Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

28 mei 1963

Vertaald uit het Duits

INHOUD

blz.

Inleiding (de feiten, de conclusies van partijen, de middelen van beroep) 323

Het onderzoek rechtens 324

A — Ten aanzien van de ontvankelijkheid 324

I — De rechtens te beschermen belangen na het verstrijken van het jaar 1962 324

II — De aard der bestreden beschikking en de ontvankelijke middelen van beroep 325

B — Ten principale 328

I — Schending van wezenlijke vormvoorschriften . . . 328

II — Schending van het Verdrag 331

1. Mag de Commissie slechts acht slaan op de gevolgen van de verzochte contingenteringsmaatregel op de markt van de in het verzoek genoemde waren? 331

2. Heeft de Commissie misslagen begaan bij de vaststelling en waardering der feiten waarop de beschikking berust? 336

3. De rationele ontwikkeling der produktie 346

III — De overige grieven 348

C — Samenvatting en conclusie 348

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Op 1 januari 1962 vond de eerste aanpassing plaats van de verschillende nationale douanetarieven aan het gemeenschappelijk buitentarief van de Europese Economische Gemeenschap. Dit heeft er toe geleid, dat sedertdien in de Bondsrepubliek voor de invoer van sinaasappelen uit derde landen in plaats van de voorheen geldende 10% een recht van 11,5% (in de tijd van 15 maart tot 30 september) en van 13% werd geheven (in de periode van 1 oktober tot 14 maart).

Er was de Bondsregering aan gelegen deze tariefverhoging te vermijden, daar de behoefte aan sinaasappelen in de Bondsrepubliek wegens de onvoldoende produktie in de landen der Gemeenschap steeds tot een beloop van bijna 90% uit derde landen werd gedekt;

Zij verzocht daarom op 16 juni 1961 de Commissie machtiging te willen verlenen tot de gedeeltelijke schorsing van de douanetarieven voor zoete sinaasappelen.

Bij brief van 5 januari 1962 wees de Commissie dit verzoek af. Als motief voerde zij aan, dat deze machtiging remmend zou kunnen werken op de rationele ontwikkeling van de produktie in de Gemeenschap, zulks ook al waren de overige Lid-Staten op dat ogenblik niet volledig in staat de markt van de Bondsrepubliek zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende te voorzien. Bovendien zou de schorsing de plannen voor de economische expansie van de minder ontwikkelde gebieden in Zuid-Italië belemmeren.

De Bondsregering keerde zich tegen deze beschikking bij brief van 24 februari 1962. Zij verzocht de Commissie haar beschikking andermaal in overweging te nemen en verzocht opnieuw een gedeeltelijke schorsing van het douanetarief in het jaar 1962 (tot op 10%) en subsidiair een toekenning van een tariefcontingent ten belope van 580.000 ton voor het jaar 1962 tegen een tarief van 10%. In haar zeer uitvoerige motivering wees de regering er op dat de nieuwe

aanplantingen in Zuid-Italië eerst na verloop van 5 tot 6 jaar produktief zouden zijn en zelfs dan nog niet in zodanige mate dat een voldoende voorziening van de Bondsrepubliek gewaarborgd zou zijn. Bovendien wees de Bondsregering er op, dat zij bij inwilliging van het verzoek aan de landen der Gemeenschap een jaarlijks toenemende preferentie ten opzichte van derde landen toe zou kennen welke reeds van de aanvang af 30% zou kunnen bedragen. Zij verklaarde zich bovendien bereid door een vervroegde verlaging van het binnen de Gemeenschap geldende tarief deze preferentie nog te vergroten. Ten slotte voerde zij aan, dat slechts een bewilliging in de verzochte douanerechtelijke maatregelen zou kunnen verhinderen, dat economische schade zou worden toegebracht aan het handelsverkeer met de derde landen die op de export van sinaasappelen zijn aangewezen.

In de loop van de verdere behandeling van dit verzoek bepaalde de Bondsrepubliek op 8 juni 1962 schriftelijk haar standpunt nader met betrekking tot de ter zake door de Franse en Italiaanse regering op verzoek van de Commissie gegeven adviezen, waarin de toekenning van het contingent werd ontraden.

De Commissie wees ook dit tweede verzoek af, en wel bij haar beschikking van 30 juli 1962, welke op 22 augustus 1962 aan de Bondsregering werd betekend.

Het onderhavige geding heeft de rechtsgeldigheid dezer beschikking tot voorwerp. – De Bondsregering vordert nietigverklaring van genoemde beschikking; de Commissie concludeert tot afwijzing van deze vordering. Verzoekster heeft haar talrijke grieven ondergebracht onder de volgende middelen van beroep: schending van wezenlijke vormvoorschriften, materieelrechtelijke schending van het Verdrag, en met name van de artikelen 25, lid 3, 29 en 39, alsmede détournement de pouvoir. Wij zullen ons bij de appreciatie rechtens met elk dier middelen afzonderlijk bezighouden.

Het onderzoek rechtens

A – *TEN AANZIEN VAN DE ONTVANKELIJKHEID*

I. Ook in het onderhavige geding dient bij voorbaat te worden verklaard, dat het verstrijken van het jaar, waarop het verzoek om

een tariefcontingent en de beschikking van de Commissie betrekking hebben, er niet toe kan leiden dat het beroep wegens het ontbreken van voldoende belang niet ontvankelijk zou zijn. Onafhankelijk van de vraag, of na vernietiging van de beschikking een toewijzing van het verzoek verwacht kan worden met als gevolg, dat de importeurs voor de reeds in 1962 plaats gehad hebbende invoeren met terugwerkende kracht alsnog het voordeel verkrijgen van de verzochte douanefaciliteiten, is namelijk het algemene principieel belang bij de beantwoording der opgeworpen vragen voor het voeren van dit geding voldoende, want het betreft hier problemen, welke ook voor verzoeken in 1963 en, wellicht mede in de komende jaren, van belang kunnen zijn. In dit verband moge ik verwijzen naar mijn uiteenzettingen nopens dezelfde vraag in het proces met betrekking tot de voor gedistilleerd bestemde wijn; ik ga daarom thans over tot de behandeling van de overige vragen van dit geding.

II. Partijen bleken van mening te verschillen over de vraag welke beroepsmiddelen tegen de beschikking van de Commissie kunnen worden voorgebracht. De strijd op dit punt ontstond door de schriftelijke bewering van de Commissie dat haar beschikking – afgezien van de grief van onvoldoende motivering – slechts met het middel van détournement de pouvoir kon worden bestreden. Hieronder verstaat zij het uitoefenen van een bevoegdheid tot andere dan in de wet voorziene doeleinden, dat wil zeggen dat zij de begripsomschrijving van het Franse administratieve recht tot de hare maakt.

In de loop van de mondelinge behandeling bleek evenwel, dat het hier niet zozeer een controverse betrof over de ontvankelijkheid der verschillende middelen, dan wel een debat over hun begripmatige rubricering.

Gelijk in het proces in zake de voor gedistilleerd bestemde wijn, verdedigde verzoekster het standpunt, dat zij aanspraak kon maken op toekenning van tariefcontingenten wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan: artikel 25, 3e lid, is derhalve een norm die de Commissie een plicht oplegt. De Commissie is daarentegen van oordeel, dat artikel 25, 3e lid, haar een discretionaire bevoegdheid

toekent. Ook in het onderhavige geding heeft zij deze stelling uitvoerig gestaafd.

