CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 6 DECEMBER 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Inleiding

Met het door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden ingestelde beroep tot nietigverklaring wordt, voor zover ons bekend, voor de eerste maal de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de werking van het bij verordening van de Raad nr. 25/62 ingestelde Europese Oriëntatie- en Garantiefonds aan de orde gebracht.

De regering en de Commissie verschillen van mening over de vraag of de door een Lid-Staat bij de uitvoer van landbouwprodukten naar derde landen verleende restituties — en, meer in het bijzonder, de door de Nederlandse Regering gedurende de periode 1 juli 1966 tot 30 juni 1967 bij de uitvoer van zuivelprodukten toegekende restituties — „in aanmerking komen" voor financiering door het Fonds, dat wil zeggen of zij voor rekening van bedoelde instelling moeten komen, wanneer de exporten plaatsvonden in het kader van voedselhulpverrichtingen voor ontwikkelingslanden.

Het geschil ontstond als volgt:

Het Comité van het Fonds, de beherende instelling welke de Commissie heeft te raadplegen alvorens te beslissen op de door de Lid-Staten voorgelegde verzoeken om vergoeding der restitutie-uitgaven, beraadslaagde voor de eerste maal bij het onderzoek der gedurende de berekeningsperiode 1963-1964 verrichte transacties over het principiële vraagstuk der terugbetaling aan de Lid-Staten van bedoelde restitutie-uitgaven in verband met voedselhulp.

Het Comité en de Commissie stemden er toen mee in, dat de restitutie-uitgaven voor voedselhulp gedeeltelijk voor rekening van het Fonds zouden komen, zulks op grond dat het beloop dezer uitgaven toen zeer gering was, en zonder zich hiermede voor de toekomst te willen binden.

Daarna heeft de Commissie bij het onderzoek van de berekeningsperiode 1965-1966 — zonder door de meerderheid der leden van het Comité te zijn weersproken — het tegenovergestelde standpunt ingenomen en wel op grond dat uitvoer in het kader van voedselhulp een belangeloze daad van niet-commerciële aard is en derhalve geen recht kan geven op vergoeding door het Fonds van de restitutie-uitgaven der Lid-Staten.

De Nederlandse Regering, die zich met deze opvatting niet kon verenigen, richtte op 1 augustus 1969 een verzoek tot de Commissie tot vergoeding van de door haar over de periode 1966-1967 betaalde restituties met inbegrip van uitgaven van dien aard voor de levering van hoeveelheden zuivelprodukten die zij als voedselhulp aan ontwikkelingslanden had verstrekt in het kader van het Wereldvoedselprogramma.

Zij zette haar standpunt uiteen in een op 9 februari 1970 aan de Commissie voorgelegd memorandum waarin zij tevens verzocht, zo de Commissie haar beginselverklaring over de uitsluiting van voedselhulp mocht handhaven, de gronden daartoe nader te willen aangeven.

De vice-voorzitter van de Commissie bepaalde zich in zijn antwoord tot de toezegging dat het college de vraag zou onderzoeken ten einde aan de Raad — die immers alléén bevoegd is zich over de financiering van voedselhulptransacties uit te spreken — eventueel een voorstel te doen, „aangezien deze leveranties niet als een commerciële uitvoer in de zin van de gemeenschappelijke marktordening kunnen worden beschouwd". Hoewel hij zich persoonlijk voorstander verklaarde van een oplossing welke, althans ten dele en voor de toekomst, aan de zienswijze

1 — Vertaald uit het Frans.

van de Nederlandse Regering tegemoet zou komen, bevestigde de vice-voorzitter aldus zonder verdere verklaring de reeds door de Commissie aangevoerde grond.
De Nederlandse Regering heeft dan ook gereageerd met een bekrachtiging van haar zienswijze, zulks zowel in een brief aan de vice-voorzitter der Commissie als bij monde van haar vertegenwoordiger op de bijeenkomsten van het Comité, zulks met name ter 62e vergadering van 16 december 1971.
Doch op 26 januari 1972 heeft de Commissie, uitspraak doende op het verzoek van de Nederlandse Regering, de bijstand van het Fonds geweigerd voor restitutie-uitgaven betreffende de uitvoer van produkten in het kader van voedselhulp.
Bij een beschikking van die zelfde dag (nr. 72/115) stelde zij voor de financiering der restituties bij de uitvoer naar derde landen de laagste gemiddelde restitutie voor elk basislandbouwprodukt over bedoelde periode 1966-1967 vast, waarbij de Commissie implicite, doch onmiskenbaar, de restituties met betrekking tot voedselhulpacties buiten de berekening hield.
Dit zijn de beide beschikkingen welke de regering van het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173 van het Verdrag aan Uw Hof voorlegt. Er zij nog op gewezen dat zij nietigverklaring van de eerste beschikking alleen vordert voor zover de met voedselhulp verband houdende restitutie-uitgaven van de vergoeding werden uitgesloten; de tweede beschikking wordt slechts bestreden bij wijze van consequentie en voor zover de berekening der laagste gemiddelde restituties werd beïnvloed door de uitsluiting van voedselhulp.

II — De regeling van de restituties bij uitvoer gedurende de overgangsperiode voor de ordening der landbouwmarkten en de regels voor het optreden van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds gedurende die zelfde periode

Alvorens het in het verzoekschrift neergelegde betoog te onderzoeken, wil ik ter verheldering van het debat nog eens uiteenzetten hoe de regeling voor de restituties bij uitvoer naar derde landen destijds was opgezet en in welke gevallen het Fonds in die periode op dit terrein had op te treden.
De Gemeenschapsautoriteiten waren indertijd van mening dat een gemeenschappelijk landbouwbeleid — waarvan de voornaamste doelstellingen in artikel 39 van het Verdrag van Rome zijn neergelegd en de mogelijke verschijningsvormen, in het bijzonder de gemeenschappelijke marktordeningen, in artikel 40 van het Verdrag zijn omschreven — slechts in verschillende etappes kon worden ingevoerd.
Tot in 1967 bestond er dan ook alleen nog maar een overgangsregeling welke met name noch een drempelprijs noch een gelijkelijk voor alle Lid-Staten geldende communautaire interventieprijs omvatte en evenmin een uniforme restitutieregeling voor de uitvoer naar derde landen.
Tot het instellen van zulke restituties waren de Lid-Staten bevoegd, doch niet verplicht; het stond hun vrij zich van dit economisch instrument te bedienen ten einde de prijsverschillen voor landbouwprodukten tussen de interne markten en de wereldmarkt te compenseren.
In die tijd waren in de communautaire regelingen alleen maximumtarieven voor de restitutie vastgelegd en werd niets gezegd over de voorwaarden voor de verlening; de Lid-Staten hadden op dit punt dus een ruime beschikkingsbevoegdheid en moesten zelf beslissen over de voorwaarden voor de toekenning; aldus ook Uw Hof in de arresten van 27 oktober 1971 (zaak 6-71, Rheinmühlen tegen EVSt, Jurisprudentie 1971, blz. 836) en van 23 maart 1972 (zaak 85-71, Kampffmeyer tegen EVSt, Jurisprudentie 1972, blz. 222).
Zo rustte de financiële last dezer restituties oorspronkelijk uitsluitend op de Lid-Staten. De Commissie is pas begonnen deze vanaf het boekjaar 1963-1964, gedeeltelijk en geleidelijk, via de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds te vergoeden.

Dit Fonds was bij verordening nr. 25/62 van de Raad in het leven geroepen, waarbij tevens het te bereiken doel werd vastgesteld, namelijk de integrale communautaire financiering van het landbouwbeleid, de uitgaven voor de restituties bij uitvoer naar derde landen daaronder begrepen; tegenover deze financiële aansprakelijkheid der Gemeenschap zou het totaal aan ontvangsten uit de heffingen van de Lid-Staten op de invoer uit die derde landen aan haar ten goede komen.

Maar ook hier bleek het noodzakelijk te bepalen hoe dit doel moest worden bereikt. Vandaar een overgangsperiode, gekenmerkt door een geleidelijke toename van de communautaire financiering, welke gelijke tred zou houden met de stijging van de ontvangsten uit de heffingen.

Verordening nr. 17/64 van de Raad betreffende de voorwaarden voor het verlenen van bijstand door het Fonds, stelde bij dit orgaan twee afdelingen in:

— de afdeling garantie voor het beleid ter ondersteuning van de landbouwprijzen,

— de afdeling oriëntatie voor het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid.

De afdeling garantie, die optreedt als een vereveningskas, vergoedde gedurende de overgangsperiode aan de Lid-Staten een steeds groter deel van de aan hun exporteurs betaalde restituties — ten einde het hun mogelijk te maken de landbouwprodukten buiten de Gemeenschap op basis van de wereldkoersen te verkopen — alsmede hun uitgaven voor de interventies op de interne markten.

Wat de uitgaven voor de restitutie bij de uitvoer betreft, werden in verordening nr. 25/62 twee regels neergelegd welke in de uitvoeringsverordening nr. 17/64 nader werden uitgewerkt:

— Enerzijds werd voor de vergoeding der restituties uitgegaan van de *nettohoeveelheden* uitgevoerde produkten, dat wil zeggen het verschil tussen uiten invoer, welke hoeveelheden werden berekend volgens de „methode van de basisprodukten" waarvan door de Raad op voorstel van de Commissie een lijst werd vastgesteld.

— Anderzijds werd voor elk produkt de restitutie toegepast van de Lid-Staat met de laagste gemiddelde restitutie, ten einde bij dit systeem waarin elke Lid-Staat vrij is restituties in te stellen, te voorkomen dat landen met bijzonder hoge landbouwprijzen zouden worden aangemoedigd nog meer naar de derde landen uit te voeren in de verwachting dat de Gemeenschap het verschil tussen de interne prijzen en de wereldkoers geheel of gedeeltelijk voor haar rekening zou nemen.

Gelijk gezegd, was de Commissie bevoegd de laagste gemiddelde restituties vast te stellen.

De procedure was de volgende: eenmaal per jaar, en wel vóór 1 oktober, moesten de Lid-Staten bij de Commissie een verzoek indienen om vergoeding van de uitgaven voor restituties bij uitvoer naar derde landen over het voorafgaande tijdvak 1 juli tot en met 30 juni (artikel 9, paragraaf 1, der verordening nr. 17/64).

Het door het Fonds te vergoeden deel der uitgaven voor de restituties was in 1966-1967 ten slotte op 70 % komen te liggen.

Aldus de regeling voor de communautaire financiering welke de regering van het Koninkrijk der Nederlanden wenst te zien toegepast op de in genoemd berekeningsjaar aan haar exporteurs betaalde restituties.

III — De procesbeweringen

De Nederlandse Regering doet haar beroep op twee middelen steunen:

— Met het eerste middel, van formele aard, wordt geklaagd dat de beschikking „betreffende de door het Fonds te verlenen bijstand" zowel feitelijk als rechtens niet voldoende met redenen is omkleed; anderzijds zou uit de beschikking „betreffende de berekening der gemiddelde restituties" op geen enkele wijze blijken of, en zo ja hoe, de Commissie met de voor

voedselhulp uitgevoerde hoeveelheden rekening heeft gehouden.

— Het tweede middel betreft de materiële wettigheid van de eerste dezer beschikkingen; het begrip uitvoer naar derde landen in de zin van het Gemeenschapsrecht zou geen enkele beperking kennen en van toepassing zijn op alle verrichtingen — onverschillig of zij van commerciële aard zijn — waarbij goederen, anders dan in doorvoer, uit de Gemeenschap naar een derde land worden gebracht; door de uitvoer van voor voedselhulp bestemde produkten uit te sluiten, op grond dat deze verrichtingen gelijkstaan met schenkingen, zou de Commissie de destijds geldende regeling onjuist hebben toegepast. De tweede beschikking zou logischerwijs eveneens nietig dienen te worden verklaard.

1. De motivering der bestreden beschikkingen

De bij artikel 190 van het Verdrag aan de Commissie, evenals trouwens aan de Raad, opgelegde verplichting haar verordenende of individuele besluiten met redenen te omkleden, beantwoordt niet alleen aan een zuiver vormvereiste, doch steunt op twee overwegingen:

— zij strekt er enerzijds toe de bij haar besluiten betrokken personen — staten dan wel particulieren — in staat te stellen na te gaan op welke wijze de Commissie het Verdrag of het daaruit afgeleide Gemeenschapsrecht heeft toegepast, en bijgevolg hun rechten te verdedigen;

— anderzijds wordt het Hof aldus de mogelijkheid geboden de rechterlijke controle op de wettigheid der besluiten ten volle uit te oefenen (arrest van 4 juli 1963, zaak 24-62, Bondsrepubliek Duitsland, Jurisprudentie 1963, blz. 149).

Aan deze verplichting is volgens hetzelfde arrest evenwel voldaan indien de Commissie, zij het ook in beknopte vorm, duidelijk en afdoende de voornaamste punten, zowel rechtens als feitelijk, waarop het besluit berust uiteenzet, in dier voege dat de redenering welke de Commissie tot het nemen van haar besluit heeft geleid, duidelijk te volgen is.

Uit de motivering moet dus nauwkeurig kunnen worden afgeleid welke gegevens het bestuur beslissend heeft geacht (arrest van 17 juli 1973, zaak 13-63, Italië tegen Commissie, Jurisprudentie 1963, blz. 371).

Uw rechtspraak leert dan ook dat de instellingen der Gemeenschap, wanneer zij zich op een bepaalde interpretatie van het Verdrag baseren, niet gehouden zijn andere mogelijke interpretaties te weerleggen of af te wijzen (arrest van 10 mei 1960, zaken 3-58 tot 18-58, Barbara Erzbergbau, Jurisprudentie 1960, blz. 380). Zij zijn evenmin gehouden een gedetailleerde schatting te geven, noch ook daarbij boekhoudkundige gegevens en technische analyses weer te geven (arrest van 8 februari 1966, zaak 8-65, Acciaierie pugliesi, Jurisprudentie 1966, blz. 11).

Zo behoeft de Commissie, wanneer aan haar besluit een administratieve procedure voorafging, ook niet in te gaan op alle punten welke door partijen aan de orde zijn gesteld, dan wel aan al hun tegenwerpingen beschouwingen te wijden (arrest van 15 juli 1970, zaak 41-69, Chemiefarma, Jurisprudentie 1970, blz. 694, arrest van 15 juli 1972, zaken 55 en 56-69, Hoechst, Cassella).

Mogen wij, gezien de aldus in de rechtspraak gegeven richtlijnen, de verzoekende regering nu volgen en de eerste der bestreden beschikkingen — betreffende de bijstand van het Fonds inzake de uitgaven van het Koninkrijk der Nederlanden voor de restituties bij de uitvoer in de litigieuze periode — onvoldoende met redenen omkleed oordelen?

De vijfde overweging van de considerans dezer beschikking luidt:

„Overwegende dat de hoeveelheden uitgevoerd uit hoofde van voedselhulp niet voor financiering door het Fonds in aanmerking komen, daar uitgaven voor niet-commerciële verrichtingen niet als restituties bij de uitvoer naar derde landen in de zin van de gemeenschappelijke wetgeving kunnen worden beschouwd; dat

derhalve de hoeveelheden en de desbetreffende uitgaven moeten worden uitgesloten van de netto-uitvoer en de berekening van de hoogte van de restituties;" Deze rechtsoverweging is wellicht laconiek maar niettemin duidelijk geformuleerd: de door de Commissie gevolgde redenering is begrijpelijk; zij geeft een interpretatie van de geldende regeling en meent daaruit een onderscheid te kunnen afleiden tussen commerciële en niet-commerciële exporten.
De Nederlandse Regering verwijt de Commissie echter dat zij niet nader de verordeningsbepalingen heeft aangegeven waarop zij haar interpretatie doet steunen, en evenmin de aard en de hoeveelheden van de als voedselhulp geëxporteerde produkten waarvoor de restitutie-uitgaven van vergoeding door het Fonds aldus werden uitgesloten, en dat zij althans het eindresultaat van haar berekeningen op dit punt niet heeft medegedeeld.
Op grond van verscheidene overwegingen menen wij deze argumentatie te moeten afwijzen:

1. De op 26 januari 1972 gegeven beschikking — het verzoek om vergoeding van de Nederlandse Regering dateerde reeds van 1 augustus 1969 — heeft tot een ware instructie geleid welke als contradictoir gevoerd mag worden beschouwd: niet alleen heeft de betrokken regering, in 1970, aan de Commissie een zeer uitvoering memorandum over haar standpunt voorgelegd, doch ook werd op de vergaderingen van het Comité van het Fonds de vraag van de uitvoer uit hoofde van voedselhulp besproken; de vertegenwoordiger van Nederland heeft daarbij de opvatting van zijn regering voorgedragen, terwijl de Commissie in een aanvullend verslag over de bijstand van het Fonds over de berekeningsperiode 1966-1967 haar eigen gronden nader heeft ontwikkeld.

2. De door de Nederlandse Regering bij haar oorspronkelijk verzoek verschafte feitelijke gegevens betreffende de uitvoer van Nederland in het raam van het Wereldvoedselprogramma, zijn nauwkeurig en volledig overgenomen in het verslag van 7 december 1971 over de bijstand van het Fonds (document nr. VI/4640/71 F, blz. 14) dat ter 62e vergadering van het Comité op 16 december werd behandeld. De lijst der desbetreffende produkten, de uitgevoerde hoeveelheden en het bedrag der daarmede verbonden restitutie-uitgaven zijn daarin nauwkeurig vermeld. Hier komt nog bij dat in een bijlage van de bestreden beschikking zelf een specificatie werd gegeven van de bijstand van het Fonds, afdeling Garantie, in de litigieuze periode. Uit dit document, waarin telkens per produkt het bedrag der voor vergoeding in aanmerking genomen restituties en de desbetreffende hoeveelheden werden aangegeven, kunnen eveneens de exporten worden afgeleid waarvoor de Commissie de bijstand van het Fonds heeft geweigerd.

3. De algemene verwijzing naar „de gemeenschappelijke wetgeving" in genoemde overweging van de bestreden beschikking achten wij voldoende, nu in de beschikking uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan de tekst nopens de voorwaarden voor de bijstand van het Fonds en vooral omdat men bij deze exporten van zuivelprodukten slechts verordening nr. 13/64 „houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de zuivelsector" ter hand behoefde te nemen om daar de bepalingen nopens de restituties bij uitvoer te vinden.

4. En ten slotte: waar Uw Hof bijzonder strikte eisen moet stellen aan de motivering van een voor een particulier nadelige individuele beschikking — althans wanneer die genomen werd zonder dat de betrokkene uit een voorafgaande administratieve procedure kennis kon nemen van de wijze waarop die beschikking tot stand kwam — zo zult U onzes inziens een minder streng standpunt moeten innemen wanneer de bestreden beschikking tot de regering van een Lid-Staat wordt gericht, die in feite de mogelijkheid heeft gehad niet alleen door haar vertegenwoordiger over de antecedenten

der beschikking te worden ingelicht, doch ook haar zienswijze door die vertegenwoordiger uiteen te doen zetten.
Op grond van deze beschouwingen menen wij dan ook te mogen concluderen dat de motiveringsklacht noch voor de eerste, noch ook voor de tweede bestreden beschikking kan slagen.
Deze laatste immers betreft de berekening der laagste gemiddelde restitutie. Na de uitsluiting van de restitutie-uitgaven voor voedselhulp van de Lid-Staten moesten deze restituties in bedoelde beschikking ook voor de berekening logischerwijs wel buiten beschouwing worden gelaten. Het was derhalve geenszins noodzakelijk op dit punt een uitdrukkelijke motivering op te nemen, nu deze zonder meer uit het eerder door de Commissie uitgesproken beginsel viel af te leiden.

2. *Onjuiste uitlegging van het Gemeenschapsrecht*

Wat het geschil ten gronde betreft, zagen wij reeds dat het enige in de beschikking aangevoerde en in het verweer van de Commissie verder ontwikkelde motief berust op het onderscheid dat volgens haar moet worden gemaakt tussen exporten van commerciële aard en de niet-commerciële exporten voor voedselhulp.
Allereerst zij opgemerkt dat in geen van de geldende verordeningen wordt gerept van uitvoer van landbouwprodukten naar derde landen uit hoofde van voedselhulp in bilateraal verband of in het kader van het Wereldvoedselprogramma.
Nu leidt de Commissie juist uit de algemene geest van deze verordeningen het onderscheid af dat zij de eisende regering tegenwerpt. Doch deze stelling vindt steun noch in de teksten, noch ook in het restitutiestelsel zelf.
De basistekst is artikel 3 van verordening nr. 25/62 van de Raad „betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" die gedurende de overgangsperiode van toepassing was. Hierin wordt bepaald, dat voor financiering uit het Fonds in aanmerking komen:

a) „de restituties bij uitvoer naar derde landen ... berekend op grondslag van de netto-uitvoer en van de hoogte der restitutie van de Lid-Staat met de laagst gemiddelde restitutie, overeenkomstig de bepalingen die in de verordeningen voor de verschillende produkten zijn vastgesteld."

Krachtens artikel 8 van dezelfde verordening was deze bepaling met ingang van 1 juli 1962 van toepassing op de markt voor zuivelprodukten.
Voorts bepaalt artikel 14, lid 2, van verordening nr. 13/64 van de Raad, „houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de zuivelsector":
„Ten einde de uitvoer naar derde landen ... op grondslag van de in de internationale handel geldende prijzen mogelijk te maken, kan het verschil tussen deze prijzen en de prijzen in de uitvoerende Lid-Staat worden overbrugd door een restitutie."
Het begrip uitvoer wordt in deze teksten niet nader omschreven. Het houdt geen enkele beperking in op grond van het niet-commerciële karakter der verrichtingen; er wordt geen enkele uitzondering aan verbonden. Het begrip omvat dus alle verrichtingen waarbij produkten buiten het grondgebied van een Lid-Staat naar een derde staat worden gebracht, voor zover uiteraard deze bestemming definitief is en de produkten in dat derde land niet slechts als transitogoederen worden toegelaten.
Voorts bepaalt artikel 14 der verordening nr. 13/64 wel dat de restitutie het verschil tussen de prijs van het desbetreffende produkt op de interne markt van de uitvoerende Lid-Staat en de in de internationale handel geldende prijs overbrugt, maar met deze formulering wordt slechts de ratio van het stelsel verklaard en wordt voorkomen dat staten restituties zouden kunnen geven tot een hoger bedrag dan dit verschil. De Commissie heeft trouwens niet nagelaten op dit punt een maximumbedrag voor de restitutie vast te stellen, in het bijzonder voor zuivelprodukten (verordening nr. 56/66 van 23 mei 1966).
Ten slotte mag de verwijzing naar „de in de internationale handel geldende prij-

zen" niet worden verstaan in die zin dat zij de toekenning der restituties beperkt tot exporten van commerciële aard, dus met uitzondering van schenkingen van voedingsprodukten aan ontwikkelingslanden. Met andere woorden, het begrip „internationale handel" slaat hier slechts op het *prijspeil op de wereldmarkt,* dat in beginsel lager is dan dat op de markten der Lid-Staten. Het heeft geen enkele invloed op de aard der verrichtingen die tot uitvoer leiden, onverschillig of het eigenlijke commerciële verrichtingen betreft dan wel de door de staten gefinancierde levering van voedingsmiddelen.
Op grond van de tekstanalyse kan de stelling van de Commissie dus niet worden onderschreven.

Daarnaast zijn er echter nog positieve gronden waarop haar argumentatie moet worden afgewezen:

— In de eerste plaats waren de Lid-Staten, gelijk gezegd, gedurende de overgangsperiode vrij al of niet restituties bij de uitvoer naar derde landen in te stellen, voor zover deze althans het door de Commissie vastgestelde maximum niet zouden overschrijden. Er bestond derhalve geen uniform communautair begrip restitutie, evenmin trouwens als een restrictieve communautaire omschrijving van de term uitvoer; voor de vergoeding der restitutie-uitgaven door het Fonds was de Commissie gebonden door de besluiten der staten in dier voege dat zij deze voor haar rekening moest nemen zodra die staten besloten hadden die restituties in te stellen en aan hun exporteurs uit te betalen. De uitgaven in verband met voedselhulp hadden slechts bij een uitdrukkelijke bepaling van het recht op vergoeding kunnen worden uitgesloten.

— Ten tweede is het niet zo merkwaardig dat een dergelijke tekst tijdens de overgangsperiode achterwege bleef, want de voedselhulp — hetzij bilateraal hetzij in het kader van het Wereldvoedselprogramma — behoorde toen tot de uitsluitende competentie der Lid-Staten.

De Gemeenschap zelf heeft voedselhulpacties eerst voor haar rekening genomen vanaf het ogenblik dat, na afloop der overgangsperiode, de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten volledig haar beslag had gekregen.
Om zijn verplichtingen op dit punt na te komen heeft de Raad zich toen inderdaad van bijzondere maatregelen bediend en niet van het restitutie-instrument. Met name wat de zuivelprodukten betreft, werd aan het Wereldvoedselprogramma gratis interventieboter ter beschikking gesteld, aan de verwerkers werd een speciale vergoeding voor de kosten van verwerking toegekend en er kwam een forfaitaire bijdrage in de kosten van vervoer en verzekering (verordening nr. 1399/69). Voorts heeft de Raad in de graansector de nakoming der verplichtingen uit het voedselhulpprogramma verzekerd door aankoop van granen of meel op de markt der Gemeenschap, of door gebruik te maken van de graanvoorraden bij de interventiebureaus.
Maar de door de Commissie aangevoerde omstandigheid dat het in het stadium van de éne markt nodig werd geoordeeld specifieke maatregelen te treffen voor de financiering der uitgaven in verband met voedselhulp, kan uiteraard niet worden ingeroepen om de restitutie-uitgaven van de Lid-Staten op dit gebied gedurende de overgangsperiode uit te sluiten. Latere teksten kunnen aan de stelling der Commissie geen steun bieden. Wij behoeven slechts vast te stellen dat het vraagstuk van de voedselhulp in de toentertijd geldende regeling noch behandeld, noch geregeld was.
Ten slotte zij nog opgemerkt dat alléén de Raad bevoegd zou zijn geweest te bepalen dat restitutie-uitgaven van de Lid-Staten voor voedselhulp van het recht op vergoeding werden uitgesloten.
Wel moest de Commissie ingevolge artikel 10 van verordening nr. 17/64 beslissen over de door de Lid-Staten voorgelegde verzoeken om vergoeding en, na raadpleging van het Beheerscomité, over de bijstand van het Fonds.
Maar zij had te dezer zake geen enkele discretionaire bevoegdheid. Ten aanzien

van de overneming der restitutie-uitgaven kon zij slechts handelen binnen het kader van verordening nr. 25/62 van de Raad die in artikel 3 bepaalt dat bedoelde restituties voor financiering door het Fonds in aanmerking komen enerzijds, en van de verordeningen betreffende de produkten, in casu verordening nr. 13/64 van de Raad, anderzijds.

Om restitutie-uitgaven in verband met voedselhulp van de bijstand door het Fonds uit te sluiten, had in deze raadsverordeningen een uitzondering moeten zijn opgenomen, waartoe alleen de Raad kon besluiten.

In deze zin luidde bovendien het antwoord van de vice-voorzitter der Commissie op het memorandum van de Nederlandse Regering van februari 1970. Alleen de Raad, zo verklaarde hij, is bevoegd zich op juridisch gebied uit te spreken over de financiering van voedselhulptransacties.

Deze overwegingen achten wij beslissend.

Het is dan ook op grond daarvan dat wij U voorstellen de beschikking betreffende de bijstand van het Fonds nietig te verklaren, daar zij rechtens ondeugdelijk is gemotiveerd en een onjuiste interpretatie van het Gemeenschapsrecht bevat, in casu van artikel 3 van verordening nr. 25/62 en van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 13/64, alsmede — op dezelfde gronden — de beschikking houdende vaststelling van de laagste gemiddelde restituties.

Voor het geval Uw Hof echter nog mocht aarzelen deze oplossing te volgen, mogen wij herinneren aan de feitelijke omstandigheden waaronder de Nederlandse Regering in het kader van het Wereldvoedselprogramma is opgetreden.

Dit programma, dat eind 1961 gezamenlijk door de Voedsel en Landbouw Organisatie (FAO) en de Verenigde Naties werd opgesteld, had in hoofdzaak ten doel door multilaterale voedselhulpacties de economische en sociale vooruitgang der ontwikkelingslanden te bevorderen en om in uitzonderlijke omstandigheden dringend noodzakelijke hulp aan door honger bedreigde bevolkingsgroepen te verlenen. De uitvoering van dit programma moest echter enerzijds de handelsmarkten intact laten en droeg er anderzijds in zekere mate toe bij de afzet van landbouwoverschotten te vergemakkelijken.

De donorstaten, leden van de UNO of de FAO, konden hieraan op verschillende wijzen hun medewerking verlenen:

— door een aanbod van voedingsprodukten, geschat naar de koers op de wereldmarkt op het tijdstip van levering,

— door dienstverleningen voor hun rekening te nemen, zoals de verscheping en de verzekering van het vervoer dezer produkten,

— ten slotte, door aan het programma jaarlijks in gelijke tranches convertibele deviezen ter beschikking te stellen.

In dit kader nu heeft de Nederlandse Regering over de drie jaren 1966-1968 een bedrag ad 6 miljoen dollar ter beschikking van het Wereldvoedselprogramma gesteld, waarvan 2/3 voor de aankoop van voedingsprodukten en 1/3 ter dekking van de kosten van „diensten", dat wil zeggen verscheping en verzekering.

De directeur van het Wereldvoedselprogramma moest, binnen de grenzen van genoemd krediet, de Nederlandse Regering om levering van bepaalde produkten aan bepaalde derde landen verzoeken. Vervolgens werden de leveranciers, producenten of handelaars door de Nederlandse Regering bij wege van openbare aanbestedingen opgeroepen; de inschrijvingen werden gedaan op basis van de wereldmarktprijzen en de leveranciers kregen de toezegging dat zij, gelijk bij iedere uitvoer, de in Nederland overeenkomstig de communautaire regeling ingestelde restituties zouden ontvangen.

De aankoopprijs der produkten werd aan de leverancier rechtstreeks door de regering overgemaakt, die zich in overleg met de directeur van het Wereldvoedselprogramma voor rekening van het Programma met de verlading en het zeevervoer belastte; deze diensten werden uit de aan die instelling verstrekte kredieten betaald.

Het is duidelijk dat deze procedure niet verschilt van welke uitvoertransactie ook, behalve dan dat de prijs der goederen — tegen de wereldkoers — en de vervoerkosten rechtstreeks voor rekening van de donorregering komen.
Zijnerzijds kan de leverancier, die tegen wereldmarktprijzen heeft verkocht, aanspraak maken op de uitvoerrestitutie die het verschil dekt tussen de binnenlandse prijs en de wereldkoers en die door de daartoe immers bevoegde Nederlandse Regering was ingesteld.
Van zijn kant gezien, voldoet de uitvoer aan het criterium van een commerciële verrichting.
Deze bevindingen leveren naar ons oordeel nog een bijkomende grond op om de argumentatie van de Commissie te verwerpen.

Wij concluderen:

— tot nietigverklaring van de beschikking der Commissie van 26 januari 1972 betreffende de bijstand van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw in verband met de uitgaven van het Koninkrijk der Nederlanden voor de restituties bij uitvoer naar derde landen voor de berekeningsperiode 1966-1967, doordien de uit hoofde van voedselhulp uitgevoerde hoeveelheden en de desbetreffende restitutie-uitgaven niet in aanmerking zijn genomen voor de berekening van de aan die regering te vergoeden restitutie bij uitvoer;

— tot nietigverklaring van beschikking nr. 72/115 van de Commissie van 26 januari 1972 houdende vaststelling van de laagste gemiddelde restituties voor de financiering van de restituties bij de uitvoer naar derde landen in dezelfde berekeningsperiode, doordien in genoemde beschikking geen rekening is gehouden met de uit hoofde van voedselhulp uitgevoerde hoeveelheden;

— met veroordeling van de Commissie in de kosten van het geding.