CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 12 DECEMBER 1973 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Het Finanzgericht te Hamburg heeft zich in verband met de heffing van compenserende bedragen bij invoer uit derde landen ingevolge 's Raads verordening nr. 974/71/EEG (PB nr. L 106/1) en verordening nr. 2122/71/EEG van de Commissie (PB nr. L 223/1), krachtens artikel 177 EEG-Verdrag tot dit Hof gewend. Het vraagt in de eerste plaats naar de rechtsgeldigheid van verordening nr. 974/71. Die verordening berust op artikel 103 van het EEG-Verdrag en betreft, naar U stellig bekend is, nationale vrijwaringsmaatregelen, bedoeld om te voorkomen dat de werking der landbouwmarkten door de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges der valuta's van sommige Lid-Staten zou worden bemoeilijkt. De Duitse rechter vraagt zich af of artikel 103 wel een deugdelijke rechtsgrondslag oplevert.

In Uw arresten van 24 oktober 1973, gewezen in de zaken 5-73, Balkan, 9-73, Schlüter, en 10-73, Rewe, hebt U die vragen reeds beantwoord en er bestaan geen redenen er wederom op in te gaan; de overwegingen die het Finanzgericht aan de rechtsgeldigheid der verordening heeft gewijd leveren, vergeleken met die van de rechterlijke instanties die hetzelfde probleem in de drie andere zaken aan de orde stelden, niets nieuws op.

In casu gaat het om de invoer van een partij zachte tarwe van herkomst uit de Verenigde Staten in de Bondsrepubliek; die invoer heeft op 22 oktober 1971 plaatsgevonden en de importfirma, verzoekster in het hoofdgeding, meent dat het geheven compenserend bedrag hoger is dan artikel 2, lid 1, van verordening nr. 974/71 toelaat. Het Finanzgericht vond in deze grief aanleiding in de tweede plaats te vragen of „het compenserend bedrag dat de Commissie in bijlage I van verordening nr. 2122/71/EEG van 1 oktober 1971 (PB nr. L 223/3) had vastgesteld op 19,20 DM per 1 000 kg, ten tijde van de importen in overeenstemming [was] met de voorwaarden van artikel 2 van verordening EEG nr. 974/71". Het eerste lid van dat artikel luidt als volgt:

„Voor produkten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien, zijn de compenserende bedragen gelijk aan de bedragen die worden verkregen door op de prijzen een percentage toe te passen dat overeenkomt met het verschil tussen

— de aan het Internationaal Monetair Fonds opgegeven en door dit Fonds goedgekeurde pariteit van de munteenheid van de betrokken Lid-Staat

en

— het rekenkundige gemiddelde van de gedurende een nader te bepalen periode genoteerde contante wisselkoersen van deze munteenheid ten opzichte van de dollar der Verenigde Staten van Amerika."

Op het hierbedoelde tijdstip bedroeg het verschil tussen de officiële pariteit van de Duitse mark en de notering van de mark ten opzichte van de dollar 9,4 %. Verzoekster in het hoofdgeding betoogt dat deze koers op een onjuiste referentieprijs is toegepast, De Commissie ging uit van een prijs van 204,30 DM per ton zachte tarwe, terwijl er ten tijde van de invoer voor de berekening der heffing een cifprijs van 193,10 DM per ton gold. Deze onjuiste berekeningsgrondslag heeft ertoe geleid dat het compenserend bedrag in verordening nr. 2122/71 1,05 DM te veel, namelijk 19,20 DM per ton zachte tarwe bedroeg.

1 — Vertaald uit het Italiaans.

De Commissie betwist niet dat de voor de heffing aangehouden cif-prijs van het hierbedoelde produkt (die enigszins beneden de werkelijke cif-prijs van 194,90 DM lag) destijds ruim 11 DM per ton lager was dan de prijs waarvan in het hierbedoelde tijdvak bij de vaststelling van het compenserend bedrag voor de invoer van zachte tarwe uit derde landen in Duitsland is uitgegaan. Anders dan verzoekster in het hoofdgeding meent de Commissie echter dat de in voormelde bepaling van artikel 2 van verordening nr. 974/71 bedoelde prijs niet noodzakelijkerwijze de (met een speling van 0,60 rekeneenheid ten opzichte van de werkelijke cif-prijs) ter berekening van de heffing aangehouden cif-prijs behoeft te zijn. De Commissie betwist ook dat in deze bepaling zonder meer een cif-prijs moet zijn bedoeld. Zij is trouwens sedert maart van dit jaar bij de berekening der compenserende heffingen uitgegaan van de — waar nodig gecorrigeerde — interventieprijs (men zie artikel 5, lid 3 b), van verordening nr. 648/73 van de Commissie, PB nr. L 64/73).

In het hierbedoelde tijdvak placht de Commissie evenwel in beginsel van de cif-prijs uit te gaan. Doch bij de toepassing van het stelsel van compenserende bedragen bleek de onverbiddelijkheid waarmede de berekening in de regel geschiedde geen aanbeveling te verdienen. Men had behoefte aan een methode waarmede de administratie uit de voeten kon komen en die tevens — in het belang van de handel zelf — een al te sterke fluctuatie van bedoelde bedragen voorkwam. De Commissie heeft er op gewezen dat het monetair compensatiestelsel niet voorziet in de mogelijkheid tot vaststelling vooraf, zoals die bij de heffingen wel bestaat. Voorts heeft zij betoogd dat het compensatiestelsel ook geldt voor de exportrestituties en dat dan niet dezelfde gestrengheid aan de dag wordt gelegd. Ook verschillen de gevolgen van toepassing van het compensatiestelsel belangrijk van die welke aan de heffing zijn verbonden. In het eerste geval zal het compenserend bedrag dalen naar mate er van lagere cif-prijzen wordt uitgegaan; het wordt immers als percentage van de cif-prijs berekend. In het tweede geval doet zich het omgekeerde voor. Verwijzing naar de cif-prijs leidt dus in elk van beide stelsels tot ongelijke gevolgen.

Aan een en ander verbindt de Commissie de gevolgtrekking dat de methoden ter berekening van de heffing niet zonder meer kunnen worden overgenomen wanneer het compenserend bedrag moet worden berekend.

Waar de cif-prijzen zich voortdurend wijzigen heeft de Commissie om de compenserende bedragen niet dagelijks te moeten aanpassen gemeend bij het geven van voorschriften ter uitvoering van verordening nr. 974/71 een gemiddelde cif-prijs te moeten vaststellen op basis van een referentieperiode van één week overeenkomende met die voor de vaststelling der gemiddelde wisselkoersen (men zie de verordeningen nr. 1013/71, PB nr. L 112/8, en 1871/71, PB nr. L 195/1 van de Commissie). De Commissie blijkt zich dus in de praktijk te hebben gedragen naar de beleidsregel dat de ter berekening van het bedrag aangehouden gemiddelde cif-prijs alleen moet worden aangepast bij een afwijking van ten minste 10 % naar boven of naar beneden. Men heeft gemeend op deze wijze met vermijding van al te veel administratieve rompslomp voor een zekere stabiliteit te kunnen zorgen.

Daartegenover verwijst verzoekster in het hoofdgeding naar de laatste overweging van de considerans van verordening nr. 974/71, volgens welke „de compenserende bedragen niet hoger dienen te zijn dan strikt noodzakelijk is om de invloed te compenseren van de monetaire maatregelen op de prijzen van de basisprodukten waarvoor is voorzien in interventiemaatregelen". De door de Commissie vastgestelde marge van 10 % acht zij met het oog op de algemene behoefte waarom het in deze overweging gaat, te ruim.

Vaststelling van het compenserend bedrag op een te hoog niveau zou ook

schending inhouden van artikel 110 van het EEG-Verdrag.

Al aanstonds zij opgemerkt dat van ongeldigheid op grond van artikel 110 van het Verdrag geen sprake kan zijn; de desbetreffende exceptie is ook niet gemotiveerd, want wij zien niet in hoe vaststelling van zulk een forfaitaire maatstaf zou kunnen afstuiten op een verbod dat zou zijn te lezen in een bepaling als artikel 110, waarin de Lid-Staten alleen hun intentie te kennen geven om in overeenstemming met het algemeen belang bij te dragen tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, de geleidelijke afschaffing van de beperkingen in het internationale handelsverkeer en de verlaging van de tariefmuren.

Het lijdt voor mij geen twijfel dat door een forfaitaire maatstaf ter berekening van de prijs waarop het percentage overeenkomend met het verschil tussen de pariteiten bedoeld in artikel 2 van verordening nr. 974/71 wordt tegemoetgekomen aan praktische behoeften welker belang ten deze niet uit het oog mag worden verloren. Een forfaitair systeem wordt echter tevens ter vaststelling van de in deze bepaling bedoelde contante wisselkoers gebruikt en in zoverre heeft verzoekster in het hoofdgeding de rechtsgeldigheid in het geheel niet aangevochten.

Meent men van de cif-prijs te moeten uitgaan, dan is het enige alternatief voor een forfaitaire methode dat men de in ieder afzonderlijk geval overeengekomen werkelijke prijs tot uitgangspunt neemt. Zulk een methode moge de werkelijkheid beter benaderen; zij brengt anderzijds logischerwijze mede dat ook de werkelijke wisselkoers zou moeten worden aangehouden. Ik behoef wel niet te wijzen op de moeilijkheden waartoe vaststelling dier koersen in de praktijk zou hebben geleid en op het eraan verbonden risico van fraude, anders gezegd op de gevaren die de hanteerbaarheid en de goede werking van het stelsel dan zouden bedreigen.

De argumenten die de Commissie aandraagt ten betoge dat de maatstaf ter berekening van de heffing niet zonder meer ook ter vaststelling van het litigieuze compenserende bedrag mag worden aangelegd, komen mij steekhoudend voor. Ook het Hof heeft in zijn arresten 5-73, 9-73 en 10-73 in laatstbedoeld geval een eenvoudiger wijze van berekening rechtsgeldig geacht.

Wanneer men aanvaardt dat de Commissie ter vaststelling van de maatstaven voor de berekening der in artikel 2 van verordening nr. 974/71 bedoelde prijzen over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikte, dan kan ook zonder bezwaar worden uitgegaan van een op de praktijk afgestemde forfaitaire maatstaf en behoeft de maatstaf waarop de keus in casu is gevallen (de mèt de gemiddelde wisselkoers wekelijks vastgestelde gemiddelde cif-prijs) qua opzet niet met bindende voorschriften in strijd te worden geacht. Het gaat er dan alleen nog maar om of men met een als uiterste stabiliteitsgarantie aangehouden marge van 10 % de grenzen binnen welke de Commissie op grond van bedoelde discretionaire bevoegdheden vrijelijk haar keuze mocht bepalen, niet heeft overschreden.

Juist in deze uiterst eenvoudige redactie is de vraag bijzonder moeilijk te beantwoorden. Stellig mag het Hof het terrein der opportuniteit niet betreden en alleen nagaan of de Commissie zich door aldus van de haar in 's Raads verordening nr. 974/71 verleende discretionaire bevoegdheid gebruik te maken aan overschrijding van rechtsmacht heeft schuldig gemaakt. Daarbij dienen wij de punten van praktisch belang die de Commissie naar voren bracht in onze overwegingen te betrekken, namelijk de behoeften der administratie en de behoefte aan een zekere stabiliteitsgarantie voor de handel waarin, nu prefixatie hier, anders dan bij de heffingen, niet mogelijk is, kon worden voorzien door de prijs waarvan ter berekening van het compenserend bedrag wordt uitgegaan binnen een vrij ruime marge geen wijziging te doen ondergaan; en anderzijds is daar het beginsel, door de wetgever van de Gemeenschap omschreven in de laatste overweging van de

considerans van verordening nr. 974/71: de compenserende bedragen dienen niet hoger te zijn dan met het oog op het doel der verordening strikt noodzakelijk is.

Gelet op het beperkte redeverband binnen hetwelk het Hof in casu een onderzoek naar de rechtsgeldigheid van het compenserend bedrag heeft in te stellen, zal het de door de Commissie ter vaststelling dier bedragen gevolgde methode alleen onrechtmatig kunnen achten wanneer zij in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid tot uitvoering van 's Raads verordening — na de beheerscomitéprocedure — een kwantitatieve maatstaf mocht hebben aangelegd waarmede zij zich kennelijk begeeft buiten de bij die uitoefening in acht te nemen grenzen. Ik moge er te dien aanzien op wijzen dat de speling van 10 % voor elk van beide hier mogelijke gevallen geldt: zij kan de importeur een nadeel bezorgen wanneer de werkelijke berekende cif-prijs mocht dalen, doch hem bevoordelen wanneer de gemiddelde cif-prijs op de markt, waarvan bij de berekening wordt uitgegaan, vervolgens — met minder dan 10 % — stijgt. Men mag dan ook zeggen dat de toegepaste beleidsregel binnen de grenzen door de desbetreffende markt en de daar heersende voorwaarden gesteld inderdaad voor een zekere stabilisering der compenserende bedragen kan zorgen in dier voege dat het toch al zo ingewikkelde werk der administratie niet nog gecompliceerder wordt en ook de importeur er geen nadeel van ondervindt. Ik meen dat men zich juist heeft laten leiden door een redelijk beginsel dat het mogelijk maakt de objectieve behoeften der administratie en het algemeen handelsbelang recht te doen wedervaren. Ik acht dan ook de algemene grenzen in de reeds genoemde laatste overweging van de considerans van verordening nr. 974/71 gesteld, niet overschreden.

Had men ook voor een goede werking van het stelsel der compenserende bedragen kunnen zorgen door een kleinere marge dan 10 %? Het is niet uitgesloten; wij betreden hier echter het gebied der aan 's Hofs oordeel onttrokken doelmatigheidsoverwegingen. Wij behoeven niet na te gaan of de Commissie beter anders had kunnen optreden, doch alleen of haar beleid — op de gronden door de nationale rechter genoemd — als onrechtmatig is te beschouwen.

Een in beginsel op 10 % gestelde marge ter vaststelling van een aanmerkelijke wijziging van de vroegere cif-prijs zou wel eens bezwaar kunnen ontmoeten, niet zozeer omdat men in voege als door verzoekster in het hoofdgeding betoogd de werkelijke wereldmarktprijzen meer op de voet dient te volgen, als wel omdat het systeem dientengevolge onvoldoende doorzichtig wordt. Daarbij komt dat het in de praktijk niet aan uitzonderingen op deze regel, die ook nergens in een bindende tekst is vastgelegd, heeft ontbroken. En onvoldoende doorzichtigheid zou nauwelijks verenigbaar kunnen worden geacht met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en met het belang van de handel om te weten waar men aan toe is. Nu eenmaal is gebleken dat dit stelsel — dat plotseling met alle bezwaren van dien uit de grond moest worden gestampt — langer in stand zal blijven dan aanvankelijk was voorzien, verdient het wellicht aanbeveling de maatstaven die bij de toepassing worden gevolgd beter te omschreven en openbaar te maken.

Anderzijds beseffen wij terdege dat de toepassing van het stelsel van compenserende bedragen de Commissie voor en na veel hoofdbrekens bezorgt; veelal heeft zij te doen met bijzondere situaties waarin een billijke behandeling der ondernemers kan medebrengen dat de organen die tot toepassing van deze ingewikkelde regeling geroepen zijn, over een ruime mate van discretionaire bevoegdheid dienen te beschikken.

Het schemerig gebied tussen de eigen beleidssfeer der administratie en de sectoren die door welomschreven bindende regels worden beheerst, gaf ons aanleiding tot deze overwegingen, die evenwel generlei wijziging brengen in ons antwoord op de hiervoor besproken vraag

van het Finanzgericht te Hamburg, waarin het uitsluitend ging om de rechtmatigheid van het in verordening nr. 2122/71 voor zachte tarwe vastgestelde compenserende bedrag en niet om een globale beoordeling van het beleid dat de Commissie bij de uitvoering der basisverordening heeft gevolgd.

Al deze overwegingen nopens het bijzondere punt dat in de tweede vraag van de Duitse rechter aan de orde wordt gesteld brachten geen gebreken aan het licht die zouden moeten leiden tot de ongeldigheid van de methode waarvan de Commissie zich heeft bediend toen zij in het hierbedoelde tijdvak het compenserend bedrag van 19,20 DM per ton bij invoer in Duitsland van zachte tarwe uit derde landen — vastgesteld bij verordening nr. 2122/71 van 1 oktober 1971 — heeft toegepast.

Ik stel U voor de vraag van de nationale rechter in die zin te beantwoorden; de derde vraag behoeft dus niet meer te worden besproken.