Gelijk U bekend is, kwam ik in mijn conclusies met betrekking tot het beroep inzake de voor gedistilleerd bestemde wijn tot de slotsom dat de opvatting van de Commissie de juiste is. Ik wil de gronden waarop dit oordeel berust niet herhalen. Zij zijn ontleend zowel aan de bewoordingen als aan de strekking van artikel 25, 3e lid. Het verloop van het onderhavige geding heeft mijn inzicht op dit punt niet gewijzigd.

Wat volgt hieruit voor de ontvankelijkheid der verschillende middelen van beroep?

In de eerste plaats is gebleken, dat de Commissie in werkelijkheid geen bezwaar maakt tegen de toetsing van de wettigheid harer beschikking en dat zij dus de grief van verdragsschending niet uit wil sluiten.

Een andere opvatting zou ook in de bewoordingen van het Verdrag geen steun vinden, want volgens artikel 173 kunnen de handelingen van de Commissie (voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft) worden bestreden op grond van onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften en schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan. Een beperking van het beroepsrecht in de zin van het E.G.K.S.-Verdrag – waar voor bepaalde beroepen slechts de grief van détournement de pouvoir is toegelaten en het onderzoek van zekere vragen slechts geoorloofd is wanneer détournement de pouvoir is bewezen – is niet voorzien. Hieruit moeten wij concluderen, dat bij de Verdragen van Rome bewust een andere methode bij de regeling der rechtsbescherming werd gevolgd dan in het E.G.K.S.-Verdrag en wel blijkbaar een methode waarbij de onderscheiding tussen de verschillende beroepsgronden niet dezelfde dringende noodzaak vertoont als zulks voor het E.G.K.S.-Verdrag het geval is.

Wat nu de uivoering van de discretionaire bevoegdheden betreft, is het vanzelfsprekend dat ook hierbij bepaalde grenzen in acht

moeten worden genomen. Deze grenzen kunnen in rechte worden onderzocht en hun overschrijding kan een verdragsschending opleveren.

De uitoefening van discretionaire bevoegdheden kan voorts nog aan bepaalde richtlijnen gebonden zijn. Het is een algemeen verschijnsel in het administratieve recht, dat het legaliteitsbeginsel de tendens vertoont steeds verder in het bestuurshandelen door te dringen (1). In het onderhavige geval kan daarbij worden gedacht aan de richtlijnen van artikel 29 waardoor de Commissie zich bij haar beschikkingen inzake contingenten moet laten leiden, „inspireren", gelijk in de Franse en Italiaanse tekst wordt gezegd. Werd met één daarvan geen rekening gehouden – dat niet alle daarbij voorgeschreven doeleinden gelijktijdig *bereikt* kunnen worden wordt algemeen erkend –, dan kan ook daarin een verdragsschending worden gezien, gelijk eveneens in het feit, dat een bepaalde richtlijn onjuist werd geïnterpreteerd. Zo mag ook de vraag, of andere richtlijnen al of niet bij de beleidsuitoefening moeten worden betrokken, als een vraag van rechtsinterpretatie worden gezien en onder de grief verdragsschending worden behandeld.

Slechts het gebied van de eigenlijke beleidsvrijheid, waartoe de afweging en de waardering van de verschillende beslissende gezichtspunten behoren, valt niet onder de toetsing der wettigheid. Dit gebied kan uitsluitend op grond van de grief détournement de pouvoir in rechte worden onderzocht, zulks teneinde te vermijden, dat doelmatigheidsoverwegingen van het Hof worden gesteld in de plaats van die der executieven.

Dat een beleidsdaad in *feitelijk* opzicht niet aan de rechterlijke toetsing is onttrokken, schijnt mij niet twijfelachtig. Daarbij moet worden gedacht aan het feitelijk vervuld zijn van de in enige rechtsnorm voor de bestuurshandeling omschreven voorwaarden, doch ook aan de gehele feitelijke achtergrond welke voor daden van beleid bepalend en kenmerkend is. Omstreden is evenwel de vraag welke van deze feitelijke misslagen onder de rubriek verdragsschending en welke onder de rubriek détournement de pouvoir vallen.

---

(1) Vgl. Duez-Debeyre, „Droit administratif", 1952, blz. 210.

In het onderhavige verband behoeft deze vraag echter niet te worden beantwoord. Waar zij een rol speelt – bij voorbeeld bij de verdeling der bewijslast – kan altijd nog een nuancering worden aangebracht.

Voor het onderzoek naar de ontvankelijkheid kan derhalve voorlopig worden volstaan met de vaststelling, dat de wezenlijke grieven van verzoekster – welke ik hierna zal onderzoeken – niet het gebied van de eigenlijke beleidsvrijheid der Commissie gelden. Deze grieven kunnen in elk geval worden onderzocht.

B – *TEN PRINCIPALE*

I – *Schending van wezenlijke vormvoorschriften*

Ook in het onderhavige proces wordt de beschikking van de Commissie in de eerste plaats met de grief van onvoldoende motivering bestreden.

Met betrekking tot de voor de motiveringsplicht geldende eisen heb ik mij uitvoerig uitgesproken in het proces betreffende de voor gedistilleerd bestemde wijn. Mijn uiteenzettingen steunden niet op theoretische overwegingen, doch in hoofdzaak op de rechtspraak van het Hof. Weliswaar betrof deze uitsluitend het E.G.K.S.-Verdrag, doch ik zie niet in hoeverre het systeem der Verdragen van Rome tot een herziening van de rechtspraak op dit punt zou kunnen leiden.

Als vaststaand is dus aan te nemen, dat de beschikkingen van de executieven alle wezenlijke overwegingen waarop zij berust, zowel rechtens als feitelijk, dienen te bevatten. De motivering die steeds en met name bij discretionaire beschikkingen als indicium beschouwd kan worden voor de zorgvuldigheid waarmede zij zijn genomen, moet de rechterlijke toetsing mogelijk maken en dient niet ter oriëntering van hen, die door de beschikkende instantie tot het instellen van beroep gerechtigd worden geacht. Onvoldoende is de vage aanduiding van de hoofdgedachten welke de beschikking bepalen en die in de loop van het proces nog zouden moeten worden aangevuld met

nauwkeurige juridische en feitelijke gegevens: geëist wordt een gesubstantieerde uiteenzetting van de wezenlijke elementen, zowel feitelijk als rechtens.

Wanneer de Commissie op het punt van de motiveringsplicht steeds weer wijst op de administratieve moeilijkheden als gevolg van het grote aantal ingediende verzoeken naast al het overige werk, zo mag zij er zich van verzekerd houden, dat het Hof daarvoor begrip heeft. Daar wij echter niet kunnen aannemen dat de Commissie met deze opmerkingen heeft willen zeggen, dat zij de nodige tijd mist voor een zorgvuldige en volledige behandeling van ingediende verzoeken met inachtneming van alle in aanmerking komende gezichtspunten – hetgeen ongetwijfeld de grief van verdragsschending zou rechtvaardigen – moeten wij ons afvragen of haar bezwaar alleen zijn grond vindt in de belasting welke de redactionele bewerking harer beschikkingen medebrengt. Op dit punt koester ik echter ernstige twijfel. Ik kan in gemoede niet inzien in hoeverre nu juist de *redactie* van de gronden waarop de beschikking berust, dat wil zeggen de weergave van de feitelijke en juridische elementen waarop bij de beoordeling van het verzoek moet worden gelet, het werk van de Commissie bovenmate zou kunnen verzwaren. Immers het staat vast, dat dit onderdeel harer werkzaamheden in verhouding tot de gezamenlijke, zeer zeker niet eenvoudige en omvangrijke onderzoeken van materiële aard, slechts een geringe inspanning vormt.

Wat nu de motivering in het onderhavige geval betreft, dient te worden bedacht, dat zij werd gegeven in verband met een beschikking ex artikel 25, lid 3, welke niet negatief is uitgevallen met het oog op de te verwachten ernstige storingen, doch op grond van een afweging van alle relevante aspecten. Bij deze afweging dient te worden gelet op de concrete economische verhoudingen in het tijdvak waarvoor een naar zijn duur beperkt tariefcontingent moet gelden. Uit de processtukken valt niet af te leiden, dat de Commissie hier een ander standpunt ingenomen zou hebben, in die zin bij voorbeeld dat zij gemeend zou hebben te kunnen volstaan met algemene theoretische en economische overwegingen nopens de voorrang welke aan bepaalde, krachtens artikel 25, 3e lid, in acht te nemen richtlijnen, zou toekomen.

Het valt daarentegen op, dat de motivering der beschikking, welke in bijlage I tot het verzoekschrift in ongeveer twee bladzijden is weergegeven, een beoordeling van de concrete marktsituatie vrijwel niet bevat. Zij volstaat met enkele zeer algemeen gehouden opmerkingen over de noodzaak de prijzen voor fruit op het in het gemeenschappelijk douanetarief voorziene peil te handhaven, over het feit, dat een goedkoop aanbod van de ene fruitsoort de vraag naar andere fruitsoorten *pleegt* te doen afnemen en dat de aan *een of meer* Lid-Staten gegeven machtiging tot schorsing van het douanetarief het scheppen van opslagmogelijkheden voor het in de Gemeenschap geproduceerde fruit zou belemmeren, daar zij de terbeschikkingstelling van investeringsmiddelen zou bemoeilijken. Verder wordt opgemerkt dat verhoging van het recht door aanpassing aan het gemeenschappelijk tarief, de voorziening van de Duitse verbruikers met sinaasappelen niet noemenswaard zou beïnvloeden, waaraan dan de onbegrijpelijke conclusie wordt toegevoegd — onbegrijpelijk daar immers over sinaasappelen wordt gesproken — dat zulks te meer het geval zou zijn, indien *andere* fruitsoorten in meer dan voldoende hoeveelheden tegen redelijke prijzen worden aangeboden. Ten slotte wordt in de motivering nog gezegd, dat de voortdurende algemene toename van het verbruik geen nadeel voor het handelsverkeer met derde landen doet verwachten; deze overweging zou bovendien moeten achterstaan bij de eisen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Bij het lezen van de motivering dezer beschikking kan men zich niet aan de indruk onttrekken, dat de Commissie op grond van algemene overwegingen van landbouwpolitiek een bestendiging van de door de algemene verdragsregelen gewilde toestand opportuun heeft geacht en derhalve geen onderzoek heeft ingesteld naar de concrete marktsituatie en de uitwerking van de verzochte douanemaatregelen voor het jaar 1962, welk onderzoek toch noodzakelijk is indien het correctief van artikel 25 de hem toegedachte functie wil vervullen. Juist wanneer haar hoofdargument gelegen is in de onderlinge vervangbaarheid van verschillende agrarische produkten — en niet alle partijen zijn over de vraag, of en in welke mate zulks het geval is, verdeeld — mag geëist worden dat de Commissie zich in

haar motivering over deze bijzonder delicate vraag nauwkeuriger uitspreekt.

Ik ben derhalve van mening, dat in casu de gegeven motivering het Hof geen mogelijkheid biedt de feitelijke grondslag der beschikking in het licht van de bijzondere aspecten van artikel 25, lid 3, te toetsen.

Ik heb reeds aangeduid dat de motivering ten dele ook misleidend is. In dit verband zou men bovendien nog op de inleiding kunnen wijzen, waarin gezegd wordt dat de beschikking *steunt* op artikel 29 a) (bevordering van het handelsverkeer), artikel 29 d) (verruiming van het verbruik), artikel 39, 1e lid, sub d) (het veilig stellen der voorziening) en artikel 39, lid 1, sub e) (redelijke prijzen bij levering aan verbruikers), terwijl het duidelijk is, dat de geviseerde bepalingen de beschikking niet moeten *dragen*, nu de daarin gestelde doeleinden niet door een negatieve beschikking kunnen worden nagestreefd. Hoogstens kan worden gezegd, dat hun verwerkelijking door de beschikking niet overmatig wordt geschaad.

Derhalve moet het Hof – hoe onbevredigend dit ook voorkomt – ook in het onderhavige geding de beschikking nietig verklaren wegens onvoldoende motivering.

Niettemin zal ik – gelijk ook in andere gedingen – niet met deze vaststelling volstaan, doch subsidiair op de overige relevante beroepsgronden ingaan.

II – *Schending van het Verdrag*

1. Naar uit haar dingtalen blijkt, ziet verzoekster een schending van het Verdrag in de eerste plaats in het feit, dat de Commissie bij het geven der beschikking niet slechts heeft gelet op de uitwerking van de verzochte douanemaatregelen op de sinaasappelenmarkt, doch tevens heeft overwogen in hoeverre produktie en afzet van appelen, peren en perziken hierdoor beïnvloed zouden kunnen worden.

Naar haar aanvankelijk oordeel moet op grond van artikel 25, 3e lid, slechts worden onderzocht of ernstige storingen zijn te verwachten op de markt voor de produkten met betrekking waartoe

het contingent wordt verzocht. Zij wijst op het gebruik van de uitdrukking „produits en cause" in artikel 25, 3e lid, welke woorden ook in andere bepalingen van het E.E.G.-Verdrag en het E.G.K.S.-Verdrag in een volstrekt ondubbelzinnige betekenis worden gebruikt, alsmede op de verordeningen welke de vorming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid ten doel hebben, waarbij de verschillende produkten afzonderlijk worden behandeld.

Bij de mondelinge behandeling meende ik een verzwakking van dit standpunt te kunnen ontdekken, want verzoekster heeft toen verklaard, dat een relevante vervangbaarheid hoogstens dan gegeven zou zijn, „wanneer een normale prijswijziging voor het ene produkt een wezenlijk aantal verbruikers ertoe brengt om op een ander produkt over te gaan".

Wat de oorspronkelijke argumentatie van verzoekster betreft, dient allereerst te worden opgemerkt dat de Commissie haar beschikking niet heeft gegrond op de vrees dat door het verzochte tariefcontingent „op de betrokken goederenmarkt ernstige storingen kunnen ontstaan". Er bestaat derhalve geen grond voor de vraag, wat in dit zinsdeel met de uitdrukking „de betrokken goederenmarkt" („produits en cause") is bedoeld, want zelfs indien men er van uit zou moeten gaan, dat hiermede slechts de in het verzoek genoemde produkten gemeend kunnen zijn, dan was daarmede nog niet gezegd waar de grenzen gelegen zijn van de discretionaire bevoegdheid welke de Commissie moet uitoefenen, wanneer zij het gevaar van ernstige storingen eenmaal heeft ontkend. Wij kunnen derhalve afzien van een vergelijking met het in de Verdragen neergelegde mededingingsrecht, waarin dezelfde term („produits en cause") voorkomt.

