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.

wereldmarkt geldende gunstigere condities kunnen bevoorraden, en met de fabrikanten van vooral uit olie verkregen synthetische zetmeelprodukten waarmede, wat bepaalde technische gebruiksmogelijkheden betreft, moet worden geconcurreerd, vol te houden. Wat ons in casu nu alleen interesseert, is dat men hierin aanleiding heeft gevonden. een produktierestitutie mogelijk te maken voor maïs waaruit in de Gemeenschap zetmeel wordt geproduceerd. Het percentage is in verordening nr. 2742/75 (PB L 281 van 1 november 1975) vastgelegd en in de volgende jaren meermalen weer gewijzigd.

Omdat er, wat bepaalde gebruiksmogelijkheden betreft, ook met aardappelzetmeel moest worden geconcurreerd, heeft men voorts ook voor laatstgenoemd produkt een produktie-restitutie in uitzicht gesteld. Maar omdat het nog niet tot een gemeenschappelijke marktordening voor aardappelen — en daarmede ook niet tot een prijsregeling zoals wij die voor de graanmarkt kennen — is gekomen, is bepaald dat de restitutie alleen wordt betaald wanneer de verwerkende industrie aan de telers voor de aardappelen een minimumprijs franco-fabriek betaalt. Die minimumproducentenprijs bestaat volgens artikel 11, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 2727/75 uit een door de zetmeelproducenten te betalen forfaitair bedrag en een bedrag dat met de produktierestitutie overeenkomt; de produktierestitutie moet derhalve aan de telers worden „doorgegeven". Ook deze minimumprijs in verordening nr. 2742/75 vastgelegd en in de volgende jaren meermalen gewijzigd.

Bij de voorbereiding van de marktordeningsvoorschriften voor het jaar 1978/1979 heeft de Commissie overwogen dat de problemen en moeilijkheden waarvoor de aardappelzetmeelindustrie zich geplaatst zag, tot verstoring van het evenwicht tussen de verschillende zetmeelfabrikanten kan leiden, zodat het nodig zou kunnen blijken aan de fabrikanten van aardappelzetmeel een premie toe te kennen (men zie de 6e overweging van de considerans van verordening nr. 1125/78 van 22 mei 1978, PB L 142 van 30 mei 1978, blz. 21). De Raad sloot zich hierbij aan en verving in haar verordening nr. 1125/78 artikel 11, lid 3, van verordening nr. 2727/75 door de volgende bepalingen:

„Aan de producenten van aardappelzetmeel kan een premie worden verleend.

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".

In verband hiermede heeft de Raad bij verordening nr. 1127/78 (PB L 142, blz. 24) niet alleen de produktierestitutie vastgesteld — zij bedroeg voor maïs gebruikt ter vervaardiging van zetmeel 17 rekeneenheden per ton — en de minimumprijs voor aardappelen verhoogd — van 175 op 178,50 rekeneenheden —, doch ook in verordening nr. 2742/75 een nieuw artikel 3 bis opgenomen, luidende als volgt:

„Voor de duur van het verkoopseizoen 1978/1979 in de sector granen kennen de Lid-Staten aan de producenten van aardappelzetmeel een premie toe van 10,00 rekeneenheden per ton aardappelzetmeel".

De Italiaanse regering acht deze voorschriften, voor zover het om de toekenning van een premie aan de fabrikanten van aardappelzetmeel gaat, om verschillende redenen in strijd met het Verdrag. Met een op 31 juli 1978 bij het Hof ingediend beroepschrift vordert zij derhalve, wat de premieregeling betreft, de

nietigverklaring van verordeningen nrs. 1125/78 en 1127/78.

De Raad en de Commissie, die zich aan de zijde van de Raad in het geding heeft gevoegd, hebben tot afwijzing van de vordering geconcludeerd.

I — De ontvankelijkheid van de vordering

Bij de behandeling van deze zaak vraagt allereerst de ontvankelijkheid onze aandacht. Weliswaar werden er geen excepties opgeworpen, er is alleen maar een vraag gerezen. Het Hof zal er uiteraard op moeten ingaan; volgens vaste rechtspraak moeten ontvankelijkheidsvragen ambtshalve worden onderzocht.

Verweerder trekt de ontvankelijkheid in twijfel, omdat Italië's vertegenwoordiger tijdens de voorbereiding der omstreden regeling, na aanvankelijk bezwaren te hebben gemaakt, toen het op de 517e zitting van de Raad, gehouden op 22 mei 1978, ging om de aanvaarding van een pakket prijsmaatregelen en dergelijke, waartoe op de zitting van 8 tot en met 12 mei 1978 was besloten, zonder voorbehoud vóór heeft gestemd; hij heeft zijn stem ook niet — zoals een andere delegatie met betrekking tot een ander punt deed — onder voorbehoud van goedkeuring door zijn regering uitgebracht. In verband hiermede acht verweerder het voorts van belang dat de Italiaanse vertegenwoordiger in het beheerscomité voor granen zijn stem heeft uitgebracht vóór een uitvoeringsverordening (nr. 1809/78 van 28 juli 1978, PB L 205 van 29 juli 1978, blz. 69) waarin de Commissie onder meer de betaling van de premie nader heeft geregeld. De Raad acht het derhalve uitgesloten dat de premieregeling de inzet van een beroepsprocedure kan zijn. Hij roept daartoe het rechtszekerheidsbeginsel in en meent bovendien dat het bij de regering aan het nodige procesbelang ontbreekt. Het „persoonlijk" belang van — ofwel de bijzondere situatie in — een Lid-Staat zou ten deze geen rol mogen spelen, terwijl de vertegenwoordigers der Lid-Staten in de Raad reeds voor de belangen van de Gemeenschap zouden hebben gewaakt. In ieder geval zou het bij de hierbedoelde maatregelen gaan om na grondige bestudering van de economische toestand getroffen beleidsmaatregelen. Lid-Staten die er aan hebben meegewerkt, zouden er ten processe niet tegen mogen opkomen, zoals Italië in casu wegens een beweerde miskenning van zijn belangen en/of op grond van het evenredigheidsbeginsel doet.

De Italiaanse regering stelt daartegenover dat de Raad een orgaan is van de Gemeenschap en niet een gemeenschappelijk orgaan van de Lid-Staten, waarvan het afhankelijk zou zijn. De Raad zou als college een eigen wil hebben en aan de stem van een enkele Lid-Staat zou geen zelfstandige betekenis toekomen. Omdat het stemgedrag niet aan de betrokken Lid-Staat mag worden toegeschreven, kan ook de op grond van dat gedrag totstandgekomen besluitvorming niet aan de Lid-Staten worden toegerekend; van het standpunt der Lid-Staten zouden de hierbedoelde handelingen als handelingen van een derde zijn te beschouwen. Dat de Italiaanse regering in het beroep niet kan worden ontvangen, zou dus niet kunnen worden afgeleid uit het beginsel dat „venire contra factum proprium" uitsluit. Ook het rechtszekerheidsbeginsel zou er niet bij te pas mogen worden gebracht, omdat het een

