RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 264/86 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De juridische context*

1.1. *De basisverordening en de algemene uitvoeringsbepalingen*

Verordening nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1981, L 379, blz. 1), die verordening nr. 100/76 (PB 1976, L 20, blz. 1) heeft vervangen, voorziet in de mogelijkheid een compenserende vergoeding toe te kennen aan de producenten van bepaalde soorten tonijn, bestemd voor de conservenindustrie.

Volgens artikel 20 van deze verordening worden de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor bepaalde visserijprodukten volledig geschorst; één van deze produkten is tonijn, bestemd voor de industriële vervaardiging van visbereidingen en visconserven. Volgens de considerans van deze verordening kan een daling van de invoerprijzen van deze produkten het inkomenspeil van de producenten in de Gemeenschap in gevaar brengen, zodat dient te worden bepaald dat, voor zover nodig, aan deze producenten compenserende vergoedingen worden toegekend. Het zou evenwel in het belang van de Gemeenschap zijn, dat de toepassing van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor bepaalde produkten geheel wordt geschorst; aangezien de tonijnproduktie van de Gemeenschap ontoereikend is, zouden voor de verwerkende industrieën die deze produkten gebruiken voorwaarden ten aanzien van de voorziening dienen te worden gehandhaafd, die vergelijkbaar zijn met die welke voor exporterende derde landen gelden. De nadelen die deze regeling voor de tonijnproducenten in de Gemeenschap kan meebrengen, zouden kunnen worden gecompenseerd door toekenning van vergoedingen.

Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 3796/81 bepaalt dat voor tonijn, bestemd voor de conservenindustrie, aan de tonijnproducenten van de Gemeenschap een compenserende vergoeding wordt toegekend. Volgens artikel 17, lid 5, worden de algemene voorschriften voor de toekenning van de vergoeding, alsmede de communautaire produktieprijs van voor de conservenindustrie bestemde tonijn door de Raad vastgesteld. De produktieprijs wordt volgens lid 4 vastgesteld op de grondslag van het gemiddelde van de prijzen die tijdens een referentieperiode op de groothandelsmarkten of in de representatieve havens zijn geconstateerd. Volgens lid 6 wordt de wijze van toepassing van artikel 17 vastgesteld volgens de procedure van artikel 33, dat wil zeggen door de Commissie, volgens de procedure van het beheerscomité.

De in artikel 17, lid 5, genoemde algemene voorschriften zijn vastgesteld bij verordening nr. 1196/76 van de Raad van 17 mei 1976 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van een compenserende vergoeding aan de producenten van voor de conservenindustrie bestemde tonijn (PB 1976, L 133, blz. 1). Deze verordening is overigens gebaseerd op de oude basisverordening, de hiervoor genoemde verordening nr. 100/76. Verordening nr. 1196/76 bepaalt onder meer dat de compenserende vergoeding wordt toege-

* Procestaal: Frans.

kend, wanneer terzelfder tijd de driemaandelijkse prijs en de invoerprijs op de communautaire markt lager zijn dan 90% van de communautaire produktieprijs. Volgens artikel 4 wordt de compenserende vergoeding pas toegekend wanneer blijkt dat de op de markt van de Gemeenschap geconstateerde situatie voortvloeit uit het niveau van de prijs op de wereldtonijnmarkt en dat een daling van de prijs op de markt van de Gemeenschap niet wordt veroorzaakt door een abnormale toename van de geproduceerde hoeveelheden. Volgens artikel 5 kan de compenserende vergoeding ten hoogste gelijk zijn aan het verschil tussen de communautaire produktieprijs en de daadwerkelijk door de producent ontvangen prijs. Deze vergoeding mag echter in geen geval meer bedragen dan het verschil tussen de communautaire produktieprijs en de driemaandelijkse gemiddelde prijs op de communautaire markt. Ten slotte bepaalt artikel 7, dat de uitvoeringsbepalingen van de verordeningen en het maximumbedrag van de compenserende vergoeding door de Commissie volgens de procedure van het beheerscomité worden vastgesteld.

1.2. *De bestreden verordeningen*

Na te hebben vastgesteld dat was voldaan aan de bij verordening nr. 1196/76 voor de toekenning van de compenserende vergoeding gestelde voorwaarden, heeft de Commissie op basis van artikel 17, lid 6, van verordening nr. 3796/81 en van artikel 7 van verordening nr. 1196/76 de twee bestreden verordeningen vastgesteld. Het gaat om verordening nr. 2469/86 van de Commissie van 31 juli 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de toekenning van een compenserende vergoeding aan de producenten van voor de conservenindustrie bestemde tonijn, en om verordening nr. 2470/86 van de Commissie van 31 juli 1986 tot vaststelling van het maximumbedrag van de compenserende vergoeding voor aan de conservenindustrie geleverde tonijn voor de periode van 1 januari tot en met 31 maart 1986.

Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 luidt:

„Het maximumbedrag van de vergoeding wordt vastgesteld op het niveau dat noodzakelijk is om te voorkomen dat de verlaging van de prijs op de gemeenschappelijke markt het inkomen van de producenten van tonijn uit de verkoop van de geproduceerde hoeveelheden zowel op de gemeenschappelijke markt als op die van derde landen, in gevaar brengt."

Artikel 1 van verordening nr. 2470/86 stelt de maximumbedragen van de vergoedingen vast: voor geelvintonijn wegende meer dan 10 kg, in gehele staat, 170 ecu per ton, voor geelvintonijn wegende niet meer dan 10 kg, in gehele staat, 185 ecu per ton (geelvintonijn is een witte tonijn).

2. *Het procesverloop*

Het verzoekschrift van de Franse Republiek is op 21 oktober 1986 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Bij beschikking van 11 maart 1987 heeft het Hof het Koninkrijk Spanje toegelaten als interveniënt aan de zijde van de Franse Republiek.

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

Het Hof heeft de Commissie echter verzocht om drie vragen schriftelijk te beantwoorden, waaraan zij binnen de gestelde termijn heeft voldaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

1) nietig te verklaren verordening nr. 2469/86 van de Commissie van

31 juli 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de toekenning van een compenserende vergoeding aan de producenten van voor de conservenindustrie bestemde tonijn;

2) eveneens nietig te verklaren verordening nr. 2470/86 van de Commissie van 31 juli 1986 tot vaststelling van het maximumbedrag van de compenserende vergoeding voor aan de conservenindustrie geleverde tonijn voor de periode van 1 januari tot en met 31 maart 1986.

Interveniënt concludeert dat het den Hove behage:

1) nietig te verklaren artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 van de Commissie van 31 juli 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de toekenning van een compenserende vergoeding aan de producenten van voor de conservenindustrie bestemde tonijn;

2) in zijn geheel nietig te verklaren verordening nr. 2470/86 van de Commissie van 31 juli 1986 tot vaststelling van het maximumbedrag van de compenserende vergoeding voor aan de conservenindustrie geleverde tonijn voor de periode van 1 januari tot en met 31 maart 1986.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep te verwerpen;

2) verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Franse Republiek* en het *Koninkrijk Spanje* voeren in hoofdzaak twee middelen aan:

— onbevoegdheid van de Commissie;

— schending van artikel 190 EEG-Verdrag.

1. *Onbevoegdheid van de Commissie*

Om te beginnen betoogt de *Franse regering*, dat artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 een extra beperking toevoegt aan de door de Raad in artikel 5 van verordening nr. 1196/76 voor de vaststelling van de vergoeding neergelegde criteria. Verder is volgens de Franse regering het maximumbedrag van de vergoeding, zoals vastgesteld bij verordening nr. 2470/86, berekend volgens een ingewikkelde regel, die is opgenomen in een technische nota van de Commissie; deze nota was opgesteld voor de werkzaamheden van het beheerscomité voor visserijprodukten en was tijdens een zitting van dit comité uitgedeeld. De toepassing van deze regel leidt tot een aanzienlijke vermindering van de vergoeding; bijgevolg ontvangen de producenten slechts een gedeelte van de vergoeding waarop zij in werkelijkheid recht hebben. Volgens de Franse regering heeft de Commissie door artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 en door de berekeningsmethode een maximum aan de vergoeding gesteld.

De Franse regering wijst er dienaangaande op, dat de Commissie niet bevoegd is om de vergoeding te maximeren. Uit artikel 7 van verordening nr. 1196/76 volgt, dat de Commissie enkel bevoegd is om de voor de berekening van de vergoeding nodige cijfers vast te stellen. De criteria voor de bepaling

van de vergoeding zijn door de Raad al duidelijk en nauwkeurig vastgesteld in artikel 5 van deze verordening. Het door de Commissie ingestelde maximum is geen „uitvoeringsbepaling" van de door de Raad opgestelde criteria, maar een wijziging daarvan, hetgeen in strijd is met het beginsel van de hiërarchie van regelingen.

De *Commissie* wijst er om te beginnen op, dat artikel 17 van verordening nr. 3796/81 aan de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid geeft om de uitvoeringsbepalingen van deze bepaling vast te stellen volgens de procedure van het beheerscomité.

De Commissie stelt in de eerste plaats, dat uit verordening nr. 1196/76 volgt dat de toekenning van de vergoeding geen automatisme is in die zin, dat de Commissie enkel de in deze verordening gepreciseerde gegevens zou behoeven te becijferen. De Commissie heeft in feite een beoordelingsmarge, want artikel 5 en artikel 7 van deze verordening bepalen enerzijds, dat de vergoeding „ten hoogste gelijk (kan) zijn" aan het verschil tussen de communautaire produktieprijs en de ontvangen prijs („shall not exceed" in de Engelse taalversie), en anderzijds, dat de Commissie „het maximumbedrag" moet vaststellen. Als het alleen de bedoeling was geweest te verwijzen naar het in artikel 5 uitdrukkelijk voorziene dubbele maximum, dan had volgens de gebruikelijke regels voor de redactie van wetteksten moeten worden gezegd, dat het bedrag van de vergoeding „gelijk is" aan het verschil tussen de produktieprijs en de ontvangen prijs.

Voorts betoogt de Commissie, dat een uitlegging van de door de Raad gestelde bepalingen uitgaande van de systematiek en de doelstellingen van de betrokken regeling tot dezelfde conclusie leidt. Wil men de doelstelling van de vergoeding eerbiedigen, dan moet men het bedrag ervan beperken tot het netto-inkomensverlies dat het gevolg is van de daling van de invoerprijs, voor zover deze prijsdaling is toe te schrijven aan de opschorting van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief. Een uitlegging van de verordening in de zin van een vast en voorzienbaar vergoedingsbedrag zou verstoringen van het handelsverkeer veroorzaken: zij zou kunnen leiden tot een overcompensatie van de inkomensverliezen, die de producenten ertoe kan brengen om binnen de Gemeenschap te leveren en om hun gewone leveringen naar derde landen te verminderen.

Tot slot merkt de Commissie op, dat de Franse regering geen enkel argument aanvoert ten bewijze van de stelling, dat de in de „technische nota" gegeven berekeningswijze van het vergoedingsbedrag onjuist is.

In repliek betoogt de *Franse regering* dat artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 niet een eenvoudige „uitvoeringsbepaling" is, maar een algemene regel betreffende de toekenning van de vergoeding. De uitvoeringsbepalingen van deze „algemene regel" zijn neergelegd in verordening nr. 2470/86 en voor de hoofdpunten ook in de aan het beheerscomité voor visserijprodukten voorgelegde „technische nota". De regering voegt hieraan toe dat, zo de Raad een dergelijke regeling had willen vaststellen, hij zeker niet zou hebben nagelaten artikel 5 van verordening nr. 1196/76 van een nadere beperking te voorzien als die welke is neergelegd in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86. Voorts ziet de Franse regering niet in, waarom het verschil tussen de communautaire produktieprijs en de door de producent in feite ontvangen prijs hem niet in zijn geheel zou moeten worden betaald.

De *Spaanse regering* merkt op, dat artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 een nieuw element heeft ingevoerd, dat onver-

enigbaar is met de in artikel 5 van verordening nr. 1196/76 neergelegde berekeningsmethode. Laatstgenoemde bepaling regelt op buitengewoon duidelijke wijze, hoe de vergoeding moet worden berekend. De letterlijke betekenis van de uitdrukking „de compenserende vergoeding (kan) ten hoogste gelijk zijn aan het verschil" (tussen de communautaire produktieprijs en de door de producent ontvangen prijs) is gelijk aan die van de uitdrukking „de vergoeding is gelijk aan het verschil". Uit deze precieze, door de Raad opgestelde maatstaven blijkt, dat de door de Commissie gestelde beoordelingsmarge niet bestaat. Uitvoeringsverordening nr. 2469/76 van de Commissie is derhalve niet in overeenstemming met de verordening van de Raad, waarvan zij de uitvoering moet verzekeren.

Wat verordening nr. 2470/86 betreft, wijst de Spaanse regering erop, dat de nietigheid van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86 de nietigheid van alle bepalingen van verordening nr. 2470/86 tot gevolg heeft. Voor de bepaling van de maximumvergoeding heeft deze verordening immers een andere berekeningsmethode gevolgd dan die welke is neergelegd in artikel 5 van verordening nr. 1196/76.

2. *Schending van artikel 190 EEG-Verdrag*

De *Franse regering* betoogt, dat noch het bij verordening nr. 2469/86 aan de vergoeding gestelde maximum, noch het bij verordening nr. 2470/86 vastgestelde maximumbedrag behoorlijk met redenen is omkleed. Die maximering is evenwel een van de wezenlijke en nieuwe elementen van de door de Commissie ingestelde regeling; bijgevolg had er een doeltreffende en inhoudelijke motivering voor moeten worden gegeven. Weliswaar geeft de considerans van verordening nr. 2470/86 enkele aanwijzingen omtrent de motieven die voor de Commissie aanleiding waren om een maximum vast te stellen, maar deze motivering is ontoereikend. Bovendien kan de Commissie zich niet op de bepalingen van de Raad baseren om de ontbrekende motivering van de uitvoeringsbepalingen te rechtvaardigen.

De *Commissie* merkt op, dat het volgens de rechtspraak van het Hof voldoende is dat uit de motivering de hoofdzaak blijkt van de doelstelling die de instelling waarvan de bestreden handeling afkomstig is, nastreeft. Niet wordt geëist dat de verschillende elementen, feitelijk of rechtens, worden gemotiveerd met een bijzondere motivering voor elk van de technische keuzen. Wanneer het een uitvoeringsverordening betreft, is bovendien een verwijzing naar de motivering van de basisverordening voldoende. Deze techniek is toegepast om artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2469/86, waarom het geschil draait, toe te lichten. Bovendien geeft de inhoud van deze bepaling zelf al aan, wat het doel is van het gekozen stelsel. Wat de motivering van verordening nr. 2470/86 betreft, meent de Commissie dat de acht overwegingen van de considerans van deze verordening, die duidelijk aangeven waarom aan de gestelde voorwaarden was voldaan en met welke voorwaarden moest worden rekening gehouden voor de vaststelling van het bedrag van de vergoeding, een uitvoerige motivering geven. De Commissie voegt hieraan toe, dat in casu de Franse autoriteiten al vóór de inwerkingtreding van de verordening op de hoogte waren van de methode die was gekozen om het bedrag van de vergoeding vast te stellen.

De Commissie merkt verder nog op dat, indien men de motivering van verordening nr. 2469/86 ontoereikend zou achten, de motivering van verordening nr. 2470/86 ook voor de eerste verordening toereikend zou zijn. Het gaat immers om twee verordeningen die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, die op dezelfde datum volgens dezelfde procedure zijn vastgesteld en die in hetzelfde Publikatieblad zijn gepubliceerd.

In repliek merkt de *Franse regering* alleen maar op, dat zij niet begrijpt hoe een motivering kan blijken uit het normatieve gedeelte van een verordening en dat de kwaliteit van een motivering niet evenredig is aan de lengte ervan.

De *Spaanse regering* betoogt, dat verordening nr. 2470/86 het bedrag van de vergoeding vaststelt zonder de gegevens aan te geven waarvan is uitgegaan om tot het verkregen resultaat te komen. De regering meent, dat in casu de uitkomst aanmerkelijk verschilt van die welke zou zijn verkregen aan de hand van de gegevens die in de verordening van de Raad worden genoemd. Zij verschaft dienaangaande de volgende cijfers: de door de Raad voorziene vergoeding bedroeg 315 ecu per ton in plaats van 170 ecu voor geelvintonijn van meer dan 10 kg, en 344 ecu in plaats van 185 ecu voor geelvintonijn van minder dan 10 kg. Onder deze omstandigheden had de toegepaste methode in de considerans van de verordening duidelijk en volledig moeten worden uiteengezet.

IV — Antwoorden op vragen van het Hof

1. *De vragen*

Bij brief van 6 juli 1987 heeft het Hof de Commissie verzocht te antwoorden op de volgende vragen:

„1) Het verweer van de Commissie lijkt te impliceren dat de Commissie, toen zij de uitvoeringsbepalingen voor de compenserende vergoeding en het bedrag daarvan vaststelde, zich niet uitsluitend kon baseren op de toepassing van de criteria bedoeld in verordening nr. 1196/76 van de Raad. De Commissie wordt verzocht uit te leggen, waarom een berekeningsmethode die enkel berust op deze criteria, zou hebben geleid tot „overcompensatie" van de inkomensverliezen. Tevens wordt zij verzocht haar argument toe te lichten, dat een dergelijke berekeningswijze de goede werking van het stelsel van de compenserende vergoeding in gevaar zou hebben gebracht, gelet op met name artikel 4 van verordening nr. 1196/76 van de Raad.

2) Voorts wordt de Commissie verzocht aan te geven, of feitelijke gegevens die aan de dag zijn gekomen bij de uitwerking van de verordeningen nrs. 2469 en 2470/86, haar ertoe hebben gebracht om de concrete berekeningsmethode van de compenserende vergoeding (hoewel aan het beheerscomité voorgelegd) niet in de overwegingen van de verordeningen nrs. 2469 en 2470/86 op te nemen."

2. *Samenvatting van de antwoorden van de Commissie*

1. Met betrekking tot het eerste gedeelte van de eerste vraag herhaalt de Commissie, dat het doel van de onderhavige vergoeding de handhaving is van het inkomen van de tonijnproducenten in de Gemeenschap, dat kan worden bedreigd door de regeling van invoer tegen nultarief in geval van een daling van de wereldmarktprijs van tonijn. Het inkomen van de producenten wordt in wezen bepaald door twee factoren: de prijs van tonijn en de geproduceerde hoeveelheid. Deze twee factoren worden ook genoemd in verordening nr. 1196/76 van de Raad: artikel 4 betreft de hoeveelheden (de vergoeding kan niet worden toegekend, wanneer de prijsdaling het gevolg is van een abnormale stijging van de geproduceerde hoeveelheden); de artikelen 3 en 5 regelen de voorwaarden voor toekenning van de vergoeding en deze betreffen het peil van de invoerprijs en van de communautaire prijs.

Bij de vaststelling van het bedrag van de compenserende vergoeding moest dan ook rekening worden gehouden met deze twee

factoren: prijs en hoeveelheid. Een enkel op de prijzen berustende methode zou tot een „overcompensatie" van de inkomensverliezen hebben geleid.

Een berekening van het bedrag van de vergoeding uitsluitend op basis van de prijzen (communautaire produktieprijs verminderd met de driemaandelijkse gemiddelde prijs) zou voor het eerste kwartaal van 1986 geleid hebben tot de volgende uitkomsten:

— 315 ecu per ton voor geelvintonijn van meer dan 10 kg;

— 344 ecu per ton voor geelvintonijn van minder dan 10 kg.

Het totale bedrag van de vergoedingen dat aan de Franse producenten had moeten worden betaald, was 3 243 806 ecu geweest.

Rekening dient echter te worden gehouden met het werkelijke inkomensverlies, met name omdat de tonijnproduktie gedurende het eerste kwartaal van 1986 is gestegen.

De totale ontvangsten van de tonijnproducenten (de prijs van de aangelande produkten vermenigvuldigd met de op de markt gebrachte hoeveelheden) beliepen in het eerste kwartaal 25 259 926 ecu. De gemiddelde totale ontvangsten in de drie eerste kwartalen van 1983, 1984 en 1985 (de referentieperiode) bedroegen 27 010 551 ecu. Het verschil, dat wil zeggen de daadwerkelijke vermindering van de totale ontvangsten, bedraagt slechts 1 750 625 ecu.

Uit deze gegevens blijkt dat, wanneer de vergoeding enkel op de prijzen was gebaseerd, de tonijnproducenten een extra inkomen hadden ontvangen van 1 493 181 ecu (3 243 806 — 1 750 625) ten opzichte van het inkomen in de referentieperiode.

Om deze redenen was het nodig een correctie aan te brengen bij de berekening van het bedrag van de vergoeding.

2. Wat het tweede gedeelte van de eerste vraag betreft, zet de Commissie uiteen dat, wanneer de uitvoeringsbepalingen voor de toekenning van de vergoeding verder waren gegaan dan een handhaving van het inkomen van de producenten, de vergoeding een stimulerend effect op het peil van de produktie op de gemeenschappelijke markt had gehad. Een dergelijke verhoging van de produktie zou in strijd zijn met de criteria van artikel 4 van verordening nr. 1196/76.

De Commissie voegt hieraan toe dat de op het eerste kwartaal van 1986 volgende periode werd gekenmerkt door een zodanige stijging van de in de Gemeenschap aangelande hoeveelheden, dat de prijsdaling volledig werd gecompenseerd. Onder deze omstandigheden meende de Commissie dat geen compenserende vergoeding behoefde te worden toegekend.

3. De Commissie antwoordt op de tweede vraag, dat zij geen enkel feitelijk gegeven of andere bijzondere omstandigheid kan noemen dat voor haar aanleiding is geweest om de concrete berekeningsmethode voor de vergoeding niet in de considerans van de verordeningen nrs. 2469 en/of 2470/86 op te nemen.

De Commissie meent op dezelfde wijze tewerk te zijn gegaan als in de meeste andere gevallen waarin zij een berekeningsmethode en het precieze bedrag van een communautaire steun- of subsidiemaatregel moet vaststellen. De gekozen wetgevingstechniek bestaat erin om in de considerans de in aanmerking genomen elementen te vermelden die tot de becijferde uitkomst in de bepalingen hebben geleid. Als voorbeeld verwijst zij naar een aantal landbouwverordeningen.

T. Koopmans
rechter-rapporteur