ARREST VAN HET HOF VAN 17 DECEMBER 1970 [1]

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel tegen Günther Henck (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Hessische Verwaltungsgerichtshof)

Zaak 26-70

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Granen — Uitvoercertificaten — Tevoren vastgestelde restitutie — Waarborgstelling — Bedrag — Vaststelling

(Verordening nr. 102/64 van de Commissie, art. 7)

Het verlangen van een hogere waarborgsom wanneer de restitutie tevoren is vastgesteld, is een noodzakelijk middel om te garanderen dat de exporteurs de aan de afgifte van het certificaat gekoppelde verplichting nakomen en aldus de betrouwbaarheid van de prognoses betreffende de toekomstige marktontwikkeling te verzekeren. De vaststelling van de waarborgsom staat overigens ter beoordeling van het gezagsorgaan dat bevoegd is de betreffende verordeningen uit te vaardigen. Het in Verordening nr. 102 vastgestelde bedrag is, gelet op de amplitude der prijsfluctuaties, geenszins excessief.

In de zaak 26-70

— verzoek, door het Hessische Verwaltungsgerichtshof te Kassel krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag gedaan in het voor die rechterlijke instantie aanhangig geding tussen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL te Frankfurt am Main

en

GÜNTHER HENCK, gevestigd te Hamburg

en strekkende tot het bekomen van een prejudiciële beslissing inzake de geldigheid van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli

1 — Procestaal : Duits.

1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten —

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt : R. Lecourt, President, A. M. Donner en A. Trabucchi, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur) en H. Kutscher, Rechters,

Advocaat-Generaal : A. Dutheillet de Lamothe
Griffier : A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — De feiten en de procesvoering

Overwegende dat aan de firma Günther Henck op 6 januari 1966 een uitvoercertificaat voor 3 000 ton mengvoeder is verstrekt, waarbij de restitutie vooraf werd vastgesteld (in de vorm van een machtiging tot invoer — vrij van heffing — van een zelfde hoeveelheid granen);
dat de afgifte van zodanig certificaat volgens artikel 7, lid 1, van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten (Publikatieblad 1964, blz. 2125) afhankelijk was gesteld van het stellen van een waarborg ad 5 rekeneenheden per ton, als garantie dat tijdens de geldigheidsduur van het certificaat aan de verplichting tot uitvoer zou worden voldaan;
dat de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel bij beschikking van 15 juli 1966, toen tijdens de geldigheidsduur van genoemd certificaat geen uitvoer had plaatsgehad, de waarborg tot een bedrag van 104,52 DM heeft verbeurd verklaard;
dat de firma Henck op 21 oktober 1966, toen de Einfuhr- und Vorratsstelle op haar bezwaarschrift niet had beslist, in beroep is gegaan bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main;
dat het Verwaltungsgericht bij uitspraak van 12 december 1966 dit beroep heeft toegewezen;
dat het Verwaltungsgericht aan zijn beslissing met name de overweging ten grondslag heeft gelegd dat Verordening nr. 102/64 niet rechtsgeldig is voor zoveel daarin een verplichting tot uitvoer in het leven is geroepen, de afgifte van het uitvoercertificaat van het stellen van een waarborg afhankelijk is gesteld en is voorzien dat deze waarborg bij niet-nakoming van de verplichting tot uitvoer in beginsel wordt verbeurd; dat het bovendien de Commissie niet bevoegd achtte zodanige regeling vast te stellen; dat zij schending

inhoudt van het beginsel dat de administratie met het oog op een bepaald doel slechts daaraan geëvenredigde middelen mag bezigen (evenredigheidsbeginsel);

Overwegende dat de Einfuhr- und Vorratsstelle tegen deze uitspraak in hoger beroep is gegaan bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof, dat bij beschikking van 28 april 1970, ter griffie van het Hof van Justitie ingeschreven op 28 mei 1970, het Hof heeft verzocht om overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de geldigheid van Verordening nr. 102/64/EEG der Commissie, met name over de vraag of de artikelen 1 en 7 van die verordening geldig zijn voor zoveel zij de regeling inzake de uitvoercertificaten en de waarborg betreffen;

dat het *Hessische Verwaltungsgerichtshof* in zijn beschikking na te noemen vragen, welke zij van beslissend belang acht voor de oplossing van het geschil, heeft gesteld :

