alsook de vaststelling van een passend peil voor de consumentenprijzen. Dit beleid vindt plaats door middel van een complex van interventiemaatregelen, omvattende aankoop, voorraadvorming en verkoop door de interventiebureaus, reglementering van de in- en uitvoer door middel van een stelsel van heffingen en restituties, alsmede, wanneer zich op de betreffende markt storingen zouden voordoen, maatregelen tot herstel van het evenwicht en het verlenen van bescherming.
De in Verordening nr. 136/66 voorziene interventionistische en protectionistische techniek onderscheidt zich, zowel qua doelstelling als wat de gebezigde middelen betreft, van uitsluitend op de toepassing van douanerechten gebaseerde regelingen.

3. Het Protocol betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in een van de Lid-Staten — dat als bijlage bij het EEG-Verdrag is gevoegd — heeft ten doel het handelsverkeer tussen bepaalde Lid-Staten en bepaalde derde landen in stand te houden. Na de inwerkingtreding van Verordening nr. 136/66 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten kan de doelstelling van Protocol I.7 voor wat de invoer van olijfolie betreft echter nog slechts worden gerealiseerd door middelen welke in overeenstemming zijn met de door genoemde verordening geschapen nieuwe situatie en met de beginselen welke ten grondslag liggen aan de gemeenschappelijke ordening van de markt voor oliën en vetten.

Onverminderd initiatieven van de Lid-Staat te wiens behoeve in Protocol I.7 bepaalde rechten zijn voorbehouden, kon zodanige aanpassing slechts geschieden door de instellingen van de Gemeenschap die bevoegd zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid te realiseren en de betrekkingen van de Gemeenschap met derde landen te regelen. Nu er door het stilzwijgen van Verordening nr. 136/66 op dit punt een onzekere toestand was geschapen, mag aan de Lid-Staat die de invoer van olijfolie waarvoor tevoren in Protocol I.7 een preferentie was toegekend, van de toepassing der bij die verordening ingevoerde heffing heeft uitgesloten, geen schending van het Verdrag worden verweten.

In de zaak 26-69

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. Le Tallec, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur mr. E. Reuter, 4, boulevard Royal,

verzoekster,

tegen

FRANSE REPUBLIEK, ten deze vertegenwoordigd door R. Sivan, buitengewoon en gevolmachtigd ambassadeur, en G. De Lacharrière, gevolmachtigd minister, directeur Juridische Zaken op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg op de Franse Ambassade,

verweerster,

waarin aan het Hof is verzocht te verstaan dat de Franse Republiek de verplichtingen op haar rustende krachtens 's Raads Verordening no. 136/66/EEG van 22 september 1966, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten niet heeft nageleefd door de heffing binnen de grenzen van een jaarlijks vastgesteld contingent niet-toepasselijk te verklaren op de invoer van olijfolie van oorsprong en van herkomst uit Tunesië, wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt : R. Lecourt, President, R. Monaco en P. Pescatore (rapporteur), Kamerpresidenten, A. M. Donner, A. Trabucchi, W. Strauß en J. Mertens de Wilmars, Rechters, K. Roemer, Advocaat-Generaal, A. Van Houtte, Griffier, het volgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten

Overwegende dat in artikel 13, lid 1, van Verordening van de Raad nr. 136/66/EEG van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (Publikatieblad nr. 172 van 30 september 1966, blz. 3025) wanneer bij de invoer uit derde landen van olijfolie welke niet aan een raffinageproces onderworpen is geweest, de drempelprijs hoger is dan de c.i.f.-prijs, de toepassing voorzien is van een heffing gelijk aan het verschil tussen deze twee prijzen;
dat krachtens artikel 14, lid 1, van die verordening ook een heffing wordt toegepast op de invoer uit derde landen van olijfolie welke aan een raffinageproces onderworpen is geweest;
Overwegende dat de Franse Regering bij een in het Journal officiel de la République française van 8 december 1966 geplaatste kennisgeving bedoelde heffingen met name niet-toepasselijk heeft verklaard op uit Tunesië af- en herkomstige ruwe, gezuiverde of geraffineerde olijfolie, zulks binnen de grenzen van het beschikbaar quotum der voor het jaar 1966 of het dienstjaar 1966-1967 aan dat land toegewezen tariefcontingenten;
dat er in die mededeling voorts op is gewezen, dat met betrekking tot produkten uit Tunesië ingevoerd in het kader van het tussen Frankrijk en die Staat geldend preferentiële douanetarief geen vrij verkeer binnen de Gemeenschap mogelijk was;
Overwegende dat bij in het Journal officiel de la République française van 19 januari 1967 geplaatst interministerieel besluit ten aanzien van olijfolie uit Tunesië het tariefcontingent waarvoor het recht nihil bedraagt voor het jaar 1967 op 20 00 ton is vastgesteld;
dat de in Verordening nr. 136/66/EEG voorziene heffingen in een nieuwe mededeling, geplaatst in het Journal officiel de la République française van 2 juni 1967, binnen de grenzen van het tariefcontingent bij het interministerieel besluit van januari 1967 voor het jaar 1967 toegekend, niet-toepasselijk zijn verklaard op de invoer van olijfolie

van oorsprong en van herkomst uit Tunesië;
dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen in een aan de minister van Buitenlandse Zaken van de Franse Republiek gerichte brief van 1 augustus 1967 als haar oordeel heeft uitgesproken, dat door invoer zonder toepassing van heffingen van uit Tunesië af- en herkomstige olijfolie de artikelen 13, lid 1, en 14, lid 1, van Verordening nr. 136/66/EEG worden geschonden en volgens artikel 169 van het EEG-Verdrag de Franse Regering heeft verzocht haar opmerkingen kenbaar te maken;
dat in een nieuwe mededeling, geplaatst in het Journal officiel de la République française van 12 januari 1968, ter kennis van de importeurs is gebracht dat de in Verordening nr. 136/66/EEG voorziene heffingen binnen de grenzen van een voor het jaar 1968 op 20 000 ton vastgesteld contingent niet van toepassing waren op de invoer van uit Tunesië af- en herkomstige olijfolie;
dat de Commissie de door de Franse Regering op 3 november 1967 bij haar ingediende opmerkingen onbevredigend heeft geacht en op 3 mei 1968 krachtens artikel 169 van het Verdrag een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht, waarin zij enerzijds de gronden heeft uiteengezet waarop haar vaststelling berustte dat de Franse Republiek de krachtens de artikelen 13, lid 1, en 14, lid 1, van Verordening nr. 136/66/EEG op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen en anderzijds de Franse Republiek heeft uitgenodigd de nodige maatregelen te nemen om binnen een maand een einde aan dit verzuim te maken, met dien verstande dat deze termijn, voor zoveel zulks in verband met de parlementaire behandeling nodig mocht blijken, zou kunnen worden verlengd;
dat de Commissie, nadat in het Journal officiel de la République française van 31 januari 1969 een nieuwe mededeling aan de importeurs van olijfolie uit Tunesië was verschenen, waarin de in 1968 geldende maatregelen ook voor 1969 in stand worden gelaten, zich met een op 14 juni 1969 ingediend verzoekschrift, de door haar aan de Franse Republiek verweten niet-nakoming van Verordening nr. 136/66/EEG betreffende, tot het Hof van Justitie heeft gewend;

II — De procesvoering

Overwegende dat de schriftelijke procedure een normaal verloop heeft gehad;
dat het Hof, gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal, heeft besloten van instructiemaatregelen af te zien;
dat partijen binnen de gestelde termijn op hun door het Hof gestelde vragen hebben geantwoord;
dat de zaak namens partijen is bepleit ter terechtzitting van 20 januari 1970;
dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 17 februari 1970 zijn conclusie heeft genomen;

III — Conclusies van partijen

Overwegende dat de *Commissie* concludeert dat het den Hove behage :
— te verklaren voor recht dat de Franse Republiek door de heffing binnen de grenzen van een jaarlijks vastgesteld contingent niet-toepasselijk te verklaren op de invoer van olijfolie van oorsprong en van herkomst uit Tunesië, de ingevolge de artikelen 13, lid 1, en 14, lid 1, van Verordening nr. 136/66/EEG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;
— verweerster in de kosten te veroordelen;
dat de *Franse Republiek* concludeert dat het den Hove behage :
— het beroep te verwerpen en te verstaan dat van niet-nakoming door de Franse Republiek van de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen geen sprake is;

— verzoekster in de kosten van het geding te veroordelen;

IV — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt :

A — De aard der gestelde overtreding

De *Commissie* is van mening, dat het feit dat de Franse Republiek binnen de grenzen van een jaarlijks vastgesteld contingent de invoer van uit Tunesië af- en herkomstige olijfolie van de bij Verordening nr. 136/66/EEG ingestelde heffingen heeft vrijgesteld, niet-nakoming van de krachtens bedoelde verordening op haar rustende verplichtingen oplevert.
De *Franse Republiek* betwist, dat de door de Commissie aangehaalde feiten niet-nakoming harer verplichtingen opleveren.

B — De toepasselijkheid van het bij het EEG-Verdrag gevoegde Protocol I.7 op de in Verordening nr. 136/66/EEG voorziene heffingen

De *Commissie* betoogt, dat de Franse Republiek ten onrechte meent haar weigering om op de invoer van olijfolie uit Tunesië de in Verordening nr. 136/66/EEG voorziene heffingen toe te passen, te kunnen rechtvaardigen met een beroep op Protocol I.7, betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in één der Lid-Staten.
Volgens dit Protocol, waarin overigens aan derde Staten geen recht op handhaving van een preferentieel stelsel wordt toegekend en aan de betrokken Staat slechts een bevoegdheid wordt verleend, behoeft de toepassing van het EEG-Verdrag tot geen enkele wijziging te leiden van de douaneregeling welke bij de inwerkingtreding van het Verdrag met name gold voor de invoer in Frankrijk van goederen van oorsprong en van herkomst uit Tunesië.
Het Protocol heeft volgens de Commissie slechts ten doel de betrokken Lid-Staten, waaronder Frankrijk, vrij te stellen van de verplichting de douanerechten welke zij jegens sommige derde landen toepassen, aan het gemeenschappelijk douanetarief aan te passen.
De heffingen die door de verordeningen betreffende de landbouwmarkten in het leven zijn geroepen, zijn geen douanerechten en vallen derhalve niet onder het Protocol.
De niet-toepasselijkheid van het Protocol I.7 op de heffingen vindt haar rechtvaardiging in de navolgende overwegingen :

a) Ieder uitzonderingsvoorschrift moet eng worden geïnterpreteerd en toegepast; een restrictieve uitlegging van het Protocol is met name geboden in het stadium van de gemeenschappelijke markt — dat wil dus zeggen : ook ten aanzien van olijfolie —.

