treding van genoemde verordening van toepassing geweest.

3. Artikel 16 van Verordening nr. 19 is in die zin te verstaan, dat de Lid-Staten vóór de inwerkingtreding der in lid 3 van dat artikel voorziene uitvoeringsvoorschriften voorlopig — en onverminderd het toekomstig beleid van de gemeenschappelijke instellingen — alle met de beginselen der verordening verenigbare uitvoeringsmaatregelen mochten nemen alsook maatregelen van wetgevende aard of anderszins, om zich bij inwerkingtreding van Verordening nr. 87 ten volle te kunnen kwijten van de hun in artikel 7, alinea 2, dezer verordening in het belang van de Gemeenschap opgedragen taken.
4. Aan artikel 43, lid 2, alinea 3, is voldaan zodra de Raad in zijn landbouwverordeningen overeenkomstig de in genoemd voorschrift voorziene procedure een regeling in hoofdzaken geeft. Daarentegen kunnen voorschriften ter uitvoering van basisverordeningen volgens een andere procedure dan die van artikel 43 — hetzij door de Raad zelf, hetzij door de Commissie krachtens machtiging overeenkomstig artikel 155 — worden vastgelegd.
5. Het voor het Comité van Beheer voorziene mechanisme maakt het — zonder aan het wezen van de communautaire structuur en aan het institutionele evenwicht afbreuk te doen — de Raad mogelijk aan de Commissie voldoende ruime uitvoerende bevoegdheden te verlenen, onder voorbehoud van het recht om desnodig de beslissing aan zich te trekken. De wettigheid van de procedure voor het Comité van beheer, bedoeld in de artikelen 25 en 26 van Verordening nr. 19, kan derhalve niet met een beroep op de institutionele structuur van de Gemeenschap worden aangevochten.

In de zaak 30-70

— verzoek, door het Hessische Verwaltungsgerichtshof te Kassel krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag gedaan in het voor die rechterlijke instantie aanhangig geding tussen

OTTO SCHEER, gevestigd te Hannover,

en

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL te Frankfurt am Main

en strekkende tot het bekomen van een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 16, lid 2 en lid 3, van 's Raads Verordening nr. 19 van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen junctis artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 van de Commissie van 25 juli 1962 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de invoer- en uitvoer-

certificaten voor graan en graanprodukten en paragraaf 7 van het Gesetz der Bundesrepublik Deutschland zur Durchführung der Verordnung nr. 19 des Rates der EWG van 26 juli 1962 —

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt : R. Lecourt, President, A. M. Donner en A. Trabucchi, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur) en H. Kutscher, Rechters,

Advocaat-Generaal : A. Dutheillet de Lamothe
Griffier : A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — De feiten en de procesvoering

Overwegende dat door de „Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel" te Frankfurt am Main aan de firma Otto Scheer op 13 maart 1963 een invoercertificaat voor 150 ton haver werd verstrekt;
dat de afgifte van het certificaat volgens paragraaf 7, eerste alinea, van het Gesetz der Bundesrepublik Deutschland zur Durchführung der Verordnung nr. 19 des Rates der EWG van 26 juli 1962 (Bundesgesetzblatt 1962, I, blz. 455 (hierna te noemen de Duitse uitvoeringswet)), afhankelijk was gesteld van het stellen van een waarborg ad 10 % van de franco-grens prijs of cif-prijs of aanbodsprijs der produkten, als garantie dat tijdens de geldigheidsduur van het certificaat aan de verplichting tot invoer zou worden voldaan;
dat de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel bij beschikking van 24 juli 1963, toen tijdens de geldigheidsduur van het certificaat geen uitvoer had plaatsgehad, de waarborg tot een bedrag van 3 682,20 DM heeft verbeurd verklaard;
dat de firma Otto Scheer op 19 september 1963, nadat de Einfuhr- und Vorratsstelle op 9 september 1963 haar bezwaarschrift had verworpen, in beroep is gegaan bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main;
dat zij ten processe heeft betoogd dat artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 der Commissie houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen en graanprodukten (Publikatieblad 1962, blz. 1895), waarop paragraaf 8 van de Duitse wet ter uitvoering van Verordening nr. 19 berust, niet rechtsgeldig is, met name omdat daarin de bevoegdheid tot vaststelling der voorschriften betreffende het stellen, het bedrag en het verbeuren van de waarborg aan de Lid-Staten is gesubdelegeerd;
dat het Verwaltungsgericht te Frank-

furt am Main dit beroep bij vonnis van 15 juni 1966 heeft verworpen;
dat het met name heeft geoordeeld dat de Duitse uitvoeringswet niet op subdelegatie van bevoegdheden berustte, aangezien de Lid-Staten tot regeling van een materie welke tot de competentie der Gemeenschap behoort juist over een niet-afgeleide bevoegdheid beschikken zolang de Gemeenschap niet van haar regelgevende bevoegdheid heeft gebruik gemaakt en de Commissie niet gehouden was zelf terstond voorschriften betreffende het stellen, het bedrag en het verbeuren van de waarborg te geven;
Overwegende dat de firma Otto Scheer tegen deze uitspraak in hoger beroep is gegaan bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof, dat bij beschikking van 15 mei 1970, ter griffie van het Hof van Justitie ingeschreven op 17 juni 1970, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag het Hof heeft verzocht om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de uitlegging van artikel 16, lid 2 en lid 3, van 's Raads Verordening nr. 19 van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (Publikatieblad 1962, blz. 933), en met name uit te spreken of artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 van de Commissie van 25 juli 1962 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor graan en graanprodukten en paragraaf 7 van de Duitse uitvoeringswet van 26 juli 1962 met artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 verenigbaar zijn;
dat het *Hessische Verwaltungsgerichtshof* in zijn beschikking de navolgende — voor de oplossing van het geschil mogelijk beslissende — vragen heeft gesteld :

1 a) Is artikel 16, lid 2 juncto lid 3, van Verordening nr. 19 in die zin te verstaan dat het verlenen van een invoercertificaat vanaf de inwerkingtreding dezer verordening van het stellen van een waarborg afhankelijk kan worden gesteld en dat zodanige waarborgsom kan worden verbeurd verklaard wanneer invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat achterwege blijft?

b) Of kunnen zodanige voorschriften betreffende het stellen en verbeuren van een waarborg voor invoercertificaten eerst na de vaststelling van de in artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 bedoelde uitvoeringsbepalingen worden gegeven?

2 a) Is artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 in die zin te verstaan dat vanaf de inwerkingtreding dezer verordening slechts de Commissie bevoegd was tot regeling van het stellen, het verbeuren en het bedrag der waarborgsommen voor invoercertificaten?

b) Of waren tot de inwerkingtreding der krachtens artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 te geven uitvoeringsvoorschriften de Lid-Staten bevoegd tot regeling van het stellen, het verbeuren en het bedrag van waarborgsommen voor invoercertificaten, zodat de Bondsrepubliek Duitsland in paragraaf 7 van de uitvoeringswet een regeling inzake waarborgsommen voor invoercertificaten mocht treffen?

3 a) Moest de Commissie bij vaststelling der in artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 bedoelde uitvoeringsvoorschriften ook op detailpunten verband houdende met het stellen, het verbeuren en het bedrag der waarborgsommen voor invoercertificaten zelf een regeling treffen?

b) Of mocht de Commissie — zoals in artikel 7, alinea 2, van Verordening nr. 87 is geschied — het treffen van een regeling op detailpunten verband houdende met het stellen, het verbeuren en het bedrag der waarborgsommen voor invoercertificaten totdat overeenkomstig

artikel 26 van Verordening nr. 19 harmonisatie plaatsvindt aan de Lid-Staten overlaten en zich ertoe beperken de Lid-Staten tot mededeling der door hen getroffen regelingen te verplichten?

4) Is de procedure van artikel 26 van Verordening nr. 19, volgens welke Verordening nr. 87 van de Commissie is uitgevaardigd, met gemeenschapsrecht van hogere rang te verenigen?

Overwegende dat, overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG, op 5 augustus 1970 door verzoekster in het bodemgeschil en op 21 augustus door de Commissie van de Europese Gemeenschappen schriftelijke opmerkingen zijn ingediend;
dat het Hof, gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, heeft besloten zonder instructiemaatregelen tot de mondelinge behandeling over te gaan;
dat verzoekster in het bodemgeschil en de Commissie mondelinge opmerkingen hebben gemaakt ter terechtzitting van 11 november 1970;
dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 2 december 1970 zijn conclusie heeft genomen;
dat verzoekster in het bodemgeschil ten Hove was vertegenwoordigd door mr. F. Modest, advocaat te Hamburg, en de Commissie door haar juridisch adviseur, C. D. Ehlermann;

II — Voor het Hof gemaakte opmerkingen

Overwegende dat de *firma Otto Scheer*, verzoekster in het bodemgeschil, zich ter bestrijding van de geldigheid van de waarborgregeling in hoofdzaak van de navolgende argumenten bedient :

a) Formeel

— Het verbeuren van de waarborg is een quasi-strafrechtelijke maatregel of een boete, welke de importeur of exporteur treft bij niet-naleving van de hem opgelegde publiekrechtelijke verplichting. De EEG-organen zijn tot oplegging van boeten en strafmaatregelen slechts bevoegd wanneer zij daartoe door het Verdrag met zoveel woorden worden gemachtigd; en in de artikelen 39 en volgende, welke de ordening der landbouwmarkten betreffen, komt geen enkele bepaling voor welke zodanige machtiging inhoudt.
— De waarborgregeling berust op de stemprocedure voor het „Comité van beheer". Deze procedure is in strijd met het Verdrag : zij brengt mede dat het „Comité van beheer" aan de wetgevende arbeid der Commissie deelneemt, maakt het voorgeschreven verhoor van de Vergadering illusoir en geeft de Lid-Staten gelegenheid de Raad verordeningen der Commissie te doen „casseren". Commissieverordeningen, ingevolge deze procedure vastgesteld, zijn niet rechtsgeldig.

b) De litigieuze regeling zelve

Verzoekster in het bodemgeschil wijst erop, dat men in de waarborgregeling het evenredigheidsbeginsel, zoals dat zowel in de Duitse constitutie als in het gemeenschapsrecht wordt gehuldigd, moet eerbiedigen. Te dien aanzien zij met name het navolgende vastgesteld :
— De verordeningen tot instelling van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten beperken zich er in beginsel toe leiding aan de markt te geven door middel van de prijzen. Prijsregeling heeft vanzelf een „sluis"-effect op de kwantitatieve goederenbewegingen op de gemeenschapsmarkt en voorkomt verstoring dezer markt. Het zwaartepunt bij de beoordeling van de markt en haar ontwikkeling is derhalve gelegen in het volgen en controleren van de prijzen op de binnenmarkt enerzijds en van de internationale marktsituatie anderzijds. Een kwantitatieve controle, zoals door het stelsel van in- en uitvoercertificaten met waarborgstelling wordt verkregen, is daarentegen slechts van ondergeschikte betekenis. Getoetst aan de doelstelling van de landbouwverordeningen blijkt het

waarborgsysteem derhalve geen effect te sorteren en met de systematiek dier verordeningen in strijd te zijn. Het is bovendien ondoeltreffend, omdat het niet vermag te waarborgen dat de verplichting tot invoer of tot uitvoer ook wordt nagekomen en evenmin aan de bevoegde autoriteiten verzekert dat zij binnen redelijke termijnen een betrouwbaar beeld van de marktsituatie, laat staan van de toekomstige marktontwikkeling, verkrijgen.

— Bovendien zijn de interveniërende instanties en de Commissie technisch niet in staat met de dank zij het gewraakte systeem verkregen inlichtingen te werken.

— Ten slotte drukt de verplichting een waarborg te stellen zwaar op de liquiditeit der ondernemingen, met name op die der kleine en middelgrote bedrijven en is het bedrag van de waarborg — vooral wanneer de heffingen of restituties vooraf worden vastgesteld — buitensporig hoog bij vergelijking met de normale winstmarges in de handel.

— Uit een en ander volgt dat zonder enige noodzaak een zware last op de importeurs en exporteurs wordt gelegd. En iedere maatregel waardoor op betrokkenen een, zij het op zichzelf draaglijke, last wordt gelegd is in strijd met het evenredigheidsbeginsel zodra zij overbodig is, zodra er een wanverhouding bestaat tussen deze last en het resultaat dat ermede kan of moet worden verkregen, zodra dat doel niet door het gebezigde middel kan worden bereikt, en zodra tot dat doel andere, minder hinderlijke, maatregelen kunnen worden toegepast.

— De waarborgregeling houdt voorts schending in van het evenredigheidsbeginsel, voor zoveel daarin alleen in geval van overmacht een uitzondering op het verbeuren van de waarborg is voorzien, dat wil zeggen niet ook voor situaties waarin men om alleszins aannemelijke redenen van commerciële aard van het certificaat geen gebruik gemaakt heeft, met name wanneer zodanig gebruik in strijd zou zijn geweest met de doeleinden der gemeenschappelijke marktordening of met de handelslogica (bij voorbeeld bij wijziging van de toepasselijke wettelijke regeling tussen de datum van aanvraag van het certificaat en die van afgifte).

c) Met betrekking tot de door het Hessische Verwaltungsgerichtshof gestelde nadere vragen draagt verzoekster in het bodemgeschil met name de navolgende opmerkingen voor :

— De Duitse wet ter uitvoering van de waarborgregeling, en met name paragraaf 7 van die wet, is vastgesteld en gepubliceerd op 26 onderscheidenlijk 28 juli 1962, data waarop artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87, waarin de Lid-Staten worden gemachtigd tot vaststelling van de voorschriften betreffende het stellen, het verbeuren en het bedrag van de waarborg, nog niet in werking was getreden (Verordening nr. 87, gedagtekend 25 juli 1962 en op 28 juli 1962 in het Publikatieblad van de Gemeenschappen geplaatst, is volgens artikel 10 eerst op 30 juli in werking getreden). En op grond van artikel 16, lid 2 en lid 3, van Verordening nr. 19 alleen kon de Duitse wetgever zich niet rechtstreeks gemachtigd achten tot vaststelling van paragraaf 7 van de Duitse uitvoeringswet.

— Slechts de Commissie kon door de Raad worden gemachtigd tot vaststelling van rechtsregelen voor de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten en zulks alleen binnen het kader van het haar door de Raad verstrekte mandaat; en artikel 16 van Verordening nr. 19 hield geen enkele machtiging in krachtens welke de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling van de voorschriften betreffende het stellen, het verbeuren en het bedrag van de waarborg aan de Lid-Staten mocht delegeren, zodat artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 nietig en ongeldig is. Voorts heeft de Commissie verzuimd vast te stellen welke waarborgsommen maximaal en minimaal mogen worden verbeurd verklaard, waarmede zij de deur heeft geopend voor dispariteiten in de waarborgregeling

die tot ontwrichting der mededinging leiden.
— De procedure voor het „Comité van beheer" houdt schending van het Verdrag in doordien aan die Comité een recht van inspraak wordt toegekend, dat verder gaat dan het recht te worden gehoord, waarmede zowel inbreuk wordt gemaakt op de legislatieve bevoegdheden van Raad en Commissie als op de rechtsmacht van het Hof van Justitie.
Overwegende dat de *Commissie van de Europese Gemeenschappen* in hoofdzaak de navolgende opmerkingen heeft voorgedragen :

a) In artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 wordt de Commissie geenszins verplicht terstond zelf het stellen, het verbeuren en het bedrag van waarborgsommen voor invoercertificaten in onderdelen te regelen; integendeel, ingevolge dit artikel mag de Commissie bedoelde regeling voorshands aan de Lid-Staten overlaten — zoals voorzien in artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 —.
Uit Verordening nr. 19 blijkt, dat de Commissie slechts gehouden was om voor 30 juli 1962 voorschriften te geven inzake de wijzen van uitvoering van de regeling betreffende de invoercertificaten welke zij, gelet op alle omstandigheden, van geval tot geval noodzakelijk zou oordelen. Ware zij verplicht geweest ten deze een volledige regeling te treffen, dan zou zij zich voor een onmogelijke taak geplaatst hebben gezien en dan zou men hebben miskend dat Verordening nr. 19 een experimenteel karakter draagt en op verdere evoluties is ingesteld, terwijl men ook in strijd zou komen met strekking en structuur van het EEG-Verdrag, dat wordt beheerst door het beginsel ener geleidelijke — progressieve — invoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
Voor zoveel de Gemeenschap geen gebruik mocht hebben gemaakt van de regelgevende bevoegdheid welke de Lid-Staten haar in artikel 43 van het EEG-Verdrag op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben toegekend, zijn de Lid-Staten, onverminderd de uit het Verdrag zelf voortvloeiende beperkingen, tot vaststelling van bedoelde regelingen bevoegd gebleven. De Gemeenschap heeft geen volledige definitieve regeling voor de onder Verordening nr. 19 vallende produkten gegeven en inzake aangelegenheden welke niet onder de communautaire uitvoeringsvoorschriften vallen, zijn de Lid-Staten bevoegd gebleven.
Artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 houdt derhalve geen delegatie van bevoegdheden in; het verplicht de Lid-Staten het stellen, het bedrag en het verbeuren van de waarborg voorlopig te regelen en aldus hun regelgevende bevoegdheid te blijven uitoefenen zolang de Gemeenschap die bevoegdheid niet aan zich wil trekken.
Ook al zou men artikel 16 van Verordening nr. 19 in die zin uitleggen, dat de Gemeenschap voor wat de certificaten betreft door vaststelling van genoemde verordening een volledig gebruik van haar bevoegdheid heeft gemaakt, dan nog zou moeten worden geconstateerd dat artikel 7, tweede alinea, van Verordening nr. 87 de Lid-Staten toestaat tot een alleszins wettige retrocessie van bevoegdheden over te gaan.

b) De procedure voor het „Comité van beheer" is in overeenstemming met het Verdrag.
De legislatieve bevoegdheid van de Gemeenschap kan weliswaar niet aan andere instanties dan aan de Raad en aan de Commissie worden toegekend; de medewerking van een comité aan de regelgevende arbeid der Commissie is echter wettig.
Ingevolge artikel 155, vierde streepje, van het EEG-Verdrag mag de Raad de Commissie belasten met de uitvoering der door de Raad vastgestelde regelen en beoordelen in hoeverre en op welke voorwaarden hij de Commissie uitvoerende bevoegdheden wil verlenen; de Raad gaat deze appreciatieve

bevoegdheid niet te buiten wanneer hij zodanige opdracht aan de Commissie afhankelijk stelt van de verplichting om, alvorens uitvoerende maatregelen te nemen, het advies in te winnen van een comité dat uit vertegenwoordigers der Lid-Staten bestaat.
Een negatief advies van het „Comité van beheer" berooft de Commissie niet van haar bevoegdheden; het verplicht de Commissie alleen de maatregel mede te delen aan de Raad, die dan bevoegd is in andere zin te beslissen. Er kan geen enkel bezwaar tegen worden gemaakt dat de Raad zich zodanig recht voorbehoudt en dit houdt ook generlei inbreuk op de controlerende taak van het Hof van Justitie in.
De bevoegdheden welke in het kader van de procedure voor het „Comité van beheer" aan de Commissie zijn toegekend, zijn van uitvoerende aard; zij kunnen dan ook volgens andere regelen dan die welke in artikel 43, paragraaf 2, derde alinea, van het Verdrag uitsluitend voorzien zijn voor maatregelen bestemd om de beginselen van het landbouwbeleid — en met name de hoofdlijnen van de gemeenschappelijke marktordening — vast te leggen, worden uitgeoefend. De beginselen nopens het institutioneel evenwicht tussen Raad en Commissie zijn in casu geëerbiedigd.
Ten aanzien van de bevoegdheid van de Raad om met gekwalificeerde meerderheid in andere zin te beslissen, zij opgemerkt dat het recht van amendement van de Raad in het kader van de procedure voor het „Comité van beheer" en de bevoegdheden in artikel 149, eerste alinea, van het EEG-Verdrag voorzien, niet met elkander kunnen worden vergeleken.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Hessische Verwaltungsgerichtshof bij beschikking van 15 mei 1970, ingekomen op 17 juni 1970, het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag een prejudiciële vraag heeft gesteld inzake de uitlegging van artikel 16, lid 2 en lid 3, van 's Raads Verordening nr. 19 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen van 4 april 1962 (Publikatieblad 1962, blz. 933), en met name heeft verzocht uit te spreken of artikel 7, alinea 2, van Verordening nr. 87 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor graan en graanprodukten van 25 juli 1962 (Publikatieblad 1962, blz. 1895), en paragraaf 7 van de Duitse uitvoeringswet van 26 juli 1962 (Bundesgesetzblatt 1962, I, blz. 455), met artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 verenigbaar zijn;

2 Overwegende dat deze vraag blijkens het overgelegde dossier werd opgeworpen bij de behandeling van een beroep tegen een vonnis van het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main, houdende afwijzing van een verzoek om nietigverklaring van een beschikking van de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel tot verbeurdverklaring van een waarborgsom op grond dat verzoekster in het bodemgeschil niet tijdig was overgegaan tot invoer, gedekt door een krachtens paragraaf 7 van de Duitse wet van 26 juli 1962 overeenkomstig de voorschriften van artikel 7, alinea 2, van Verordening nr. 87 der Commissie afgegeven certificaat;

dat het Hessische Verwaltungsgericht, zowel gelet op de redengeving van het vonnis in eerste aanleg als op de door verzoekster in het bodemgeschil in hoger beroep voorgedragen weren betreffende dè wettigheid der krachtens voormelde nationale en communautaire bepalingen in leven geroepen waarborgregeling zijn vraag in vier nadere vragen heeft uitgewerkt;

dat de drie eerste vragen verschillende aspecten van een zelfde probleem betreffen, namelijk de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten in de eerste fase van uitvoering der in artikel 16 van Verordening nr. 19 voorziene invoer- en uitvoerregeling, te weten gedurende het tijdvak voorafgaande aan de inwerkingtreding der ter uitvoering van lid 3 van dit artikel vastgestelde Verordening nr. 87 enerzijds en onder vigeur dier uitvoeringsverordening anderzijds;

dat deze drie vragen verknocht zijn, zodat zij met het oog op hun beantwoording gezamenlijk dienen te worden behandeld;

De vragen betreffende de regeling geldende tijdens het eerste tijdvak van uitvoering van Verordening nr. 19

3 Overwegende dat de vragen 1, 2 en 3 luiden als volgt :

1 a) Is artikel 16, lid 2 juncto lid 3, van Verordening nr. 19 in die zin te verstaan dat het verlenen van een invoercertificaat vanaf de inwerkingtreding dezer verordening van het stellen van een waarborg afhankelijk kan worden gesteld en dat zodanige waarborgsom kan worden verbeurd verklaard wanneer invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat achterwege blijft?

b) Of kunnen zodanige voorschriften betreffende het stellen en verbeuren van een waarborg voor invoercertificaten eerst na de vaststelling van de in artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 bedoelde uitvoeringsbepalingen worden gegeven?

2 a) Is artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 in die zin te verstaan dat vanaf de inwerkingtreding dezer verordening slechts de Commissie bevoegd was tot regeling van het stellen, het verbeuren en het bedrag der waarborgsommen voor invoercertificaten?

b) Of waren tot de inwerkingtreding der krachtens artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 te geven uitvoeringsvoorschriften de Lid-Staten bevoegd tot regeling van het stellen, het verbeuren en het bedrag van waarborgsommen voor invoercertificaten, zodat de Bondsrepubliek Duitsland in paragraaf 7 van de uitvoeringswet een regeling inzake waarborgsommen voor invoercertificaten mocht treffen?

3 a) Moest de Commissie bij vaststelling der in artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 bedoelde uitvoeringsvoorschriften ook op detailpunten

verband houdende met het stellen, het verbeuren en het bedrag der waarborgsommen voor invoercertificaten zelf een regeling treffen?

b) Of mocht de Commissie — zoals in artikel 7, alinea 2, van Verordening nr. 87 is geschied — het treffen van een regeling op detailpunten verband houdende met het stellen, het verbeuren en het bedrag der waarborgsommen voor invoercertificaten totdat overeenkomstig artikel 26 van Verordening nr. 19 harmonisatie plaatsvindt aan de Lid-Staten overlaten en zich ertoe beperken de Lid-Staten tot mededeling der door hen getroffen regelingen te verplichten?

4 Overwegende dat het niet aan het Hof staat zich, in voege als verzocht, in het kader ener krachtens artikel 177 aangespannen procedure uit te spreken nopens de verenigbaarheid van de voorschriften ener nationale wet met 's Raads Verordening nr. 19;

dat het Hof daarentegen wel bevoegd is de nationale rechter de tot het gemeenschapsrecht behorende uitleggingsgegevens te verstrekken, aan de hand waarvan hij kan beoordelen of de bepalingen van de nationale wet met het gemeenschapsrecht verenigbaar zijn, in aanmerking genomen de rechtstoestand zoals die door de inwerkingtreding van achtereenvolgens 's Raads Verordening nr. 19 en Verordening nr. 87 der Commissie is geschapen;

5 Overwegende dat de beoordeling der aldus geschapen rechtstoestand medebrengt dat de data van inwerkingtreding der verschillende ingeroepen wetgevende maatregelen nauwkeurig moeten worden vastgesteld;

dat Verordening nr. 19 blijkens artikel 29 op 21 april 1962 in werking is getreden;

dat uitvoeringsverordening nr. 87 der Commissie — vastgesteld overeenkomstig de procedure voorzien in Verordening nr. 19, artikel 16, lid 3 — volgens artikel 10 op 30 juli 1962 in werking is getreden;

dat de Duitse uitvoeringswet volgens paragraaf 23 op 30 juli 1962 in werking is getreden;

dat de inwerkingtreding van deze wet met die van Verordening nr. 87 der Commissie samenvalt;

dat hieruit volgt dat de werking dezer wet niet behoeft te worden getoetst aan de voor inwerkingtreding van Verordening nr. 87 bestaande rechtstoestand;

a) Het tijdvak na de inwerkingtreding van Verordening nr. 87

6 Overwegende dat volgens artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 „de wijze van toepassing van dit artikel ... volgens de in artikel 26 voorgeschreven procedure [wordt] vastgesteld";

dat vervolgens in artikel 7, alinea 2, van Verordening nr. 87 — vastgesteld ingevolge genoemd artikel 16 — is voorzien dat in afwachting van een nadere regeling „de voorschriften betreffende het stellen en het verbeuren, alsmede het bedrag van de waarborg door de Lid-Staten [worden] vastgesteld en onverwijld ter kennis van de Commissie en de overige Lid-Staten gebracht";

dat verzoekster in het bodemgeschil tegen deze bepaling het bezwaar inbrengt dat het Verdrag aan de communautaire instellingen niet toestaat „het nemen van legislatieve maatregelen welke zij zelf in het kader van de gemeenschappelijke ordening dienen vast te stellen, aan de Lid-Staten te delegeren";

7 Overwegende dat bij de uitlegging van artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 zowel moet worden te rade gegaan met het juridisch kader dezer bepaling als met het tijdstip waarop zij werd vastgesteld;

dat dit machtigingsvoorschrift op zichzelf niet medebrengt dat wat de afbakening van taken tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten betreft, de wijze van uitvoering voortaan vaststaat;

dat Verordening nr. 19 als juridisch kader ten doel heeft de „geleidelijke" totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening zoals die in de preambule en vooral ook in artikel 1 der verordening zelve is omschreven;

dat deze opvatting volledig met het stelsel van het Verdrag in overeenstemming is, zoals dat uit de algemene voorschriften van artikel 8 en, wat de landbouw in het bijzonder betreft, uit de artikelen 39, lid 2, b, en 40, lid 1, voortvloeit;

8 dat het, in aanmerking genomen de experimentele aard van de eerste ordening der markten, zoals in Verordening nr. 19 belichaamd, en het korte tijdsverloop tussen de inwerkingtreding van de basisverordening en van uitvoeringsverordening nr. 87, in het belang van een snelle inwerkingtreding van de ordening der markten geoorloofd was aan de Lid-Staten tijdelijk taken op te dragen waarmede de gemeenschappelijke instellingen zich in een later stadium der ontwikkeling hebben belast;

dat hieruit blijkt dat de tussenkomst der Lid-Staten, wel verre van in bedoeld ontwikkelingstadium een anomalie te zijn, slechts geschiedde ter uitvoering van de algemene verplichting omschreven in artikel 5 van het Verdrag, volgens hetwelk de Lid-Staten gehouden zijn alle maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming te verzekeren van de uit handelingen der instellingen voortvloeiende verplichtingen en in het algemeen aan de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken;

6 dat artikel 16, lid 3, derhalve niet in die zin is te verstaan dat aan de Lid-Staten — die tevoren, met name door tussenkomst van het „Comité van

beheer", op de hoogte zijn gesteld van de eerste stappen welke de Commissie zich voorstelt te nemen om te komen tot de in Verordening nr. 19 bedoelde invoer- en uitvoerregeling — wordt verboden maatregelen van wetgevende aard of anderszins te nemen om zich bij inwerkingtreding van Verordening nr. 87 ten volle te kunnen kwijten van de hun in artikel 7, alinea 2, dezer verordening in het belang van de Gemeenschap opgedragen taken;

b) Het tijdvak tussen de inwerkingtreding van Verordening nr. 19 en van Verordening nr. 87

10 Overwegende dat de voorschriften van artikel 16, lid 2, van Verordening nr. 19, betreffende de werking van de invoercertificaten voor granen en het stellen van de waarborg, sedert de inwerkingtreding van genoemde verordening van toepassing zijn geweest;

dat voor zoveel voorts de voor de werking van de invoer- en uitvoerregeling onmisbare uitvoeringsvoorschriften, in ditzelfde artikel 16 voorzien, door de Gemeenschap nog niet waren gegeven, de Lid-Staten gerechtigd en, krachtens de algemene voorschriften van artikel 5 van het Verdrag, verplicht waren alles in het werk te stellen om alle voorschriften der verordening effect te doen sorteren;

11 dat artikel 16 van Verordening nr. 19 derhalve in die zin is te verstaan dat de Lid-Staten vóór de inwerkingtreding der in lid 3 van hetzelfde artikel voorziene uitvoeringsvoorschriften, voorlopig — en onverminderd het toekomstig beleid van de gemeenschappelijke instellingen — alle met de beginselen der verordening verenigbare uitvoeringsmaatregelen mochten nemen;

De vraag betreffende de verenigbaarheid van de procedure voor het Comité van beheer met gemeenschapsrecht van hogere rang

12 Overwegende dat in vraag 4 aan het Hof wordt verzocht uit te spreken of de procedure van artikel 26 van 's Raads Verordening nr. 19, volgens welke Verordening nr. 87 der Commissie is vastgesteld, met gemeenschapsrecht van hogere rang verenigbaar is;

13 Overwegende dat deze vraag de wettigheid betreft van de procedure voor het „Comité van beheer", welke is ingesteld bij de artikelen 25 en 26 van Verordening nr. 19 en in een groot aantal andere landbouwverordeningen is overgenomen;

dat uit het dossier en uit de voor het Hof gemaakte opmerkingen blijkt dat de gestelde vraag meer in het bijzonder betrekking heeft op de verenigbaarheid van de procedure voor het „Comité van beheer" met de communautaire structuur en het evenwicht tussen de instellingen — zowel wat

hun onderlinge verhouding als wat de uitoefening hunner onderscheiden bevoegdheden betreft —;

14 Overwegende dat allereerst wordt gesteld dat de bevoegdheid tot vaststelling van de omstreden regeling toekwam aan de Raad, die — volgens artikel 43, lid 2, alinea 3, van het Verdrag — op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering had moeten beslissen, en dat derhalve door de gevolgde rechtsgang is afgeweken van de procedure- en competentieregelen, in die verdragsbepaling vervat;

15 Overwegende dat zowel in het legislatieve stelsel van het Verdrag, zoals dat met name in artikel 155, laatste streepje, tot uitdrukking komt als in de constante praktijk der communautaire instellingen — overeenkomstig de in alle Lid-Staten aanvaarde rechtsopvattingen — onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen welke rechtstreeks op het Verdrag zelf berusten en afgeleid recht waardoor de uitvoering dier maatregelen moet worden verzekerd;

dat derhalve niet mag worden verlangd dat de verordeningen betreffende het gemeenschappelijke landbouwbeleid in al hun onderdelen door de Raad volgens de procedure van artikel 43 worden vastgesteld;

dat aan dit voorschrift is voldaan zodra de hoofdzaken van de te regelen materie overeenkomstig de aldaar voorziene procedure zijn vastgelegd;

dat daarentegen voorschriften ter uitvoering van basisverordeningen volgens een andere procedure dan die van artikel 43 — hetzij door de Raad zelf, hetzij door de Commissie krachtens machtiging overeenkomstig artikel 155 — kunnen worden vastgesteld;

16 dat de maatregelen voorzien in uitvoeringsverordening nr. 87 der Commissie het kader van de toepassing der beginselen van basisverordening nr. 19 niet te buiten gaan;

dat de Commissie derhalve in Verordening nr. 19 rechtsgeldig kon worden gemachtigd tot het nemen van de onderhavige uitvoeringsmaatregelen, welker geldigheid derhalve niet met het oog op de in artikel 43, lid 2, van het Verdrag gestelde eisen kan worden betwist;

17 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding in de tweede plaats bezwaar maakt tegen de procedure voor het „Comité van beheer" omdat zij een inbreuk op de beslissingsbevoegdheid der Commissie zou inhouden en wel zozeer dat de onafhankelijkheid dezer instelling in gevaar zou worden gebracht;

dat bovendien door de omstandigheid dat een in het Verdrag onbekend lichaam een plaats tussen de Raad en de Commissie inneemt, in de verhou-

ding tussen de instellingen en in de uitoefening van de beslissingsbevoegdheid een onzuiver element zou worden gebracht;

18 Overwegende dat de Commissie volgens artikel 155 „de bevoegdheden uitoefent welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij vaststelt";

dat dit — facultatieve — voorschrift het aan de Raad overlaat uit te maken van welke eventuele modaliteiten hij de uitoefening der aan de Commissie verleende bevoegdheid afhankelijk wenst te stellen;

dat de procedure voor het „Comité van beheer" behoort tot de modaliteiten waarvan de Raad een machtiging aan de Commissie afhankelijk mag stellen;

dat namelijk bij analyse van het mechanisme dat door de artikelen 25 en 26 van Verordening nr. 19 in het leven werd geroepen, blijkt dat het „Comité van beheer" tot taak heeft van advies te dienen inzake door de Commissie ontworpen maatregelen;

dat de Commissie, ongeacht het advies van het Comité van beheer, onmiddellijk toepasselijke maatregelen kan vaststellen;

dat wanneer het Comité in andere zin adviseert, op de Commissie alleen de verplichting rust de genomen maatregelen ter kennis van de Raad te brengen;

dat het „Comité van beheer" blijvend overleg heeft te verzekeren opdat de Commissie zich daardoor kan laten leiden bij de uitoefening van de bevoegdheden welke haar door de Raad zijn verleend en tevens om het de Raad mogelijk te maken in plaats van de Commissie zelf een besluit te nemen;

dat het „Comité van beheer" derhalve niet bevoegd is in plaats van de Commissie of van de Raad te beslissen;

dat voormeld mechanisme het derhalve — zonder aan het wezen van de communautaire structuur en aan het institutioneel evenwicht afbreuk te doen — de Raad mogelijk maakt aan de Commissie voldoende ruime uitvoerende bevoegdheden te verlenen, onder voorbehoud van het recht om desnodig de beslissing aan zich te trekken;

19 dat de wettigheid van de procedure voor het „Comité van beheer", bedoeld in de artikelen 25 en 26 van Verordening nr. 19, derhalve niet met een beroep op de institutionele structuur van de Gemeenschap kan worden aangevochten;

20 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding de procesgang voor het „Comité van beheer" ook heeft bestreden in verband met het feit dat dit mechanisme — door aan de Raad een „recht van cassatie" ten aanzien van door de Commissie genomen maatregelen in te ruimen — het Hof van Justitie van bepaalde bevoegdheden zou hebben beroofd;

21 Overwegende dat deze grief op een onjuiste kwalificatie van het aan de Raad verbleven eigen beslissingsrecht berust;

dat de procedure voorzien in artikel 26 van Verordening nr. 19 medebrengt dat de Raad zelf in plaats van de Commissie mag optreden, wanneer het „Comité van beheer" een negatief advies uitbrengt;

dat het stelsel derhalve zodanig is ingericht, dat de krachtens de basisverordening vastgestelde uitvoeringsbesluiten in alle gevallen hetzij door de Commissie hetzij — bij wijze van uitzondering — door de Raad worden genomen;

dat deze handelingen, van wie ook uitgegaan, onder dezelfde voorwaarden hetzij tot de procedure tot nietigverklaring, voorzien in artikel 173, hetzij tot de prejudiciële procedure van artikel 177 van het Verdrag kunnen leiden;

dat dan ook, wanneer de Raad gebruik maakt van zijn recht de beslissing aan zich te trekken, zulks de bevoegdheden van het Hof van Justitie geenszins beperkt;

Ten aanzien van de kosten

22 Overwegende dat ten aanzien van de kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen aan het Hof gemaakt, geen last tot terugbetaling kan worden gegeven;

dat de procedure ten aanzien van de betrokken partijen als een in de loop van het geding voor het Hessische Verwaltungsgerichtshof gerezen incident moet worden beschouwd, zodat deze laatste instantie over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de stukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster in het bodemgeschil en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name op de artikelen 2, 5, 8, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 en 189;
Gelet op 's Raads Verordening nr. 19 van 4 april 1962 en op Verordening nr. 87 van de Commissie van 25 juli 1962;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name op artikel 20;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende over de vraag, door het Hessische Verwaltungsgerichtshof te Kassel bij beschikking van 15 mei 1970 gesteld, verklaart voor recht :

1. **Artikel 16 van's Raads Verordening nr. 19 van 4 april 1962 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen dient aldus te worden uitgelegd dat**
   a) **de voorschriften van lid 2 betreffende de werking van de invoercertificaten en het stellen van een waarborg, sedert de inwerkingtreding van genoemde verordening van toepassing zijn geweest;**
   b) **de Lid-Staten vóór de inwerkingtreding der in lid 3 voorziene uitvoeringsvoorschriften voorlopig — en onverminderd het toekomstig beleid van de gemeenschappelijke instellingen — alle met de beginselen der verordening verenigbare uitvoeringsmaatregelen mochten nemen.**
2. **Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van gegronde bezwaren tegen de rechtsgeldigheid van artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 87 der Commissie, vastgesteld ingevolge artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19.**
3. **In artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 wordt aan de Lid-Staten niet verboden maatregelen van wetgevende aard of anderszins voor te bereiden om zich bij inwerkingtreding van Verordening nr. 87 ten volle te kunnen kwijten van de hun in artikel 7, alinea 2, dezer verordening in het belang der Gemeenschap opgedragen taken.**

Aldus gewezen en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeventien negentienhonderdzeventig.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, zeventien december negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. DUTHEILLET DE LAMOTHE

(zie zaak 11-70, blz. 1142)