

- uitoefenen. Zij moet deze voorschriften zelf nauwkeurig bepalen wanneer zij na overleg met het Comité van beheer besluit bepaalde houders van suiker in een Lid-Staat een heffing over hun voorraden op te leggen.
3. Artikel 6 is ongeldig omdat de Commissie, door de berekeningsgrondslag van de heffing over de suikervoorraden en de daaraan onderworpen sectoren van het bedrijfsleven niet te omschrijven, wezenlijke materiële voorschriften achterwege heeft gelaten.
4. Met betrekking tot de nationale handeling ter uitvoering van een gemeenschapshandeling, staat het in de eerste plaats aan de nationale instanties om in hun eigen rechtsorde de consequenties te trekken uit het feit dat die gemeenschapshandeling in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag ongeldig is verklaard.

In de zaak 23-75,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Abbiategrasso, in het aldaar aanhangig geding tussen

REY RODA,

verzoekster,

alsmede

ASSOCIAZIONE INDUSTRIE DOLCIARIE ITALIANE,
ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI PRODOTTI ALIMENTARI,
ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI ACQUE E BEVANDE GASSATE,

intervenienten,

tegen

CASSA CONGUAGLIO ZUCCHERO,

verweerster,

om een prejudiciële beslissing inzake de geldigheid en de uitlegging van artikel 6 van verordening (EEG) nr. 834/74 van de Commissie van 5 april 1974 tot vaststelling van de maatregelen welke, nodig zijn ter voorkoming van verstoringen van de suikermarkt ten gevolge van de prijsverhoging in deze sector voor het verkoopseizoen voor suiker 1974/1975 (PB 1974, nr. L 99, blz. 15),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco en H. Kutscher, Kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart en A. O'Keefe, rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras

Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten van de zaak, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van het protocol betreffende 's Hof's Statuut ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten

Krachtens artikel 77 van de Italiaanse grondwet, dat de uitvoerende macht de bevoegdheid verleent in buitengewone dringende omstandigheden voorlopige maatregelen met kracht van wet vast te stellen, bepaalde de Italiaanse Regering bij besluitwet nr. 255 van 8 juli 1974 tot toepassing van de verordeningen (EEG) nrs. 834/74 en 1495/74 betreffende voor menselijke consumptie bestemde suiker (Gazzetta Ufficiale nr. 177 van 8 juli 1974, blz. 4522), dat eenieder die op 1 juli 1974 te 0.00 uur meer dan 500 kg witte suiker, ruwe suiker of suikerstroop in voorraad had alsmede eenieder die bestemming was van zo een zich op transport bevindende hoeveelheid van genoemde produkten, uiterlijk op 30 september 1974 het in bijlage van de besluitwet vermelde bedrag aan de Cassa

Conguaglio Zucchero (na te noemen CCZ) moest afdragen.

Bij dezelfde besluitwet werd voorts bepaald dat de CCZ de ontvangen bedragen na 31 december 1974 rechtstreeks zou verdelen onder de Italiaanse suikerbietenproducenten volgens door de interministeriële prijzencommissie vastgestelde modaliteiten.

De besluitwet trad op de dag van publicatie in werking.

De CCZ is een Italiaans overheidsorgaan, ingesteld bij besluit nr. 1195 van de interministeriële prijzencommissie (GU nr. 162 van 27 juni 1968) met als doel de „verevening van de prijzen" op de Italiaanse suikermarkt.

Gezien de op niet-nakoming gestelde strafsancties, betaalde Rey Soda, een suikerverwerkende onderneming, overeenkomstig vorenbedoelde bepalingen de CCZ een bedrag van 366 910 lire; aangezien zij evenwel de opgelegde verplichting onwettig achtte, behield zij zich voor dit bedrag terug te vorderen.

Op 19 november 1974 verzocht Rey Soda de Pretore te Abbiategrasso toestemming om tot een bedrag van 366 910 lire conservatoir beslag te leggen op de goederen van de CCZ.

Tot staving van haar verzoek beriep Rey Soda zich op nationaal recht en gemeenschapsrecht, terwijl zij voorts aanvoerde bevreesd te zijn de zekerheid voor haar vordering te verliezen wanneer de CCZ de betrokken bedragen eenmaal aan de suikerbietenproducenten had uitgekeerd.

De Pretore gaf op 22 november 1974 toestemming tot de beslaglegging, die vervolgens op 26 november te Rome werd gedaan.

De CCZ werd gedagvaard voor de Pretore en stelde zich partij in het geding. Op 17 januari 1975 intervenueerden drie nationale organisaties, als vertegenwoordigers van de Italiaanse suikerverwerkende bedrijven, ter ondersteuning van de conclusies van Rey Soda.

Na behandeling op tegenspraak heeft de Pretore bij beschikking van 30 januari 1975 het Hof van Justitie de navolgende vragen voorgelegd:

- „1. Moet artikel 6 van verordening (EEG) nr. 834/71 van de Commissie, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen (EEG) nrs. 1495/74 en 2106/74 van de Commissie, aldus worden uitgelegd, dat de Italiaanse Staat er niet de bevoegdheid aan ontleent ook de verbruikers van suiker geldelijke lasten op te leggen die de suikerbietenproducenten ten goede komen?
Zo neen — indien dus de Italiaanse Staat die bevoegdheid wel zou bezitten —, dienen de volgende vragen te worden beantwoord:
2. Is artikel 6 van verordening nr. 834/74, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1495/74 en 2106/74, op onwettige wijze vastgesteld, doordat een belasting als waartoe het machtiging verleent, uitdrukkelijk door de Raad

van Ministers moet worden goedgekeurd?

3. Indien artikel 6 van verordening nr. 834/74, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1495/74 en 2106/74 (eventueel) kan worden uitgelegd als machtiging aan Italië om betaling te vorderen van de verbruikers van suiker ten gunste van de suikerbietenproducenten is die betalingsverplichting dan onwettig wegens schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie (ook in belastingzaken), vervat in de artikelen 40, lid 3, en 7 EEG-Verdrag en in de constituties van alle Lid-Staten?
4. Is verordening nr. 1495/74, voor zover zij ook de verbruikers van suiker verplicht hun voorraden aan te melden, onwettig — want niet met redenen omkleed — doordat zij
 - a) motiveert (1e overweging) door verwijzing naar verordening nr. 834/74, ofschoon deze laatste een mededelingsplicht voor verbruikers van suiker noch inhoudt noch motiveert;
 - b) motiveert met verwijzing naar de noodzaak „Italië in de gelegenheid te stellen om snel deze maatregelen te nemen”, ofschoon de Italiaanse rechtsorde mogelijkheden biedt die een wetgevende tussenkomst van de Gemeenschap, waarvoor geen nadere rechtvaardiging bestaat, overbodig maken;
 - c) niet motiveert waarom voorraden kleiner dan 500 kg niet behoeven te worden aangemeld?
5. Indien artikel 6 van verordening nr. 834/74, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1495/74 en 2106/74 (eventueel) kan worden uitgelegd als machtiging aan de Italiaanse Staat om voor hoeveelheden groter dan 500 kg betaling te vorderen van de verbruikers van suiker, is het dan onwettig wegens ongelijke behandeling (Italiaanse onderdanen worden hierdoor namelijk ongunstiger behan-

- deld dan Franse onderdanen ingevolge verordening nr. 1344/71 van de Commissie)?
6. Is artikel 6 van verordening nr. 834/74, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1495/74 en 2106/74, onwettig op grond van onjuiste beoordeling en onjuiste weergave van de feiten en op grond van tegenstrijdigheid in de motivering:
 - a) doordat het aanhouden op 1 juli 1974, door de industriële verbruikers, van een suikervoorraad groter dan 500 kg, niet is „een te grote voorraadvorming” (7e overweging van verordening nr. 834/74), maar in overeenstemming met de technische eisen van produktieplanning;
 - b) doordat bij de vaststelling van verordening nr. 834/74 en op 1 juli 1974 zich in Italië niet voordeden zodanige „verstoringen van de markt, voortvloeiende uit de verhoging van de suikerprijs in Italiaanse lire”, dat de door de Gemeenschap (eventueel) geautoriseerde maatregelen daardoor kunnen worden gerechtvaardigd;
 - c) doordat juist de oplegging van een geldelijke last aan de verbruikers met betrekking tot de per 1 juli 1974 aanwezige suikervoorraden geëigend was de distorsies in de mededinging te veroorzaken, welke verordening nr. 834/74 wilde voorkomen (2e overweging)?
 7. Is artikel 6 van verordening nr. 834/74, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1495/74 en 2106/74, onwettig doordat het is vastgesteld zonder voorafgaand overleg met de belanghebbende onderdanen van de Gemeenschap of met hun vertegenwoordigende organisaties, dus zonder rekening te houden met het democratische karakter van de rechtsorde van de Gemeenschap en de Lid-Staten?
 8. Is artikel 6 van verordening nr. 834/74, zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen nrs. 1495/74 en 2106/74, onwettig doordat het met name geldelijke verplichtingen invoert zonder een redelijke termijn van „vacatio legis” in acht te nemen, en geëigend is invloed uit te oefenen op reeds bestaande en soms nog vóór zijn publicatie geheel afgedane situaties?
 9. Kent de communautaire rechtsorde beginselen op grond waarvan als strijdig met het gemeenschapsrecht onwettig kan worden verklaard een wettelijk voorschrift van een Lid-Staat, wanneer:
 - a) het wettelijk voorschrift is vastgesteld ter uitvoering van handelingen van de Instellingen der Gemeenschap, in abstracto voorzien bij artikel 189 EEG-Verdrag, maar in concreto onwettig en ongeldig;
 - b) bij de constitutie van de Lid-Staat de vaststelling van zodanig wettelijk voorschrift slechts toestaat in „buitengewone dringende omstandigheden”, en het voorschrift is vastgesteld om te zijner tijd bevoegdheden te kunnen uitoefenen die de Lid-Staat vele maanden tevoren (ondersteltenderwijs) heeft ontvangen van de Instellingen der Gemeenschap;
 - c) het interne wettelijk voorschrift geldelijke verplichtingen oplegt, bovendien onder zware strafbedreiging, met betrekking tot situaties die reeds vóór de vaststelling en publicatie van het voorschrift bestonden, en in sommige gevallen zelfs geheel zijn afgedaan?
 10. Is het in overeenstemming met de rechtsbeginselen van de Europese Gemeenschap dat een groep burgers (verbruikers van suiker) een geldelijke last wordt opgelegd waarvan de opbrengst een andere groep burgers (suikerbietenproducenten) ten goede komt, en dit zonder dat

er sprake is van een tekortkoming van de eerste groep of een verdienste van de tweede?

