenschapsregeling.

17 Die methode komt overigens overeen met de methode die de Internationale Vereniging voor de graanchemie op 10 maart 1976, enige maanden voor de vaststelling van verordening nr. 1833/76 van de Commissie van 28 juli 1976 (PB 1976, L 203, blz. 28), heeft aanvaard. In de eerste overweging van de considerans van deze verordening wordt vastgesteld dat „de kwaliteitseisen voor de toekenning van deze bijzondere toeslag niet meer overeenstemmen met de thans geldende handelsgebruiken" en dat de geldende regeling derhalve aan de marktgebruiken moet worden aangepast. Daarom heeft de Commissie de methode ingevoerd, die in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1570/77 is overgenomen.

18 De invoering van het temperatuurelement bij verordening nr. 1833/76 lijkt derhalve geen zin te hebben, wanneer er geen verband bestaat tussen de temperatuur en de maximumviscositeit. Een methode die die samenhang buiten beschouwing laat, is de wetenschap onbekend en zou aan de voordien bestaande situatie niets hebben toegevoegd, dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de nieuwe regeling verzekerde.

19 Ook al is de tekst van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1570/77 niet erg duidelijk, een voorzichtige deelnemer aan het economisch verkeer mag het hiervoor gestelde niet buiten beschouwing laten, en hij moet de betrokken tekst zodanig uitleggen, dat deze op de Brabender-methode doelt.

20 In die omstandigheden dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de term verstijfselingstemperatuur in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie van 11 juli 1977 aldus moet worden uitgelegd, dat hij doelt op de temperatuur van ten minste 63° Celsius die wordt bereikt bij de maximumviscositeit van het deeg.

De tweede vraag

21 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet meer te worden beantwoord.

De derde en de vierde vraag

22 De derde en de vierde vraag betreffen een eventuele schending door de gemeenschapsregeling van het gebod van gelijke behandeling.

23 Te dezen zij opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak het algemene gelijkheidsbeginsel tot de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht behoort en dat dit beginsel inhoudt, dat gelijke situaties niet op verschillende wijze mogen worden behandeld, tenzij een verschillende behandeling objectief gerechtvaardigd is.

24 Raiffeisen betoogt dat volgens het rapport van het laboratorium Aberham het resultaat van de uitgevoerde analyses en bakproeven aantoont dat rogge met de amylogramwaarden van 470 tot 610 eenheden bij 61° Celsius gelijkwaardig is aan rogge die bij de verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius in het stijgende gedeelte van de curve niet onder 200 eenheden ligt. In dit verband wijst verzoeker ook naar het artikel van A. Bolling en D. Weipert (bijlage 3 bij de verwijzingsbeschikking).

25 Daartegenover stelt de Commisssie dat alleen bij een onderzoek volgens de Brabender-methode, waarbij bij een temperatuur van 63° Celsius de maximumviscositeit wordt bereikt, de in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1570/77 verlangde bijzonder goede kwaliteit kan worden vastgesteld. Bijgevolg zou bij een ander verloop van de amylogramcurve de kwaliteit van de rogge weliswaar goed kunnen zijn, maar zou zij niet meer van hetzelfde niveau zijn als de door de gemeenschapswetgever verlangde uniforme bijzonder goede kwaliteit.

26 Zoals hiervoor uiteengezet, is de Brabender-methode internationaal erkend. Derhalve heeft de Commissie, door aan te nemen dat rogge waarvan de maximumviscositeit beneden de temperatuur van 63° Celsius werd bereikt, niet van gelijke kwaliteit is als rogge die aan het door de betrokken verordening vastgestelde criterium voldoet, de beoordelingsvrijheid waarover zij op een dergelijk gebied beschikt, niet overschreden.

27 Derhalve dient op de derde en de vierde vraag te worden geantwoord, dat artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie, waarin wordt bepaald, dat een bijzondere toeslag uitsluitend kan worden toegekend aan producenten van rogge die aan de gestelde kwalitatieve criteria voldoet, geen inbreuk maakt op het gelijkheidsbeginsel.

Kosten

28 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechtelijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 9 mei 1985 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **De term verstijfselingstemperatuur in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie van 11 juli 1977 moet aldus worden uitgelegd, dat hij doelt op de temperatuur van ten minste 63° Celsius die wordt bereikt bij de maximumviscositeit van het deeg.**

2) **Artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie, waarin wordt bepaald, dat een bijzondere toeslag uitsluitend kan worden toegekend aan producenten van rogge die aan de gestelde kwalitatieve criteria voldoet, maakt geen inbreuk op het gelijkheidsbeginsel.**

Galmot Everling Moitinho de Almeida

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 1987.

De griffier

P. Heim

De president van de Derde kamer

Y. Galmot