b) De definitie welke de Internationale douaneraad heeft gegeven van de term „douaneregeling" is geenszins bindend; er heeft zich in zoverre trouwens een zekere evolutie voorgedaan, zodat geen stellige conclusies mogen worden getrokken.
De praktijk bij de GATT bevestigt de stelling dat het, waar van „douaneregeling" sprake is, alleen om douanerechten en niet om andere belastingen gaat.
Voor wat de toepassing van het EEG-Verdrag en van Protocol I.7 betreft mag men aan de term „douaneregeling" niet de door de Franse Regering voorgestane betekenis toekennen; deze uitdrukking omvat stellig niet „tous les éléments du régime d'importation connus au moment de la négociation du Traité " : kwantitatieve beperkingen vallen er bij voorbeeld kennelijk niet onder.
Met name uit de toepassingsovereenkomst betreffende de associatie van

landen en gebieden over zee met de Gemeenschap — welke als bijlage bij het EEG-Verdrag is gevoegd — blijkt, dat de term „douaneregeling" alleen betrekking heeft op douanerechten — zelfs heffingen van gelijke werking uitgezonderd —. In Protocol I.7 kan aan deze zelfde term geen ruimere betekenis toekomen; een gunstiger behandeling van de in het Protocol opgesomde derde landen — ten aanzien van welke in het Verdrag slechts een intentie nopens een eventuele associatie is uitgesproken — ten opzichte van de landen en gebieden over zee, voor welke in het Verdrag reeds een werkelijke associatie werd tot stand gebracht — ware volkomen misplaatst.

c) Bij de beoordeling van iedere communautaire maatregel ten behoeve van de invoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienen functie en bijzonder doel van zodanige maatregel in het raam van dat beleid voor ogen te worden gehouden. Als elementen van een gemeenschappelijk prijzenstelsel behoren de heffingen tot — en worden mitsdien wezenlijke werktuigen van — het gemeenschappelijk landbouwbeleid :

— bij vaststelling van heffingen jegens derde landen wordt gerefereerd aan een „beleidsprijs" (in den regel de drempelprijs, factor van de richtprijs), bij welker vaststelling wordt uitgegaan van de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt, met name van de in artikel 39, lid 1, omschreven doelstelling de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren — zonder voorbij te zien aan de noodzaak redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren —;
— als soepele protectionistische maatregel — welke naar gelang van de conjunctuurschommelingen verschillend kan worden toegepast — vormt de heffing een „gemeenschappelijke organisatorische voorziening voor de invoer" als bedoeld in artikel 40, lid 3; zij speelt een markt-regulerende rol in dier voege, dat zij het mogelijk maakt massale invoer tegen een prijs lager dan die welke in de Gemeenschap geldt te vermijden;
— de „beleidsprijs" der landbouwprodukten geldt voor de gehele Gemeenschap; zij vloeit voort uit de noodzaak te komen tot een eenheidsmarkt voor de gehele Gemeenschap naar het voorbeeld van een nationale markt waar de produkten vrijelijk circuleren (artikel 43, lid 3 b);
— in samenhang met dit beginsel is in artikel 40, lid 3, met zoveel woorden de uitsluiting van elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap voorzien;
— krachtens artikel 11 van Verordening nr. 130/66/EEG betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is iedere Lid-Staat gehouden in het EOGFL gelijkelijk bij te dragen door betaling van 90 % van het totale bedrag der van derde landen geïnde heffingen, terwijl de overige uitgaven van genoemd Fonds worden gedekt door volgens een vaste verdeelsleutel berekende bijdragen.

d) In verband met deze — door het Hof in zijn jurisprudentie geconsacreerde — bijzondere functie der heffingsstelsels is gedurende de overgangsperiode toepassing der heffingen zelfs in het ruilverkeer tussen de Lid-Staten geboden ondanks de door het Verdrag voorziene opheffing der slagbomen, en wel zulks zolang er prijsverschillen blijven bestaan. A fortiori moeten zij derhalve worden toegepast op derde landen die niet aan het gemeenschappelijk handelsbeleid deelnemen, ongeacht het aldaar geldend tariefstelsel.

e) Omdat zij wezenlijke bestanddelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormen, mag bij de toepassing der heffingen geen discriminatie worden begaan. Iedere ongerechtvaardigde afwijking van het heffingsstelsel kan slechts nadelig zijn voor de verwezenlijking van

het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarom is alleen de Gemeenschap in staat te beoordelen, of en op welke voorwaarden uitzonderingen kunnen worden toegestaan.

f) De gelding van dit zeer duidelijk beginsel vindt trouwens bevestiging in de houding bij eerdere gelegenheden door de Gemeenschap en de Lid-Staten aangenomen, met name in het kader der met de Afrikaanse Staten en Madagaskar en met Griekenland gesloten associatieovereenkomsten. De communautaire doctrine op het stuk der heffingen werd hierin welsprekend gehuldigd : wegens de daaraan in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid toegekende functie kunnen zij niet met andere tariefmaatregelen worden gelijkgesteld en nog veel minder onder de term „douaneregeling" worden begrepen.
De Commissie is op grond van een en ander van mening, dat de heffingen niet onder Protocol I.7 kunnen worden gebracht. Daartegen verzet zich behalve de letter ook de „ratio legis" van het Protocol.
In het Protocol worden de Lid-Staten alleen maar vrijgesteld van de in artikel 23 van het Verdrag omschreven verplichting het gemeenschappelijk douanetarief geleidelijk in te voeren; alle andere verdragsverplichtingen, met name die op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, blijven daarentegen voor de Lid-Staten van kracht. Protocol I.7 heeft enkel en alleen ten doel om in bepaalde gevallen van het automatisme, waarmede het gemeenschappelijk douanetarief wordt ingevoerd, af te wijken.
De *Franse Republiek* doet opmerken, dat Protocol I.7 voor niet tot de frankzone behorende landen slechts als een tijdelijk toepasselijke regeling bedoeld was, in dier voege dat de definitieve regeling van het ruilverkeer tussen deze landen en de Gemeenschap in associatieovereenkomsten moet worden vastgelegd. Met name geldt zulks sedert de associatieovereenkomst tussen de EEG en de Tunesische Republiek, welke op 28 maart 1969 te Tunis werd getekend en op 1 september 1969 in werking is getreden.
Wat betreft de zaak ten principale, de Franse Republiek is van mening dat het ten deze niet slechts om de voorschriften gaat, doch veeleer om een probleem van goede trouw in de betrekkingen tussen de Gemeenschap of één harer Lid-Staten en een ontwikkelingsland. De Gemeenschap en — reeds eerder — bepaalde Lid-Staten hebben jegens de ontwikkelingslanden een verantwoordelijkheid op zich genomen. De Gemeenschap heeft zich verplicht het vanouds bestaande handelsverkeer tussen de Lid-Staten van de EEG en de niet tot de frank-zone behorende landen in stand te houden en te versterken en tot de economische en sociale ontwikkeling dezer landen bij te dragen. De overgangsregeling van Protocol I.7 heeft, in afwachting van een associatieovereenkomst, met name een bijzondere regeling voor de invoer van bepaalde waren van oorsprong en van herkomst uit deze landen gebracht. Het Protocol had derhalve vooral ten doel ervoor te zorgen, dat de instelling der EEG geen ernstige moeilijkheden zou medebrengen voor de economie van bepaalde derde Staten (ontwikkelingslanden) welke vóór de inwerkingtreding van het Verdrag met hun voormalig moederland een bevoorrechte relatie onderhielden. Het Protocol liet toe om in de betrekkingen tussen sommige Lid-Staten en sommige derde landen de toepassing der verdragsbepalingen waarin wijziging van de bij de inwerkingtreding van het Verdrag voor de invoer uit deze derde Staten geldende douaneregeling werd verlangd, op te schorten en derhalve de bestaande bijzondere invoerregelingen in stand te laten, voor zoveel de overige Lid-Staten daarvan geen nadeel zouden ondervinden. Men heeft in het Protocol de landbouwprodukten geenszins willen uitsluiten; integendeel, deze uitzondering op de voorschriften van het gemeenschapsrecht werd vooral ten behoeve van landbouwprodukten voorzien.

Voor zoveel de Commissie de heffingen niet onder het Protocol wil laten vallen en het Protocol alleen op douanerechten in de eigenlijke zin des woords wil toepassen, is haar standpunt onjuist. Op het tijdstip der inwerkingtreding van het Protocol waren de heffingen nog onbekend, zodat ter beantwoording van de vraag of zij al dan niet onder de douaneregeling moeten vallen, met de geest van het Protocol en de bedoeling van zijn auteurs te rade moet worden gegaan.

a) De auteurs van het Verdrag en van het Protocol wilden de continuïteit tussen de vóór de invoering van de gemeenschappelijke markt bestaande bilaterale voordelen en de te zijner tijd te sluiten associatieovereenkomsten verzekeren. Het heeft stellig niet in hun bedoeling gelegen om zolang de gemeenschappelijke ordening der markten — met heffingsregeling — voor het betrokken produkt nog niet zou zijn totstandgekomen, ten behoeve van Tunesië een preferentiële regeling toepassing te laten vinden, om dat land vervolgens bij totstandkoming dier ordening iedere preferentiële behandeling te doen verliezen en na het sluiten van de associatieovereenkomst opnieuw voordelen gelijkwaardig aan die welke het vroeger op bilaterale basis had genoten, toe te kennen.
Het met Protocol I.7 beoogde doel, namelijk handhaving van een geprivilegieerde uitvoerregeling, zou worden miskend indien men, met handhaving van een preferentiële douaneregeling, door gebruikmaking van het technisch hulpmiddel ener heffing iedere invoer zou kunnen beperken en eventueel zelfs verhinderen.

b) Het niet toepassen van Protocol I.7 op heffingen zou er voor olijfolie en in het algemeen voor alle landbouwprodukten die onder een gemeenschappelijke ordening dier markten vallen, op neerkomen dat het Protocol zijn wezenlijke betekenis zou verliezen, immers de heffingen komen dan in de plaats van de verschillende vroegere technische maatregelen van beschermende aard.

c) Zonder dat daarmede gezegd wil zijn dat heffingen geheel met douanerechten moeten worden gelijkgesteld, zij vastgesteld dat toepassing der heffingen leidt tot wijziging van de „douaneregeling" in de zin van het Protocol :

— de term „douaneregeling", zoals die in het Protocol wordt gebezigd, omvat alle elementen van het invoerregime die bekend waren tijdens de aan de sluiting van het Verdrag voorafgaande besprekingen en het Protocol geeft de Lid-Staten onmiskenbaar de mogelijkheid zich in de betrekkingen met sommige van hun voormalige koloniën geheel aan de verdragsverplichtingen te onttrekken.
Het Protocol heeft niet alleen op de „douaneregeling" betrekking, immers in de preambule is sprake van „een bijzondere regeling bij invoer", welke term in artikel 3 wordt herhaald;
— het kan wel nauwelijks worden weersproken, dat de heffing welke bij binnenkomst van een produkt op het grondgebied van een Lid-Staat wordt toegepast, een element van het invoer-regime vormt;
— de invoering der heffingen heeft de term „douaneregeling" in de daaraan door het Protocol gehechte betekenis met een nieuw element van het invoerstelsel verrijkt.

d) Naar aanleiding van het verwijt dat zij het Protocol in extensieve zin interpreteert, doet de Franse Republiek opmerken dat het Protocol — dat aan derde Staten geen enkel recht toekent en aan de Lid-Staten geen enkele verplichting oplegt — zelf de mogelijkheid voorziet, dat aan de daarin toegestane uitzonderingen een restrictieve toepassing wordt gegeven en de Lid-Staten in hun beoordeling vrijlaat. Frankrijk heeft trouwens aan de toe-

passing van het Protocol steeds een beperkte betekenis gehecht, omdat het heeft gemeend een zeker evenwicht tussen de wezenlijke belangen van de betrokken derde Staten en de eisen, door de Europese opbouw gesteld, te moeten bewaren.

e) In de internationale terminologie en praktijk worden de begrippen douaneregeling en tarievenregeling geenszins gelijkgesteld; met name laten de bewoordingen, door de douaneraad en de GATT gebezigd, de mogelijkheid open onder de term „douaneregeling" ook te doen vallen de verschillende maatregelen welke aan de grenzen het ruilverkeer kunnen belemmeren door heffing van op verschillende wijzen te berekenen bedragen doch die er alle toe leiden dat de keus van de verbruiker door weloverwogen verhoging van de prijzen der eventueel ingevoerde produkten wordt beïnvloed.

f) De stelling, dat alleen de Commissie in staat is te beoordelen of en op welks voorwaarden uitzonderingen op de toepassing der heffingen kunnen worden toegestaan, is onjuist.
De tot staving dezer stelling aangehaalde voorbeelden ontleend aan sommige associatieovereenkomsten, doen niet ter zake; zij betreffen geheel andere situaties dan die in het Protocol I.7 bedoeld : het Verdrag zelf onderscheidt hier en omdat het met de Gemeenschap aangegane overeenkomsten betreft, staat het natuurlijk aan haar omtrent eventuele afwijkingen te beslissen.
In het Protocol wordt een heel ander stelsel voorzien : het vereist geen enkele wijziging van de op bepaalde bilaterale handelsbetrekkingen toepasselijke douaneregeling; in afwachting van de eventuele totstandkoming van associatieovereenkomsten wordt aan de betrokken Lid-Staten alleen een verplichting tot het verstrekken van inlichtingen opgelegd; de Commissie mag slechts optreden wanneer aan een Lid-Staat schade wordt toegebracht.

C — *De gevolgen van de door de Franse Republiek toegestane uitzondering*

De Commissie wijst in hoofdzaak op na te melden gevolgen van de litigieuze uitzondering :

a) het door de Franse Regering toegekende contingent van 20 000 ton in te voeren olijfolie uit Tunesië welke niet aan douanerechten en aan de communautaire heffing zou zijn onderworpen, vertegenwoordigt ten naaste bij 20 % van de totale invoer van de Gemeenschap; het vrijstellen van Tunesische olijfolie brengt derhalve de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening der markten voor olijfolie in gevaar.
Aan deze vrijstelling zijn met name de volgende consequenties verbonden :
— Zij maakt het onmogelijk de prijs van ingevoerde olijfolie aan te passen aan het niveau van de drempelprijs voor alle invoer in de Gemeenschap; zij leidt derhalve tot een lagere prijs dan die welke men door middel van de gemeenschappelijke ordening voor producenten en verbruikers in alle Lid-Staten heeft willen vaststellen.
Wanneer de prijs op de Italiaanse markt gedurende de gehele campagne 1967-1968 lager is geweest dan de richtprijs, was het ontbreken van afzetmogelijkheid in Frankrijk daarvan één der oorzaken.
Het is onjuist dat de prijs waarvoor in Italië bij eerste persing verkregen olie van extra kwaliteit, beantwoordende aan het verbruik in Frankrijk werd aangeboden, hoger was dan de richtprijs; de kwaliteit dezer Italiaanse olie is beter.
— Zij brengt de handhaving van de richtprijs in gevaar en kan er, via bevoordeling van de invoer, toe leiden dat zich overschotten gaan vormen welke vervolgens op kosten van het EOGFL moeten worden afgezet.

— Zij leidt ondanks de gemeenschappelijke ordening der markten op de binnenmarkt van de Gemeenschap tot afsluiting :
  — enerzijds wordt de Franse markt, nu het ten behoeve van Tunesië toegekende contingent op zichzelf aan de gemiddelde jaarlijkse behoefte van Frankrijk voldoet, in feite voor binnen de Gemeenschap geproduceerde olijfolie gesloten;
  — anderzijds vormt de uitsluiting van de mogelijkheid in Frankrijk geïmporteerde Tunesische olijfolie in het vrije verkeer te brengen, een belemmering van het vrije verkeer van goederen, als gevolg waarvan de controle aan de grenzen tussen de Lid-Staten moet worden gehandhaafd, hetgeen niet minder dan de negatie ener gemeenschappelijke markt betekent; met name tussen Frankrijk en Italië hebben zich dan ook inderdaad moeilijkheden van praktische aard voorgedaan.
— Doordien zij voor Frankrijk tot een lager prijsniveau heeft geleid dan het niveau dat volgens Verordening nr. 136/66/EEG in de andere Lid-Staten werd bereikt, levert zij discriminatie op ten nadele van de Franse producenten en ten voordele van de Franse verbruikers.
— Het gedeelte der ontvangsten van het EOGFL, afdeling Garantie, ad 90 % van de door de Lid-Staten toegepaste heffingen, wordt verlaagd met de in het verkeer met Tunesië niet geïnde heffingen en de bijdrage der andere Lid-Staten, berekend volgens de vaste verdeelsleutel, wordt dienovereenkomstig verhoogd.

Frankrijk heeft jarenlang eenzijdig zijn bijdrage aan het EOGFL, bepaald op 90 % van de heffingen, verlaagd en mitsdien de bijdrage der andere Lid-Staten, berekend volgens de vaste verdeelsleutel, verhoogd. De oplossing zou een geheel andere zijn, indien de Gemeenschap zelve van bepaalde ontvangsten van het EOGFL afstand zou doen. Het door Frankrijk toegekende voordeel maakt trouwens voor de Gemeenschap een verlaging van de heffing met 8,50 eenheden per honderd liter noodzakelijk, terwijl de Gemeenschap in Verordening nr. 1471/69 slechts een verlaging met 5 eenheden heeft toegestaan.

b) De uitzondering zou er, zonder dat daartoe enige grond aanwezig ware, toe leiden dat Tunesië en de andere in Protocol I.7 bedoelde landen gunstiger worden behandeld dan de met het moederland nauwer verbonden landen en gebieden overzee die bovendien reeds, krachtens het EEG-Verdrag, werkelijk geassocieerd zijn.

c) Het is ongetwijfeld juist, dat de Gemeenschap door de associatieovereenkomst voor een gunstige behandeling van olijfolie uit Tunesië heeft willen zorgen; met name verdient evenwel opmerking, dat het door de Gemeenschap toegekende voordeel niet slechts blijft beneden dat van het wettige stelsel van Protocol I.7, doch ook lager is dan het voordeel dat onwettiglijk door de Franse Republiek wordt toegekend.

d) De niet-toepasselijkheid van het Protocol op de heffingen leidt er niet toe, dat landbouwprodukten niet onder dit Protocol vallen.
Het Protocol is wel degelijk op alle industrie- en landbouwprodukten toepasselijk, doch alleen voor zoveel de „douaneregeling" betreft. Op het terrein van de praktische toepassing doet zich voor de landbouwprodukten geen enkele moeilijkheid voor zolang er geen gemeenschappelijke ordening der markten is ingevoerd; verschillende Europese marktorganisaties kennen trouwens geen heffing, omdat de douanerechten van het gemeenschappelijk douanetarief bescherming bieden.

e) Anders dan de Franse Republiek meent, wordt voor de problematiek

van de economische betrekkingen tussen Frankrijk en Tunesië geen definitieve oplossing bereikt door de uitvoering van de associatie tussen de EEG en Tunesië; Protocol I.7 blijft op de niet in de associatieovereenkomst begrepen produkten van toepassing en is voor de andere produkten alleen maar opgeschort. Het ware derhalve niet zonder belang voor de Gemeenschap, met name niet voor de volledige verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt, wanneer het Hof de aan bedoeld Protocol te geven uitlegging zou willen vaststellen.
De Franse Republiek merkt nopens de gevolgen van de uitzondering ten behoeve van olijfolie uit Tunesië gemaakt, het volgende op :

a) dat onbelast uit Tunesië ingevoerde olijfolie bij wederuitvoer niet kan worden geacht in het „vrije verkeer" te zijn, vloeit voort uit artikel 2 van het Protocol zelf — een communautair voorschrift, evenals de artikelen 38 tot en met 47 van het Verdrag —;

b) het door artikel 4 van het Protocol gerechtvaardigd besluit van de Franse Regering Tunesische olijfolie van heffing vrij te stellen, zou slechts kunnen worden gewraakt voor zoveel het aan de andere Lid-Staten schade zou toebrengen; zodanige schade zou echter slechts kunnen worden gewaardeerd in verband met de schade welke voor de betrokken derde Staat uit toepassing der heffingen zou voortvloeien.

In dit verband verdient opmerking dat
— enerzijds de gevolgen van de door Frankrijk toegestane uitzonderingen voor de economie van de andere Lid-Staten geenszins zo ernstig zijn als de Commissie stelt;
de prijs waartegen in Italië bij eerste persing verkregen olie van de kwaliteit „extra", welke aan het Franse verbruik beantwoordt, hoger is dan de richtprijs;
de afname door Frankrijk van enkele duizenden tonnen Italiaanse olijfolie geen beslissende invloed had kunnen uitoefenen op de vaststelling van de prijzen voor een produkt waarvan het marktvolume in Italië ten naaste bij 500 000 ton beloopt;
de marktprijzen van olijfolie in Italië afhangen van het prijsniveau der uit granen gewonnen oliën;
het weinig waarschijnlijk is, dat Italië zich ten doel heeft gesteld te komen tot een belangrijke uitvoer naar de Franse markt; de Italiaanse verkoop in Frankrijk is overigens van 98 ton in 1966 tot 1 039 ton in 1968 gestegen;
het aan Tunesië toegestane contingent de gemiddelde jaarlijkse behoeften van Frankrijk niet dekt;
dit contingent slechts zeer ten dele is opgenomen, zodat de winstderving van het EOGFL kwantitatief te vergelijken ware met het voordeel, dat Tunesië uit de ingevolge de associatieovereenkomst tot stand gekomen Verordening nr. 1471/69 zou moeten trekken;
de gevolgen der ten behoeve van Tunesië toegekende vrijstelling van de heffing voor de inkomsten van het EOGFL niet gemakkelijk zijn vast te stellen; in ieder geval heeft de Gemeenschap door het Protocol I.7 de daaruit eventueel resulterende vermindering van ontvangsten voor haar rekening genomen;
de gevolgen van de tijdelijke niettoepassing van de heffing op Tunesische olie van zo weinig betekenis zijn, dat zij tijdens de besprekingen van de Raad betreffende de vaststelling van richtprijzen en interventieprijzen nimmer ter sprake zijn gekomen;
— anderzijds mag niet worden voorbijgezien aan de economische gevolgen welke voor de in het Protocol bedoelde landen — met name ook voor Tunesië —, jegens welke het Protocol onbetwistbaar een verbintenis van de Gemeenschap inhield, uit een wijziging van de handelsbetrekkingen, zoals die bij de inwerkingtreding van het Verdrag met bepaalde Lid-Staten bestonden, zou

zijn voortgevloeid : zonder de Franse aankopen van olijfolie zou het handelsdeficit van Tunesië nog veel groter zijn geweest en het verlies van belangrijke inkomsten wegens uitvoer zou voor de economische ontwikkeling van dat land tot gevolgen hebben geleid, welke rechtstreeks tegen de geest van het Protocol zouden hebben ingedruist.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Commissie zich ingevolge artikel 169 van het EEG-Verdrag bij request van 14 juni 1969 tot het Hof van Justitie heeft gewend met verzoek te verstaan dat de Franse Republiek verplichtingen op haar rustende krachtens Verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 (Publikatieblad, blz. 3025/66) houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten, heeft geschonden door de heffingen binnen de grenzen van een jaarlijks vastgesteld contingent niet-toepasselijk te verklaren op de invoer van olijfolie van oorsprong en van herkomst uit Tunesië;

I — Ten aanzien van het belang bij de vordering

2 Overwegende dat vóór de inwerkingtreding van Verordening nr. 136/66 de invoer in Frankrijk van Tunesische olijfolie krachtens het Protocol betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in één van de Lid-Staten, dat als bijlage is gevoegd bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap („Protocol I.7"), van douanerechten was vrijgesteld;

3 dat de Franse Regering, nadat bij genoemde verordening een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten in het leven was geroepen, op grondslag van Protocol I.7 op diezelfde invoer de heffing niet-toepasselijk heeft verklaard;

4 dat de Commissie naar aanleiding van de eerste desbetreffende — in het Journal officiel de la République française gepubliceerde — maatregelen in een tot de Franse minister van Buitenlandse Zaken gerichte brief van 1 augustus 1967 bezwaren heeft opgeworpen en verweerster overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag in de gelegenheid heeft gesteld tot het maken van opmerkingen;

5 dat de Commissie, nadat de omstreden regeling bij een in het Journal officiel de la République française geplaatste mededeling was verlengd, op 3 mei 1968 een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht, waarbij

zij een schending van het Verdrag vaststelde en om beëindiging dier schending binnen één maand verzocht;

6 dat op deze handeling der Commissie een nieuwe mededeling in het Journal officiel de la République française is gevolgd, waarbij hetzelfde stelsel voor het jaar 1969 werd verlengd;

7 dat een op 28 maart 1969 te Tunis getekende associatieovereenkomst tussen de Gemeenschap en de Tunesische Republiek op 1 september 1969 van kracht is geworden (Publikatieblad nr. L 198, blz. 1);

8 dat op 23 juli 1969 ter uitvoering van deze overeenkomst Verordening nr. 1471/69 EEG van de Raad betreffende de invoer van olijfolie uit Tunesië (Publikatieblad nr. L 198, blz. 93) is vastgesteld;

9 Overwegende dat hieruit blijkt dat het beroep van de Commissie is ingesteld op een tijdstip waarop de aan verweerster verweten schending van het Verdrag in feite was geëindigd doordien voor de regeling welke in de Franse Republiek van kracht was het in artikel 5 van bijlage I der associatieovereenkomst voorziene stelsel in de plaats was getreden;

10 dat het Hof daarom — zonder te kunnen treden in de beoordeling van de doelmatigheidsredenen welke de Commissie tot instelling van het beroep krachtens artikel 169 hebben geleid — moet onderzoeken of zij bij haar vordering nog voldoende belang heeft;

11 Overwegende dat de Commissie vóór het instellen van het beroep, in de brief van 1 augustus 1967 en het met redenen omkleed advies van 3 mei 1968, haar standpunt had bepaald en dat de in dat advies gestelde termijn afliep op een tijdstip waarop de gewraakte schending van het Verdrag nog bestond;

12 dat anderzijds in een briefwisseling ter gelegenheid van de ondertekening van de associatieovereenkomst uitdrukkelijk is voorzien dat voor wat betreft de produkten in de bijlagen I en II der overeenkomst vermeld — waaronder olijfolie — de toepassing van Protocol I.7 slechts wordt opgeschort voor de duur der overeenkomst — aangegaan voor vijf jaren — en „wederom van kracht zal worden wanneer deze overeenkomst niet meer zal gelden";

13 dat, ten slotte, gezien het belang van de vraagstukken welke de toepassing van Protocol I.7 zowel in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten als met het gemeenschappelijk handelsbeleid doet rijzen, het belang der Commissie bij de door haar ingestelde vordering niet kan worden betwijfeld;

II — Ten principale

14 Overwegende dat volgens de Commissie doordien bij Verordening nr. 136/66 voor de sector oliën en vetten een gemeenschappelijke ordening der markten in het leven is geroepen welke met name door toepassing van heffingen wordt gekenmerkt, een einde is gekomen aan de „douaneregeling" krachtens Protocol I.7 toepasselijk op de invoer in Frankrijk van olijfolie van oorsprong uit Tunesië;

15 dat verweerster zich op datzelfde Protocol, in het licht van dezelfde doelstellingen geinterpreteerd, beroept ter rechtvaardiging der handhaving van een stelsel van vrijstelling voor genoemde invoer — ondanks het feit dat bij Verordening nr. 136/66 een heffing was ingesteld — zulks tot aan de inwerkingtreding van de bepalingen voorzien in de associatieovereenkomst tussen de Gemeenschap en de Tunesische Republiek;

16 Overwegende dat Protocol I.7 ten doel heeft het handelsverkeer tussen bepaalde Lid-Staten enerzijds en verschillende derde landen met welke die Staten vanouds betrekkingen onderhouden anderzijds, te handhaven;

17 dat wat met name de tot het gebied van de Franse frank behorende onafhankelijke landen — waaronder de Tunesische Republiek — betreft, in een bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap gevoegde verklaring van intentie allereerst uitdrukking wordt gegeven aan het verlangen „de traditionele handelsstromen tussen de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap en die onafhankelijke landen te handhaven en te versterken en tot de economische en sociale ontwikkeling van deze landen bij te dragen" en voorts „aan die landen onderhandelingen worden aangeboden welke het sluiten van overeenkomsten tot economische associatie met de Gemeenschap beogen";

18 dat derhalve het door de Franse Regering tot uitdrukking gebrachte voornemen iedere maatregel te vermijden welke zou leiden tot verslechtering van de handelsbetrekkingen met Tunesië in de bij het onderhavige beroep bedoelde sector klaarblijkelijk was ingegeven zowel door het met Protocol I.7 beoogde doel als door de hierboven aangehaalde intentieverklaring;

19 dat deze doelstelling echter na de inwerkingtreding van Verordening nr. 136/66 slechts kon worden gerealiseerd door middelen welke met de door die verordening geschapen nieuwe situatie in overeenstemming zijn;

20 Overwegende dat bij Verordening nr. 136/66, vastgesteld ter uitvoering van artikel 40 van het Verdrag, een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten is ingevoerd, gebaseerd op een prijzenbeleid dat zich richt naar een aantal doelstellingen, betreffende het inkomen der

landbouwbevolking, de invoering van een samenhangend produktiebeleid, de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende soorten oliën en vetten, de stabilisatie der markten alsook de vaststelling van een passend peil voor wat de consumentenprijzen betreft;

21 dat dit beleid plaats vindt door middel van een complex van interventiemaatregelen, omvattende aankoop, voorraadvorming en verkoop door de interventiebureaus, reglementering van de in- en uitvoer door middel van een stelsel van heffingen en restituties, alsmede, wanneer zich op de betreffende markt storingen zouden voordoen, door maatregelen tot herstel van het evenwicht en het verlenen van bescherming;

22 dat volgens artikel 3, lid 2, van Verordening nr. 136/66 „de toepassing van enig douanerecht" met de voorschriften dier verordening onverenigbaar is tenzij uitdrukkelijk anders is voorzien;

23 dat derhalve blijkt dat de in Verordening nr. 136/66 voorziene interventionistische en protectionistische techniek zich zowel qua doelstelling als wat de gebezigde middelen betreft, van de in Protocol I.7 bedoelde douaneregelingen onderscheidt;

24 Overwegende dat deze nieuwe regeling, voortvloeiende uit de uitbreiding van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot de betrokken sector, niet langer gedoogt dat een voor de invoer toegekende vrijstelling, waarbij men — buiten ieder verband met enige marktordening — een uitsluitend op de toepasselijkheid van douanerechten berustende protectionistische regeling op het oog had, zonder meer toepassing zou blijven vinden;

25 dat derhalve sedert de inwerkingtreding van Verordening nr. 136/66 de doelstelling van Protocol I.7 moest worden verwezenlijkt langs de weg van bepalingen welke verenigbaar zijn met de beginselen waarop de gemeenschappelijke ordening van de markt voor oliën en vetten berust;

26 dat dientengevolge de uitoefening der bij Protocol I.7 aan de Franse Republiek voorbehouden rechten moest worden aangepast aan de bij Verordening nr. 136/66 ingevoerde nieuwe organisatorische middelen;

27 Overwegende dat zodanige aanpassing — onverminderd eventuele initiatieven van de Lid-Staat te wiens behoeve in Protocol I.7 bepaalde rechten zijn voorbehouden — slechts kon geschieden door de instellingen van de Gemeenschap die bevoegd zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid te realiseren en de betrekkingen van de Gemeenschap met derde landen te regelen, daarbij rekening houdend met het gemeenschappelijk karakter van de ordening van de betrokken marktsector en de commerciële en financiële

gevolgen welke voor de Gemeenschap als geheel aan iedere afwijking van de beginselen der verordening verbonden zijn;

28 dat het derhalve bij de vastelling van Verordening nr. 136/66 de taak van de Commissie was geweest aan de Raad voorstellen te doen tot het geven van bepalingen ter oplossing van het vraagstuk gerezen als gevolg van de uitwerking van de nieuwe rechtstoestand — door de marktordening voor oliën en vetten ontstaan — op de uit Protocol I.7 voortvloeiende preferentie;

29 dat zodanige bepalingen noodzakelijker voorkomen, nu de auteurs van Verordening nr. 136/66 moesten weten dat met de mogelijkheid van een associatieovereenkomst met de Tunesische Republiek viel te rekenen, waarin de preferentie ten behoeve van de invoer van olijfolie tot op zekere hoogte zou worden overgenomen;

30 dat onder deze omstandigheden voor het tijdvak gelegen tussen de invoering van de ordening van de markt voor oliën en vetten en de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst, bepaalde aan Verordening nr. 136/66 derogerende voorschriften hadden moeten worden vastgesteld;

31 dat het stilzwijgen van Verordening nr. 136/66 op dit punt de vraag kon doen rijzen of een ongewijzigde uitoefening van de uit Protocol I.7 voortvloeiende rechten, althans voorlopig, met de bepalingen dier verordening verenigbaar was;

32 dat, gezien de aldus geschapen onzekere toestand, aan de Franse Republiek geen schending van het Verdrag mag worden verweten;

33 dat het beroep der Commissie derhalve als onvoldoende gegrond moet worden verworpen;

III — Ten aanzien van de kosten

34 Overwegende dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen;

35 dat de Commissie in het ongelijk is gesteld;

Gezien de stukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name op de artikelen 23, 38 tot en met 47 en 169, alsook op het Protocol betreffende goederen van oorsprong en van herkomst uit bepaalde landen onderworpen aan een bijzondere regeling bij invoer in één van de Lid-Staten, dat als bijlage bij genoemd Verdrag is gevoegd;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende :

1. **verwerpt het beroep;**
2. **verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten van het geding.**

Aldus gewezen te Luxemburg op negen juli negentienhonderdzeventig.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negen juli negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 17 FEBRUARI 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In dit geding gaat het om de vraag of de Commissie er de Franse Regering terecht een verwijt van maakt dat zij in strijd heeft gehandeld met de bepalingen van het gemeenschapsrecht. Deze schending zou daarin bestaan dat Frankrijk tot aan de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeen-

1 — Vertaald uit het Duits.