De Commissie dient haar bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van de richtlijnen van artikel 29. Deze laatste zijn het welke in de eerste plaats de grenzen van haar beleidsvrijheid bepalen.

Gelijk de Commissie met recht betoogt, leidt de tekst van artikel 29 niet tot de beperkte beschouwingswijze welke verzoekster voorstaat. Wij treffen hier slechts algemene formuleringen aan,

zoals „ontwikkeling van de mededingingsvoorwaarden", „mededingingsvoorwaarden met betrekking tot eindprodukten", „rationele ontwikkeling der produktie" en „ernstige verstoringen van het economische leven der Lid-Staten". Met name dit laatste criterium, hetwelk rechtstreeks van het economische leven gewaagt, dwingt ertoe in grote mate rekening te houden met alle uitwerkingen van de krachtens artikel 25, lid 3, genomen douanerechtelijke maatregelen.

In gelijke zin kunnen nog andere overwegingen worden aangevoerd.

Wanneer de Commissie voor de vraag gesteld wordt, of zij een schorsing van douanerechten moet toestaan of tariefcontingenten toekennen tegen een tarief, gelegen beneden dat van het gemeenschappelijk buitentarief, moet zij onderzoeken welke functie aan de douanerechten in concreto toekomt. Blijkt daarbij dat met een recht niet alleen de bescherming van een bepaald produkt, doch daarenboven middellijk ook de bescherming van een ander produkt wordt beoogd, dan is de Commissie onvoorwaardelijk gehouden de gevolgen van het wegvallen dezer bijkomende functie in haar overwegingen te betrekken.

Een dergelijke indirecte fiscale bescherming treft men in ieder douanetarief aan; immers innerlijk evenwicht behoort tot het wezen van een douanetarief. De afzonderlijke rechten moeten op elkander afgestemd zijn in zover de betreffende waren onderling vervangbaar zijn, zulks om te vermijden dat een lager recht voor een bepaald produkt leidt tot uitholling van de met een ander recht voor een ander produkt beoogde bescherming. Ook het Verdrag (artikel 21) streeft naar zodanig evenwicht voor het gemeenschappelijk buitentarief.

Wat is nu, aldus gezien, de betekenis van het voor sinaasappelen geheven douanerecht?

Ik acht de opvatting van de Commissie juist, dat in die landen der Gemeenschap waar geen sinaasappelen worden geproduceerd (Bondsrepubliek en Beneluxlanden) het relatief hoge invoerrecht op

sinaasappelen niet slechts een fiscale betekenis heeft – hetgeen trouwens onbegrijpelijk zou zijn, daar een sinaasappel geen genotmiddel, doch een voedingsmiddel is –, doch dat het indirect ook de bescherming van de inheemse fruitproduktie moet dienen. Ditzelfde geldt eveneens voor het recht op sinaasappelen van het gemeenschappelijk buitentarief. Als producerend land komt praktisch alleen Italië in aanmerking. Deze produktie is voor de behoefte van de Gemeenschap zelfs niet bij benadering voldoende. Terwijl nu voorheen het Italiaanse recht 4% bedroeg – hetgeen er op wijst in welke mate de Italiaanse produktie geacht werd jegens de buitenlandse concurrentie bescherming te behoeven – zal het gemeenschappelijk buitentarief van de Gemeenschap bij 15 respectievelijk 20% liggen. Het bedraagt 15% in de periode van 15 maart tot 30 september van ieder jaar, derhalve voor een tijdvak waarin de produktie van de Gemeenschap praktisch onbeduidend is. Hieruit blijkt dat het gemeenschappelijke recht voor sinaasappelen in zekere mate ook een indirecte beschermende werking ten behoeve van de overige fruitproduktie in de Gemeenschap moet uitoefenen. Wanneer dit echter het geval is, moet bij iedere maatregel, strekkende tot gehele of gedeeltelijke buitenwerkingstelling van dit recht, de invloed daarvan op de overige fruitproduktie in aanmerking worden genomen.

De verordeningen van de Raad van Ministers op het gebied van het landbouwbeleid voeren tot dezelfde slotsom. De principieel afzonderlijke behandeling der verschillende landbouwprodukten verklaart de Commissie uit het feit, dat de bescherming tegen de rechtstreekse concurrentie van gelijksoortige goederen op de voorgrond moet staan. Volgens de landbouwverordeningen bestaat er voor de Lid-Staten de mogelijkheid bij de vaststelling van invoerrechten met de indirecte concurrentie tussen ongelijke produkten rekening te houden. Ook daardoor, dat veelal voor invoerrechten als maatstaf worden gebezigd de in het verleden betaalde rechten en prijzen die op grond van een nationale marktordening voor de verschillende produkten in een toestand van evenwicht zijn gebracht, kan met de indirecte concurrentie van ongelijke produkten voldoende rekening worden gehouden; de Commissie wijst voorts nog op artikel 6 van verordening nr. 19, waarin als doel een toekomstige richtprijs voor de Gemeenschap wordt genoemd, vast te stellen op basis

van een passende verhouding tussen de prijzen der afzonderlijke produkten, alsmede op artikel 8 van voornoemde verordening, bepalende, dat het tarief der invoerrechten op niet in het binnenland geproduceerde waren wordt vastgesteld naar de mate waarin een indirecte bescherming der binnenlandse produktie van andere, met deze produkten in concurrentie staande, waren noodzakelijk voorkomt. Zij betoogt met name – en naar het mij voorkomt terecht – dat ook de beschermende clausules van de artikelen 10 en 11 van verordening 23 niet zó zijn geredigeerd, dat bij hun toepassing slechts gelet behoeft te worden op de marktsituatie van die goederen waarvan de invoer – bij voorbeeld tegen lagere dan de referentieprijzen – tot ernstige storingen zou kunnen leiden.

Ik meen dat de Commissie hiermede heeft aangetoond, dat uit het tot dusver gevoerde landbouwbeleid, gelijk dit in de verordeningen in de Raad van Ministers zijn neerslag heeft gevonden – ook wanneer daarin principieel en nauwkeurig alle produkten afzonderlijk worden behandeld – niet het beginsel mag worden afgeleid, dat met de onderlinge vervangbaarheid van verschillende waren bij de toepassing dier verordeningen geen rekening zou mogen worden gehouden. Nog minder is zulks het geval voor de algemene verdragsbepalingen, waartoe ook artikel 25, 3e lid, behoort.

Ten slotte dient nog te worden bedacht tot welke onaannemelijke resultaten een afwijkende opvatting zou leiden. Indien de Commissie gedwongen zou zijn slechts te letten op de produkten vermeld in een verzoek tot verlening van een tariefcontingent, dan zou het kunnen gebeuren dat zij zodanige verzoeken moest inwilligen, hoewel daardoor voor verwante en substitueerbare goederen een belangrijk nadeel zou dreigen. Deze nadelen zouden dan langs andere weg – eventueel door middel van beschermende clausules – weer opgeheven moeten worden, een gevolgtrekking welke uit economisch en administratief oogpunt zinloos zou zijn en niet in de bedoeling van de auteurs van het Verdrag gelegen kan hebben.

Ik ben derhalve van oordeel, dat de Commissie de grenzen harer bevoegdheden niet heeft overschreden, doordat zij voor de uitvaardiging harer beschikking heeft gelet op die uitwerkingen der ver-

zochte maatregel, welke verder strekten dan de markt voor sinaasappelen alleen.

Hiermede is echter niet meer dan een principiële vaststelling gegeven.

2. Wij komen thans tot de vraag, of de Commissie bij het onderzoek naar en de beoordeling van de aan haar beschikking ten grondslag liggende feiten fouten heeft begaan en zulks met name bij de beoordeling van de situatie op de fruitmarkt, de ontwikkelingstendens daarvan, de oorzaken van deze ontwikkeling en de mogelijkheid van een beïnvloeding daarvan in de toekomst. Gelijk reeds eerder gezegd, is zodanig onderzoek van feitelijke aard geoorloofd; het zal worden gedaan binnen de grenzen van de door verzoekster voorgedragen grieven.

De voornaamste overwegingen van de Commissie zijn te vinden in de motivering van de beschikking, alsmede in haar procesbeweringen. Zij zegt: appelen, peren en perziken – in het vervolg zal in dit verband kortheidshalve van „ander fruit" gesproken worden – produceert de Gemeenschap in meer dan voldoende hoeveelheden. De afzet van deze waren stuit voortdurend op ernstige moeilijkheden. Anderzijds kan een sterker doordringen van het verbruik van citrusvruchten worden waargenomen. Dit doordringen geschiedt ten laste van de andere fruitsoorten. Wordt het afgeremd, dan verminderen de bestaande afzetmoeilijkheden voor ander fruit. De door het Verdrag gewilde verhoging van het recht voor sinaasappelen mag derhalve niet achterwege blijven.

In de eerste plaats dient derhalve te worden onderzocht, of in feite de overige fruitsoorten in verband met een voortdurende *overproduktie*, bescherming behoeven.

Op een vraag van het Hof heeft de Commissie verklaard dat zijn geen statistisch bewijs van de beweerde overproduktie kan leveren, daar zelfs de totale fruitproduktie in alle Lid-Staten statistisch niet is geregistreerd. In plaats daarvan voert zij ter rechtvaardiging van haar uitgangspunt een reeks van indiciën aan. In de meeste

Lid-Staten (1), aldus de Commissie, wordt met behulp van staatssubsidies de verwerking van fruit tot alcohol bevorderd; het eigen verbruik der producenten, hetwelk echter niet overal in statistieken is vastgelegd, zou „schrikbarend hoog" zijn (in Duitsland ongeveer 50% van de fruitoogst); in de meeste Lid-Staten (behalve in Nederland en Italië) zouden minimumprijzen zijn voorzien, op grond waarvan het mogelijk zou zijn in bijna ieder jaar gedurende langere tijd de invoer stop te zetten; bovendien zou het feit dat verordening no. 23 van de Raad van Ministers fruit van mindere kwaliteit van de vrijdom van rechten heeft uitgezonderd voor de aanwezigheid van overproduktie pleiten.

Indien aan deze feiten, voor zover het al feiten zijn – in drie van de zes Lid-Staten wordt althans de verwerking van fruit tot alcohol niet aangemoedigd – een bepaalde bewijskracht met betrekking tot de totale produktie van fruit niet mag worden ontzegd, zo kan niettemin op grond daarvan in geen geval worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van een overproduktie van hoogwaardig tafelfruit. Het is namelijk denkbaar en zelfs voor de hand liggend, dat het aandeel van minderwaardig fruit in de tot eigen verbruik bestemde kwantiteiten, belangrijk is. Ook kan worden aangenomen, dat in de eerste plaats zodanig fruit tot alcohol wordt verwerkt; het is namelijk bekend dat fruitsoorten, welke niet voor rechtstreeks verbruik als vers fruit geschikt zijn, speciaal voor verwerkingsdoeleinden (appelsap, appelwijn) in grote omvang worden verbouwd, doch voor het onderhavige geval zou het nu juist van belang zijn te weten hoe het staat met de marktsituatie van fruit, hetwelk krachtens zijn *kwaliteit* met sinaasappelen kan concurreren. Wil men een aanvullende bewijsvoering vermijden, dan blijft ons voorlopig niets anders over dan voor het verdere onderzoek een behoefte aan bescherming aan te nemen met betrekking tot die fruitsoorten, welker bescherming de Commissie met haar beschikking beoogt.

Het is in dit verband van essentieel belang, dat naar de mening van de Commissie de afzetmoeilijkheden voor de andere fruitsoorten haar oorzaak vinden in het verder doordringen van het verbruik van

(1) Antwoord van de Commissie van 8 april 1963 op de vraag van het Hof.

citrusvruchten. Inderdaad vertonen de statistieken een gestadige toename van het sinaasappelenverbruik in de Bondsrepubliek sedert 1950. Wij dienen derhalve te onderzoeken of hier een causaal verband bestaat.

De Commissie redeneert als volgt: appelen, peren, perziken en sinaasappelen dienen ter bevrediging van dezelfde behoeften; wanneer het aandeel van een bepaalde fruitsoort in de bevrediging dezer behoeften toeneemt, moet het aandeel der andere soorten afnemen.

Deze conclusie zou sluitend zijn, indien vaststond dat het totale fruitverbruik de grens van zijn expansiemogelijkheden bereikt had. Hiervoor ontbreekt echter ieder aanknopingspunt. Integendeel blijkt veeleer uit de verklaringen van de Commissie, dat in de Bondsrepubliek sedert de oorlog het fruitverbruik aanzienlijk is toegenomen. Ook de tabel van de Commissie (bijlage 12 tot de dupliek) inzake de totale hoeveelheid fruit die uit de binnenlandse oogst of uit import aan de markt komt, vertoont een stijgende tendens. Bijgevolg kan uit de toename van het verbruik van citrusvruchten alleen nog niet tot een *teruggang* van het verbruik van appelen, peren en perziken besloten worden.

Dat de toename van het sinaasappelenverbruik in de Bondsrepubliek ten laste van het andere fruit plaatsvindt, tracht de Commissie echter ook te bewijzen met behulp van statistische gegevens, over de interpretatie waarvan partijen uitvoerig hebben gedebatteerd.

In de eerste plaats moet hier worden opgemerkt, dat nauwkeurige statisieken ontbreken met betrekking tot de hoeveelheden fruit, welke als vers fruit worden verbruikt, zodat nauwkeurige gegevens over de ontwikkeling van het verbruik per hoofd niet beschikbaar zijn. De Commissie heeft derhalve gepoogd conclusies uit andere cijfers te trekken. Allereerst vergelijkt zij de toename van de sinaasappelenimport in verhouding tot het vooroorlogse gemiddelde (295%) met de toenamen van de hoeveelheden fruit welke uit eigen oogst of import ter beschikking staan. Zij stelt dan vast, dat laatstbedoelde toename slechts 162% bedroeg en sedert 1950 geen stijgende tendens meer vertoont. Zij vergelijkt voorts het aandeel van de

Duitse appeloogst hetwelk aan de markt komt – hoewel de statistieken op dit punt onbetrouwbaar en onvolledig zijn – met het deel van de oogst dat als vers fruit wordt afgezet, om daaruit tot een dalende tendens te besluiten.

In werkelijkheid zijn de percentages van het deel der oogst dat aan de markt komt sedert 1955 de volgende: 49%, 57%, 40%, 57%, 46%, 54%, 47%. De percentages voor de geoogste hoeveelheden die als vers fruit worden afgezet, vertonen sinds 1953 het volgende beeld: 36%, 36%, 33%, 32%, 28%, 30%, 30%, 28%, 31%, in absolute getallen: 447.000 ton, 581.000 ton, 257.000 ton, 505.000 ton, 113.000 ton, 691.000 ton, 272.900 ton, 696.000 ton, 233.000 ton.

Een dalende tendens voor de afzet van appelen op de markt van de Bondsrepubliek valt mijns inziens uit die gegevens niet af te leiden. Zodanige tendens van het verbruik per hoofd blijkt evenwel ook niet met zekerheid, indien met de bevolkingstoeneming rekening wordt gehouden, want het is niet bekend welke hoeveelheden uit het eigen verbruik der producenten rechtstreeks aan particuliere verbruikers worden geleverd. Tegen een dalende tendens spreken met name de door de Commissie zelf verstrekte cijfers over het verloop van het aandeel pitvruchten in het totale fruitverbruik, welke in de jaren 1950, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960 het volgende beeld vertonen: 57%, 44%, 45%, 41%, 45%, 42%, 45%. Ook de door verzoekster verschafte gegevens over het bedrag hetwelk in werknemershuishoudingen in de Bondsrepubliek per hoofd en per jaar voor het verbruik van pitvruchten werd uitgegeven: in de jaren 1957, 1958, 1959, 1960 (DM 13,–, DM 21,–, DM 19,–, DM 24,–), spreken tegen de stelling der Commissie; hetzelfde is ten slotte het geval met het prijsverloop voor appelen, eerste klas, waarvan de Commissie bij repliek een overzicht heeft gegeven voor de jaren 1950, 1952, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960 (DM 0,98, DM 1,05, DM 1,17, DM 1,33, DM 1,36, DM 1,12, DM 1,29 per kg). Uit deze gegevens valt een dalende prijstendens – gelijk die bij een afnemen van de vraag valt te verwachten – niet af te lezen.

Doch ook wanneer men van een stagneren of zelfs van een lichte teruggang van het verbruik per hoofd bij ander fruit uit zou

moeten gaan, dan zou zulks nog niet bewijzen, dat het opdringen van citrusvruchten als *oorzaak* moet worden aangemerkt en dat een stuiten van dit opdringen tot een toename van het appelverbruik zou leiden. De Commissie zelf heeft betoogd, dat in de eerste jaren na de oorlog het verbruik van fruit in de Bondsrepubliek aanzienlijk is gestegen en dat met name het verbruik van appelen als vers fruit tot minderwaardige soorten werd uitgebreid. Is dit juist – en er bestaat geen grond van twijfel op dit punt gezien de tabellen ten aanzien van het verbruik per hoofd van fruit in de Lid-Staten, gelijk die in de voorstellen van de Commissie tot vorming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn opgenomen – (1) dan ligt de gevolgtrekking voor de hand, dat in het appelverbruik in de Bondsrepubliek een zekere graad van verzadiging bereikt kan zijn, welke onvermijdelijk tot een aanvullend verbruik van fruit in andere richting moet leiden.

Ik neem derhalve aan, dat de ons verschafte cijfers eerder spreken tegen de stelling der Commissie, dat het verbruik van citrusvruchten zich ten nadele van dat van ander fruit verder uitbreidt. Nauwkeurig uitsluitsel over de samenhang tussen de gebleken ontwikkelingen zou ons in elk geval met zekerheid slechts door een diepgaande analyse van consumptiegewoonten en van de motieven voor een bepaalde consumptiekeuze verschaft kunnen worden, waartoe een deskundigenbericht noodzakelijk zou zijn.

Ik ben evenwel van mening dat zodanige maatregel van instructie in dit geding niet noodzakelijk is. Er bestaat namelijk een reeks van aanknopingspunten, die de beoordeling van de feiten mogelijk maakt. In de eerste plaats dient men zich een beeld te vormen van het samenvallen *in de tijd* van het aanbod der onderscheidene fruitsoorten, want de ene soort kan de andere slechts verdringen, wanneer beide gelijktijdig aan de markt komen.

Verzoekster heeft daartoe de invoergemiddelden over 10 jaren samengevat. De Commissie daarentegen verlangt dat op de cijfers

(1) Hoofdstuk „Fruit en Groenten", blz. 4. Jaarlijks verbruik per hoofd 1953-54 tot 1955-56: Bondsrepubliek 53 kg, Frankrijk (moederland) 29,9 kg. Italië 54,6 kg, Nederland 37,3 kg, Benelux 60,6 kg.

over de laatste jaren zal worden gelet, daar door een verbetering der opslagmogelijkheden en door wijziging in de teelt het aanbod van ander fruit over een groter tijdvak kan worden uitgebreid.

De door de Commissie voor het jaar 1960 verstrekte gegevens leveren ons het volgende beeld:

Peren:

Als voornaamste invoerperiode gelden hier de maanden juli tot oktober. In die tijd werden rond 90.000 ton geïmporteerd tegenover 24.000 tot gedurende de overige maanden van het jaar. Omgekeerd werden van de totale sinaasappelenimport (700.000 ton) gedurende de maanden juli tot oktober slechts 66.000 ton ingevoerd.

Perziken:

Hier liggen de verhoudingen nog duidelijker. De voornaamste invoerperiode, import van 160.000 ton, ligt tussen begin juni en eind oktober. In de overige maanden van het jaar worden in totaal slechts 42 ton ingevoerd. Tegenover deze 42 ton staat de gezamenlijke import van sinaasappelen tot een beloop van bijna 600.000 ton.

Hieruit volgt dat de hoogtepunten der verschillende importen telkens op andere tijdstippen zijn gelegen. Voor zover ze in de tijd samenvallen, zijn de verschillende hoeveelheden, vergeleken met het totale volume der invoeren, slechts van geringe betekenis.

Voor *appelen* is de situatie minder duidelijk. Let men slechts op de invoeren, dan ziet men, dat deze voor de periode van november tot juni – dat wil zeggen de voornaamste invoerperiode van sinaasappelen (640.000 ton) – 250.000 ton bedragen. Voor het overige deel van het jaar staan 60.000 ton sinaasappelen tegenover 110.000 ton appelen. Een juist begrip van de verhoudingen op de markt, van de omvang van het aanbod in fruit, verkrijgt men echter wanneer men bovendien rekening houdt met het als vers fruit verbruikte deel van de inlandse oogst, hetgeen men overigens eveneens voor peren en perziken zou moeten doen, met als gevolg dat de aanvankelijk verkregen indruk nog zou worden versterkt. In de tijd van de geringste

sinaasapelinvoeren vallen dan appelinvoeren tot een beloop van 110.000 ton (bijlage XII tot de dupliek) en een inlands aanbod van 600.000 ton (waarbij ervan uitgegaan werd dat een bepaald percentage van de inlandse oogst eerst later aan de markt komt). Zeventig procent van het totale aanbod van appelen in de Bondsrepubliek valt derhalve slechts met 10% van het totale aanbod van sinaasappelen samen. Ook hier zijn de hoogtepunten van de afzet duidelijk op verschillende tijdstippen gelegen.

Met recht kan de vraag worden gesteld, of de Commissie niet reeds op dit punt een feitelijke misslag heeft begaan, want het vermoeden ligt voor de hand, dat zij van een andere samenhang in de tijd voor de verschillende soorten van aanbod uitging, toen zij in de motivering harer beschikking van een doen *mislukken* van het landbouwbeleid voor ander fruit spreekt. Op grond van de gebleken verhoudingen kan met zekerheid worden gezegd, dat voor peren en perziken niet, en voor appelen nauwelijks, een mislukking van het landbouwbeleid valt te vrezen, wanneer de invoer van sinaasappelen niet in geringe mate wordt verminderd.

Bezien wij thans nog de ontwikkeling van het aanbod van appelen en van de sinaasappelinvoer in de verschillende jaren sedert 1955-56, waaruit de Commissie — afgezien nu van de mogelijkheid, dat een bepaald aanbod tijdelijk ten dele met een ander aanbod samenvalt — wil afleiden in hoeverre er tussen appelen en sinaasappelen een wisselwerking op de markt bestaat. Telkens vergeleken met het voorafgaande jaar verkrijgt men dan het volgende beeld: toename van het appelaanbod in het jaar 1956/57: 270.000 ton, teruggang van de sinaasappelimport met 80.000 ton; teruggang van het appelaanbod 420.000 ton, toename van sinaasappelinvoeren 230.000 ton; toename van het appelaanbod 600.000 ton, teruggang van de sinaasappelinvoeren 30.000 ton; teruggang van de sinaasappelinvoeren 30.000 ton; teruggang van het appelaanbod 270.000 ton, toename van de sinaasappelinvoeren 150.000 ton; toename van het appelaanbod 270.000 ton, teruggang van de sinaasappelinvoeren 30.000 ton; teruggang van het appelaanbod 150.000 ton, toename van de sinaasappelinvoeren 80.000 ton.

Hieruit blijkt dat van een volledige wisselwerking tussen de verschillende soorten van aanbod zeker niet kan worden gesproken. De teruggang van het ene aanbod gaat niet gepaard met een *compensatie* door het andere aanbod. Met name heeft een sterkere toename van het appelaanbod steeds slechts tot een beperkte teruggang van het aanbod in sinaasappelen geleid, waaruit valt af te leiden dat, hetzij een bepaald aanbod telkens verschillende categoriën van verbruikers aanspreekt, hetzij dat, op zijn minst gezegd, een duidelijke elasticiteit bij de vraag voorhanden is. Wanneer echter de toename van het aanbod van sinaasappelen gepaard gaat met een grotere, meestal dubbel zo sterke teruggang van de appelafzet, dan ware het onjuist op grond daarvan aan te nemen dat sinaasappelen met een bepaalde intensiteit andere produkten verdringen. Men zou dan moeten veronderstellen, dat bij een bepaald verbruik der sinaasappelen het dubbele kwantum appelen wegvalt, hetgeen niet met de prijsverhoudingen in overeenstemming is. Het ligt meer voor de hand die sterke teruggang aan andere oorzaken (gedeeltelijke misoogst) toe te schrijven en daaruit af te leiden, dat sinaasappelen juist niet volledig de plaats van appelen kunnen innemen. Ook zou moeten worden onderzocht, in hoeverre de gebleken ontwikkeling door kunstmatige maatregelen werd beïnvloed, daar immers de nationale ordening van de markt invoerbeperkende maatregelen ten behoeve van de inheemse markt toeliet. Derhalve kan men uit de genoemde tabellen niet een betrouwbare indruk verkrijgen omtrent de intensiteit van de wisselwerking tussen het aanbod van appelen en dat van sinaasappelen, dat wil zeggen van de mate waarin deze produkten elkaar kunnen vervangen.

Nog een andere overweging versterkt de conclusie, dat de Commissie de eventuele vervangbaarheid van appelen en sinaasappelen overschat.

Op verzoek van het Hof heeft de Commissie de volledige beschouwingen overgelegd van de Italiaanse en Franse regering met betrekking tot het verzoek van de Bondsrepubliek om toekenning van het contingent. In deze uiteenzettingen is slechts sprake van de sinaasappelmarkt en daarentegen niet van de appelmarkt of van een eventuele negatieve uitwerking van het contingent op de afzet

van appelen. Dit feit geeft ons te denken. Wanneer toch de in de eerste plaats geïnteresseerde Lid-Staten, die belang hebben zowel bij de produktie van sinaasappelen als bij die van appelen, in hun toch zeer zeker zorgvuldig overwogen betogen van enige invloed van het verzochte contingent op de afzet en produktie van appelen niet gesproken hebben, dan mag men toch aannemen dat *zij* zodanige invloed niet aanwezig, of althans niet van belang achten.

In feite is het immers zo – gelijk uit de overgelegde statistieken valt af te leiden – dat de invoeren van appelen in de Bondsrepubliek geen teruglopende tendens vertonen, doch – van onbelangrijke fluctuaties afgezien – een voortdurende stijging te zien geven. Ook in het jaar 1962, waarvoor het tariefcontingent werd afgewezen, nam de invoer van appelen, aldus verzoekster, in dezelfde mate toe als de invoer van sinaasappelen.

Dat eerstgenoemde invoer in de afgelopen jaren bij een geringere invloed van het aanbod van sinaasappelen van beduidend grotere omvang zou zijn geweest, valt niet aan te tonen, temeer daar vaststaat, dat de omvang van die invoer niet slechts door de marktsituatie werd bepaald, doch ook door nationale maatregelen in verband met de marktordening kon worden beïnvloed.

Toen de Commissie met de cijfers betreffende de ontwikkeling van de appelinvoeren werd geconfronteerd, verklaarde zij dat zij bij haar beschikking ook rekening moest houden met eventuele moeilijkheden bij de afzet voor *Duitse* fruitproducenten en dat zij met het oog op hun belangen een verruiming van de consumptie van sinaasappelen in de Bondsrepubliek moest verhinderen (1). Deze verklaring toont ons echter nog een andere belangrijke tekortkoming in de motivering harer beschikking. Meer nog dan de Commissie is de Bondsregering in staat de behoefte aan bescherming van de Duitse fruittelers te beoordelen. Voor alles staat het aan de nationale regering om, in het kader van haar landbouwbeleid, deze behoefte tegen de belangen der verbruikers af te wegen. Ik ben dan ook met ver-

(1) Repliek blz. 21.

zoekster van oordeel, dat de Commissie in haar motivering aan overwegingen, met de eisen van het nationale landbouwbeleid samenhangende, geen eerste plaats behoort toe te kennen, wanneer de in eerste instantie verantwoordelijke nationale regering de aanwezigheid van zulke eisen ontkent.

Onder de talrijke vragen van feitelijke aard is er ten slotte nog één welke onze aandacht vraagt. Wanneer men de door de Commissie aangenomen bovenbedoelde wisselwerking als gegeven veronderstelt, moet namelijk nog worden onderzocht of de onderhavige beschikking in werkelijkheid een gunstig effect op de appelafzet kon hebben, met andere woorden, of inderdaad de ontwikkeling van het verbruik van sinaasappelen in noemenswaardige omvang ten gunste van het appelverbruik kon worden gereduceerd.

Wij hebben gehoord, dat de weigering van het contingent zou leiden tot een verhoging van de prijs voor sinaasappelen welke „gemiddeld hoogstens 2 pfennig" per kg voor de verbruikers zou bedragen (conclusie van antwoord, blz. 18). Gezien de verhouding tussen de prijzen van appelen eerste klasse en sinaasappelen eerste klasse (bijlage VII tot de conclusie van antwoord) en het feit dat in de regel de gewoonten van de verbruikers door zulke onbetekenende prijsverschillen zo goed als niet worden beïnvloed, moet evenwel worden aangenomen dat het beoogde effect, gelijk verzoekster betoogt, in feite non-existent is, dat wil zeggen dat de bestaande ontwikkeling van de vraag naar fruit door de maatregel van de Commisie geen wijziging van enige betekenis zal ondergaan. De motivering van de beschikking spreekt zich in gelijke zin uit, waar het elders heet dat de ontwikkeling van het handelsverkeer met derde landen door de beschikking niet noemenswaard wordt geremd.

Deze veronderstelling wordt met name nog bevestigd door het feitelijk verloop van de sinaasappelinvoer in het jaar 1962, welke ondanks een geringe verhoging van het douanetarief in gelijke omvang als tot dusver toenam. Hiermede schijnt mij bewezen, dat de maatregel van de Commissie de haar toegedachte beschermende functie niet kon vervullen. Als enige uitwerking blijft een – hoewel minimale, niettemin principieel ongewenste – stijging van de kosten van levensonderhoud.

Samenvattend ben ik van oordeel, dat alle opgeworpen feitelijke vragen weliswaar door het Hof niet zonder hulp van deskundigen kunnen worden beantwoord, doch dat uiteindelijk een verdere bewijsvoering overbodig is, nu enkele fundamentele overwegingen van feitelijke aard in de loop van het proces onjuist zijn gebleken in dier voege dat zij de beschikking niet kunnen rechtvaardigen; ook op die grond moet zij worden vernietigd.

3. Bij de verdere beoordeling van het geschil zal ik niet ingaan op de vraag, of de Commissie bevoegd is bij beschikkingen krachtens artikel 25, 3e lid, met de in artikel 39 omschreven doeleinden van het landbouwbeleid rekening te houden. Het komt mij namelijk voor, dat deze principieel zonder twijfel belangrijke vraag in het onderhavige geval niet van beslissende betekenis is.

Zie ik wel, dan stond voor de Commissie bij de afweging der verschillende strijdige belangen uiteindelijk de rationele ontwikkeling der produktie op de voorgrond, een eis welke niet alleen in artikel 39 is vermeld, maar die ook in artikel 29 een rol speelt.

Twee overwegingen golden op dit punt:

— In de eerste plaats moesten door de bij het Verdrag voorgeschreven verhoging van het douanerecht de afzet van ander fruit dan citrusvruchten bevorderd en de inkomsten van de landbouw worden verhoogd, welke verhoging op haar beurt nodig is voor de uitvoering van de maatregelen tot rationalisering.

— Anderzijds moest de beschikking zekerheid verschaffen over de toekomstige ontwikkeling van de fruitmarkt, dat wil zeggen dat de Commissie aan deze ontwikkeling een zekere psychologische werking had toegedacht ten opzichte van de producenten van ander fruit en hun kredietgevers. Dit laatste gezichtspunt komt in de motivering met de volgende woorden tot uitdrukking: „Met name zou zodanige machtiging van nadelige invloed zijn op de bemoeiingen ter uitbreiding van de opslagmogelijkheden, waardoor een doel-

matiger verdeling van het aanbod over een geheel jaar mogelijk wordt. Immers de verlening van die machtiging zal onzekerheid scheppen over de mededingingsvoorwaarden welke in de toekomst op de gemeenschappelijke markt zullen gelden tussen het in de Gemeenschap geproduceerde fruit en de invoer uit derde landen. Het is deze onzekerheid die een beletsel vormt voor het vinden van de belangrijke investeringsmiddelen welke voor de bouw van bovenbedoelde opslagruimten nodig zijn."

De behandeling van de feitelijke problemen van dit geding heeft tot de conclusie geleid, dat het bereiken van het eerstgenoemde doel – de verbetering van de afzetmogelijkheden voor ander fruit – gezien de thans beschikbare gegevens en krachtens alle ervaringsregelen niet mag worden verwacht. Hiermede is de betekenis van de met betrekking tot artikel 29 d) (rationele ontwikkeling der produktie) aangevoerde overwegingen zo zeer verzwakt, dat de beschikking onhoudbaar moet worden geacht.

Bovendien moet de vraag worden gesteld – een vraag van interpretatie van artikel 29 en dus een rechtsvraag die behandeling verdient – of het acht slaan op de psychologische uitwerking van een toegekend contingent op de plannen van de producenten, krachtens artikel 29 geoorloofd is. Daartegen bestaan mijns inziens ernstige bedenkingen.

In de eerste plaats kan de *wetmatigheid* van zulk een effect sterk worden betwijfeld. Bovendien staat het vast en is het notoir, dat de beschikking van de Commissie een bepaald tijdvak en een concrete marktsituatie, namelijk die van het jaar 1962, moest betreffen. Het valt niet aan te nemen, dat zij principieel ook voor verdere jaren van betekenis moet zijn, hetgeen, gezien de onzekerheid van economische prognoses op lange termijn, onmogelijk zou zijn. Zou er niettemin nog twijfel overblijven, dan ware de Commissie in staat daaraan door voorlichting en passende aanwijzingen een einde te maken. Met andere woorden, voor het bereiken van het gewenste psychologisch effect – hetwelk het economisch handelen in de *toekomst*, in de komende jaren, moet bepalen – is het niet strikt nood-

zakelijk maatregelen te treffen, welke in het heden met concrete economische nadelen voor de verbruikers gepaard gaan, tenzij deze offers door andere, geldige motieven worden gerechtvaardigd.

Ook vanuit dit gezichtspunt blijken derhalve de overwegingen welke de Commissie aan de bevordering van de rationele ontwikkeling der produktie heeft gewijd, onjuist te zijn. Wanneer echter haar essentiële, aan artikel 29 ontleende motieven onhoudbaar zijn, kan de beschikking niet in stand blijven.

III – *De overige grieven*

Thans zouden nog de grieven kunnen worden onderzocht, welke verzoekster onder de rubriek „détournement de pouvoir" heeft voorgedragen, onder meer met betrekking tot de gevolgde procedure – raadpleging der verzoekende regering – en de wijzigingen in de motivering van het beroep. Ik meen evenwel van een waardering dezer verdere grieven te mogen afzien, daar uit het tot dusver gevoerde onderzoek duidelijk werd, dat de beschikking zodanige ernstige gebreken vertoont, zowel in de beoordeling der feitelijke vragen als in de motivering rechtens, dat handhaving der beschikking niet gerechtvaardigd voorkomt.

C – *SAMENVATTING EN CONCLUSIE*

Samenvattend concludeer ik dan ook tot toewijzing van het beroep, tot vernietiging van de beschikking der Commissie en tot veroordeling van verweerster in de kosten.