heel andere inhoud heeft: het wil dat een norm inhoudelijk bepaald is en dat een rechtsvoorschrift is vastgelegd alvorens het tot toepassing komt. Ook overwegingen betreffende het laten varen van bezwaren tegen casu quo het akkoord gaan met een regeling zouden geen rol kunnen spelen, omdat het dan om een perfect geworden maatregel gaat, terwijl het stemgedrag van de Lid-Staat in het hierbedoelde geval aan de bestreden maatregel voorafgaat of ermee samenvalt. Al evenmin zou een ontbrekend procesbelang aan de niet-ontvankelijkheid van het beroep ten grondslag kunnen worden gelegd, immers in artikel 173 van het EEG-Verdrag wordt aan de Lid-Staten kennelijk een geprivilegieerd beroepsrecht ingeruimd, dat — anders dan bij voorbeeld het in artikel 38 van het EGKS-Verdrag voorziene beroepsrecht — niet van bijzondere voorwaarden afhankelijk is gesteld. Ook de door de Raad subsidiair voorgedragen stelling volgens welke er aan beroepsrecht beperkingen gesteld zouden zijn, gaat volgens de regering niet op: de houding van de vertegenwoordiger der Italiaanse regering in de Raad zou alleen aan die vertegenwoordiger mogen worden toegerekend — en niet aan de Italiaanse regering wier bemoeienis niet verder gaat dan de benoeming van een lid van de Raad —.

1. Partijen in dit belangwekkend dispuut zijn het erover eens dat de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering in de Raad zonder voorbehoud vóór de hierbedoelde maatregelen heeft gestemd en dat er, toen genoemde uitvoeringsvoorschriften der Commissie in het beheerscomité voor granen aan de orde kwamen, van Italiaanse zijde geen bezwaren zijn gemaakt. Anderzijds is er in de jurisprudentie zelfs op gewezen — en in verband met de houding door de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering tijdens de voorbereidende besprekingen van de Raad aangenomen zij eraan herinnerd — dat aan hetgeen tijdens het voorbereidend overleg werd verklaard of aan tijdens dat overleg gemaakte voorbehouden geen betekenis kan worden gehecht, zolang daarvan uit de tekst van een door de Raad genomen besluit niet blijkt (vlg. zaak 38/69, Commissie t. Italiaanse republiek, arrest van 18 februari 1970, Jurispr. 1970, blz. 47).

Beziet men in een geval als het onderhavige het aan een Lid-Staat toekomend beroepsrecht uit deze gezichtshoek, dan wordt wel duidelijk dat men met een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel niet verder komt. Er zij, daargelaten hetgeen de Italiaanse regering te deze heeft opgemerkt, met name op gewezen dat besluiten van de Raad van Ministers niet alleen door een door Lid-Staten ingesteld beroep, maar ook op andere wijze kunnen worden aangevochten. Men denke slechts aan prejudiciële verzoeken waarin nationale rechterlijke instanties een uitspraak betreffende de rechtsgeldigheid dier besluiten — krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag — vragen en aan gedingen waarin de aansprakelijkheid in de zin van artikel 215 van dat Verdrag aan de orde komt, gedingen die ook door particulieren aanhangig kunnen worden gemaakt en tot rechtmatigheidscontrole leiden.

Meer twijfel kan er mijns inziens rijzen wanneer de vraag moet worden beantwoord of er in het geval als het onderhavige niettemin geen overwegingen aan de orde mogen komen, ontleend aan het feit dat men aanvankelijk gemaakte bezwaren zou hebben laten varen of met de onderwerpelijke regeling akkoord zou zijn gegaan dan wel aan de onaanvaardbaarheid van het „venire contra factum proprium", ofschoon zulke rechtsfiguren ten duidelijkste niet zonder meer op de onderhavige casuspositie passen. Het is te deze van belang hoe de samenstelling van de Raad in artikel 2 van het Fusie-Verdrag geregeld is:

„De Raad bestaat uit *vertegenwoordigers* van de Lid-Staten. Iedere regering vaardigt één van haar leden af".

Ook al is de Raad geen gemeenschappelijk orgaan van de Lid-Staten, zullen de houding en de handelingen van een vertegenwoordiger blijkens de aangehaalde bewoordingen in beginsel toch wel degelijk aan de vertegenwoordigde moeten worden toegerekend. Houdt men dit voor ogen en doet men althans het beginsel dat aan bedoelde rechtsconstructies ten grondslag ligt recht wedervaren — in verband waarmede ook te denken valt aan het begrip „estoppel", dat in de procedure 117/75 werd gehanteerd —, dan gaat het niet aan dat, wanneer er in het kader van een langdurige en moeilijke „package deal", na veel geven en nemen, aan de beoordeling van een complexe economische situatie bepaalde juridische consequenties zijn verbonden, een Lid-Staat die bij monde van zijn vertegenwoordiger aan een en ander heeft medegewerkt, zich naderhand op een detailpunt van de resultaten van het overleg distantieert, om ze aldus aan rechterlijke controle te onderwerpen.

Daarbij komen in ieder geval nog overwegingen die de aanwezigheid van een rechtens te beschermen belang betreffen. Van zulk een rechtens te beschermen belang casu quo procesbelang wordt weliswaar in artikel 173 van het EEG-Verdrag niet zonder meer gesproken. Terecht wordt evenwel aangenomen dat het vereiste van zulk een belang aan het rechtsbeschermingsstelsel van het Verdrag ten grondslag ligt, niet alleen voor zover het om particulieren gaat — dat is buiten kijf —, maar ook voorzover de eisende partij als „geprivilegieerd" is te beschouwen. Ook een aantal gezaghebbende auteurs (Schlochhauer, Die Gerichtsbarkeit der EGKS, Archiv des Völkerrechts, deel III, blz. 401; Steindorff, Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1972, blz. 48; Ehle, Klage- und Prozeßrecht des EWG-Vertrags, 1966, opmerkingen 11 en 14 bij artikel 173) stellen zich op dat standpunt. In dezelfde zin sprak de advocaat-generaal Roemer zich uit in zijn conclusie in de zaak 24/62 (Bondsrepubliek Duitsland t. Commissie, arrest van 4 juli 1963, Jurispr. 1963, blz. 157). Slechts schijnbaar anders de advocaat-generaal Lagrange die in zijn conclusie in zaken 2 en 3/60 (Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft t. Hoge Autoriteit EGKS, arrest van 13 juli 1961, Jurispr. 1961, blz. 307), Lid-Staten die krachtens artikel 33 van het EGKS-Verdrag tot nietigverklaring wensen te ageren, zelfs niet verplicht achtte te bewijzen dat zij bij hun vordering belang hebben. Het ligt voor de hand aan te nemen dat Lagrange's standpunt in de lijn ligt van de opvatting van Séché (La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, RGDIP 1962, blz. 299 e. v.), die ten aanzien van de Lid-Staten van het *vermoeden* uitgaat dat zij bij hun vorderingen belang hebben, waarin ligt besloten dat het in concreto door bijzondere omstandigheden zou kunnen worden weerlegd.

Aanvaardt men dit uitgangspunt in zijn algemeenheid, zodat het ook voor een beroep krachtens artikel 173 van het EEG-Verdrag moet gelden, dan zit er in casu niets anders op dan — in overeenstemming met Krsjak, die in zijn aantekening op het arrest 151/73 (Gazette du Palais van 12 en 13 februari 1975, blz. 10) het beroep van een Lid-Staat tegen een eenstemmig aangenomen verordening van de Raad een „anomalie institutionnelle" noemde — het beroep niet ontvankelijk te verklaren. Ik acht het daartoe voldoende dat het probleem waarom het ten deze gaat — de handhaving van een toestand van evenwicht tussen maïs- en aardappelzetmeel met behulp van passende maatregelen — in de Raad op zijn mérites is beoordeeld en besproken. De vertegenwoordiger van Italië heeft er de gelegenheid gehad een afwijkend oordeel kenbaar te maken en de oplossing voor een conflict tussen met elkander strijdige belangen moest dáár worden gezocht. Van minder belang acht ik in dit verband hoever men destijds met zijn besprekingen en onderzoekingen is gegaan. Daaromtrent kan, naar wij weten, ten processe geen volledige klaarheid worden verkregen: verklaarden verweerder en de gevoegde partij dat alle feiten uitvoerig waren besproken en dat de gegevens betreffende de produktiekosten van maïszetmeel en aardappelzetmeel door de Italiaanse vertegenwoordiger niet werden bestreden, zonder te betwisten dat de door haar ten processe genoemde cijfers betreffende de kosten van verwerking destijds niet werden gepreciseerd heeft verzoekster harerzijds betoogd dat de diensten der Commissie ondanks een daartoe door haar vertegenwoordiger gedaan verzoek geen gedetailleerde berekeningen betreffende de kosten van verwerking en de waarde der nevenprodukten hebben overgelegd. Mochten de feiten zich hebben toegedragen zoals de Italiaanse regering thans beweert, dan had haar vertegenwoordiger bij de voorbereiding der litigieuze verordeningen een desbetreffend voorbehoud moeten maken. Nu dit niet is geschied en de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering in de Raad ten slotte zelfs vóór de verordeningen heeft gestemd, kan slechts worden geconcludeerd dat de regering de aanvankelijk gemaakte bezwaren heeft teruggenomen. Wij gaan, wat het procesbelang betreft, van deze situatie uit en zullen de Italiaanse regering eraan houden.

Dat de Italiaanse vertegenwoordiger zich niet naar de instructies van zijn regering zou hebben gedragen, dat er nieuwe belangrijke feiten of omstandigheden zijn ontdekt of dat men zich bij de beoordeling der situatie ernstig zou hebben vergist, het is allemaal niet gesteld; mijns inziens gaat het dan ook niet aan de omstreden maatregelen op wens van de regering welker vertegenwoordiger in de Raad zich ervoor heeft uitgesproken, ten processe nogmaals ten toets te doen komen.

2. Mocht uw Hof vinden dat dit te ver gaat — ik wijs erop dat ook Daig in het door Von der Groeben-Boeckh-Thiesing uitgegeven Kommentar zum EWG-Vertrag, 2e druk, blz. 220 en volgende de eis in zulke casusposities niet-ontvankelijk acht, dan rijst toch minstgenomen de vraag of er in casu althans aan de ontvankelijkheid van bepaalde *middelen* geen strenge eisen behoren te worden gesteld. Dit kan, ook al mocht in beginsel niet behoeven te worden bewezen dat men bij bepaalde beroepsgronden belang heeft, stellig niet met een simpele ontkenning worden afgedaan.

Ik moge er met een enkel woord aan herinneren waarom de premieregeling ten behoeve van de fabrikanten van aardappelzetmeel volgens de Italiaanse regering niet door de beugel kan: in de eerste plaats zou de regeling onvoldoende — en niet voldoende logisch — zijn gemotiveerd; anderzijds zou de premieregeling inhoudelijk in strijd zijn met het discriminatieverbod en met het evenredigheidsbeginsel, alsook — en in zoverre zou er van misbruik van discretionaire bevoegdheden mogen worden gesproken — met de doeleinden, omschreven in artikel 39 van het EEG-Verdrag.

Ik acht het, wat de motivering betreft, zeer dubieus of een Lid-Staat, die bij monde van zijn vertegenwoordiger aan de voorbereiding van een maatregel — en aan de redactie der desbetreffende voorschriften — heeft deelgenomen, er later een middel van kan maken dat de desbetreffende handeling onvoldoende duidelijk zou zijn gemotiveerd. Een Lid-Staat behoeft dienaangaande niet precies te worden geïnformeerd, omdat hij van de aanvang af op de hoogte is dan wel omdat het aan hemzelf is toe te schrijven, wanneer hij bij de voorbereiding van de betrokken handeling niet op een in hoofdzaken volledige motivering heeft aangedrongen. Een motiveringsklacht van een Lid-Staat acht ik dan ook niet gerechtvaardigd, wanneer die Lid-Staat het betrokken besluit mede voor zijn rekening heeft genomen.

Wat de overige, materiële gronden betreft waarop men zich ter bestrijding van de getroffen maatregel — toekenning van een premie aan de fabrikanten van aardappelzetmeel — heeft beroepen: men bedenke dat het om een economische beleidsbeslissing gaat, waaraan een hachelijke beoordeling van complexe economische verhoudingen is voorafgegaan. Het is vaste rechtspraak dat de besluitvormende organen dan over een ruime mate van discretionaire bevoegdheden beschikken, terwijl in rechte alleen kan worden nagegaan of er „niet sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken administratieve gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden". (vgl. o.m. zaak 136/77 firma A. Racke t. Hauptzollamt Mainz, arrest van 25 mei 1978, Jurispr. 1978, blz. 1245). Wanneer een Lid-Staat evenwel — door tussenkomst van zijn vertegenwoordiger — de in zulk een maatregel besloten liggende, door de Commissie voorgestelde en door de andere delegaties gedeelde beoordeling — door vóór te stemmen — als juist heeft erkend, dan bestaan er, ondanks aanvankelijke bezwaren en het verzoek om grondiger bestudering ten spijt, goede redenen om aan te nemen dat het orgaan dat op grond van die beoordeling tot een eenstemmig besluit komt, zich bezwaarlijk „kennelijk" kan hebben vergist. Het moet er derhalve voor worden gehouden dat iedere aan zulk een maatregel medewerkende Lid-Staat zich in een procedure waarin die maatregel wordt aangevochten, in een hopeloze situatie moet bevinden, wanneer hij ten gunste van de stelling dat hij zich destijds vergiste geen bijzonder klemmende redenen kan aanvoeren; dit laatste is hier kennelijk niet het geval. Dit geldt in casu voor alle in onderzoek te nemen aspecten, dat wil zeggen zowel voor de gestelde schending van het discriminatieverbod als ook voor de miskenning van het evenredigheidsbeginsel en het beweerdelijk begane misbruik van discretionaire bevoegdheden — in verband met gestelde schending van de in artikel 39 omschreven doeleinden —.

Omdat er geen andere aspecten ter discussie staan, moet ook een bespreking van het subsidiair voorgedragen argument, dat slechts de ontvankelijkheid van bepaalde beroepsgronden betreft, in casu tot het resultaat leiden dat er, bij gebreke van verdere in rechte te onderzoeken be-

roepsgronden, een niet-ontvankelijk verklaring behoort te volgen.

II — De zaak ten principale

Zonder mij van een verdere behandeling van de zaak ontslagen te achten, vind ik in voormelde, mijns inziens stellig klemmende redenen aanleiding geen uitvoerige materiële bespreking meer aan deze zaak te wijden.

1. *De motiveringsklacht*

Verzoekster heeft op verordening nr. 1125/78 tweeërlei aan te merken: zij zou onvoldoende zijn gemotiveerd, omdat de aard van de moeilijkheden waarvoor de aardappelzetmeelindustrie zich geplaatst zag, er niet uit zou blijken, terwijl er al evenmin aan kon worden afgelezen dat deze moeilijkheden juist een gevolg waren van de concurrentie, van de zijde van maïszetmeel ondervonden; anderzijds zou de motivering innerlijk tegenstrijdig zijn, nu daarin enerzijds wordt gezegd dat in een restitutieregeling voor concurrerende produkten eenzelfde behandeling behoort te zijn weggelegd, anderzijds een voorkeursbehandeling van een bepaald produkt, aardappelzetmeel — langs de weg van toekenning van een premie — noodzakelijk wordt geacht.

In de considerans van verordening nr. 1127/78 — waarin het premiepercentage wordt vastgesteld — zou de waarde van de bijprodukten, bij de fabricage van maïszetmeel verkregen, slechts in algemene bewoordingen ter sprake zijn gebracht — zonder dat er over die waarde en over de — niet ongewijzigd gebleven — produktiekosten nadere bijzonderheden worden medegedeeld —.

a) In het voetspoor van de Raad wil ik er om te beginnen aan herinneren, dat blijkens vaste rechtspraak aan de motivering van handelingen van algemene strekking minder vergaande eisen dienen te worden gesteld dan aan individuele besluiten. Volstaan kan worden met een summiere motivering op hoofdpunten; op details behoeft niet te worden ingegaan. Voorts dient de wijdere samenhang van een regeling — met de consequenties welke daaraan, wat de redengeving betreft, kunnen worden verbonden — in aanmerking te worden genomen. Gewezen zij op de arresten in de zaken 5/76 (W. Beus GmbH t. Hauptzollamt München-Landesberger Straße, arrest van 13 maart 1968, Jurispr. 1968, blz. 127), 80/72 (Koninklijke Lassiefabrieken t. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, arrest van 20 juni 1973, Jurispr. 1973, blz. 635), 78/74 (Deuka t. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, arrest van 18 maart 1975, Jurispr. 1975, blz. 421), 92/77 (An Bord Bainne t. Minister van Landbouw, arrest van 23 februari 1978, Jurispr. 1978, blz. 497) en 145/77 (Tunnel Refineries Ltd t. Intervention Board for Agricultural Produce, arrest van 25 oktober 1978, Jurispr. 1978, blz. 2037).

b) Neemt men verordening nr. 1125/78 — tot wijziging van verordening nr. 2727/75 — in onderzoek, dan dient men de fundamentele gezichtspunten die reeds aan de met genoemde verordening in verband staande verordening nr. 2742/75 kunnen worden ontleend, mede in aanmerking te nemen. In de overwegingen van haar considerans is sprake van concurrentie tussen „agrarisch" zetmeel en chemische vervangingsprodukten, alsook van concurrentie tussen maïs-

zetmeel en aardappelzetmeel — en — in verband met het feit dat de twee produkten onderling vervangbaar zijn — van de noodzaak een evenwichtige verhouding tussen de prijzen dezer produkten te handhaven. Het is, gezien deze regeling, reeds duidelijk dat de moeilijkheden waartoe de bijzondere situatie van de aardappelzetmeelindustrie vanouds aanleiding gaf, om een bijzondere behandeling vroegen. Anderzijds dient ook de considerans van verordening nr. 1127/78 in aanmerking te worden genomen; daarin wordt de mogelijkheid besproken dat maïszetmeel — via de waarde van zijn nevenprodukten — de concurrentie van aardappelzetmeel steeds meer bemoeilijkt.

Geeft men zich rekening van deze samenhangen, dan lijdt het geen twijfel of de moeilijkheden waarmede de fabrikant van aardappelzetmeel zich geconfronteerd ziet — en de oorsprong dier moeilijkheden — komen voldoende uit de verf.

c) Het betoog van de Raad maakt mijns inziens ook duidelijk dat er met betrekking tot de redengeving van verordening nr. 1125/78 van innerlijke tegenstrijdigheid niet kan worden gesproken. De tweede overweging van de considerans — waarin van gelijke restituties voor produkten met dezelfde afzetmarkten wordt gesproken — betreft namelijk ten duidelijkste artikel 1 der verordening, waarin de restituties worden geregeld, terwijl de zesde overweging, waarin de moeilijke situatie van de aardappelzetmeelindustrie ter sprake komt, met name de andere getroffen maatregel — de premie ten behoeve van de fabrikanten van aardappelzetmeel — motiveert. Daarbij dient te worden bedacht dat de onderscheiden marktrégimes, te weten de ordening der markten in de sector granen met prijs- en afnamegaranties enerzijds en het ontbreken van een marktordening van zulke mechanismen bij aardappelen anderzijds, aan een volledig gelijke behandeling van aardappelzetmeel en maïszetmeel steeds in de weg hebben gestaan (vgl. o.m. zaak 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken AG t. Hauptzollamt Bielefeld, arrest van 12 juli 1977, Jurispr. 1977, blz. 1375).

d) En ter motivering van verordening nr. 1127/78 — waarbij het op de zienswijze en het oordeel van de „verordening-gever" aankomt — schijnt inderdaad met een verwijzing naar de hogere waarde van de nevenprodukten, bij de fabricage van maïszetmeel verkregen, te kunnen worden volstaan. Worden de produktiekosten in dit verband niet genoemd, dan kan daaruit slechts worden geconcludeerd dat het uitgangspunt van de Raad in zoverre in hoofdzaak ongewijzigd is gebleven en dat alleen de ongelijke ontwikkeling welke zich met betrekking tot de waarde van de nevenprodukten voordeed, de vrees deed ontstaan dat het evenwicht tussen aardappelzetmeel en maïszetmeel zou kunnen worden verstoord. Voorts zij er in verband met het feit dat er aan de waarde der nevenprodukten geen verdere overwegingen werden gewijd, aan herinnerd dat in de motivering niet elk detail van een regeling behoeft te worden behandeld; ook aan het bedrag der premie kunnen bepaalde conclusies worden verbonden.

e) Ik ben daarom van mening, dat — eenmaal aangenomen dat een Lid-Staat een door de Raad vastgestelde verordening in beginsel wel met een beroep op onvoldoende motivering zou mogen aanvechten — de *onderhavige* beroepsgrond niet tot nietigverklaring van de bestreden regeling kan leiden.

2. De benadeling van de maïszetmeelfabrikanten

Centraal staat ten processe ongetwijfeld verzoeksters stelling dat de toekenning van een premie aan de fabrikanten van

aardappelzetmeel het evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel in ernstige mate verstoort, de maïszetmeelfabrikanten ernstig concurrentienadeel toebrengt en voor hen een werkelijk gevaar betekent. Daarbij gaat verzoekster in haar betoog tot het jaar 1967 terug. Reeds de destijds ingevoerde regeling zou in feite geen evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel hebben geschapen, doch maïszetmeel in een nadeliger positie hebben gebracht. Destijds heeft men, wat de kosten van de grondstoffen betreft, een onderscheid van 27,68 rekeneenheden, destijds „delta" genaamd, redelijk geacht. Neemt men in aanmerking dat de kosten van vervaardiging van maïszetmeel destijds veel hoger waren dan die van aardappelzetmeel, dan moet worden geconcludeerd dat maïszetmeel indertijd zwaarder was belast dan aardappelzetmeel — per eenheid: 127,88 rekeneenheden tegenover 123,10 rekeneenheden —. De toestand zou zich met ingang van het seizoen 1974/1975 nog verder ten nadele van maïszetmeel hebben toegespitst. Het hiervoor als „delta" aangeduide verschil werd nog groter: de maïsprijs steeg sterker dan de minimumprijs van aardappelen, terwijl het restitutiebedrag in verband met de ontwikkeling van de prijzen op de wereldmarkt werd verlaagd, zonder dat later, bij dalende wereldmarktprijzen, tot een dienovereenkomstige verhoging werd overgegaan. De situatie werd geheel onhoudbaar, toen er in het seizoen 1978/1979 ten behoeve van de fabrikanten van aardappelzetmeel een premie werd ingesteld. Voor zover daarbij de overweging een rol speelde dat de waarde van de nevenprodukten van maïszetmeel en aardappelzetmeel in verschillende mate was toegenomen, heeft men over het hoofd gezien dat dit reeds in de verhoging van de „delta" in de voorafgegane jaren tot uitdrukking was gebracht. In dit verband dienen ook de bijzondere kosten, aan de fabricage der nevenprodukten verbonden, in aanmerking te worden genomen. Bedenkt men voorts dat de kosten van verwerking, die bij maïszetmeel toch al hoger liggen dan bij aardappelzetmeel, sinds 1967 sterk zijn gestegen, dan komt men, indien de berekeningen van de organen van de Gemeenschap in zoverre worden gecorrigeerd, tot het resultaat dat de fabricage van maïszetmeel reeds voor de invoering van de premie plus minus 8 rekeneenheden duurder was dan die van aardappelzetmeel; van een door middel van een premie te compenseren concurrentieel nadeel was dus met betrekking tot aardappelzetmeel geen sprake.

a) Nu ik mij er toe zet deze argumenten te bespreken, zie ik mijnerzijds geen aanleiding ook tot het jaar 1967 — en de ontwikkeling in de volgende jaren — terug te gaan. Ten eerste is de juistheid der regeling, zoals zij vroeger gold, nimmer in twijfel getrokken; anderzijds meen ik ook niet te kunnen vaststellen, dat er met betrekking tot de kosten van het basismateriaal steeds met een bepaalde marge, een bepaalde „delta" zou moeten worden gewerkt. Voort sluit de ons thans alleen interesserende regeling voor het seizoen 1978/1979 niet rechtstreeks bij die voor eerdere jaren aan in die zin dat, mocht het bewijs worden geleverd dat maïszetmeel, bij voorbeeld in 1974/1975 of in de daaropvolgende jaren in een nadeliger positie heeft verkeerd, daarmede eo ipso is aangetoond dat er ook voor het seizoen 1978/1979 — en wel vóór de invoering van de premieregeling — van zodanig nadeel mocht worden gesproken. De vele feiten en gegevens waarmede die regeling werkt, bij voorbeeld de kosten van maïs, de minimumprijs van aardappelen, de restitutiebedragen, de kosten van verwerking en de waarde van de nevenprodukten, hebben

zich sedert 1967 zo dikwijls gewijzigd, dat daarvan geen sprake kan zijn.

Wie — anders dan verzoekster — ter bepaling van de positie van maïszetmeel in 1967 niet van een document van de Commissie uit november 1965, doch van een ander document van juni 1966 uitgaat, kon wel eens tot de conclusie komen dat er niet reeds in 1967 van nadeel sprake was. Volgens dat document schijnt vast te staan — ik verwijs naar de berekeningen, in de Franse versie van de conclusie van dupliek op blz. 15 vermeld — dat er, gezien de transportkosten en de waarde en omvang van de nevenproduktie, in de verschillende Lid-Staten met betrekking tot maïszetmeel van een concurrentievoorsprong van rond 26 rekeneenheden mocht worden gesproken. Bovendien acht ik niet met cijfers aangetoond dat de gestegen waarde van de nevenprodukten van maïszetmeel — die, wat de verbruiks- en afzetmogelijkheden betreft, een veel grotere rol schijnen te spelen dan de nevenprodukten van aardappelzetmeel, die slechts als veevoeder kunnen worden gebruikt — door een hogere „delta" in de afgelopen jaren volledig zou zijn teniet gedaan en dat zich, wat dat betreft, sedert 1977 geen verdere stijgingen zouden hebben voorgedaan.

b) Richt men zich derhalve op de voor 1978/1979 voorzienbare omstandigheden en vraagt men zich af of na al hetgeen wij ten processe vernamen vaststaat dat de omstreden premie tot stabilisatie van het evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel heeft geleid, dan dient te worden uitgegaan van de berekening van de produktiekosten per ton zetmeel, zoals de Raad ze op de bladzijden 17 en 18 van zijn verweerschrift (Franse tekst) heeft geproduceerd. Zij leiden, gezien de kosten van het basismateriaal, de kosten van verwerking en de waarde van de nevenprodukten, tot het resultaat dat maïszetmeel tegen 187,46 rekeneenheden, aardappelzetmeel tegen 207,2 rekeneenheden kan worden vervaardigd. De Italiaanse regering brengt daartegen in dat de verwerkingskosten sterker zijn gestegen dan door de Raad wordt aangenomen, namelijk niet van 40 op 49 rekeneenheden, doch gemiddeld in de gehele Gemeenschap op 77 rekeneenheden, terwijl voor Italië nog hogere waarden zouden gelden (omdat er in Italië geen aardappelzetmeelfabrikanten zijn, heeft de regering slechts de cijfers voor maïszetmeel genoemd). Ook aan de nevenprodukten van maïszetmeel zou volgens de Italiaanse regering in de berekeningen een te hoge waarde zijn toegekend: de kosten van verwerking waarmede men juist bij die nevenprodukten te maken krijgt, zouden buiten beschouwing zijn gelaten.

Om het maar aanstonds te zeggen: ik geloof dat de geschilpunten welke partijen verdeeld houden, aan de hand van het ten processe overgelegde materiaal moeilijk tot oplossing kunnen worden gebracht.

aa) Zo kan er, wat de produktiekosten betreft, niet mee worden volstaan te stellen dat de Raad de waarden, waarmede hij in zijn berekeningen werkt, „heeft" uit de Benelux landen, waarop het ten deze wel in de eerste plaats zou aankomen, omdat de concurrentie zich grotendeels in de Benelux zou afspelen — terwijl er in Italië in zoverre van substitutie geen sprake zou zijn — en te verklaren dat er ook in de berekeningen voor het jaar 1967 voor aardappelzetmeel en maïszetmeel van nagenoeg even hoge kosten van verwerking is uitgegaan. Bij communautaire maatregelen dient uiteraard de situatie in de gehele Gemeenschap in aanmerking te worden genomen — om, daarvan uitgaande, tot een gewogen gemiddelde te komen —. Voorts kom het, gezien de inflationaire ontwik-

keling van de laatste jaren, nauwelijks geloofwaardig voor dat de kosten van verwerking voor maïszetmeel in een tijdsverloop van tien jaar slechts in de door de Raad aangenomen mate zouden zijn gestegen. Ook kunnen wij niet zonder meer uitsluiten dat er in zoverre bij maïszetmeel en aardappelzetmeel van een verschillende ontwikkeling sprake is geweest, namelijk wanneer er aanvankelijk ongeveer dezelfde waarden zouden hebben gegolden — hetgeen verzoekster bestrijdt —, zodat 's Raads berekeningen niet eenvoudigweg in dezelfde mate voor aardappelzetmeel en maïszetmeel zouden kunnen worden gecorrigeerd.

Wat anderzijds de waarde der nevenprodukten betreft: ook al schijnen de cijfers van de Raad — 80 of zelfs 90-92 rekeneenheden bij maïszetmeel, 4-5, hoogstens 22 rekeneenheden bij aardappelzetmeel — niet te worden weersproken, hoe het hier met de produktiekosten staat wordt ons niet geheel duidelijk. Na al hetgeen ten processe werd betoogd, weten wij niet zeker of zij, zoals Raad en Commissie stellen, bij aardappelzetmeel en maïszetmeel even hoog zijn dan wel of zij — zoals verzoekster beweert — in verband met het feit dat er bij maïs meer verwerkingen, nodig zijn — veel hoger liggen; dit laatste zou betekenen dat het waardeverschil der nevenprodukten, dat van 1977 op 1978 toch al niet was gestegen en bij veevoeders zelfs geringer was geworden, slechts plus minus 27 rekeneenheden — in plaats van zoals de Raad aannam, plus minus 50 rekeneenheden — zou bedragen.

bb) Ook geloof ik dat deze geschilpunten niet eenvoudig met algemene overwegingen kunnen worden afgedaan.

— Ik herinner allereerst aan de door elk van beide partijen ter sprake gebrachte ontwikkeling van de produktiecijfers voor aardappelzetmeel en maïszetmeel. Als verzoekster uit het feit dat de produktie van aardappelzetmeel van 507 000 ton in 1976 via 750 000 ton in 1977 tot 835 000 ton in 1978 is gestegen, wil afleiden dat deze tak van industrie zich kennelijk niet in moeilijkheden bevond, dan is dat rechtens niet als een klemmend betoog aan te merken. In het jaar 1976 was de produktie namelijk door een — aan droogte toe te schrijven — slechte aardappeloogst sterk gedaald, terwijl ook in 1977 nog niet het peil van de jaren 1971 — 1974 was bereikt. Ook kon er met betrekking tot 1977 nog niet van een — voor de produktie van aardappelzetmeel nadelige — verstoring van het evenwicht worden gesproken, terwijl de cijfers voor het jaar 1978 niets zeggen, omdat de premieregeling zich toen reeds deed gevoelen. Omgekeerd kan het te denken geven, dat de produktie van maïszetmeel van 1977 op 1978 is gestegen, zoals volgens de opgaven van de Raad trouwens het marktaandeel van maïszetmeel over de gehele linie — van 66 % in 1972 tot 75 % in 1978 — kon oplopen. Dit mag evenwel geen aanleiding geven tot het vage vermoeden, dat de premieregeling de maïszetmeelindustrie blijkbaar niet voor onoverwinnelijke moeilijkheden heeft gesteld; conclusies waaraan men in dit geding iets heeft, met name voor zover het gaat om de vraag in hoeverre de premie tot ontwrichting van de mededingingscondities heeft geleid, zijn mijns inziens zonder grondige kennis van alle produktiefactoren en bedrijfsresultaten niet mogelijk.

— Voorts zij herinnerd aan de door de gemeenschapsorganen ter sprake gebrachte algemene nadelen, waarmede men bij de fabricage van aardappelzetmeel te maken krijgt: slechts binnenlands geteelde aardappelen — waarvoor reeds vóór de oogst contracten zijn aangegaan — worden, hoofdzakelijk door weinig kapitaalkrachtige coöperaties, verwerkt; de verwerking neemt maar een korte periode in beslag en aan de opslag van het eindprodukt zijn aanzienlijke kosten verbonden. Daarbij komen de — met het zeer hoge waterverbruik verband houdende en de produktie duurder makende — milieuhygiënische maatregelen, waarbij ook van belang is dat juist aardappelzetmeel, dat in veel sterkere mate dan maïszetmeel voor technische doeleinden gebruikt wordt, aan de concurrentie van synthetische produkten het hoofd moet bieden. Dit alles moge waar zijn; het gaat er ten deze maar om dat wij hier niet met nieuwe verschijnselen te maken hebben, doch met problemen die van de aanvang af hebben bestaan en bij de opstelling van de voorschriften die voor evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel moeten zorgen, steeds in aanmerking werden genomen. Zonder een concreet onderzoek naar de thans *bestaande* situatie — waarbij, naar de Italiaanse regering meent, ook te bedenken valt dat in de berekeningen van de organen der Gemeenschap met betrekking tot de aardappelzetmeelindustrie van te lage opbrengsten werd uitgegaan — wettigen voormelde omstandigheden niet zonder meer de conclusie, dat er ten behoeve van de aardappelzetmeelfabrikanten naast de restitutieregeling bijzondere maatregelen — in de vorm ener premieregeling — moeten worden genomen.

— Ik herinner in dit verband ten slotte nog aan de door de organen van de Gemeenschap ter sprake gebrachte concrete moeilijkheden van de aardappelzetmeelproducenten, die tijdens de voorbereiding van de omstreden regeling tegen verlies zouden hebben gewerkt of tot stillegging van hun bedrijven gedwongen zouden zijn geweest (vergelijk het Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule van 27 juli 1977). Bij gebreke van nauwkeurige gegevens kunnen wij ook hiermede niets aanvangen. Voorts kon verzoekster te dien aanzien onweersproken stellen dat het ten dele om structurele veranderingen — zoals samenvoeging van bedrijven — zou gaan en dat de moeilijkheden van een Nederlandse onderneming die ook maïszetmeel produceerde, eerder met dubieuze investeringen in de sector isoglucose dan met de aardappelzetmeelproduktie verband hielden — zoals het ook overigens minder op het aantal bedrijven aankomt dan op de totale omvang der produktie, die destijds niet daalde —.

cc) Beantwoording behoeft alleen nog de vraag of het door de Raad overgelegde, in januari 1979 met gebruikmaking van gegevens voor het seizoen 1978/1979 opgestelde advies van de Göttinger hoogleraar Grosskopf — die, zoals bekend, concludeerde dat de premie alleen maar soelaas biedt voor de nadelen, bij de produktie van aardappelzetmeel ondervonden en aldus, wat de concurrentievoorwaarden betreft, voor evenwicht zorgt — wellicht een beslissing ten aanzien van het ons thans interesserende punt van geschil — benadeling van de maïszetmeelfabrikanten door de premieregeling — mogelijk maakt.

Ik meen van niet: te veel punten uit dit eenzijdig ten behoeve van een der partijen uitgebrachte advies werden door de Italiaanse regering in twijfel getrokken, zonder dat haar kritiek als geheel irrelevant terzijde kan worden gelegd. Zo maakt zij er bezwaar tegen dat bij de berekening van het verschil in de netto-

grondstoffenkosten buiten beschouwing werd gelaten dat in Italië de kosten van laden en lossen, ook wanneer men de verlaging der heffing met 3 rekeneenheden in aanmerking neemt, veel hoger zijn dan in de andere Lid-Staten. Voorts maakt de Italiaanse regering er bezwaar tegen, dat de auteur van het advies voor de waarde der nevenprodukten van gegevens van de Amerikaanse markt is uitgegaan en dat hij de specifieke produktiekosten niet in aanmerking heeft genomen. Voorts wordt er in het algemeen bezwaar tegen gemaakt dat cijfers betreffende de produktiekosten der beide bedrijfstakken ontbreken, terwijl ten onrechte buiten beschouwing zou zijn gelaten dat die kosten, en wel vooral de energie- en investeringskosten, bij maïszetmeel hoger liggen dan bij aardappelzetmeel.

dd) Dit betekent dat de zaak alleen tot klaarheid kan worden gebracht wanneer men, zoals door verzoekster verlangd, een neutrale deskundige belast met het uitbrengen van een rapport, waarin alle belangrijke punten van geschil — gemiddelde communautaire produktiekosten, waarde van de nevenprodukten en kosten, aan de vervaardiging dier produkten verbonden — aan de orde zouden moeten komen. Er zit niets anders op wanneer men de eis ontvankelijk acht en niet reeds op de enkele grond dat de Italiaanse vertegenwoordiger 's Raads beoordeling van de situatie, zoals die aan de regeling ten grondslag ligt, tot de zijne heeft gemaakt, van een kennelijke dwaling niet wil weten (ik herinner aan het hiervoor reeds besproken feit dat een beoordeling van de concurrentie-omstandigheden welke zich, voor het begin van het seizoen 1978/1979, met betrekking tot maïszetmeel en aardappelzetmeel voordeden, de bestudering van een complexe economische situatie impliceerde).

3. Ik ga er nu verder vanuit, dat de premieregeling, wat maïszetmeel en aardappelzetmeel betreft, voor evenwicht zorgt. Zou men het er, eventueel na inwinning van een deskundigenbericht, voor moeten houden dat de premie de balans ten gunste van de aardappelzetmeelfabrikanten deed doorslaan en aldus tot ontwrichting der concurrentieverhoudingen leidt, dan zou de premieregeling in zover uiteraard als onrechtmatig moeten worden aangemerkt. Van een objectieve rechtvaardiging in de zin van het discriminatieverbod kan dan geen sprake zijn. Ook het evenredigheidsbeginsel zou natuurlijk zijn geschonden, omdat de regeling verder ging dan ter bereiking van het ermede beoogde doel noodzakelijk was.

a) De eerste vraag die nu rijst, is of de omstreden regeling als een maatregel van landbouwbeleid is te beschouwen en, gezien in het licht van artikel 39 van het EEG-Verdrag omschreven doelstellingen, door de beugel kan.

Nu verzoekster haar aanvankelijke stelling dat zetmeel met agrarische veredelingsprodukten weinig uitstaande zou hebben — zodat er, wanneer er in het kader van de landbouwmarktordeningen maatregelen ten gunste van de zetmeelindustrie worden genomen, van misbruik ten behoeve van de industriepolitiek zou mogen worden gesproken — heeft laten varen, gaat het er nog slechts om of artikel 39 ons, geconfronteerd met de stelling dat de premie niet tot het bezweren van een crisis bij de aardappelenteelt zou kunnen bijdragen omdat zij niet aan de telers ten goede komt en in de maïszetmeelindustrie de technische vooruitgang belemmert, wijzer maakt.

De Commissie heeft er terecht op gewezen dat maatregelen van landbouwbeleid, naar in de rechtspraak reeds meermalen werd overwogen, willen zij als rechtma-

tig zijn te beschouwen, niet tegelijkertijd en gelijkelijk op alle in artikel 39 omschreven doeleinden behoeven te zijn gericht en dat het, naar gelang van de economische omstandigheden, mogelijk is tijdelijk aan een of meer dier doelstellingen voorrang te verlenen.

Het ware, gezien de in casu in feite nagestreefde doeleinden, kennelijk misplaatst van een bestrijding van de moeilijkheden bij de aardappelenteelt te spreken of van het streven naar een grotere aardappelproduktie — in het belang van een gewaarborgde voedselvoorziening —. Daarvan was nimmer sprake, zodat er ook niet aan gedacht is telers voor wie de tegelijkertijd besloten verhoging van de minimumprijs een voldoende stimulans vormt, een premie toe te kennen. Veeleer meende de Raad te mogen vaststellen, dat het evenwicht tussen maïszetmeel en aardappelzetmeel dreigde te worden verstoord, omdat de waarde van de nevenprodukten, bij de fabricage van maïszetmeel gewonnen, was gestegen, waarmede alleen de verwerkende industrie gebaat was. Met zijn op het niveau van de industrie genomen maatregel heeft de Raad dus naar herstel van het marktevenwicht gestreefd. Hij heeft voor een levensvatbare aardappelindustrie willen zorgen, hetgeen er enerzijds toe moest leiden dat de voor grote delen van de agrarische bevolking zo belangrijke afzet van industrieaardappelen bleef gewaarborgd en anderzijds zou betekenen dat de aardappelzetmeelindustrie, in tijden van produktieoverschotten als marktstabiliserende factor van niet te onderschatten belang, behouden bleef. Men krijgt dan ook de indruk dat er wel degelijk doeleinden als omschreven in artikel 39 — volgens lid 2, c, moet er rekening gehouden worden met het feit dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie — zijn nagestreefd, zodat wij te maken hebben met een maatregel welke aan de landbouw in de zin van artikel 39 (bevordering van de produktiviteit en verzekering van een redelijke levensstandaard) ten goede komt.

Eenmaal aangenomen dat de omstreden premie alleen het concurrentiële nadeel ongedaan maakt, kan er mijns inziens ook stellig niet van een belemmering van de maïszetmeelproduktie, id est van een belemmering van de technische vooruitgang in de maïszetmeelindustrie, worden gesproken, ofschoon men — ik herinner aan mijn opmerking dat aan bepaalde in artikel 39 omschreven doeleinden tijdelijk de voorrang mag worden ingeruimd — op die gedachte zou kunnen komen wanneer men zich realiseert dat er in de Gemeenschap veel aardappelen worden geteeld, die in bepaalde regio's moeilijk door een ander produkt kunnen worden vervangen, terwijl wij in de Gemeenschap anderzijds een deficitaire maïsproduktie kennen.

Hoe er in zulk een situatie van een miskenning der in artikel 39 omschreven doeleinden kan worden gesproken, vermag ik niet in te zien.

b) Dat er al evenmin van een, eveneens aan de Raad verweten, miskenning van het beginsel ener gelijke behandeling of van het discriminatieverbod mag worden gesproken, kan ook al spoedig worden aangetoond, tenminste als men er niet van uitgaat dat de premie het concurrentieel evenwicht van aardappelzetmeel en maïszetmeel verstoort en aardappelzetmeel, toch reeds in het voordeel wat betreft de kosten van het basismateriaal, nogmaals eenzijdig bevoordeelt.

