ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 6 MEI 1982 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft tegen Bondsrepubliek Duitsland (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht)

„Vrijwaringsmaatregelen — champignonconserven"

Zaak 126/81

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Verwerkte produkten op basis van groenten en fruit — Vrijwaringsmaatregelen voor invoer van champignonconserven — Discretionaire bevoegdheid van Commissie — Verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 — Geldigheid

(Verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 van de Commissie)

Gelet op de situatie op de betrokken markt, kan niet worden betwist dat de Commissie binnen de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid is gebleven toen zij bij de vaststelling van de verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 houdende uitvoeringsregelingen voor de op de invoer van champignonconserven toepasselijke vrijwaringsmaatregelen, ervan uitging dat er geen aanleiding bestond voor opheffing van de in 1974 ingevoerde vrijwaringsmaatregelen.

In zaak 126/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, te Hamburg,

en

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, te Frankfurt/Main,

1 — Procestaal: Duits.

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van bepaalde communautaire vrijwaringsmaatregelen voor de invoer van champignonconserven uit derde landen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: S. Rozès
griffier: M. Petersen, referendaris

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Verzoekster in het hoofdgeding, de importfirma Wünsche Handelsgesellschaft, voert onder meer champignonconserven uit derde landen in. Bij schrijven van 9 juli 1976 vroeg zij bij verweerster in het hoofdgeding een invoervergunning aan voor 1 000 ton champignonconserven uit Taiwan, welke aanvraag bij beschikking van 15 juli 1976 werd afgewezen onder verwijzing naar verordening nr. 2107/74 van de Commissie van 8 augustus 1974 tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor de invoer van champignonconserven (PB L 218 van 1974 blz. 54).

Na een vruchteloze bezwaarschriftprocedure stelde Wünsche beroep in bij het Verwaltungsgericht Frankfurt. Nadat de vrijwaringsmaatregelen met ingang van 1 januari 1977 waren opgeheven, werd de aangevraagde invoervergunning alsnog verleend. Wünsche zette de procedure echter voort en vorderde nu een verklaring voor recht, dat verweerster in het hoofdgeding verplicht was geweest haar aanvraag van 9 juli 1976 te honoreren. Volgens haar waren de voorwaarden

voor het treffen van vrijwaringsmaatregelen na 1 juli 1976 niet meer aanwezig.

Bij vonnis van 25 juli 1978 wees het Verwaltungsgericht de vordering af op grond dat de Commissie de vrijwaringsmaatregelen rechtmatig had getroffen.

Wünsche stelde daarop via prorogatie beroep tot cassatie in bij het Bundesverwaltungsgericht („Sprungrevision"), stellende dat het Verwaltungsgericht Frankfurt het terzake geldende gemeenschapsrecht had miskend.

2. Ingevolge artikel 1 van genoemde verordening nr. 2107/74, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1869/75 van de Commissie van 22 juli 1975 (PB L 190 van 1975, blz. 23) was in 1976 bij elke invoer van champignonconserven overlegging vereist van een invoervergunning, die vóór de aanvang van het betrokken kwartaal moest worden aangevraagd.

Volgens artikel 3 van deze verordening was de Commissie gerechtigd, de invoer op grond van de ontwikkelingen op de markt te beperken tot een bepaald percentage van een referentiehoeveelheid:

„1. De Commissie bepaalt de hoeveelheden produkten waarvoor vergunningen worden afgegeven door een percentage vast te stellen dat voor elke periode waarvoor de vergunning wordt verleend, op de voor iedere aanvrager afzonderlijk bepaalde referentiehoeveelheid moet worden toegepast.

Deze referentiehoeveelheid is gelijk aan de hoeveelheid champignonconserven die door de aanvrager in 1973 in de Gemeenschap is binnengebracht in de loop van elk van de perioden die met de in dè aanvraag vermelde perioden overeenkomen."

Bij de verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 van de Commissie van 18 juni, respectievelijk 21 september 1976 tot vaststelling, met het oog op de toepassing van het stelsel van invoervergunningen voor champignonconserven, van het op de referentiehoeveelheid toe te passen percentage (PB L 158 van 1976, blz. 37 en L 258, blz. 5), werd dit percentage voor de invoer tijdens het derde, respectievelijk vierde kwartaal van 1976 vastgesteld op 70 % respectievelijk 100 % van de referentiehoeveelheid. Dit percentage had in het tweede kwartaal van 1976 55 % en in het eerste kwartaal 40 % bedragen.

Bij verordening nr. 3096/76 van 17 december (PB L 348 van 1976, blz. 26) trok de Commissie verordening nr. 2107/74 definitief in met ingang van 1 januari 1977.

De laatste overwegingen van de considerans van verordening nr. 1412/76 luiden als volgt:

„Overwegende dat de toepassing van de vrijwaringsmaatregelen onder de voorwaarden als omschreven in bovengenoemde verordeningen, wat de gekweekte paddestoelen betreft, heeft geleid tot een zeker herstel van de prijzen van de produkten van de Gemeenschap en van derde landen, evenals tot een aanzienlijke vermindering van de voorraden in de Gemeenschap;

Overwegende dat in deze situatie het percentage dat van toepassing is op de referentiehoeveelheid voor de invoer van champignonconserven van gekweekte paddestoelen uit derde landen moet worden verhoogd waarbij ervoor dient te worden gezorgd dat de markt van de Gemeenschap geen ernstige verstoringen ondervindt als gevolg van deze invoer."

De litigieuze verordening nr. 2107/74 vindt haar directe rechtsgrondslag in verordening nr. 1427/71 van de Raad van 2 juli 1971 betreffende het nemen van vrijwaringsmaatregelen in de sector van

op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 151 van 1971, blz. 5). Deze verordening is vervangen door verordening nr. 1927/75 van de Raad van 22 juli 1975 betreffende de regeling van het handelsverkeer met derde landen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 198 van 1975, blz. 7). Artikel 7, lid 1, van deze verordening neemt de basisbepalingen voor de invoering van vrijwaringsmaatregelen woordelijk over uit verordening nr. 1427/71:

„1. Indien in de Gemeenschap de markt voor één of meer van de in artikel 1, lid 1, bedoelde produkten als gevolg van de invoer of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, waardoor de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag in gevaar kunnen worden gebracht, kunnen voor het handelsverkeer met derde landen passende maatregelen worden toegepast tot deze verstoringen zijn opgeheven of het gevaar daarvoor geweken is.

De Raad stelt op voorstel van de Commissie volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, de uitvoeringsbepalingen van dit lid vast en bepaalt in welke gevallen en binnen welke grenzen de Lid-Staten conservatoire maatregelen kunnen treffen."

3. Verordening nr. 1928/75 van de Raad van 22 juli 1975 houdende omschrijving van de wijze van toepassing van de vrijwaringsmaatregelen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 198 van 1975, blz. 11), bepaalt in artikel 1:

„Bij de beoordeling of in de Gemeenschap de markt voor een of meer van de in artikel 1 van Verordening (EEG) nr. 865/68 bedoelde produkten als gevolg van invoer of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, waardoor de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag in gevaar kunnen worden gebracht, wordt in het bijzonder rekening gehouden:

a) met de omvang van de werkelijke of de te verwachten invoer of uitvoer;

b) met de beschikbare hoeveelheden van de produkten op de markt van de Gemeenschap;

c) met de prijzen voor de inheemse produkten op de markt van de Gemeenschap, of met de te verwachten ontwikkeling van deze prijzen en met name hun neiging tot buitensporige daling of stijging ten opzichte van de prijzen van de laatste jaren;

d) indien de in de aanhef bedoelde situatie zich voordoet ten gevolge van de invoer, met de tot een vergelijkbaar stadium teruggebrachte prijzen op de markt van de Gemeenschap van de produkten uit derde landen, met name met hun neiging tot buitensporige daling."

Wanneer de in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1927/75 van de Raad genoemde toestand zich voordoet, mag ingevolge artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 1928/75, afgifte van invoercertificaten worden geweigerd voor produkten uit derde landen. Artikel 2, lid 2, eerste volzin, bepaalt echter dat de maatregelen slechts mogen worden getroffen „in de mate en voor de tijdsduur die strikt noodzakelijk zijn."

4. Omdat het Bundesverwaltungsgericht van mening was dat de bij hem aanhangige procedure vragen van gemeenschapsrecht opwierp, heeft het krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Was verordening (EEG) nr. 2107/74 van de Commissie van 8 augustus 1974

tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor de invoer van champignonconserven (PB L 218 van 1974, blz. 54), voor zover zij na 30 juni 1976 van kracht is gebleven, in strijd met artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1927/75 van de Raad van 22 juli 1975 betreffende de regeling voor het handelsverkeer met derde landen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 198 van 1975, blz. 7), juncto artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1928/75 van de Raad van 22 juli 1975 houdende omschrijving van de wijze van toepassing van de vrijwaringsmaatregelen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 198 van 1975, blz. 11)?"

5. De verwijzingsbeschikking van het Bundesverwaltungsgericht is op 25 mei 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van haar juridische dienst.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de partijen in het hoofdgeding echter verzocht, vóór de terechtzitting schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden.

Bij beschikking van 9 december 1981 heeft het Hof de zaak naar de Tweede kamer verwezen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Wünsche* stelt, dat er in ieder geval sinds 1 juli 1976 geen sprake meer was van ernstige verstoringen op de markt van champignonconserven; op de Duitse champignonmarkt was er eerder sprake van een schaarste. Over de afzonderlijke beoordelingscriteria van artikel 1 van verordening nr. 1928/75 merkt Wünsche het volgende op:

Omvang van de werkelijke of de te verwachten invoer

De statistiek van de invoer uit Taiwan geeft de volgende ontwikkeling te zien: 15 808 ton in 1974, 18 174 ton in 1975, en 7 830,8 ton in 1976.

In 1976 was de totale aanvoer dus gedaald tot ongeveer 40 % van die van het jaar daarvoor. In het verkoopseizoen 1975/1976 was de laatste vrijgegeven partij op 1 april 1976 in Taiwan verkocht en vrijgegeven. Afgezien van een restantvoorraad van ongeveer 350 ton kon Taiwan geen champignonconserven meer leveren tot de nieuwe oogst in december, waarvan de eerste import in februari/maart plaatsvindt.

Met betrekking tot Korea geeft de invoerstatistiek het volgende beeld te zien: 6 102,5 ton in 1974, 2 698,9 ton in 1975, en 1 898 ton in 1976.

In de eerste helft van 1976 begon zich een sterke teruggang af te tekenen in de omvang van de leveringen. Van offertes uit Korea was al vanaf juni 1976 geen sprake meer.

De statistiek betreffende de invoer uit de Volksrepublik China vertoont het volgende beeld: 21 568,4 ton in 1974, 16 291,4 ton in 1975, en 16 183,7 ton in 1976. De Volksrepubliek leverde in 1976 ongeveer evenveel als in 1975.

Doordat de derde landen niet meer konden leveren, hadden sommige importeurs zelfs moeite de hun voor het derde en vierde kwartaal van 1976 verleende vergunningen volledig te benutten.

Daarmee staat vast dat tenminste sinds 1 juli 1976 er op grond van de invoer geen strake meer kon zijn van dreigende ernstige verstoringen. In feite bestond die dreiging al sinds 1 maart 1976 niet meer.

Beschikbare hoeveelheden op de markt van de Gemeenschap

Destijds kwam op de markt van de Gemeenschap alleen Frankrijk als leverancier in aanmerking. Nederland produceerde hoofdzakelijk als specialiteit glazen met derdekeus-champignons. Tot februari 1977 kreeg Wünsche geen offertes van Franse leveranciers. Andere Duitse groothandelaren kregen pas voor het tweede en derde kwartaal van 1977 offertes uit Frankrijk. Bovendien waren er al sinds 1976 knelpunten in de continue bevoorrading vanuit Frankrijk.

Uit dit alles blijkt dat, althans in de periode 1 juli 1976-31 december 1976, op de markt van de Gemeenschap geen, of in ieder geval onvoldoende champignons beschikbaar waren.

Prijzen voor inheemse produkten op de markt van de Gemeenschap

In juli/augustus 1976 waren de prijzen ca. 90 tot 100 % hoger dan in juli/augustus 1974. Voor de Duitse markt leidde de in 1974 ingestelde vrijwaringsmaatregel dus tot iets wat eigenlijk niet bedoeld kon zijn, namelijk een buitensporige stijging van de prijzen voor in de Gemeenschap geproduceerde champignonconserven. In juni/juli 1976 waren de prijzen met ongeveer 30 % gestegen ten opzichte van de prijzen in november/december 1975. Op deze buitensporige prijsstijgingen had men moeten reageren met een snelle intrekking van de vrijwaringsmaatregelen.

Prijzen van produkten uit derde landen op de markt van de Gemeenschap

Ook de prijzen van produkten uit derde landen zijn in 1976 zowel ten opzichte van 1974 als van 1975 gestegen. Champignonconserven uit Taiwan waren ten dele 80 % duurder dan in 1974. Vergeleken met 1975 moet worden uitgegaan van een prijsverhoging van ongeveer 40 %. Taiwan heeft namelijk op verzoek van de Commissie de prijzen voor de toegewezen hoeveelheden voor het eerste kwartaal van 1976 met 15 % verhoogd en later zijn de prijzen nog eens officieel met 25 % verhoogd. De Koreaanse en Chinese producenten van champignonconserven hebben dit voorbeeld gevolgd.

Nu er geen ernstige verstoring was of dreigde, konden ook de op de producenten betrokken doelstellingen van artikel 39, lid 1, sub a-e, EEG-Verdrag niet in gevaar worden gebracht. Daarentegen heeft de Commissie wel in strijd gehandeld met de op de consumenten betrokken doelstellingen van artikel 39, lid 1, sub d en e, EEG-Verdrag: de voorziening van de consumenten met champignonconserven is niet veilig gesteld en evenmin konden de consumenten deze

conserven tegen redelijke prijzen aanschaffen.

De Commissie had zich moeten beperken tot het nastreven van de doelstellingen van artikel 39 EEG-Verdrag. Door evenwel de vrijwaringsmaatregelen ook nog na 1 juli 1976 te handhaven, heeft zij een eenzijdig protectionistisch beleid ten gunste van de Franse champignonkwekers en champignonconservenindustrie gevoerd, dat niet meer door artikel 39 EEG-Verdrag werd gedekt.

Zelfs wanneer men de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid toestaat bij de toepassing van artikel 7 van verordening nr. 1927/75 in het kader van de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag en van verordening nr. 1928/75, is het duidelijk dat zij deze vrijheid in casu heeft misbruikt. Er was in ieder geval sinds 1 juli 1976 geen sprake meer van omstandigheden die zelfs maar aan één van de beoordelingscriteria van artikel 1 van verordening nr. 1928/75 beantwoordden.

De vrijwaringsmaatregelen hadden moeten worden ingetrokken op het moment waarop de verstoringen van de markt waren opgeheven. Wünsche verwijst hiervoor naar de vierde overweging van de considerans en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1927/75, en naar de eerste overweging van de considerans en artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1925/73.

De Commissie kon aan voornoemd beginsel geen recht doen door het mogelijk te maken dat de in de aanvragen genoemde hoeveelheden tot 70 % respectievelijk 100 % werden uitgeput. Door een snelle opheffing van de vrijwaringsmaatregelen hadden ongewenste bijwerkingen vermeden moeten worden. Voor verzoekster was het voornaamste nadeel, dat zij, bij gebreke van voldoende eigen vergunningen, vergunningen van andere bedrijven moest overnemen om de waren te kunnen invoeren.

2. De *Commissie* stelt, dat haar optreden moet worden getoetst in het licht van de situatie ten tijde van de vaststelling van de vrijwaringsmaatregelen (vgl. arrest van 5 mei 1981, zaak 112/80), Dürbeck, Jurispr. 1981, blz. 1095, r.o. 24). Zij meent bij de beoordeling van het economisch gebeuren over een grote discretionaire bevoegdheid te beschikken. Het staat haar vrij ook met andere dan de in artikel 1 van verordening nr. 1928/75 genoemde aspecten rekening te houden. Weliswaar moet zij in het bijzonder met deze aspecten rekening houden, maar zij kan reeds maatregelen nemen zodra ook maar één van de indicatoren op een ernstige verstoring wijst. Verder moet zij de getroffen maatregelen beperken of intrekken wanneer zij niet meer strikt noodzakelijk zijn. De constateringen van Wünsche kloppen niet met het beeld dat de Commissie vóór de vaststelling van de litigieuze maatregel had van de marktsituatie. De feitelijke ontwikkelingen op de markt hebben de juistheid van de eerdere beoordeling van de Commissie bevestigd.

Vervolgens gaat de Commissie na, of ten tijde van de vaststelling van de litigieuze verordening was voldaan aan de voorwaarden van artikel 1 van verordening nr. 1928/75.

Omvang van de werkelijke of de te verwachten invoer

Afgaande op de gegevens van het Statistische Bundesamt bedroeg de import uit derde landen in de Bondsrepubliek vóór

1972 omstreeks de 20 000 ton per jaar; in 1973 was dit 37 633 ton en in het eerste halfjaar van 1974 20 434 ton. De op 30 augustus 1974 getroffen vrijwaringsmaatregelen hebben niet kunnen verhinderen dat in 1974 44 140 ton is ingevoerd en in 1975 37 340 ton. In 1976 begonnen de maatregelen effect te sorteren: in dat jaar werd 26 797 ton ingevoerd. De Commissie is ervan overtuigd, dat de invoer in 1976 even hoog zou zijn geweest als in 1974, indien zij de maatregelen voor het derde en vierde kwartaal had opgeheven. De bereikte stabilisering werkte door in het volgende jaar (invoer 29 905 ton), doch in mei 1978 maakte een nieuwe plotselinge stijging van aanvragen voor een totale invoer van 40 914 ton opnieuw vrijwaringsmaatregelen noodzakelijk.

Beschikbare hoeveelheden op de markt van de Gemeenschap

De Commissie bespreekt de voorraadsituatie in de belangrijkste leverantielanden, Frankrijk en Nederland, waarbij zij zich voor Frankrijk baseert op de statistische gegevens van de Association nationale interprofessionnelle des Fruits et Légumes transformés. In Frankrijk bedroegen de maximum voorraden in 1974 19 900 ton, hetgeen niet veel meer was dan in de jaren daarvoor. In 1975 bereikten de voorraden met 24 726 ton hun grootste omvang in deze jaren. Ten gevolge van de vrijwaringsmaatregelen waren de voorraden eind juni 1976 tot 8 306 ton geslonken. Tegen het einde van 1976 konden de vrijwaringsmaatregelen, gezien de beschikbare voorraden, die niettemin in oktober nog 5 445 ton en in december 4 110 ton bedroegen, worden versoepeld, respectievelijk per 1 januari 1977 worden opgeheven. In de volgende twee jaar bleven de voorraden in Frankrijk op een niveau tussen 5 000 en 10 000 ton en zijn zij dus nietteruggekomen op het peil van vóór 1974.

In Nederland bedroegen de voorraden begin 1976 omstreeks 4 500 ton en midden 1976 3 000 ton. Tegen eind 1976 waren zij geslonken tot omstreeks 2 000 ton.

De Commissie concludeert hieruit, dat de in juni 1976 bekende voorraadcijfers niet wezen op een schaarste op de markt. Zelfs eind 1976 was er op de markt van de Gemeenschap nog meer dan 6 000 ton voorradig.

Prijzen voor de inheemse produkten

Volgens de gegevens van de Commissie lag in Frankrijk de kostprijs van een ½ kg-blik eerstekeus-champignons tot midden 1974 tussen DM 1,30 en DM 1,40. Onder druk van de produkten uit derde landen, die in 1974 op de markt kwamen, daalde de marktprijs tijdelijk tot DM 1,15 — 1,20 — 1,25, om vervolgens, onder vigeur van de vrijwaringsmaatregelen, aan het eind van 1975 weer op te klimmen tot DM 1,45. Tot juni 1976 was de prijs DM 1,45 à 1,50. Gezien de aanhoudende druk op de markt van grote hoeveelheden produkten uit derde landen, was er voor de Commissie destijds nog geen aanleiding geweest om de vrijwaringsmaatregelen volledig op te heffen, doch wel om ze in verband met de duidelijke prijsstijging te versoepelen. De tot eind 1976 geboden mogelijkheid, om 70 % respectievelijk 100 % van de in 1973 geïmporteerde referentiehoeveelheid in te voeren, leidde tenslotte vóór eind 1976 tot een verdere prijsstijging. De door het Duitse bureau voor de statistiek berekende gemiddelde prijzen op de Duitse markt hadden achteraf de juist-

heid van de door de Commissie representatief geachte prijzen bevestigd. Een stijging van het prijsniveau binnen de Gemeenschap beantwoordde aan de doelstelling van de getroffen vrijwaringsmaatregelen.

Terwijl de gemiddelde prijs op de Duitse markt voor importen uit Frankrijk tot 1971 altijd boven DM 1,70 per ½ kg had gelegen, was het prijsniveau in de jaren 1972-1975 tot beneden DM 1,50 gedaald. De met name sinds 1973 op de markt gebrachte produkten uit derde landen verhinderden aanvankelijk een normalisering van de prijzen. Uit de statistiek blijkt dat na de opheffing van de vrijwaringsmaatregelen in de jaren 1977-1979 weer gemiddelde prijzen van DM 2,13, DM 1,89 en DM 1,98 konden worden bereikt.

Een prijsstijging van 90 tot 100 % ten opzichte van de prijzen van 1974, die verzoekster in het hoofdgeding meent te moeten constateren, vindt geen bevestiging in de gegevens van de Commissie en evenmin in die van het Duitse bureau voor de statistiek, dat voor 1974 een gemiddelde prijs van DM 1,31 per ½ kg aangeeft en voor 1976 een prijs van DM 1,81 per ½ kg, hetgeen neerkomt op een stijging van 38 %.

Prijzen voor produkten uit derde landen

De medio 1974 aan de Commissie meegedeelde prijzen voor champignonconserven uit de belangrijkste derde landen, namelijk Taiwan, de Volksrepubliek China en Zuid-Korea, daalden tijdelijk tot 1,20 DM en vervolgens tot ongeveer DM 1,10. Daarmee lagen de aanbodprijzen omstreeks 20 tot 30 % beneden de kostprijs van de gemeenschapsindustrie, met het gevolg dat de prijzen van de communautaire produktie instortten.

Medio 1976 lagen de prijzen van de produkten uit derde landen nog steeds omstreeks 10 % beneden de communautaire kostprijs. Handhaving van de vrijwaringsmaatregelen was derhalve noodzakelijk. De gemiddelde prijs over het gehele jaar 1976 lag aanzienlijk lager dan de gemiddelde prijs voor produkten uit de Gemeenschap, ook al tekende zich tegen het eind van het jaar een zekere nivellering af. Deze ontwikkeling zou door een eerdere opheffing van de vrijwaringsmaatregelen weer in gevaar zijn gebracht. Het min of meer gelijke prijsniveau dat voor 1977 was bereikt, was onder meer te danken aan de prijsdiscipline van de derde landen.

Op grond van het voorgaande stelt de Commissie voor, de vraag van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de verordeningen (EEG) nrs. 2107/74, 1412/76 en 2284/76 van de Commissie kunnen aantasten."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 4 februari 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Wünsche Handelsgesellschaft, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door M. van Tyghem als deskundige.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 25 maart 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 25 maart 1981, ingekomen ten Hove op 25 mei daaropvolgende, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van verordening nr. 2107/74 van de Commissie van 8 augustus 1974 tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor de invoer van champignonconserven (PB L 218 van 1974, blz. 54), en van de verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 van de Commissie van 18 juni en 21 september 1976 tot vaststelling, met het oog op de toepassing van het stelsel van invoervergunningen voor champignonconserven, van het op de referentiehoeveelheid toe te passen percentage voor de import in het derde respectievelijk vierde kwartaal van 1976 (PB L 158 van 1976, blz. 37 en PB L 258 van 1976, blz. 5).

2 Deze verordeningen maken deel uit van de communautaire regeling betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector verwerkte produkten op basis van groenten en fruit. Voor de in casu relevante periode was de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen in deze sector aanvankelijk geregeld bij verordening nr. 1427/71 van de Raad van 2 juli 1971 (PB L 151 van 1971, blz. 5) en vervolgens bij verordening nr. 1927/75 van de Raad van 22 juli 1975 (PB L 198 van 1975, blz. 7). Artikel 7, lid 1, van deze laatste verordening, woordelijk gelijk aan artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1427/71, luidde als volgt:

„Indien in de Gemeenschap de markt voor één of meer ... produkten als gevolg van de invoer ... ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, waardoor de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag in gevaar kunnen worden gebracht, kunnen voor het handelsverkeer met derde landen passende maatregelen worden toegepast tot deze verstoringen zijn opgeheven of het gevaar daarvoor geweken is ..."

In het tweede lid van deze artikelen werd de Commissie belast met de vaststelling van de nodige maatregelen.

3 Bij een tweede verordening van dezelfde datum stelde de Raad in beide gevallen nadere regels vast voor de toepassing van de vrijwaringsmaatregelen in deze sector (verordeningen nrs. 1428/71 en 1928/75, PB L 151 van 1971, blz. 6 en PB L 198 van 1975, blz. 11). Artikel 1 van elk dezer verordeningen bepaalde dat bij de beoordeling van de vraag of er sprake was van een situatie als hierboven omschreven, in het bijzonder rekening moest worden gehouden

„a) met de omvang van de werkelijke of de te verwachten invoer of uitvoer;

b) met de beschikbare hoeveelheden van de produkten op de markt van de Gemeenschap;

c) met de prijzen voor de inheemse produkten op de markt van de Gemeenschap, of met de te verwachten ontwikkeling van deze prijzen en met name hun neiging tot buitensporige daling of stijging ten opzichte van de prijzen van de laatste jaren;

d) indien de in de aanhef bedoelde situatie zich voordoet ten gevolge van de invoer, met de ... prijzen op de markt van de Gemeenschap van de produkten uit derde landen, met name met hun neiging tot buitensporige daling."

Ingevolge artikel 2, lid 2, van elk der verordeningen mogen vrijwaringsmaatregelen bovendien slechts worden getroffen in de mate en voor de tijdsduur die strikt noodzakelijk zijn.

4 Uit hoofde van deze regeling van de Raad heeft de Commissie verordening nr. 2107/74 vastgesteld. In de considerans hiervan overweegt de Commissie, dat de invoer van champignonconserven in de Gemeenschap in het verkoopseizoen 1973 en in de eerste zes maanden van 1974 de invoer in de voorafgaande jaren ruimschoots had overschreden, dat het peil van de aanbodprijzen van derde landen 20 tot 30 % beneden de kostprijs voor de industrie in de Gemeenschap lag en dat de voorraden van in de Gemeenschap geproduceerde champignonconserven veel groter waren dan in de voorgaande jaren.

5 In artikel 3 van de verordening behield de Commissie zich het recht voor, de afgifte van invoervergunningen te beperken tot een bepaald percentage van een referentiehoeveelheid, die gelijks was aan de hoeveelheid champignonconserven die de betrokken aanvrager in de loop van de overeenkomstige periode in 1973 in de Gemeenschap had binnengebracht of aan zijn gemiddelde invoer in dezelfde periode in de jaren 1971-1973. De Commissie heeft dit percentage later bij verordening vastgesteld op achtereenvolgens 50 %, 25 %, en 40 % voor het eerste kwartaal van 1976 en op 55 % voor het tweede kwartaal van dat jaar. Bij de reeds genoemde verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 werd het percentage vastgesteld op 70 % voor het derde kwartaal en 100 % voor het vierde kwartaal van 1976. Per 1 januari 1977 werden de bij verordening nr. 2107/74 ingevoerde vrijwaringsmaatregelen tenslotte opgeheven.

6 Op 9 juli 1976 vroeg verzoekster in het hoofdgeding, Wünsche Handelsgesellschaft, de Duitse instanties om afgifte van een invoervergunning voor 1 000 ton champignonconserven van oorsprong uit Taiwan. Nadat de aanvraag onder verwijzing naar het vooromschreven quotastelsel was afgewezen, stelde Wünsche beroep in bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, waar zij betoogde dat de handhaving van die regeling na 1 juli 1976 niet meer gerechtvaardigd was geweest. Na de verwerping van het beroep heeft Wünsche via prorogatie beroep tot cassatie ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

7 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Was verordening (EEG) nr. 2107/74 van de Commissie van 8 augustus 1974 tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor de invoer van champignonconserven (PB L 218 van 1974, blz. 54), voor zover zij na 30 juni 1976 van kracht is gebleven, in strijd met artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1927/75 van de Raad van 22 juli 1975 betreffende de regeling voor het handelsverkeer met derde landen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 198 van 1975, blz. 7), juncto artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1928/75 van de Raad van 22 juli 1975 houdende omschrijving van de wijze van toepassing van de vrijwaringsmaatregelen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 198 van 1975, blz. 11)?"

8 Daar de toepassing van de bepalingen van verordening nr. 2107/74 onderstelt dat vervolgens nog een op de referentiehoeveelheid toe te passen percentage zou worden vastgesteld en dit voor de laatste twee kwartalen van 1976 is geschied bij de verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76, betreft de gestelde vraag in werkelijkheid de geldigheid van deze twee verordeningen.

9 Verzoekster in het hoofdgeding betwist niet, dat de toestand op de markt van champignonconserven in 1974 de invoering rechtvaardigde van vrijwaringsmaatregelen als bedoeld in verordening nr. 2107/74. Zij stelt echter dat uiterlijk na juni 1976 alle voorwaarden voor de handhaving van deze maatregelen waren weggevallen. Op de Duitse markt van champignonconserven, waarvoor 95 % van de invoer in de Gemeenschap is bestemd, zou destijds schaarste hebben geheerst. Reeds verleende invoervergunningen hadden bij gebreke van aanbod uit derde landen niet volledig kunnen worden benut, en

ook de gemeenschapsproduktie, die vooral in Frankrijk is geconcentreerd, had niet aan de Duitse vraag kunnen voldoen. De marktprijzen voor communautaire produkten zouden tussen juli/augustus 1974 en juli/augustus 1976 met 90 tot 100 % zijn gestegen en met name de uit Taiwan ingevoerde produkten zouden in dezelfde periode ten dele 80 % duurder zijn geworden.

10 De Commissie verklaart in haar schriftelijke opmerkingen, dat deze gegevens niet overeenstemmen met de informaties waarover zij bij de vaststelling van de verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 beschikte, en die later door de officiële statistieken zijn bevestigd. In werkelijkheid zouden de vrijwaringsmaatregelen pas in de eerste twee kwartalen van 1976 het gewenste effect zijn gaan sorteren. Ten tijde van de vaststelling van de twee verordeningen zou de feitelijke marktsituatie de intrekking van de vrijwaringsmaatregelen nog niet hebben toegelaten. Om de normalisering die zich op de markt begon af te tekenen, niet in gevaar te brengen, was een geleidelijke openstelling van de buitengrenzen der Gemeenschap volstrekt noodzakelijk gebleken.

11 Gezien deze twee tegengestelde standpunten, moet worden nagegaan of de Commissie bij de vaststelling van de litigieuze verordeningen artikel 7 van verordening nr. 1927/75 van de Raad en de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 1928/75 van de Raad juist heeft toegepast, gelet op de toestand op de betrokken markt en de discretionaire bevoegdheid waarover zij ingevolge die bepalingen beschikt. Daar de invoer van champignonconserven in de Gemeenschap voor meer dan 95 % voor de Bondsrepubliek Duitsland is bestemd, moet daarbij inzonderheid de toestand op de Duitse markt in aanmerking worden genomen.

12 Blijkens door het Statistische Bundesamt gepubliceerde cijfers, was de invoer uit derde landen in de Bondsrepubliek Duitsland in 1973 en 1974 aanzienlijk toegenomen. In 1975 was de invoer min of meer gelijk aan die in 1973. Eerst in 1976 daalde het invoervolume weer tot onder dit niveau, maar het lag nog steeds boven dat van de jaren vóór 1973. De maandcijfers over 1976, die de Commissie desgevraagd aan het Hof heeft voorgelegd, vertonen van maand tot maand slechts weinig variatie en bieden dus geen enkele steun aan de bewering dat er sinds juni geen aanbod uit derde landen meer was.

13 Volgens de inlichtingen door de Association nationale interprofessionnelle des Fruits et Légumes transformés aan de Commissie verstrekt betreffende de voorraden champignonconserven in Frankrijk, waren deze voorraden in 1974 en 1975 aanzienlijk toegenomen en in 1976 sterk geslonken. Volgens de gegevens van het Statistische Bundesamt daarentegen zijn de jaarlijkse importcijfers voor champignonconserven uit Lid-Staten in de Bondsrepubliek Duitsland niet alleen voor de betrokken periode, maar voor het gehele tijdvak 1972-1978 nagenoeg constant. Ook de maandcijfers over 1976 betreffende deze importen vertonen weinig variatie.

14 Met betrekking tot de prijzen op de Duitse markt heeft verzoekster in het hoofdgeding een brief overgelegd van een makelaar in koopmansgoederen in Hamburg, met een prijslijst van door deze in de periode augustus 1974 tot en met december 1976 ingeklaarde champignonconserven uit derde landen. Deze lijst, waaruit niet de omvang van de importen blijkt, geeft een prijsstijging van 60 à 70 % te zien tussen het begin van die periode en juli 1976.

15 Een zo aanzienlijke stijging, die overigens alleen uit onvolledige gegevens blijkt, vindt geen bevestiging in de statistieken van het Statistische Bundesamt, volgens welke de prijsstijging voor champignonconserven uit derde landen gedurende deze periode de 30 % niet heeft overschreden. Hierbij zij eraan herinnerd, dat volgens de considerans van verordening nr. 2107/74 de aanbodsprijzen van derde landen in 1974 20 tot 30 % beneden de kostprijs voor de industrie in de Gemeenschap lagen.

16 Tenslotte blijkt uit de cijfers van het Statistische Bundesamt dat de prijzen van de produkten uit de Lid-Staten in de jaren 1972-1974 aanzienlijk zijn gedaald, vervolgens in 1975 licht en in de loop van 1976 sterk zijn gestegen, doch eerst in de laatste maanden van laatstgenoemd jaar — waarover overigens bij de vaststelling van de litigieuze verordeningen geen gegevens ter beschikking stonden — weer het prijsniveau van vóór 1972 uitgedrukt in D-Mark, hebben bereikt.

17 Onder deze omstandigheden kan niet worden betwist, dat de Commissie binnen de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid is gebleven toen zij bij de vaststelling van de gewraakte verordeningen ervan uitging, dat de marktsituatie de opheffing van de in 1974 ingevoerde vrijwaringsmaatregelen nog niet toeliet.

18 Op de prejudiciële vraag dient mitsdien te worden geantwoord, dat bij onderzoek van de verordeningen nrs. 1412/76 en 2284/76 van de Commissie niet is gebleken van feiten of omstandigheden die aan de geldigheid van deze verordeningen afbreuk kunnen doen.

Kosten

19 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 25 maart 1981 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de verordeningen nrs. 1412/76 van de Commissie van 18 juni 1976 van de Commissie van 21 september 1976 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die aan de geldigheid van deze verordening afbreuk kunnen doen.

Due Chloros Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 mei 1982.

Voor de griffier

J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Tweede kamer

O. Due