# RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 215/85 *

## I — Feiten en procesverloop

A — *Juridisch kader en voorgeschiedenis van het geschil*

1. 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) bepaalt in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, dat 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".

2. De Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG (hierna: Raiffeisen) diende verschillende malen een aanvraag in om toekenning van die bijzondere toeslag voor een totale hoeveelheid van 29 706 ton rogge voor de broodbereiding uit het oogstjaar 1978, die de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, verweerster en verzoekster tot cassatie (Revision), tussen augustus 1978 en januari 1979 in interventie had aangekocht.

Die aanvragen werden door de BALM bij een reeks beschikkingen afgewezen, op grond dat de rogge niet aan de kwaliteitseisen van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 voldeed.

Bij de kwaliteitscontroles van de rogge kwam een amylogramcurve tot stand, waarbij reeds bij een verstijfselingstemperatuur van 60° Celsius het hoogste aantal van 360 amylogrameenheden, berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, werd bereikt. Bij de verstijfselingstemperatuur van het zetmeel van ten minste 63° Celsius, zoals bedoeld in genoemde bepaling, gaf de weer dalende amylogramcurve nog slechts 280 eenheden aan.

Volgens de BALM is het ter voldoening aan de voor de toeslag gestelde eisen niet voldoende, dat bij een verstijfselingstemperatuur van 63° het minimum aantal van 200 amylogrameenheden, berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, wordt bereikt op het dalende deel van de amylogramcurve.

3. Raiffeisen bestreed dat het verloop van de amylogramcurve van belang was, en stelde bij het Verwaltungsgericht beroep in tegen de afwijzing van haar aanvragen. Bij vonnis van 24 september 1981 verwierp het Verwaltungsgericht het beroep: bij een verstijfselingstemperatuur van het zetmeel van ten minste 63° Celsius moet de meetwaarde van 200 amylogrameenheden, berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, „voor de eerste maal" worden bereikt. Derhalve moest de vereiste coördinaat op het stijgende gedeelte van de curve liggen.

4. Raiffeisen ging in hoger beroep en het Verwaltungsgerichtshof besliste bij arrest van 24 oktober 1983 dat de toeslag moest worden verleend. Het overwoog, dat de tekst van de betrokken bepaling geen enkele aanwijzing bevat, dat het minimum van 200 amylogrameenheden, berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, bij de verstijfselingstemperatuur van het zetmeel van ten minste 63° Celsius moet worden bereikt op een stijgende amylogramcurve. Het doet er niet toe of de voorgeschreven coördinaat wordt bereikt bij een toenemende of bij een afnemende viscositeit van het zetmeelstijfsel.

* Procestaal: Duits.

5. De BALM stelde tegen die beslissing beroep in cassatie („Revision") in; zij betoogde dat artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 overeenkomstig de door haar vastgestelde interventierichtlijnen — die op de zogenoemde „Brabender-methode" berusten — in die zin moet worden uitgelegd dat het aantal amylogrameenheden bij het toppunt van de amylogramcurve moet worden afgelezen. Aangezien de verstijfselingstemperatuur van het zetmeel op het tijdstip van de maximumviscositeit moet worden aangegeven, is het niet voldoende dat de maximum-verstijfseling, gemeten in amylogrameenheden, bij een temperatuur van minder dan 63° Celsius wordt bereikt. De objectieve grond voor dit vereiste is gelegen in het feit, dat bij een dalende amylogramcurve, de bakkwaliteit van het uit rogge vervaardigde meel vermindert. Dientengevolge bezit rogge waarbij bij het bereiken van de drempeltemperatuur van 63° Celsius het maximum aantal amylogrameenheden reeds is overschreden, niet de vereiste kwaliteit om voor een toeslag in aanmerking te komen.

Volgens verzoekster wordt de juistheid van de uitlegging van de betrokken bepalingen door het Verwaltungsgerichtshof voorts bevestigd doordat die bepaling is gewijzigd bij artikel 1, sub 4, van verordening nr. 2160/84 van de Commissie van 26 juli 1984 (PB 1984, L 197, blz. 21). Na die wijziging wordt bij artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 voortaan geëist dat „de viscositeit van een waterige suspensie van het gehele gemalen produkt (met inbegrip van de kiemen) op het diagram van de Brabender-amylograaf, niet beneden 200 eenheden ligt, bij een temperatuur van ten minste 63° Celsius bij het toppunt van de curve". Die uitdrukkelijke wijziging kan niet als een loutere uitlegging van die bepaling worden beschouwd.

6. Daar het Bundesverwaltungsgericht van oordeel was, dat de zaak vragen betreffende de uitlegging van de betrokken gemeenschapsregeling opwierp, besloot het ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vragen voor te leggen:

„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 maximum-viscositeit 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 ?"

B — *Opmerkingen van de verwijzende rechter*

Volgens het Bundesverwaltungsgericht is in casu beslissend, of de door Raiffeisen aan de BALM verkochte rogge voor de broodbereiding voldoet aan het kwaliteitsvereiste van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 van de Commissie van 11 juli 1977.

De door de verwijzende rechter te geven uitspraak hangt af van het antwoord op de aan het Hof gestelde vragen. Met betrekking tot die vragen heeft het Bundesverwaltungsgericht het volgende overwogen.

Om te beginnen wijst het op de moeilijkheden bij de uitlegging van het begrip „verstijfselingstemperatuur" in de genoemde bepaling.

Naar het Verwaltungsgericht feitelijk heeft vastgesteld, hangt de bakkwaliteit van het uit de rogge voor broodbereiding vervaardigde meel af van de verstijfselingscapaciteit van het uit het roggemeel vervaardigde deeg; de verstijfselingseigenschappen van dat deeg blijken uit de verhouding die tussen bepaalde temperaturen en de met die waarden overeenkomende viscositeit van het stijfsel bestaat.

Na de beschrijving van het procédé ter controle van de verstijfselingscapaciteit van het deeg stelt de verwijzende rechter vast, dat het bij de verstijfseling gaat om een proces van een zekere duur, dat ertoe leidt dat de viscositeit van het zetmeelstijfsel bij een stijgende temperatuur eerst toeneemt en vanaf een bepaald temperatuurniveau weer afneemt.

Op grond van deze feitelijke gegevens is het volgens de verwijzende rechter dus de vraag, hoe het begrip „verstijfselingstemperatuur" moet worden uitgelegd en hoe de regeling in haar geheel moet worden verstaan, wanneer dit begrip alle temperaturen omvat die tijdens het verstijfselingsproces optreden.

Daar de grenswaarde van een verstijfselingstemperatuur van 63° Celsius zowel in het stijgende gedeelte als in het dalende gedeelte van de amylogramcurve kan worden bereikt en in beide gevallen de amylogrameenheden berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, niet liggen onder 200 eenheden, zou de tekst van de omstreden bepaling zowel in het eerste als in het tweede geval worden nageleefd.

Anders dan de BALM meent, heeft het gebruik van de uitdrukking „ten minste" 63° niet tot gevolg, dat de grenswaarde van 63° Celsius op het stijgende gedeelte van de amylogramcurve moet worden bereikt. De verwijzende rechter betwist de opmerking van de Commissie in de considerans van haar wijzigingsverordening nr. 2160/84 van 26 juli 1984, dat de gegevens van het amylogram reeds in de originele versie van de verordening erop waren gericht de maximum-viscositeit van het deeg aan te geven. De verwijzende rechter is daarentegen van opvatting, dat het voor de uitlegging van de bepaling in haar oorspronkelijke redactie niet beslissend was waarop zij in de voorstelling van de wetgever „impliciet" heeft gedoeld, omdat dit doel in de bepaling zelf voldoende duidelijk tot uitdrukking moet komen, hetgeen in casu twijfelachtig lijkt.

Met betrekking tot de derde en vierde aan het Hof gestelde vraag, merkt de verwijzende rechter op dat vooraf moet worden uitgemaakt, of met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld, dat de rogge voor broodbereiding, waarvoor het voldoende is dat bij een verstijfselingstemperatuur van 63° de amylogramcurve 200 eenheden in haar toppunt bereikt, van betere kwaliteit is dan een rogge voor broodbereiding, waarvoor bij dezelfde temperatuur de amylogramcurve reeds daalt, maar nog ruim boven de 200 eenheden ligt. Zoals uit de cijfers in de bijlagen 1 en 2 bij de verwijzingsbeschikking blijkt, is dit laatste het geval bij de door Raiffeisen gekochte rogge.

Volgens het Bundesverwaltungsgericht is deze rogge niet van mindere kwaliteit dan de in de verordening bedoelde rogge. Daarbij gaat het echter om een feitelijke vraag, waarvoor het advies van een deskundige noodzakelijk is. Bovendien zijn bij de verwijzingsbeschikking twee artikelen, van de hoogleraren H. Bolling en D. Weipert, omtrent de problematiek van de roggekwaliteit gevoegd (bijlagen 3 en 4).

C — *Schriftelijke behandeling*

1. De beschikking van het Bundesverwaltungsgericht is op 17 juli 1985 ter griffie van het Hof ingekomen.

2. Krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut-EEG zijn op 9 september 1985 schriftelijke opmerkingen ingediend door de BALM, verzoekster tot cassatie („Revision"), vertegenwoordigd door A. Stockburger, advocaat, op 7 oktober 1985 door Raiffeisen, verweerster in cassatie („Revision"), vertegenwoordigd door B. Festge, advocaat, en op 8 oktober 1985 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Booss.

3. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft partijen evenwel verzocht, ter terechtzitting te verschijnen vergezeld door een deskundige op het gebied van de bakkwaliteit van rogge.

Bij beschikking van 16 mei 1986 heeft het Hof ingevolge artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Derde kamer te verwijzen.

## II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — *De eerste en de tweede vraag*

1. *Opmerkingen van Raiffeisen*

Volgens Raiffeisen blijkt uit een analyse van het nauwkeurig verloop van de meting en registratie van de viscositeit van het roggemeel door middel van een amylograaf van het type Brabender, dat de amylogramcurve bij een temperatuur van 25° Celsius begint en bij 90° Celsius eindigt. Dit wordt overigens door de door het Bundesverwaltungsgericht als bijlagen 1 en 2 bij de verwijzingsbeschikking gevoegde amylogramcurven bevestigd.

Tijdens dit temperatuurverloop (dat dus 65° beslaat) wordt gemeten, wanneer de verstijfseling begint, hoe zij sterker wordt, wanneer zij haar hoogtepunt bereikt en wanneer en hoe snel zij weer vermindert. De verstijfseling van het zetmeel treedt niet van het ene op het andere moment in, maar strekt zich over een tamelijk lange periode uit. Derhalve kan met het begrip „verstijfselingstemperatuur" in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 niet de temperatuur bij de maximum-viscositeit zijn bedoeld.

Integendeel, het gehele temperatuurverloop tijdens het metingsproces, dus tussen 25° Celsius en 90° Celsius, moet als verstijfselingstemperatuur worden aangemerkt, omdat tijdens dit gehele temperatuurverloop viscositeit wordt vastgesteld. In ieder geval is echter het temperatuurverloop tussen 48° Celsius en 75° Celsius, tussen welke temperaturen de verstijfseling sterk toeneemt en sterk daalt, als verstijfselingstemperatuur aan te merken.

Die uitlegging wordt bevestigd door de tekst van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77, door het doel van die bepaling alsmede door haar historische ontwikkeling.

Uit de tekst van de bepaling is op te maken, dat zo de opstellers van verordening nr. 1570/77 hadden gewild dat slechts die temperatuur van belang zou zijn die bij de maximum-viscositeit wordt bereikt, zij niet lineair van „verstijfselingstemperatuur", maar zeer precies van „verstijfselingseindtemperatuur" hadden gesproken. Een van deze bepaling afwijkende formulering is overigens later, bij wijzigingsverordening nr. 2160/84 van de Commissie van 26 juli 1984 (PB 1984, L 197, blz. 21), vastgesteld.

Maar ook wanneer de Commissie stilzwijgend met de genoemde bepaling iets anders had willen zeggen dan in de tekst bij objectieve beschouwing wordt uitgedrukt, moet zij accepteren dat de door haar gekozen formulering haar wordt tegengeworpen. Op grond van het ook in het gemeenschapsrecht geldende vertrouwensbeginsel moet deze bepaling zo worden toegepast, als verzoekster en iedere objectieve derde haar hadden moeten begrijpen.

Ook de strekking van artikel 6 vereist een uitlegging in de zin van verzoekster.

Raiffeisen onderscheidt uiteenlopende kwaliteitsniveaus van rogge, waarbij twee hoofdgroepen worden geproduceerd: enerzijds rogge voor diervoeder en anderzijds rogge voor de broodbereiding.

Volgens artikel 7 van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 281, blz. 1) moet de aangeboden rogge, zoals alle andere granen, in interventie worden aangekocht.

Aangezien de interventieprijs van rogge wordt bepaald aan de hand van een bepaalde standaardkwaliteit, worden toeslagen en kortingen toegepast naar gelang de ter interventie aangeboden kwaliteit slechter of beter is dan de standaardkwaliteit.

Verordening nr. 1570/77 van de Commissie, die de bij interventie voor granen toe te passen toeslagen en kortingen vaststelt, voorziet verder in een bijzondere toeslag voor rogge voor de broodbereiding. Het doel en de criteria van die toeslag worden in de vijfde overweging vastgesteld.

Volgens Raiffeisen is het daar voorziene technische criterium voor de minimumkwaliteit reeds voldoende, daar dit een ruime beoordelingsmarge laat: namelijk binnen de kwaliteitsgroep van rogge voor de broodbereiding van de slechtste tot de hoogste kwaliteit. Derhalve moet alle rogge met een amylogram volgens hetwelk zij voor broodbereiding geschikt is, onder artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 vallen.

Ten slotte wordt de juistheid van Raiffeisens opvatting ook bevestigd door de historische ontwikkeling van het betrokken artikel.

Artikel 6, lid 1, vierde streepje, van verordening nr. 1415/69 van de Commissie van 22 juli 1969 (PB 1969, L 182, blz. 11) en artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1493/71 van de Commissie van 13 juli 1971 (PB 1971, L 157, blz. 21) bepaalden in hun oorspronkelijke redactie, dat voor rogge een toeslag werd toegepast voor zover de „amylogrameenheden" (zetmeelachtige stoffen) niet liggen beneden 330 eenheden.

Voor deze bepalingen was dus alleen de amylogramhoogte van belang, en pas bij verordening nr. 1833/76 van de Commissie van 28 juli 1976 (PB 1976, L 203, blz. 28) is genoemd artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1493/71 gewijzigd, in dier voege dat een tweede criterium, de temperatuur van 63° Celsius, is ingevoerd.

Ook uit de uitdrukkelijk als wijzigingsverordening aangeduide verordening nr. 2160/84 van de Commissie van 26 juli 1984 (PB 1984, L 197, blz. 21) blijkt dat voordien niet van het nieuw ingevoerde criterium „toppunt van de curve" behoefde te worden uitgegaan.

Iets anders blijkt ook niet uit de derde overweging van laatstgenoemde verordening en uit de verwijzing naar de Brabender-methode, daar in die methode alleen de amylogramhoogte van belang is en de verstijfselingstemperatuur niet wordt vermeld.

Derhalve is het voldoende, indien bij een verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius de amylogramcurve in het weer dalende gedeelte niet onder de 200 eenheden ligt.

2. *Opmerkingen van de BALM*

De BALM heeft buiten hetgeen zij voor het Bundesverwaltungsgericht in haar verzoek tot cassatie van 7 juni 1984 alsmede in haar aanvullende memorie van 7 maart 1985 heeft gesteld geen nadere schriftelijke opmerkingen ingediend.

In haar verzoek tot cassatie heeft zij de mening verdedigd, dat overeenkomstig haar interventierichtlijnen aan de bijzondere kwaliteit van de rogge in de zin van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 slechts wordt voldaan, wanneer het amylogram van het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, ten minste 200 amylogrameenheden en een temperatuur bij de maximum-verstijfseling van ten minste 63° Celsius aanwijst. Het aantal amylogrameenheden moet derhalve bij het toppunt van de curve worden afgelezen en de temperatuur moet worden aangegeven op het moment waarop de viscositeit haar maximum bereikt. In het dalende gedeelte van de amylogramcurve neemt de bakkwaliteit van het roggemeel voor de broodbereiding snel af, zelfs wanneer de amylogrameenheden bij een verstijfselingstemperatuur van 63° Celsius nog boven de drempelwaarde van 200 eenheden liggen.

De BALM bestrijdt de beslissing van de rechter in hoger beroep in wezen op twee punten.

Het eerste punt betreft de uitlegging van de tekst van de omstreden bepaling. In deze formulering wordt ervan uitgegaan dat de controle volgens de Brabender-methode, zoals zij in de interventierichtlijnen is vastgelegd, geschiedt. Voor de bakkwaliteit is de verhouding tussen de temperatuur (63° Celsius) en de maximum-viscositeit (welke gelijk is aan het amylogrammaximum) van belang. De zinsnede „niet... onder 200 eenheden" in artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 kan derhalve slechts betrekking hebben op het amylogrammaximum.

Het tweede punt betreft de vijfde overweging van verordening nr. 1570/77. Uit de abstracte formulering daarvan kan niet worden afgeleid aan welke fysieke en technologische criteria door rogge voor de broodbereiding ten minste moet worden voldaan om in aanmerking te kunnen komen voor een toeslag. Ook blijkt het onmogelijk, hieruit uitleggingscriteria af te leiden voor de verhouding tussen de amylogrameenheden berekend over het gehele gemalen produkt, met inbegrip van de kiemen, en de verstijfselingstemperatuur van het zetmeel.

Ten slotte bestrijdt verweerster in haar aanvullende memorie van 7 maart 1985 de stelling van Raiffeisen, dat de omstandigheid dat verordening nr. 2160/84 van de Commissie van 26 juli 1984 (PB 1984, L 197, blz. 21) als verordening tot „wijziging" wordt betiteld, ervoor pleit dat daardoor de rechtssituatie is veranderd.

Daarentegen blijkt uit de considerans van verordening nr. 2160/84 duidelijk, dat de gemeenschapswetgever met de aanvulling van de tekst van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 enkel de rechtstoestand, zoals die reeds sedert de inwerkingtreding van verordening 1570/77 had bestaan, wilde verduidelijken. Voorts worden de begrippen „wijzigingsverordening" of „wijzigingswet" wetstechnisch niet enkel voor materiële rechtswijzigingen gebruikt, maar ook voor louter redactionele wijzigingen, die geen wijziging brengen in de rechtstoestand.

3. *Opmerkingen van de Commissie*

De Commissie bevestigt om te beginnen dat bij de uitlegging van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 moeilijkheden rijzen, omdat de verstijfselingstemperatuur niet is gedefinieerd. Dat verklaart overigens, waarom de Commissie in haar wijzigingsverordening nr. 2160/84 van 26 juli 1984 het vijfde streepje zo heeft geredigeerd, dat het begrip verstijfselingstemperatuur niet meer nodig was. De redenen van die verandering zijn in de derde overweging van die verordening vermeld.

Overigens is een uitlegging van een in 1977 vastgestelde bepaling uitsluitend in de zin van een zeven jaar later vastgestelde regeling, die stilzwijgend stelt, welke strekking de latere regeling had, niet gerechtvaardigd. Te deze zij verwezen naar het oordeel van het Hof in het arrest van 15 september 1983 in zaak 283/82 (Papierfabrik Schoellershammer, Jurispr. 1983, blz. 4219, r. o. 6), volgens hetwelk aan een latere wijziging, waarin een correctie is aangebracht, voor de uitlegging, te geven aan de verordening zoals die vóór bedoelde wijziging luidde, geen consequenties kunnen worden verbonden. Een onderzoek naar de geest en de opzet van de bepaling — uitsluitend in de oorspronkelijke redactie — moet worden ingesteld, opdat blijke, welke uitlegging de juiste is.

Het doel van de betrokken bepaling blijkt om te beginnen uit 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), volgens hetwelk bij de vaststelling van de interventieprijs een toeslag voor broodrogge met bepaalde kwalitatieve kenmerken kan worden toegepast.

Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1570/77 werkt die kenmerken aldus nader uit, dat het gaat om een — gedetailleerd omschreven — „bijzonder goede kwaliteit".

Uit een vergelijking van deze bepaling met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1629/77 van de Commissie van 20 juli 1977, houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere interventiemaatregelen ter ondersteuning van de marktontwikkeling voor zachte tarwe van bakkwaliteit (PB 1977, L 181, blz. 26), blijkt dat de voor de broodbereiding geschikte zachte tarwe blijkbaar niet van bijzonder goede kwaliteit behoeft te zijn, daar zij voor interventie in aanmerking komt, wanneer zij van „gezonde handelskwaliteit" is. Bepaalde in artikel 5, lid 2, van die verordening genoemde criteria zijn dan ook minder streng dan de daarmee overeenkomende criteria in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1570/77.

De betrokken bepaling heeft derhalve ten doel, te garanderen dat alleen voor rogge van bijzonder goede kwaliteit een toeslag wordt verleend.

In dat verband wijst de Commissie op de beide wetenschappelijke artikelen in de bijlage bij de verwijzingsbeschikking en naar de ICC-standaard-methode nr. 126 van de Internationale Vereniging voor graanchemie van maart 1976, die het toppunt van de amylogramcurve als criterium nemen en van het gebruik van de Brabender-methode en van de bepaling van de amylograméenheden bij de maximumviscositeit uitgaan.

Overigens werd deze Brabender-methode, waarbij de amylograméenheden bij de maximumviscositeit worden gemeten, reeds vóór 1984 internationaal en in Duitsland als *de* methode erkend. Deze methode is het die in het kader van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77 wordt toegepast. De in die bepaling bedoelde verstijfselingstemperatuur is derhalve de temperatuur waarbij de maximumviscositeit wordt bereikt. Derhalve behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

B — *De derde en vierde vraag*

1. *Opmerkingen van Raiffeisen*

Met betrekking tot de twee overige door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen dient Raiffeisen slechts subsidiaire opmerkingen in.

Met betrekking tot de derde vraag verklaart zij om te beginnen, dat het beginsel volgens hetwelk gelijke feiten op gelijke wijze moeten worden behandeld en het daaruit voortvloeiende discriminatieverbod als een rode draad door het gehele EEG-Verdrag heenlopen.

Het algemene gelijkheidsbeginsel is bovendien een grondrecht van de Gemeenschap; de eerbiediging ervan behoort tot de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging en naleving door het Hof wordt verzekerd. Te dezen zij gewezen op het arrest van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125, inzonderheid blz. 1135).

Krachtens dit beginsel, dat tot de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht behoort, mogen vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij een onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Dat blijkt uit 's Hofs rechtspraak en met name uit de arresten van 19 oktober 1977 (gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Quellmehl, Jurispr. 1977, blz. 1753, inzonderheid blz. 1770, en gevoegde zaken 124/76 en 20/77, Maisgritz, Jurispr. 1977,

blz. 1795, inzonderheid blz. 1812), de arresten van 25 oktober 1978 (zaak 125/77, Isoglucose, Jurispr. 1978, blz. 1991 e. v. en gevoegde zaken 103 en 145/77, Jurispr. 1978, blz. 2037 e. v.), uit het arrest van 27 maart 1980 (gevoegde zaken 66, 127 en 128/79, werking ratione temporis van prejudiciële arresten, Jurispr. 1980, blz. 1237 e. v.) en uit het arrest van 8 oktober 1980 (zaak 810/79, Westduitse regeling inzake vrijwillige verzekering, Jurispr. 1980, blz. 2747 e. v.).

Dit gebod, dat gelijke situaties op gelijke wijze moeten worden behandeld, moest in het bijzonder door de Raad en de Commissie bij de uitoefening van hun verordeningsbevoegdheid in acht worden genomen.

Met betrekking tot de vierde vraag van de verwijzende rechter wijst Raiffeisen op het rapport van het laboratorium Aberham (bijlage 1).

Het resultaat van de uitgevoerde analyses en bakproeven bewijst, dat rogge met de amylogramwaarden van 470 tot 610 amylogrameenheden bij 61° Celsius kwalitatief gelijk moet worden gesteld aan rogge waarvan de amylogrameenheden bij een verstijfselingstemperatuur van ten minste 63° Celsius in het stijgende gedeelte van de curve niet onder 200 liggen. Dit feit wordt overigens ook bevestigd door het artikel van de hoogleraren A. Bolling en D. Weipert, dat het Bundesverwaltungsgericht als bijlage 3 bij zijn verwijzingsbeschikking heeft gevoegd.

Wanneer evenwel de twee soorten broodrogge van gelijke kwaliteit zijn, bestaat er geen enkele omstandigheid die een onderscheid objectief rechtvaardigt. De instelling waarvan de verordening uitgaat, is dan gehouden gelijke omstandigheden op gelijke wijze te beoordelen en de speciale toeslag voor de twee kwaliteiten broodrogge te verlenen.

2. *Opmerkingen van de Commissie*

Met betrekking tot de vragen 3 en 4 van het Bundesverwaltungsgericht merkt de Commissie om te beginnen op, dat het gemeenschapsrecht een algemeen gelijkheidsbeginsel kent, volgens hetwelk vergelijkbare omstandigheden niet verschillend mogen worden behandeld, tenzij een onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

Het is evenwel gerechtvaardigd om rogge zoals die door verzoekster aan de BALM is geleverd, anders te behandelen dan rogge die voldoet aan de maatstaven van artikel 6, lid 1, vijfde streepje, van verordening nr. 1570/77. Derhalve is het gelijkheidsbeginsel niet geschonden.

Aangezien alleen bij een controle volgens de Brabender-methode, waarbij bij een temperatuur van 63° Celsius de maximum-viscositeit wordt bereikt, de in artikel 6, lid 1, verlangde bijzonder goede kwaliteit kan worden vastgesteld, volgt daaruit dat bij een ander verloop van de amylogramcurve de kwaliteit weliswaar eveneens goed kan zijn, maar niet meer van hetzelfde niveau is als de door de gemeenschapswetgever verlangde uniforme bijzonder goede kwaliteit.

Dienaangaande wijst de Commissie op de opvatting van de auteurs van het als bijlage 3 bij de verwijzingsbeschikking gevoegde artikel, volgens welk „de temperatuur in het verstijfselingsmaximum als kwaliteitscriterium van het zetmeel moet worden opgevat" en voorts op de uiteenzettingen sub 4.2 van het als bijlage 4 bijgevoegde artikel volgens welk „bij baksels met hoge amylogrameenheden (boven 350), maar verstijfselingstemperaturen beneden 63° Celsius in het amylogrammaximum, de korst duidelijk loslaat, er een tendens tot vorming van waterstroken onder de korst bestaat en de elasticiteit van het kruim zeer gering is of geheel ontbreekt".

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur