ning 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976 afbreuk kunnen doen.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twintig oktober negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 27 SEPTEMBER 1977 [1]

Mijne heren,

Uw Hof heeft van deze zaak kennis te nemen krachtens een prejudicieel verzoek, gedaan door de Tribunal d'Instance te Lille.

In het aldaar gevoerde geding treedt als eiseres op de Société Anonyme Roquette Frères, die te Lille onder meer uit maïs gewonnen zetmeelhoudende produkten vervaardigt en exporteert. Het is bepaald niet de eerste keer dat zij voor dit Hof in rechte is betrokken; men zie zaak 34/74 *Roquette* t. *Frankrijk,* Jurispr. 1974, blz. 1217 (hierna te noemen „de eerste *Roquette* zaak") en zaak 26/74 *Roquette* t. *Commissie,* Jurispr. 1976, blz. 677.

Verweerster is de Franse Staat — administratie der douane —.

Eiseres beklaagt er zich over dat haar exporten van zetmeelhoudende produkten uit Frankrijk sedert 25 maart 1976 met monetaire compenserende bedragen zijn belast. Die bedragen zijn ingesteld bij verordening (EEG) 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976. Die verordening acht zij, althans voor zover zij ten grondslag gelegd is aan de heffing van monetaire compenserende bedragen over de uitvoer van maïsderivaten uit Frankrijk, niet rechtsgeldig. Ten processe voor de Tribunal d'Instance vordert zij verklaring voor recht dat de douane niet gerechtigd was de betaling van zulke monetaire compenserende bedragen te verlangen — alsook last tot terugbetaling der uit dien hoofde door eiseres betaalde bedragen —. De douane voert, kort gezegd, tot haar verdediging aan dat zij alleen maar de nakoming heeft willen afdwin-

1 — Vertaald uit het Engels.

gen van de desbetreffende — haar bindende — wetgeving van de Gemeenschap.

De Tribunal d'Instance vond hierin aanleiding uw Hof een aantal vragen te stellen inzake de rechtsgeldigheid van verordening 652/76. De gronden waarop eiseres tot niet-rechtsgeldigheid der verordening concludeert zijn er in hoofdzaak in terug te vinden.

Ik behoef u er wel niet aan te herinneren dat monetaire compenserende bedragen voor het eerst zijn ingesteld bij 's Raads verordening (EEG) 974/71 van 12 mei 1971 en dat het bij die verordening ingevoerde stelsel sindsdien dikwijls is gewijzigd. In maart 1976 zag het er in grote trekken als volgt uit.

Bij 's Raads verordening (EEG) 475/75 van 27 februari 1975 (nadien vervangen door 's Raads verordening (EEG) 557/76 van 15 maart 1976, zoals gewijzigd bij 's Raads verordening (EEG) 650/76 van 24 maart 1976), was er voor de munteenheid van iedere Lid-Staat een „representatieve" koers vastgesteld ten opzichte van de rekeneenheid (waarvan de waarde krachtens 's Raads verordening 129 van 23 oktober 1962 nog steeds met 0,88867088 gram fijn goud overeenkomt). Volgens verordening 457/75 zouden die „representatieve" koersen, in de wandeling „groene" koersen genoemd, worden aangehouden wanneer „voor verrichtingen ter uitvoering van de besluiten betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid" de munteenheden der onderscheiden Lid-Staten in een andere munteenheid of in rekeneenheden dienden te worden uitgedrukt. De representatieve koersen van de munteenheden der Lid-Staten zijn sindsdien van tijd tot tijd bij nadere verordeningen van de Raad gewijzigd.

In artikel 1, lid 1, van verordening 974/71, zoals nadien gewijzigd bij 's Raads verordeningen (EEG) 2746/72 van 19 december 1972 en 509/73 van 22 februari 1973, is — voor zover ten deze van belang — bepaald dat een Lid-Staat, wanneer het gemiddelde van de genoteerde kontante wisselkoersen van zijn munteenheid tijdens een nader te bepalen tijdvak ten minste 1 % afwijkt van de aangehouden „omrekeningskoers" (in feite: de representatieve koers):

a) in geval van waardestijging van zijn munteenheid bij invoer respectievelijk uitvoer
en
b) in geval van waardedaling van zijn munteenheid bij uitvoer respectievelijk invoer

monetaire compenserende bedragen moet heffen c.q. toekennen.

In artikel 1, lid 2, van verordening 974/71 zijn de produkten waarover monetaire compenserende bedragen worden geheven of toegekend, voor zover ten deze van belang, als volgt omschreven:

a) „produkten waarvoor in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten is voorzien in interventiemaatregelen;
b) „produkten waarvan de prijs afhankelijk is van die van de sub a bedoelde produkten en die ... onder de gemeenschappelijke ordening der markten vallen ...".

Naar u weet is maïs een produkt waarvoor in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in interventiemaatregelen is voorzien. De door eiseres geëxporteerde maïsderivaten vallen onder (b). Eiseres en de Commissie zijn het erover eens dat, ofschoon voor maïs interventiemaatregelen voorzien zijn, de omstandigheid dat er in de Gemeenschap ter voorziening in eigen behoeften onvoldoende maïs wordt geteeld — zodat men goeddeels op invoer is aangewezen — medebrengt dat de communautaire marktprijs in de buurt van de drempelprijs komt te liggen en dat van de mogelijkheid tot interventie nog nimmer gebruik werd gemaakt.

Volgens het door verordening 2746/72 vervangen artikel 1, lid 3, van verorde-

ning 974/71 zou artikel 1, lid 1, van deze laatste verordening slechts worden toegepast voor zover de in het artikel bedoelde monetaire situatie „verstoringen zou veroorzaken in de handel in landbouwprodukten". Artikel 1, lid 3, is in casu van belang omdat eiseres haar betoog onder meer op dit lid heeft gebaseerd.

In artikel 2, lid 1, van verordening 974/71, zoals gewijzigd bij 's Raads verordeningen (EEG) 1112/73 van 30 april 1973 en 475/75 (welke laatste verordening reeds ter sprake kwam), is de methode omschreven volgens welke de monetaire compenserende bedragen moeten worden berekend voor produkten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien, dat wil zeggen voor de in artikel 1, lid 1, sub a, genoemde produkten. Daarbij is onderscheiden naar gelang voor de munteenheden der betrokken Lid-Staten het in maart 1973 ingevoerde — u wel bekende — stelsel (de „slang") gold, stelsel volgens hetwelk de meeste valuta's der Lid-Staten gezamenlijk ten opzichte van andere munteenheden schommelen, terwijl hun kontante wisselkoersen onderling een fluctuatiemarge van 2,25 % niet mogen overschrijden. Ik behoef u in dit verband wel geen nadere beschrijving van de beide wijzen van berekening te geven. Ik kan volstaan met op te merken dat er gewerkt werd met de „centrale koersen" der munteenheden binnen de „slang" (en niet met de US-dollarkoers die tot 1973 als zodanig had dienst gedaan) en dat wanneer een Lid-Staat niet tot de slang mocht zijn toegetreden, de monetaire compenserende bedragen moesten overeenkomen met de bedragen verkregen door op de relevante prijzen het gemiddelde toe te passen van de procentuele verschillen tussen enerzijds de „representatieve" koers van de munteenheid van die Lid-Saat in relatie tot de „centrale koers" van de munteenheden binnen de slang, anderzijds de genoteerde kontante koersen van zijn munteenheid gerelationeerd aan de munteenheden binnen de slang. Hiervoor gold ingevolge artikel 5 van verordening 475/75, zoals gewijzigd bij artikel 4 van verordening 557/76, het voorbehoud dat dit gemiddelde „met 1,50 punten [wordt] verminderd voor de Lid-Staten waarvan de munteenheid in waarde is gedaald". Met dit voorbehoud heeft men blijkbaar het effect der monetaire compenserende bedragen in zulke Lid-Staten willen verzachten.

In artikel 2, lid 2, van verordening 974/71 was omschreven hoe monetaire compenserende bedragen voor produkten in de zin van artikel 1, lid 2, sub b, dat wil zeggen produkten waarvan de prijzen afhangen van produkten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien, dienen te worden berekend; de compenserende bedragen zijn dan „gelijk aan de invloed die de prijzen van het betrokken produkt ondergaan door de toepassing van het compenserend bedrag op die prijzen van het in lid 1 bedoelde produkt waarvan eerstgenoemde prijzen afhankelijk zijn".

Ten slotte moet ik verwijzen naar artikel 6 van verordening 974/71, volgens hetwelk er met name voor de vaststelling der compenserende bedragen uitvoeringsbepalingen — volgens de beheerscomitéprocedure — zullen worden vastgesteld.

U zult zich herinneren wat er in maart 1976 is gebeurd: op de 15de van die maand verliet de Franse frank de slang om in benedenwaartse richting te „zweven". Ik behoef u wel niet te vermoeien met een gedetailleerde bespreking van de hedendaagse geschiedenis van de representatieve koers van de Franse frank. Het gaat er maar om dat zolang de Franse frank binnen de slang bleef, toepassing van de relevante voorschriften, zoals die in artikel 2 van verordening 974/71 waren geformuleerd, medebracht dat Frankrijk over zijn importen en exporten geen monetaire compenserende bedragen behoefde te heffen of toe te kennen, terwijl de daling der kontante koersen welke, wat die munteenheid betreft, met het verlaten van de „slang" is ingetreden, impliceerde dat Frankrijk over zijn uitvoer respectievelijk invoer wèl monetaire

compenserende bedragen had te berekenen c.q. toe te kennen.

De door eiseres niet rechtsgeldig geachte verordening 652/76 was door de Commissie vastgesteld „in overeenstemming ... met het advies van de betrokken comité's van beheer" (zoals het laatstelijk werd geformuleerd) en had ten doel de door Frankrijk te heffen of toe te kennen monetaire compenserende bedragen per 25 maart 1976 vast te leggen. Het moet gezegd dat in de overwegingen der verordening niets te lezen valt over verstoringen in de handel die zonder monetaire compenserende bedragen zouden kunnen intreden.

Uit de dagvaarding welke het geding voor de Tribunal d'Instance te Lille heeft ingeleid blijkt mij dat eiseres zich in hoofdzaak op drie argumenten heeft beroepen.

In de eerste plaats heeft zij erop gewezen dat in de overwegingen der verordening geen woord gewijd is aan het risico van verstoring van de handel, terwijl de aanwezigheid van zodanig risico toch de voornaamste reden was om tot invoering van monetaire compenserende bedragen over te gaan. Vermoedelijk heeft zij hiermede gedoeld op artikel 190 van het EEG-Verdrag, volgens hetwelk de verordeningen der Commissie met redenen omkleed dienen te zijn.

In de tweede plaats heeft zij betoogd dat de invoering der hierbedoelde monetaire compenserende bedragen bij verordening 652/76 onrechtmatig is omdat er ten aanzien van maïs om de hiervoor genoemde redenen nimmer tot interventie was overgegaan; een verstoring van zulk een interventieregeling viel dan ook niet te duchten — evenmin als enigerlei verstoring van de handel —, zodat er geen behoefte aan compenserende bedragen zou hebben bestaan. Dat zulke bedragen niet op hun plaats waren, zou volgens eiseres ook blijken uit het feit dat ze werden geheven over Franse exporten naar binnen de frankzone gelegen landen waar het wedervaren van de Franse frank zich niet op de markttransacties kon uitwerken.

In de derde plaats heeft zij betoogd dat de oplegging der hier bedoelde compenserende bedragen niet te rijmen zou zijn met artikel 39 van het Verdrag, dat het in lid 1 (b) één der doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid noemt „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn", terwijl de oplegging van monetaire compenserende bedragen er juist toe leidde dat het inkomen der Franse landbouwers — via stijging hunner produktiekosten — achteruitging. Uit de verwijzingsbeschikking meen ik te mogen afleiden dat eiseres zich ten deze wenst te beroepen op een door de Commissie bij de Raad ingediend voorstel d.d. 5 november 1976, volgens hetwelk de Raad een verordening zou hebben vast te stellen „betreffende de vaststelling van de representatieve omrekeningskoersen in de landbouwsector" (PB C 274 van 19. 11. 1976, blz. 3). De Commissie zou in zulk een verordening de volgende overweging willen zien opgenomen:

„Overwegende dat de ontwikkeling van de monetaire situatie in bepaalde Lid-Staten meermalen heeft geleid tot monetaire compenserende bedragen waardoor afbreuk wordt gedaan aan het oorspronkelijk doel van het stelsel; dat deze bedragen namelijk zijn ingesteld om te verhinderen dat wijzigingen op korte termijn van de wisselkoersen onmiddellijk doorwerken in de in nationale valuta uitgedrukte landbouwprijzen; dat evenwel de permanente handhaving van deze bedragen de eenheid van de landbouwmarkt verstoort en concurrentiedistorsies veroorzaakt."

De door de Tribunal d'Instance aan het Hof gestelde vragen zijn de volgende:

A — Houdt artikel 1, derde alinea, van verordening 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 ter zake van de

instelling of handhaving van monetaire compenserende bedragen voor de Commissie
a) de verplichting in te wijzen op het gevaar van verstoringen in de handel;
b) en/of, bij ontbreken van zodanig gevaar, een verbod in tot vaststelling van compenserende bedragen?

B — Waarin dienen deze verstoringen te bestaan?

C — Dient het gevaar voor verstoringen te worden afgemeten naar de basisprodukten (bedoeld in artikel 1, lid 2, sub a) of naar de betrokken verwerkte produkten (bedoeld in artikel 1, lid 2, sub b van verordening 974/71)?

D — Zijn verordening 652/76 van de Commissie van 24 maart 1976 en de daarop gevolgde verordeningen in verband met de basisverordeningen als geldig te beschouwen, voorzover daarbij monetaire compenserende bedragen zijn ingesteld voor maïs (10.05 B) en voor de in artikel 1, lid 2, sub b, van verordening 974/71 bedoelde produkten die ervan afhankelijk zijn, welke bedragen gelijk zijn aan de invloed van de monetaire maatregelen op de prijzen van de basisprodukten en slechts met een forfaitair bedrag worden verlaagd, ongeacht of deze globale maatregel strikt noodzakelijk is?

E — Is de instelling en toepassing van monetaire compenserende bedragen bij verordening 652/76 van de Commissie en de latere teksten in overeenstemming met artikel 39 EEG-Verdrag, waar deze bedragen, ingesteld om te voorkomen dat veranderingen op korte termijn van de wisselkoersen rechtstreeks doorwerken in de landbouwprijzen in nationale valuta, volgens de Commissie (voorstel voor verordening van 5 november 1976) een verstorend effect voor de eenheid van de gemeenschappelijke markt en een vervalsing van de mededinging teweegbrengen en volgens Roquette tot een verlaging van het reëel inkomen van de Franse landbouwers leiden?

De Commissie vermoedt, naar ik meen terecht, dat in vraag D met de verlaging met een „forfaitair bedrag" gedoeld wordt op de verlaging van 1,50 % in de zin van het voorbehoud, gemaakt in verordening 475/75.

Ik meen er goed aan te doen de vragen van de Tribunal d'Instance in een enigszins gewijzigde volgorde te behandelen.

Het lijdt mijns inziens geen twijfel dat bij invoering van het stelsel der monetaire compenserende bedragen allereerst de bedoeling heeft voorgezeten te voorkomen dat wijzigingen der wisselkoersen rechtstreeks doorwerken in de landbouwprijzen, uitgedrukt in nationale valuta, en wel op zodanige wijze dat de goede werking van de gemeenschappelijke marktordeningen er door wordt verstoord. Dit staat te lezen in de overwegingen van verordening 974/71 en is ook meermalen door het Hof uitgemaakt, bijvoorbeeld in zaak 5/73 (eerste *Balkan*-zaak) Jurispr. 1973, blz. 1091 (men zie met name overwegingen 13 en 14), zaak 9/73 *Schlüter* t. *Hauptzollamt Lörrach,* ibid. blz. 1135 (men zie met name de overwegingen 14 en 33), zaak 10/73 *Rewe-Zentrale* t. *Hauptzollamt Kehl,* ibid. blz. 1175 (men zie met name de overwegingen 14 en 20) en onlangs nog in zaak 97/76 *Merkur* t. *Commissie* (nog niet gepubliceerd arrest van 8 juni 1977, met name overwegingen 16 en 17).

Uit die uitspraken en andere jurisprudentie, bij voorbeeld uit de tweede *Balkan*-zaak, 55/75 Jurispr. 1976, blz. 19 (met name uit overweging 10) blijkt dat, zoals ook door de Commissie was gesteld, zulke verstoringen van de handel in landbouwprodukten in de regel van tweeërlei aard kunnen zijn. Er kan sprake zijn van een rechtstreeks doorkruisen van interventiemaatregelen. Een duidelijk voor-

beeld daarvan is te vinden in de met zaak 2/75 *EVSt für Getreide und Futtermittel* t. *Mackprang* Jurispr. 1975, blz. 607 besloten reeks van gevallen waarin het, naar u zich zult herinneren, ging om de gevolgen van de devaluatie van de Franse frank in 1969 welke ertoe geleid had dat er in Frankrijk — voor wederverkoop tegen een voordelige prijs aan het Duitse interventiebureau — door Duitse handelaren graan werd aangekocht in zodanige hoeveelheden dat het interventiebureau met tekort aan opslagruimte te kampen kreeg. In de tweede plaats kan bedoelde verstoring bestaan in een verlegging van het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen, met name in die zin dat de importen — met het oog op een lagere heffing — worden verlegd naar Lid-Staten met gedevalueerde valuta en de exporten ter bekoming van hogere restituties naar Lid-Staten met een opgewaardeerde valuta.

Het lijdt al evenmin twijfel dat de Commissie, alleen reeds op grond van artikel 1, lid 3, van verordening 974/71, monetaire compenserende bedragen alleen mag vaststellen of handhaven op grond van de overweging dat zich anders zulke verstoringen zouden dreigen voor te doen. Ook dit is meermalen door het Hof uitgesproken — men zie met name zaak 43/72 *Merkur* t. *Commissie* Jurispr. 1973, blz. 1055, hierna te noemen „de eerste *Merkur*-zaak" (overwegingen 12 en 16, waarin wordt verwezen naar artikel 1, lid 2, laatste alinea der verordening, overeenkomende met artikel 1, lid 3, zoals het luidde vóór de wijziging aangebracht bij verordening 2746/72) en zaak 74/74 *CNTA* t. *Commissie* Jurispr. 1975, blz. 533 (overwegingen 19 en 20). Dit wil evenwel niet zeggen dat er op de Commissie in gedingen waarin de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheden ten toets staat, een soort bewijslast zou rusten in die zin dat zij met betrekking tot de handel van een bepaalde Lid-Staat in een bepaald produkt zou hebben aan te tonen dat het gevaar van verstoring zich voordoet. 's Hofs uitspraken leren te dien aanzien drieërlei:

In de eerste plaats maakt de haast waarmede de Commissie na een belangrijke „monetaire gebeurtenis" als devaluatie of revaluatie dan wel het verlaten van de „slang" in het geweer moet komen en het grote aantal rijkgeschakeerde basis- en veredelingsprodukten welke onder de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten vallen, het de Commissie volgens het Hof althans aanvankelijk praktisch onmogelijk aan alle onderscheiden soorten produkten te denken. De Commissie zal het bij een globale aanpak moeten laten. Men zie te dien aanzien de eerste *Merkur*-zaak (overweging 24), de eerste *Balkan*-zaak (overwegingen 20 tot en met 22), de *Schlüter*-zaak (overwegingen 20 tot en met 22) en de tweede *Balkan*-zaak (overweging 9).

Een tweede punt staat hiermee blijkens laatstgenoemde uitspraak in nauw verband: ook na een eerste onverwijlde reactie op een plotselinge monetaire gebeurtenis behoeft de Commissie haar aandacht niet aan alle individuele produkten te schenken en mag zij haar beleid op groepen produkten richten. Zulk een groep kan met name bestaan uit de produkten welke onder eenzelfde tariefnummer vallen en aan dezelfde heffingsregelen zijn onderworpen. De tweede *Balkan*-zaak was in zoverre geen novum; het was in de eerste *Balkan*-zaak (men zie overweging 41) reeds uitgemaakt. In casu gaat het evenwel om zulk een groep produkten.

Het derde punt is mijns inziens verreweg het belangrijkste: wanneer de Commissie en de beheerscomité's hebben uit te maken of er ter voorkoming van verstoring van de handel in een bepaalde sector met monetaire compenserende bedragen moet worden gewerkt, beschikken zij over een vergaande discretionaire bevoegdheid. Waar in de uitoefening van die bevoegdheid een complexe economische situatie moet worden geëvalueerd heeft de rechterlijke macht zich bij het toetsen van zulke besluitvorming aan het recht te beperken „tot de vraag of bij de uitoefening van een dergelijke bevoegd-

heid niet sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken administratieve gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden" — men zie het arrest in de tweede *Balkan*-zaak (overweging 8). Eerdere uitspraken wijzen in dezelfde richting: de eerste *Merkur*-zaak (overweging 23), de eerste *Balkan*-zaak, de *Schlüter*- en de *Rewe-Zentrale*-zaken (in beide gevallen: overweging 6), en de *CNTA*-zaak (overweging 21).

Dit maakt mijns inziens het voor uw Hof namens eiseres gevoerde betoog goeddeels irrelevant. Men heeft ons willen overtuigen dat het heffen van monetaire compenserende bedragen van Franse exporten van maïsderivaten ter voorkoming van verstoring van de handel feitelijk onnodig zou zijn geweest. Eiseres baseerde haar betoog uiteraard vooral op het argument dat geen interventiebureau ooit maïs had moeten aankopen. De Commissie merkte naar aanleiding hiervan op dat maïs en gerst elkander tot op zekere hoogte kunnen vervangen, vooral als veevoer en voor bepaalde brouwerijdoeleinden, terwijl het ten aanzien van gerst wel degelijk tot interventiemaatregelen was gekomen, zodat er ter bescherming van de ten aanzien van gerst getroffen interventiemaatregelen tot oplegging van monetaire compenserende bedragen bij maïs en maïsderivaten had moeten worden overgegaan. Het kwam vervolgens tot een debat tussen eiseres en de Commissie over de mate waarin maïs en gerst elkander kunnen vervangen. Het ligt evenwel althans in een procedure als de onderhavige niet op de weg van het Hof uit te maken in hoeverre dit het geval is. Hoe men het ook keert of wendt, eiseres heeft zelfs bij benadering niet aangetoond dat de Commissie en het beheerscomité voor granen kennelijk in dwaling hebben verkeerd of bij oplegging van de hierbedoelde bedragen de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid klaarblijkelijk hebben overschreden. Dat zij hun bevoegdheden zouden hebben misbruikt is zelfs niet gesuggereerd.

Een en ander brengt mijns inziens ook mede dat niet behoeft te worden ingegaan op de vraag van de Tribunal d'Instance of het gevaar van verstoring moet worden beoordeeld op het niveau der basisprodukten dan wel op dat van de betrokken veredelingsprodukten. Het antwoord moet luiden dat die beoordeling op elk van beide niveau's dan wel op beide niveau's tegelijkertijd kan geschieden. Het is zaak van de Commissie en van het betrokken beheerscomité uit te maken in hoeverre de handel in het basisprodukt of de handel in de veredelingsprodukten dan wel de handel in elk van beide dreigt te worden verstoord. Alles wat ervan kan worden gezegd is dat terwijl vaststelling van monetaire compenserende bedragen voor het basisprodukt alleen — en niet ook voor de veredelingsprodukten — mogelijk is (men zie de eerste *Merkur*-zaak), het omgekeerde niet geoorloofd is (men zie de eerste *Roquette*-zaak).

De Commissie heeft vraag D van de Tribunal d'Instance in die zin uitgelegd dat niet alleen gevraagd wordt naar de rechtsgeldigheid van de oplegging der hierbedoelde monetaire compenserende bedragen, doch ook naar de rechtsgeldigheid van de wijze van berekening dier bedragen — en verklaard dat bij die berekening niet van artikel 2 der gewijzigde verordening 974/71 was afgeweken. Ik heb vraag D niet in die zin verstaan en in het betoog van eiseres ook geen specifieke bezwaren tegen de wijze van berekening dier bedragen gelezen. Ik zal echter — in het kort — op twee subsidiaire argumenten van eiseres moeten ingaan.

In de eerste plaats heeft eiseres haar voor de Tribunal d'Instance gevoerd betoog betreffende exporten uit Frankrijk naar binnen de frankzone gelegen landen voor het Hof herhaald. Ik meen dat er in zoverre van een misvatting moet worden gesproken: de toepassing van monetaire compenserende bedragen in Frankrijk is bedoeld om de prijsniveau's van de Franse handel in landbouwprodukten te regu-

leren. Het doet dan echter voor de handel met derde landen niet ter zake hoe het met hun eigen valuta gesteld is.

In de tweede plaats heeft eiseres bij haar schriftelijke opmerkingen een tabel overgelegd aan de hand waarvan zij wenste aan te tonen dat maïs als gevolg van toepassing der monetaire compenserende bedragen in Duitsland en Nederland goedkoper was dan in Frankrijk. Ten verhore is door de raadsman der Commissie mijns inziens overtuigend aangetoond dat men bij het opstellen van die tabel een verkeerd uitgangspunt heeft genomen. Ik behoef er naar ik meen niet meer van te zeggen.

Ik kom dus weer te spreken over de vraag of verordening 652/76 als niet rechtsgeldig is te beschouwen omdat in de overwegingen van gevaar van verstoring de handel niet wordt gesproken.

Het is zonneklaar dat de Commissie in bedoelde overwegingen niet ten aanzien van ieder produkt dan wel ten aanzien van iedere groep van produkten waarvoor volgens de verordening monetaire compenserende bedragen moesten worden berekend, behoefde uiteen te zetten dat er anders verstoring van de handel te duchten viel. Het stellen van die eis zou niet alleen niet te rijmen zijn geweest met de globale aanpak welke de Commissie volgens de jurisprudentie vrijstond, de haast waarmee de Commissie moest optreden en het aantal en de soortelijke verscheidenheid der produkten waarmee zij te maken kreeg, zou nakoming ervan ook onmogelijk hebben gemaakt. Om dat in te zien is een blik in de zeer omvangrijke en complexe bijlagen der verordening voldoende. Het is, wat dat betreft, in casu net zo gesteld als in de zaak 5/67, *Beus* t. *Hauptzollamt München* (Jurispr. 1968, blz. 119, 134-135).

Het kan dus alleen maar de vraag zijn of de Commissie gehouden was in algemene bewoordingen vast te stellen dat er zonder monetaire compenserende bedragen als bij de verordening vastgesteld, gevaar voor verstoring van de handel zou hebben bestaan, ofwel, nauwkeuriger gezegd, of het achterwege laten van die vaststelling als een tot ongeldigheid der verordening leidende „schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 173 van het Verdrag" is te beschouwen.

Ik meen dat zulks niet het geval is.

Ik wil U een overzicht van de jurisprudentie inzake de uitlegging van artikel 190 besparen (zulk een overzicht is onlangs van wetenschappelijke zijde opgesteld: men zie „La motivation des actes des institutions communautaires" door Christian Hen, Cahiers de Droit Européen, 1977, nr. 1, blz. 49). Er blijkt wel uit dat de in artikel 190 voorgeschreven motivering van verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van Raad en Commissie geen formaliteit is. Men heeft het er vooral toe willen leiden dat betrokkenen van geval tot geval de rechtsgeldigheid dier motivering zouden kunnen aanvechten — en dat het Hof tot rechtscontrole in staat zou worden gesteld —. Ook zijn er uitspraken blijkens welke het daarnevens in de bedoeling zou hebben gelegen dat andere belanghebbenden, vooral Lid-Staten, op de hoogte zouden worden gesteld van de omstandigheden waaronder een instelling van de Gemeenschap zijn bevoegdheden heeft uitgeoefend (men zie bij voorbeeld zaak 24/62 *Duitsland* t. *Commissie* (Jurispr. 1963, blz. 141-152).

Maar het zou op het vervullen van een formaliteit zijn neergekomen indien de Commissie in een verordening houdende vaststelling van monetaire compenserende bedragen niet meer of anders zou hebben overwogen dan dat er zonder zodanige vaststelling verstoring van de handel te duchten zou zijn geweest. Noch degenen die (als eiser in dit geding) de rechtsgeldigheid van die bedragen wilden doen toetsen, noch het Hof

in de uitoefening van zijn bevoegdheden zou daarmee gebaat zijn geweeest. Het achterwege laten van zulk een overweging kan dan ook geen schending van wezenlijke vormvoorschriften behelzen. De Commissie gaat, naar ik meen te begrijpen, nog verder waar zij stelt dat zulk een overweging misplaatst zou zijn geweest, omdat ten deze met een rechtsvermoeden mag worden gewerkt. Zodra de monetaire omstandigheden voor toepassing van monetaire compenserende bedragen krachtens de gewijzigde verordening 974/71 mogelijk is *prima facie* schijnen te zijn vervuld, zou volgens de Commissie het vermoeden rijzen dat er zonder monetaire compenserende bedragen ongewenste verstoringen van de handel zullen intreden. Ik vind dat er voor dit standpunt veel te zeggen is, omdat het in de lijn ligt van de behoefte der Commissie ten aanzien van de vaststelling van monetaire compenserende bedragen globale regelingen te treffen. Dat wil misschien zeggen dat de Commissie haar beleid slechts behoeft te motiveren wanneer in de zin van artikel 1, lid 3, van verordening 974/71 genoegzaam is gebleken dat monetaire compenserende bedragen, de monetaire omstandigheden ten spijt, dienen te worden ingetrokken. Hoewel ik, als gezegd, veel voor dit standpunt voel, acht ik het niet nodig te dien aanzien met zoveel woorden te concluderen.

Daarmee ben ik ten slotte toegekomen aan bespreking van vraag E van de Tribunal d'Instance.

De Commissie heeft ten deze *in limine* gesteld dat van betwisting van de rechtsgeldigheid van verordening 652/76 op grond dat zij niet met artikel 39 van het Verdrag (c.q. met het ten verhore door eiseres mede ter sprake gebrachte artikel 40) verenigbaar zou zijn, in het geheel geen sprake kan zijn omdat tussen verordening 652/76 en het Verdrag 's Raads wetgeving, met name verordening 974/71, zou staan. De Commissie meent dat met verordening 652/76 alleen maar uitvoering aan 's Raads regelingen is gegeven. Mocht een met het Verdrag niet verenigbaar resultaat zijn verkregen, dan moet de fout in 's Raads wetgeving worden gezocht.

Die opvatting is mijns inziens kennelijk de juiste; ik acht het evenwel niet nodig er verder op in te gaan omdat mijns inziens niet is aangetoond dat de resultaten waartoe verordening 652/76 heeft geleid, met het Verdrag niet te verenigen zijn.

Het is ongetwijfeld waar dat tot die resultaten ook een verlaging van het inkomen der Franse landbouwers moet worden gerekend in die zin dat er minder verdiend wordt dan zonder monetaire compenserende bedragen het geval zou zijn geweest. Onvermijdelijk — want: automatisch — maakt het in rekening brengen van monetaire compenserende bedragen in een Lid-Staat met een depreciërende valuta de prijzen der landbouwprodukten er lager dan zij anders geweest zouden zijn. Dat wil evenwel niet zeggen dat aldus in strijd zou zijn gehandeld met de artikelen 39 en 40 van het Verdrag. In de eerste plaats dient te worden bedacht dat de verschillende in artikel 39 opgesomde doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een onlosmakelijk geheel vormen. De vraag of een in het kader van dat beleid genomen bijzondere maatregel met die doelstellingen verenigbaar moet worden geacht, kan niet worden beantwoord door wie alleen met een dier doelstellingen te rade gaat. Naar het Hof in de eerste *Balkan*-zaak (overweging 24) overwoog, moeten de instellingen der Gemeenschap bij het toewerken naar die doelstellingen voortdurend zorgen mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen. In de tweede plaats: al zou men — des neen — alleen op de onder b) omschreven doelstelling mogen letten, dan nog zou het niet aangaan een afzonderlijke, ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid genomen maatregel — zoals de vaststelling van monetaire compenserende bedragen —

geïsoleerd aan die doelstelling te toetsen. De beoordeling zou betrekking moeten hebben op de gezamenlijke ter uitvoering van zodanig beleid genomen maatregelen, met inbegrip van maatregelen welke de landbouwers aan een betere inkomenspositie helpen, niet in de laatste plaats invoerheffingen en exportrestituties. Waar in artikel 39, lid 1, sub b, wordt gesproken van een „verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn" kan slechts zijn gedacht aan een hoger inkomen dat zij zonder het Verdrag zouden hebben genoten en niet aan een hoger dan hun zou toekomen volgens een berekening waaraan het bedrag in ieder opzicht, uitgezonderd alleen de monetaire compenserende bedragen, het Verdrag ten grondslag zou worden gelegd. En met de eveneens onder b) genoemde verzekering van een redelijke levensstandaard aan de landbouwbevolking wordt gerefereerd aan een beleidsopvatting welker doorvoering ter beoordeling van de Raad staat en niet aan een rechtsopvatting welke (ook buiten gevallen van kennelijke onbillijkheid) aan een uitspraak van het Hof ten grondslag zou kunnen worden gelegd.
Ook met een verwijzing naar het door de Commissie op 5 november 1976 gedane voorstel is eiseres niet gebaat. Naar de Commissie zelf ons heeft verzekerd — en uit de bewoordingen van haar voorstel ook genoegzaam blijkt — heeft de Commissie zich laten leiden door de overweging dat het stelsel der monetaire compenserende bedragen wel eens zou kunnen worden aangewend met andere bedoelingen dan aanvankelijk hebben voorgezeten, waardoor het — via handhaving van onjuiste representatieve koersen voor de valuta's van bepaalde Lid-Staten — tot verstoring van de goede werking der gemeenschappelijke markt zou kunnen leiden. Het is best mogelijk dat het Hof te eniger tijd de juridische consequenties van zulke situaties onder ogen zal hebben te zien. In casu is evenwel uit niets gebleken dat de representatieve koers van de Franse frank sinds 25 maart 1976 ooit op een onverantwoord niveau zou hebben gelegen.

Ik concludeer dat geen der in casu ter berde gebrachte argumenten twijfel aan de rechtsgeldigheid van verordening 652/76 heeft doen rijzen.

Mocht U het met mij eens zijn, dan zult U uw antwoord op tweeërlei wijze kunnen formuleren. U kunt de vragen van de Tribunal d'Instance in onderdelen beantwoorden. Maar Uw Hof kan ook de in de beide *Balkan*-zaken gevolgde gedragslijn voortzetten en volstaan met de uitspraak dat bij onderzoek der vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de rechtsgeldigheid dier verordening afbreuk kunnen doen; ik geef U een aldus geformuleerde uitspraak in overweging.