

In de zaak 52/76,

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

L. BENEDETTI

en

MUNARI F.LLI S.A.S.

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van 's Raads verordeningen 120/67/EEG van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 117 van 19. 6. 1967, blz. 2269) en 132/67/EEG van 13 juni 1967 tot vaststelling van de algemene interventievoorschriften in de sector granen (PB 120 van 21. 6. 1967, blz. 2364) alsook verordening 376/70/EEG van de Commissie van 27 februari 1970 tot vaststelling van de regeling voor de verkoop van granen door de interventiebureaus (PB L 47 van 28. 2. 1970, blz. 49)

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

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

het navolgende

## ARREST

### Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop en de opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG, kunnen worden samengevat als volgt:

## I — Feiten en procesverloop

A — Bij 's Raads verordening 120/67/EEG van 13 juni 1967 (PB 117 van 19. 6. 1967, blz. 2269/67) is een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen ingesteld. (Zie thans verordening (EEG) 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB L 281 van 1. 11. 1975, blz. 1).

In artikel 7 dier verordening is het navolgende bepaald:

- „1. Gedurende het gehele verkoopseizoen zijn de door de Lid-Staten aangewezen interventiebureaus verplicht de in de Gemeenschap ge oogste, in artikel 4 bedoelde granen welke hun worden aangeboden te kopen, in zoverre de aanbiedingen voldoen aan overeenkomstig lid 5 te bepalen voorwaarden, in het bijzonder met betrekking tot kwaliteit en hoeveelheid.
2. De interventiebureaus verrichten hun aankopen onder de ingevolge de leden 4 en 5 vastgestelde voorwaarden tegen de interventieprijs die geldt voor het commercialisatiecentrum waarvoor het graan wordt aangeboden. Indien de kwaliteit van het graan verschilt van de standaardkwaliteit waarvoor de interventieprijs is vastgesteld, wordt deze aan de hand van in tabellen vastgelegde toeslagen of kortingen aangepast. Deze tabellen kunnen bovendien facultatief toe te passen bijzondere toeslagen bevatten voor gerst die voor de brouwerij geschikt is en, in bepaalde gebieden, voor rogge die voor de broodbakkerij geschikt is.
3. Onder de ingevolge de leden 4 en 5 vastgestelde voorwaarden
  - bieden de interventiebureaus het overeenkomstig het bepaalde in lid 1 aangekochte produkt te koop aan voor uitvoer naar derde landen of voor de voorziening van de interne markt,
  - kunnen de interventiebureaus tevens zachte tarwe alsmede voor de broodbakkerij geschikte rogge

waarvoor de bijzondere toeslag is toegepast, voor dezelfde bestemmingen te koop aanbieden, nadat deze produkten door denaturering ongeschikt zijn gemaakt voor menselijke consumptie.

De interventiebureaus kunnen voorts voor zachte tarwe een denatureringspremie toekennen.

4. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag de algemene interventie- en denatureringsvoorschriften vast.
5. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel, en met name:
  - de minimumkwaliteit en minimumhoeveelheid waaraan iedere graansoort moet voldoen om voor interventie in aanmerking te komen,
  - de bij interventie geldende tabellen met toeslagen en kortingen,
  - de procedures en voorwaarden voor de overneming door de interventiebureaus,
  - de procedures en voorwaarden voor het te koop aanbieden door de interventiebureaus,
  - de voorwaarden voor de toekenning van de denatureringspremies en het bedrag ervan,
 worden volgens de procedure van artikel 26 vastgesteld.”

Op grondslag van voormeld lid 4 heeft de Raad verordening 132/67/EEG van 13 juni 1967 tot vaststelling van de algemene interventievoorschriften in de sector granen (PB 120 van 21. 6. 1967, blz. 2364/67) (Thans: verordening (EEG) 2738/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB L 281 van 1. 11. 1975, blz. 49)) vastgesteld; in artikel 3 dier verordening is het navolgende bepaald:

- „1. Het te koop aanbieden van de graanvoorraden door het interventiebureau geschiedt door middel van inschrijving:
  - a) voor het weer op de markt brengen van de voorraden, op vóór het begin van het verkoopseizoen vastgestelde prijscondities waar

- door een verslechtering van de markt voorkomen kan worden;
- b) voor de uitvoer, op basis van prijscondities welke voor elk geval volgens de ontwikkeling en de behoeften van de markt dienen te worden vastgesteld.
2. De inschrijvingsvoorwaarden moeten aan de betrokkenen gelijkheid van toegang en behandeling verzekeren, ongeacht de plaats van hun vestiging in de Gemeenschap.
  3. Wanneer de gedane inschrijvingen niet schijnen overeen te stemmen met de werkelijke afzetmogelijkheden op de markt, wordt de inschrijving geannuleerd."

Op grond van artikel 7, lid 5, van verordening 120/67/EEG heeft de Commissie verordening 376/70 van 27 februari 1970 vastgesteld — tot vaststelling van de regeling voor de verkoop van granen door de interventiebureaus — (PB L 47 van 28.2.1970, blz. 49). Deze verordening is aangevuld bij verordening (EEG) 935/70 van de Commissie, waarin aan artikel 3 het volgende lid is toegevoegd:

"... In uitzonderlijke gevallen kan er op verzoek van een Lid-Staat volgens de in artikel 26 van verordening 120/67/EEG voorziene procedure worden besloten, dat het interventiebureau van deze Lid-Staat gemachtigd wordt de inschrijving tot bepaalde doeleinden te beperken.

In dit geval is een offerte alleen geldig indien de inschrijver zich verplicht de granen slechts te gebruiken voor de door de inschrijving bepaalde doeleinden.

De bevoegde autoriteit van de Lid-Staat verricht de noodzakelijke controles hierop."

B — De heer L. Benedetti, eigenaar van een maalbedrijf, heeft de firma Munari F.lli s.a.s. gedagvaard te verschijnen voor de Pretura te Cittadella, ten einde vergoeding te bekomen van de schade welke hij stelt te hebben geleden als gevolg van het feit dat die firma partijen meel beneden de marktprijs heeft verkocht.

De firma Munari heeft zich partij gesteld en de gestelde feiten niet betwist, doch de AIMA (Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo) ten volle aansprakelijk gesteld omdat zij tot de verkoop van zachte tarwe beneden de marktprijs was overgegaan.

Bij beschikking van 27 april 1976 heeft de Pretore te Cittadella toestemming tot dagvaarding van AIMA verleend en het geding geschorst met verwijzing van de zaak naar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag, ter fine van een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vragen:

1) Is het ingevolge de regeling betreffende de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt de interventiebureaus en met name de AIMA toegestaan eenzijdig te besluiten tot verkoop van landbouwprodukten en met name van graan in hun bezit, met gebruikmaking van een stelsel van inschrijving en toewijzing dat afwijkt van het bepaalde bij artikel 3 van verordening 132/67/EEG en verordening 376/70/EEG?

Is zodanige handelwijze steeds in strijd met het discriminatieverbod, vervat in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag?

2) Is het ingevolge de regeling betreffende de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt de interventiebureaus en met name de AIMA toegestaan eenzijdig te besluiten tot verkoop van produkten en met name van graan in hun bezit, tegen prijzen die afwijken van hetgeen bij artikel 3 van verordening 376/70/EEG is bepaald?

Is zodanige handelwijze steeds in strijd met het discriminatieverbod vervat in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag?

3) Is er sprake van staatssteun aan ondernemingen in de zin van de artikelen 92-94 EEG-Verdrag en 22 van verordening 120/67/EEG, wanneer een interventiebureau met van staatswege ter beschikking gestelde geldmiddelen graan opkoopt op andere

voorwaarden dan door de gemeenschappelijke landbouwregeling voor de betrokken sector zijn vastgesteld, en het vervolgens weer verkoopt beneden de minimumprijzen voorzien in verordening 376/70/EEG?

Is zodanige handelwijze steeds in strijd met het discriminatieverbod vervat in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag?

- 4) Moet als onderneming met een machtspositie in de zin van de artikelen 86 en 90 van het Verdrag en verordening 26/62/EEG worden aangemerkt de onderneming die over zeer ruime geldmiddelen beschikt en daardoor op de markt kan opereren zonder rekening te moeten houden met het gedrag en de reacties van concurrenten — en zulks ook wanneer bedoelde onderneming een interventiebureau in de zin van verordening 120/67/EEG is —?
- 5) Is er sprake van misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 90 van het Verdrag, wanneer een onderneming handelt in strijd met een gemeenschapsregeling die vermindering van distorsies van de mededinging binnen de Gemeenschap ten doel heeft?
- 6) Zo de vragen 1 en 2 ontkennend en de vragen 3, 4 en 5 bevestigend worden beantwoord, is het interventiebureau dan gehouden tot vergoeding van de schade veroorzaakt door zijn, met de in de voorgaande vragen genoemde gemeenschapsvoorschriften strijdige, handelwijze?
- 7) Welk gevolg heeft de uitlegging van het gemeenschapsrecht door het Hof van Justitie voor de rechter over de hoofdzaak: is deze in dezelfde mate gebonden aan hetgeen het Hof „verklaart voor recht”, als aan een uitspraak „het recht betreffende” van de Corte di Cassazione?

Vervolgens hebben de „Federazione Industriali del Veneto”, de „Comitato di Molini Emiliano-Romagnoli”, de „Comitato di Molini Lombardi” en de „Comitato di Molini Piemontesi” zich aan de zij-

de van verzoekster in het geding voor de Pretura te Cittadella gevoegd.

De verwijzingsbeschikking is op 25 juni 1976 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn er schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster en de interveniënten in de hoofdzaak, ten deze vertegenwoordigd door de te Milaan gevestigde advocaten G. M. Ubertazzi en F. Capelli, door de regering van de Italiaanse Republiek, ten deze vertegenwoordigd door de ambassadeur A. Maresca, bijgestaan door A. Marzano, „avvocato dello Stato”, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur C. Maestri-pieri, als gemachtigde.

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

Evenwel zijn partijen in het hoofdgeding, de Italiaanse regering en de Commissie door het Hof uitgenodigd nadere inlichtingen te verstrekken inzake de hoeveelheden graan die door AIMA tegen verlaagde prijs zouden zijn aangeboden, als ook inzake de modaliteiten of voorwaarden, voor de afzet van het litigieuze graan voorzien.

## II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

*Verzoekster in het hoofdgeding en de interveniënten* betogen dat AIMA met haar litigieuze optreden — de aankoop van granen en de verkoop van die granen aan verwerkende industrieën — heeft gehandeld in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkt. Reeds in artikel 38 van het Verdrag komt de handel in landbouwproducten ter

sprake en in de basisverordening 120/67/EEG wordt bevestigd dat de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen een regeling van het handelsverkeer omvat.

De sector granen is opgezet als één enkele markt, die in haar geheel aan economische beleidsmaatregelen en aan de verordeningen der communautaire instellingen zou worden onderworpen. Het ligt in de lijn van de beginselen welke het Hof van Justitie onder meer in het arrest van 30 januari 1974, gewezen in de zaak 159/73, *Hannoversche Zucker t. Hauptzollamt Hannover* (Jurispr. 1974, blz. 121), heeft opgesteld, dat de ordening van de landbouwmarkt, behoudens delegatie door de communautaire instellingen, niet door nationale regelen kan worden gecorrigeerd of aangevuld. Zo ook brengt het enkele feit dat aan de communautaire instellingen ten aanzien van die markt in administratief opzicht bepaalde bevoegdheden verleend zijn, mede dat er in zoverre van een concurrerende bevoegdheid der Lid-Staten geen sprake meer kan zijn. Die uitsluitende bevoegdheid van de communautaire instellingen omvat ook conjuncturele beleidsmaatregelen; dit blijkt wel uit het arrest van 24 oktober 1973, gewezen in de zaak 9/73, *Schlüter t. Hauptzollamt Lörrach* (Jurispr. 1973, blz. 1135) — waarin het om compenserende bedragen ging —, alsook uit het op 23 januari 1975 in de zaak 31/74 *Galli* gewezen arrest (Jurispr. 1975, blz. 47).

Zelfs wanneer de economie van een Lid-Staat in bijzondere omstandigheden komt te verkeren, moeten de anti-conjuncturele maatregelen worden genomen door de communautaire instellingen, die dan niet alleen met bijzondere omstandigheden in de betrokken Lid-Staat, doch ook met het belang van de gehele gereguleerde landbouwsector rekening hebben te houden.

Een eenzijdig besluit of optreden van een Lid-Staat zou het door de communautaire regeling geschapen hachelijke belangen-evenwicht verstoren.

Het onderhavig optreden van AIMA zou tot verstoring van de mededinging leiden. Het zou in strijd zijn met de economische beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap en het zou een negatief effect op het vrije verkeer van goederen sorteren. Bovendien zouden bedoelde transacties ingaan tegen de communautaire mededingingsregeling: er zouden aanzienlijke hoeveelheden graan verkocht worden tegen prijzen die niet uit de voor het handelsverkeer typische factoren resulteren, doch enkel en alleen uit een besluit dat, met voorbijzien aan de factoren, op bepaalde beleidsdoelstellingen gericht is.

Ook zou AIMA's handelwijze in strijd komen met de communautaire steunregeling: de tarwe zou tegen een gunstige prijs over bepaalde maalbedrijven zijn verdeeld, waarmede aan de belangen van andere bedrijven afbreuk zou zijn gedaan.

#### *De eerste prejudiciële vraag*

Een eenvoudig onderzoek van de desbetreffende voorschriften leert dat het interventiebureau over geen enkele mogelijkheid beschikt om zich te onttrekken aan de verplichtingen welke het krachtens de communautaire regeling heeft na te komen. Bovendien heeft het Hof in zijn arrest van 17 december 1970, gewezen in de zaak 34/70, *Syndicat National Céréales t. Office National Céréales* (Jurispr. 1970, blz. 1233), reeds de zeer nauwe grenzen afgebakend welke aan het interventiebureau gesteld zijn, zelfs in gevallen waarin de communautaire regeling aan de administratie der Lid-Staten bepaalde discretionaire bevoegdheden laat. Het heeft bevestigd dat de Lid-Staten er geen eigen uitlegging op na mogen houden welke de uitvoering van de communautaire regeling in gevaar zou kunnen brengen.

In de onderhavige communautaire regeling wordt de interventiebureaus in het geheel geen discretionaire beleidsruimte gelaten. De fundamentele doelstelling der regeling is discriminatie tussen de

ondernemers te voorkomen (men zie de laatste overweging van de considerans van verordening 132/67: „... het te koop aanbieden van de graanvoorraden door de interventiebureaus [moet] geschieden ... zonder discriminatie tussen de kopers van de Gemeenschap ...”, alsook artikel 3, lid 2, dier verordening). De litigieuze partijen graan zijn uitsluitend gegaan naar maalbedrijven in de provincie Padua, die echter op de gehele Italiaanse markt optreden. Alleen al daarom zijn die overnemingen als onrechtmatig te beschouwen.

Wel mocht AIMA bepaalde hoeveelheden tarwe ten behoeve van bijzondere ondernemingen, voor een bepaald gebruik, reserveren — behoudens een correcte toepassing van de communautaire voorschriften (men zie voormelde verordening 935/70) —. Maar nu AIMA de instellingen van de Gemeenschap niet om machtiging had gevraagd, heeft de Italiaanse administratie het gemeenschapsrecht geschonden. De begane discriminatie gaat niet alleen de concurrenten uit de Gemeenschap aan, doch ook — en vooral — de in dezelfde sector werkzame Italiaanse ondernemers.

Wat betreft het tweede gedeelte van de eerste prejudiciële vraag: kennelijk houdt niet-inachtneming van het communautaire landbouwrecht zonder meer schending in van artikel 40, lid 3, tweede alinea van het EEG-Verdrag. Daaraan doet niet af dat die bepalingen alleen het optreden van de communautaire instellingen betreffen: wanneer die instellingen in een aan hun bevoegdheid voorbehouden sector niet over de mogelijkheid beschikken regelen vast te stellen die tegen het discriminatieverbod ingaan, dan is dat a fortiori met de Lid-Staten niet het geval.

#### *De tweede vraag*

De verkoopprijs moet minstens overeenkomen met de marktprijs en mag volgens artikel 3 van verordening 376/70/EEG „... in geen geval lager zijn dan de ... interventieprijs”.

Maar het hierbedoelde graan is tegen een prijs van 8 200 lire per 100 kg ter beschikking gesteld van de maalbedrijven in de provincie Padua, terwijl de laagste interventieprijs in Italië 10 588 lire bedroeg. AIMA heeft kennelijk de toepassing van de geldende landbouwverordeningen in hun geheel geschonden; wanneer men de exacte prijzen zou willen vaststellen waartegen AIMA de tarwe (volgens verordeningen 132/67/EEG en 376/70/EEG) moest verkopen, dan zou men tot hetzelfde resultaat komen: in ieder geval mocht zij niet beneden 10 726 lire per 100 kg gaan.

De vraag kan slechts in die zin worden beantwoord dat het interventiebureau over geen enkele mogelijkheid beschikt zijn graanvoorraden beneden de minimumprijs die in de communautaire verordeningen is vastgesteld, op de markt te brengen.

Het antwoord op het tweede gedeelte van deze vraag is goeddeels gelijklopend aan het antwoord op het tweede gedeelte van de eerste vraag. Daaraan moet worden toegevoegd dat de discriminatie zich in dit geval ook zou uitstrekken tot de landbouwondernemers. Door aanzienlijke hoeveelheden tarwe beneden de interventieprijs op de markt te brengen, heeft AIMA de Italiaanse boeren — die zelf leveren aan de bedrijven waaraan het hierbedoelde graan tegen gunstiger prijzen is verkocht — concurreert; in zoverre liggen de feiten thans gelijk als in de zaak 60/75, Russo t. AIMA (s Hof's arrest van 22. 1. 1976, Jurispr. 1976, blz. 45).

#### *De derde vraag*

Zelfs wanneer het geval aan de hand van de beide eerste vragen volledig kan worden beoordeeld, dan nog is de derde vraag van groot belang. Het omstreten optreden levert, afgezien van de hoedanigheid waarin het desbetreffende lichaam mocht hebben gehandeld, een overduidelijke schending op van de communautaire regeling; een en dezelfde gedraging kan schending opleveren van

communautaire voorschriften, vervat in verschillende — en op bescherming van onderscheiden belangen gerichte — regelingen.

Behalve het landbourecht moet in casu ook de steunregeling tot toepassing komen; toepassing van die regeling in het kader van de marktordeningen wordt in het landbourecht zelf voorzien (vgl. artikel 22 van verordening 120/67/EEG). Daargelaten dat de communautaire instellingen tot de in casu genomen steunmaatregelen in geen geval machtiging konden verlenen (maatstaven van artikel 92 van het EEG-Verdrag), zijn de omstreden transacties ook in het licht van 's Hof's jurisprudentie inzake artikel 93 van het EEG-Verdrag als onrechtmatig te beschouwen. De uitlegging waartoe het Hof is gekomen in zijn arresten van 11 december 1973, gewezen in de zaken 120/73, Lorenz t. Duitsland, 121/73 Markmann t. Duitsland, 122/73 Nordsee t. Duitsland en 141/73 Lohrey t. Duitsland (Jurispr. 1973, blz. 1471, 1495, 1511 en 1527) maakt een nauwkeurige afbakening mogelijk. Met name zij erop gewezen dat iedere nieuwe steunmaatregel terstond bij de Commissie moet worden aangemeld. De Commissie heeft vanaf de dag van aanmelding twee maanden de tijd om na te gaan of de steunmaatregelen zich met de EEG-regeling verdragen — eventueel voert zij een procedure op tegenspraak —. Voor ommekomst van die termijn mag de Lid-Staat aan de voorgenomen steunmaatregelen geen uitvoering geven.

De rechtstreekse werking dezer bepalingen brengt mede dat particulieren zich tot de rechter kunnen wenden: a) tot onrechtmatigverklaring van steunmaatregelen die in strijd met voormelde regelen mochten zijn genomen; b) tot schorsing en c) tot vergoeding van geleden schade.

Waar de Commissie van het voornemen tot de onderhavige steunverlening niet in kennis was gesteld, moeten de transacties van AIMA als volkomen onrechtmatig worden beschouwd.

In dit verband zal eveneens moeten worden nagegaan of er van onverenigbaarheid met artikel 40, lid 3, tweede alinea van het Verdrag sprake is; waar de hele communautaire regeling erop gericht is een normaal verloop van handelstransacties in het kader van de landbouwordering mogelijk te maken, moeten alle bepalingen het non-discriminatiebeginsel recht doen wedervaren.

#### *De vierde en de vijfde vraag*

AIMA is ingesteld ter vervulling van de taken en werkzaamheden van een interventiebureau als voorzien in de communautaire verordeningen en kan tevens worden aangemerkt als een bedrijf (onderneming) in de zin van de artikelen 85, 86 en 90 van het Verdrag en 1 van verordening 26/62/EEG.

De status van staatsbedrijf brengt mede dat een onderneming beroepsmatig en niet slechts bij gelegenheid of zo nu en dan optreedt. Zij vertoont in gemeenschapsrechtelijk en nationaalrechtelijk opzicht alle trekken van een onderneming. Daaraan doet niet af dat AIMA ook een interventiebureau is en evenmin dat zijn optreden soms niet op een bijzonder doel van winstgevende aard gericht is. Het winst oogmerk schijnt geen wezenstrek te zijn van een onderneming in de zin van het communautaire mededingingsrecht (vgl. beschikking der Commissie van 25 juni 1969 — PB L 168 van 10.7.1969, blz. 22). Ook naar nationaal recht is het, om een organisatie als onderneming aan te merken, voldoende dat zij beroepsmatig en volgens rentabiliteitscriteria een in objectieve zin als commercieel te beschouwen werkzaamheid verricht.

Ten slotte worden zowel in het communautaire landbourecht als in de Italiaanse rechtsorde het beginsel van een rendabel beheer en het belang dat AIMA erbij heeft haar institutionele werkzaamheden lonend te verrichten, in meer dan een opzicht beschermd.

AIMA is een onderneming met een machtspositie in de zin van de artikelen 86 en 90 van het Verdrag en 1 van verordening 26 van 4 april 1962 (PB 30 van 20. 4. 1962, blz. 993). Voor zodanige kwalificatie is het mogelijk voldoende dat de onderneming „de mogelijkheid” heeft „tot onafhankelijk gedrag, dat [hem] ... in staat stelt op de treden zonder veel rekening te houden met de concurrenten, kopers of leveranciers” (men zie de beschikking van de EEG-Commissie van 17 december 1975, 76/353/EEG, Chiquita, PB L 95 van 9. 4. 1976, blz. 1). Een machtspositie kan men zich, om te beginnen, verwerven wanneer men over veel geldmiddelen beschikt. Voorts kan er zich een feitelijk of juridisch monopolie dan wel een oligopolistische positie in afspiegelen. Maar een onderneming kan ook zonder over een aanzienlijk marktaandeel te beschikken een machtspositie innemen (men zie bij voorbeeld de beschikking van de Commissie 75/75/EEG van 19 december 1974, General Motors Continental, PB L 29 van 3. 2. 1975, blz. 14).

De onderhavige onderneming beschikt echter over ruime middelen. AIMA's bijzondere positie op de graanmarkt is later door communautaire verordeningen versterkt en geconsolideerd. De geschetste feiten zijn voldoende om AIMA in staat te stellen haar gedrag in volkomen onafhankelijkheid te bepalen; zij kan daarom als een onderneming met een machtspositie worden aangemerkt.

Een eerste voorbeeld van schending van de mededingingsregelen kan worden ontleend aan artikel 86, tweede alinea, van het EEG-Verdrag, dat gericht is op bescherming van een door de communautaire economie bepaalde mededingingsstructuur. In de terminologie van de nationale rechter — a quo — zou dit eerste misbruik dus bestaan in schending der regelen die bestemd zijn om concurrentievervalsing in bedoelde sector te voorkomen.

De vijfde prejudiciële vraag, waar het probleem in meer algemene termen

wordt gesteld, moet in bevestigende zin worden beantwoord: als men er eenmaal van uitgaat dat schending van verschillende regelen die op bescherming van de mededingingsstructuur binnen de gemeenschappelijke markt gericht zijn, misbruik van een machtspositie oplevert, dan is er van zodanig misbruik ook sprake telkens wanneer een voorschrift ter verzekering van de mededinging wordt geschonden.

Er moet nog op worden gewezen dat het hiervoor beschreven gedrag slechts een onrechtmatig optreden in de zin van artikel 86 van het Verdrag oplevert wanneer het juist door de machtspositie der onderneming — en door de resultaten waartoe het gebruikmaken van die machtspositie heeft geleid — mogelijk werd gemaakt.

Ten slotte is de regeling van afgeleid gemeenschapsrecht, in de eerste drie prejudiciële vragen bedoeld, op bescherming van de mededingingsstructuur van de gemeenschappelijke markt gericht, hetgeen betekent dat (wanneer de desbetreffende voorwaarden vervuld zijn) schending ervan misbruik van een machtspositie oplevert.

AIMA's gedrag — verkoop van landbouwprodukten op andere wijze dan in de verordeningen 132/67/EEG en 376/70/EEG is voorzien — levert misbruik van een machtspositie op, vooral wanneer men bedenkt dat het alleen door die machtspositie mogelijk is geworden, alsook door het feit dat er als gevolg van staatsfinanciering over vrijwel onbeperkte geldmiddelen kon worden beschikt.

Interventiebureaus moeten worden aangemerkt als openbare bedrijven in de zin van artikel 90, lid 1, van het EEG-Verdrag. De mededingingsregelen zijn dus van toepassing en doen criteria aan de hand volgens welke AIMA's gedrag moet worden gekwalificeerd. Daarentegen zijn het geen „ondernemingen belast met het beheer van diensten van



algemeen economisch belang” als bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Verdrag. Die bepaling is alleen toepasselijk wanneer de staat een bepaalde onderneming met het beheer van een dienst „belast” heeft, terwijl die bijzondere opdracht dan in het nationale recht moet zijn omschreven en ook geheel door het nationale recht moet worden „geregeerd”.

#### *De zesde vraag*

De rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht is voor het ontstaan van subjectieve rechten van particulieren bepalend. Recht op schadevergoeding wegens schending van de communautaire regeling vloeit dus zonder meer uit het hiervoor uiteengezette standpunt voort.

#### *De zevende vraag*

Het EEG-Verdrag biedt voldoende houvast om de nationale rechter te antwoorden dat hij het gemeenschapsrecht heeft toe te passen zoals het Hof het heeft uitgelegd. Desnodig zal hij met die uitlegging strijdige handelingen (besluiten) buiten toepassing moeten laten.

Artikel 177 van het EEG-Verdrag — en de plaats die het in het systeem inneemt — sluiten al aanstonds uit dat het Hof een adviserende taak zou kunnen vervullen. Het artikel verklaart het Hof bevoegd „bij wege van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen”. Zolang niet uitdrukkelijk het tegendeel blijkt, moet het ervoor worden gehouden dat het Hof uitsluitend met rechtspraak is belast.

Het gezaghebbend karakter van 's Hof's uitspraken vindt ook bevestiging in artikel 5 van het EEG-Verdrag. Verklaart het Hof een regel van gemeenschapsrecht rechtstreeks toepasselijk, dan is de nationale rechter verplicht daarmee strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten. Die verplichting is vergelijkbaar met de verplichting welke op de Italiaanse verwijzende rechter rust wanneer er in cassatie ten aanzien van het „rechtspunt” uitspraak is gedaan. Slechts in één geval zou

de nationale rechter zich niet naar 's Hof's uitspraak behoeven te gedragen, namelijk wanneer hij na die uitspraak alsnog mocht menen de zaak zonder toepassing van het gemeenschapsrecht te kunnen afdoen. In ieder geval staat het de rechter a quo niet vrij zijn verplichting tot toepassing van het gemeenschapsrecht (volgens de aanwijzingen van het Hof van Justitie) afhankelijk te stellen van een arrest van de Corte Costituzionale waarbij hem met zoveel woorden wordt opgedragen contrair nationaal recht buiten toepassing te laten.

*De regering van de Italiaanse Republiek* wraakt in de eerste plaats de in de hoofdzaak gevolgde procedure en merkt op dat er een prejudiciële procedure is ingespannen zonder dat een der partijen op tegenspraak is gehoord.

De vragen van de nationale rechter staan buiten het punt van geschil — het incident was dus overbodig — en er spreekt een verkeerde rechtsopvatting uit. Kennelijk menen partijen de gestelde vragen te moeten situeren in het bestek van 's Hof's arresten in voormelde zaken 31/74 en 60/75. De Italiaanse regering is het met die benadering van de onderhavige problematiek niet eens, maar acht nochtans een bespreking van genoemde jurisprudentie op haar plaats.

De volstrekt negatieve principiële overwegingen van het arrest 31/74 lijken in het arrest 60/75 enigszins te zijn verzacht. Zo is de bevoegdheid der Lid-Staten, die in het eerste arrest a priori wordt uitgesloten, in het tweede arrest, praktisch gesproken, aanvaard, voorzover er aan de doelstellingen en aan de goede werking van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten geen afbreuk wordt gedaan. Alle vragen ten gronde worden zo teruggebracht tot een bespreking van de vraag of de betrokken Staat van zijn bevoegdheid al dan niet een rechtmatig gebruik gemaakt heeft.

Het Hof gaat er in zijn opvatting van uit dat de gemeenschappelijke marktorde-

ning als een volledige en afdoende regeling is te beschouwen, alsook dat nationale maatregelen welke in de communautaire verordeningen niet met zoveel woorden zijn voorzien, achterwege hebben te blijven, en legt aan zijn opvatting met name de artikelen 19, 20 en 27 van verordening 120 ten grondslag.

Allereerst zij erop gewezen dat de Lid-Staten naar hun aard soeverein zijn, terwijl volgens artikel 4, lid 1, tweede alinea, van het EEG-Verdrag „iedere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden”. Het gaat er dus niet zozeer om of de Lid-Staten bepaalde initiatieven mogen ontplooiën, doch veeleer of de communautaire organen tot zulke initiatieven bevoegd zijn te achten.

