CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 15 MAART 1972 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Artikel 20, lid 2, eerste zin, van verordening nr. 19/62 (PB 1962, nr. 30, blz. 933 e.v.) „houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen" bepaalde dat, ten einde de uitvoer „naar derde landen op basis van de wereldmarktprijzen" mogelijk te maken, „het verschil tussen deze prijzen en de prijzen in de uitvoerende Lid-Staat" onder bepaalde voorwaarden kon worden overbrugd. Dit was in artikel 1 van verordening nr. 90/62 van de Commissie (PB 1962, nr. 66, blz. 1902) „betreffende de restituties bij uitvoer van granen" [zoals gewijzigd bij verordening nr. 163/62 van de Commissie van 20 december 1962 (PB 1962, blz. 2944)] nader uitgewerkt: „Bij uitvoer naar derde landen van de in artikel 1, sub a) en b), van verordening nr. 19 van de Raad bedoelde produkten (waaronder maïs) kunnen de Lid-Staten met inachtneming van de in de artikelen 2, 3, 4, 5 en 5 bis van de onderhavige verordening genoemde voorwaarden een restitutie verlenen." Verordening nr. 90 bepaalde voorts (in artikel 2): „Het bedrag van de restitutie bij uitvoer naar derde landen mag voor elk produkt niet hoger zijn dan het bedrag van de heffing ten opzichte van derde landen, die op de dag van de uitvoer van toepassing is" en in artikel 4: „In afwijking van artikel 2 mag de restitutie worden verleend in de vorm van een vergunning om een gelijke hoeveeldheid van hetzelfde produkt vrij van heffing in te voeren . . .".

Aan deze regeling werd ook in de Bondsrepubliek Duisland uitvoering gegeven, en wel voornamelijk — voor zover van belang voor het hoofdgeding — door het Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 van 26 juli 1962 (zoals gewijzigd bij de wet van 30 juni 1965) juncto de Erstattungsverordnung „Getreide und Reis" van 24 november 1964 (zoals gewijzigd bij Verordnung van 3 februari 1966). In paragraaf 5, lid 4, van de Erstattungsverordnung was echter bepaald dat de restitutie bij uitvoer van maïs naar Zwitserland, Oostenrijk, Tjechoslawakije, Hongarije en Joegoslavië slechts 90 % van de maximumpercentages volgens de gemeenschapsverordeningen bedroeg, terwijl bij uitvoer naar andere derde landen wel de maximumpercentages werden toegepast. Dienovereenkomstig heeft de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, de bevoegde Duitse instantie, de firma Kampffmeyer op 1 maart 1966 een restitutietoezegging gedaan, in die zin dat voor de uitvoer van 1 000 kg maïs naar Zwitserland, Oostenrijk en Joegoslavië slechts 900 kg vrij van heffing mocht worden ingevoerd. Dit acht de firma Kampffmeyer echter onrechtmatig. Haars inziens mogen ingevolge het gemeenschapsrecht geen lagere restituties dan de in de gemeenschapsverordeningen vastgestelde percentages, en met name geen uiteenlopende restituties worden verleend. Tegen de restitutietoezegging heeft zij dan ook eerst een bezwaarschrift ingediend en vervolgens bij het Finanzgericht Hessen beroep ingesteld. — Daar aan de hand van het gemeenschapsrecht werd betoogd dat de nationale regeling daarmee in strijd zou zijn, heeft het Finanzgericht bij beschikking van 21 september 1971 het geding geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Waren de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap volgens artikel 20 van verordening nr. 19/EEG juncto artikel 2 van verordening nr. 90/EEG

1 — Vertaald uit het Duits.

bevoegd bij de uitvoer van granen naar derde landen uiteenlopende restituties ten aanzien van bepaalde derde landen vast te stellen?

Met de aldus geformuleerde vraag moeten wij ons thans bezighouden, nadat de partijen in het hoofdgeding en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hierover schriftelijke en mondelinge opmerkingen hebben gemaakt. Gezien de respectieve betogen van betrokkenen zal het onderzoek overigens verder moeten gaan dan voor de beantwoording van de gestelde vraag strikt noodzakelijk is.

1. U zult zich herinneren dat verzoekster in het hoofdgeding met klem het standpunt heeft verdedigd dat de Lid-Staten reeds na de eerste ordening der markten in de sector granen, dus na verordening nr. 19, in beginsel niet meer volledig vrij waren ten aanzien van de restituties, doch dat er een restitutie*verplichting* bestond. Hiertoe wees zij op de haars inziens noodzakelijke wisselwerking tussen heffingen en restituties met het oog op de prijsstabilisatie in de gemeenschappelijke markt en betoogde zij dat restituties in geval van overschotten een onmisbaar uitvoerventiel vormen. Voor zover op dit gebied al sprake is van enige vrijheidsmarge der Lid-Staten, dan toch hoogstens — aldus verzoekster — met het oog daarop dat zij in feite de nodige middelen moesten opbrengen en dus hun budgettaire soevereiniteit op dit gebied hebben behouden. Aangezien dit argument echter voor de uitsluitend in de Bondsrepubliek Duitsland toegekende restitutie in natura (Realerstattung) (bij uitvoer invoer vrij van heffing) niet opgaat en de restitutie in natura trouwens een ander doel heeft dan de restitutie in geld (namelijk het mogelijk maken van ruilverkeer in granen en besparing van vervoerkosten), was een afwijking van de bij gemeenschapsverordeningen vastgestelde percentages voor de restitutie in natura onaanvaardbaar.

Laten wij eerst eens zien in hoeverre dit argument standhoudt. — Verzoekster tracht kennelijk hiermee de tot dusver op dit punt geldende rechtspraak te doorschieten. Uw Hof heeft immers in het arrest in de zaak 6-71 uitdrukkelijk overwogen dat het de Lid-Staten volgens verordening nr. 19 vrijstond „in het geheel geen restituties te verlenen" en ook in het arrest in de zaak 21-71 duidelijk gesproken van facultatieve restituties en daarin voorts gezegd dat de Lid-Staten vrij waren in het geheel geen restituties te verlenen. — Ook wanneer men alle standpunten zorgvuldig tegen elkaar afweegt, is het mijns inziens moeilijk zich bij verzoeksters mening aan te sluiten. Daarbij wil ik zeker niet volstaan met een verwijzing naar de duidelijke bewoordingen van de desbetreffende bepalingen, waar zowel in artikel 20 van verordening nr. 19 als in artikel 1 van verordening nr. 90/62 het woord „kan" (respectievelijk „kunnen"(is gebruikt en derhalve duidelijk op een machtiging wordt gedoeld. Er zijn namelijk sterkere argumenten die in het stelsel der marktordening besloten liggen en aan het toenmalig ontwikkelingsstadium van de Gemeenschap kunnen worden ontleend. In zoverre is van essentieel belang dat de eerste ordening der markten in de sector granen nog geen gelijktrekking van het prijsniveau binnen de Gemeenschap meebracht en in de Lid-Staten dus uiteenlopende concurrentievoorwaarden bestonden. Voorts stond de gemeenschappelijke handelspolitiek nog in de kinderschoenen en hadden niet alle Lid-Staten een overproduktie. Voor zover er sprake van overschotten was, vormde de restitutieverlening, dat wil zeggen de subsidiëring van de uitvoer — zoals wij hebben gehoord —, geenszins het enige hulpmiddel. Overschotten konden ook op andere wijze worden geloosd (voedselhulp en andere verwerkingsmogelijkheden), zodat de restituties geen onmisbaar exportventiel voor prijsstabilisatie waren.

De gemeenschapswetgever heeft met deze feiten mijns inziens zeer juist rekening gehouden door slechts de mogelijkheid van restituties te scheppen en hiervoor een raamregeling en minimumvoorwaarden vast te stellen, doch overigens de Lid-Staten in beginsel vrij te laten dit instrument te gebruiken. Hierbij kan ook

geen onderscheid tussen restituties in geld of in natura worden gemaakt, juist omdat het hier niet slechts om financieringsvraagstukken gaat, maar vooral om factoren van economisch beleid en handelspolitiek, die geheel onafhankelijk van de vorm der restitutie gelden.
Wij kunnen dus in de eerste plaats concluderen dat verzoeksters principiële opvatting inzake een restitutie*verplichting* niet juist is.

2. Daarvan uitgaand, dus van de kennelijke hoofdgedachte van een machtiging der Lid-Staten op restitutiegebied, ligt bovendien de veronderstelling voor de hand dat de door de Gemeenschap vastgestelde waarden slechts maxima waren en niet zo mochten worden opgevat dat lagere restituties uitgesloten waren. Hiervoor kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd.
In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat de zojuist genoemde veronderstelling op één lijn ligt met de gedachtengang in de arresten 6-71 en 21-71. Zoals bekend, waren de Lid-Staten op grond daarvan bevoegd „de in de gemeenschapsverordeningen vervatte voorwaarden voor de toekenning van de restitutie uit te breiden", en stond het hun vrij „meer beperkende criteria aan te leggen dan in de gemeenschapsregeling waren voorzien". — Vervolgens kan worden gewezen op de tekst der in aanmerking komende bepalingen. In alle uitvoeringsregelingen [artikel 2 van verordening nr. 90 (PB 1962, blz. 1902), artikel 1 van verordening nr. 91 (PB 1962, blz. 1904), artikel 1 van verordening nr. 164 (PB 1962, blz. 2945)] wordt immers alleen gezegd dat de restitutie niet *hoger mag zijn* dan een bepaald bedrag. Bovendien bepaalt artikel 20 van verordening nr. 19 alleen dat de uitvoer naar derde landen „op *basis* van de wereldmarktprijzen" mogelijk moet worden gemaakt. Daaruit kan worden afgeleid dat dit niet het enige criterium kan zijn. — Ook in dit verband spelen echter vooral ook eisen van economisch beleid en handelspolitiek, alsmede de belangen van de gemeenschappelijke marktordening een rol. Het is zonder meer duidelijk dat overwegingen van handelspolitiek voor de Lid-Staten aanleiding konden zijn om rekening te houden met de bijzondere situatie op de exportmarkten (prijsstructuur, invoerbepalingen, transportkanalen) en derhalve lagere restitutiebedragen vast te stellen. Met betrekking tot de belangen van de gemeenschappelijke marktordening mag niet uit het oog worden verloren dat deze aanvankelijk wellicht wat stroef heeft gewerkt (daarop heeft de Duitse Regering in verband met de francogrens-prijsvaststellingen voor bepaalde Lid-Staten gewezen). Aldus bezien, was het niet onlogisch de restituties vast te stellen op een lager percentage dan in de gemeenschapsregeling was toegelaten, om een verlegging van het handelsverkeer te voorkomen en gevaren voor de algemene voorziening van de gemeenschappelijke markt uit te sluiten. Ook hier is het duidelijk dat de genoemde overwegingen evenzeer gelden voor restituties in natura als voor restituties in geld en dat het dus onjuist zou zijn ten aanzien van eerstgenoemde restituties slechts budgettaire overwegingen in aanmerking te nemen. Met betrekking tot de restituties in natura moet voorts worden bedacht dat zij waren bedoeld als *verlichting* voor bepaalde Lid-Staten waar voorheen een soortgelijke nationale regeling gold. Het ware stellig niet in overeenstemming met deze bedoeling van de wetgever *strengere* voorwaarden en met name een absolute gebondenheid aan de door de gemeenschapswetgever vastgestelde percentages aan te nemen. Derhalve zijn met betrekking tot de restituties in natura ook verzoeksters verwijzingen naar een uitlegging die uit de bewoordingen van artikel 4 van verordening nr. 90 zou voortvloeien en haar standpunt zou ondersteunen, niet steekhoudend. Uit ervaring weten wij wat in het gemeenschapsrecht de feitelijke waarde van dergelijke argumenten is. In het onderhavige geval komt daar nog bij dat artikel 4 van verordening nr. 90 stellig in die zin kan worden uitgelegd dat het woord „afwijkend" alleen betrekking heeft op de *vorm* van de restituties, doch niet op de

grondbeginselen, zodat mag worden aangenomen dat artikel 4 slechts een aanvullende *wijze* van restitutieverlening bevat.
Tegen de opvatting dat in het gemeenschapsrecht alleen maximumpercentages voor de restituties zijn vastgesteld en dat ook lagere mochten worden aangehouden, kan ten slotte ook niet worden gewezen op het in artikel 18 van verordening nr. 19 vervatte verbod van kwantitatieve beperkingen of op het feit dat een *overschrijding* van de maximumpercentages in een aantal gevallen (verordening nr. 90/62, verordening nr. 163/62) uitdrukkelijk was voorzien. — Met betrekking tot het tweede argument kan worden opgemerkt dat het noodzakelijk was dergelijke afwijkingen mogelijk te maken, aangezien de maximumpercentages ten doel hadden te voorkomen dat het heffingsstelsel door onderbieding op de exportmarkt zou worden ontdoken. — Het aan artikel 18 van verordening nr. 19 en aan het verbod van kwantitatieve beperkingen ontleende argument is duidelijk irrelevant. Weliswaar kon een verlaging van de restitutiebedragen de uitvoer bemoeilijken; tenzij men de communautaire wetgever echter wil betichten van een onbegrijpelijke tegenspraak tussen artikel 18 en de uitdrukkelijke machtiging van artikel 20 van verordening nr. 19, blijft als enige mogelijkheid over dat de restituties onder de bijzondere categorie uitvoersubsidies vielen en dat het begrip „kwantitatieve beperkingen" dus enger, namelijk met uitsluiting van de restituties, moet worden opgevat.
In de tweede plaats kan derhalve worden geconstateerd dat verordening nr. 19 en haar uitvoeringsverordeningen de Lid-Staten in beginsel vrijlieten lagere restitutiebedragen vast te stellen dan in de gemeenschapsregeling was voorzien (een conclusie waartoe blijkbaar ook het Bundesfinanzhof bij een zelfstandige uitlegging van de gemeenschapsvoorschriften in zijn arrest van 14 februari 1970 is gekomen).

3. Ten slotte dan nog de kernvraag in deze prejudiciële zaak: waren de Lid-Staten bevoegd ten aanzien van de betrokken derde landen *uiteenlopende restitutiebedragen vast te stellen*. Verzoekster in het hoofdgeding acht dit ongeoorloofd. Verweerster en de Commissie aarzelen daarentegen niet deze vraag bevestigend te beantwoorden.
Ook hier is het echter — om het dadelijk te zeggen — niet mogelijk met verzoekster mee te gaan. Gezien hetgeen hiervoor reeds is betoogd, pleiten sterkere argumenten voor de tegengestelde opvatting. — Ten eerste bedenke men dat voor restituties ten aanzien van derde landen in het gemeenschapsrecht slechts een raamregeling geldt. Indien de Lid-Staten volgens deze regeling in beginsel vrij zijn lagere restituties vast te stellen dan de door de Gemeenschap bepaalde maxima, dan houdt dit tevens de mogelijkheid in uiteenlopende bedragen vast te stellen naar gelang van het land van bestemming, te meer nu het communautaire recht nergens uitdrukkelijk een discriminatie op dit punt verbiedt. — Bovendien moeten de reeds aangevoerde materiële redenen voor verlaging van de restitutie in verband met handelspolitieke overwegingen en de eisen van de marktordening (geen verlegging van het handelsverkeer) niet uit het oog verloren worden.
Wanneer de nationale instanties in situaties waarbij dergelijke overwegingen aan de orde komen, slechts bevoegd waren in *algemene* vorm gebruik te maken van de principiële mogelijkheid de restitutiebedragen te verlagen, dan zou dit de handel stellig zwaarder belasten dan in verband met de omstandigheden gerechtvaardigd is. Redelijkerwijs kan niet worden aangenomen dat de gemeenschapswetgever dit heeft gewild. — Ten slotte is in dit verband ook van belang dat in de destijds geldende gemeenschapsverordeningen soms overschrijdingen van de maximumpercentages waren voorzien, dat dus naar boven werd gedifferentieerd en dat soortgelijke differentiaties als thans door verzoekster worden gelaakt, ook in andere Lid-Staten werden toegepast. Het ging dus om een bekend verschijnsel; men mag wellicht zelfs spreken

van een gemeenschappelijke rechtsopvatting van alle betrokken overheidsinstellingen. Dit gebruik werd later ook in het kader van de definitieve marktordening voor granen door de Gemeenschappen gehandhaafd. Ook hier wordt dikwijls met uiteenlopende bedragen gewerkt [zoals blijkt uit verordeningen nrs. 139/67 (PB 1967, blz. 2453) en 694/67 (PB 1967, nr. 245/6)]. Volgens de Commissie kan men hier zonder meer van een vast gebruik spreken. Dit mag bij de beoordeling van de problematiek in de onderhavige zaak niet over het hoofd worden gezien.

Welke bezwaren blijven dan over? In feite alleen de verwijzing van de nationale rechter naar de regeling van de bij restituties geldende mededelingsplicht. In dit verband zult U zich herinneren dat de Lid-Staten volgens artikel 7 van verordening nr. 90 verplicht waren opgaven over uitvoertransacties met derde landen gezamenlijk te doen, terwijl de opgaven over uitvoertransacties met andere Lid-Staten per land van bestemming moesten worden gedaan. — Daaruit mag echter niet worden geconcludeerd dat restituties bij uitvoer naar derde landen noodzakelijkerwijs *uniform* moesten zijn. De verklaring van genoemd verschil is veeleer dat een behoefte aan gedetailleerde opgaven, dus een nauwkeurig overzicht van de handelsstromen, alleen bestond voor het intracommunautaire handelsverkeer. Ten aanzien van het extracommunautaire verkeer was een *globaal* inzicht van de betrokken hoeveelheden voldoende voor statistische doeleinden; de bevoegdheden van de Gemeenschap waren op dit gebied slechts weinig ontwikkeld, omdat er nog geen stuurmiddelen voor de buitenlandse handel bestonden en de restituties bij uitvoer naar derde landen nog niet uniform in de Gemeenschap werden toegepast. De regeling van de mededelingsplicht volgens verordening nr. 90 speelt derhalve geen rol bij het onderzoek van de onderhavige vragen.

4. Ik concludeer derhalve dat de vraag van het Finanzgericht Hessen als volgt is te beantwoorden:

De Lid-Staten van de EEG waren volgens artikel 20 van verordening nr. 19 bevoegd bij de uitvoer van granen naar derde landen ten aanzien van de afzonderlijke landen uiteenlopende restituties vast te stellen, welke lager waren dan de in het gemeenschapsrecht voorziene maximumpercentages.