4. Op de geldigheid van Verordening no. 135-62 der Commissie is het van geen invloed, dat zij volgens artikel 2 op de dag harer bekendmaking in werking treedt;

en verstaat :

dat het Bundesfinanzhof over de kosten van dit geding zal hebben te beslissen.

Aldus gewezen te Luxemburg op dertien december negentienhonderdzevenenzestig.

Lecourt Donner Strauß
Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertien december negentienhonderdzevenenzestig.

De President, De Griffier,
R. Lecourt A. Van Houtte

Conclusie van de Advocaat-Generaal K. Roemer van 21 november 1967[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het gaat in dit prejudiciële geding om de vraag, of in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee een extra-bedrag mocht worden geheven. Deze vraag werd opgeworpen in verband met de hierna te noemen feiten.

Op 19 november 1962 liet genoemde verzoekster (in het geding voor de Duitse rechter) geslachte jonge kippen (tariefpost 02.02 van het gemeenschappelijk douanetarief) uit Polen in Duitsland inklaren. Daarvoor gold toen 's Raads Verordening no. 22 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee,

1 — Vertaald uit het Duits.

waarbij voor de invoer van pluimvee uit derde landen heffingen waren voorzien ten einde het verschil tussen de binnen en buiten de invoerende Lid-Staat bestaande voedergraanprijzen te egaliseren, alsook om een zekere preferentie ten gunste van producenten in de Gemeenschap te handhaven. De heffing werd berekend volgens het sedert 5 november 1962 geldende tarief. Bij beschikking van 13 december 1962 vorderde de douane alsnog een extra-bedrag als bedoeld in Verordening no. 135 der Commissie (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 7 november 1962). Heffing van zodanig bedrag was in artikel 6 van Verordening no. 22 voorzien voor het geval, dat de aanbodsprijzen franco-grens zouden dalen beneden de zogenaamde sluisprijs, dat wil zeggen de prijs, verkregen door rekening te houden met de prijzen op de wereldmarkt voor voedergranen, met een voor derde landen representatieve omzettingscoëfficiënt en met verdere produktie- en commercialisatiekosten. Door dit extra-bedrag moest het verschil tussen de aanbodsprijs en de sluisprijs worden geëgaliseerd.

Verzoekster was echter niet tot betaling van het gevraagde extra-bedrag bereid en wendde zich tot het Hauptzollamt en, toen zulks niet baatte, vervolgens ook tot het Finanzgericht te Neurenberg; nadat zij ook door deze instantie niet in het gelijk gesteld was, ging zij in beroep bij de hoogste ten deze bevoegde Duitse instantie, het Bundesfinanzhof, alwaar zij een aantal vragen, de uitlegging en geldigheid van het gemeenschapsrecht betreffende, opwierp. Beantwoording dezer vragen voor de beslissing van belang achtende, nam het Bundesfinanzhof (na een grondig onderzoek te hebben ingesteld naar de vraag of artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag als bindend moet worden beschouwd) op vordering van verzoekster en van het Bundesfinanzministerium (dat zich in het geding had gevoegd) een beschikking (gedagtekend 25 april 1967) tot schorsing van het geding, terwijl aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de navolgende vragen werden voorgelegd :

1. a) Hebben de organen van de Europese Economische Gemeenschap op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap het recht om in de Lid-Staten rechtstreeks geldende heffingsregelingen tot stand te brengen, zoals in 's Raads Verordening no. 22 van 4 april 1962 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, blz. 959) is geschied ?
   b) Bijaldien de onder a) gestelde vraag bevestigend moet worden beantwoord : zijn de te heffen bedragen heffingen in de zin van douanerechten of belastingen en, zo niet, welk karakter moet dan aan dezelve worden toegekend ?
   c) Bijaldien het eerste het geval is : is dan in zoverre de wetgevende bevoegdheid, als deel van de op het stuk van heffingen uit het Verdrag tot oprichting van de E.E.G. voortvloeiende bevoegdheden, op de Gemeenschap overgegaan ?
2. Bijaldien de onder 1. a) gestelde vraag bevestigend mocht worden beantwoord :

Moet uit artikel 6, leden 3 en 4, van 's Raads Verordening no. 22 worden afgeleid, dat alleen de afzonderlijke Lid-Staten, doch niet de organen van de Gemeenschap bevoegd waren een extra-bedrag als voormeld vast te stellen ?

3. Is Verordening no. 135-62 der Commissie (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 1962, blz. 2621) in strijd met de daaraan met zoveel woorden ten grondslag gelegde Verordeningen no. 22 van de Raad en no. 109-62 van de Commissie (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 1962, blz. 1939), nu in deze laatste een extra-bedrag is voorzien voor gevallen waarin de aanbodsprijs beneden de sluisprijs daalt, terwijl volgens verzoekster in eerstgenoemde verordening bij de vaststelling van het extra-bedrag niet dan wel onvoldoende met de aanbodsprijs rekening is gehouden ?
4. kan de geldigheid van Verordening no. 135-62 der Commissie in twijfel worden getrokken nu in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen is bepaald, dat zij op de dag harer bekendmaking in werking treedt ?

Ingevolge artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zijn door de Raad en door de Commissie, alsmede door verzoekster in het bodemgeschil, schriftelijke opmerkingen ingediend; alle genoemden hebben voorts op 7 november aan de mondelinge behandeling deelgenomen.

In het licht hunner uiteenzettingen wil ik trachten tot een zinvolle beantwoording der gestelde vragen te komen.

De beantwoording der gestelde vragen

Enige opmerkingen vooraf

Ik moge echter eerst enkele opmerkingen maken.

Mijn eerste opmerking betreft verzoeksters grief, dat het Bundesfinanzhof zich heeft beperkt tot een weergave van de opvattingen van partijen zonder met betrekking tot de opgeworpen vragen een eigen standpunt te formuleren. — Haar opmerking is juist, doch zulks is op de ontvankelijkheid van het verzoek niet van invloed, aangezien motivering der verwijzingsbeschikking, formulering van een eigen rechtsopvatting van de verwijzende rechter omtrent de gestelde vragen — hoe wenselijk ook voor de rechtsvinding van het Europese Gerechtshof —, in de desbetreffende procesrechtelijke bepalingen nergens is voorgeschreven.

De tweede opmerking betreft het feit, dat — zoals verzoekster betoogde — het Bundesfinanzhof aan het Hof van Justitie niet alle communautaire rechtsvragen heeft voorgelegd, welke door haar in het bodemgeschil waren opgeworpen. Wij moeten ons derhalve afvragen, of ons Hof in zo-

verre gebonden is aan de door de nationale rechter aan de orde gestelde gezichtspunten dan wel of het, tot de verlangde toetsing overgaande, in zijn overwegingen ook aspecten mag betrekken, welke alleen door één der partijen in het geding voor de nationale rechter relevant werden geacht. — Ik ben in beginsel geneigd de bevoegdheid van ons Hof in zoverre ruim op te vatten. Vooral wanneer het gaat om een onderzoek naar de geldigheid van de zo ingrijpende rechtshandelingen der communautaire organen dienen wij ons niet aan de door de nationale rechter geformuleerde rechtsvragen gebonden te gevoelen, doch zullen wij, zoal niet ambtshalve toetsing van alle hier rijzende vragen, dan toch in ieder geval een onderzoek naar hetgeen door partijen is betoogd — voor zoveel materieel in verband staande met de inhoud van de beschikking van het Bundesfinanzministerium en rechtens van genoegzaam belang — geoorloofd moeten achten. Of hiervan in casu sprake is, zal later worden nagegaan.

Mijn derde opmerking betreft de vaststelling van het onderwerp dezer procedure. De Commissie heeft er terecht op gewezen, dat het in het bodemgeschil alleen om heffingen op de invoer *uit derde landen* gaat en derhalve om de regeling van artikel 6 van Verordening no. 22 en de daarop berustende voorschriften. Op andere kwesties behoeft derhalve niet te worden ingegaan. — Het is voorts juist, dat het Bundesfinanzhof eigenlijk alleen *geldigheids*vragen opwierp, zodat die, welke de *uitlegging* van het gemeenschapsrecht betreffen, alleen kunnen dienen ter verheldering van met de geldigheid verband houdende problemen. Zie ik het goed, dan hebben wij ons slechts bezig te houden met het probleem, of bepaalde voorschriften van Verordening no. 22 en van de daarop berustende Verordening no. 135 als naar gemeenschapsrecht geldig zijn te beschouwen en slechts voor zoveel de beantwoording dezer vraag daartoe aanleiding geeft, zal ook op uitleggingsvragen moeten worden ingegaan. Dit inzicht — en niet de volgorde waarin het Bundesfinanzhof zijn vragen formuleerde — is bepalend geweest voor mijn methode van onderzoek.

I — De geldigheid van Verordening no. 22

In de eerste plaats hebben wij ons derhalve bezig te houden met de geldigheid van Verordening no. 22, waarop artikel 6 van Verordening no. 135 der Commissie berust. Drie gezichtspunten vragen hier de aandacht.

1. *De bevoegdheid van de Raad ingevolge Titel 2 van het Tweede Deel van het E.E.G.-Verdrag*

Allereerst betwist verzoekster in het bodemgeschil de geldigheid van Verordening no. 22 met een beroep op artikel 38, lid 2, van het E.E.G.-Verdrag, volgens hetwelk „de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt ... (van toepassing zijn) op landbouwprodukten" „voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet anders is bepaald". Daaruit leidt zij af dat de voorschriften van artikel 18 en volgende betreffende de vaststelling

van het gemeenschappelijk douanetarief ook voor landbouwprodukten gelden. Afwijkende regelingen moeten derhalve uitdrukkelijk worden voorzien en daarvan is ten aanzien van het door de Raad in Verordening no. 22 in het leven geroepen heffingsstelsel geen sprake. Met name artikel 43 — dat immers slechts voorschriften betreffende de voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk landbouwbeleid te volgen procedure bevat — komt als zodanig niet in aanmerking. En ook artikel 40, waarin een materiële omschrijving van 's Raad bevoegdheden wordt gegeven, gedoogt volgens haar geen afwijkingen als in Verordening no. 22 voorzien, aangezien heffingen geen „prijsregelingen" of „compenserende maatregelen" in de zin van artikel 40, lid 3, kunnen worden genoemd.

Dit betoog geeft mij aanleiding tot de navolgende opmerkingen, waarmede ik mij aansluit bij het gevoelen van de Commissie, de Raad en het Bundesfinanzministerium (voor zoveel van de opvatting dezer laatste instantie uit de renvooi-beschikking bleek) :

Het is stellig juist, dat de voorschriften betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt en derhalve ook de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitentarief in beginsel ook voor landbouwprodukten gelden; zulks blijkt duidelijk uit artikel 38. Verzoeksters uitgangspunt is evenwel aanvechtbaar, voor zoveel zij verlangt dat afwijkingen van deze algemene regelen in de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 46 *uitdrukkelijk* moeten zijn voorzien. De Commissie heeft er met verwijzing naar 's Hofs jurisprudentie in de zaken 90 en 91-63 terecht op gewezen, dat zulk een strenge eis niet behoeft te worden gesteld; het is met andere woorden voldoende, wanneer de aangehaalde voorschriften *duidelijk en ondubbelzinnig* afwijkingen van de algemene regel impliceren. Zulks kan zich bij voorbeeld voordoen, wanneer regelen betreffende de landbouwmarkt, welke ten dele de inhoud van genoemde artikelen vormen, *naar hun aard* leiden tot de conclusie, dat van de algemene bepalingen van het Verdrag noodzakelijkerwijze moet worden afgeweken. Wij behoeven ons daarom slechts af te vragen, of zulks ook het geval is met de bestreden heffingsregeling, dat wil zeggen of haar wettigheid op *enigerlei wijze* uit de bepalingen van Titel 2 betreffende de landbouw kan worden afgeleid.

Het is in dit verband al dadelijk interessant te zien, dat voor de opvatting, volgens welke de maatregelen tot invoering van een gemeenschappelijk landbouwbeleid juist voor de bepalingen van douanerecht (artikel 18 en volgende) niet zonder gevolgen konden blijven, ook elders in het Verdrag steun is te vinden. De Commissie toonde zulks aan door te wijzen op voetnoot 1 bij nummer 07.01 (lijst F, bijlage I van het Verdrag), luidende :

> „In beginsel wordt het invoerrecht vastgesteld op het peil van het rekenkundig gemiddelde. Een eventuele aanpassing zal tot stand kunnen worden gebracht door vaststelling van de *heizoenrechten in het kader van de landbouwpolitiek* van de Gemeenschap."

Zij heeft haar stelling verder toegelicht door aanhaling van voetnoot 2 bij nummers 10.07 en ex 11.01 (eveneens lijst F, bijlage I, van het Verdrag):

„tot het tijdstip waarop *het toe te passen stelsel zal zijn uitgewerkt in het kader van de maatregelen bedoeld in artikel 40, lid 2,* zullen de Lid-Staten, in afwijking van de bepalingen van artikel 23, de heffing van de rechten op deze produkten kunnen schorsen."

Wij willen dit punt echter verder laten rusten en nagaan, tot welke conclusies onderzoek der in dit verband vooral belangrijke bepalingen van de artikelen 40 en 43 ons leidt.

Wat dan in de eerste plaats artikel 43 betreft, het is stellig niet juist te beweren, dat deze bepaling *alleen de procedure* regelt. Zulks is duidelijk in strijd met lid 2, volgens hetwelk de Commissie „voorstellen inzake de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" doet, „daarbij inbegrepen de *vervanging* van de nationale organisaties door een van de in artikel 40, lid 2, genoemde vormen van gemeenschappelijke ordening, alsook de uitvoering van de in deze titel [1] speciaal vermelde maatregelen".

Ter bepaling van de inhoud van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dient derhalve ook op artikel 43 te worden gelet.

Veel dichter bij de oplossing van ons probleem komen wij evenwel langs de weg van artikel 40, waarnaar artikel 43 verwijst. Daarin wordt bepaald, dat om de in artikel 39 gestelde doeleinden (dat zijn die van een gemeenschappelijk landbouwbeleid) te bereiken een gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten tot stand zal worden gebracht. Naar gelang van de produkten kan deze ordening ook de vorm van een Europese marktorganisatie aannemen, welke (lid 3) alle maatregelen kan medebrengen, welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken, met name prijsregelingen en gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer. Ik zie bij rationele uitlegging dezer bepalingen geen enkele reden, waarom men de heffingsregeling geen „gemeenschappelijke voorziening voor de stabilisatie van de invoer" zou mogen noemen; zij heeft immers ten doel verschillen met de wereldmarktprijs te egaliseren, dat wil zeggen de prijzen bij invoer te stabiliseren en alzo bij te dragen tot de in artikel 39, letter c, als een der doeleinden van een gemeenschappelijk landbouwbeleid genoemde stabilisering der markten. Het ware voorts te verdedigen, de heffing als een middel tot regeling der prijzen in de zin van artikel 40, lid 3, te beschouwen, regeling waarmede beoogd wordt de producent een minimumprijs te waarborgen. Maar dan moet de heffing ook terstond in volle omvang toepasselijk zijn — niet : geleidelijk toepasselijk worden — en bovendien een variabel karakter dragen, dat wil zeggen dat de desbetreffende instantie bevoegd moet zijn om in ieder afzonderlijk geval het juiste — aan het prijsverloop op de markt aangepaste — heffingsbedrag vast te stellen, opdat een volledige egalisatie gewaarborgd zij.

Reeds uitlegging der tot nu toe genoemde voorschriften voert derhalve tot de conclusie, dat tegen een heffingsregeling in het kader van Titel 2, handelende over de landbouw, in beginsel geen enkel bezwaar kan worden gemaakt. Andere overwegingen wijzen in dezelfde richting. Zo moet ervan

worden uitgegaan, dat bij vervanging van nationale marktorganisaties als bedoeld in artikel 40, haar taak voortaan in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten moet worden vervuld. Dit betekent, dat deze gemeenschappelijke ordening ook een regeling betreffende de invoer kan inhouden, immers dit middel behoorde — zij het wellicht niet in de Bondsrepubliek — vanouds tot het instrumentarium van nationale marktordeningen. — Aangezien voorts een gemeenschappelijke ordening der markten, welke voor nationale marktordeningen in de plaats treedt, krachtens artikel 43, lid 3, sub b), voor het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden als op de *nationale markt* bestaan moet waarborgen, mag worden aangenomen, dat een *uniform* stelsel van invoer — in dit verband een uniform heffingssysteem — niet kan worden ontbeerd.

Het eerste resultaat waartoe wij op grond van een en ander komen — ook zonder dat het nodig lijkt op het tijdens de mondelinge behandeling door verzoekster naar voren gebrachte argumenten betreffende de G.A.T.T. in te gaan — is derhalve, dat aan artikel 38 van het Verdrag geen grond kan worden ontleend ten betoge van de ongeldigheid der heffingsregeling van Verordening no. 22 en dat wanneer daarin van de bepalingen van de artikelen 18 en volgende is afgeweken, zulks op grond van de artikelen 39, 40 en 43 van het Verdrag veeleer als juist moeten worden beschouwd.

2. *Was de Ministerraad bevoegd de heffingsregeling rechtstreeks bij verordening in te voeren?*

In de tweede plaats ontzegt verzoekster de communautaire instanties (met name de Raad) het recht een heffingsregeling bij *verordening* in het leven te roepen. Haars inziens zijn de geheven bedragen „heffingen" in de zin van het belastingrecht. Het gezag in belastingaangelegenheden is echter niet op de Gemeenschap overgegaan. Ook al zou men deze heffingen als „met douanerechten gelijk te stellen heffingen" willen beschouwen, dan leidt zulks niet tot een andere beoordeling aangezien het gezag in douaneaangelegenheden al evenmin aan de Gemeenschap werd overgedragen. Het moet voorts uitgesloten worden geacht, dat het nationale gezag in belastingen douaneaangelegenheden gedeeltelijk zou kunnen worden afgesplitst om op de Gemeenschap te worden overgedragen. Toen de Ministerraad tot invoering van het aangevochten stelsel wilde overgaan, had dat college zich volgens verzoekster hoogstens van een richtlijn mogen bedienen.

Reeds thans zij gezegd, dat verzoekster in dit opzicht het gelijk al evenmin aan haar zijde heeft: zulks is ook de mening van de Ministerraad, van de Commissie en van het Bundesfinanzministerium.

Reeds het uitgangspunt van haar betoog lijkt mij onjuist, voor zoveel zij namelijk poogt heffingen in de categorieën van het nationale belastingen douanerecht onder te brengen. Zonder hieraan gedetailleerde beschouwingen te wijden zij toch opgemerkt, dat het niet juist lijkt deze heffingen met bij voorbeeld een compenserende omzetbelasting te vergelijken, immers

deze laatst bedoelde compensatie betreft de nationale belastingen (zij werkt dan ook met vaste percentages), terwijl het in de hierbedoelde heffingen gaat om een — met de marktsituatie wisselende — egalisatie van prijzen.

Dit geeft echter nog niet de doorslag; en ons probleem zou zeker ook niet dichter bij een oplossing worden gebracht, wanneer men zou aannemen, dat de heffingsregeling als een nationale belastingmaatregel moet worden beschouwd, terwijl dan echter het hoogste gezag te dien aanzien tijdens de overgangsperiode principieel bij de Lid-Staten is blijven berusten. Er kunnen namelijk geen klemmende redenen worden aangevoerd om een *gedeeltelijke* overgang van het gezag in belastingaangelegenheden (of in douaneaangelegenheden) op de Gemeenschap uit te sluiten: het is met andere woorden zeer wel denkbaar, dat *bepaalde* belastingrechtelijke of douanerechtelijke bevoegdheden reeds thans aan de Gemeenschap toekomen, ook al is zij overigens voorhands tot het scheppen van rechtstreeks in de Lid-Staten geldende rechtsregelen niet bevoegd. Derhalve moet alleen worden aangetoond, dat zodanige bevoegdheid langs de weg van rationele interpretatie uit bepaalde voorschriften van het Verdrag kan worden afgeleid.

Dit nu is, naar ik meen, de Raad en de Commissie gelukt. Met name dient hier wederom aan het reeds genoemde artikel 43 van het Verdrag te worden gedacht, waarin naar bleek niet slechts procedurevoorschriften, doch ook competentieregelen zijn vervat. Kennelijk in verband met het feit, dat voor het tot stand brengen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid verstrekkende bevoegdheden — verdergaande dan die tot het nemen van gewone communautaire maatregelen ingevolge Ttitel 1 van het Verdrag — nodig zijn, is in artikel 43 bepaald dat de Raad „tijdens de eerste twee etappes met eenparigheid en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen" „op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering" „Verordeningen of richtlijnen vast(stelt) of ... beschikkingen (geeft)"; waarmede aan de Raad derhalve een *discretionaire* bevoegdheid wordt toegekend. Daarvoor bestaat ook een goede grond. Wanneer namelijk op landbouwgebied afwijking van de artikelen 18 en volgende in beginsel is toegelaten, kan de keuze tussen de verschillende in aanmerking komende middelen voor de betrokken Lid-Staten geen beslissende rol meer spelen, en zeker niet de keuze tussen een verordening en een richtlijn, aangezien ook deze laatste ten aanzien van het te bereiken resultaat verbindend is, terwijl voor wat de te bezigen middelen betreft dikwijls maar weinig speelruimte is gelaten. Ten betoge, dat voor de heffingsregeling terecht de vorm van een verordening werd gekozen, zij er echter vooral ook op gewezen, dat voor een snel en zonder haperen functionerend mechanisme moest worden gezorgd. Dit geldt met name voor het extra-bedrag, dat telkens in verband met de veranderde marktsituatie moet worden vastgesteld, en het zou wel eens weinig efficiënt kunnen blijken, wanneer men daarbij zou moeten uitgaan van een richtlijn, welke dan weer in nationale uitvoeringsmaatregelen moet worden omgezet — waarmede dikwijls veel tijd heengaat.

De geldigheid van Verordening no. 22 kan derhalve ook niet worden aangevochten met het rechtstechnische argument, dat de Raad zich, voor zoveel deze heffingen betreft, niet van een verordening had mogen bedienen.

3. *De bevordering van het handelsverkeer met derde landen*

Voor het Bundesfinanzhof heeft verzoekster de geldigheid van Verordening no. 135 en vervolgens ook die van Verordening no. 22 in twijfel getrokken op grond, dat in de ten aanzien van de heffing getroffen regeling het beginsel van de bevordering van het handelsverkeer met derde landen zou zijn miskend. In de verwijzingsbeschikking werd hierover niet gesproken. Zoals ik reeds aanstonds zeide, meen ik dat deze aangelegenheid nochtans aan de orde mag worden gesteld, aangezien het hier gaat om een onderzoek naar de geldigheid der verordening en bezwaarlijk kan worden gezegd, dat dit punt als volkomen irrelevant buiten beschouwing mag blijven.

Bij nader inzien blijken verzoeksters bezwaren evenwel niet houdbaar. Hierbij mag ik in het midden blijven, of de — in de preambule van het Verdrag genoemde — bevordering van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en derde landen, waardoor de Commissie zich ingevolge artikel 29 moet laten leiden en waarvan in andere bewoordingen ook in artikel 110 sprake is, een voor de Raad bij vaststelling van een gemeenschappelijke landbouwpolitiek bindende doelstelling mag heten.

Immers, ook al is zulks het geval, dan nog heeft de Commissie het gelijk aan haar zijde wanneer zij erop wijst, dat de bevordering van het handelsverkeer met derde landen bezwaarlijk met alle andere doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in overeenstemming kan worden gebracht. Wanneer deze doeleinden evenwel niet gelijktijdig en volledig kunnen worden verwezenlijkt, behoeft volgens onze jurisprudentie betreffende analoge situaties in de E.G.K.S. slechts te worden gestreefd naar een geëigende vorm van harmonisatie, waarbij al naar gelang van de economische omstandigheden het ene dan wel het andere doel voorrang verdient. Slechts wanneer bij deze harmonisatie (welke in rechte nauwelijks aan de orde kan komen) kennelijk fouten begaan (bij voorbeeld doordat een der ter sprake gebrachte gezichtspunten duidelijk is miskend of geheel werd veronachtzaamd), kan sprake zijn van schending van het Verdrag en ongeldigheid van de maatregel.

Dat zulks in casu het geval zou zijn, valt echter niet wel in te zien. De Commissie toonde ons aan, dat de Raad bij de uitbouw van het in Verordening no. 22 voorziene systeem stellig binnen de perken bleef door zich ter bescherming van de invoer in beginsel te bepalen tot een globale egalisatie van het (driemaandelijks vast te stellen) verschil tussen de voederkosten in derde landen en in de Lid-Staten. Wat betreft het extra-bedrag, dat wordt vastgesteld wanneer de prijs voor slachtpluimvee op de wereldmarkt zinkt beneden het bedrag der voederprijzen en verdere produktiekosten; men bedenke wel, dat in het kader van de marktorganisatie voor slachtpluimvee (artikel 15) van geen der andere traditionele protectionistische middelen

(zoals tollen en kwantitatieve beperkingen) gebruik werd gemaakt. Zulks heeft ongetwijfeld een gunstig effect op de handel met derde landen. Bovendien moeten wij echter vaststellen dat, afgezien van enkele cijfers betreffende de ontwikkeling van de invoer in de Bondsrepubliek, ons geen argumenten zijn voorgedragen op grond waarvan men mag aannemen, dat de heffing van een extra-bedrag de buitenlandse handel in belangrijke mate belemmert en dat ook zonder zodanige bescherming wezenlijke agrarische belangen van de binnenlandse producenten voldoende bescherming zouden genieten.

Zulks leidt tot de conclusie, dat de geldigheid van Verordening no. 22 (en die van Verordening no. 135) niet in twijfel mag worden getrokken door te wijzen op belangen van de handel met niet tot de Gemeenschap behorende landen.

II — De geldigheid van Verordening no. 135 van de Commissie

Ook Verordening no. 135 van de Commissie, waarin op grond van artikel 6 van 's Raads Verordening no. 22 een extra-bedrag voor de invoer van slachtkippen uit derde landen werden vastgesteld, moest volgens verzoekster — op drie gronden — ongeldig worden geacht.

1. *Was de Commissie bevoegd tot vaststelling van het extra-bedrag?*

Logischerwijze moet hier in de eerste plaats de vraag aan de orde komen, of enig gemeenschapsorgaan bevoegd is tot vaststelling van het extra-bedrag dan wel of de Lid-Staten te dien aanzien competent zijn. Voor de beantwoording dezer vraag moet vooral worden gelet op artikel 6 van 's Raads Verordening no. 22, welke bepaling met andere voorschriften van de Verordening dient te worden vergeleken.

Anders dan verzoekster neemt, kan daarbij evenwel slechts weinig waarde worden toegekend aan de bewoordingen van artikel 6, lid 3, sub 1: „wordt het bedrag van de ... heffingen in *elke* Lid-Staat verhoogd met een bedrag ...", welke immers voor meer dan één uitleg vatbaar schijnen. — Dit geldt evenwel niet voor lid 4, waarin onder meer wordt bepaald:

> „volgens de in artikel 17 voorgeschreven procedure worden vastgesteld: ... de wijze van vaststelling van de in lid 3 bedoelde extra-bedragen. Deze extra-bedragen worden echter door de invoerende Lid-Staat vastgesteld en geheven. De Lid-Staat die deze maatregel treft, moet deze onmiddelijk ter kennis brengen van de andere Lid-Staten en de Commissie. De door de Lid-Staten gezamenlijk te treffen maatregelen worden vastgesteld volgens de in artikel 17 voorgeschreven procedure."

Er moeten derhalve meerdere etappes worden onderscheiden. Eerst de bepaling van de *wijze* van vaststelling der extra-bedragen. Deze geschiedt

volgens de in artikel 17 voorgeschreven procedure, dat wil zeggen met inschakeling van het Comité van Beheer (dat zich mag uitspreken), doch uiteindelijk in de vorm van door de Commissie vast te stellen maatregelen welke „onmiddellijk van toepassing zijn" (artikel 17). — Vervolgens vaststelling van extra-bedragen door de invoerende Lid-Staat, welke deze maatregel aan de Commissie betekent. — Ten slotte zijn „door de Lid-Staten gezamenlijk te treffen maatregelen" voorzien, welke eveneens volgens artikel 17, dat wil zeggen door de Commissie, worden vastgesteld en onmiddellijk van toepassing zijn. Het kan derhalve niet worden ontkend, dat een communautair orgaan (namelijk de Commissie) bevoegd is tot het treffen van terstond uitvoerbare maatregelen en dat van deze bevoegdheid (onder meer) gebruik kan worden gemaakt nadat de Lid-Staten extra-bedragen hebben vastgesteld. Beantwoording behoeft dan nog slechts de vraag, of tot de aan dit orgaan toekomende bevoegdheden ook die tot het *vaststellen der extra-bedragen* behoort,

Ik meen, dat de Commissie zulks overtuigend heeft aangetoond. Zij stelt, dat men zich allereerst moet afvragen, aan welke *andere* maatregelen in verband met de vaststelling der extra-bedragen door de Lid-Staten kan zijn gedacht en zij heeft gelijk, wanneer zij constateert dat maatregelen *ter voorbereiding* van de vaststelling van extra-bedragen door de Lid-Staten stellig buiten beschouwing moeten blijven, aangezien van zulke maatregelen reeds in de eerste zinsnede van de hierbedoelde alinea van artikel 6, lid 4, sprake is, waar immers over de *wijze* van vaststelling der extra-bedragen wordt gesproken. Ook lijkt het evident, dat in dit verband — waarin slechts maatregelen kunnen worden vermeld, welke op communautair niveau eenzelfde bescherming bieden als door de Lid-Staten vastgestelde extra-bedragen — niet aan *invoerverboden* of *contingentering* kan zijn gedacht. Men kan immers bezwaarlijk aannemen, dat de Raad het al dan niet treffen van zo gewichtige maatregelen (welke ook op grond van artikel 12 in fine kunnen worden genomen, maar dan aan stringente voorwaarden zijn gebonden) van de in artikel 17 bedoelde procedure afhankelijk heeft willen stellen zonder tevens nauwkeurig aan te geven welke grenzen daarbij moeten worden in acht genomen, terwijl voor een minder ingrijpende maatregel als het vaststellen van extra-bedragen een gedetailleerde regeling werd geschapen. Ten slotte bedenke men, dat volgens de negende overweging uit de considerans van Verordening no. 22 in geval van aanbiedingen tegen abnormale prijzen slechts van vaststelling van extra-bedragen wordt gesproken. Derhalve lijkt het mij juist, wanneer de Commissie meent dat tot „gezamenlijk te treffen maatregelen" als bedoeld in artikel 6, lid 4, ook het vaststellen van extra-bedragen moet worden gerekend en dat men zich tot goed begrip van het stelsel van artikel 6 van een „tweefasentheorie" moet bedienen : eerst kunnen de Lid-Staten optreden en vervolgens kan de Commissie, ingevolge kennisgeving der door de Lid-Staten getroffen maatregelen, van haar communautaire bevoegdheden gebruik maken.

Ten betoge, dat deze uitlegging de enige juiste is, beriep de Commissie zich ook op de voorgeschiedenis van de gemeenschappelijke ordening der

markten in de sector varkensvlees (Verordening no. 20) en op overwegingen, welke bij de vaststelling der Verordening betreffende slachtpluimvee een rol speelden, met name bij de behandeling van het vraagstuk der extra-bedragen. Zij wees voorts op de artikelen 5 en 6 van Verordening no. 109 en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen, derhalve op voorschriften, die weliswaar door de Commissie werden uitgevaardigd, doch zulks in een procedure voor het Comité van Beheer, dat wil zeggen nadat de in de desbetreffende werkgroep van de Raad zitting hebbende vertegenwoordigers der Lid-Staten zich hadden uitgesproken. Zij verwees ten slotte naar de ten deze door de Raad gevolgde gedragslijn : de Raad moest reeds eenmaal over de vaststelling van extra-bedragen door de Commissie beslissen (en zag hierin toen een gezamenlijk te treffen maatregel) en ging op dezelfde wijze te werk ten aanzien van de vaststelling — ingevolge Verordening no. 46-63 — van een extra-bedrag voor de invoer van slachtkippen. Aan dit alles wil ik geen gedetailleerde beschouwingen wijden, aangezien het ons op zichzelf voor wat de uitlegging betreft niet verder brengt. Toch is het verhelderend te zien, dat langs deze weg belangrijke steun kan worden gevonden voor een interpretatie, waartoe men alleen op grond van Verordening no. 22 reeds kan komen.

In overeenstemming met de — door het Bundesfinanzministerium gedeelde — mening der Commissie moet derhalve worden geconstateerd, dat de vaststelling van een extra-bedrag door de Commissie een gezamenlijk te treffen maatregel in de zin van artikel 6, lid 4, vormt en dat Verordening no. 135 derhalve niet wegens strijd met de op het stuk der competentie bestaande voorschriften ongeldig kan zijn.

2. *De vraag of een uniform extra-bedrag mocht worden vastgesteld*

De geldigheid van Verordening no. 135 wordt door verzoekster in de tweede plaats bestreden op grond, dat in artikel 1 dier verordening een uniform extra-bedrag (te weten een bepaald bedrag per ingevoerde gewichtseenheid) is voorzien. Volgens haar moet echter iedere afzonderlijke overeenkomst op zichzelve worden beschouwd. Is daarin — zoals in casu — sprake van een prijs die niet onder de sluisprijs ligt, dan mag niet tot heffing van een extra-bedrag worden overgegaan, aangezien zodanig bedrag volgens artikel 2 van Verordening no. 109 alleen mag worden vastgesteld wanneer de prijs van aanbod lager is dan de sluisprijs.

De Commissie wees er terecht op, dat de aldus opgeworpen vraag in de eerste plaats aan de hand van artikel 6 van de — immers aan Verordening no. 135 ten grondslag liggende — Verordening no. 22 moet worden beantwoord. Deze beantwoording wordt evenwel bemoeilijkt door de omstandigheid, dat in laatstgenoemde verordening niet uitdrukkelijk wordt gezegd of een heffing als bedoeld een individueel dan wel een algemeen karakter draagt. Ook grammaticale interpretatie der bepaling brengt ons niet verder, aangezien in artikel 6 niet steeds dezelfde formulering wordt gebezigd. Zo is in de Duitse tekst van „Angebotspreis", „Einschleusungs-

preis" en „Zusatzbetrag" sprake, in de overige talen daarentegen van aanbodsprijz*en*. In alle vier talen wordt voor lid 4 het meervoud „extra-bedragen" gebezigd, terwijl daarnaast weer van „deze maatregel" wordt gesproken.

De zin der bepaling zal derhalve slechts met behulp van andere overwegingen kunnen worden vastgesteld. De Commissie toonde mijns inziens aan, hoe dit kan geschieden.

Zij acht het van beslissende betekenis, dat artikel 6, lid 4, „gezamenlijk te treffen maatregelen" verlangt, welke door de Commissie worden voorgeschreven. Logischerwijze moet het dan uitgesloten worden geacht extra-bedragen *van geval tot geval* vast te stellen; zij hebben dan immers niets „gezamenlijks". Hoogstens kan men zeggen, dat de regelen *volgens* welke zij moeten worden vastgesteld in alle gevallen gelden. Deze laatste regelen kunnen evenwel in lid 4 (slot) met de woorden „gezamenlijk te treffen maatregelen" niet zijn bedoeld, aangezien zij reeds vallen onder artikel 6, althans mede bedoeld zijn in het begin van lid 4, waar gesproken wordt van „de wijze van vaststelling van de in lid 3 bedoelde extra-bedragen.

Dat deze conclusie juist is en de Commissie derhalve *algemeen bindende* extra-bedragen mag vaststellen (ook wanneer zulks ertoe kan leiden, dat de invoer in individuele gevallen onredelijk wordt belast), vindt ook in andere overwegingen steun. Immers tot vaststelling van extra-bedragen van geval tot geval kan in feite slechts worden overgegaan door instanties, welke in staat zijn de telkens geldende prijs te bepalen, derhalve niet door de Raad en de Commissie. — Men zou daarvoor stellig ook niet het Comité van Beheer hebben ingeschakeld (artikel 17 van Verordening no. 22). — Ook kan men het er over eens zijn, dat zulk een stelsel — medebrengende bepaling van de werkelijke prijs bij invoer — met aanzienlijke administratieve moeilijkheden gepaard zou gaan. — Voorts kan er op worden gewezen, dat ook in Verordening no. 119 kennelijk alleen aan de vaststelling van in alle gevallen geldende extra-bedragen is gedacht (hoewel hieraan in dit verband geen beslissende betekenis toekomt). Bedenkt men dan verder, dat in alle andere marktordeningen met een algemene heffing wordt gewerkt en dat het Bundesfinanzministerium de opvatting van de Commissie deelt, dan betekent zulks belangrijke steun voor de uitlegging, waartoe lezing van Verordening no. 22 op zichzelf reeds leidde.

Ten betoge van de ongeldigheid van Verordening no. 135 kan derhalve al evenmin worden aangevoerd, dat daarin een *uniform* extra-bedrag is vastgesteld.

3. *Kon Verordening no. 135 op de dag van bekendmaking in het Publikatiebeld van de Europese Gemeenschappen in werking treden ?*

Volgens artikel 2 moest Verordening no. 135 op de dag van bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen in werking treden. Dit is volgens verzoekster in het geding voor de Duitse rechter in strijd met het beginsel der rechtszekerheid alsook met het principe dat overheidsmaatregelen voorzienbaar moeten zijn, te meer omdat het Publikatie-

blad van de Europese Gemeenschappen belanghebbenden veelal eerst 5 dagen na verschijning bereikt. Zij meent dan ook, dat voor gekochte of vervoerde waren een overgangstermijn van 14 tot 60 dagen moet worden in acht genomen. In ieder geval moest de omstandigheid dat Verordening no. 135 in de plaats trad van de door de Bundesregierung geschapen *variabele* heffing en met haar *uniform* extra-bedrag een nieuw systeem invoerde, daartoe aanleiding geven.

Wij zijn hiermede, naar ik meen, gekomen bij de moeilijkste vraag, waartoe dit geding aanleiding geeft. Het blijft een netelige kwestie ook wanneer men bedenkt, dat Verordening no. 135 in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 7 november 1962 werd bekendgemaakt, terwijl de hierbedoelde overeenkomst op 13 november 1962 gedateerd was, zodat wij ons van behandeling der met de bezorging van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen samenhangende vragen ontslagen mogen achten en alleen nog hebben na te gaan, of Verordening no. 135 zes dagen na bekendmaking wél in werking kon treden. Het kan immers niet worden ontkend, dat wanneer de voorschriften voor de buitenlandse handel op korte termijn worden gewijzigd, zulks betrokkenen bij het afsluiten hunner transacties voor ernstige moeilijkheden kan plaatsen en hun activiteiten kan belemmeren. Wij moeten daarom zeer zorgvuldig onderzoeken, in hoeverre het tijdstip van inwerkingtreding van Verordening no. 135 op haar geldigheid van invloed is.

Het E.E.G.-Verdrag helpt ons daarbij niet. Immers artikel 19 bepaalt, dat verordeningen in werking treden op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking *tenzij in de Verordening een andere datum bepaald is*. Op grond van dit voorschrift zou men derhalve verordeningen zonder meer op de dag van bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen in werking mogen doen treden, zoals de Commissie — en ook de Raad — dikwijls doen.

Het lijkt ook weinig zinvol in dit verband te rade te gaan met *algemene rechtsbeginselen* — zoals door verzoekster werd gesuggereerd —, immers met de Commissie moeten wij constateren dat in het recht der Lid-Staten een beginsel op grond waarvan rechtsregels niet op de dag van afkondiging in werking kunnen treden, niet te vinden is. Integendeel, in alle Lid-Staten komen bepalingen voor welke op de dag huner bekendmaking in werking zijn getreden. Vooral met het belasting- en douanerecht en, meer in het algemeen, met rechtsvoorschriften betreffende de buitenlandse handel is zulks dikwijls het geval. Ook in andere communautaire marktorganisaties (bij voorbeeld die voor granen) worden op belangrijke punten veranderingen soms op zeer korte termijn ingevoerd. Zij speelden onder meer een rol in de zaak 16-65 en Uw Hof ontwikkelde toen geen bedenkingen.

Ook de speciale structuur van de marktorganisatie voor slachtpluimvee vermag onze beoordeling niet te wijzigen. Wij vernamen van de Commissie, dat in deze agrarische sector de belangen van de binnenlandse producent, behoudens het bepaalde in artikel 12 (slot) van Verordening no. 22, uitsluitend worden beschermd door heffingen — welke de prijzen moeten sta-

biliseren — en dat derhalve van interventies zoals wij die in andere marktordeningen kennen, is afgezien. Zulk een regeling nu kan slechts tot het beoogde doel leiden wanneer de heffingen snel aan gewijzigde marktsituaties worden aangepast, waarbij de inschakeling van het Comité van Beheer reeds een zekere vertraging medebrengt. Zou evenwel een aanpassing als bedoeld eerst na verloop van een termijn van 14 tot 60 dagen van kracht worden (zoals verzoekster wil), dan zouden zij veelal niet meer op de marktomstandigheden zijn afgestemd en zou gevaar voor de binnenlandse markt voor slachtpluimvee niet uitgesloten moeten worden geacht, immers kon tot de inwerkingtreding van de extra-heffing aan de structuur der prijzen in de Gemeenschap door goedkope invoer afbreuk worden gedaan. — Anderzijds dient men ook het verrassend effect voor de importeurs van verandering der heffingen op korte termijn niet te overschatten. De Commissie wijst er terecht op, dat nu in de aan Verordening no. 135 ten grondslag liggende Verordening no. 22 het heffen van een extra-bedrag onder bepaalde voorwaarden is voorzien, steeds met zulke wijzigingen rekening dient te worden gehouden en dat betrokkenen — op de hoogte met de marktsituatie en de ontwikkeling der prijzen — zich daarop kunnen instellen.

Het kan derhalve alleen nog maar de vraag zijn of het beginsel dat de heffingen op korte termijn dienen te kunnen worden gewijzigd, in bijzondere omstandigheden wellicht uitzondering dient te lijden.

Men denke in dit verband vooral aan reeds afgesloten *koopcontracten.* Ook dan acht de Commissie evenwel — terecht — een uitzondering niet op haar plaats. Afgezien van het feit, dat men hiervan tijdens de besprekingen ter voorbereiding van Verordening no. 123 — welke op 1 juli 1967 voor Verordening no. 22 in de plaats trad — niet heeft willen weten, zou men dan namelijk op tweeërlei moeilijkheden bedacht moeten zijn. In de eerste plaats blijkt het tijdstip waarop koopcontracten zijn afgesloten soms moeilijk te kunnen worden vastgesteld; dit is echter op zichzelf niet van doorslaggevende betekenis. Voorts echter dient — en hier is het gevaar stellig groter — met het bestaan van op lange termijn afgesloten koopcontracten betreffende grote hoeveelheden rekening te worden gehouden; zou de regeling betreffende extra-bedragen daarop niet van toepassing zijn, dan zou zulks een gevaar voor de binnenlandse markt voor slachtpluimvee kunnen inhouden. Aan dit gevaar zou men ook niet door een systeem van tevoren vast te stellen heffingen (zoals op de graanmarkt) het hoofd kunnen bieden, aangezien er voor slachtpluimvee kennelijk geen termijnnoteringen bestaan (waarbij met toekomstige prijsontwikkelingen rekening zou kunnen worden gehouden), Een analoge situatie doet zich voor ten aanzien van reeds *verladen* waren, waaraan alleen op grond van de laatste zinsnede van artikel 12 een bijzondere behandeling kan ten deel vallen.

Ten slotte kan, anders dan verzoekster meent, een bijzondere overgangstermijn ook niet verlangd worden op grond dat in november 1962 voor de eerste maal een *algemene* extra-heffing is ingevoerd welke in de plaats moest treden van de door de Bundesregierung per 7 september 1962 bevolen *variabele* heffing. Uitgangspunt moet hier zijn, dat men er niet op mocht

vertrouwen dat de bestaande nationale regeling zou worden gecontinueerd. Wij toonden aan, dat uit Verordening no. 22 en Verordening no. 109 duidelijk valt af te leiden, dat de Commissie (bij wege van gezamenlijk te treffen maatregel) tot invoering van een algemene extra-heffing kon overgaan en van deze rechtstoestand moest door de importeurs worden uitgegaan. Zij mochten daarnevens niet aannemen, dat een communautaire maatregel twee maanden na invoering van de nationale maatregel niet meer kon worden getroffen, aangezien de in artikel 6 van Verordening no. 109 genoemde termijn kennelijk niet als peremptoir kan worden beschouwd.

Zo gaf de derde vraag al evenmin aanleiding de geldigheid van Verordening no. 135 in twijfel te trekken.

III — Samenvatting

Het antwoord op de gestelde vragen kan derhalve in één zin worden samengevat :

Bij onderzoek van de aan het Hof voorgelegde bedenkingen is niet gebleken, dat de geldigheid van 's Raads Verordening no. 22 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee en Verordening no. 135 van de Commissie tot vaststelling van een extra-bedrag voor de invoer van geslachte kippen uit derde landen om enigerlei reden in twijfel kan worden getrokken.

Volgens constante rechtspraak van Uw Hof behoeft in dit prejudicieel geding geen uitspraak over de proceskosten te worden gedaan.