De artikelen 19 en 20 van verordening 120 hebben blijkens hun bewoordingen — en overeenkomstig de ratio en de doelstellingen van het systeem — het oog op verstoringen welke het territoir van de Gemeenschap in zijn geheel betreffen. Dat deze bepalingen van beperkte draagwijdte zijn, blijkt ook uit de maatregelen voorzien in de verordeningen waarbij de Raad de algemene regelen heeft vastgesteld welke in geval van verstoring in de graansector moeten worden toegepast. Die maatregelen gelden voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap en zijn volkomen ongeschikt om aan plaatselijke schaarstesituaties het hoofd te bieden en de noodzakelijke bevoorrading van een enkele Lid-Staat (of een gedeelte ervan) te waarborgen. Immers, wanneer er bij de bevoorrading van een enkele Lid-Staat of met betrekking tot een produkt waarvan het gebruik in een enkele Lid-Staat van groot belang is moeilijkheden rijzen, dan kan daarvoor nauwelijks een oplossing op communautair niveau worden beproefd. Het moet ervoor worden gehouden dat het een Lid-Staat (overeenkomstig zijn monetaire en budgettaire bevoegdheden) mogelijk is de nodige maatregelen te nemen ten einde het hoofd te bieden aan een tot zijn grondgebied beperkt blijvende nadelige

situatie. De rechtmatigheid van zulk een optreden zal in ieder geval moeten worden erkend, althans wanneer zich verstoringen voordoen die moeten worden toegeschreven aan andere oorzaken dan in de communautaire regeling zijn voorzien; artikel 103 van het EEG-Verdrag behoeft er in zodanig geval in het geheel niet bij te pas te worden gebracht.

Ter beantwoording van de onderhavige prejudiciële vragen kan niet te rade worden gegaan met de beginselen omschreven in het arrest 60/75, immers de zaak die in het bodemgeschil moet worden uitgewezen behelst niet reeds a priori een schending van de communautaire regeling nopens de wijze van verkoop van produkten welke de interventiebureaus onder zich hebben.

Het spreekt vanzelf dat de interventiebureaus over de produkten welke zij in die hoedanigheid onder zich hebben niet mogen beschikken op een andere wijze — dan wel tegen andere prijzen — dan in de communautaire regeling is voorzien, zodat het eerste gedeelte van de beide eerste vragen kennelijk in ontkennde zin moet worden beantwoord.

Met betrekking tot het tweede gedeelte van deze beide vragen zij echter vastgesteld dat artikel 40, lid 3, tweede alinea van het EEG-Verdrag zich richt tot de wetgever van de Gemeenschap, en niet tot de Lid-Staten of de interventiebureaus. Een antwoord in die zin zou echter voor de oplossing van het bodemgeschil van geen belang zijn.

In de eerste plaats zij opgemerkt dat AIMA, een van de Staat onderscheiden rechtssubject dat over eigen rechtspersoonlijkheid beschikt, zich naast de taken welke het zich als interventiebureau ziet opgedragen, heeft te kwijten van een aanvullende, anderssoortige, autonome publiekrechtelijke werkzaamheid die geheel los staat van de rol welke het in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten heeft te vervullen.

Voorts dient in aanmerking te worden genomen dat de litigieuze vraag betrekking heeft op de handel in meel van zachte tarwe, die — wat de binnenmarkt betreft — in geen enkele communautaire verordening is geregeld. Individuele ondernemers (die meel vervaardigen en verhandelen) kunnen dus geen beroep doen op enigerlei door de communautaire regeling beschermde situatie.

De Italiaanse regering wijst erop dat AIMA — in zijn rol van interventiebureau — de desbetreffende communautaire regelen nauwgezet nakomt. Maar de in het hoofdgeding omstreden interventies hebben plaatsgevonden in het kader van de uitoefening van een andere, zelfstandige functie — vervuld ter verwezenlijking van doelstellingen van openbaar belang —, en daaronder valt ook de toewijzing van graan dat met het oog op die andere doelstellingen wordt aangekocht en verkocht. Het gaat in casu dus ten hoogste om de vraag of de goede werking van de gemeenschappelijke ordening der markten te lijden kan hebben van maatregelen die een publiekrechtelijk lichaam zonder winstoogmerk neemt ten einde — binnen de grenzen, volgens de modaliteiten en overeenkomstig de richtlijnen van de bevoegde regeringsinstanties — te kunnen komen tot een toewijzing van partijen graan met geen ander doel dan de kleinhandelsprijs van brood ten behoeve van de categorieën van minst draagkrachtige verbruikers in de hand te houden. Die vraag moet in ieder geval ontkennend worden beantwoord.

De Italiaanse regering betoogt voorts dat er ten deze sprake zou zijn van het voorwaardelijk overdragen van met deze speciale bedoeling aangekochte producten, tegen een „politieke” prijs, gebaseerd op van overheidswege vastgestelde bepalingen waarin aan de verkrijgers de verplichting is opgelegd bedoeld meel tegen een voorgeschreven prijs uitsluitend te verkopen aan bakkers in het bezit van speciale (door de prefect afgegeven) vergunningen, die op hun beurt verplicht zijn dit meel te gebruiken om — tegen

een volgens politieke criteria vastgestelde prijs — het in de regel door de minst draagkrachtige categorieën van verbruikers gekochte brood te vervaardigen. Hoezeer het openbaar belang met zulke maatregelen is gediend, is trouwens door de communautaire instellingen zelf erkend; meermalen hebben zij zelf soortgelijke initiatieven genomen. Bovendien heeft AIMA overeenkomstig 's Raads beschikking van 18 mei 1976 (PB L 136 van 25.5.1976, blz. 9) in zijn hoedanigheid van interventiebureau 100 000 ton zachte tarwe aan de Italiaanse regering overgedragen. Die tarwe was bestemd voor de meelindustrie, en wel voor de vervaardiging van „pane comune” — voor aankoop door de minst draagkrachtige verbruikers —.

Als het ervoor zou moeten worden gehouden dat AIMA's verkopen de doelstellingen of de goede werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in gevaar kunnen brengen, dan zou men met betrekking tot soortgelijke maatregelen tot eenzelfde conclusie moeten komen. In zodanig geval zouden er ook rechtsvorderingen en verzoeken om schadevergoeding tegen de communautaire instellingen op hun plaats zijn, hetgeen met name zou gelden wanneer de Raad tot verkopen van zachte tarwe besluit. Reeds uit de ongerijmdheid van deze consequenties blijkt dat de mogelijkheid bedoelde maatregelen door de communautaire regeling verboden of met de communautaire regeling onverenigbaar te verklaren, moet worden uitgesloten.

Ten aanzien van de rechtspositie van particulieren verwijst de Italiaanse regering naar voornoemd arrest 60/75, waarin het Hof bevestigt dat er ten deze, wat de rechtstreeks werkende regelen betreft, moet worden onderscheiden tussen regelen die aan particulieren rechten kunnen doen toekomen en regelen met welke dat niet het geval is.

In ieder geval gaat het thans om de handel in een produkt dat niet onder een

voor de binnenmarkt geldende communautaire regeling valt, zodat er ook geen regel kan worden aangewezen waardoor een particulier zich rechtstreeks beschermd kan achten, terwijl ook schending van de rechten van particulieren of benadeling van particulieren niet kan worden gesteld.

Het hiervoor ontwikkelde standpunt maakt in ieder geval een bijzondere bespreking van de overige prejudiciële vragen overbodig.

Met betrekking tot de derde vraag zij evenwel opgemerkt dat de litigieuze maatregelen niet de kenmerken vertonen van een aan maalbedrijven verleende steun waarvan de rechtmatigheid in twijfel zou kunnen worden getrokken. In de eerste plaats ging het om zo beperkte hoeveelheden en droegen deze overdrachten een zo uitzonderlijk karakter, dat het a priori uitgesloten moet worden geacht dat er enigerlei werking op de mededinging van is uitgegaan, anderzijds trekken de maalbedrijven geen enkel voordeel uit de verlaagde prijs van deze tarwe (voorgescreven verkoopprijs van meel) en ten slotte zijn AIMA's overdrachten te beschouwen als een subsidie aan de minst draagkrachtige verbruikers, dat wil zeggen als een wijze van steunverlening die in artikel 92, lid 2, sub a, van het EEG-Verdrag uitdrukkelijk wordt toegelaten.

Wat betreft de vierde en de vijfde vraag: de verwijzing naar de artikelen 86 en 90 is ook voor het hoofdgeding van geen belang, immers van een machtspositie dan wel van misbruik van een machtspositie is geen sprake bij institutionele activiteiten die uitsluitend op een openbaar belang gericht zijn, terwijl het winstoogmerk er kennelijk geheel aan ontbreekt.

De zesde vraag betreft een probleem dat in 's Hof's arrest 60/75 reeds werd besproken en in hoofdzaak geregeld. Het Hof verklaarde voor recht dat „in geval de schade een uitvloeisel zou zijn van een schending van het gemeenschaps-

recht, de Staat de gevolgen daarvan ten opzichte van de benadeelde persoon moet dragen in het kader van de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de Staat”.

Het Hof heeft dit beginsel terecht opgesteld: zou het bij wege van beginseluitspraak een beoordeling van de schade volgens een uniform criterium hebben verlangd, dan zou zodanige uitspraak, gezien de verscheidenheid der nationale rechtsorden, in de praktijk een dode letter zijn gebleven.

De laatste prejudiciële vraag — waarin het erom gaat in hoeverre een uitlegging, door het Hof van Justitie gegeven in het kader van zijn uitsluitende bevoegdheid, de rechter in het bodemgeschil bindt — zou ongetwijfeld in bevestigende zin moeten worden beantwoord.

Met betrekking tot de eerste en de tweede vraag merkt de *Commissie* allereerst op dat de nadere bestemming van granen die door de interventiebureaus worden aangekocht (men zie artikel 7, lid 3, van verordening 120/67/EEG) voor de Gemeenschap van groot belang is, immers de verkoop van zulk graan maakt deel uit van het marktbeheer en de financiële consequenties van die verkoop komen volledig ten laste van de geldmiddelen der Gemeenschap.

De Commissie is van mening dat met lezing van de ten deze toepasselijke bepalingen (artikel 7, lid 3, van verordening 120/67/EEG, artikel 3 van verordening 132/67/EEG en verordening 376/70/EEG) kan worden volstaan om de eerste en de tweede prejudiciële vraag in ontkennde zin te beantwoorden. Het verkopen van overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening 120/67/EEG aangekocht graan op een andere wijze dan in de communautaire regeling is voorzien, houdt een inbreuk in op de uitdrukkelijke voorschriften van artikel 7, lid 3, dier verordening. Dat de ten deze geldende regelen van dwingende aard zijn, wordt nog eens gezegd in artikel 4 van verordening 132/67/EEG:

„Indien bijzondere situaties het noodzakelijk maken, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, andere procedures dan die van artikel 3 bepalen.”

Zelfs bij gebreke van zulke limitatieve uitdrukkingen kan er van andere vormen of condities dan in de communautaire regeling voorzien zijn — en waartoe door de interventiebureaus eenzijdig wordt besloten — geen sprake zijn wanneer men aan de communautaire verordeningen niet iedere bindende kracht wil ontnemen — en ze degraderen tot eenvoudige aanbevelingen —.

Gezien deze conclusie behoeft het tweede gedeelte dezer vragen geen bespreking meer. De Commissie merkt evenwel nog het navolgende op:

Met de verplichting over te gaan tot openbare inschrijvingen is ook beoogd aan alle kopers een zelfde behandeling te garanderen; het volgen van andere procedures kan (al naar het geval) tot discriminatie leiden; het in artikel 40 van het Verdrag omschreven non-discriminatiebeginsel bindt niet slechts de communautaire wetgevende macht, doch ook de Lid-Staten bij de uitoefening van de bevoegdheden welke hun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn opgedragen; als eenmaal vaststaat dat de verkoopmodaliteiten van een interventiebureau schending van specifieke communautaire bepalingen inhouden, doet het echter weinig ter zake dat dit zelfde gedrag ook als schending van het discriminatieverbod is te beschouwen (artikel 40, lid 2, tweede alinea van het Verdrag).

#### *De derde vraag*

De Commissie wijst erop dat niet is komen vast te staan dat AIMA zich van „de institutionele financiering van de Staat” zou hebben bediend „om graan te kunnen aankopen op andere voorwaarden dan in de communautaire landbouwregeling voor deze sector zijn voorzien”.

In ieder geval mag op grond van de feiten in de dagvaarding genoemd, worden aangenomen dat een nationaal bureau ter interventie aangeboden graan beneden de interventieprijs heeft verkocht. Zulk een transactie komt voor dat bureau op een geldelijk offer neer en is dus als steun te beschouwen. Bij een beoordeling van de verenigbaarheid der litigieuze maatregelen met artikel 92 van het EEG-Verdrag dient men zich af te vragen wat blijkens het dossier met de maatregelen wordt beoogd. Waarschijnlijk ging het erom de bakkerijen in staat te stellen hun brood tegen een door de Staat vastgestelde prijs te verkopen.

Indien het de concurrentie vervalst wanneer aan sommige maalbedrijven een voordeel wordt verschaft dat aan andere bedrijven blijft onthouden, moet nog worden nagegaan of de intracommunautaire handel daarvan te lijden heeft gehad. Maar om dit te kunnen beoordelen heeft men de beschikking nodig over gegevens die in het bezit zijn van de Italiaanse regering en die de Commissie nog niet heeft kunnen verkrijgen. Het is dus niet wel mogelijk een definitief oordeel te vellen over de verenigbaarheid der Italiaanse maatregelen met de artikelen 92 en volgende van het EEG-Verdrag.

#### *De vierde en de vijfde vraag*

Artikel 90, lid 1, kan kennelijk geen verdergaande verplichtingen scheppen dan reeds uit de aldaar genoemde verdragsvoorschriften voortvloeien. Met name wordt de Lid-Staten niet verboden aan bepaalde ondernemingen speciale of exclusieve rechten te verlenen, zij het dat voor zulke ondernemingen bij het vervullen van hun opdracht de discriminatieverboden van kracht blijven (men zie 's Hofs arrest van 30 april 1974, gewezen in de zaak 155/73 Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409). Dezelfde verboden gelden voor de handelwijze van een onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, zolang niet wordt aangetoond dat die verboden met de vervulling van hun taak

onverenigbaar zijn. Het Hof heeft reeds uitgesproken dat „de verbodsbepalingen van artikel 86, zelfs in het kader van artikel 90, rechtstreeks werken en voor de justitiabelen rechten meëbrengen welke de nationale rechter dient te handhaven” (Sacchi).

Ten aanzien van AIMA's rechtskarakter betoogt de Commissie dat AIMA in Italië het belangrijkste, bij wet nr. 303 van 13 mei 1966 ingestelde, interventiebureau is. Het is een zelfstandig staatsbedrijf met eigen rechtspersoonlijkheid, dat zich in de eerste plaats met interventies in de graansector en vervolgens ook met interventies in andere landbouwsectoren belast heeft gezien.

Het is twijfelachtig of het interventiebureau, wat zijn in het kader van de communautaire wettelijke regeling verrichte activiteiten betreft, als een openbaar bedrijf is te beschouwen. Men is het erover eens dat tot openbare bedrijven niet mogen worden gerekend de organisaties die met staatsinterventies van dwingende aard in het economisch leven zijn belast. Maar ook al zou AIMA als een bedrijf (onderneming) in de zin van artikel 90 van het Verdrag zijn te beschouwen, zou met de theoretische vaststelling of de staatsmaatregel of het gedrag van de onderneming aan artikel 90 kan worden getoetst, geen belang gebaat zijn wanneer bedoelde maatregel of bedoeld gedrag reeds aan de Staat telaste gelegd zijn en is uitgesproken dat daardoor een verplichting, in een andere gemeenschapsrechtelijke bepaling opgelegd, wordt geschonden.

De Commissie acht derhalve, gezien het op de beide eerste vragen te geven antwoord, een bespreking van de vierde en de vijfde vraag overbodig.

#### *De zesde vraag*

Het in deze vraag aan de orde gestelde probleem is met betrekking tot de fabrikanten van durum tarwe opgeworpen in voormelde zaak 60/75 waarin het Hof de

vaststelling van een inbreuk op een communautaire regeling heeft losgemaakt van de vraag naar de deswege door particulieren van de Staat te vorderen schadevergoeding.

Voor het ogenblik gaat het erom of een ondernemer in de meelsector met een beroep op een geconstateerde schending van het gemeenschapsrecht de Staat tot vergoeding van mogelijkerwijs door hem geleden schade mag aanspreken.

Met een verwijzing naar haar opmerkingen in de zaak 60/75 betoogt de Commissie dat het prijsvormingssysteem dat in de gehele gemeenschappelijke ordening besloten ligt, per definitie alle ondernemers — kopers dan wel verkopers van granen — beschermt. Dit leidt tot de conclusie dat particulieren aan de regelen betreffende de gemeenschappelijke marktordening de aanspraak kunnen ontlenen dat de Lid-Staten zich van maatregelen als door AIMA toegepast zullen onthouden. Deze conclusie geldt in casu voor degenen die zachte tarwe bij het interventiebureau kunnen kopen en door de schending van de communautaire voorschriften zijn benadeeld. In zodanig geval kan de Staat dan ook — overeenkomstig de nationale rechtsvoorschriften betreffende de overheidsaansprakelijkheid — tot vergoeding worden aangesproken.

#### *De zevende vraag*

Tot de conclusie dat de rechter in het bodemgeschil die de vragen gesteld heeft, aan 's Hofs arrest is gebonden, komt men reeds bij letterlijke uitlegging van artikel 177 („het Hof van Justitie is bevoegd ... een uitspraak te doen” ...; men vergelijk hiermede het in artikel 228, lid 1, tweede alinea, genoemde advies). Bovendien heeft men in artikel 177 de noodzaak van een uniforme uitlegging van het gemeenschapsrecht op het oog. Die conclusie wordt bevestigd in 's Hofs jurisprudentie (arrest van 24 juni 1966, gewezen in de zaak 29/68, Milch-, Fett-

und Eier-Kontor t. Hauptzollamt Saarbrücken, Jurispr. 1969, blz. 165) en in de conclusies van de advocaten-generaal (bij voorbeeld in de gevoegde zaken 28-30/62, Da Costa, Jurispr. 1963, blz. 81), alsook in de rechtsleer.

Wel deed de verwijzende rechter door op het arrest van het Hof van Cassatie te zinspelen een interessante suggestie aan de hand; zij is evenwel niet geheel juist. De Commissie verwijst daartoe naar het rapport van de raadshoor Saya „Rapporti fra Corte di Giustizia europea e Autorità giudiziaria italiana in ordine alle vincolatività dei principe di diritto stabiliti dalla Corte di Giustizia”, in Consiglio Superiore della Magistratura, Quaderni di incontri di Studio, 2e jaargang, nr. 2, januari 1976, blz. 108/109.

De Commissie stelt voor de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

a) Het optreden van een Lid-Staat die op de gemeenschappelijke markt tegen de interventieprijs aangekochte zachte tarwe beneden de interventieprijs en zonder inachtneming van de modaliteiten voorzien in de ten deze toepasselijke wettelijke regeling der Gemeenschap doorverkoopt, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke ordening der markten.

b) Aan de regelen inzake de gemeenschappelijke marktordening ontlenuen particulieren de rechtsaanspraak dat Staten zich van maatregelen als hiervoor genoemd zullen onthouden. Mocht de schade die aan de ondernemer is veroorzaakt het gevolg zijn van een met het gemeenschapsrecht strijdig optreden van een Lid-Staat, dan kan die Staat deswege jegens de gelaedeerde aansprakelijk worden gesteld in het kader van de nationale rechtsvoorschriften betreffende de aansprakelijkheid van de Staat.

c) 's Hof's prejudiciële beslissing is, wat de uitlegging van het Verdrag of een andere communautaire handeling en de beoordeling van de rechtsgeldigheid van bedoelde handeling betreft, bindend voor de nationale rechter.

#### IV — Mondelinge behandeling

Verzoekster en de interveniënten in het hoofdgeding, de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn ter terechtzitting van 24 november 1976 gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 15 december 1976 zijn conclusie genomen.

### Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Pretore te Cittadella bij beschikking vn 27 april 1976, ingekomen op 25 juni 1976, het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag een aantal vragen gesteld heeft, in hoofdzaak betreffende het optreden van de Azienda di Stato per gli interventi del mercato agricolo (AIMA), getoetst aan verschillende communautaire rechtsvoorschriften;
- 2 dat deze vragen zijn opgeworpen in het kader van een rechtsgeding tussen het maalbedrijf Luigi Benedetti, eiseres in de hoofdzaak en de onderneming Munari F.lli, inzake de vergoeding van schade welke dat maalbedrijf stelt te

- hebben geleden door oneerlijke mededinging haar door die onderneming aangedaan door de verkoop van partijen meel beneden de marktprijs;
- 3 dat gedaagde in de hoofdzaak die verkopen niet heeft betwist, maar te dier zake de volle verantwoordelijkheid werpt op AIMA, die haar zachte tarwe beneden de marktprijs zou hebben verkocht;
  - 4 dat de Pretore in voormelde beschikking van 27 april 1976 toestemming tot dagvaarding van AIMA heeft gegeven en tezelfder tijd, dat wil zeggen zonder een verklaring van AIMA af te wachten, het Hof na te melden vragen heeft voorgelegd;
  - 5 Overwegende dat in de eerste en in de tweede plaats wordt gevraagd of volgens de communautaire ordening van de graanmarkt aan de interventiebureaus, zoals AIMA, een eenzijdige besluitvorming als in de vragen bedoeld is toegestaan en of zulk een handelwijze schending inhoudt van het discriminatieverbod omschreven in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag;
  - 6 Overwegende dat in de derde plaats gevraagd wordt of AIMA's beweerde optreden staatssteun inhoudt als bedoeld in de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag en in artikel 22 van 's Raads verordening 120/67/EEG van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector granen (PB nr. L 117 van 19 juni 1967, blz. 2269);
  - 7 dat in de vierde en de vijfde plaats wordt gevraagd of een onderneming met aanzienlijke geldmiddelen welke haar in staat stellen op de markt te opereren zonder rekening te moeten houden met het gedrag en de reacties van concurrenten, als een onderneming met een machtspositie in de zin van de artikelen 86 en 90 van het Verdrag — en verordening 26/62/EEG van 4 april 1962 (PB van 20 april 1962, blz. 993) — is te beschouwen, ook wanneer zij een interventiebureau is, en of een bepaald gedrag van zulk een onderneming misbruik van een machtspositie inhoudt;
  - 8 dat voor het geval van ontkennende beantwoording van de eerste en de tweede vraag en bevestigende beantwoording van de derde, vierde en vijfde vraag, in de zesde plaats de vraag gesteld wordt of het interventiebureau gehouden is de uit zijn handelwijze voortvloeiende schade te vergoeden;



- 9 dat — ten slotte — de zevende vraag het gezag van 's Hof's uitlegging betreft;
- 10 Overwegende dat bij gebreke van nauwkeurige inlichtingen inzake de aard van AIMA's activiteiten en de daarbij gevolgde procedures dient te worden vastgesteld dat het Hof — dat zich in de uitoefening van zijn bevoegdheden ingevolge artikel 177 moet beperken tot uitlegging van de bepalingen van het gemeenschapsrecht — die activiteiten of de desbetreffende nationale rechtsvoorschriften niet zelf mag beoordelen of kwalificeren;
- 11 dat het Hof trouwens tot goed begrip van de gestelde vragen bij de Italiaanse regering, AIMA en de Commissie nadere inlichtingen heeft ingewonnen die weliswaar niet alle twijfel inzake de verenigbaarheid van AIMA's handelwijze met het gemeenschapsrecht uit de weg hebben geruimd, maar toch op wezenlijke punten geen bevestiging inhouden van de voorstelling van die handelwijze welke de nationale rechter — blijkens het dossier — aan de posita van partijen in het hoofdgeding ontleende;
- 12 dat ten slotte, waar het niet aan het Hof staat te beoordelen of de krachtens artikel 177 gestelde vragen voor de beoordeling van het hoofdgeding terzake dienende zijn, het vorenomschreven voorbehoud te klemmender wordt wanneer die vragen de handelwijze betreffen van een zedelijk lichaam of een persoon die in de hoofdzaak nog geen partij was en niet in staat gesteld is zich te verklaren;

#### De eerste en de tweede vraag

- 13 Overwegende dat derhalve op de eerste en de tweede vraag dient te worden geantwoord met een verwijzing naar 's Hof's jurisprudentie;

dat in het arrest van 22 januari 1976, gewezen in de zaak 60/75 Russo t. AIMA (Jurispr. 1967, blz. 45) voor recht is verklaard dat „verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen aldus moet worden uitgelegd:

„a) het handelen van een Lid-Staat, bestaande in het aankopen van durum tarwe op de wereldmarkt en het doorverkopen daarvan op de gemeenschappelijke markt tegen een lagere prijs dan de richtprijs, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke ordening der markten;

- b) de individuele producent mag krachtens de communautaire regeling verlangen dat hem niet wordt belet een prijs te bekomen die ongeveer met de richtprijs overeenkomt en in geen geval lager is dan de interventieprijs;
  - c) ingeval de individuele producent schade heeft geleden als uitvloeisel van een optreden van de Lid-Staat in strijd met het gemeenschapsrecht, moet de Lid-Staat de gevolgen daarvan ten opzichte van de benadeelde persoon dragen in het kader van de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de Staat”;
- 14 dat er bij verwijzing naar die uitspraak allereerst de aandacht van de nationale rechter op dient te worden gevestigd dat in de verwijzingsbeschikking en in het dossier geen gegevens worden verschaft met behulp waarvan de vraag kan worden beantwoord of AIMA's omstreden handelwijze als „verkoop op de gemeenschappelijke markt” is aan te merken;

dat de vorenaangehaalde term onder meer niet zou kunnen worden gebezigd wanneer zou zijn komen vast te staan dat er in casu sprake geweest is van de distributie van granen aan een beperkte groep maalbedrijven waartoe op enigerlei wijze door de gezagsorganen van de Gemeenschap toestemming was verleend;

- 15 dat — naar ook in genoemd arrest is overwogen — in de tweede plaats dient te worden bedacht dat waar verordening 120/67 ten doel heeft de ontwikkeling van de landbouwproductie — waaronder de latere stadia van de productie van pane comune niet noodzakelijkerwijze mede behoeven te worden begrepen — tegen schommelingen van de wereldprijzen te beschermen en aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, de tussenkomst van een Lid-Staat ter afremming van de stijging der consumentenprijzen van bepaalde uit granen vervaardigde voedingsmiddelen met de gemeenschappelijke ordening der markten niet onverenigbaar zijn voor zover zij de doelstellingen en de werking dier ordening niet in gevaar brengen;
- 16 Overwegende dat de eerste en de tweede vraag bij gebreke van nauwkeurige en nader uitgewerkte vaststellingen dienen te worden beantwoord door een herhaling van het eerste gedeelte — tot letter b) — van het hiervoor aangehaalde dispositief van het arrest 22 januari 1976;

### De derde vraag

- 17 Overwegende dat in de derde plaats gevraagd wordt of er sprake is van staatssteun aan ondernemingen in de zin van de artikelen 92-94 EEG-Verdrag en 22 van verordening nr. 120/67/EEG, wanneer een interventiebureau met van staatswege ter beschikking gestelde geldmiddelen graan opkoopt op andere voorwaarden dan door de gemeenschappelijke landbouwregeling voor de betrokken sector zijn vastgesteld, en het vervolgens weer beneden de minimumprijzen verkoopt;
- 18 Overwegende dat in artikel 92 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar worden verklaard steunmaatregelen van de Staten die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover die steun „het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt”;
- 19 dat derhalve bij gebreke van nauwkeuriger gegevens betreffende de gevolgen van de in de vraag bedoelde handelwijze dient te worden geantwoord door verwijzing naar voormelde beperking van het verbod van artikel 92, lid 1, en de uitzonderingen op dat verbod in het tweede lid van het artikel voorzien;

### De vierde en de vijfde vraag

- 20 Overwegende dat deze hiervoor in samengevatte vorm weergegeven vragen al evenmin als de stukken uitsluitel geven over de vraag of de in de vragen bedoelde onderneming een openbaar bedrijf is als bedoeld in artikel 90, lid 1, dan wel een onderneming belast met het beheer van diensten van algemeen belang in de zin van artikel 90, lid 2, van het Verdrag;
- 21 dat dit onderscheid echter van wezenlijk belang is om te kunnen beoordelen in hoeverre de mededingingsvoorwaarden van het Verdrag toepassing kunnen vinden;
- 22 dat de vragen bij gebreke van gegevens dienaangaande niet wel kunnen worden beantwoord;

### De zesde vraag

- 23 Overwegende dat deze vraag slechts gesteld is voor het geval de eerste en de tweede vraag in ontkennende zin en de derde, vierde en vijfde vraag in bevestigende zin mocht worden beantwoord en derhalve, gezien het hiervoor overwogene, zonder voorwerp is geraakt;

### De zevende vraag

- 24 Overwegende dat hier het gezag van 's Hof's uitlegging van het gemeenschapsrecht voor de rechter in het bodemgeschil aan de orde gesteld wordt, alsook de vraag of deze aan hetgeen het Hof „voor recht verklaart” op dezelve wijze gebonden is als aan een door de Corte di Cassazione ten aanzien van het „rechtspunt” gegeven beslissing;
- 25 Overwegende dat het niet aan het Hof van Justitie staat om in het kader van de procedure van artikel 177 het nationale recht uit te leggen en zich over de rechtsgevolgen daarvan uit te spreken;

dat het Hof in dit bestek dan ook niet mag overgaan tot enigerlei vergelijking tussen de rechtsgevolgen van uitspraken van nationale rechterlijke instanties en die welke aan zijn eigen uitspraken verbonden zijn;

- 26 dat het Hof van Justitie naar luid van artikel 177 bevoegd is uitspraak te doen over de uitlegging „van dit Verdrag” en „van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen”;

dat daaruit volgt dat in een prejudicieel arrest een rechtsvraag wordt uitgewezen en dat de nationale rechter daaraan, wat de uitlegging der betrokken gemeenschapsrechtelijke voorschriften en handelingen betreft, is gebonden;

- 27 dat de gestelde vraag in die zin dient te worden beantwoord;

### Ten aanzien van de kosten

- 28 Overwegende dat de kosten, door de regering van de Italiaanse Republiek en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen;

dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een voor de nationale rechter gerezen incident is te beschouwen, zodat deze laatste over de kosten heeft te beslissen;

## HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende inzake de vragen door de Pretura te Cittadella bij beschikking van 27 april 1976 gesteld, verklaart voor recht:

1. Verordening 120/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector granen moet in die zin worden uitgelegd dat het handelen van een Lid-Staat, bestaande in het aankopen van tarwe op de wereldmarkt en het doorverkopen daarvan op de gemeenschappelijke markt tegen een lagere prijs dan de richtprijs, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke ordening der markten;
2. Waar steunmaatregelen van de Staten of met staatsmiddelen bekostigd in artikel 92, lid 1, met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar worden verklaard, wordt daarbij vermeld dat dit verbod slechts geldt „voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt” en behoudens de afwijkingen waarin het Verdrag, onder meer in lid twee van het artikel, voorziet;
3. In een prejudicieel arrest van het Hof wordt een rechtsvraag uitgewezen en de nationale rechter is daaraan, wat de uitlegging der betrokken gemeenschapsrechtelijke voorschriften en handelingen betreft, gebonden.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
	Mackenzie Stuart	O’Keeffe	Bosco	Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op drie februari negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher