CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 1 APRIL 1971[1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

De vier onderhavige zaken die bij beschikking van het Hof van Justitie van 10 november 1970 voor de behandeling en ter berechting werden gevoegd, betreffen de geldigheid van maatregelen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit. Het schijnt mij derhalve dienstig deze marktordening eerst in het kort in herinnering te brengen.

In de eerste plaats dient hiertoe verordening nr. 23 van de Raad van 4 april 1962 (Publikatieblad 1962, blz. 965), houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit te worden genoemd. Hierin was nog geen sprake van een gemeenschappelijke handelspolitiek. Tegenover derde landen bleven de invoerregelingen van de Lid-Staten, ten dele met kwantitatieve beperkingen, van kracht; in artikel 11 van verordening nr. 23 werd slechts bepaald dat, naarmate de gemeenschappelijke ordening van de markt zich ontwikkelde, de Raad moest besluiten ter zake van de coördinatie en de unificatie van de invoerregelingen, die door iedere Lid-Staat werden toegepast ten opzichte van derde landen. Als communautaire regeling voor de invoer uit derde landen zou daarnaast slechts een compenserende heffing worden toegepast ten einde de prijzen bij invoer op het niveau van de referentieprijzen te brengen. — Bij verordening nr. 159/66 van 25 oktober 1966 (Publikatieblad 1966, blz. 3286) houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, verklaarde de Raad vervolgens de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief in hun geheel van toepassing. Tot „de coördinatie en unificatie van de invoerregelingen die door iedere Lid-Staat worden toegepast jegens derde landen" kwam het echter nog niet; bepaald werd slechts dat de daartoe nodige maatregelen vóór 1 januari 1967 zouden worden getroffen. Tot een vergaande (dus geenszins volledige) unificatie van de nationale invoerregelingen kwam het in feite echter eerst bij verordening nr. 2513/69 van de Raad van 9 december 1969 (Publikatieblad nr. L 318 van 18 december 1969). Hierin wordt — behoudens enkele uitzonderingen voor bepaalde produkten en perioden — een volledige liberalisatie voorgeschreven, dat wil zeggen opheffing van kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking. Gelijktijdig werd echter een vrijwaringsclausule opgenomen, inhoudende dat in het handelsverkeer met derde landen passende maatregelen kunnen worden toegepast, indien de markt in de Gemeenschap voor één of meer van de in artikel 1 van verordening nr. 2513/69 bedoelde produkten als gevolg van invoer of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, die de doeleinden van artikel 39 van het Verdrag in gevaar kunnen brengen. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, dient de Commissie binnen 24 uur na ontvangt van een daartoe strekkend verzoek van een Lid-Staat over de noodzakelijke maatregelen te beslissen. Deze zijn onmiddellijk van toepassing; iedere Lid-Staat kan de maatregelen van de Commissie echter binnen ten hoogste drie werkdagen na de dag van kennisgeving aan de Raad voorleggen; deze heeft het recht de genomen maatregelen te wijzigen of te vernietigen. Deze vrijwaringsclausule en de desbetreffende uitvoeringsverordening nr. 2514/69 van 9 december 1969 (Publikatieblad nr. L 318 van 18 december 1969) spelen in het onderhavige geding een be-

1 — Vertaald uit het Duits.

langrijke rol. Op 10 maart 1970 verzocht de Franse Regering namelijk om toepassing van deze clausule op de invoer van andere appelen dan persappelen. De Commissie willigde dit verzoek in, op grond van de te verwachten invoer van tafelappelen van de nieuwe oogst uit het zuidelijk halfrond, voorts op grond dat zij reeds in februari 1970 opmerkzaam was gemaakt op het gevaar van ernstige verstoringen op de markt voor tafelappelen en ten slotte op grond dat zich op deze markt in België, Frankrijk, Luxemburg en Italië begin maart 1970 een crisis als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 159/66 voordeed, waardoor grote hoeveelheden uit de markt moesten worden genomen. Als eerste maatregel van de Commissie moet verordening nr. 459/70 van 11 maart 1970 (Publikatieblad nr. L 57 van 11 maart 1970) worden genoemd, waarbij voor het tijdvak van 1 april 1970 tot 30 juni 1970 een stelsel van invoervergunningen voor tafelappelen in het leven is geroepen. Voorshands behoeft niet op de details van deze regeling te worden ingegaan; thans wil ik slechts artikel 2 van deze verordening aanhalen:

1. „Aan het einde van elke week en voor de eerste keer op 20 maart 1970 delen de Lid-Staten per telexbericht aan de Commissie de hoeveelheden mede waarvoor in de loop van de week invoervergunningen zijn aangevraagd, met vermelding van de maanden waarop zij betrekking hebben.

2. Op grond met name van de in lid 1 bedoelde mededelingen beoordeelt de Commissie de toestand en beslist zij over het afgeven van de vergunningen.

3. De invoervergunningen worden afgegeven na afloop van een termijn van 10 werkdagen na het indienen van de aanvraag voor zover intussen overeenkomstig het bepaalde in lid 2 een positieve beslissing te haren aanzien is genomen".

Op 25 maart 1970 verscheen verordening nr. 565/70 (Publikatieblad nr. L 69 van 26 maart 1970) van de Commissie betreffende het beheer van het stelsel van invoervergunningen voor tafelappelen en houdende wijziging van verordening nr. 459/70. Artikel 1 daarvan luidt:

„1. Aan de aanvragen om invoervergunningen, welke tot en met 20 maart 1970 overeenkomstig het bepaalde in artikel 1 van verordening nr. 459/70 zijn ingediend, wordt gevolg gegeven binnen de grenzen van de in de aanvraag vermelde hoeveelheid en tot 80 % van een referentiehoeveelheid.

2. De referentiehoeveelheid is gelijk aan de som van de hoeveelheden appelen, andere dan persappelen, welke de aanvrager in 1969 in de Gemeenschap heeft ingevoerd tijdens de maand die met de in de aanvraag vermelde maand overeenkomt".

Deze regeling werd telkens van week tot week verlengd, allereerst bij verordening nr. 621 van 2 april 1970 [1], waarin de 20e maart werd vervangen door de 27e maart, en vervolgens bij een reeks latere verordeningen (namelijk verordeningen nrs. 657 [2], 686 [3], 745 [4], 787 [5], 844 [6], 879 [7], 924 [8], 983 [9], 1061 [10] en 1163 [11]). Vooral verordening nr. 686/70 zij hier vermeld, aangezien de referentiehoeveelheid daarbij werd gewijzigd. De desbetreffende bepaling luidt:

„De referentiehoeveelheid is gelijk aan de som van de hoeveelheid appelen, anders dan persappelen, welke de aanvrager in de Gemeenschap heeft binnengebracht tijdens de maand die met de in de aanvraag vermelde maand overeenkomt:

a) in 1969, of

b) gemiddeld in de jaren 1967 tot en met 1969, indien deze gemiddelde hoeveelheid groter is dan de in 1969 binnengebrachte hoeveelheid".

Voorts moet worden gewezen op verordening nr. 983/70 van 28 mei 1970,

1 — Publikatieblad nr. L 74 van 3 april 1970.
2 — Publikatieblad nr. L 80 van 10 april 1970.
3 — Publikatieblad nr. L 84 van 16 april 1970.
4 — Publikatieblad nr. L 90 van 24 april 1970.
5 — Publikatieblad nr. L 96 van 30 april 1970.
6 — Publikatieblad nr. L 101 van 7 mei 1970.
7 — Publikatieblad nr. L 105 van 15 mei 1970.
8 — Publikatieblad nr. L 110 van 22 april 1970.
9 — Publikatieblad nr. L 116 van 29 mei 1970.
10 — Publikatieblad nr. L 122 van 5 juni 1970.
11 — Publikatieblad nr. L 135 van 20 juni 1970.

waarbij de 15e mei 1970 werd vervangen door de 22e mei 1970.
Dit is voor het onderhavige geding van groot belang, aangezien een aantal in Rotterdam gevestigde fruitimportfirma's bij brieven van 13 mei 1970 vergunningen aanvroegen voor de invoer van appelen uit derde landen in mei en juni (in de zaak 42/70 alleen in juni). De bevoegde Nederlandse instantie, het Produktschap voor Groenten en Fruit, heeft deze brieven op 19 mei 1970 ontvangen en de Commissie op 22 mei 1970 van de betrokken hoeveelheden in kennis gesteld. De aanvragen konden echter niet worden ingewilligd, aangezien over de genoemde maanden reeds voor 80 % van de referentiehoeveelheid vergunningen waren afgegeven, respectievelijk (in de zaak 44/70) in de overeenkomstige maanden van 1967 tot 1969 niet was ingevoerd. Derhalve beschikte het Produktschap op 2 juni 1970 afwijzend op de verzoeken.
De importeurs vonden hierin aanleiding om een rechtsgeding aan te spannen. Blijkens de opmerkingen van de Commissie hebben zij de beschikkingen van het Produktschap voor de Nederlandse rechter betwist. Daarenboven wendden zij zich echter ook — en dat is hier alleen van belang — bij op 5 augustus 1970 ter griffie ingekomen beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.
Zij vorderen in gelijkluidende bewoordingen nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie, waarbij hun verzoeken om invoervergunningen in de zin van verordening nr. 459/70 werden afgewezen en die hun overeenkomstig genoemde verordening bij schrijven van het Produktschap van 2 juni 1970 werden medegedeeld.
In reactie hierop verzocht de Commissie aanvankelijk bij een exceptie ex artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren. Het Hof van Justitie wees dit af en besloot op 19 oktober 1970 de door de Commissie opgeworpen exceptie met de hoofdzaak te voegen.
In het vervolg van het geding handhaafde de Commissie primair haar vordering tot niet-ontvankelijkheid van de beroepen. Subsidiair stelt zij dat de beroepen in ieder geval als ongegrond moeten worden verworpen.

Beoordeling rechtens

I — De ontvankelijkheid van de beroepen

Wanneer ik thans overga tot het onderzoek van dit geschil, moet op grond van de door de Commissie aangevoerde bedenkingen eerst worden ingegaan op de ontvankelijkheid van de beroepen. Hierbij moeten een aantal punten worden onderscheiden.

1. Aangezien bij de verzoekschriften alleen de door het Produktschap genomen besluiten zijn gevoegd, werpt de Commissie op grond van de bepalingen van artikel 19 van het EEG-Statuut van het Hof van Justitie en van artikel 38 van het Reglement voor de procesvoering (inhoudende dat de bestreden akte moet worden overgelegd) de prealabele vraag op of — zoals verzoeksters wensen — de besluiten van het Produktschap, dus *nationale* bestuurshandelingen, aan het Hof ter toetsing kunnen worden voorgelegd; zij merkt op dat dit op grond van artikel 173 van het EEG-Verdrag vanzelfsprekend uitgesloten is.
Deze bedenkingen van de Commissie kunnen overigens snel worden afgedaan, waarbij men kan voorbijgaan aan de door verzoeksters opgeworpen vraag of bij afwezigheid van een discretionaire bevoegdheid van de nationale bestuursorganen (die in casu inderdaad ontbreekt) wel sprake kan zijn van voor beroep vatbare *nationale* bestuurshandelingen. Naar mijn mening blijkt namelijk uit de conclusies en de omschrijving van het onderwerp van geschil voldoende duidelijk dat het beroep is gericht tegen besluiten van de *Commissie* en dat de brieven van het Produktschap uitsluitend het karakter van een begeleidend schrijven hebben. Verzoeksters baseren dit standpunt in het bijzonder op artikel 2, lid 2,

van verordening nr. 459, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de Commissie de toestand beoordeelt en *beslist* over de afgifte van de vergunningen. Ook al is dus niet nauwkeurig aangeduid welke handelingen van de Commissie moeten worden nagegaan, toch lijdt het naar mijn mening geen twijfel dat het onderhavige geding inderdaad de wettigheid van zodanige communautaire handelingen betreft. Deswege kan de ontvankelijkheid van beroepen dan ook niet worden betwist. Dit geldt trouwens ook voor de verwijzing naar artikel 38, paragraaf 1, sub c), van het Reglement voor de procesvoering (de vereiste aanduiding van het onderwerp van geschil), want de vaststelling daarvan levert in feite geen bijzondere moeilijkheden op, zoals wij aanstonds zullen aantonen.

2. Artikel 2 van verordening nr. 459 zou — zoals gezegd — de indruk kunnen wekken dat de Commissie omtrent *individuele* aanvragen van invoervergunningen heeft beslist. Verzoeksters hadden deze indruk kennelijk ook, daar zij als onderwerp van geschil de op verordeningen nrs. 459, 565 en 686 *gebaseerde* beslissingen van de Commissie noemen. Dat dit echter niet juist is, blijkt niet alleen uit artikel 1 van verordening nr. 459, krachtens hetwelk de *Lid-Staten* de noodzakelijke vergunningen afgeven, doch ook uit de ter uitvoering van verordening nr. 459 vastgestelde regelingen van de Commissie (namelijk verordening nr. 565 en de verdere, telkens voor één week geldende verlengingsverordeningen). Daaruit blijkt dat de Commissie telkens een globaal besluit heeft genomen, dat slechts op nationaal niveau behoefde te worden omgerekend, en dus geen afzonderlijke besluiten over iedere individuele aanvraag van een invoervergunning. Wanneer verzoeksters in het kader van deze regeling opkomen tegen een *communautaire* handeling, kan dit derhalve — aangezien hun aanvragen van invoervergunningen op 19 mei 1970 door het Produktschap zijn ontvangen — slechts verordening nr. 983/70 betreffende de negende wijziging van verordening nr. 565/70 zijn, aangezien daarin dwingend wordt geregeld welk gevolg aan de tot 22 mei 1970 ingediende aanvragen van invoervergunningen zal worden gegeven. In het licht hiervan moet de ontvankelijkheid van het beroep dus worden beoordeeld. Volgens het stelsel van artikel 173 van het EEG-Verdrag, dat particulieren slechts toestaat een beroep in te stellen tegen *beschikkingen* van de instellingen der Gemeenschappen, betekent dit dat twee vragen moeten worden onderzocht: enerzijds de vraag of de in verordening nr. 983 genomen maatregelen in feite het karakter van een beschikking hebben en anderzijds — wanneer de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord — of verzoeksters kunnen worden geacht door deze maatregel rechtstreeks en individueel te zijn geraakt. Volgens de Commissie moeten beide vragen ontkennend worden beantwoord. Naar haar mening is verordening nr. 983 een *echte* verordening, dus een maatregel die voor een objectief aangegeven situatie en voor een in abstracto bepaalde groep personen geldt. Voorts zou niet kunnen worden gesteld dat verzoeksters *individueel* zijn geraakt, aangezien de Commissie zich steeds heeft beperkt tot een macro-economisch onderzoek en tot het vaststellen van algemene criteria, aan de hand waarvan de nationale bestuursorganen over de individuele aanvragen van invoervergunningen hebben beslist.

Laten wij zien hoe het daarmee staat.

a) Allereerst is voor de vaststelling van het *rechtskarakter* van de bestreden maatregel volgens vaste jurisprudentie (vgl. bij voorbeeld Jurisprudentie, Deel VIII, blz. 958) niet de ambtelijke omschrijving, doch alleen het onderwerp en de inhoud daarvan bepalend. Men dient derhalve na te gaan wat in verordening nr. 983 van 28 mei 1970 werd geregeld. Daarbij moet rekening worden gehouden met het stelsel van verordening nr. 459 en met de daaraan onmiddellijk voorafgaande verordening, die — zoals U weet — betrekking had op de tot 15 mei 1970 ingediende aanvragen. Zo gezien, zou het antwoord op de gestelde vraag heel

eenvoudig zijn: bepaald werd dat de van 16 tot en met 22 mei ingediende aanvragen van de ingevolge verordening nr. 459 vereiste invoervergunning ter hoogte van de daarin verzochte hoeveelheden, doch slechts tot 80 % van een (in verordening nr. 686 omschreven) referentiehoeveelheid, konden worden ingewilligd. Daaruit bleek tevens dat aanvragen die niet voldeden aan de genoemde voorwaarden, moesten worden afgewezen. Zo bezien, is het wel zeer twijfelachtig of hier werkelijk sprake is van een *verordening* volgens de in de jurisprudentie meermaals gegeven omschrijving. Reeds herhaaldelijk is in 's Hofs arresten immers beklemtoond dat slechts maatregelen met een *normatief* karakter welke van toepassing zijn op groepen personen die in het algemeen en in abstracto zijn bepaald, als verordeningen dienen te worden beschouwd. In de afzonderlijke arresten worden alleen onmiskenbaar *normatieve* handelingen als verordeningen aangemerkt (bij voorbeeld de bepaling van de afgeleide interventieprijzen volgens de marktordening voor granen, de tijdsbeperking voor de interventieverplichting volgens de marktordening voor suiker, of de duidelijke verordeningen op landbouwgebied, waarop de zaken 16-69 en 17-69 betrekking hadden). Anderzijds werd omtrent de afbakening overwogen dat er niet slechts sprake mag zijn van toepassing op een beperkt aantal *met name genoemde* personen of rechtspersonen (Jurisprudentie, Deel VIII, blz. 958) en dat niet alleen de belangen van bepaalde *te identificeren* personen mochten zijn geraakt (Jurisprudentie, Deel XIV, blz. 173). — Dit laatste is in casu overigens kennelijk het geval, want de maatregel van de Commissie gold uitsluitend voor nauwkeurig bepaalde, voorafgaande feiten en de Commissie had derhalve, indien haar alle ter beoordeling van de afzonderlijke aanvragen benodigde gegevens waren verstrekt, zelf omtrent iedere aanvraag van een invoervergunning kunnen beslissen. Daarom meen ik dat — zoals ook de Commissie zelf in haar memorie van dupliek aanduidt — hier sprake is van een algemene beschikking („eine Allgemeinverfügung", in de zin van de Duitse rechtsterminologie) — dus een handeling met het karakter van een besluit — en niet van een handeling met normatieve bepalingen, die zich immers tot een *onbepaald* aantal personen dient te richten.

Hiertegenover kan men zich niet beroepen op het arrest in de zaak 64-69 (Jurisprudentie, Deel XVI, blz. 227), waarin een handeling als verordening was bestempeld ondanks het feit dat het aantal en de identiteit van de betrokken rechtssubjecten kon worden vastgesteld. Men dient hier namelijk de bijzondere aspecten van het geval in het oog te houden. Zoals U weet, ging het om een maatregel die een onderdeel vormde van een *geheel* van bepalingen tot aanpassing van de interventieregelingen op landbouwgebied na de devaluatie van de Franse frank. Derhalve kon hier worden gesproken van een *overgangs*bepaling die als zodanig een onderdeel van de — onderling aan te passen — oude en nieuwe bepalingen was en daaraan dan ook het algemene karakter ontleende. Een dergelijke situatie doet zich echter in casu niet voor.

Deze analyse van verordening nr. 565 juncto verordening nr. 983 leidt tot de conclusie dat artikel 1 van deze verordeningen — dat hier alleen van belang is — geen normatieve handeling bevat doch — aangezien een derde mogelijkheid niet bestaat — een *beschikking* in de zin van artikel 189 en artikel 173 van het EEG-Verdrag.

b) Terwijl het rechtskarakter van de bestreden maatregel betrekkelijk eenvoudig is te bepalen, schijnt de vraag of verzoeksters moeten worden geacht *individueel* te zijn geraakt, meer moeilijkheden op te leveren. Zoals U weet, is het in de rechtspraak met betrekking tot artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag ontwikkelde criterium: „Zij die niet zijn de adressaten ener beschikking [kunnen] slechts . . . stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder

ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat" (zaak 25-62, Jurisprudentie, Deel IX, blz. 232). De Commissie betwist met verwijzing naar de algemene gelding van het invoerverbod dat aan deze voorwaarden is voldaan: de door haar getroffen maatregel raakt niet alleen vroegere en toekomstige importeurs, maar ook de producenten en wederverkopers van binnenlandse tafelappelen, alsmede de producenten en exporteurs in derde landen.
Ongetwijfeld kan aan dit betoog een zekere overtuigingskracht niet worden ontzegd. Toch zou ik willen aannemen dat de mening van de Commissie bij nader inzien niet juist is. — Ik heb met betrekking tot artikel 173 van het EEG-Verdrag reeds herhaaldelijk gewezen op de noodzaak onderscheid te maken naar de wijze waarop men door een beschikking wordt geraakt. Het gaat bij voorbeeld bepaald niet aan, degenen die door een maatregel zijn *bevoordeeld,* op gelijke wijze te behandelen als degenen die daardoor worden geschaad. Bovendien moet worden erkend dat niet alle genoemde benadeelden op gelijke wijze worden geraakt. De door de Commissie getroffen regeling is volmaakt duidelijk: in de maanden april, mei en juni 1970 mocht slechts op grond van een vergunning worden ingevoerd. Het schijnt derhalve gerechtvaardigd een aanvraag van een invoervergunning waaraan een waarborgstelling was verbonden en welke een invoer*verplichting* kon medebrengen, als een bijzondere situatie in de zin van het arrest in de zaak 25-62 te beschouwen. Het ligt voor de hand hier een parallel te trekken met de zaak Töpfer (zaken 106-63 en 107-63, Jurisprudentie, Deel XI, blz. 516-517), waarin eveneens het aanvragen van invoervergunningen werd beschouwd als een bijzondere omstandigheid waardoor de betrokken importeurs voor de toepassing van een vrijwaringsmaatregel met terugwerkende kracht ten opzichte van alle andere importeurs werden gekarakteriseerd en hun een recht van beroep werd toegekend. Rest derhalve nog de vraag of het *aantal* betrokken importeurs van belang is (volgens opgave van de Commissie kwamen ruim 100 gevestigde ondernemingen in aanmerking voor het indienen van aanvragen), terwijl voorts moet worden nagegaan in hoeverre het van belang is dat het globale besluit der Commissie voor de gehele gemeenschappelijke markt gold. Ook dit kwantitatieve en territoriale aspect kan overigens niet doorslaggevend zijn. In de aangehaalde definitie van het Hof van Justitie staat het nergens uitdrukkelijk vermeld. Bovendien zou men dan het eveneens in het arrest in de zaak 25-62 genoemde beginsel miskennen, „dat de Verdragsbepalingen nopens het beroepsrecht niet restrictief mogen worden uitgelegd". — Ondanks alle door de Commissie aangevoerde bedenkingen moet dus worden erkend dat de bestreden maatregel verzoeksters individueel raakte.
Ik kan kort zijn met betrekking tot de vraag of er sprake is van *rechtstreeks* raken, hetgeen ook door de Commissie niet in twijfel wordt getrokken. Dit moet stellig worden aangenomen, aangezien de beschikking van de Commissie meebracht dat aanvragen onder bepaalde voorwaarden moesten worden afgewezen. De met de uitvoering belaste nationale instanties hadden slechts de feitelijke situatie vast te stellen en bepaalde conclusies te trekken, waarbij zij iedere discretionaire bevoegdheid misten. Evenals bij de zaak-Töpfer geldt ook hier dat de communautaire maatregel rechtstreeks op nationaal niveau doordrong.
Met betrekking tot de voorwaarden van artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag bestaan derhalve geen bedenkingen tegen de ontvankelijkheid van het beroep.
3. Ook de inachtneming van de beroepstermijn verlangt geen langdurige bespreking.
Beschouwt men — hetgeen mij juist voorkomt — verordening nr. 983-70 als de bestreden maatregel, dan is voor de aanvang van de beroepstermijn niet de brief van het Produktschap van 2 juni 1970, maar de bekendmaking van de maatregel van de Commissie in het Publikatieblad van de Gemeenschappen

van belang. Deze heeft op 29 mei 1970 plaatsgevonden. Toch levert dit punt geen moeilijkheden op, aangezien de in artikel 173 van het EEG-Verdrag voorgeschreven termijn van twee maanden niet alleen ingevolge bijlage II van het Reglement voor de procesvoering met een termijn van 6 dagen werd verlengd, doch bovendien — daar het hier een gepubliceerde maatregel betrof — op grond van artikel 81, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering eerst aanving op de 15e dag na bekendmaking daarvan in het Publikatieblad. De gestelde termijn is derhalve inderdaad in acht genomen, hoewel het beroep eerst op 5 augustus 1970 ter griffie is ontvangen.

II — Ten principale

Wanneer men met bovenstaand betoog kan meegaan, staat aan het onderzoek van de hoofdzaak verder niets in de weg. Ook hierbij moeten verschillende aspecten worden onderscheiden.

1. *Schending van de verplichtingen uit het GATT*

Het eerste middel, dat de bij verordeningen nrs. 459, 565 en 686 genomen maatregelen in strijd zijn met de bepalingen van het GATT, zal ons niet lang ophouden.

Enerzijds hebben verzoeksters nagelaten hun betoog op dit punt toe te lichten en anderzijds moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie in een geding op grond van artikel 173 van het EEG-Verdrag principieel slechts acht mag slaan op in deze bepaling genoemde middelen. Het Hof ziet alleen toe op de inachtneming van het *gemeenschaps*recht.

Het eerste middel moet derhalve — zoals ook de Commissie heeft gesteld — worden afgewezen, aangezien het aan het verzoek geen steun kan bieden.

2. *Schending van de verordeningen nrs. 2513 en 2514 van de Raad*

Voorts zijn verzoeksters van mening dat in strijd met de verordeningen nrs. 2513 en 2514 is gehandeld, aangezien het door de Commissie ingevoerde stelsel van invoervergunningen daarin niet uitdrukkelijk is genoemd. Het kan derhalve niet als een vrijwaringsmaatregel in de zin van genoemde verordening worden beschouwd.

In eerste instantie pleit voor dit middel het feit dat in artikel 2 van verordening nr. 2514, waarin de „passende maatregelen" bedoeld in verordening nr. 2513 nader worden uitgewerkt, slechts sprake is van opschorting van de invoer of uitvoer en van de inning van heffingen bij de uitvoer. Men moet zich echter afvragen of „opschorting van de invoer" uitsluitend als een volledig stopzetten van de invoer moet worden opgevat of dat daaronder wellicht ook de minder ingrijpende invoerbeperking valt, zoals in verordeningen nrs. 459-70 en 565-70 is voorgeschreven in die zin, dat de Commissie in het tijdvak van 1 april tot 30 juni 1970 wekelijks over de ingediende aanvragen besliste, dat wil zeggen vaststelde in hoeverre hieraan gevolg zou worden gegeven. Er kan eigenlijk geen twijfel over bestaan dat deze vraag bij een logische uitlegging van bedoelde vrijwaringsmaatregel moet worden beantwoord in de zin van de door de Commissie genomen maatregel. Daarvan afgezien, kwam het stelsel ook in feite neer op een „opschorting van de invoer", en wel voor alle importeurs die in 1970 voor het eerst tafelappelen uit derde landen wilden invoeren, voor importeurs die in de referentieperiode niet hadden ingevoerd en voor importeurs die hun referentiehoeveelheid reeds hadden bereikt.

Ik meen derhalve dat het gekozen stelsel past in het kader van verordening nr. 2514. Een nadere bevestiging hiervan is — zo nodig — zeker ook het feit dat de Raad — dus de auteur van verordening nr. 2514 — de door de Commissie genomen maatregelen niet heeft gewijzigd of vernietigd, hoewel zij op grond van artikel 2 van verordening nr. 2513 door een Lid-Staat aan de Raad ter beoordeling zijn voorgelegd.

3. Vrijwaringsmaatregelen op grond van 's Raads verordeningen nrs. 2513 en 2514 en het stelsel van referentieprijzen

In een volgend middel stellen verzoeksters dat de referentieprijzen in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markt in de sector groenten en fruit het belangrijkste beschermingsmiddel tegen invoer zijn. Andere maatregelen kunnen slechts aanvaardbaar worden geacht, wanneer de invoerprijzen beneden de referentieprijzen dalen. In de hierbedoelde periode van 1970 lagen de invoerprijzen echter circa 100 % boven de referentieprijzen en behoefde niet te worden gevreesd dat zij in de buurt van de referentieprijzen en de marktprijzen zouden komen. Bovendien was voor juni 1970 in het geheel geen referentieprijs vastgesteld.

In dit verband moet eerst worden herinnerd aan de wijze waarop het stelsel van de referentieprijzen werkt. Zoals U weet, worden jaarlijks voor de gehele Gemeenschap referentieprijzen vastgesteld, die gelijk zijn aan het rekenkundig gemiddelde van de produktieprijzen in de Lid-Staten, vermeerderd met de commercialisatiekosten. Onder „produktieprijzen" moet daarbij worden verstaan het gemiddelde van de prijzen die tijdens de laatste drie jaren voor de vaststelling van de referentieprijs op de representatieve markten in de produktiegebieden met de laagste prijzen zijn bereikt. Daartegenover stelt men de prijs voor de invoer uit derde landen, berekend op basis van het gemiddelde der laagste prijzen op de representatieve invoermarkten en verminderd met de douanerechten, invoerheffingen en transportkosten. Dalen de invoerprijzen beneden de referentieprijzen, dan wordt naast het douanerecht een compenserende belasting ter hoogte van dit verschil geheven.

Bij de beoordeling van dit stelsel in het onderhavige geding is allereerst het feit van belang dat het reeds bij verordening nr. 23 van 4 april 1962 is ingevoerd, dat wil zeggen toen de nationale invoerregelingen nog geenszins gelijk waren getrokken doch met aanvullende vrijwaringsmaatregelen voorlopig van kracht bleven. Geconstateerd moet echter worden dat in ieder geval sedert de vaststelling van verordening nr. 65/65 (en in vergelijking met verordening nr. 23) het stelsel van referentieprijzen niet meer het karakter van een vrijwaringsclausule heeft doch wordt gekenmerkt door een automatisme, nog geaccentueerd door de gelijktijdig met verordening nr. 2513 vastgestelde verordening nr. 2512. Ik meen derhalve — evenals de Commissie — dat de referentieprijzen ten doel hebben met behulp van compenserende belastingen een prijsstabilisatie te bewerkstelligen op soortgelijke wijze als het geval is met de heffingen in het kader van de marktordening in de sector granen (waaraan telkens bijzondere vrijwaringsclausules worden toegevoegd). — Artikel 2 van verordening nr. 2513 heeft daarentegen het karakter van een echte vrijwaringsclausule. — De Commissie heeft terecht verklaard dat deze verordening nodig was als compensatie voor het gelijktijdig uitgevaardigde verbod van kwantitatieve beperkingen of — anders gezegd — aangezien de regeling van verordening nr. 2513 in het bijzonder de hoofdzaken der tot dusver bestaande nationale invoerregelingen moest bevatten.

Wanneer echter uit deze ontwikkeling van de marktordening in de sector groenten en fruit blijkt dat het stelsel van referentieprijzen en de vrijwaringsclausule van verordening nr. 2513 verschillende functies hebben, dan moet aan de Commissie ook worden toegegeven dat hier geen sprake is van een afhankelijkheid, zoals verzoeksters stellen, vooral omdat nergens uitdrukkelijk wordt gesproken van een subsidiair karakter van de vrijwaringsclausule. Bovendien zij opgemerkt dat één en dezelfde vrijwaringsclausule zowel geldt voor produkten waarvoor geen referentieprijzen zijn vastgesteld, als voor produkten (thans tien) waarvoor wel referentieprijzen bestaan. Ook dit is slechts begrijpelijk wanneer men ervan uitgaat dat de vrijwaringsclausule onafhankelijk van de referentieprijzen wordt toegepast. Overigens heeft

de Commissie genoegzaam aangetoond dat de compenserende heffingen op grondslag van referentieprijzen in de situatie waarvoor zij zich in 1970 geplaatst zag, geen geschikt middel waren. In de eerste plaats deed zich namelijk — zoals ik nog zal aantonen — een *kwantitatief* probleem voor. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de referentieprijzen gemiddelde (dus lage) waarden vertegenwoordigen en dat zij tegenover de duurdere invoer uit derde landen slechts effect konden hebben, wanneer aanpassingscoëfficiënten voor kwaliteitsverschillen (oude oogst enerzijds en nieuwe oogst anderzijds) waren vastgesteld. Dit was echter niet het geval, hetgeen de communautaire instanties bij het stelsel van de fruitmarktordening ook niet kon worden verweten.

Op grond van dit alles stel ik mij — evenals de Commissie — op het standpunt dat het ontbreken van compenserende heffingen in verband met het niveau der invoerprijzen alsmede het feit dat voor de maand juni 1970 geen referentieprijs was bepaald, de geldigheid der door de Commissie genomen vrijwaringsmaatregelen niet aantasten.

4. De in de verordeningen nrs. 2513 en 2514 gestelde materiële voorwaarden

Stellig is de vraag of de in 's Raads verordeningen nr. 2513 en nr. 2514 gestelde voorwaarden voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen waren vervuld, in de onderhavige zaak van het grootste belang. Ook hiertegen hebben de verzoeksters verschillende argumenten aangevoerd. — Ik moge vooreerst herinneren aan de inhoud der genoemde voorwaarden.

De feitelijke grondslag voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen wordt in verordening nr. 2513 aldus omschreven: „Indien in de Gemeenschap de markt voor één of meer van de in artikel 1 bedoelde produkten als gevolg van invoer of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan . . .". Kennelijk is dus een *dreigende* verstoring voldoende, de crisissituatie behoeft niet reeds te bestaan doch het is voldoende dat deze redelijkerwijs te verwachten is. Ontegenzeglijk moet voorts de invoer een belangrijke rol spelen, daarvan moet een beslissende invloed uitgaan of worden verwacht. — Volgens de uitvoeringsverordening nr. 2514 dient verder bij de beoordeling of de markt als gevolg van invoer door ernstige verstoringen wordt bedreigd, in het bijzonder met een reeks criteria „rekening te worden gehouden", hetgeen — bij een logische uitlegging — slechts kan betekenen dat deze in aanmerking moeten worden genomen, doch zonder dat er sprake is van een uitputtende opsomming. Deze criteria zijn: de omvang van de werkelijke of de te verwachten in- of uitvoer; de op de markt van de Gemeenschap beschikbare hoeveelheden; de op de markt van de Gemeenschap geconstateerde prijzen van inheemse produkten of de te verwachten ontwikkeling van deze prijzen en inzonderheid een neiging tot buitensporige daling, alsmede — wanneer de verstoring zich ten gevolge van de invoer voordoet of dreigt voor te doen — de op de markt van de Gemeenschap geconstateerde prijzen van produkten uit derde landen, inzonderheid een neiging tot buitensporige daling, en de hoeveelheden welke uit de markt genomen worden of zouden kunnen worden genomen. — Beziet men het gehele systeem van deze criteria, dan blijkt daarin het volgende: een *prognose* van de omvang van de te verwachten invoer schijnt voldoende. Met betrekking tot de prijzen voor inheemse produkten is het overigens niet beslist noodzakelijk dat een *neiging tot buitensporige daling* wordt geconstateerd. Het derde criterium bevat namelijk verschillende alternatieven, hetgeen ook logisch is, aangezien anders bij een crisis als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 159/66 (waarop ik aanstonds terugkom), dus in situaties waarin het zeer lage niveau der interventieprijzen reeds is bereikt, vrijwaringsmaatregelen met betrekking tot de invoer niet in aanmerking zouden komen. Ten slotte is ook met betrekking tot de prijzen voor produkten uit derde landen niet een feitelijk bestaande *nei-*

ging tot buitensporige daling vereist, maar moet met de Commissie worden aangenomen dat een *dreigende* neiging hier evenzeer voldoende is als volgens de oorspronkelijke bewoordingen van de vrijwaringsclausule een *dreigende* ernstige verstoring van de markt.

In het licht van deze principiële overwegingen moeten nu de economische gegevens en prognoses met betrekking tot de situatie op de appelenmarkt in het voorjaar van 1970 worden beoordeeld, waaruit moet blijken in hoeverre de genomen vrijwaringsmaatregel terecht of — zoals verzoeksters menen — ten onrechte is genomen.

Het lijdt geen twijfel dat de produktie van appelen in het seizoen 1969-1970 zeer groot was (rond 7 000 000 ton), dat wil zeggen ongeveer 550 000 ton hoger dan in het seizoen 1967-1968, toen ruim 300 000 ton uit de handel moest worden genomen. In het voorjaar van 1970 resteerden dan ook nog grote voorraden van de inheemse oogst (volgens opgave van de Commissie ruim 1 000 000 ton). Daaruit blijkt dat de Commissie, rekening houdende met artikel 1, sub b), van verordening van de Raad nr. 2514, terecht heeft geoordeeld dat zich op de markt van de Gemeenschap buitensporige hoeveelheden tafelappelen bevonden.

Voorts is niet betwist dat in België, Frankrijk, Italië en Luxemburg in het voorjaar van 1970 sprake was van een crisis in de zin van artikel 6 van verordening nr. 159/66 en dat ook in Nederland praktisch een dergelijke crisis moest worden geconstateerd. Wat betekent dit? Volgens artikel 6 van verordening nr. 159/66 is er sprake van een crisis, indien de prijzen op de representatieve markten lager liggen dan de met 15 % van de basisprijs verhoogde aankoopprijs (waarbij de basisprijs gelijk is aan het rekenkundig gemiddelde van de prijzen, die op de representatieve markten in de gebieden met een overschot en met de laagste prijzen zijn genoteerd, en de aankoopprijs voor appelen ligt tussen 50 en 55 % van de basisprijs). In dergelijke crisissituaties geven de Lid-Staten financiële vergoeding voor de uit de handel genomen hoeveelheden. Dit is in het voorjaar van 1970 klaarblijkelijk op grote schaal geschied. Bovendien hield de crisis betrekkelijk lang aan (tot 4 mei in Luxemburg, tot 19 mei in Frankrijk en tot 31 mei in België en Italië). — Daaruit blijkt dat de Commissie ook rekening heeft gehouden met artikel 1, sub c), van verordening nr. 2514, en terecht heeft aangenomen dat het inheemse prijsniveau zeer laag geweest is (hetgeen overigens wordt bevestigd door de in bijlage B bij de memorie van dupliek opgenomen cijfers). Voorts heeft de Commissie rekening gehouden met artikel 1, sub d), tweede gedachtenstreepje, van verordening nr. 2514, namelijk met de hoeveelheden welke uit de markt werden genomen of konden worden genomen. Voorts blijkt uit een reeks andere factoren dat de markt voor tafelappelen in de Gemeenschap in het voorjaar van 1970 inderdaad een bijzonder moeilijke situatie doormaakte. Ik moge slechts herinneren aan de door de Raad bij verordening nr. 480/70 aan de Lid-Staten gegeven machtiging om aan de telersverenigingen een financiële vergoeding voor het uit de markt nemen van appelen te verlenen. Ik herinner er voorts aan dat in de Bondsrepubliek Duitsland wegens het lage prijsniveau kredieten ter beschikking werden gesteld om de verkoop te bevorderen en dat ingevolge verordening nr. 2517 aan producenten van appels, die verklaren af te zien van de produktie, rooipremies worden uitbetaald.

Dit is echter slechts een aspect van de zaak. Zoals U weet, is volgens verordening nr. 2514 daarnaast van belang de omvang van de invoer, de daarvoor geldende prijzen en hun invloed op de inheemse markt. — Blijkens haar verweerschrift heeft de Commissie zich hierbij vooral bediend van op ervaringen in voorgaande jaren gebaseerde prognoses en verwachtingen. Zij heeft een vergelijking gemaakt tussen de marktsituatie in de maanden april, mei en juni van het seizoen 1967-1968 (een jaar dus met overproduktie op de inheemse markt en met een laag prijsniveau) en de situatie in de overeenkomstige periode van het

seizoen 1968-1969 (een jaar met een normale oogst en hogere prijzen op de inheemse markt), en daarbij geconstateerd dat de invoerprijzen van het jaar waarin zich een overschot voordeed circa 20 % beneden die in het normale seizoen 1968-1969 en ongeveer op het niveau van de prijzen op de binnenlandse markt in een normaal seizoen lagen (vgl. bijlage A bij de dupliek). Voorts heeft zij geconstateerd dat de invoer in het voorjaar van 1968 met 115 000 ton een grotere omvang had dan die in het voorjaar van 1969, welke slechts 101 000 ton bedroeg. Daaruit concludeerde zij dat ook in het door een overschot gekenmerkte jaar 1969-1970, gezien de lage prijzen op de inheemse markt, met verlaagde invoerprijzen en dienovereenkomstig grotere invoer rekening moest worden gehouden (hetgeen door de latere aanvragen van invoervergunningen werd bevestigd). Deze veronderstelling schijnt inderdaad moeilijk betwistbaar, vooral wanneer men bedenkt dat in 1970 voor het eerst werd besloten tot liberalisatie van de invoer, waardoor toch reeds een toeneming van de invoer was te verwachten.

Derhalve moet alleen nog worden ingegaan op de opmerking van verzoeksters dat ingevoerde appelen van de nieuwe oogst in feite een andere markt hadden dan inheemse appelen van de vorige oogst, dat zij niet substitueerbaar waren, zodat niet mocht worden aangenomen dat de invoer van appelen uit derde landen van invloed was op de handel in inheemse produkten. Hiertoe hebben verzoeksters gewezen op verschillen in kwaliteit en prijs en op de omvang van de invoer van appelen uit derde landen. — Het ziet er echter naar uit dat wij ons ook hier bij het standpunt van de Commissie moeten aansluiten. In de eerste plaats werpt zij verzoeksters met recht tegen dat hun opgaven over de prijsverhoudingen (waaruit zou blijken dat de invoerprijzen 100 % hoger waren dan de inheemse prijzen) niet relevant zijn aangezien zij betrekking hebben op een periode waarin de communautaire vrijwaringsmaatregelen reeds van kracht waren, zodat het aanbod van appelen uit derde landen beperkt was. Hetzelfde geldt voor de mededelingen van verzoeksters inzake de ingevoerde hoeveelheden, waarbij bovendien moet worden opgemerkt dat zij moeten worden gerelateerd aan de verkochte hoeveelheden in de betreffende periode, dus niet in het gehele seizoen (hetgeen leidt tot een waarde van 10 % en niet van 5 %). — Afgezien daarvan echter pleit tegen de ontkenning van elke substitueerbaarheid (zoals U weet spreekt de Commissie zelf slechts van substitueerbaarheid *tot op zekere hoogte)* ook reeds de mening van de doorsnee consument. Ik zie ten minste niet in hoe men appelen van dezelfde soort niet substitueerbaar kan achten, wanneer het enerzijds gaat om produkten van de nieuwe oogst en anderzijds om produkten van een vorige oogst die — dit mag men niet vergeten — door nieuwe conserveringsmethoden lange tijd van goede kwaliteit blijven. In werkelijkheid zal men de substitueerbaarheid hier net zo min kunnen ontkennen als bij appelen van dezelfde oogst, die soms (zoals de Commissie aan de hand van de referentieprijzen, van gemiddelde prijzen dus, heeft aangetoond) aanzienlijke prijsverschillen vertonen. Daarnaast kan, ter ondersteuning van de juistheid van de mening van de Commissie, dus van de stelling dat de invoer van appelen van invloed is op de inheemse markt, niet in de laatste plaats worden gewezen op de reeds genoemde, in voorgaande jaren opgedane ervaring. Niemand kan immers in ernst betwisten dat de door de Commissie overgelegde tabellen betreffende de ontwikkeling van de invoer (naar hoeveelheid en prijs) en haar verhouding tot de inheemse markt en de daarvoor geldende prijzen op dit punt een voldoende duidelijke taal spreken.

Wanneer men ten slotte bedenkt dat, ondanks het ontbreken van een aan artikel 33 van het EGKS-Verdrag analoge bepaling, soortgelijke regels voor de economische ontwikkelingen op EEG-gebied moeten gelden en het Hof van Justitie derhalve niet nogmaals in detail alle economische feiten kan beoordelen, doch zich in wezen moet beperken tot de

vraag of de beoordeling door de Commissie op grond van de beschikbare gegevens logisch en redelijk moet worden geacht, dan kan de uiteindelijke conclusie inderdaad slechts ten gunste van de Commissie uitvallen: het is niet weerlegd dat de door een excessieve inheemse oogst ontstane crisissituatie bij een onbeperkte invoer tegen waarschijnlijk dalende prijzen aanzienlijk zou zijn verergerd (al ware het slechts in de vorm van een uitbreiding der interventiemaatregelen). Derhalve kan niet met recht geklaagd worden over de toepassing van vrijwaringsmaatregelen in maart 1970 en de handhaving daarvan gedurende de hier van belang zijnde periode (naast het voortduren van een crisis moet bovendien worden herinnerd aan het feit dat nog in juni grote hoeveelheden voor de verkoop beschikbaar waren en dat om die reden — hetgeen anders niet gebruikelijk is — een basisprijs voor de maand juni is vastgesteld).

5. Onvoldoende motivering

Niet alleen de vervulling van de in de verordeningen nrs. 2513 en 2514 gestelde materiële voorwaarden is echter bepalend voor de rechtmatigheid der bestreden maatregel; deze moet ook voldoende met redenen zijn omkleed. Volgens verzoeksters is ook dit niet het geval. Zij achten de motivering van de verordeningen nrs. 459 en 565 ontoereikend, onlogisch en onbegrijpelijk, omdat niet is aangegeven of aan de voorwaarden van 's Raads verordeningen nrs. 2513 en 2514 is voldaan, omdat niets over de substitueerbaarheid van de betrokken produkten is gezegd en omdat niet kan worden vastgesteld of de Commissie rekening heeft gehouden met een neiging tot buitensporige daling op de markt voor inheemse appelen en op de markt voor ingevoerde appelen.

Met betrekking tot dit middel moet vooreerst de principiële opmerking worden gemaakt dat de motiveringsverplichting welbeschouwd slechts de mededeling van de naar het oordeel van de auteur aan een maatregel ten grondslag liggende overwegingen feitelijk en rechtens inhoudt, doch geen weerlegging van eventuele bezwaren en vanzelfsprekend evenmin het gebruik van wettelijke formuleringen. Dit is met name van belang ten aanzien van de neiging tot buitensporige daling (van de prijs) op de markt voor ingevoerde appelen, welke zich naar het oordeel van de Commissie niet beslist behoefde voor te doen, doch waarmee rekening moest worden gehouden (en waarvoor in zoverre kan worden gesproken van een stilzwijgende verwijzing naar de situatie in vorige jaren). — Voorts moet volgens de jurisprudentie (zie bij voorbeeld zaak 16-65) in aanmerking worden genomen dat de Commissie slechts beschikte over een termijn van 24 uur voor de voorbereiding en vaststelling der verzochte maatregelen. Om deze reden moet men vanzelfsprekend voor de motivering een andere maatstaf hanteren dan bij normaal voorbereide stukken. — Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de verordeningen nrs. 565 en 686 betrekking hebben op verordening nr. 459 en dat men de motivering der genoemde teksten derhalve *in haar geheel* behoort te bezien.

Wanneer men met dit alles rekening houdt, kan in het onderhavige geval moeilijk gesproken worden van een gebrekkige motivering. Ik vermeld slechts dat verordening nr. 459 wijst op de omvang van de appelenproduktie in de Gemeenschap (die wordt vergeleken met de omvang in eerdere jaren), op de voorraden en de noodzaak tot het nemen van interventiemaatregelen, op de in verschillende Lid-Staten bestaande crisissituatie, op de omvang van de invoer van appelen, de substitueerbaarheid ten opzichte van produkten van de inheemse oogst en niet in de laatste plaats op de daling der prijzen en de steeds grotere uit de markt te nemen hoeveelheden. Bovendien is in verordening nr. 565 sprake van de hoeveelheden, waarvoor invoervergunningen zijn aangevraagd. Indien dit alles niet als een voldoende motivering voor de getroffen maatregelen is te beschouwen, zouden de aan de motivering te stellen eisen bepaald overdreven zijn.

Ook op formele gronden kunnen de bestreden handelingen derhalve niet onrechtmatig worden verklaard.

6. *Vervalsing der concurrentieverhoudingen*

Als laatste middel ten slotte stellen verzoeksters dat de genomen vrijwaringsmaatregel door de invoer te beperken en door bij vorige referentieperioden aan te knopen, de concurrentieverhoudingen heeft bevroren en vervalst. Bovendien (dit geldt slechts voor verzoekster in de zaak 44-70) worden invoertransacties voor ondernemingen die in de referentieperiode niet hadden ingevoerd, hierdoor onmogelijk gemaakt. Daardoor is gehandeld in strijd met de in artikel 3, f), artikel 85 en artikel 86 van het EEG-Verdrag neergelegde beginselen.

Vooreerst moet worden toegegeven dat een zekere beïnvloeding van de concurrentieverhoudingen door de bestreden maatregelen niet valt te ontkennen. — Op zichzelf is dit echter nog geen reden om van schending van het Verdrag en van onrechtmatigheid der genomen maatregelen te spreken. — Zo heeft de Commissie ongetwijfeld gelijk wanneer zij stelt dat zij niet strikt en onvoorwaardelijk aan de genoemde beginselen is gebonden. Dat blijkt uit artikel 3 van het EEG-Verdrag, waarin niet slechts sprake is van de invoering van een stelsel waardoor wordt gewaarborgd dat de mededinging niet wordt vervalst, maar ook van het tot stand brengen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voorts kan worden gewezen op het in artikel 42 van het Verdrag gemaakte voorbehoud inzake de mededingingsregels, waarvan ik aanneem dat het ook geldt voor de gemeenschappelijke marktordeningen en de daaronder vallende landbouwprodukten. Derhalve kan hoogstens de vraag rijzen of de Commissie bij de harmonisatie der verschillende genoemde doelstellingen van het Verdrag ten onrechte aan een daarvan prioriteit heeft verleend. Ook dit kan, naar ik meen, moeilijk worden gezegd. Enerzijds blijft er namelijk ook na het tot stand komen van de onderhavige vrijwaringsmaatregelen voor ingevoerde appelen wel degelijk ruimte voor concurrentie; anderzijds moet worden erkend dat bijzondere situaties bijzondere maatregelen kunnen rechtvaardigen. Bij de beoordeling daarvan moet de korte geldingsduur in aanmerking worden genomen, en voorts het feit dat zij slechts betrekking hebben op de invoer van appelen uit het zuidelijk halfrond (terwijl het slechts zelden voorkomt dat een importfirma nu juist hierin is gespecialiseerd). Wanneer de Commissie onder deze omstandigheden aan de belangen van gevestigde en reeds eerder op dit gebied werkzame importeurs voorrang heeft gegeven boven de belangen van firma's die in 1970 voor het eerst appelen wilden invoeren, dan kan op grond daarvan stellig niet worden gesproken van schending van een Verdragsbeginsel. Aangezien verzoeksters overigens met betrekking tot eventuele andere mogelijkheden om de appelenmarkt te beschermen slechts enkele algemene opmerkingen hebben gemaakt en niet hebben aangetoond dat deze evenzeer en met minder nadelen voor de betrokkenen uitvoerbaar zijn, zou ik met betrekking tot het laatste middel samenvattend willen constateren dat de bestreden vrijwaringsmaatregelen evenmin met een beroep op het beginsel van de onvervalste mededinging ten val kunnen worden gebracht.

III — Samenvatting

Samenvattend kom ik derhalve tot de volgende conclusie:

De ingestelde beroepen dienen — anders dan de Commissie meent — ontvankelijk te worden geacht. Zij zijn echter ongegrond en moeten derhalve worden verworpen, hetgeen medebrengt dat verzoeksters in de kosten van het geding moeten worden verwezen.