Weliswaar kan men — hetgeen volgens 's Hofs rechtspraak inzake de concurrentieverhoudingen van belang is — er van uitgaan dat maïszetmeel en aardappelzet-

meel vergelijkbare produkten zijn, zodat zij ook op voet van gelijkheid moeten worden behandeld. Terecht werd ten processe evenwel met betrekking tot de omstreden premieregeling gewezen op artikel 42 van het EEG-Verdrag, volgens hetwelk het hoofdstuk betreffende de mededinging op de vervaardiging van agrarische produkten en de handel in die produkten slechts van toepassing is voor zover de Raad zulks, met inaanmerkingneming van de in artikel 39 omschreven doeleinden, bepaalt. Bovendien werd op goede gronden betoogd, dat er in casu naar gelang van de verschillende produktieconditities — die ook in het arrest 2/77 ter sprake kwamen — met inachtneming van de in artikel 39 omschreven doeleinden — op welker belang bij kosten nivellerende subsidies door de advocaat-generaal Capotorti werd gewezen in zijn conclusies in de zaken 117/76 (Albert Ruckdeschel en Hansa-Lagerhaus Ströh t. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, arrest van 19 oktober 1977, Jurispr. 1977, blz. 1753) en 16/77 (Diamalt AG t. Hauptzollamt Itzehoe, arrest van 19 oktober 1977, Jurispr. 1977, blz. 1753) mocht worden gedifferentieerd. Er zij in dit verband nogmaals aan herinnerd dat de telers van aardappelen bij gebreke van een bijzondere marktordening aan de buitengrenzen geen bescherming genieten en dat hun geen afzet wordt gegarandeerd, zodat individuele maatregelen in het belang van deze tak van produktie misplaatst lijken. Voorts herinner ik aan de ten processe uitvoerig besproken produktieconditities, en wel met name aan de waarde van de nevenprodukten, die het calculeren van de kosten van maïszetmeel enerzijds, aardappelzetmeel anderzijds, in ieder geval aanmerkelijk beïnvloedt, ook al is men het niet eens over de mate waarin die invloed zich doet gelden.

In de veronderstelling waarvan hiervoor met de betrekking tot de premie werd uitgegaan, kan men derhalve gevoeglijk aannemen dat de premieregeling, ook al is zij een eenzijdig werkende maatregel, niet onder het discriminatieverbod valt, en wel zulks hetzij omdat bij verschillende produktieconditities een zekere mate van differentiatie geoorloofd is te achten, hetzij omdat differentiatie om objectieve redenen in de zin van de jurisprudentie gerechtvaardigd is. Ik zou bovendien menen, dat aan het feit dat de geschetste bijzonderheden zich reeds in eerdere jaren voordeden, zij het niet in dezelfde mate, geen betekenis dient te worden gehecht, met andere woorden de hierbedoelde nieuwe maatregel zou niet alleen moeten worden aanvaard wanneer er sprake van heel andere oorzaken zou zijn. Aan welke verdragsbepalingen een restrictieve opvatting als door verzoekster voorgestaan kan worden ontleend, zie ik niet in. Veeleer ben ik van mening dat de Raad het gelijk aan zijn zijde heeft, wanneer hij meent dat aan artikel 43 van het EEG-Verdrag een grote mate van vrijheid bij de keuze van de maatregelen ter verwezenlijking van de doeleinden van artikel 39 kan worden ontleend, met inbegrip van de mogelijkheid om, ten einde het hoofd aan een bepaalde situatie te bieden, andersoortige maatregelen te nemen, wanneer eerder genomen maatregelen ontoereikend zijn gebleken — van een wezenlijke wijziging der situatie behoeft daarbij geen sprake te zijn —.

c) Hiermede zijn wij ten slotte toegekomen aan de bespreking van de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel. Zoals wij weten, stelt verzoekster zich op het standpunt dat de genomen maatregel geen geschikt middel is ter verwezenlijking van de hier in aanmerking komende doeleinden — structurele vernieuwing van de fabricage van aardappelzetmeel; opvoering van de aardappelteelt —. In ieder geval zal moeten worden erkend dat er wat betreft maatregelen ten behoeve van de aardappeltelers — wier belangen men in de eerste plaats op het oog had —, eerder te denken viel aan een — voor de mededin-

gingsverhoudingen in de zetmeelindustrie minder storende — verhoging van de minimumprijs of van de restitutie dan wel aan de toekenning van een premie aan de telers.

Te dien aanzien zij om te beginnen opgemerkt, dat de maatregelen, naar wij ten processe vernamen, niet op een herstructurering van de aardappelzetmeelindustrie gericht waren. Veeleer ging het om met de waarde der nevenprodukten samenhangende concurrentienadelen. Ook staat vast dat men met de gewraakte maatregel geen uitbreiding van de aardappelteelt op het oog had — er worden, afgezien van door droogte veroorzaakte slechte oogsten, voor de behoeften der zetmeelindustrie kennelijk voldoende aardappelen geteeld —. Veeleer heeft men met de getroffen maatregel via een goedkoper produktieprocédé de concurrentiepositie van aardappelzetmeel willen behouden en aldus — bij wijze van een indirecte inkomensgarantie voor de landbouwbevolking — de telers bepaalde afzetmogelijkheden willen garanderen. Aan een verhoging van de minimumprijs, die tot een verhoging van de kosten van de zetmeelindustrie zou leiden en daarmee de concurrentiepositie van de industrie zou benadelen, valt dus niet te denken. Van een verhoging der restitutie kan al evenmin sprake zijn: zou zij, overeenkomstig de beginselen welke ten deze tot nu toe werden aangehouden, voor maïszetmeel en aardappelzetmeel in dezelfde mate plaatsvinden, dan zouden de concurrentieverhoudingen ongewijzigd blijven. Ten hoogste had men aan een verlaging van de minimumprijs dan wel aan en eenzijdige verhoging van de restitutie kunnen denken, waarmede de aardappelboeren de nodige compensatie zou zijn geboden. Hetzelfde resultaat kon echter kennelijk ook, bij handhaving van de minimumprijs die ter instandhouding van een bepaalde produktieomvang onontbeerlijk is, met toekenning van een premie aan de fabrikanten van aardappelzetmeel worden bereikt.

In aanmerking genomen het in feite nagestreefde, naar ons blijkt: ook uit het oogpunt van landbouwbeleid onbedenkelijke doel, kan derhalve noch worden gezegd dat het gebezigde middel onjuist was, noch dat het, indien het tot concurrentie-evenwicht leidt, te ver gaat en het evenredigheidsbeginsel geweld aandoet.

4. Het onderzoek van de zaak ten principale, waartoe wij subsidiair overgingen, leidt derhalve tot de uitkomst dat een ondubbelzinnige beantwoording van de vraag of de aan de aardappelzetmeelfabrikanten in uitzicht gestelde premie het concurrentieel evenwicht met de maïszetmeelfabrikanten verstoort, niet mogelijk is. Ter beantwoording van die vragen zou er stellig een deskundigenbericht moeten worden ingewonnen. Zou de deskundige de economische beoordeling van de Raad tot de zijne maken, dan zou tevens vaststaan dat van een miskenning van de doeleinden omschreven in artikel 39 van het EEG-Verdrag, van schending van het discriminatieverbod en van schending van het evenredigheidsbeginsel niet kan worden gesproken.

III — Omdat ik mij primair op het standpunt stel dat het ingestelde beroep niet ontvankelijk is, stel ik het Hof voor in die zin te beslissen. Waar noch verweerder noch de Commissie, die aan verweerders zijde als gevoegde partij optrad, een veroordeling in de proceskosten heeft gevorderd, kunnen zij — met inbegrip van de kosten van het kort geding, waarin verzoekster al evenmin in het gelijk gesteld werd, worden gecompenseerd —.