11. Is het, gelet op de artikelen 3, sub f, 85 en 86 alsmede artikel 5 EEG-Verdrag, toegestaan in een landbouwsector die onder de communautaire wetgeving valt, een regeling in te voeren welke de mededinging in die sector vervalst?
12. Moet — steeds in het geval dat verordening nr. 834/74 door het Hof van Justitie wettig wordt geacht en dus toepasselijk is op de verbruikers-verwerkers van suiker — de term „meerwaarde van de voorraden” in artikel 6 van die verordening aldus worden verstaan, dat die meerwaarde kan volgen uit het verschil tussen twee prijzen — de een af te leiden uit de gemeenschappelijke interventieprijs voor suiker voor het verkoopseizoen 1973/1974, de ander uit de drempelprijs voor het verkoopseizoen 1974/1975 —, of moet die meerwaarde worden bepaald aan de hand van de prijzen die op de in aanmerking te nemen tijdstippen werkelijk op de Italiaanse markt golden?”

II — De economische en wettelijke achtergrond van de gestelde vragen

1. Op 18 december 1968 stelde de Raad krachtens de artikelen 42, 43 en 227 EEG-Verdrag verordening nr. 1009/67/EEG houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker vast.

Blijkens deze verordening omvat de gemeenschappelijke suikermarkt een stelsel van richt- en interventieprijzen voor suiker en minimumprijzen voor suikerbieten. Bij de vaststelling van de afgeleide interventieprijzen wordt rekening gehouden met de regionale prijsverschillen die verwacht kunnen worden bij een normale oogst en bij een vrij verkeer van suiker op basis van de natuurlijke voorwaarden voor de prijsvorming op de markt (artikel 3).

Naar luid van artikel 6 der verordening „...stelt de Raad... raamvoorschriften vast, in het bijzonder voor de algemene voorwaarden voor aankoop, levering, ontvangst en betaling van suikerbieten, aan welke voorschriften de overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven op communautair, regionaal of plaatselijk niveau, alsook de contracten tussen verkopers en kopers van suikerbieten moeten voldoen.”

Op grond van de overweging dat bepaalde steunmaatregelen de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt op basis van een stelsel van communautaire prijzen in gevaar zouden brengen, zijn in de suikersector de artikelen 92-94 van het Verdrag van toepassing verklaard.

Artikel 34 bepaalt evenwel:

- „1. Gedurende de verkoopseizoenen voor suiker 1968/1969 tot en met 1974/1975 kan de Italiaanse Republiek aan haar suikerbietenproducenten en aan haar suikerbietenverwerkende industrie een aanpassingssteun toekennen. Deze steun wordt per 30 juni 1975 afgeschaft.
 2. De steun aan de suikerbietenproducenten mag niet meer bedragen dan 1,10 r.e. per ton” (sedert 1 juli 1971 1,80 r.e. per ton).
2. Artikel 37 van de basisverordening luidt als volgt:
- „1. Voor de op 1 juli 1968 in voorraad zijnde hoeveelheden suiker stelt de Raad op voorstel van de Commissie volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag bepalingen vast met betrekking tot de maatregelen die nodig zijn om het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen te overbruggen.
 2. De bepalingen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een verstoring van de suikermarkt ten gevolge van een wijziging van het prijspeil bij de overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere, kunnen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 40.

In verordening nr. 769/68 houdende vaststelling van de maatregelen ter overbrugging van het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen (PB 1968, nr. L 143, blz. 14) gelastte de Raad voor de hele Gemeenschap een telling van de hoeveelheden suiker, die groter waren dan 1 000 kg per houder. Op deze hoeveelheden, de werkvoorraden uitgezonderd, moesten de Lid-Staten een bepaalde heffing toepassen. Wat de werkvoorraad van een verbruiker is, wordt in artikel 1, lid 3, omschreven als „de hoeveelheid suiker van de verbruikende industrieën die nodig is voor een normale activiteit van ten hoogste vier weken.”

Na de devaluatie van de Franse frank bepaalde verordening (EEG) nr. 1344/71 van de Commissie (PB 1971, nr. L 140, blz. 27) dat in Frankrijk een telling zou worden gehouden van de voorraden suiker, die groter waren dan 5 000 kg per houder. Op die hoeveelheden moest een heffing van 10,70 frank per 100 kg witte suiker worden toegepast.

De heffing gold echter niet voor de hoeveelheden die als werkvoorraden van de verbruikers moesten worden beschouwd, doch deze van de heffing vrijgestelde werkvoorraden mochten in totaal niet groter zijn dan 20 000 ton. Frankrijk was verplicht bij de verdeling van die hoeveelheid de nodige maatregelen te nemen om een ongelijke behandeling van de betrokkenen te voorkomen.

Noch verordening nr. 769/68 van de Raad, noch verordening nr. 1344/71 van de Commissie verplichtte de betrokken Lid-Staat de opbrengst van de heffing voor een bepaald doel te bestemmen.

3. Na de devaluatie van de Italiaanse lire werd bij verordening nr. 2958/73 van de Raad van 31 oktober 1973 (PB 1973, nr. L 303, blz. 1) voor de landbouwsector een omrekeningskoers voor de lire vastgesteld, die beter aan de economische realiteit beantwoordde.

In 's Raads verordening nr. 2959/73 van dezelfde datum werd evenwel overwogen dat gezien de toenmalige conjuncturele situatie de prijsverhogingen van landbouwprodukten voorshands onaanvaardbaar waren voor suiker, maar dat de Italiaanse prijzen voor dit produkt binnen een redelijke termijn, die samenhang met het begin van het verkoopseizoen, konden worden aangepast. Daarom werd bepaald dat de interventieprijzen voor suiker en de minimumprijzen voor suikerbieten in Italië tot aan het einde van het verkoopseizoen 1973/1974 gehandhaafd bleven op het peil van 31 oktober 1973, uitgedrukt in lires.

De devaluatie van de lire zou dus eerst per 1 juli 1974 op de interventieprijzen voor suiker uitwerken.

Toen de Raad in maart 1974 de interventieprijzen voor suiker voor het verkoopseizoen 1974/1975 (ingående 1 juli 1974) 7 % hoger vaststelde dan de prijs van het vorige seizoen, onderging de nieuwe interventieprijzen in lires onder invloed van het nieuwe representatieve percentage in combinatie met de nieuwe interventieprijzen, een stijging van ongeveer 37 %.

4. Verordening nr. 834/70 tot vaststelling van de maatregelen welke nodig zijn ter voorkoming van verstoring van de suikermarkt ten gevolge van de prijsverhoging in deze sector voor het verkoopseizoen 1974/1975 (PB 1974, nr. L 99, blz. 15), werd door de Commissie vastgesteld op 5 april 1974 en trad in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publikatieblad, dat wil zeggen op 10 april 1974.

Deze verordening steunt uitdrukkelijk op de artikelen 37, lid 2, en 38 van verordening nr. 1009/67 van de Raad, artikel 11 van verordening nr. 206/68 van de Raad (houdende vaststelling van raamvoorschriften voor de contracten en overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven betreffende de aankoop van suikerbieten) en verordening nr. 974/71 van de Raad (betreffende bepaalde conjunctuurpoli-

tieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector; PB 1971, nr. L 106, blz. 1).

Volgens de 7e overweging „is de in Italiaanse lire uitgedrukte verhoging van de suikerprijzen in Italië voortvloeiende uit de toepassing van de omrekeningskoers voor de Italiaanse lire, aanzienlijk hoger dan de verhoging in de rest van de Gemeenschap; het is onvermijdelijk verstoringen op de gemeenschapsmarkt te voorkomen door enerzijds de betaling van de monetaire compenserende bedragen niet te verrichten voor suiker welke voor 1 juli 1974 wordt ingevoerd en vanaf deze datum voor het verbruik wordt afgezet, en anderzijds door Italië te verplichten nationale maatregelen op zijn markt te nemen; deze nationale maatregelen moeten iedere aanleiding tot een te grote voorraadvorming voor 1 juli 1974 wegnemen;...”

Artikel 6 van de verordening bepaalt:

- „1. Italië neemt nationale maatregelen om verstoringen op de markt veroorzaakt door de prijsstijging in Italiaanse lire van de suikerprijs per 1 juli 1974, te voorkomen. Deze maatregelen bestaan met name in een betaling aan de suikerbietenproducenten van de meerwaarde der voorraden.
2. De in lid 1 bedoelde genomen en te nemen maatregelen worden vóór 5 juni 1974 schriftelijk aan de Commissie medegedeeld.”

Italië verzuidde de noodzakelijke maatregelen binnen de gestelde termijn vast te stellen.

Verordening nr. 1495/74 van de Commissie van 14 juni 1974 ter aanvulling van verordening nr. 834/74 (PB 1974, nr. L 158, blz. 20) vulde, onder verwijzing naar artikel 37, lid 2, van verordening nr. 1009/67, artikel 6 van verordening nr. 834/74 met de navolgende bepaling aan:

„3. Een ieder die in Italië op 1 juli 1974 om 0.00 uur witte suiker, ruwe suiker

of suikerstroop, in welke hoedanigheid ook, in voorraad heeft of die bestemming is van één dezer producten welke in Italië op dat tijdstip vervoerd worden, is verplicht vóór 10 juli 1974 de bevoegde Italiaanse instanties deze hoeveelheden, voor zover zij „groter zijn dan 500 kg, mee te delen.”

De Commissie motiveerde deze bepaling aldus, dat Italië hierdoor in staat werd gesteld snel nationale maatregelen te nemen om verstoringen van de markt te voorkomen.

Omdat deze voorraad telling op moeilijkheden stuitte, werd de datum verschoven naar 30 augustus 1974 (verordening nr. 2106/74 van 8 augustus 1974; PB 1974, nr. L 218, blz. 53).

Toen de telling tenslotte was verricht, bleek de totale voorraad 307 946 ton te bedragen, waarvan 202 312 ton bij de fabrikanten, 81 943 ton bij de industriële verbruikers en 23 691 ton bij de groot- en kleinhandel.

Volgens de raming van de Commissie was de voorraadsituatie in Italië op 1 juli 1973 als volgt: 353 000 ton, waarvan 298 000 ton bij de suikerfabrikanten, 20 000 ton bij de verbruikers en 35 000 ton bij de handel.

III — Procesverloop

De verwijzingsbeschikking is op 19 februari 1975 ingekomen ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van het protocol betreffende 's Hof's Statuut zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 21 april 1975, door de Italiaanse Republiek op 12 mei 1975, door de firma Rey Soda en interveniënten op 13 mei 1975.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de Advocaat-Generaal ge-

hoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de Commissie enige vragen gesteld.

IV — Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen .

a) *De draagwijdte van artikel 6 van verordening nr. 834/74 (eerste vraag)*

Opmerkingen van de Commissie en de Italiaanse Republiek

Volgens de *Commissie* was de betrokken bepaling vooral ingegeven door de vrees dat de houders van suiker hun voorraden zouden vasthouden om later van de nieuwe hogere prijzen te kunnen profiteren.

De Commissie moest ook oog hebben voor de inkomens van de suikerbietenproducenten om te voorkomen dat de nieuwe marktsituatie alleen andere groepen van belanghebbenden ten goede zou komen.

De Commissie concludeert dat de situatie van de Italiaanse suikermarkt, het dogmerk van de maatregel, de bewoordingen van de toe te passen bepaling — nog afgezien van de latere uitlegging van artikel 6 van verordening nr. 834/74 door verordening nr. 1495/74 — als logische consequentie hadden dat allen die per 1 juli 1974 suiker in voorraad hadden, dus ook de verbruikers, ten behoeve van de suikerbietenproducenten een bedrag moesten betalen.

De *Italiaanse Regering* voegt hieraan toe dat de verplichting die overeenkomstig de communautaire bepalingen door de nationale wettelijke regeling werd opgelegd, ten onrechte als een geldelijke last is gekwalificeerd. Gelet op de meerwaarde van de suikervoorraden op 1 juli 1974 is deze verplichting geen last — dat wil zeggen een belasting van een reeds bestaande situatie —, doch slechts een gedeeltelijke afroaming van die meerwaarde.

Er is derhalve geen sprake van een last van fiscale aard, maar van een vereveningsmaatregel tussen groepen van belanghebbenden bij een zelfde marktsector. Het feit dat de gewraakte bepaling uitdrukkelijk van voorraden spreekt, zonder te onderscheiden naar de produkten waaruit die voorraden kunnen bestaan, alsmede het feit dat artikel 1 van verordening nr. 1495/74 de mededelingsplicht uitdrukkelijk oplegt aan „een ieder die in Italië... suiker... in welke hoedanigheid dan ook, in voorraad heeft”, maakt duidelijk dat de betrokken bepaling voor alle suikervoorraden geldt.

Opmerkingen van de firma Rey Soda en van interveniënten (hierna tezamen Rey Soda genoemd)

Volgens Rey Soda kan men volstaan met te constateren dat de litigieuze bepaling wel de begunstigen van de maatregel vermeldt en ook het bedrag van de betaling, maar daarentegen geen enkele aanwijzing bevat nopens degenen die moeten betalen.

Het artikel zegt niet of de betaling aan de suikerbietenproducenten door de Staat dient te geschieden dan wel door de houders van suiker, en, indien dit laatste het geval is, of die verplichting dan op alle houders van suiker rust dan wel op slechts sommigen hunner.

Verordening nr. 1495/74 scheidt geen enkele duidelijkheid op dit punt. Artikel 1 spreekt slechts van een mededelingsplicht. Noch dit artikel, noch de desbetreffende alinea van de considerans laat, op zich beschouwd, vermoeden dat deze bepaling de kring van betalingsplichtigen omschrijft.

Het is ontoelaatbaar aan een eenvoudige mededelingsplicht een aanwijzing te ontleenen betreffende degenen die de heffing dienen te betalen. Er bestaat geen dwingend causaal verband tussen de mededelingsplicht en de verplichting tot betalen.

De aanwijzing van de personen die verplicht waren hun voorraden aan te mel-

den, was een volkomen plausible zaak, verklaarbaar vanuit een begrijpelijke wens van de communautaire instanties een overzicht te krijgen van de Italiaanse marktsituatie om eventueel vervolgens gepaste maatregelen te kunnen nemen.

De Commissie kon in alle redelijkheid niet aannemen dat de suikerwerkfabrikanten en de verbruikers in het algemeen zich wel eens binnen 15 dagen van hun voorraden zouden kunnen ontdoen teneinde zich aan de heffing te onttrekken; hun voorraden immers zijn veelal voldoende voor een activiteit van enkele maanden. Evenmin konden zij de produktie zo opvoeren, dat hun voorraden binnen 15 dagen zouden zijn verbruikt. Verkoop van de voorraden was nog moeilijker geweest; zij beschikken trouwens niet over kanalen om de suiker af te zetten.

De enig mogelijke interpretatie van verordening nr. 1495/74 was dus dat de mededelingsplicht verband hield met een of ander statistisch doel; niemand kon op het idee komen dat daardoor werd bepaald op welke personen een betalingsverplichting rustte.

Ook artikel 1 van verordening nr. 2106/74 brengt ten deze geen nadere verduidelijking.

Indien uit geen van de drie betrokken bepalingen, afzonderlijk bezien, valt op te maken dat alle houders van suiker verplicht kunnen worden de heffing ten behoeve van de suikerbietenproducenten te betalen, dan kan dit evenmin worden afgeleid uit die bepalingen tezamen genomen. Bovendien vertonen ze een duidelijk verschil. De eerste is een machtiging, gegeven aan een Lid-Staat, de beide andere zijn tot particulieren gerichte gebodsbepalingen. Waar de bepalingen zich tot verschillende rechtssubjecten richten, kunnen ze bezwaarlijk op één noemer worden gebracht.

Zo gezien, moet aan artikel 6 van verordening nr. 834/74 en aan de verdere bepalingen in elk geval die uitlegging wor-

den gegeven, welke de minst zwaarwegende consequenties heeft.

Wat artikel 6 van verordening nr. 834/74 betreft, mag de verleende machtiging niet aldus worden verstaan, dat de betrokken Lid-Staat een heffing kan instellen te laste van diegenen die, zoals de verbruikers, geen enkele meerwaarde hebben genoten.

Indien men met verordening nr. 834/74 de Lid-Staat had willen machtigen speculaties te belasten, dan had de Lid-Staat die belasting uitsluitend kunnen toepassen op houders van suiker die inderdaad gelegenheid hadden om te speculeren, en dus niet op de verbruikers. De produkten die de industriële verbruikers van suiker vervaardigen, worden verkocht aan de hand van prijslijsten die niet dagelijks veranderd kunnen worden. De verwerkende industrie, in het bijzonder de grote bedrijven, is vaak gebonden aan tamelijk langlopende contracten voor termijnleveringen tegen vooraf vastgestelde prijzen. Een heffing toepassen op voorraden bestemd voor een produktie die reeds voor een vaste prijs is verkocht, is een aantasting van verworven rechten en een inbreuk op een gerechtvaardigd vertrouwen.

De door Rey Soda voorgestane uitlegging sluit aan bij het bepaalde in de verordeningen nrs. 769/68 en 1344/71. De vroegere praktijk is een aanwijzing met precedentswaarde voor de uitlegging van de bestreden bepalingen.

Ook het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat deze bepalingen op de minst belastende wijze worden uitgelegd. Van de verschillende mogelijke betekenissen moet men die kiezen, welke overeenstemt met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Inzonderheid dient men ervan uit te gaan dat bedoelde bepalingen geen inbreuk willen maken op het proportionaliteitsbeginsel en dat de opstellers ervan mitsdien niet voorhadden machtiging te verlenen voor een heffing op normale werkvoorraden van de verwerkende industrie. Bij de uit-

oefening van hun bevoegdheid moeten de instellingen erop toezien dat handel en bedrijfsleven geen zwaardere lasten worden opgelegd dan nodig is om de door de overheid te realiseren doeleinden te bereiken (zaak 5-73, *Balkan Import-Export*, Jurispr. 1973, blz. 1091).

Rey Soda herinnert aan de maatregelen die de gemeenschapsinstellingen in concreto hebben genomen in de door schaarste gekenmerkte marktsituatie vóór de vaststelling van verordening nr. 834/74, dus in de zomer en herfst van 1973. Geen van die maatregelen evenwel hield een machtiging in om een heffing op voorraden, laat staan werkvoorraden, toe te passen.

Alvorens van de suikerverbruikers een betaling ten behoeve van de suikerbietenproducenten te verlangen, had men moeten onderzoeken — en dat zou stellig zeer moeilijk zijn geweest — of de meerwaarde van de voorraden niet wegviel tegen andere hogere lasten waarvoor de ondernemer zich zag gesteld. De verbruikers hadden buiten schot moeten blijven, en zulks te meer omdat enerzijds de verwerkingskosten waren gestegen en anderzijds de consumentenprijzen door de Italiaanse wettelijke bepalingen in die tijd praktisch waren bevroren.

Rey Soda concludeert dat de verwezenlijking van de nagestreefde doeleinden en de evenredigheid tussen doel en middelen ertoe dwingen de litigieuze bepaling aldus uit te leggen, dat zij uitsluitend ziet op de bij de producenten of bij de groot- en kleinhandel aanwezige voorraden. Zij kan echter niet ook van toepassing zijn op de normale voorraden die de verbruikers voor bedrijfsdoeleinden moesten aanleggen.

b) De geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 834/74

Opmerkingen van de Commissie en de Italiaanse Republiek

1. Bevoegdheid

De Commissie wijst erop dat zij ingevolge artikel 155 de bevoegdheden uitoefent

welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt. De zogenoemde procedure van het Comité van beheer is één van de voorwaarden die de Raad stelt voor de uitoefening van bepaalde gedelegeerde bevoegdheden.

De Italiaanse Republiek memoreert dat volgens de tweede overweging van verordening nr. 1009/67 één der doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de suikersector is „de suikerbietenproducenten van de Gemeenschap de noodzakelijke waarborgen op het gebied van de werkgelegenheid en de levensstandaard te blijven verzekeren.”

Naar de mening van de Commissie en de Italiaanse Republiek vormen de artikelen 37, lid 2, en 38 van verordening nr. 1009/67 alsmede artikel 11 van verordening nr. 206/68 een geldige grondslag voor de litigieuze bepaling: het gaat om uitvoeringsmaatregelen in het kader van artikel 37, lid 2. De Commissie had derhalve het recht ze vast te stellen (zie zaak 25-70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide* tegen Köster, Jurispr. 1970, blz. 1172).

Het ontgaat de Commissie welk vertegenwoordigend orgaan er naast het Comité van beheer nog geraadpleegd had moeten worden. Als de Raad de verordening had vastgesteld, was het „democratisch karakter van de rechtsorde van de Gemeenschap en van de Lid-Staat” zeker niet beter gewaarborgd geweest.

Gelet op de doelstelling van artikel 39, lid 1, sub b, van het Verdrag en gezien de noodzaak de suikerbietenproductie in Italië te stimuleren teneinde een geregelde bevoorrading van de markt te verzekeren, besloot de Commissie ook de suikerbietenproducenten in het voordeel van de meerwaarde te doel delen.

2. Discriminatie

Het is de Commissie niet duidelijk waarin in casu de discriminatie bestaat; voor dit begrip verwijst zij naar zaak 13-63

(Italië tegen *Commissie*, Jurispr. 1963, blz. 355).

De verschillende behandeling van Italië vergeleken bij de andere Lid-Statens vindt haar oorzaak in de omstandigheid dat ten aanzien van laatstbedoelde Statens de Commissie zich zorgen maakte over een mogelijke verstoring van de markt ten gevolge van de verhoging van de interventieprijs voor suiker voor het nieuwe verkoopseizoen met 7 %, terwijl de situatie in Italië veel ernstiger was.

Bovendien is de situatie van drie jaar tevoren in Frankrijk, die aanleiding gaf tot verordening nr. 1344/71 van de Commissie, niet te vergelijken met die in Italië. In 1974 bestond er een ernstig suikertekort, niet slechts in de Gemeenschap, maar in de gehele wereld. Italië is één van de Statens waar de bevoorrading van de markt zeer problematisch was en nog is. In 1971 daarentegen was er in Frankrijk, de grootste suikerproducent van de Gemeenschap, een groot overschot.

De Commissie moest *ex ante* ingrijpen en behoefde niet te wachten tot zich werkelijk verstoringen voordeden. Om de handelwijze van de Commissie te beoordelen, dient men zich te verplaatsen in de situatie van begin 1974, die volkomen nieuw was, omdat de EEG tot dan toe altijd overschotten had gekend. Er was toen niemand die bang was voor schaarste en voor een sterke prijsstijging op de wereldmarkt.

3. Beperking tot 500 kg

Het minimum van 500 kg was gerechtvaardigd omdat kleinere voorraden niet te controleren zijn. 500 kg was een hoeveelheid die voor de Italiaanse administratie nog controleerbaar was.

Volgens de *Italiaanse Republiek* spreekt het vanzelf dat een minimum moest worden bepaald, waarbeneden voorraadvorming geen ernstige verstoringen kon veroorzaken of tot buitensporige verrijking kon leiden. Anderzijds was dit mi-

nimum ook daarom op 500 kg gesteld, omdat dit een doelmatige controle op de naleving van de verplichting toeliet. Als men de keuze van dit criterium van 500 kg aan de orde stelt, betreft men in feite de vrijheid van handelen van de administratie in het geding: dit is evenwel een punt waarop het Hof niet kan ingaan.

De Italiaanse Republiek voegt hieraan toe dat artikel 1 van verordening nr. 1495/74 een toepassing is van de bij artikel 6 van verordening nr. 834/74 voorziene maatregel, en daarom geen nadere motivering behoefde.

4. *Vacatio legis* en terugwerkende aard

De *Commissie* memoreert de data waarop de verschillende verordeningen in werking zijn getreden, en besluit dat niet kan worden gezegd dat er te weinig tijd lag tussen publikatie en inwerkingtreding. De wetgever heeft de verplichting voor degenen die twee maanden en 22 dagen nadien grote voorraden suiker zouden hebben, ruimschoots tevoren aangekondigd.

De bewering dat de termijn van *vacatio legis* te kort is geweest, is in de ogen van de *Italiaanse Republiek* een ontoelaatbare poging om de gegrondheid van de maatregelen te toetsen. Zij voegt eraan toe dat noch de gemeenschapsregeling noch de besluitwet nr. 255 terugwerkend zijn. Anderzijds verbiedt noch het gemeenschapsrecht noch de Italiaanse rechtsorde een nationale wettelijke regeling — buiten het gebied van het strafrecht — ook voor het verleden te laten gelden.

De *Commissie* betoogt tenslotte dat zij niet heeft willen onderscheiden tussen verdienstelijke (suikerbietenproducenten) en niet-verdienstelijke groepen (verbruikers van suiker). Zij heeft slechts willen zorgen voor een regelmatige bevoorrading van de suikermarkt in de Gemeenschap door de geldende bepalingen aan te vullen met bijzondere maatregelen

voor de bijzondere situatie in Italië. Zij had eenvoudig een heffing kunnen toepassen op de suikervoorraden, maar gaf er de voorkeur aan om in de lijn van de sociale en economische doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag ook de suikerbietenproducenten een deel van de extra winsten op de voorraden te verzekeren en aldus de suikerbietenproductie te stimuleren.

Zij wijst erop dat, anders dan bij andere landbouwprodukten, de suikermarkt is afgestemd op het verwerkte produkt, de suiker zelf, en niet op het primaire produkt, de suikerbiet. De producenten kunnen nu eenmaal geen bieten opslaan en van een prijsverhoging kunnen zij alleen profiteren via een restitutie evenredig aan de waardeinstijging van het gereede produkt.

Toen de Commissie een heffing voorschreef om een regelmatige voorziening van de markt te verzekeren, wist zij dat bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling de opbrengst van die heffing in de Italiaanse schatkist zou vloeien. Of die bedragen nu aan de Staat dan wel aan de suikerbietenproducenten zouden zijn toegekomen, had voor de verwezenlijking van het beoogde doel — een regelmatige voorziening van de markt — geen verschil gemaakt. Uitgaande van de doelen van het Verdrag achtte de Commissie het echter noodzakelijk de verhoging van de suikerprijs aan de Italiaanse verbouwers van suikerbieten ten goede te doen komen.

Indien in de Italiaanse marktsituatie de verbruikers van suiker de meerwaarde niet hadden hoeven te betalen, had het beoogde doel door fictieve verkopen van winstbeluste suikerproducenten gemakkelijk kunnen worden gefrustreerd.

De Commissie had er kennis van gekregen dat de verbruikers omvangrijke aankopen deden op de markt, hetgeen tot ernstige schade voor de consumenten had kunnen leiden. Want ondanks dat reeds in maart maatregelen waren aange-

kondigd, waren de verbruikers voortgegaan met het vormen van voorraden, totdat deze vier maal groter waren dan die van het jaar tevoren. Ontheffing van de betalingsverplichting is gerechtvaardigd in het geval van spoedmaatregelen, maar niet nu die verplichting lang tevoren was aangekondigd, zodat de handelaren bij de vaststelling van de prijs der na 1 juli 1974 verkochte produkten daarmee rekening konden houden.

Zij die hun na 1 juli 1970 te verkopen produkten hadden vervaardigd van suiker van de voorgaande verkoopseizoenen, hadden reeds hierdoor voordeel behaald en, afhankelijk van de in die produkten verwerkte hoeveelheid suiker, tevens door een belangrijke prijsverhoging, want bij het vaststellen van de prijs voor levering na 1 juli 1974 hadden zij rekening kunnen houden met de verhoging van de suikerprijs op die datum. Elke verstandige fabrikant kon er zeker van zijn dat de Gemeenschap zou ingrijpen, en moest mitsdien bij het vaststellen van zijn prijzen uitgaan van de per 1 juli 1974 geldende suikerprijs.

Toen de verordeningen nr. 769/68 en nr. 1344/71 tot stand kwamen, was het gezien de spoedeisendheid van de toenmalige situatie niet mogelijk nationale maatregelen ter verwezenlijking van de beoogde doelen vast te stellen. In het onderhavige geval waren de communautaire maatregelen lang tevoren, op 5 april 1974, vastgesteld en leek het gewenst om de uitwerking op nationaal niveau van de reeds duidelijk omschreven communautaire bepalingen aan Italië over te laten.

Opmerkingen van Rey Soda

1. *De bevoegdheid van de Commissie*

Rey Soda bespreekt de rechtsgrondslagen van de totstandbrenging der gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt en de verdeling van bevoegdheden tussen de Raad, de Commissie, de hulporganen en de nationale overheid.

Zij memoreert dat artikel 155 van het Verdrag geldt voor de regels van de landbouwmarkt (zie zaken 25-70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide* tegen *Köster*, Jurispr. 1970, blz. 1161, en 43-72, *Merkur* tegen *Commissie*, Jurispr. 1973, blz. 1055).

Zij komt tot de conclusie dat er in de ordeningen van de landbouwmarkt steeds sprake moet zijn van uitvoering — en uitsluitend uitvoering — door de Commissie van door de Raad gestelde regels. Toekenning van uitvoerende bevoegdheid onderstelt een voorafgaand besluit van de Raad waarbij de basisregels zijn vastgesteld.

Waar de bevoegdheid van de Commissie ophoudt bij de uitvoering van door de Raad vastgestelde regels, moet zij restrictief worden uitgelegd. Overschrijding ervan is een aantasting van het evenwicht der machten en de competentieverdeling, die een „fundamentele waarborg” van het Verdrag vormen.

Delegatie is altijd mogelijk zolang het evenwicht der machten binnen de Gemeenschap maar niet wordt verbroken (zaak 9-56, *Meroni* tegen *Hoge Autoriteit*, Jurispr. 1958, blz. 16).

Maar dat de Commissie de haar specifiek toegekende bevoegdheden zou kunnen wijzigen, ervan afwijken of overschrijden, moet ten stelligste worden ontkend (zaak 38-70, *Deutsche Tradax GmbH*, Jurispr. 1971, blz. 141, Conclusie blz. 160).

De regel van artikel 42 van het Verdrag betekent dat de Raad bij het scheppen van een gemeenschappelijke marktordening kan besluiten, of het verbod van steunmaatregelen geheel of gedeeltelijk van toepassing is. Alleen de Raad kan „machtiging geven tot het verlenen van steun”. De Raad kan een gedeelte van zijn bevoegdheid op de Commissie overdragen, maar deze delegatie moet beperkt blijven tot de uitvoering van basisregels die door de Raad zijn vastgesteld.

Steun of subsidie is een prestatie in geld of natura ter ondersteuning van een onderneming, gedaan boven het door een koper of gebruiker van door de onderneming geproduceerde goederen of diensten verschuldigde (zaak 30-59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnen* tegen *Hoge Autoriteit*, Jurispr. 1961, blz. 7).

Het doet er niet tot dat een betaling geschiedt met middelen verkregen uit een op een bijzondere nationale wet berustende belasting, die een heffing of bijdrage ten laste van sommige particulieren is.

Ten aanzien van fiscale lasten is alleen de Raad van Ministers bevoegd over hun toepassing te beslissen. De Raad kan de Commissie alleen uitvoerende bevoegdheden toekennen.

Belastingheffing is volgens het recht van de Lid-Staten een prerogatief van het Parlement en niet van de uitvoerende macht. In het communautaire stelsel kan het niet de taak zijn van de Commissie, het technocratische orgaan, op dit gebied voorschriften vast te stellen. Het enige beraadslagende orgaan dat daartoe geëigend is, is noodzakelijkerwijs de Raad.

Wat de bevoegdheid van de nationale overheid betreft, verwijst Rey Soda naar de zaak 31-64 (*Galli*, Jurispr. 1975, blz. 47). Er ontstaat een probleem wanneer de Commissie, na van de Raad bepaalde bevoegdheden te hebben gekregen, de Lid-Staten machtiging wil geven om in het kader van diezelfde bevoegdheden te handelen. Zo een machtiging is een miskenning van de politieke wil van de Raad: *delegatus delegare non potest*. Deze beginselen op het concrete geval toepassend komt Rey Soda tot de conclusie dat artikel 37 van de basisverordening een zeer beperkte draagwijdte heeft. Het kan niet de grondslag vormen voor artikel 6 van verordening nr. 834/74.

Artikel 37, lid 2, immers heeft niet het oog op onverschillig welke verstoring, maar uitsluitend op eventuele verstoringen van de suikermarkt

- ten gevolge van een wijziging van het prijspeil
- bij de overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere.

Artikel 37, lid 2, heeft niet betrekking op prijswijzigingen, maar uitsluitend op wijziging van het peil der communautaire prijzen.

De Commissie is niet bevoegd tot het nemen van maatregelen in verband met verstoringen die een geheel andere oorzaak hebben, zoals te grote voorraadvorming of devaluatie van wat gemeenlijk de „groene lire” wordt genoemd, noch van maatregelen van fiscale aard.

Het is waar dat de Raad ingevolge artikel 37, lid 1, een heffing op voorraden heeft ingesteld — doch niet op de werkvoorraden van de industriële verbruikers —, maar de Raad kan dat doen, aangezien hij op belastinggebied bevoegd is.

Bovendien kan de Commissie niet krachtens artikel 37, lid 2, over de opbrengst van de heffing beschikken om een steunmaatregel voor de suikerbietenproducenten vast te stellen. Deze steunmaatregel is in de basisverordening nergens voorzien. Bij artikel 34 van de basisverordening heeft daarentegen de Raad bij wijze van uitzondering Italië gemachtigd een bepaalde steun tot een nauwkeurig bepaald maximum toe te kennen. De Commissie bezit ten deze geen enkele uitvoerende bevoegdheid.

Rey Soda besluit dat de verwijzing in verordening nr. 834/74 naar artikel 37, lid 2, de Commissie slechts machtigt tot het vaststellen van regels tot uitvoering van de voorschriften van de Raad, zoals die van artikel 2 van de betrokken verordening.

Dit wordt bevestigd door verordening nr. 1344/71, waarin niet naar artikel 37, lid 2, van de basisverordening wordt verwezen.

Rey Soda bespreekt vervolgens de andere verordeningen van de Raad die in de be-

streden verordening zijn aangehaald, en besluit dat de Commissie het litigieuze artikel 6 onbevoegdelijk heeft vastgesteld.

Samenvattend concludeert Rey Soda dat de litigieuze bepaling inbreuk maakt op de respectieve bevoegdheden van de Instellingen en de Lid-Staten. Als men artikel 6, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 834/74 niet beschouwt als van algemene strekking, maar slechts als voorbeeld — zulks op grond van de woorden „met name” en van lid 1 in zijn geheel —, dan bevat artikel 6 een machtiging voor de Italiaanse Staat om onverschillig wat te doen. Het is niet uitgesloten dat dit in feite opzet van de Commissie was, maar deze opzet is dan stellig onrechtmatig (zie de zaak — *Galli*, reeds aangehaald).

2. *Onrechtmatigheid van de bestreden rechtsvoorschriften wegens schending van het discriminatieverbod*

Rey Soda bespreekt de situatie van voorjaar 1974, toen sommige ondernemingen vanwege de prijsverhoging meer suiker hadden ingeslagen dan zij normaal nodig hadden. Zij herinnert vervolgens aan de maatregelen van de nationale wetgever in soortgelijke situaties tijdens de tweede Wereldoorlog en vermeldt inzonderheid het arrest van het Italiaanse Hof van Cassatie van 14 februari 1941:

„Het zou onjuist zijn een groothandelaar te verwijten goederen aan de nationale consumptie te onttrekken, alleen omdat bij hem een bepaalde hoeveelheid goederen is aangetroffen. De rechter in de hoofdzaak moet... de feiten in hun opvolging, verband en ontwikkeling onderzoeken om zich aldus een juist en volledig beeld van de gehele bedrijvigheid te vormen.”

Daarentegen beweert de Commissie dat zij op gelijke wijze heeft behandeld:

- a) de speculant die grote hoeveelheden suiker heeft opgekocht in de verwachting alleen al door de prijsstijging winst te behalen;

- b) de kleine middenstander die voor zijn bedrijfje een paar zakken suiker in zijn magazijn heeft;
- c) de grote verwerkende industrieën, die dagelijks reusachtige hoeveelheden suiker verbruiken.

Zij heeft dus ongelijke situaties op gelijke wijze behandeld.

Na een overzicht van de feitelijke gegevens concludeert Rey Soda dat de hier vertegenwoordigde verbruikende industrieën op generlei wijze speculatie kan worden aangewreven.

Op grond van de cijfers van de CCZ betreffende de suikerwerkindustrie besluit zij dat de suikervoorraden nauwelijks voor 4 weken toereikend waren en dat vele ondernemingen zelfs minder in voorraad hadden dan bijvoorbeeld het jaar tevoren.

Bij de suikerproducenten hebben de op afbouw van voorraden gerichte bepalingen geleid tot een resultaat dat aan de natuurlijke gang van zaken in die bedrijven beantwoordt. Hun uitwerking op de verbruikende industrieën daarentegen was geheel het tegenovergestelde, namelijk in strijd met hun natuurlijke rol als kopers, in strijd ook met het beleid dat een bedrijf van die aard normaliter moet voeren.

Bij de vaststelling van de verordeningen nrs. 1344/71 en 769/68 hebben de instellingen oog voor de situatie gehad. Als de Commissie werkelijk een bepaalde meerwaarde in aanmerking had willen nemen, had de heffing bovendien alleen aan de hand van de verschillende prijzen van de grondstof moeten worden berekend.

Voor de suikerproducenten was de heffing een gemakkelijk af te wentelen last. De verwerkende industrie verkeerde in een volkomen andere situatie: zij mocht — noch kon in de praktijk — de heffing op haar afnemers afwentelen.

Rey Soda besluit dat er niet slechts in abstracto, maar ook en vooral in de praktijk sprake was van gelijke behandeling van ongelijke situaties. Betaling van de heffing was voor de suikerproducenten allerminst een ondraaglijke last, voor de verwerkende industrie echter wel.

Wat besluitwet nr. 255 van 8 juli 1974 betreft, komt Rey Soda tot de volgende conclusie:

- de bij deze besluitwet ingevoerde maatregelen zijn vastgesteld zonder machtiging vanwege de Gemeenschap; dan wel
- deze machtiging is verleend door een daartoe niet bevoegde instelling; dan wel
- de machtiging is door een bevoegde instelling verleend, doch in strijd met de fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht.

c) *De mededingingsvoorschriften (vraag 11)*

De Italiaanse Republiek en de Commissie zijn van mening dat de bepalingen betreffende de mededinging slechts aan de orde kunnen komen wanneer het bestaan wordt vastgesteld van een overeenkomst tussen ondernemingen, of tenminste van een onderling afgestemde feitelijke gedraging dan wel een misbruik van machtspositie.

Volgens Rey Soda is een van de wezenlijke doeleinden van de Gemeenschap de totstandbrenging van een stelsel dat vervalsing van de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt verhindert.

In de suikersector is de concurrentiemarge smaller dan in andere sectoren ten gevolge van onder meer een sterke kartelvorming. De ingevolge artikel 6 van verordening nr. 834/74 vastgestelde regeling verslechtert de mededingingssituatie op de suikermarkt nog meer.

Rey Soda toont vooreerst aan dat de litigieuze bepaling de mededinging tussen suikerverwerkende industrieën van verschillende grootte heeft vervalst.

Ondernemingen immers die geen behoefte hebben aan voorraden groter dan 500 kg en deze ook niet bezitten, worden niet door de heffing getroffen en verkeren derhalve in een gunstiger concurrentiepositie dan ondernemingen die over hun noodzakelijke voorraden, voor zover groter dan 500 kg, heffing moesten betalen.

Voorts konden de bestreden maatregelen leiden tot vervalsing van de mededinging tussen enerzijds de Italiaanse verwerkende industrie, bijvoorbeeld suikerwerkfabrieken, en anderzijds importeurs/verkopers van waren uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap.

De litigieuze geldelijke bijdrage wordt immers alleen geheven over in Italië aanwezige suikervoorraden.

Tenslotte hebben de wettelijke bepalingen gevolgen voor de mededingingsvoorwaarden tussen producenten en verbruikers van suiker in de gemeenschappelijke markt.

De met de heffing verbonden geldelijke last kon door de producenten des te gemakkelijker op de verbruikers worden afgewenteld, omdat bij het in 1974 in Italië bestaande suikertekort en vanwege de omstandigheid dat deze grondstof voor voortzetting van de produktie onmisbaar was, de positie van de verbruikers tegenover de producenten nog meer werd verzwakt.

De landbouwregeling van het Verdrag staat toepassing van een heffing die distorsies van de mededinging veroorzaakt, slechts toe indien zij betrekking heeft op de voortbrenging van of de handel in landbouwprodukten. Hieronder valt niet het enkele in voorraad hebben van een landbouwprodukt wanneer dit niet in de handel wordt gebracht en zelfs niet daarvoor is bestemd. Voor zover verordening nr. 834/74 de betrokken heffing ook toepast op suiker die de verwerkende industrie wel in voorraad heeft, doch niet in de handel brengt, is zij geen communautaire *landbouw* regeling.

De wettigheid van de verordening der Commissie moet dus worden getoetst aan de mededingingsregels van de artikelen 3, sub f), alsmede 85 en 94 van het Verdrag.

Het onwettige karakter van de verordening treedt bovendien duidelijk aan de dag wanneer men de in de landbouwsector geldende mededingingsregeling beziet. Zelfs wanneer de Commissie voorhad bepaalde doelstellingen van artikel 39 te verwezenlijken, dan nog zijn de gebruikte middelen in alle geval volslagen onevenredig aan de doelen die zij wilde bereiken.

d) De uitlegging van de term „meerwaarde” (laatste vraag)

De Commissie betoogt dat de term „meerwaarde” in verordening nr. 834/74 duidelijk betrekking heeft op de in Italiaanse lire uitgedrukte waardestijging van een produkt, die moet worden toegeschreven aan andere oorzaken dan de activiteit van het bedrijfsleven, en meer in het bijzonder de waardestijging ten gevolge van de toepassing van de omrekeningskoers van de Italiaanse lire in de suikersector per 1 juli 1974.

Ofschoon, aldus de Commissie, deze bepaling wellicht geen ondubbelzinnige aanwijzingen bevat voor de wijze van berekening van de meerwaarde, stelt zij wel een maximum vast dat de Italiaanse instanties niet kunnen overschrijden zonder op het gemeenschapsrecht inbreuk te maken. Door te bepalen dat de opbrengst aan de suikerbietenproducenten ten goede moest komen, konden de Italiaanse instanties geen hoger bedrag vaststellen dan dat van de meerwaarde.

Wat betreft de methode voor het berekenen van de meerwaarde, meent de Commissie dat, gezien het doel van de bepaling, de Italiaanse instanties niet per se van de communautaire prijzen moesten uitgaan, maar de geldende handelsprijzen in aanmerking konden nemen.

De Commissie stelt voor de laatste vraag te beantwoorden als volgt:

„De in artikel 6 van verordening nr. 834/74 bedoelde meerwaarde der voorraden kon worden vastgesteld op basis van de Italiaanse verkoopprijzen franco-fabriek.”

Volgens *Rey Soda* is „meerwaarde” een modewoord ter aanduiding van „onverdiende” winst. Als er al van meerwaarde sprake was geweest, hadden alleen de suikerproducenten daarvan kunnen profiteren en niet de verwerkende bedrijven, die kopers zijn van suiker.

De term meerwaarde heeft betrekking op het verschil tussen de oorspronkelijke kostprijs van een goed en de waarde die het op een later tijdstip bezit. Deze meerwaarde vestigt steeds een verhouding tussen twee termen, corresponderend met twee verschillende en nauwkeurig bepaalde momenten in de tijd. Het aanvangsmoment kan willekeurig worden bepaald. Wordt geen datum genoemd, dan is het aanvangsmoment het tijdstip waarop het betrokken goed in het bezit van de heffingsplichtige komt; wordt geen eindmoment aangegeven, dan geldt als zodanig het tijdstip waarop het betrokken goed wordt vervreemd.

De gemeenschapsregeling schijnt wel het eindtijdstip aan te geven, namelijk de datum van de voorraad telling. Daarentegen bevat zij impliciet of expliciet geen enkele aanwijzing met betrekking tot het aanvangsmoment. Als zodanig moet dus worden beschouwd het tijdstip waarop het goed door de bezitter is verkregen, overeenkomstig de normale regeling van het nationale belastingrecht.

Bij een markt met stijgende prijzen bevoordeelt de regeling degenen die reeds lang te voren zijn begonnen met het aanleggen van voorraden die hun normale behoeften te boven gaan. Daartegenover benadeelt zij de ondernemingen die hun voorraden op een bescheiden niveau hebben gehouden door ze regelmatig met kleine hoeveelheden aan te vullen.

Deze regeling is in strijd met het verbod van discriminatie — in de meest ruime zin — van het gemeenschapsrecht. Nauwkeuriger gezegd is zij in strijd met het beginsel van neutraliteit van belastingheffing.

De leer der financiën onderscheidt tussen nominale meerwaarde en reële of economische meerwaarde, waarbij in het algemeen alleen de economische meerwaarde belastbaar is.

In casu is het de nominale meerwaarde die wordt belast. Maar een belasting op de nominale meerwaarde is geen belasting op het inkomen van de ondernemer, aangezien er geen werkelijke vermogensvermeerdering heeft plaatsgevonden. Een heffing op de nominale meerwaarde roomt een geldbedrag af, dat in wezen overeenkomt met de schijnbare waardevermeerdering. Een belasting waarvan de toepassing neerkomt op confiscatie van privé vermogens, kan niet bij een besluit van de Commissie worden ingesteld. Dit wordt bevestigd door artikel 222 van het Verdrag.

Geheel subsidiair merkt *Rey Soda* nog op dat Italië de bij verordening nr. 834/74 gestelde grenzen heeft overschreden. Volgens de cryptische zevende overweging dezer verordening schijnt Italië uitsluitend te hebben moeten uitgaan van de communautaire interventieprijzen voor suiker. Daarentegen heeft de Italiaanse Regering de heffing bepaald aan de hand van de nationale prijzen zonder met de communautaire prijzen rekening te houden.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 17 september 1975 hebben *Rey Soda* en de interveniënten, ten deze vertegenwoordigd door F. Capelli en G. M. Ubertazzi, met name de navolgende vier punten naar voren gebracht:

1. Gezien het duidelijke verbod van artikel 34 van de basisverordening, mocht

- de Commissie de Italiaanse suikerbietenproducenten geen geldbedragen toekennen. Met de vaststelling van artikel 6 van verordening nr. 834/74 heeft de Commissie zich een bevoegdheid aangemeten die haar niet toekwam.
2. Erkenning van een bevoegdheid van de Commissie om op alle Italiaanse onderdanen die in bepaalde omstandigheden verkeren, een heffing toe te passen dan wel tot zodanige toepassing machtiging te verlenen, zou een bijzonder ernstige schending zijn van de fundamentele beginselen van de Europese Gemeenschap.
 3. De heffing over de meerwaarde kon niet leiden tot verwezenlijking van het doel dat de Commissie zich had gesteld, namelijk het voorkomen van voorraadvorming en van prijsstijgingen voor suiker in Italië. Ondanks de verordeningen van de Raad had de devaluatie van de Italiaanse lire reeds in de suikerprijs doorgewerkt. De suikerindustrie van de andere Lid-Staten kon in Italië slechts kristalsuiker aanbieden tegen de op de Europese markt geldende prijzen. Zij moest de devaluatie van de lire daarin verdisconteren zonder zich hoe dan ook te storen aan de maatregelen die de Commissie voor de Italiaanse markt had vastgesteld. Kristalsuiker immers wordt in Italië goedgevoerd uit de andere Lid-Staten ingevoerd. De Italiaanse suikerindustrie kon derhalve geen belang hebben bij opslag van kristalsuiker met het oog op verkoop tegen een hogere prijs in juli 1974.
 4. Aangezien de industriële verbruikers van suiker eerst op 8 juli 1974, acht dagen nadat de voorraadtelling uiterlijk moest plaatshebben, met zekerheid wisten dat zij de heffing moesten betalen, kon de te grote voorraadvorming, voor zover daarvan sprake was, niet meer ongedaan worden gemaakt. Het bedrag van de heffing en de wijze van toepassing ervan hadden ruimschoots vóór het verstrijken van de inventarisatietermijn aan de industriële verbruikers bekend moeten zijn. Be-

lastingplichtigen moeten in elk geval tevoren weten welke belastingen zij moeten betalen, en gelegenheid hebben hun handelen daaraan aan te passen.

Rey Soda betwist de waarde van de schatting van de Commissie met betrekking tot de voorraden van de industriële verbruikers in 1973. Het globale cijfer van 20 000 ton is immers zuiver boekhoudkundig en is ook voor de voorafgaande jaren gebruikt. De juiste wijze om vast te stellen of de voorraden in 1974 buitensporig groot waren, was na te gaan of zij groter waren dan de gemiddelde, voor het functioneren van het bedrijf noodzakelijke werkvoorraad.

De *Italiaanse Republiek*, ten deze vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, merkt op dat de Raad weliswaar bij uitsluiting bevoegd is ter zake van belastingen en landbouwsubsidies, doch dit hier niet van belang is, aangezien de Commissie niet op eigen gezag fiscale maatregelen had getroffen en subsidies verleend. Door de maatregelen van de Raad om de uitwerking van de devaluatie van de Italiaanse lire op de Italiaanse markt te vertragen, en de verhoging der communautaire prijzen met 7%, was degenen die het produkt tegen de oude prijs hadden gekocht, een voordeel van 37% meerwaarde in de schoot geworpen. Met haar besluit een deel van die meerwaarde aan de suikerbietenproducenten te doen toekomen, heeft de Commissie een vereveningsmaatregel ingevoerd om de verdeling van de lasten van de gemeenschapsregelingen weer in evenwicht te brengen.

Door Italië tot nationale uitvoeringsmaatregelen te machtigen heeft de Commissie geen enkel beginsel van gemeenschapsrecht geschonden. Het adagium *delegatus non potest delegare* geldt niet zonder meer voor moderne instellingen en kan geen werkelijk rechtsbeginsel van de Gemeenschap zijn.

Wat het argument betreft dat de industriële verbruikers, anders dan de

suikerproducenten, de financiële last niet had den kunnen afwentelen, wijst de Italiaanse Republiek erop dat de prijsstop in Italië in juli 1974 is opgeheven, zodat ook de industriële verbruikers de last door een prijsverhoging van haar produkten konden afwentelen.

De *Commissie*, ten deze vertegenwoordigd door C. Maestriperi als gemachtigde, voert de volgende argumenten aan:

1. Krachtens artikel 37, lid 2, van verordening nr. 1009/67 was de *Commissie* bevoegd een heffing toe te passen op de in Italië bestaande suikervoorraden.

De Raad heeft de delegatie aan de *Commissie* met opzet ruim geformuleerd en alleen de *Commissie* kan het hoofd bieden aan onvoorziene veranderingen van de marktsituatie, door deze voortdurend aandachtig te volgen en dankzij de mogelijkheid tot snel ingrijpen via de procedure van het Comité van beheer.

De uitlegging van de *Commissie* vindt een authentieke bevestiging in de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid door de Raad. In de basisverordening voor de zuivelsector had de *Commissie* een bepaling willen opnemen overeenkomend met artikel 37, lid 2, van verordening nr. 1009/71, doch dit stuitte op heftig verzet van sommige delegaties in de bijzondere landbouwcommissie. Zij verklaarden zich tegen de voorgestelde formulering, omdat de *Commissie* dan onder meer ook de mogelijkheid zou hebben belasting te heffen op voorraden melkpoeder.

Artikel 1 van verordening nr. 419/74 van 18 februari 1974 (PB 1974, nr. L 49, blz. 2) luidt dan ook als volgt:

„Om te voorkomen dat er zich bij de overgang van het ene melkprijsjaar naar het andere ten gevolge van wijzigingen in het prijspeil verstoringen op de zuivelmarkt voordoen, kunnen de nodige maatregelen worden genomen volgens de procedure van artikel 30.

Tot een maatregel inzake belasting op zuivelprodukten die zijn opgeslagen voor het begin van een nieuw melkprijsjaar, kan evenwel slechts door de Raad, op voorstel van de *Commissie*, volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag worden besloten.”

De ministers van landbouw hebben zich tijdens hun vergadering op 26 en 27 mei 1975 beziggehouden met het suikertekort op de Italiaanse markt. De Franse minister wees erop dat Frankrijk de suiker had die Italië ontbrak, maar dat niemand op dat moment wenste te verkopen in afwachting van het tijdstip — 1 juli — waarop de prijzen met 15 % zouden stijgen. De ministers verklaarden dat een aankondiging van een heffing over de voorraden de suiker wel weer de weg naar de markt zou wijzen. Men kwam overeen dat de *Commissie* die maatregel zou nemen.

De door de *Commissie* voorgestane uitlegging beantwoordt aan de bestaansredenen van genoemde bepaling. In bepaalde omstandigheden is het enige middel dat doel treft — en zonder hetwelk de bevoegdheidsoverdracht aan de *Commissie* al zijn effect zou verliezen —, een heffing zoals in casu toegepast.

De uitlegging van de *Commissie* stemt overeen met de volgende precedënten uit wetgeving en rechtspraak: verordening nr. 769/68 van de Raad, verordening nr. 1344/71 van de *Commissie*. De *Commissie* wijst erop dat artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1009/67 en verordening nr. 769/68 reeds door het Hof zijn goetst (zaak 5-71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Jurispr. 1971, blz. 975). In zijn conclusie in deze zaak merkte Advocaat-Generaal Roemer op: „Er is zeer in het algemeen sprake van de ‚nodige maatregelen‘, hetgeen welbeschouwd op een discretionaire bevoegdheid van de wetgever wijst” (ibid. blz. 995).

2. De *Commissie* mocht besluiten de opbrengst van de heffing aan de suikerbietenproducenten ten goede te doen komen.

Met artikel 34 van verordening nr. 1009/67, dat een concrete toepassing is van artikel 42 van het Verdrag, heeft de Raad bepaalde nationale steunmaatregelen van beperkte omvang mogelijk gemaakt. Artikel 6 van verordening nr. 834/74 scheidt evenwel een geheel andere situatie. Hier heeft men te doen met „gezamenlijke maatregelen” of „gezamenlijke steun”, in die zin dat de Gemeenschap besluit de steun te verlenen en de Staat zorg draagt voor de financiering ervan. Voor deze „gezamenlijke maatregelen” gelden de artikelen 92-94 en 42 niet. Met deze maatregelen aanvaardt de Gemeenschap haar verantwoordelijkheid voor het marktbeheer; blijft nog slechts de vraag of de betrokken vereveningsmaatregel overeenkomstig artikel 40, lid 3, kan worden gerekend tot de maatregelen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken.

3. De Commissie kon de heffing opleggen aan allen die suiker in voorraad hadden, de verbruikers daaronder begrepen.

Ook al was de export van suiker in het laatste trimester van het verkoopseizoen in verband met de bijzondere uitvoerheffingen niet meer aantrekkelijk, het was uiteraard wel voordelig om suiker tegen de seizoenprijzen 1973/74 in te kopen en tot 1 juli 1974 vast te houden. Naast de maatregelen vervat in de eerste drie artikelen van verordening nr. 834/74, die voor alle Lid-Staten golden, moesten bijzondere maatregelen voor Italië worden getroffen en de enige manier waarop de voorziening van de markt kon worden veiliggesteld, was de toepassing van een heffing over de meerwaarde der voorraden.

De Commissie wijst met nadruk op het verschil tussen deze situatie en die waarop de verordeningen nrs. 769/68 en 1344/71 betrekking hadden. Aangezien

de Commissie de litigieuze maatregel zeer tijdig heeft vastgesteld, is er wat dit punt betreft, geen vergelijking mogelijk met de verordeningen van 1968 en 1971, die slechts enkele dagen voor de aanvang van het verkoopseizoen tot stand kwamen.

De reden waarom de Commissie de werkvoorraden van de verbruikers niet van de heffing heeft vrijgesteld, was dat de situatie op de Italiaanse suikermarkt zo ernstig was. De Commissie vreesde dat de consumenten geen suiker meer zouden kunnen krijgen, en dit verklaart de gestrengheid van de maatregel. Waarom, aldus de Commissie, hadden de industriële verbruikers in de situatie buiten schot moeten blijven? Ook de suikerproducenten en -handelaren beschikten over handelsvoorraden. Waarom hadden ook deze groepen niet in aanmerking moeten komen voor de ontheffing die de verwerkende industrie voor zich opeist?

4. De Commissie heeft Italië eenvoudig de inning van de heffing opgedragen.

De vast te stellen maatregel is duidelijk omschreven: betaling van een bedrag ten behoeve van de suikerbietenproducenten over de meerwaarde van de per 1 juli 1974 aanwezige voorraden.

De nationale instanties beschikken niet over een discretionaire bevoegdheid op grond waarvan zij maatregelen zouden kunnen vaststellen die een ruimere strekking hebben dan door de gemeenschapsvoorschriften is toegestaan (zaak 32-72, *Wasaknäcke*, Jurispr. 1972, blz. 1188; zie ook conclusie van Advocaat-Generaal Mayras). De Commissie verwijst ook naar de zaak 57-72 *Westzucker*, Jurispr. 1973, blz. 343, met name de conclusie van de Advocaat-Generaal).

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 1 oktober 1975 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Pretore te Abbiategrosso bij beschikking van 30 januari 1975, ingekomen ten Hove op 19 februari 1975, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof heeft verzocht om een prejudiciële uitspraak inzake de geldigheid en de uitlegging van artikel 6 van verordening (EEG) nr. 834/74 van de Commissie (PB 1974, nr. L 99, blz. 15) zoals aangevuld en gewijzigd bij de verordeningen (EEG) nr. 1495/74 (PB 1974, nr. L 158, blz. 20) en 2106/74 (PB 1974, nr. L 218, blz. 53);
- 2 Overwegende dat blijkens de verwijzingsbeschikking het antwoord op de gestelde vragen de nationale rechter in staat moet stellen te beoordelen of de heffing door de Cassa Conguaglio Zucchero toegepast op de suikervoorraden van de Italiaanse industriële verbruikers bij de overgang naar het verkoopseizoen voor suiker 1974/1975, met het gemeenschapsrecht in overeenstemming is;
- 3 dat waar de heffing op de suikervoorraden is ingesteld bij een Italiaanse besluitwet onder verwijzing naar voornoemde verordeningen van de Commissie, de nationale rechter in de eerste plaats aan het Hof vraagt of artikel 6 van verordening nr. 834/74 aldus moet worden uitgelegd, dat Italië er niet de bevoegdheid aan ontleent de verbruikers van suiker geldelijke lasten op te leggen die de suikerbietenproducenten ten goede komen;
- 4 Overwegende dat de nationale rechter in de tweede plaats aan het Hof vraagt of die bepaling op onwettige wijze is vastgesteld, doordat een belasting als waartoe zij machtiging verleent, uitdrukkelijk door de Raad van Ministers moet worden goedgekeurd;
- 5 Overwegende dat deze vragen wegens hun nauwe onderlinge samenhang ter fine van antwoord moeten worden gevoegd;

Ten aanzien van de eerste twee vragen

- 6 Overwegende dat artikel 6 van verordening nr. 834/74 door de Commissie is vastgesteld krachtens artikel 37, lid 2, van verordening nr. 1009/67 van de Raad, de basisverordening van de suikersector;

- 7 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding vooreerst betoogt dat artikel 37, lid 2, de Commissie niet de bevoegdheid geeft een Lid-Staat te verplichten tot het leggen van een geldelijke last op de in die Staat aanwezige suikervoorraden;
- 8 dat in de tweede plaats, ook al zou de Commissie daartoe bevoegd zijn geweest, zij zo een verplichting slechts kon opleggen ter overbrugging van een wijziging in het peil van de gemeenschapsprijzen uitgedrukt in rekeneenheden, en niet van veranderingen van deze prijzen in nationale valuta ten gevolge van een devaluatie hiervan;
- 9 dat aangezien artikel 155 van het Verdrag beoogt het evenwicht tussen de bevoegdheden van Raad en Commissie te bewaren, de bevoegdheden die de Commissie aan artikel 37, lid 2, ontleent, strikt zouden moeten worden geïnterpreteerd;
- 10 Overwegende dat wanneer artikel 155 van het Verdrag bepaalt dat „de Commissie de bevoegdheden (uitoefent) welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt”, uit het stelsel van het Verdrag, in het kader waarvan dit artikel moet worden gezien, alsmede uit de eisen van de praktijk volgt dat het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd;
- 11 dat aangezien de Commissie als enige in staat is de ontwikkeling van de markten voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te nemen die de situatie vereist, de Raad genoopt kan zijn de Commissie op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten;
- 12 dat bovendien de aangehaalde bepaling van artikel 155 de Raad de mogelijkheid biedt modaliteiten vast te stellen volgens welke de Commissie de haar toegekende bevoegdheden dient uit te oefenen;
- 13 dat de bevoegdheden der Commissie ex artikel 37, lid 2, van de basisverordening moeten worden uitgeoefend via de zogenoemde procedure van het Comité van beheer, in welk kader de Raad de Commissie een aanzienlijke uitvoerende bevoegdheid kan toekennen, doch de mogelijkheid om zo nodig zelf in te grijpen, behoudt;

- 14 dat wanneer de Raad de Commissie aldus een ruime bevoegdheid heeft verleend, de grenzen hiervan moeten worden bepaald aan de hand van de algemene hoofddoelen van de marktordening en niet allereerst van de letterlijke betekenis van de bevoegdverklaring;
- 15 Overwegende dat, gelet op deze beginselen, in de eerste plaats moet worden onderzocht of artikel 37, lid 2, van verordening nr. 1009/67 een geldige wettelijke basis voor de litigieuze maatregelen van de Commissie kon verschaffen;
- 16 Overwegende dat artikel 37, lid 1, bepaalt dat
- „voor de op 1 juli 1968 in voorraad zijnde hoeveelheden suiker ... de Raad ... bepalingen (vaststelt) met betrekking tot de maatregelen die nodig zijn om het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968” (datum waarop het gemeenschappelijk prijzenstelsel van de verordening van kracht werd) „geldende prijzen te overbruggen”;
- 17 Overwegende dat lid 2 bepaald dat
- „de bepalingen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een verstoring van de suikermarkt ten gevolge van een wijziging van het prijspeil bij de overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere, kunnen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 40” (dat wil zeggen de zogenoemde procedure van het Comité van beheer);
- 18 Overwegende dat de overeenkomst tussen de eigen bevoegdheden van de Raad bij de overgang naar het eerste verkoopseizoen voor suiker en de bevoegdheden die de Commissie voor de latere verkoopseizoenen zijn verleend, in de considerans der verordening (15e overweging) door de Raad wordt toegelicht;
- 19 dat daar wordt verklaard
- „— dat de overgang naar de bij de onderhavige verordening ingestelde regeling onder de meest gunstige omstandigheden dient te verlopen;
- dat daartoe bepaalde overgangsmaatregelen noodzakelijk kunnen blijken;

- dat dezelfde noodzaak zich bij iedere overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere kan doen gevoelen;
- dat het derhalve gewenst is de mogelijkheid te scheppen om passende maatregelen te nemen;”

- 20 dat derhalve de Commissie ingevolge het tweede lid bevoegd is om, juist zoals de Raad heeft gedaan bij verordening nr. 769/68 houdende vaststelling van de maatregelen ter overbrugging van het verschil tussen de communautaire prijzen vanaf juli 1968 (PB 1968, nr. L 143, blz. 14), een vereveningsmaatregel vast te stellen ter voorkoming van een verstoring van de markt ten gevolge van een wijziging van het prijspeil bij de overgang van het ene verkoopseizoen voor suiker naar het andere;
- 21 Overwegende dat de Raad in casu heeft besloten de toepassing van de nieuwe omrekeningskoers van de Italiaanse lire ten opzichte van de rekeningeenheid voor wat de suikermarkt betreft, te doen samenvallen met het begin van het verkoopseizoen 1974/1975, en het aldus aan de Commissie heeft overgelaten daarmede rekening te houden bij de vaststelling van maatregelen die ter voorkoming van verstoring van de Italiaanse markt noodzakelijk mochten zijn;
- 22 dat de verwezenlijking van het doel van artikel 37, lid 2, namelijk de Commissie in staat te stellen verstoringen te voorkomen die een belangrijke wijziging van de suikerprijs op de markt — in casu de Italiaanse markt — kon teweeg brengen, in gevaar zou komen indien de Commissie niet tevens rekening moest houden met een wijziging van de prijzen uitgedrukt in nationale valuta;
- 23 Overwegende dat een aanzienlijke stijging van de communautaire prijzen uitgedrukt in nationale valuta, tot een te grote voorraadvorming kon aanzetten;
- 24 dat een bepaling ingevolge waarvan degenen die meer dan een bepaalde hoeveelheid in voorraad hadden, daarover een heffing moesten betalen, op zichzelf — mits tijdig aangekondigd en nauwkeurig geformuleerd — geschikt is om te grote voorraadvorming tegen te gaan en een regelmatige bevoorrading van de consumenten te bevorderen;

- 25 Overwegende evenwel dat wanneer artikel 37, lid 2, van de basisverordening de Commissie machtigt volgens de overlegprocedure van het Comité van beheer rechtstreeks in de Lid-Staten werkende maatregelen te nemen, dit niet kan betekenen dat de Commissie een Lid-Staat opdracht mag geven onder het mom van uitvoeringsvoorschriften wezenlijke materiële voorschriften vast te stellen, waarop de Raad geen controle kan uitoefenen;
- 26 dat het dus in het stelsel van artikel 37, lid 2, der basisverordening de taak van de Commissie is zelf de wezenlijke materiële voorschriften te bepalen, wanneer zij na overleg met het Comité van beheer besluit bepaalde houders van suiker in een Lid-Staat een heffing over hun voorraden op te leggen;
- 27 dat waar het effect van de aankondiging van een heffing die tot doel heeft te grote voorraadvorming van een produkt tegen te gaan, goeddeels afhangt van de hoogte dezer heffing, het voorschrift naast de heffingplichtigen ook de berekeningsgrondslag moet aangeven;
- 28 dat mitsdien de Commissie bij de vervulling van de haar bij artikel 37, lid 2, opgedragen taak de berekeningsgrondslag van de heffing en de groepen van heffingsplichtigen moest bepalen en dit besluit voor advies aan het Comité van beheer voorleggen;
- 29 Overwegende dat derhalve de Commissie bij artikel 37, lid 2, rechtsgeldig was gemachtigd na gunstig advies van het Comité van beheer een bepaling vast te stellen, ingevolge waarvan een geldelijke last werd opgelegd aan de houders van suikervoorraden in een Lid-Staat na een wijziging van de communautaire prijzen en van deze prijzen uitgedrukt in nationale valuta, bij de overgang naar een nieuw verkoopseizoen voor suiker, voor zover deze bepaling zelf de wezenlijke materiële voorschriften bevatte;
- 30 Overwegende dat vervolgens moet worden onderzocht of de Commissie deze bevoegdheid in casu rechtsgeldig heeft gebruikt;
- 31 dat artikel 6 van verordening nr. 834/74 bepaalt als volgt:
- „1. Italië neemt nationale maatregelen om verstoringen op de markt veroorzaakt door de prijsstijging in Italiaanse lire van de suikerprijs per 1 juli

1974, te voorkomen. Deze maatregelen bestaan met name in een betaling aan de suikerbieten-producenten van de meerwaarde der voorraden.

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

- 32 Overwegende dat weliswaar lid 1 van dit artikel Italië verplicht een betaling te doen aan de suikerbietenproducenten, doch niet vermeldt wat onder „meerwaarde” en „voorraden” moet worden verstaan;
- 33 dat derhalve moet worden onderzocht of de context en precedentes uit het gemeenschapsrecht aanwijzingen voor de juiste betekenis van deze bepaling opleveren;
- 34 Overwegende dat in verordening nr. 750/68 van de Raad van 18 juni 1968, houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker, wordt verklaard dat opslag hoofdzakelijk door de fabrikanten geschiedt, maar in sommige Lid-Staten ook door anderen;
- 35 dat in verordening nr. 748/68 van de Raad van 18 juni 1968, houdende algemene voorschriften voor het overbrengen van een deel van de suikerproductie naar het volgende verkoopseizoen voor suiker (PB 1968, nr. L 137, blz. 1), in de considerans wordt verklaard dat de fabrikant die suiker overbrengt, „tijdens het verkoopseizoen voor suiker dat volgt op dat van de produktie ervan, een prijs kan verkrijgen die gelijk is aan de voor dat verkoopseizoen geldende interventieprijs (en) dat krachtens artikel 37, lid 2, van verordening nr. 1009/67/EEG bij wijziging van het prijspeil... maatregelen kunnen worden genomen om het prijsverschil voor de op 1 juli in voorraad zijnde suiker te nivelleren”;
- 36 Overwegende dat hieruit blijkt dat in de regeling van de suikersector de term voorraden hoofdzakelijk betrekking heeft op voorraden van fabrikanten;
- 37 Overwegende dat de voorraden van industriële zowel als van andere verbruikers in het algemeen niet onder de gemeenschappelijke marktordening vallen, omdat, wanneer de suiker eenmaal in dit stadium is beland, de produktie- en handelscyclus is beëindigd;

- 38 Overwegende dat ofschoon een industriële verbruiker van suiker in het algemeen geen voorraden heeft in de zin van de landbouwverordeningen, doch slechts hoeveelheden bezit die vanwege de aard en het tempo van zijn werkzaamheid voor een normale produktie noodzakelijk zijn, hij niettemin onder bepaalde omstandigheden tot speculatieve voorraadvorming kan worden aanzet en zo de markt kan verstoren;
- 39 dat daarom weliswaar de hoeveelheden suiker die de industriële verbruikers voor een normale werkzaamheid van vier weken behoeften, waren vrijgesteld van de bij verordening nr. 769/68 van de Raad ingestelde heffing, doch deze heffing wel op de overige voorraden dezer bedrijven werd toegepast;
- 40 Overwegende dat verordening nr. 1344/71 van de Commissie, om verstoringen van de Franse binnenlandse markt te voorkomen, een heffing over de per 1 juli 1971 getelde voorraden instelde, maar de als werkvoorraden beschouwde voorraden van de verbruikers tot een totale hoeveelheid van 20 000 ton daarvan vrijstelde;
- 41 Overwegende dat, zo de verklaring in de voorlaatste overweging van verordening nr. 834/74 — dat de door Italië te nemen maatregelen „iedere aanleiding tot een te grote voorraadvorming moeten wegnemen” — al kan betekenen dat de werkvoorraden of normale voorraden van de industriële verbruikers moeten worden vrijgesteld, het niettemin noodzakelijk is dit duidelijk tot uitdrukking te brengen, zoals in eerdere verordeningen is geschied;
- 42 Overwegende dat de Commissie betoogt dat artikel 6 van verordening nr. 834/74 geen enkel onderscheid maakt en dus beoogde alle suikervoorraden, de werkvoorraden van de verbruikers daaronder begrepen, gelijkelijk te belasten;
- 43 dat deze stelling een bevestiging zou vinden in verordening nr. 1495/74 van de Commissie, waarbij een mededelingsplicht werd opgelegd aan „een ieder die in Italië op 1 juli 1974 om 0.00 uur ... suiker ... in welke hoedanigheid dan ook, in voorraad heeft”;
- 44 Overwegende dat een zodanige mededelingsplicht verenigbaar is met vrijstelling van de werkvoorraden, juist zoals bij eerdere gelegenheden het geval was;

- 45 dat artikel 6 van verordening nr. 834/74, noch op zich beschouwd, noch in samenhang met verordening nr. 1495/74, noch in het licht van de gemeenschapsrechtelijke precedënten kan worden uitgelegd als bevattende een omschrijving van de groepen economische subjecten die aan de heffing waren onderworpen;
- 46 Overwegende mitsdien dat de Commissie, na het doel van de door de Italiaanse autoriteiten te nemen maatregelen te hebben aangegeven, voor elke groep van economische subjecten en gelet op de omvang van de ondernemingen had moeten bepalen wat onder „te grote voorraadvorming” moest worden verstaan;
- 47 dat voorts nauwkeurige regels noodzakelijk waren voor de wijze van berekening van de „meerwaarde”, aangezien, zoals de Commissie tijdens de procedure heeft verklaard, dit begrip hier voor het eerst in een landbouwverordening optrad;
- 48 dat bovendien de Commissie, door in de litigieuze bepaling de berekeningsgrondslag van de heffing niet nauwkeurig aan te geven en de keuze daarvan aan Italië over te laten, zich heeft onttrokken aan haar taak zelf de wezenlijke basisregels vast te stellen en via de procedure van het Comité van beheer, de Raad de mogelijkheid van controle te bieden;
- 49 Overwegende dat derhalve op de eerste twee vragen van de nationale rechter moet worden geantwoord dat artikel 6 van verordening nr. 834/74 ongeldig is;

Ten aanzien van de negende vraag

- 50 Overwegende dat de negende vraag luidt, of de communautaire rechtsorde beginselen kent op grond waarvan, als strijdig met het gemeenschapsrecht, onwettig kan worden verklaard een wettelijk voorschrift van een Lid-Staat, wanneer dit voorschrift is vastgesteld ter uitvoering van ongeldige handelingen van de Instellingen der Gemeenschap;
- 51 Overwegende dat het in de eerste plaats aan de nationale instanties staat om in hun eigen rechtsorde de consequenties te trekken uit het feit dat in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag een uitspraak met betrekking tot zodanige ongeldigheid is gedaan;

Ten aanzien van de overige vragen

- 52 Overwegende dat de overige vragen van de nationale rechter betrekking hebben op de geldigheid van artikel 6 van verordening nr. 834/74 onder andere aspecten, zodat zij door het antwoord op de eerste twee vragen zonder voorwerp zijn geraakt;

Ten aanzien van de kosten

- 53 Overwegende dat de kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Italiaanse Republiek wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;
- 54 dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore van Abbiategrosso bij diens beschikking van 30 januari 1975 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 6 van verordening (EEG) nr. 834/74 van de Commissie is ongeldig.

| | | | | |
|-----------|----------|------------------|---------|--------------------|
| Lecourt | Monaco | Kutscher | Donner | Mertens de Wilmars |
| Pescatore | Sørensen | Mackenzie Stuart | O'Keefe | |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig oktober negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt