HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Berlijn bij zijn beschikking van 19 januari 1973 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van gegronde bezwaren tegen de geldigheid van 's Raads verordening nr. 974/71 en van de verordeningen nrs. 1013/71, 1014/71 en 548/72 der Commissie tot vaststelling van de compenserende bedragen geldend ten tijde als bedoeld in de gestelde vragen.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vierentwintig oktober negentienhonderddrieënzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 26 JUNI 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Bij beschikking van 19 januari 1973 heeft het Finanzgericht Berlijn het Hof een aantal vragen voorgelegd betreffende de geldigheid van enkele Gemeenschapsverordeningen, voor zover betrekking hebbend op compenserende bedragen bij de invoer van zuivelprodukten uit Bulgarije. Voor de vrij uitgebreide vragenlijst welke ik hier niet zal voorlezen, verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

Voor een goed begrip van de zaak slechts het volgende. — In april en mei 1971 werden enkele valutamarkten in de Gemeenschap door speculatieve bewegingen en een abnormale toevloed van kort kapitaal verstoord. Om het gevaarlijke inflatoire effect van de daardoor vergrote geldhoeveelheid tegen te gaan, lieten de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland op 9 mei 1971 de wisselkoers van hun munt vrij, dat wil zeggen dat zij de fluctuatiemarges van de koers ten opzichte van de officiële pariteit ver-

1 — Vertaald uit het Duits.

ruimden. Indien echter het verschil tussen de feitelijke en de officiële wisselkoers te groot werd, zou dit allerlei problemen opleveren voor de gemeenschappelijke marktordeningen, gebaseerd als deze zijn op rekeneenheden en officiële pariteiten. Het handelsverkeer op basis van de feitelijke wisselkoers van de nationale valuta kon dan worden afgewikkeld tegen een prijs onder de, in de communautaire reglementering op basis van de officiële pariteit vastgestelde, interventie- of aankoopprijzen.

De Raad toonde begrip voor de door Duitsland en Nederland getroffen maatregel (vgl. Resolutie van 9 mei 1971, PB 1971, nr. C 58, blz. 1) en stelde op 12 mei 1971 verordening nr. 974/71 vast betreffende „bepaalde conjunctuurpolitieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector" (PB 1971, nr. L 106, blz. 1). Krachtens deze verordening kan een Lid-Staat die toestaat dat de wisselkoers van zijn munteenheid voor handelstransacties de internationaal vastgestelde fluctuatiemarge in bovenwaartse richting overschrijdt, onder bepaalde omstandigheden compenserende bedragen heffen bij de invoer van bepaalde produkten uit Lid-Staten en derde landen. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van verordening nr. 974 geldt deze regeling voor „produkten waarvoor in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten is voorzien in interventiemaatregelen", en voor „produkten waarvan de prijs afhankelijk is van die van de (eerder) genoemde en die hetzij onder de gemeenschappelijke ordening der markten vallen, hetzij het voorwerp zijn van een specifieke regeling krachtens artikel 235 van het Verdrag". In artikel 2 — wij komen erop terug — is de wijze van berekening der compenserende bedragen aangegeven. Artikel 6 ten slotte bepaalt dat uitvoeringsbepalingen van de verordening, „die ook andere afwijkingen van verordeningen betreffende het gemeenschappelijke landbouwbeleid zouden kunnen inhouden", door middel van de zogenaamde beheerscomitéprocedure kunnen worden vastgesteld.

Aanvankelijk geschiedde dit bij de verordeningen van de Commissie nrs. 1013/71 (PB 1971, nr. L 110) en 1014/71 (PB 1971, nr. L 110), beide van 17 mei 1971, waarvan eerstgenoemde enkele technische voorschriften bevat, met name voor de vaststelling van de contante wisselkoersen ten opzichte van de dollar. In de bijlagen bij verordening nr. 1014/71 van de Commissie zijn de compenserende bedragen voor de verschillende produkten vermeld. Hierin zijn herhaaldelijk wijzigingen aangebracht, onder meer door verordening nr. 548/72 van de Commissie van 16 maart 1972 (PB 1972, nr. L 66), welke — en hiermee komen wij tot het onderwerp van het hoofdgeding — in bijlage V, deel A, onder post ex 04.04 voor „kaas en wrongel, met uitzondering van Grano Padano en Parmigiano Reggiano", produkten dus die onder de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelprodukten ('s Raads verordening nr. 804/68 (PB 1968, nr. L 148) vallen, een „basisbedrag per 100 kg nettogewicht" ad 45,50 DM vaststelde.

Toen nu verzoekster in het hoofdgeding, de firma Balkan-Import-Export, op 24 mei 1972 verzocht om inklaring van een partij Bulgaarse schapekaas, welke haar op grond van een op 3 november 1971 op DM-basis met de staatshandelsonderneming Rodopaimpex gesloten contract was geleverd, werd — naast de gewone heffing en de omzetbelasting bij invoer — inderdaad dit compenserende bedrag toegepast.

Daar de firma Balkan-Import-Export dit onrechtmatig achtte, ging zij in beroep bij het Finanzgericht Berlijn, welk geding resulteerde in de onderhavige prejudiciële procedure. Afgezien van hier niet relevante inbreuken op het Duitse recht, voerde zij aan dat 's Raads verordening nr. 974/71 ten onrechte steunt op artikel 103 EEG-Verdrag, hetwelk conjunctuurpolitieke maaregelen tot onderwerp heeft. Verzoekster is van mening dat men de verordening op zijn hoogst in het kader van de bijzondere bepalingen betreffende de landbouwsector had kunnen vaststel-

len en dat dan — wat niet is gebeurd — het Europees Parlement geraadpleegd had moeten worden. Maar, aldus betoogt verzoekster, zelfs indien artikel 103 EEG-Verdrag wel toepasselijk zou zijn, dan nog dient te worden opgemerkt dat het niet in de vaststelling van *verordeningen* voorziet. Bovendien machtigt het alleen tot maatregelen van gemeenschappelijk belang en aangezien verordening nr. 974 slechts een compensatieregeling voor bepaalde landbouwprodukten bevat, kan in casu niet van gemeenschappelijk belang worden gesproken. Voorts betoogt verzoekster dat verordening nr. 974 het evenredigheidsbeginsel schendt door alleen met de revaluatie ten opzichte van de dollar en niet van de valuta's van derde landen rekening te houden, als gevolg waarvan de compenserende bedragen voor invoeren uit Bulgarije te hoog zijn vastgesteld. En ten slotte — even afgezien van haar bezwaren tegen de ondoorzichtige wijze van berekening van het op de invoer toegepaste bedrag — stelt verzoekster zich op het standpunt dat althans op 24 maar 1972 compenserende bedragen niet meer toelaatbaar waren, omdat op de monetaire conferentie van Washington van 18 december 1971 spilkoersen en een nieuwe regeling van de fluctuatiemarges waren vastgesteld.

Met het oog op deze, door het Finanzgericht niet ongegrond geachte grieven werd de nationale procedure geschorst en omtrent de hiervoor aangeduide vragen inzake de geldigheid van verordening nr. 974 en de uitvoeringsverordeningen een prejudiciële beslissing van het Hof gevraagd.

Laten wij thans bezien hoe het antwoord op deze vragen moet luiden.

1. Beginnen wij met het probleem of de Raad verordening nr. 974/71 op artikel 103, lid 2, EEG-Verdrag kon doen steunen.

Zoals gezegd, ontkent verzoekster onder aanvoering van diverse argumenten dit ten stelligste. In de eerste plaats wijst zij erop dat de maatregel van de Raad het effect van het zweven van de wisselkoersen beoogt te verzwakken. Omdat echter het Verdrag geen zwevende koersen toestaat, zijn ook de concomitante Gemeenschapsmaatregelen als ontoelaatbaar te beschouwen. In geen geval mag worden aangenomen dat artikel 103 EEG-Verdrag als grondslag voor monetairpolitieke maatregelen kan dienen. — Verder is verzoekster van mening dat verordening nr. 974 geen conjunctuurpolitieke maatregel is, doch gezien haar strekking het interventiestelsel in de landbouwsector in stand te houden, op het terrein van de landbouwpolitiek ligt. In dat geval echter geldt de bijzondere competentieregeling voor de landbouwsector en moet overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag met name het Europees Parlement worden geraadpleegd. — Voorts betoogt verzoekster dat artikel 103 EEG-Verdrag geen vrijwaringsclausule is en dus niet toelaat van de grondbeginselen van het Verdrag af te wijken of de doelstellingen ervan in gevaar te brengen. — Zij wijst er ook op dat artikel 103 slechts maatregelen in het gemeenschappelijk belang toestaat. Maar daaraan schort het evenzeer wanneer, zoals in het geval van verordening nr. 974, alleen beoogd wordt de belangen te beschermen van personen die de erin genoemde produkten produceren of verhandelen. — Ten slotte meent verzoekster dat artikel 103 EEG-Verdrag in geen geval in de vaststelling van een Gemeenschaps*verordening* voorziet.

Bezien wij deze argumenten nu eens wat nauwkeuriger.

a) In de eerste plaats de toelaatbaarheid van het vrijlaten van de wisselkoers. Verordening nr. 974 gaat daarvan kennelijk zonder meer uit en beoogt slechts de gevolgen ervan voor de landbouwsector te ondervangen. Op dit punt kunnen wij mijns inziens kort zijn. Verzoekster betoogt in dit verband dat artikel 107 EEG-Verdrag vaste wisselkoersen voor de Lid-Staten onderling veronderstelt en ook zwevende koersen ten opzichte van derde landen uitsluit. Hierin echter kunnen wij haar evenmin volgen als in de stelling dat het vrijlaten van de wisselkoersen tegen het gemeenschappelijk be-

lang en de doelstellingen van artikel 104 indruist. In deze context is vooral van belang dat de monetaire politiek, en dus ook het gehele monetairpolitieke instrumentarium, tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort. Het gaat dan ook niet aan daaruit een onderdeel, te weten het vrijlaten van de wisselkoersen, los te maken en voor het overige de politieke verantwoordelijkheid op dit gebied bij de Lid-Staten te laten. — Artikel 107 EEG-Verdrag legt de Lid-Staten alleen de verplichting op de wisselkoerspolitiek als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te behandelen; inhoudelijk is deze politiek evenwel niet bepaald, met name niet in die zin dat het vrijlaten van de wisselkoersen uitgesloten zou zijn. Ofschoon lid 2 van artikel 107 alleen van wijziging van de wisselkoersen spreekt, kan men zich ter beperking van de monetairpolitieke bevoegdheid der Lid-Staten ook overigens niet op deze bepaling beroepen. — Als wij daarnaast artikel 104 EEG-Verdrag lezen, valt evenmin in te zien hoe het vrijlaten van de wisselkoersen met de doelstellingen van deze bepalingen in strijd zou kunnen zijn. — Zoals de Commissie heeft aangetoond, is eveneens bezwaarlijk vol te houden dat de krachtens artikel 43 van het Verdrag geschapen gemeenschappelijke landbouwpolitiek een stelsel van vaste wisselkoersen vordert. Al gaat verordening nr. 129 „inzake de waarde van de rekeneenheid en de wisselkoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast" (PB 1962, blz. 2553) van een zodanig stelsel uit, een bindende keuze is daarmee niet bedoeld. Dit blijkt niet alleen uit het feit dat anders wel méér omvattende monetaire maatregelen zouden zijn genomen, maar ook uit verordening nr. 129 zelf: in het geval van buitengewone monetaire praktijken (waardeschommelingen van een munt binnen ruimere grenzen, variabele of multipele wisselkoersen) kunnen krachtens artikel 3 afwijkende maatregelen worden getroffen. — Ten slotte heeft de Commissie overtuigend aangetoond dat noch internationale afspraken (met name de gecompliceerde regels van het akkoord inzake het Internationaal Monetair Fonds) noch artikel 234 EEG-Verdrag de aanvaarding van vaste wisselkoersen dwingend voorschrijven. Ook van verzoeksters stelling dat het vrijlaten van de wisselkoersen niet in het gemeenschappelijk belang was, heeft de Commissie de onhoudbaarheid duidelijk gemaakt. Wat dit laatste betreft, behoeft men zich alleen maar de stand van de integratie te realiseren om in te zien dat, wanneer als gevolg van een onbelemmerde toevloed van vreemde vatuta het evenwicht van de betalingsbalans en de prijsstabiliteit in een bepaalde Lid-Staat worden verstoord, dit ook in andere Lid-Staten negatieve gevolgen kan hebben. Tegenmaatregelen zijn dan ook zonder meer in het gemeenschappelijk belang van de Lid-Staten.

Wat betreft het voornaamste uitgangspunt van verordening nr. 974 — het vrijlaten van de wisselkoersen —, is derhalve de grief, strekkende tot ongeldigverklaring van de Gemeenschapsmaatregel welke de gevolgen van de zwevende koersen beoogt te ondervangen, ongegrond.

b) Vervolgens willen wij bezien of de litigieuze verordening terecht naar artikel 103 EEG-Verdrag als haar rechtsgrondslag verwijst.

Artikel 103 bepaalt het volgende:

„1. De Lid-Staten beschouwen hun conjunctuurpolitiek als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang . . .

2. Onverminderd de overige in dit Verdrag bepaalde procedures kan de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de naar omstandigheden passende maatregelen vaststellen.

3. In voorkomende gevallen stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie de noodzakelijke richtlijnen vast betreffende de wijze van toepassing der overeenkomstig

lid 2 voorgeschreven maatregelen . . ."

Duidelijk is dat in deze bepaling de term „conjunctuurpolitiek" centraal staat. Daarnaast zullen we moeten nagaan wat met de zinsnede „onverminderd de overige in dit Verdrag bepaalde procedures" wordt bedoeld.

Allereerst moeten wij dan constateren dat het Verdrag zelf geen nadere definitie van de term conjunctuurpolitiek geeft. Wij zullen daarom — zoals ook Bondsregering, Raad en Commissie hebben gedaan — op algemeen aanvaarde omschrijvingen moeten terugvallen en aannemen dat die ook voor het Verdrag gelden. Volgens de Commissie is er sprake van conjunctuurpolitiek wanneer ten behoeve van doelstellingen op korte termijn in het macro-economische proces wordt ingegrepen (die doelstellingen behoeven geen andere te zijn dan die van het algemene economische beleid: stabiel prijsniveau, ruime werkgelegenheid, een evenwichtige betalingsbalans, optimale economische groei). Tot de conjunctuurpolitiek behoren alle overheidsmaatregelen die conjunctuurschommelingen beogen te voorkomen of te beperken. De door de Bondsregering en de Raad gegeven definities komen in wezen op hetzelfde neer; de Raad voegt er nog aan toe dat het erop aankomt afwijkingen van de op langere termijn voorziene economische ontwikkeling — met name wat prijzen en inkomens betreft — te vermijden.

Juist omdat de conjunctuurpolitiek een onderdeel is van het macro-economisch beleid, kan zij op *alle* economische sectoren betrekking hebben. Anders dan verzoekster meent, is er zo gezien dus geen reden haar voor de monetaire sector uit te sluiten.

Vanuit dit gezichtspunt kan voorts niet worden ontkend dat de onderwerpelijke verordening van de Raad een conjunctuurpolitieke *doel*stelling heeft. Het besluit immers van enkele Lid-Staten hun munt te laten zweven, draagt zonder enige twijfel een conjunctureel karakter, terwijl de kennelijke strekking van verordening nr. 974 is de Gemeenschap daarbij „flankdekking" te doen verlenen, dat wil zeggen in dezelfde richting mee te laten werken. Duidelijk is dat zonder de door de Raad gecreëerde compensatieregeling de landbouwmarkten van enkele Lid-Staten door goedkope importen zouden worden overstroomd en vanwege de ontoereikende restituties de binnenlandse markt aanzienlijk zou worden belast, met als gevolg niet slechts een kostbare verhoging — of zelfs de ineenstorting — van de interventieprijzen, maar ook prijsdaling en inkomensderving voor de agrarische bevolking, met ook hiervan weer nadelige consequenties voor de gehele economie.

Omdat evenwel de getroffen maatregelen in de eerste plaats op de landbouwsector zijn gericht en artikel 103 een voorbehoud maakt ten aanzien van de „overige in dit Verdrag bepaalde procedures", dienen wij, alvorens te kunnen concluderen dat artikel 103 in casu terecht is toegepast, nog te onderzoeken of — zoals verzoekster met een beroep op artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag betoogt — bedoeld voorbehoud inderdaad alleen voor *subsidiaire* toepassing ervan ruimte laat. Met andere woorden, had men niet bij voorkeur de bijzondere, voor de landbouwsector geldende procedures in acht moeten nemen?

Raad en Commissie hebben, wat dit punt aangaat, stellig gelijk waar zij betogen dat de betekenis van het woord „onverminderd" niet geheel duidelijk is. In feite zou het ook kunnen betekenen dat artikel 103 zelfs kan worden toegepast wanneer ook andere Verdragsbepalingen een oplossing bieden (of zoals de Commissie het formuleert: het gaat hier niet om een „subsidiariteits-", maar om een „cumulatiebeginsel"). Raad en Commissie wijzen verder terecht op de noodzaak in zo'n situatie een voorschrift naar zijn geest en strekking te interpreteren. Dan kan men er met name niet aan ontkomen conjunctuurpolitieke maatregelen een *veelomvattend* karakter toe te kennen. Het schijnt dan ook uitgesloten artikel 103 zo uit te leggen, dat conjunctuurmaatregelen zelden alleen op deze bepaling

kunnen steunen, maar dat daarnaast dikwijls andere procedurevoorschriften in acht moeten worden genomen (in de landbouwsector bij voorbeeld voorschriften die tot raadpleging van het Parlement nopen). Omdat bij conjunctuurmaatregelen snelheid een eerste vereiste is, is zo'n versnippering van een procedure — neerkomend op een aanmerkelijke verzwaring ervan — in de praktijk onaanvaardbaar. De opvatting dat, mits een conjunctuurpolitieke doelstelling aanwezig is, artikel 103 naast en onafhankelijk van andere Verdragsbepalingen kan worden toegepast, moet daarom in principe als juist worden beschouwd.

Aan deze opvatting doet overigens ook artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag niet af, volgens hetwelk, voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet anders is bepaald, de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt op de landbouwprodukten van toepassing zijn. Wel beschouwd geldt dit voorbehoud niet voor artikel 103. Dit voorschrift behoort in feite niet tot de regels „voor de instelling van de gemeenschappelijke markt", want conjunctuurpolitiek speelt zich op een geheel ander vlak af. Bovendien merkt de Commissie terecht op dat de artikelen 39 tot en met 46 geen regelingen bevatten die met de toepassing van artikel 103 onverenigbaar zijn.

Bij wijze van voorlopige balans kunnen wij concluderen dat het buiten beschouwing laten van de landbouwbepalingen der gemeenschappelijke markt de geldigheid van verordening nr. 974 niet aantast. Ook verzoeksters beroep op artikel 19 van verordening nr. 804/68 — het voorschrift dat haars inziens in het kader van de ordening der markt voor melk en zuivelprodukten bij de invoering van de compensatieregeling in acht moest worden genomen — is duidelijk ongegrond, nog daargelaten dat ook volgens deze bepaling de Raad maatregelen kan nemen zonder het Parlement te raadplegen. Uit een en ander volgt ook dat het beroep op 's Raads verordening nr. 653/68, betreffende de voorwaarden voor wijziging van de waarde van de voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebruikte rekeneenheid (PB 1968, nr. L 123), niet baat. Afgezien van alle opgesomde overwegingen, is dit reeds daarom ongegrond, omdat, zoals de Commissie heeft aangetoond, de monetaire vrijwaringsclausules van genoemde verordening geen oplossing bieden voor de problemen in verband met het vrijlaten van de wisselkoers.

c) Uit verzoeksters grieven blijkt evenwel dat de toetsing aan artikel 103 hiermee nog niet beëindigd is. Onderzocht dient nog te worden of — in overeenstemming met bedoelde bepaling — verordening nr. 974 geacht kan worden in het *gemeenschappelijk belang* te zijn, verder of — door artikel 103 bij wijze van vrijwaringsclausule toe te passen — van algemene Verdragsbepalingen kan worden afgeweken, en ten slotte of dit artikel in Gemeenschaps*verordeningen* voorziet.

Deze vragen kunnen mijns inziens als volgt worden beantwoord:

Wat het gemeenschappelijk belang betreft, is, meen ik, uit het hierboven opgemerkte al duidelijk dat ik dit bij verordening nr. 974 inderdaad aanwezig acht. Weliswaar heeft deze verordening een heffingenstelsel ten gunste van landbouwprodukten — en nog niet eens van alle landbouwprodukten — ingevoerd, maar nog ervan afgezien dat een gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 103 niet per se de gehele economie behoeft te betreffen, mag men de door deze maatregel beoogde uitwerking op andere sectoren niet uit het oog verliezen. Voorts moeten wij bedenken dat ook andere dan de rechtstreeks betrokken Lid-Staten bij de maatregel en het indammen van de gevolgen van de zwevende koersen belang hadden. Men kan zich gemakkelijk voorstellen dat zonder deze compensatieregeling de uitvoer van produkten uit bij voorbeeld Italië en Frankrijk sterk zou zijn toegenomen, wat ongewenste prijsstijgingen in die landen zou hebben veroorzaakt.

Ten aanzien van verzoeksters stelling, dat de compenserende bedragen op importen uit derde landen te beschouwen

zijn als heffingen van gelijke werking als invoerrechten en derhalve overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 804/68 verboden, kunnen wij volstaan er met de Commissie op te wijzen dat bedoeld voorschrift tot het *secundaire,* op artikel 43 van het Verdrag steunende Gemeenschapsrecht behoort. Na wat wij omtrent de verhouding tussen artikel 103 en de landbouwbepalingen van het Verdrag hebben betoogd, zal duidelijk zijn dat een zodanig voorschrift niet zwaarder weegt dan de op artikel 103 steunende, eveneens secundaire maatregelen van conjunctuurpolitieke aard. Bovendien wordt algemeen erkend dat, gezien de doelstelling van conjunctuurmaatregelen, bepaalde afwijkingen van gemeenschapsrechtelijke voorschriften alleszins noodzakelijk kunnen zijn, zo bij voorbeeld — wat niet onmiddellijk ter zake is, maar vanwege de algemene context van de maatregelen wel van belang — bepaalde belemmeringen en beperkingen van het intracommunautaire handelsverkeer in landbouwprodukten (op dit aspect komen wij later nog uitvoerig terug).

Betreffende de verhouding tussen artikel 103 en artikel 226 EEG-Verdrag, de algemene, aan het eind van de overgangsperiode uitgewerkte vrijwaringsclausule, valt voorts op te merken dat artikel 103 stellig niet als vervanging van artikel 226 kan worden aangewend. Daarvan is echter in casu ook geen sprake, daar kennelijk de bijzondere, van artikel 226 onderscheiden voorwaarden voor toepassing van artikel 103 (maatregelen in gemeenschappelijk belang en van conjuncturele aard) aanwezig zijn. Ofschoon de maatregel in een zekere bescherming van bepaalde economische sectoren resulteert, kan daarom toch niet van een ontoelaatbare transformatie van artikel 103 in een vrijwaringsclausule ter vervanging van artikel 226 worden gesproken.

Rest ons in casu nog verzoeksters grief dat artikel 103 EEG-Verdrag alleen in een coördinatie van de conjunctuurpolitiek op gemeenschappelijk niveau, en in geen geval in de vaststelling van Gemeenschaps*verordeningen* voorziet.

Hiertegenover moet worden toegegeven dat, juist omdat lid 1 van artikel 103 hen verplicht hun beleid ter zake op elkaar af te stemmen, de conjunctuurpolitiek zonder enige twijfel een zaak van de Lid-Staten is. Maar even duidelijk volgt uit lid 2 van het artikel dat daarnaast ook de Gemeenschap regelingsbevoegdheid bezit.

Wat anderzijds de *vorm* betreft waarin deze Gemeenschapsbevoegdheid gestalte dient te krijgen, dient stellig niet over het hoofd te worden gezien dat de Duitse tekst hier van „entscheiden" en „Entscheidungen" spreekt. Zoals bij voorbeeld ook uit artikel 28 blijkt, behoeven deze termen niet in alle gevallen in de technische zin van het Verdrag te worden opgevat. Dat dit ook voor artikel 103 geldt, blijkt niet alleen uit de tekst in de andere talen, welke in het algemeen van „mesures" („misure", „maatregelen", „measures") spreekt en dus op alle vormen van communautaire rechtshandelingen betrekking kan hebben, maar ook kan worden gewezen op de veelomvattende strekking van artikel 103 en op de noodzaak van een aan de huidige stand der integratie aangepaste uitlegging, waardoor een doeltreffende toepassing mogelijk is. Ten slotte kan, anders dan verzoekster meent, geen geldig argument worden ontleend aan lid 3 van artikel 103, dat wil zeggen aan het feit dat daarin alleen sprake is van *richtlijnen* betreffende de wijze van toepassing der overeenkomstig lid 2 voorgeschreven maatregelen. Men mag niet vergeten dat voor deze richtlijnen een lichtere besluitvormingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid) geldt. Stellig dient dit zo te worden geïnterpreteerd, dat daarnaast met *eenparigheid* van stemmen vastgestelde verordeningen niet zijn uitgesloten. Bovendien valt te wijzen op de woorden „in voorkomende gevallen", waaruit de Bondsregering terecht de conclusie trekt dat in bepaalde omstandigheden een richtlijn het aangewezen middel is, maar dat daarnaast, zo nodig en met inachtneming van het in lid 2 bepaalde, ook uitvoeringsverordeningen mogelijk zijn. — Tegen het feit derhalve dat de Raad voor de litigieuze maatregelen de

vorm van een *verordening* heeft gekozen, kan geen enkel bezwaar bestaan. Aangezien hij bovendien — zoals aangetoond — uitvoeringsverordeningen had kunnen uitvaardigen, valt er evenmin iets tegen in te brengen dat hij, krachtens de algemene Verdragsbepaling van artikel 155, in het kader van het ingevoerde heffingenstelsel die bevoegdheid aan de Commissie delegeerde.

Samenvattend kan het antwoord op de eerste vraag dus luiden, dat de geldigheid van verordening nr. 974/71 en van de annexe verordeningen van de Commissie niet kan worden bestreden met het argument dat de communautaire instanties hen ten onrechte op artikel 103 EEG-Verdrag hebben doen steunen.

2. Dan komen wij thans tot de vraag of de geldigheid van het compensatiestelsel in twijfel kan worden getrokken op grond van het feit dat het generaliter — dat wil zeggen onafhankelijk van het land van oorsprong van de produkten en van de contractuele basis, en dus ook voor produkten uit Bulgarije — van de verhouding tussen D-Mark en dollar uitgaat.

Laten wij daartoe allereerst zien naar artikel 2 van verordening nr. 974, dat luidt:

„Voor produkten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien, zijn de compenserende bedragen gelijk aan de bedragen die worden verkregen door op de prijzen een percentage toe te passen dat overeenkomt met het verschil tussen de aan het Internationaal Monetair Fonds opgegeven en door dit Fonds goedgekeurde pariteit van de munteenheid van de Lid-Staat en het rekenkundig gemiddelde van de gedurende een nader te bepalen periode genoteerde contante wisselkoersen van deze munteenheid ten opzichte van de dollar van de Verenigde Staten van Amerika."

Voor produkten waarvan de prijs afhankelijk is van die van produkten waarvoor in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in interventiemaatregelen is voorzien, wordt in lid 2 van artikel 2 als volgt bepaald: „de compenserende bedragen (zijn) gelijk aan de invloed die de prijzen van het betrokken produkt ondergaan door de toepassing van het compenserende bedrag op die prijzen van het in lid 1 bedoelde produkt waarvan eerstgenoemde prijzen afhankelijk zijn."

Voor een munt als de Bulgaarse lewa, die de dollar blijkbaar niet heeft gevolgd en ten opzichte van de D-Mark vrijwel constant is gebleven, had dit kennelijk te hoge compensaties ten gevolge, dat wil zeggen compenserende bedragen die de invloed van de monetaire maatregel te boven gingen. Verzoekster meent dat daardoor het evenredigheidsbeginsel, dat in de considerans van verordening nr. 974 zelf wordt aangehaald, is geschonden. Bovendien zouden artikel 39, lid 1, sub e (levering aan verbruikers tegen redelijke prijzen), artikel 40 (discriminatieverbod) en artikel 110, dat een liberale handelspolitiek voorschrijft, niet in acht zijn genomen. Verzoekster meent dat dit had kunnen worden voorkomen wanneer naar een afzonderlijke compensatie ten opzichte van alle belangrijke handelspartners was gestreefd, wanneer naar het voorbeeld van de heffingenregeling (inachtneming van de gunstigste aankoopmogelijkheden op de wereldmarkt) ermee rekening was gehouden uit welke landen bepaalde produkten hoofdzakelijk worden ingevoerd, of wanneer tenminste was uitgegaan van het gewogen, naar het handelsvolume te bepalen gemiddelde van de valuta's van alle derde landen en zijn verhouding ten opzichte van de D-Mark.

Wij dienen ons derhalve af te vragen of zodanige oplossingen zonder al te grote bezwaren in praktijk gebracht hadden kunnen worden en of, nu dit niet is gebeurd, diensvolgens van een beleidsfout moet worden gesproken.

Ten aanzien van deze stellig delicate aangelegenheid kunnen wij om te beginnen instemmen met de Commissie, waar zij betoogt dat het volgen van de monetaire situatie en de uiteenlopende ontwikkeling ervan in een groot aantal landen enorme problemen had opgeleverd en dat het compensatiestelsel wel bijzon-

der gecompliceerd was geworden als men voor een groot aantal basisprodukten en halffabrikaten gedifferentieerde compenserende bedragen had moeten vaststellen. Reeds het geldende systeem heeft een bijzonder lange lijst van heffingen gevergd, en zo gezien is de mening van de Commissie, dat toepassing van het door verzoekster voorgestane systeem in de praktijk tot een overbelasting zou hebben geleid, volkomen begrijpelijk. Bovendien zou zo'n onoverzichtelijk en aan voortdurende wijzigingen onderhevig compensatiestelsel het handelsverkeer ernstig hebben belemmerd en zonder enige twijfel tot ontduiking en bedrog hebben verlokt. Om dit laatste tegen te gaan, had men dan weer zijn toevlucht moeten nemen tot een stelsel van certificaten van oorsprong, controle van de invoercontracten en de goederenbewegingen, wat opnieuw met aanzienlijke administratieve lasten — nu op het nationale vlak —, maar ook met belemmering en vertraging van het handelsverkeer gepaard zou zijn gegaan. Bij de beoordeling van ingewikkelde, op de buitenlandse handel betrekking hebbende beschermingsmaatregelen in het kader van de wisselkoerspolitiek — maatregelen die in elk geval toch maar van korte duur zouden zijn en waarbij de wetgever uiteraard over een ruime beleidsmarge beschikt — kan men mijns inziens aan zulke bezwaren niet zonder meer voorbijgaan.

Soortgelijke overwegingen, die aan de bruikbaarheid van verzoeksters stelling doen twijfelen, kunnen ook worden aangevoerd tegen de andere oplossing, te weten de vraag of voor de compensatieregeling niet het gewogen gemiddelde der koersschommelingen van de valuta's van alle derde landen in aanmerking had moeten worden genomen. Dit zou stellig een bijzonder problematisch en moeizaam onderzoek naar de importantie van en de veranderingen in de handelsstromen der verschillende produkten hebben vereist. Daarbij komt nog het niet onbelangrijke argument dat aldus berekende heffingen onvoldoende bescherming bieden tegen importen op dollarbasis en in vele gevallen aanleiding zouden geven tot onvoldoende restituties — het correlaat van de compenserende bedragen. Bedenkt men voorts dat bij de invoering van de regeling de meeste transacties in landbouwprodukten op dollarbasis werden afgesloten, dat de dollar het vaste punt van het internationale monetaire stelsel was en door andere vrij converteerbare valuta's veelal op de voet werd gevolgd, dan zal men — met name gezien verzoeksters weinig gemotiveerde bestrijding van het betoog der Commissie — moeilijk tot de overtuiging kunnen komen dat het door artikel 2 van verordening nr. 974 gecreëerde stelsel wegens schending van het evenredigheidsbeginsel ongeldig moet worden verklaard.

En om het maar meteen te zeggen, hetzelfde geldt voor verzoeksters beroep op de artikelen 40, 39 en 110 EEG-Verdrag.

Wat artikel 40 — het discriminatieverbod — betreft, ontkomt men al meteen niet aan de indruk dat verzoeksters uitgangspunt — een vergelijking tussen de situatie der producenten en die der importeurs — onjuist is. Wanneer verzoekster bedoelt dat door een te hoge belasting met compenserende bedragen bepaalde produkten gediscrimineerd worden, kan haar met recht worden tegengeworpen dat de compensatie aan de hand van uniforme maatstaven wordt berekend en dat verordening nr. 974, zoals bij haar uitvaardiging voorzienbaar was, ook door alle betrokken Lid-Staten is toegepast. Van miskenning van artikel 40 EEG-Verdrag kan derhalve moeilijk worden gesproken.

Bij haar beroep op de doelstellingen van artikel 39 betoogt verzoekster dat de compensatieregeling de verplichting voor redelijke verbruikersprijzen te zorgen, miskent en anderzijds de bescherming van de landbouw te veel prioriteit verleent, niet in de laatste plaats door geen rekening te houden met de voordelen die de landbouw uit de opwaardering van de D-Mark trekt. Hiervan kan worden gezegd dat bedoelde voordelen zich hoogstens bij investeringen voordoen en, aldus terecht de Commissie, zeker niet overschat mogen worden. De berekening

ervan en hun toerekening aan de verschillende produkten zou trouwens bijzonder moeilijk zijn. Dat de compensatieregeling ze buiten beschouwing laat, is derhalve niet onredelijk. Aangezien voor het overige ook — zoals reeds aangetoond — de compensatieregeling niet naar land van oorsprong kon differentiëren, aangezien een toereikende bescherming alleen gegarandeerd scheen wanneer men die baseerde op de dollar als voornaamste valuta, en aangezien artikel 39 niet van de laagst mogelijke, maar van *redelijke* verbruikersprijzen spreekt — dus de behartiging van de consumentenbelangen niet als enig doel stelt —, kan men, gelet op de overeenkomstig artikel 39 vereiste afweging van de daar genoemde doeleinden, welke een ruime beleidsmarge veronderstelt, zeker niet tot ongeldigheid van het compensatiestelsel concluderen.

Hetzelfde geldt ten slotte ook wanneer men de litigieuze verordening vanuit het gezichtspunt van artikel 110 EEG-Verdrag beschouwt. De doelstelling hiervan is inderdaad de liberalisering van de handel. Het bevat evenwel geen nauwkeurige criteria, maar laat in elk geval een grote speelruimte bij de toepassing. Wie zich voor de geest haalt wat ten aanzien van de praktische onmogelijkheid van een gedifferentieerde compensatieregeling is gezegd, en bedenkt dat niet slechts een compromis met de doelstellingen van artikel 39 nodig was, maar dat ook kwantitatieve invoerbeperkingen geoorloofd zouden zijn geweest, kan moeilijk volhouden dat bedoeld artikel niet juist is gehanteerd.

Ook het antwoord op de tweede vraag derhalve kan dus niet zijn dat verordening nr. 974/71, als uitsluitend op de verhouding D-Mark/dollar afgestemd, ongeldig moet worden verklaard.

3. Met haar volgende vraag wil het Finanzgericht Berlijn weten of het gemeenschapsrechtelijk toelaatbaar was dat nog op 24 maart 1972, de dag waarop de in het hoofdgeding te behandelen invoer plaatsvond, op importen uit derde landen compenserende bedragen werden geheven.

Ook dit wordt door verzoekster bestreden. Daartoe beroept zij zich op het feit dat op de conferentie van Washington van 18 december 1971 besloten werd tot herziening van de wisselkoersen en een nieuw stelsel van pariteiten met officiële interventies binnen een bepaalde fluctuatiemarge werd aanvaard. Blijkbaar meent zij dat daarmee voldaan is aan de voorwaarden van artikel 8 van verordening nr. 974, dat luidt: „Deze verordening is niet meer van toepassing zodra alle betrokken Lid-Staten de regels betreffende de marges waarbinnen de wisselkoersen van de officiële pariteit mogen afwijken, weer toepassen."

Als we ons afvragen of verzoeksters beoordeling van de situatie de juiste is, dienen we in de eerste plaats te bedenken dat op 15 augustus 1971 de converteerbaarheid van de Amerikaanse dollar in goud werd opgeschort en dat op 23 augustus 1971 besloten werd de munt van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie te laten zweven. Voorts moeten we duidelijk voor ogen houden waar de conferentie van Washington eigenlijk over ging. — Zoals we tijdens de behandeling hebben vernomen, werd op 18 december 1971 in Washington besloten tot de invoering van nieuwe pariteiten in de vorm van (officieuze) spilkoersen ten opzichte van de dollar. Onder meer voor de D-Mark werd een spilkoers gekozen die boven de fluctuatiemarge van de internationale regeling lag. In afwijking van de internationale regeling werd voorts een fluctuatiemarge ten opzichte van de dollar overeengekomen ter grootte van 2,25 % ter weerszijden van de spilkoers. Genoemde besluiten kwamen vormloos tot stand en werden uitsluitend bekendgemaakt in een perscommuniqué na de ontmoeting van de ministers van de Groep van Tien. Een rechtsgevolgen hebbende aanmelding overeenkomstig het akkoord inzake het Internationaal Monetair Fonds bleef achterwege. Pas op 8 mei 1972 volgde de officiële devaluatie van de dollar, dat wil zeggen, de aanmelding van de nieuwe dollarkoers als officiële pariteit.

Anderzijds dient men voor ogen te hou-

den dat de officiële, van de spilkoersen afwijkende pariteiten en de kleinere fluctuatiemarges van de internationale regeling voor het prijsstelsel van de landbouwmarkt van belang bleven, dat de landbouwprijzen in rekeneenheden werden uitgedrukt en dat de gehele op verordening nr. 129/62 berustende monetaire regeling de officiële pariteiten tot uitgangspunt had. Deze laatste waren dus een voorwaarde voor het soepel functioneren van de gemeenschappelijke landbouwmarkt. Gezien dit alles, en voorts omdat artikel 1 van verordening nr. 974 als voorwaarde voor haar toepassing uitdrukkelijk noemt dat een Lid-Staat voor handelstransacties een wisselkoers van zijn munteenheid toelaat, die de bij de internationale regeling toegelaten fluctuatiemarge in bovenwaartse richting overschrijdt, kan stellig niet worden gezegd dat door de genoemde besluiten van Washington de voorwaarden van artikel 8 van verordening nr. 974 werden vervuld. De ontwikkeling sedert de zomer van 1972 toonde bovendien aan dat de monetaire situatie nog steeds onzeker was; de vaststelling van nieuwe pariteiten mocht weldra worden verwacht. Het kan de communautaire instanties dan ook niet worden verweten dat zij er niet aan dachten het gehele verordeningensysteem van de ordeningen der landbouwmarkten op grond van de gegevens van Washington te wijzigen, maar integendeel tot op het tijdstip van de officiële devaluatie van de dollar het compensatiestelsel in zijn oude vorm handhaafden.

Met het eenstemmig oordeel van Commissie, Bondsregering en Raad inzake vraag 2 van het Finanzgericht van Berlijn, kunnen wij ons dan ook geheel verenigen: de geldigheid van verordening nr. 974 wordt noch door het enkele tijdsverloop, noch door de monetaire ontwikkelingen na haar vaststelling aangetast.

4. De vraag waarvoor wij ons vervolgens zien gesteld, heeft, wat zijn eerste deel betreft, betrekking op de factoren op grond waarvan overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 974 de compenserende bedragen bij de invoer van kaas zijn berekend.

Laten we eerst nogmaals naar de tekst van dit voorschrift zien. Lid 1 bepaalt: „Voor produkten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien, zijn de compenserende bedragen gelijk aan de bedragen die worden verkregen door op de prijzen een percentage toe te passen dat overeenkomt met het verschil tussen de aan het Internationaal Monetair Fonds opgegeven en door dit Fonds goedgekeurde pariteit van de munteenheid van de betrokken Lid-Staat, en het rekenkundig gemiddelde van de gedurende een nader te bepalen periode genoteerde contante wisselkoersen van deze munteenheid ten opzichte van de dollar der Verenigde Staten van Amerika." Lid 2 vervolgt dan: „Voor de overige in artikel 1 genoemde produkten" (de produkten dus waarvan de prijs afhankelijk is van die der produkten waarvoor in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in interventiemaatregelen is voorzien) „zijn de compenserende bedragen gelijk aan de invloed die de prijzen van het betrokken produkt ondergaan door de toepassing van het compenserende bedrag op die prijzen van het in lid 1 bedoelde produkt waarvan eerstgenoemde prijzen afhankelijk zijn." — Dit citaat maakt al duidelijk dat we hier te doen hebben met een open norm, waarvan de „invulling" een zaak van technisch beleid is. Het is daarom niet de taak van het Hof zich over de details van haar toepassing uit te spreken, maar overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 974 die van de Commissie. Naar de letter genomen zou het Finanzgericht Berlijn in zijn derde vraag — zoals de Commissie met reden heeft betoogd — dan ook niet ontvankelijk zijn.

Uit de gehele procedure is echter wel duidelijk geworden dat deze vraag in feite een andere functie heeft. Hij beoogt de Commissie ertoe te brengen de door haar gebruikte maatstaven openbaar te maken en vervolgens zou moeten worden nagegaan — en dit is met name de strekking van het derde onderdeel van de vraag — of het concrete, op de door

verzoekster ingevoerde produkten toegepaste, bedrag met de grondslagen van het stelsel overeenkomt. Zo gezien kan tegen deze vraag in het kader van een prejudiciële procedure stellig geen bezwaar worden gemaakt. Hieruit blijkt tevens dat het eerste onderdeel van de derde vraag geen afzonderlijke behandeling behoeft; wij komen er in verband met het derde onderdeel op terug.

5. Het tweede onderdeel van de derde vraag betreft het probleem of de berekeningsgrondslag van artikel 2 van verordening nr. 974 genoegzaam bepaald is. Ook dit is dus een vraag naar de geldigheid van de verordening.

Hij houdt verband met een grief van verzoekster in het hoofdgeding, die daarbij aan beginselen van het Duitse staatsrecht (artikel 80 van het Grundgesetz) denkt, beginselen namelijk volgens welke de wetgever aan het uitvoerende orgaan een duidelijke en nauwkeurig omschreven machtiging behoort te verlenen, met name wanneer het om een belastingbevoegdheid gaat.

Allereerst dient de vraag te worden gesteld of genoemd Duits rechtsbeginsel, een uitvloeisel van het beginsel der machtenscheiding, ook in de rechtsorde van de andere Lid-Staten wordt gevonden en diensvolgens als een gemeenschapsrechtelijk beginsel kan worden aanvaard. Wat dit betreft, lijkt enige twijfel op zijn plaats; in elk geval heeft verzoekster geen enkel bewijs ervan geleverd.

Anderzijds mag men niet uit het oog verliezen dat de Gemeenschap juist op het onderhavige terrein een eigen structuur bezit die het aanleggen van speciale maatstaven aan de nauwkeurigheid van machtigingsnormen wettigt. Zo dient men te bedenken dat de door verordening nr. 974 vereiste uitvoeringsbepalingen in een zogenaamde beheerscomitéprocedure worden vastgesteld, dat wil zeggen met medewerking van vertegenwoordigers der Lid-Staten. Aldus wordt een indirecte invloed van de Lid-Staten of — zo men wil — van de Raad gewaarborgd. Daarom lijkt het aannemelijk in een zodanig geval van machtigingsnormen niet dezelfde nauwkeurigheid te verlangen als wellicht wenselijk zou zijn wanneer alleen de Commissie de uitvoeringsbepalingen vaststelde.

Ten slotte heeft de Commissie ook overtuigend aangetoond dat ondanks de vage en in de Duitse versie slecht begrijpelijke tekst van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 974, de betekenis van de term „Inzidenz" (Nederlands: „invloed") in de zin van deze bepaling voor de vakman duidelijk kan zijn. In de landbouwsector immers komen dergelijke afleidingen regelmatig voor. Dit blijkt bij voorbeeld uit verordening nr. 823-68 (PB 1968, nr. L 151) met haar afleidingsbeginselen voor heffingen op melk en zuivelprodukten, waarbij het aankomt op de voor de fabricage benodigde hoeveelheid zuivelgrondstoffen. Voorts kan worden gewezen op andere verordeningen, verband houdende met de devaluatie van de Franse frank en de daardoor noodzakelijk geworden in- en uitvoercompensaties (bij voorbeeld verordening nr. 1586/69 (PB 1969, nr. L 202) met haar uitvoeringsverordeningen).

Ik meen derhalve dat verordening nr. 974 niet vanwege onvoldoende bepaaldheid van de machtigingsnorm kan worden aangetast. Gelet op de aard van de materie en het criterium dat de jurisprudentie (zaak 16-65, Jurisprudentie 1965, blz. 1105) aan de motivering van zodanige, een groot aantal produkten betreffende handelingen aanlegt, kan aan het ontbreken van desbetreffende gegevens in de uitvoeringsverordeningen van de Commissie — wat als *motiveringsgebrek* een rol zou kunnen spelen — mijns inziens evenmin enige betekenis worden toegekend.

6. Tot slot dan het laatste onderdeel van de derde vraag van het Finanzgericht, luidende of een bedrag van 45,50 DM per 100 kg Bulgaarse schapekaas op 24 maart 1972 met de berekeningswijze van de compenserende bedragen in overeenstemming was. Zoals de Commissie ten aanzien van de in het hoofdgeding aangevoerde grieven heeft aangetoond,

gaan achter deze vraag in feite nog enkele andere problemen schuil, waarop wij eveneens dienen in te gaan.

a) Vooreerst moeten wij hier melding maken van de factoren welke de Commissie in haar berekeningen heeft verdisconteerd.

Afgezien van enkele, hier niet ter zake doende kaassoorten, bestaan er alleen interventieprijzen voor boter en magere-melkpoeder. Door nu bij de import van deze produkten uit derde landen op de invoerprijs een percentage, overeenkomend met dat der opwaardering van de D-Mark ten opzichte van de dollar, toe te passen, werden de compenserende bedragen ervoor berekend. Aangezien de prijzen van andere zuivelprodukten van die van boter en magere-melkpoeder afhangen (daarvan gaan in zekere zin de verordeningen nrs. 804/68 en 823/68 uit), werd vervolgens het effect van de voor de basisprodukten geldende compenserende bedragen op de kaasprijs vastgesteld, waarbij de Commissie één kaassoort (Gouda) als uitgangspunt nam. Gezien het feit dat voor de fabricage van 100 kg kaas een bepaalde hoeveelheid ruwe melk van een bepaald vetgehalte nodig is, en uit de compenserende bedragen voor boter en magere-melkpoeder — proportioneel aan het vetgehalte van de boter en de ter bereiding van magere-melkpoeder vereiste hoeveelheid melk — de compenserende bedragen voor vet en magere melk werden afgeleid, kon door optelling van deze beide bedragen het compenserende bedrag voor kaas worden verkregen. In de memorie van de Commissie wordt op deze methode meer gedetailleerd ingegaan. Op het tijdstip van de litigieuze invoer resulteerde deze berekening inderdaad in een compenserend bedrag ad 45,50 DM, waarbij ik voor de details naar genoemde memorie verwijs.

b) Ik heb er al op gewezen dat de formulering van artikel 2 van verordening nr. 974 ten aanzien van deze berekeningswijze een zekere technische beleidsvrijheid laat. Derhalve rijst vervolgens de vraag of de Commissie van die beleidsvrijheid een juist gebruik heeft gemaakt. Gelet op hetgeen in de loop van de procedure te berde is gebracht en niet in de laatste plaats op het feit dat de omtrent de details geïnformeerde Raad geen bedenkingen heeft geopperd, valt daarop moeilijk een ontkennend antwoord te geven.

Deze eenvoudige methode werkt uiteraard sterk vergrovend. Enerzijds echter lijkt het uitgesloten het verfijnde, in de loop van jaren ontwikkelde heffingensysteem te kopiëren. Men bedenke slechts dat de compenserende bedragen ook van toepassing zijn op de intracommunautaire handel, waar Gemeenschapsheffingen ontbreken; en bovendien stelle men zich eens voor met welk een administratieve moeilijkheden een verfijning gepaard zou gaan, moeilijkheden die bij een voor korte tijd bedoeld stelsel stellig niet zonder meer acceptabel zijn.

Anderzijds valt ook moeilijk in te zien hoe verzoekster kan betogen dat de kaasprijzen niet van de interventieprijzen voor boter en magere-melkpoeder afhankelijk zijn, maar gelet op de kwaliteit uitsluitend door de markt worden bepaald. Want ook al bestaat er geen nauw verband tussen de kaasprijzen en genoemde interventieprijzen, dan is toch weinig aannemelijk dat ze geheel los van elkaar zouden staan. De interventieprijzen voor boter en magere-melkpoeder garanderen toch in elk geval een minimumprijsniveau voor kaas, wat niet slechts de toepassing van de compensatieregeling op kaas rechtvaardigt, maar ook de afdeling van de bindende compenserende bedragen van die voor de beide andere produkten.

De bezwaren tegen de vaststelling in concreto van het compenserende bedrag voor kaas moeten derhalve ongegrond worden verklaard.

c) In dit verband spelen nog twee andere problemen een rol. Het Finanzgericht heeft ze wel niet uitdrukkelijk aan de orde gesteld, doch aangezien verzoekster in het hoofdgeding ze van belang acht en ook de Commissie er volledigheidshalve op in is gegaan, dienen ze hier eveneens te worden behandeld.

In de eerste plaats is daar verzoeksters stelling dat overeenkomstig artikel 1, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 974 van de compensatieregeling slechts gebruik mocht worden gemaakt voor zover de toepassing van de in artikel 1, lid 1, bedoelde monetaire maatregelen verstoringen zou veroorzaken in de handel in landbouwprodukten. Dit was niet het geval, aldus verzoekster, met Bulgaarse schapekaas en daarom, meent zij, had men ze niet onder de compensatieregeling mogen doen vallen. — Het tweede probleem houdt verband met verzoeksters grief dat de compensatieregeling discriminerend is: zij wordt wel toegepast op Bulgaarse schapekaas, maar niet op bepaalde Italiaanse kaassoorten.

Wij willen daarom nog bezien of vanuit deze gezichtspunten de heffing van compenserende bedragen op Bulgaarse schapekaas in maart 1972 onrechtmatig kan worden geacht.

aa) Allereerst dan de aangehaalde verstoringsclausule van artikel 1. Verzoekster meent dat hier twee dingen van belang zijn: enerzijds het feit dat in de verhouding D-Mark — Bulgaarse lewa geen revaluatie-effect van betekenis is opgetreden, anderzijds dat Bulgaarse schapekaas niet concurreert met en dus geen bedreiging vormt voor in de Gemeenschap geproduceerde kaassoorten.

Wat het eerste punt betreft, komt het mij bijzonder dubieus voor of — gelet op artikel 2 van verordening nr. 974, dat de verhouding tot de dollar als criterium stelt — de Commissie bij de *toepassing* van de compensatieregeling de ontwikkeling van bepaalde munteenheden met het oog op de verstoringsclausule van artikel 1 wel in aanmerking kon nemen. Maar ook bij aanvaarding van deze mogelijkheid behoeft men het stellig niet met verzoekster eens te zijn dat de Commissie, op straffe van een beleidsfout te begaan, het ook moest doen. In feite komen alle argumenten die reeds ter rechtvaardiging van artikel 2 van verordening nr. 974 zijn aangevoerd — bij voorbeeld de noodzaak een overbelasting van de administratie, als gevolg van te sterke differentiëring, te voorkomen; het gevaar van ontduiking; controle op herkomst en contractbasis — ook hier te pas. Ik ben derhalve van oordeel dat het niet aangaat op het vlak van de uitvoering van de compensatieregeling terug te keren tot een opvatting welke wij ten aanzien van de uitgangspunten van de regeling reeds hebben afgewezen, en voorts dat het gevaar van verstoring in de zin van artikel 1 van verordening nr. 974 niet met een beroep op de ontwikkeling van de valuta van een bepaald exportland kan worden ontkend.

Ten aanzien van het tweede punt — Bulgaarse schapekaas concurreert niet met in de Gemeenschap geproduceerde kaassoorten —, wijkt de voorstelling van verzoekster wel wat af van de situatie zoals die door de Commissie is geschilderd. Reeds met het oog op Italiaanse schapekaas en in de Gemeenschap geproduceerde geitekaassoorten kan het gevaar van verstoringen — of, van de andere kant bezien, de behoefte aan bescherming — niet worden ontkend. Ook een zekere substitutie ten koste van andere kaassoorten is niet ondenkbaar en ten slotte kunnen aanzienlijke prijsschommelingen bij geïmporteerde kaassoorten in elk geval een bedreiging voor de binnenlandse produktie vormen. Nog afgezien daarvan rijst de vraag of de Commissie het maken van uitzonderingen voor bepaalde produkten — wat allerlei bijzondere onderzoeken had gevergd en de taak van de administratie niet onaanzienlijk zou hebben verzwaard — wel in overweging moest nemen. Stellig was dat praktisch uitgesloten op het moment dat de maatregel tot stand kwam, aangezien een juist beleid toen uitsluitend een summiere prognose van de toekomstige ontwikkeling van een groot aantal produkten vereiste. Hoogstens zou het bij een concreet, deugdelijk gemotiveerd verzoek het geval kunnen zijn, maar daarvan was in casu geen sprake.

Derhalve is er geen aanleiding de belasting van Bulgaarse schapekaas met het oog op de in artikel 1 van verordening nr. 974 geformuleerde voorwaarden onrechtmatig te verklaren.

bb) De grief dat er, gezien de vrijstelling van enkele Italiaanse kaassoorten, discriminerend is opgetreden, kan summierlijk worden weerlegd. Wij kunnen volstaan met de constatering dat het om onvergelijkbare produkten gaat: bedoelde kaassoorten zijn zeer duur en worden voor bijzondere doelen gebruikt. Dat zij van de compensatieregeling waren uitgezonderd, leverde voor de binnenlandse produktie dus geen enkel gevaar op. Bovendien speelt hier een rol dat krachtens de Gemeenschapspreferentie het ook in het kader van de compensatieregeling eerder gewettigd kan zijn faciliteiten te verlenen aan de produkten van een Lid-Staat dan aan die van derde landen.

Ook wat dit laatste punt betreft, kan derhalve de belasting van Bulgaarse schapekaas niet onrechtmatig worden geacht.

7. Een en ander resumerend stel ik voor de vragen van het Finanzgericht Berlijn als volgt te beantwoorden:

a) De procedure heeft geen feiten aan het licht gebracht waaruit de ongeldigheid van 's Raads verordening nr. 974/71 en de daarop berustende verordeningen der Commissie nrs. 1013/71, 1014/71 en 548/72, voor zover deze machtiging verlenen tot het heffen van compenserende bedragen op uit Bulgarije ingevoerde zuivelprodukten, zou kunnen voortvloeien. Met name dient te worden aangenomen dat de Raad zijn verordening nr. 974/71 op artikel 103, lid 2, EEG-Verdrag kon doen steunen en voor de heffing van de compenserende bedragen de verhouding D-Mark — US-dollar tot algemeen uitgangspunt kon nemen.

b) De heffing van compenserende bedragen overeenkomstig verordening nr. 974/71 op invoeren uit derde landen was ook op 24 maart 1972 niet met het Gemeenschapsrecht in strijd.

c) Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 974/71 vormt een genoegzaam bepaalde grondslag voor de berekening van de compenserende bedragen door de Commissie.

d) De heffing op 24 maart 1972 van een compenserend bedrag ad 45,50 DM per 100 kg Bulgaarse schapekaas kan niet onrechtmatig worden geacht.