1. Is de procedure van artikel 26 van Verordening nr. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen van 4 april 1962 (Publikatieblad 1962, blz. 933), krachtens welke Verordening nr. 102/64 is uitgevaardigd, met het EEG-Verdrag in strijd? Is die procedure met name met de artikelen 43, lid 2, 155, 173, 177 en 189, alinea 1, van het EEG-Verdrag verenigbaar?
2. Ontbreekt een machtiging, op grond waarvan in artikel 1 van Verordening nr. 102/64 de aan het uitvoercertificaat inherente verplichting tot uitvoer, in artikel 7, lid 1, dier Verordening de verplichting tot het stellen van een waarborg bij verlening van een uitvoercertificaat en in artikel 7, lid 2, de verbeurte van een waarborg bij niet-nakoming der uitvoerverplichting mocht worden geregeld? Of houdt het EEG-Verdrag in het algemeen casu quo artikel 16, lid 2, juncto lid 3, respectievelijk artikel 19 of artikel 20 van Verordening nr. 19 zodanige machtiging aan de EEG-Commissie in?
3. Zijn de bepalingen van Verordening nr. 102/64 betreffende een aan het uitvoercertificaat inherente verplichting tot uitvoer (artikel 1) en het stellen en de verbeurte van een waarborg bij verlening van uitvoercertificaten (artikel 7) met het evenredigheidsbeginsel casu quo met het verbod van onevenredigheid tussen middel en doel in strijd? Is zulks met name het geval wanneer overeenkomstig artikel 7, alinea 1, sprake is van de waarborg voor uitvoercertificaten waarbij het bedrag van de restitutie vooraf is vastgesteld?
4. Is het in Verordening nr. 102/64 vervatte voorschrift nopens verbeurte van de waarborg (artikel 7, alinea 2) ongeldig omdat het verbeuren van de waarborg onafhankelijk van schuld aan de niet-nakoming van de verplichting tot uitvoer slechts achterwege blijft wanneer de uitvoer, in voege als in artikel 8 omschreven, tijdens de geldigheidsduur van het certificaat door als overmacht te beschouwen omstandigheden wordt verhinderd?

Overwegende dat, overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG, schriftelijke opmerkingen zijn ingediend, namelijk op 17 juli 1970 door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, op 5 augustus door verweerster in het bodemgeschil en op die zelfde dag door de Commissie van de Europese Gemeenschappen;

dat het Hof, gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, heeft besloten zonder instructiemaatregelen tot de mondelinge behandeling over te gaan;

dat verweerster in het bodemgeschil en de Commissie mondelinge opmerkingen hebben gemaakt ter terechtzitting van 11 november 1970;

dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 2 december 1970 zijn conclusie heeft genomen;
dat verweerster in het bodemgeschil ten Hove was vertegenwoordigd door dr. F. Modest, advocaat te Hamburg, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden door mr. C. W. van Santen, juridisch adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Raad door J. P. Puissochet, directeur van het secretariaat-generaal en de Commissie door haar juridisch adviseur C.D. Ehlermann;

II — Voor het Hof gemaakte opmerkingen

Overwegende dat de ten processe schriftelijk en mondeling gemaakte opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt :
De *firma Günther Henck*, verweerster in het bodemgeschil, bedient zich ter bestrijding van de geldigheid van de waarborgregeling in hoofdzaak van de navolgende argumenten :

a) Formeel

— Het verbeuren van de waarborg is een quasi-strafrechtelijke maatregel of een boete, welke de importeur of exporteur treft bij niet-naleving van de hem opgelegde publiekrechtelijke verplichting. De EEG-organen zijn tot oplegging van boeten en strafmaatregelen slechts bevoegd wanneer zij daartoe door het Verdrag met zoveel woorden worden gemachtigd; en in de artikelen 39 en volgende, welke de ordening der landbouwmarkten betreffen, komt geen enkele bepaling voor welke zodanige machtiging inhoudt.
— De waarborgregeling berust op de stemprocedure voor het „Comité van beheer". Deze procedure is in strijd met het Verdrag : zij brengt mede dat het Comité van beheer aan de wetgevende arbeid der Commissie deelneemt, maakt het voorgeschreven verhoor van de vergadering illusoir en geeft de Lid-Staten gelegenheid de Raad verordeningen der Commissie te doen „casseren". Commissieverordeningen, ingevolge deze procedure vastgesteld, zijn niet rechtsgeldig.
— De waarborg voor certificaten waarbij de heffing of de restitutie vooraf wordt vastgesteld, houdt in dat een extra bedrag wordt betaald, waarvan de verbeurdverklaring — bijaldien van het certificaat geen gebruik wordt gemaakt — een doel dient dat duidelijk het door de Raad aan de Commissie verstrekte mandaat te buiten gaat.
— In Verordening nr. 19 is het stellen van een waarborg alleen bij afgifte van invoercertificaten voor granen voorzien; de Commissie was derhalve niet gerechtigd om eigenmachtig de waarborgregeling hetzij tot uitvoercertificaten voor granen, hetzij tot in- en uitvoercertificaten voor graanprodukten uit te breiden.

b) De litigieuze regeling zelve

Verweerster in het bodemgeschil wijst erop, dat men in de waarborgregeling het evenredigheidsbeginsel, zoals dat zowel in de Duitse constitutie als in het gemeenschapsrecht wordt gehuldigd, moet eerbiedigen. Te dien aanzien zij met name het navolgende vastgesteld :
— De verordeningen tot instelling van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten beperken zich er in beginsel toe leiding aan de markt te geven door middel van de prijzen. Prijsregeling heeft vanzelf een „sluis"-effect op de kwantitatieve goederenbewegingen op de gemeenschapsmarkt en voorkomt verstoring dezer markt. Het zwaartepunt bij de beoordeling van de markt en haar ontwikkeling is derhalve gelegen in het volgen en controleren van de prijzen op de binnenmarkt enerzijds en van de internationale marktsituatie anderzijds. Een kwantitatieve controle, zoals door het stelsel van in- en uitvoercertificaten met waarborgstelling wordt verkregen, is daarentegen slechts van ondergeschikte betekenis.
— Getoetst aan de doelstelling van de landbouwverordeningen blijkt het waarborgsysteem derhalve geen effect

te sorteren en met de systematiek der verordeningen in strijd te zijn. Het is bovendien ondoeltreffend, omdat het niet vermag te waarborgen dat de verplichting tot invoer of tot uitvoer ook wordt nagekomen en evenmin aan de bevoegde autoriteiten verzekert dat zij binnen redelijke termijnen een betrouwbaar beeld van de marktsituatie, laat staan van de toekomstige marktontwikkeling, verkrijgen.

— Bovendien zijn de interveniërende instanties en de Commissie technisch niet in staat met de dank zij het gewraakte systeem verkregen inlichtingen te werken.

— Ten slotte drukt de verplichting een waarborg te stellen zwaar op de liquiditeit der ondernemingen, met name op die der kleine en middelgrote bedrijven en is het bedrag van de waarborg — vooral wanneer de heffingen of restituties vooraf worden vastgesteld — buitensporig hoog bij vergelijking met de normale winstmarges in de handel.

— Uit een en ander volgt dat zonder enige noodzaak een zware last op de importeurs en exporteurs wordt gelegd. En iedere maatregel waardoor op betrokkenen een, zij het op zichzelf draaglijke, last wordt gelegd is in strijd met het evenredigheidsbeginsel zodra zij overbodig is, zodra er een wanverhouding bestaat tussen deze last en het resultaat dat ermede kan of moet worden verkregen, zodra dat doel niet door het gebezigde middel kan worden bereikt, en zodra tot dat doel andere, minder hinderlijke, maatregelen kunnen worden toegepast.

— De waarborgregeling houdt voorts schending in van het evenredigheidsbeginsel, voor zoveel daarin alleen in geval van overmacht een uitzondering op het verbeuren van de waarborg is voorzien, dat wil zeggen niet ook voor situaties waarin men om alleszins aannemelijke redenen van commerciële aard van het certificaat geen gebruik gemaakt heeft, met name wanneer zodanig gebruik in strijd zou zijn geweest met de doeleinden der gemeenschappelijke marktordening of met de handelslogica (bij voorbeeld bij wijziging van de toepasselijke wettelijke regeling tussen de datum van aanvraag van het certificaat en die van afgifte).

De regering van het Koninkrijk der Nederlanden betoogt, dat in artikel 16 van Verordening nr. 19, lid 3, wat betreft de wijze van toepassing van het gehele artikel, derhalve met inbegrip van de nadere regeling betreffende het uitvoercertificaat, aan de Commissie een algemene delegatie wordt verstrekt. Bedoelde uitvoeringsregeling is vastgesteld overeenkomstig de procedure, voorzien in artikel 26 van Verordening nr. 19, en in overeenstemming met de doelstelling door de Raad zelf in lid 2 van artikel 16 omschreven. Voor een goed beleid op de landbouwmarkt zijn een marktprognose en derhalve betrouwbare gegevens omtrent de te verwachten in- en uitvoer onontbeerlijk. In dit systeem past dat de hoogte van de waarborgsom die ter verzekering van de nakoming van de in- of uitvoerverplichting moet worden betaald, ertoe leidt dat alleen in uitzonderingsgevallen de uit het certificaat voortvloeiende verplichting niet wordt nagekomen; de Commissie moest derhalve de reeds door de Raad gegeven regeling naar het uitvoercertificaat doortrekken.

Volgens de Nederlandse Regering houdt de waarborgregeling generlei schending van het evenredigheidsbeginsel in; zij ziet trouwens niet welk minder ingrijpend middel tot hetzelfde resultaat zou kunnen leiden.

De Raad van de Europese Gemeenschappen beperkt zich in zijn opmerkingen tot de vraag of de procedure voor het „Comité van beheer" met het EEG-Verdrag verenigbaar is, en draagt ten gunste van een bevestigende beantwoording dezer vraag in hoofdzaak de volgende argumenten voor :

a) De Commissie en de Raad zijn bevoegd tot het nemen van maatregelen ter uitvoering van een rechtstreeks op het Verdrag berustende handeling van de Raad.

— In artikel 155, laatste streepje, van het EEG-Verdrag wordt met zoveel woorden het verlenen van uitvoerende bevoegdheden aan de Commissie toegestaan, volgens een procédé dat veel overeenkomst vertoont met de techniek welke delegatie van bevoegdheden of competenties wordt genaamd. De Commissie beschikt derhalve niet over een directe, onmiddellijke en algemene bevoegdheid bepalingen ter uitvoering van 's Raads regelingen vast te stellen; de Raad moet haar daartoe van geval tot geval uitdrukkelijk machtigen. Is zodanige delegatie echter eenmaal geschied, dan mag de Commissie ook, onder de bij die delegatie voorziene voorwaarden, vrijelijk bedoelde bevoegdheid uitoefenen en de Raad mag aldus genomen besluiten slechts wijzigen voor zoveel zij zelf bij de delegatie de mogelijkheid daartoe heeft voorzien.
Artikel 155, waarin uitdrukkelijk de mogelijkheid om aan de Commissie uitvoerende bevoegdheden toe te kennen is voorzien, houdt implicite, doch noodzakelijkerwijze de erkenning in dat de Raad over dezelfde bevoegdheden beschikt en die ook aan zich mag houden.
— Deze beginselen houden tweeërlei begrenzing in : enerzijds kunnen de bevoegdheden welke de Raad aan de Commissie mag delegeren, slechts bevoegdheden van uitvoerende aard zijn; anderzijds kunnen, wat de uitvoering van 's Raads voorschriften betreft, ook alleen aan de Commissie bepaalde bevoegdheden worden verleend.

b) Wat betreft de procedure welke bij het vaststellen der uitvoerende regelen moet worden gevolgd dient te worden onderscheiden al naar gelang zij door de Commissie of door de Raad worden vastgesteld.
— In het eerste geval is de Raad, nu artikel 155 in zoverre geen enkele bepaling inhoudt, onverminderd de eerbiediging van het institutioneel machtevenwicht zoals dat door het Verdrag is geschapen, vrij voor de uitoefening der aan de Commissie opgedragen bevoegdheden bijzondere voorschriften, zoals het raadplegen van een plaatsvervangend lichaam, samengesteld uit deskundigen of uit vertegenwoordigers der Lid-Staten, te geven.
De procedure voor het „Comité van beheer" doet in feite geen afbreuk aan de bevoegdheden welke aan de Commissie zijn verleend : zij brengen weliswaar beraad van een bepaald comité mede, maar in de uitoefening der haar verleende bevoegdheden blijft de Commissie bij haar besluitvorming soeverein; zij is nimmer gehouden het advies van het Comité te volgen en divergenties tussen het advies van het Comité en het besluit der Commissie hebben alleen tot gevolg dat de Commissie verplicht is haar ontwerp aan de Raad voor te leggen, dat de regeling voor een bepaalde tijd buiten toepassing mag worden gelaten en dat de Raad andere maatregelen mag nemen. De grief dat de Raad zich aldus onwettiglijk een „recht van cassatie" zou zien toegekend, faalt ten deze, aangezien Verordening nr. 102/64, welker rechtsgeldigheid wordt betwist, door de Commissie is vastgesteld en in overeenstemming is met het advies van het „Comité van beheer"; voorts kunnen eventuele maatregelen van de Raad — namelijk nieuwe bepalingen ter vervanging van die welke oorspronkelijk door de Commissie waren vastgesteld — geenszins met het doen van een uitspraak in cassatie of zelfs in hoger beroep worden vergeleken.
Eigenlijk komt het litigieuze mechanisme neer op een voorwaardelijke delegatie van bevoegdheden; de Raad die ervan had mogen afzien aan de Commissie enigerlei bevoegdheid toe te kennen, kon, toen hij zulks nochtans deed, daaraan ook bepaalde modaliteiten of voorwaarden verbinden om in bijzondere en duidelijk omschreven gevallen zijn eigen oorspronkelijke bevoegdheid zelf maatregelen ter uitvoering van zijn eigen voorschriften vast te stellen, onverkort te kunnen uitoefenen.
— Wanneer de Raad — anders dan in casu het geval is — zelf maatregelen ter

uitvoering van zijn eigen voorschriften vaststelt, is het juist — en met het Verdrag verenigbaar — wanneer die wijze van uitvoering een andere is dan die welke in artikel 43, paragraaf 2, van het Verdrag voor basisbesluiten is voorgeschreven.

c) De omstandigheid dat in de bepalingen betreffende de procedure voor het „Comité van beheer" niet met zoveel woorden melding wordt gemaakt van de in artikel 189 van het Verdrag genoemde mogelijke vormen van communautair handelen, wil geenszins zeggen dat dit artikel is geschonden. Er volgt slechts uit dat de instellingen hun keus mogen bepalen op die in artikel 189 genoemde rechtsvorm welke hun het meest passend voorkomt.

d) Op grond van het feit dat enerzijds, wanneer de procedure voor het „Comité van beheer" wordt gevolgd alleen aan de Raad en aan de Commissie een beslissingsbevoegdheid toekomt, en anderzijds, wanneer deze beide instellingen bepaalde besluiten nemen, een der in artikel 189 van het Verdrag voorziene vormen van voor tenuitvoerlegging vatbare handelingen moet worden gekozen, mag worden gesteld dat de in het Verdrag, met name in de artikelen 173 en 177, aan de geadministreerden geboden jurisdictionele waarborgen bij toepassing dezer procedure worden geëerbiedigd.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen merkt in hoofdzaak het navolgende op :

a) De wettigheid van de tussenkomst van het Comité van beheer

De legislatieve bevoegdheid der Gemeenschap mag weliswaar niet aan andere instanties dan de Raad en de Commissie worden opgedragen; nochtans is het volkomen wettig wanneer een Comité bij de regelgevende arbeid der Commissie wordt betrokken.
Ingevolge artikel 155, laatste streepje, van het EEG-Verdrag mag de Raad de Commissie belasten met de uitvoering der door de Raad vastgestelde regelen en beoordelen in hoeverre en op welke voorwaarden hij de Commissie uitvoerende bevoegdheden wil verlenen; de Raad gaat deze appreciatieve bevoegdheid niet te buiten wanneer hij zodanige opdracht aan de Commissie afhankelijk stelt van de verplichting om, alvorens uitvoerende maatregelen te nemen, het advies in te winnen van een comité dat uit vertegenwoordigers der Lid-Staten bestaat.
Een negatief advies van het Comité van beheer berooft de Commissie niet van haar bevoegdheden; het verplicht de Commissie alleen de maatregel mede te delen aan de Raad, die dan bevoegd is in andere zin te beslissen. Er kan geen enkel bezwaar tegen worden gemaakt dat de Raad zich zodanig recht voorbehoudt en het houdt ook generlei inbreuk op de controlerende taak van het Hof van Justitie in.
De bevoegdheden welke in het kader van de procedure voor het „Comité van beheer" aan de Commissie zijn toegekend, zijn van uitvoerende aard; zij kunnen dan ook volgens andere regelen dan die welke in artikel 43, paragraaf 2, derde alinea, van het Verdrag uitsluitend voorzien zijn voor maatregelen bestemd om de beginselen van het landbouwbeleid — en met name de hoofdlijnen van een gemeenschappelijke marktordening — vast te leggen, worden uitgeoefend. De beginselen nopens het institutioneel evenwicht tussen Raad en Commissie zijn in casu geëerbiedigd.
Ten aanzien van de bevoegdheid van de Raad om met gekwalificeerde meerderheid in andere zin te beslissen, zij opgemerkt dat het recht van amendement van de Raad in het kader van de procedure voor het „Comité van beheer" en de bevoegdheden in artikel 149, eerste alinea, van het EEG-Verdrag voorzien, niet met elkander kunnen worden vergeleken.

b) Het evenredigheidsbeginsel

De communautaire instellingen zijn alleen door het gemeenschapsrecht gebonden en te hunnen aanzien vloeit

de bescherming welke door de grondrechten der nationale constituties wordt verleend, uitsluitend uit het — geschreven of ongeschreven — gemeenschapsrecht voort; bovendien vermag de waarborgregeling zelfs naar Duits constitutioneel recht de bepalingen inzake het recht op vrije ontplooiing der persoonlijkheid, vrijheid van handelen en economische vrijheid slechts te schenden voor zoveel tegelijkertijd afbreuk aan het evenredigheidsbeginsel wordt gedaan.

En dit laatste beginsel wordt door het litigieuze stelsel onverlet gelaten; het stelsel is onontbeerlijk voor de normale werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen.

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen houdt in hoofdzaak een regeling der prijzen in, welke ertoe moet dienen de graanprijzen in de Gemeenschap te stabiliseren op een niveau boven dat van de wereldkoersen. Deze regeling beschermt de binnenmarkt tegen prijsdaling als gevolg van overproduktie binnen de Gemeenschap dan wel van importen. Zij kan alleen functioneren wanneer van de regulerende voorzieningen een rationeel gebruik gemaakt wordt; derhalve is het onontbeerlijk dat men de beschikking heeft over gegevens waardoor men niet alleen van reeds gerealiseerde importen en exporten kennis verkrijgt doch ook de *toekomstige* marktontwikkeling op de juiste wijze kan beoordelen. Dit *prognostisch* marktoverzicht is niet slechts onontbeerlijk met het oog op de eventuele toepassing van vrijwaringsmaatregelen wanneer de markt ernstig dreigt te worden verstoord, doch ook voor de bepaling der exportrestituties, de vaststelling der denatureringspremie, de aan de interventielichamen geboden mogelijkheid steeds te kunnen ingrijpen, met name door aankopen op de markt, de vaststelling van het in de intracommunautaire heffing begrepen vaste bedrag, de keuze der maatregelen ter voorkoming van verlegging van het handelsverkeer, en in het algemeen de controle op de werking der in verordening nr. 19 en in de uitvoeringsverordeningen in het leven geroepen stelsels — en eventuele wijziging dier stelsels —.

De waarborgregeling is een noodzakelijk instrument voor zulk een prognostisch marktoverzicht. Bij gebreke van een waarborgsom welke wordt verbeurd wanneer van het certificaat geen gebruik wordt gemaakt, zou het certificaat geen betrouwbare gegevens omtrent de toekomstige in- en uitvoer kunnen verschaffen; de handelaar zou verschillende redenen hebben meer certificaten aan te vragen dan hij behoeft, vooral wanneer sprake is van certificaten waarbij de restitutie tevoren is bepaald. De verplichting tot invoer of uitvoer brengt voor de houder van het certificaat geen ander nadeel mede dan verbeurte van de waarborg; zij doet derhalve niet in bijzonder ernstige mate afbreuk aan de rechten van de individu.

Een bruikbaar marktoverzicht zou niet kunnen worden verkregen indien men de houder van het certificaat zou verplichten tot aangifte wanneer hij er geen gebruik van maakt en boete zou stellen op niet-nakoming dezer verplichting; immers voor een prognostisch marktoverzicht zou op het tijdstip van afgifte van het certificaat voldoende zekerheid moeten bestaan dat de in de certificaten vermelde hoeveelheid tijdens de geldigheidsduur van het certificaat zal worden ingevoerd casu quo uitgevoerd. Door de mededeling dat van het certificaat geen gebruik is gemaakt zou het ab initio onjuiste beeld van de toekomstige marktsituatie slechts zeer geleidelijk worden gecorrigeerd.

Het beperken van de geldigheidsduur der certificaten zou geen passende oplossing zijn : het zou in strijd komen met de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en met het beginsel dat de handel zo min mogelijk moet worden belast.

Gevallen waarin de certificaten niet worden benut vormen een uitzondering en staan aan het bereiken van het met

de waarborgregeling beoogde doel niet in de weg.

De opvatting dat de Lid-Staten en de Commissie niet werkelijk hebben beproefd zich op grondslag der certificaten een deugdelijke voorstelling van de toekomstige in- en uitvoer te maken is onjuist. In ieder geval is het aan de praktijk der bestuursorganen ontleende argument rechtens alleen van betekenis wanneer die praktijk de objectieve onmogelijkheid gebruik te maken van het door de waarborgregeling geschapen instrument aan de dag doet treden; dit is echter zelfs niet beweerd.

Een certificaat waarbij de heffing of restitutie vooraf wordt vastgesteld, maakt op zichzelf een aanvullende waarborgstelling nodig. Door aan de houder van het certificaat de mogelijkheid te bieden om hetzij te kiezen tussen de vooraf bepaalde heffing (of restitutie) en die van de dag van in- of uitvoer hetzij het certificaat met vaststelling vooraf in te wisselen tegen een certificaat zonder vaststelling vooraf kan geen marktprognose worden verkregen.

De grief dat de waarborgregeling de markteconomie in een plan-huishouding of geleide huishouding zou omzetten, is onjuist. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen kan het niet buiten iedere marktinterventie stellen; zij wordt evenwel gekenmerkt door de zorg deze interventie zoveel mogelijk volgens de marktregelen te doen verlopen en voor de mededinging zoveel mogelijk ruimte te laten.

Het bedrag van de waarborg is geenszins buitensporig hoog, in aanmerking genomen de doelstelling van de waarborgregeling, het feit dat verbeurte van de waarborg geen regel is, dat bedoeld bedrag slechts een gering percentage uitmaakt van de richtprijs voor de goedkoopste soort granen en dat het veel lager is dan de voor dit soort transacties gebruikelijke handelsmarge.

Dat de waarborg alleen in geval van overmacht wordt verbeurd, doet noch aan het evenredigheidsbeginsel noch aan het legaliteitsbeginsel afbreuk.

Inderdaat volgt uit 's Hofs jurisprudentie dat er aanleiding bestaat overmacht aan te nemen wanneer aan de hand van zeer stringente objectieve maatstaven kan worden aangenomen dat het achterwege blijven van in- of uitvoer niet aan onachtzaamheid is te wijten en dat bij zodanig onderzoek het evenredigheidsbeginsel moet worden geëerbiedigd; ook kan de omstandigheid dat de handelaar een buitensporig zwaar verlies zou hebben te dragen een geval van overmacht opleveren, dat tot annulering van de verplichting tot realisatie der beoogde transactie kan leiden.

De Commissie meent derhalve dat, gezien het evenredigheidsbeginsel, kan worden vastgesteld :

— dat enerzijds de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen een prognostisch marktoverzicht vereist en derhalve medebrengt dat men over voldoende betrouwbare gegevens inzake de toekomstige in- en uitvoer moet beschikken; dat alleen een certificaat waaraan het risico van verbeurte van de waarborg is verbonden die kennis kan verschaffen; dat de gewraakte regeling niet slechts in overeenstemming is met het gestelde doel, doch ook noodzakelijk om het te bereiken;

— dat anderzijds de waarborgregeling, wil zij haar doel bereiken, een nauwkeurige omschrijving moet inhouden van de voorwaarden waaronder het niet-verbeuren van de waarborgsom gerechtvaardigd is; dat de beperking tot gevallen van overmacht — in de uitlegging welke het Hof daaraan heeft gegeven — hieraan genoegzaam beantwoordt.

c) De juridische grondslag van de regeling inzake de waarborg bij uitvoer

De bevoegdheden welke nodig zijn voor het vaststellen der waarborgregeling — welke deel uitmaakt van de uitvoeringsvoorschriften — zijn overeenkomstig artikel 155, vierde streepje, van het EEG-Verdrag door de Raad aan de

Commissie verleend, zoals blijkt uit artikel 16 van Verordening nr. 19. Dat in deze bepaling alleen een waarborg voor het invoercertificaat is voorzien, wettigt geenszins de conclusie dat men van zodanige regeling voor het uitvoercertificaat niet heeft willen weten.

d) De bevoegdheid van de Commissie tot vaststelling der waarborgregeling

De waarborg is noch een strafmaatregel of administratieve boete noch een dwangsom; zij is een bijzonder soort garantie en de Commissie is tot vaststelling van de daarvoor geldende regelen bevoegd.

De waarborgregeling voor certificaten waarbij de restitutie vooraf is vastgesteld, berust nog meer in het bijzonder op artikel 20, lid 2, eerste zin, van Verordening nr. 19, waarnaar wordt verwezen in de artikelen 11, lid 3, eerste zin, en 19, lid 2, van genoemde verordening, alsook op artikel 14, lid 2, tweede zin, van 's Raads Verordening nr. 55 van 30 juni 1962 betreffende de regeling voor op basis van granen verwerkte produkten.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Hessische Verwaltungsgerichtshof bij beschikking van 28 april 1970, ingekomen op 28 mei 1970, het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag heeft verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake „de geldigheid van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten (Publikatieblad 1964, blz. 2125), met name over de vraag of de artikelen 1 en 7 van genoemde verordening, voor zoveel uitvoercertificaten en waarborgsommen voor uitvoercertificaten betreffende, rechtsgeldig zijn;

2 Overwegende dat het Hof in zijn heden in de zaak 25-70 gewezen arrest voor recht heeft verklaard dat bij onderzoek naar de door het Hessische Verwaltungsgerichtshof gestelde vraag niet is gebleken van gegronde bezwaren tegen de rechtsgeldigheid van bedoelde bepalingen;

3 Overwegende dat in dit geding evenwel voorts in een der nadere vragen aan het Hof wordt verzocht te beslissen of de bepalingen van artikel 7, lid 1, van Verordening nr. 102/64 geldig zijn ten aanzien van het stellen van een waarborg voor uitvoercertificaten waarbij het bedrag van de restitutie vooraf is vastgesteld;

4 Overwegende dat volgens artikel 7, lid 1, tweede streepje, van Verordening nr. 102/64 de waarborg vijf rekeneenheden per 1000 kg bedraagt wanneer het bedrag van de restitutie vooraf is vastgesteld;

dat dit bedrag — een veelvoud van de waarborgsom welke men heeft te betalen wanneer de restitutie niet vooraf is vastgesteld — volgens verweerster in het hoofdgeding een buitensporige last is, die in geen verhouding staat tot het eigenlijke doel der waarborgregeling;

5 Overwegende dat in beginsel niet kan worden betwist dat de waarborgsom welke men bij „prefixatie" der restitutie heeft te betalen, op een hoger niveau moet worden gesteld dan bij een transactie welke tot toepassing der op de dag van uitvoer geldende restitutie leidt;

dat waar de regeling inzake de prefixatie in het belang van de handel in het leven werd geroepen, de systematiek der verordening het noodzakelijk maakte tegelijkertijd behoorlijke waarborgen te bieden opdat het stelsel van de gemeenschappelijke ordening der markten niet wordt ontregeld door speculaties zoals die door het verlenen van bedoelde bevoegdheid mogelijk worden gemaakt;

6 dat de waarborgregeling daartoe zodanig is ingericht, dat rekening wordt gehouden met de ontwikkeling der prijzen en — dientengevolge — met wijzigingen in de restituties tijdens de geldigheidsduur van het exportcertificaat;

dat de waarborgsom zo hoog moet zijn, dat de exporteurs er geen enkel belang meer bij hebben om, naar gelang de prijzen op de buitenmarkten zich wijzigen, ook verandering te brengen in hun exportplanning, zoals die uit de aangevraagde en afgegeven certificaten blijkt;

dat derhalve het verlangen van een hogere waarborgsom wanneer de restitutie tevoren is vastgesteld, een noodzakelijk middel is om te garanderen dat de exporteurs de aan de afgifte van het certificaat gekoppelde verplichting nakomen en aldus de betrouwbaarheid van de prognoses betreffende de toekomstige marktontwikkeling te verzekeren;

7 dat dit bedrag, gelet op de amplitude der prijsfluctuaties welke zich op de betrokken markten kunnen voordoen, geenszins excessief voorkomt;

dat overigens de vaststelling van de waarborgsom staat ter beoordeling van het gezagsorgaan dat bevoegd is de betreffende verordeningen uit te vaardigen;

Ten aanzien van de kosten

8 Overwegende dat ten aanzien van de kosten, door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, door de Raad en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen aan het Hof gemaakt, geen last tot terugbetaling kan worden gegeven;

dat de procedure ten aanzien van de betrokken partijen als een in de loop van het geding voor het Hessische Verwaltungsgerichtshof gerezen incident is te beschouwen, zodat laatstgenoemde rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de stukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van verweerster in het hoofdgeding, de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name op de artikelen 2, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 en 189;
Gelet op 's Raads Verordening nr. 19 van 4 april 1962 en Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 20;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;
Gelet op het heden door het Hof in de zaak 25/70 gewezen arrest;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vraag, door het Hessische Verwaltungsgerichtshof te Kassel bij beschikking van 28 april 1970 gesteld, verklaart voor recht :

Bij onderzoek naar de gestelde vraag is niet gebleken van gegronde bezwaren tegen de rechtsgeldigheid van :

1. Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten, krachtens artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 vastgesteld volgens de procedure voor het „Comité van beheer", ingesteld bij artikel 26 dier verordening;

2. **de artikelen 1 en 7 van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie, voor zoveel betreffende de uitvoercertificaten en de ter verkrijging dier certificaten gestelde waarborg.**

Aldus gewezen en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeventien december negentienhonderdzeventig.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, zeventien december negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. DUTHEILLET DE LAMOTHE

(zie zaak 11-70, blz. 1142)