CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 17 OKTOBER 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het gaat in deze prejudiciële zaak om de vraag of een prijs franco-grens door de Commissie rechtsgeldig was vastgesteld. Zondanige vaststelling speelde een rol in het kader van verordening nr. 19 (PB 1962, blz. 933) houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen — die, naar reeds herhaaldelijk werd uiteengezet, niet tot uniforme prijzen op de gemeenschappelijke markt leidde doch voorshands bepaalde prijsverschillen tussen de Lid-Staten liet voortbestaan —. Derhalve moest binnen de Gemeenschap door middel van heffingen voor prijsaanpassing worden gezorgd. Daarbij werd enerzijds te rade gegaan met het prijsniveau in het land van invoer, dat wil zeggen de door de Lid-Staten volgens gemeenschapsrechtelijke criteria uit de richtprijzen afgeleide drempelprijzen, anderzijds met de franco-grensprijzen van het land van uitvoer. Deze franco-grensprijzen werden door de Commissie vastgesteld. Artikel 3 van verordening nr. 19 bepaalt te dien aanzien: „De prijs van het uit de uitvoerende Lid-Staat afkomstige produkt franco grens invoerende Lid-Staat, wordt vastgesteld op basis van de marktprijzen in de uitvoerende Lid-Staat die het meest representatief zijn voor de uitvoer naar de betrokken invoerende Lid-Staat . . .". De regeling is nader uitgewerkt in verordening nr. 89 der Commissie van 25 juli 1962 (PB 1962, blz. 1899). Volgens artikel 2 dier verordening wordt „de prijs franco grens . . . bepaald op basis van de voor de invoerende Lid-Staat gunstigste prijs op grond van de prijzen op de voor uitvoer naar deze Lid-Staten meest representatieve markten, en met inachtneming van de kosten van vervoer", terwijl volgens artikel 3 „voor elk produkt . . . als de meest representatieve markten [dienen] te worden beschouwd de markten, van waaruit het produkt tegen de gunstigste prijs naar de invoerende Lid-Staat kan worden uitgevoerd". In artikel 4 wordt een definitie van de „gunstigste prijs" gegeven; het is „die, welke met inachtneming van de overeenkomstig artikel 6 gecorrigeerde prijzen op de meest representatieve markten en de eventueel nog niet in die prijzen begrepen kosten van vervoer en verkoop het laagst is". Ten slotte moeten ingevolge artikel 5 de „voor vervoer naar het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort in de invoerende Lid-Staat" laagste kosten in aanmerking worden genomen, met dien verstande dat „indien het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort niet overeenkomt met een van de plaatsen van grensoverschrijding, opgenomen in de bijlage bij verordening nr. 68 (PB 1962, blz. 1861) van de Commissie houdende vaststelling van de criteria voor de bepaling van de cif-prijzen voor granen, meel, grutten, gries en griesmeel, . . . de laagste kosten van vervoer naar het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort in de invoerende Lid-Staat [worden] verminderd met het gedeelte van de kosten voor het vervoer van de plaats van grensoverschrijding naar het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort". Dit was van toepassing op importen in de Bondsrepubliek Duitsland, immers in de bijlage bij genoemde verordening nr. 68 wordt Emmerik als plaats van grensoverschrijding genoemd, terwijl Duisburg het commercialisatiecentrum is van het gebied met het grootste tekort in de Bondsrepubliek.

Voor maisexporten uit Frankrijk naar de Bondsrepubliek Duitsland werd volgens

1 — Vertaald uit het Duits.

deze voorschriften de franco-grensprijs voor de week die op 24 januari 1966 inging door de Commissie bij beschikking van 21 januari 1966 op 508,86 Ffr bepaald.

Deze beschikking is ook van belang voor verzoekster in het hoofdgeding, die zich op 28 februari 1966 door de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel te Frankfurt — *i.e.* het in de marktordeningsaangelegenheden bevoegde Duitse bureau — een voor de maand februari 1966 geldige invoervergunning zag verstrekt, op grond waarvan in genoemde maand bepaalde partijen mais uit Frankrijk werden geïmporteerd. In die vergunning heeft de Einfuhr- und Vorratsstelle op grond van genoemde prijs franco grens de heffing geprefixeerd op 11,59 DM per ton, doch verzoekster was en is het daarmede niet eens; zij meent dat de Commissie bij vaststelling van de prijs franco grens niet op de juiste wijze tewerk is gegaan, hetgeen tot een te hoog heffingspercentage zou hebben geleid. Zij heeft gereclameerd en de zaak nadien aanhangig gemaakt bij het Hessische Finanzgericht met vordering dat het heffingsbedrag op grond van een overeenkomstig haar standpunt gecorrigeerde prijs franco grens met 10,57 DM worde verminderd tot 1,02 DM.

Verzoekster gaat er blijkens het vorenstaande van uit dat de pijs franco grens in bedoelde beschikking der Commissie onjuist en mitsdien niet rechtsgeldig is vastgesteld. De verwijzende rechter vond hierin aanleiding om bij beschikking van 9 maart 1972 het geding krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag te schorsen en om een prejudiciële beslissing te verzoeken inzake de volgende vraag:

Is de beschikking van de EEG-Commissie, waarbij de prijs franco grens voor de invoer van Franse mais in de Bondsrepubliek Duitsland per 28 januari 1966 was vastgesteld op 508,86 Ffr per ton, geldig?

Wij willen ons thans zetten tot beantwoording van die vraag en daartoe trachten ons standpunt te bepalen nopens de grieven van verzoeksters in het hoofdgeding en het verweer der Commissie (andere partijen zijn niet in het geding).

1. Allereerst zij er op gewezen, dat beide partijen er terecht van uitgaan dat bij de vaststelling der franco-grensprijzen een forfaitaire methode moet worden gevolgd; de concrete toedracht bij bepaalde invoertransacties dient daarbij buiten beschouwing te blijven (het Hof heeft deze opvatting tot de zijne gemaakt). Ook over een aantal door de Commissie bij haar berekeningen in aanmerking genomen factoren is men het eens; zonder ze alle op te noemen zou ik hier willen volstaan met vermelding van de prijs welke te Bayonne — *i.e.* de voor uitvoer naar de Bondsrepubliek meest representatieve Franse markt — werd geboden.

Daarentegen worden partijen verdeeld gehouden over bepaalde elementen der transportkosten in de ruimste zin des woords (inclusief kosten van lading en lossing) en over de winstmarge van de exporteur die in de commercialisatiekosten moet zijn opgenomen.

Ik zou daaraan nu een meer gedetailleerde bespreking willen wijden. Verzoekster maakt er allereerst bezwaar tegen dat de Commissie de overladingskosten te Bayonne op slechts 6,60 Ffr heeft gesteld in plaats van op 11 Ffr, terwijl er waarschijnlijk ook nog 2 Ffr moet worden berekend voor het overbrengen der waren van de reling in de ruimen van het zeeschip. — Voorts acht zij het onjuist dat de overladingskosten (zeeschip/binnenschip) te Rotterdam op slechts 4,32 Ffr zijn gesteld. Bovendien zouden er bedragen van 0,50 Ffr voor controle op de lossing en 2 Ffr voor free out-kosten (het brengen van de waren uit de ruimen aan de reling van het zeeschip) in rekening moeten worden gebracht. De transportkosten Rotterdam-Emmerik (plaats van grensoverschrijding in Duitsland) moeten dan ook volgens verzoekster niet op 4,64 Ffr, doch op 8,50 Ffr worden gesteld. Ten slotte maakt zij er bezwaar tegen dat de Commissie de winstmarge stelt op 6,25 Ffr, tot welk bedrag zij komt door van een forfaitair bedrag van 10 Ffr (wegens commercialisatiekosten) weer bepaalde kosten (rente ad 2,50 Ffr door de

exporteur te betalen ter financiering van de koopprijs zolang die niet door de importeur is betaald, bank- en incassoprovisie ad 0,25 Ffr en provisie agent ad 1 Ffr) af te trekken. Verzoekster meent dat deze commercialisatiekosten forfaitair op 22 Ffr moeten worden gesteld, hetgeen na aftrek van bepaalde kosten (transportverzekering 0,50 Ffr, rente exporteur 2,50 Ffr, controle bij lossing 0,50 Ffr, provisie agent 1 Ffr, bank- en incassoprovisie 0,25 Ffr, free out-kosten Bayonne en Rotterdam beide 2 Ffr, kosten van lossing Rotterdam 4,32 Ffr) tot een winstmarge van 8,83 Ffr leidt.

Verzoekster heroept zich voor deze cijfers in hoofdzaak op mededelingen van ONIC (Office National Interprofessionnel des Céréales), het in marktordeningsaangelegenheden bevoegde Franse bureau, dat in deze hoedanigheid de Commissie ingevolge artikel 7 van verordening nr. 89 ook marktgegevens had te verstrekken en voorstellen ter bepaling der franco-grensprijzen had te doen. Bovendien beroept verzoekster zich tot staving van haar grieven op de omstandigheid dat het vervoer van granen van Bayonne naar Rotterdam geschiedt in kustmotorvaartuigen zonder eigen laadinrichting. Daarvoor wordt slechts de zuivere nettovracht berekend met uitsluiting van kosten gemaakt om de waren aan boord van het schip te brengen en de kosten van lossing. Deze kosten worden in zulke gevallen dus normaliter niet door de free-on-boardclausule gedekt.

De Commissie betoogt hiertegenover dat zij de cijfers van ONIC niet zonder meer mocht overnemen en met behulp van eigen experts, die in geregeld contact staan met handelaren en verladers, moest controleren. Daartoe bestond alle aanleiding: ONIC gaf steeds dezelfde cijfers, ofschoon de vrachten dikwijls schommelden. Veelzeggend is ook dat ONIC, in strijd met hetgeen zij in discussies met deskundigen van de Commissie en experts uit andere Lid-Staten heeft medegedeeld, in het beheerscomité blijkbaar met een forfaitair bedrag van 10 Ffr voor commercialisatiekosten akkoord ging. Ook de destijds geboden prijzen cif-Duisburg — waarmede de door de Commissie berekende franco-grensprijzen bij herleiding tot het prijspeil van genoemd commercialisatiecentrum overeenstemden — leveren een belangrijke aanwijziging op dat de Commissie bij vaststelling dier franco-grensprijzen geen fouten heeft gemaakt.

Nu wij willen trachten in dit meningsverschil ons standpunt te bepalen, zij vooropgesteld dat het zeker te denken geeft dat ONIC blijkbaar ondanks onmiskenbare schommelingen op de vrachtenmarkt telkens geruime tijd dezelfde cijfers mededeelde en, naar in ieder geval onweersproken vaststaat, in het beheerscomité voor commercialisatiekosten een forfaitair bedrag van 10 Ffr heeft geaccepteerd en haar eigen cijfer, 22 Ffr, heeft laten vallen. Voorts mag worden gesteld dat ONIC wat betreft de Rijnvrachten (waarover men het ook al niet eens is) waarschijnlijk over minder nauwkeurige inlichtingen beschikte dan de Commissie zich direct kon verschaffen, en misschien voor het traject Rotterdam-Emmerik van de hogere nationale tariefvrachten is uitgegaan en niet van de lagere noteringen op de internationale vrachtenmarkten van Rotterdam en Duisburg. — Dit doet ongetwijfeld afbreuk aan verzoeksters betoog, voor zover dat alleen op de gegevens van ONIC berust.

Ook de volgende overwegingen pleiten tegen haar standpunt. — Verzoekster zegt dat voor het vervoer Bayonne-Rotterdam *in de regel* kustmotorvaartuigen werden gebruikt en *gewoonlijk* netto vrachten werden berekend. Zulks sluit niet uit dat het vervoer soms ook goedkoper is geweest dan zij aanneemt, en dit is weer van belang voor de toepassing van verordening nr. 89 volgens welke de *laagste* kosten moeten worden aangehouden. — Verzoekster beweert dat de kosten van verlading reling-ruimen en omgekeerd in de rekening der Commissie niet in aanmerking zijn genomen, doch voert zelf voor de lossing van het graan in Rotterdam en voor de overlading op het binnenschip 2 fl. 2, — (te zamen 5,43 Ffr) op. Wanneer men dan

bedenkt dat de Commissie de in Rotterdam gemaakte overladingskosten op 4,32 Ffr berekent, dan valt bij vergelijking met de door verzoekster genoemde cijfers maar moeilijk in te zien dat er nog 2 Ffr aan free out-kosten in rekening zouden moeten worden gebracht. Het wordt zo ook zeer dubieus of er, wat Bayonne betreft, naast de door de Commissie genoemde overladingskosten ad. 6,60 Ffr — en a fortiori naast het door verzoekster genoemde kostenbedrag van 11 Ffr — nog 2 Ffr voor de verplaatsing van de reling naar de ruimen van het zeeschip berekend moet worden (hetgeen verzoekster zelf slechts volgens een bepaalde uitlegging van de fob-clausule *mogelijk* acht). — Ten slotte het verschil tussen winstmargecijfers van de Commissie en verzoekster; dit verschil is betrekkelijk gering. Wanneer men bedenkt dat de Commissie ook hier van de laagst mogelijke cijfers had uit te gaan en dat blijkbaar niemand aanleiding heeft gevonden zich over de vrij lang ongewijzigd gebleven becijfering der Commissie te beklagen, dan kan hier bezwaarlijk van een beoordelingsfout worden gesproken.

Toch deins ik ervoor terug alleen deze overwegingen aan mijn oordeel ten grondslag te leggen en verzoeksters grieven daarmede als voldoende weerlegd te beschouwen. Dat ware procesrechtelijk nauwelijks te verdedigen. Veeleer moet er naar worden gestreefd via een nader onderzoek tot volledige klaarheid te komen. Te denken valt aan verhoor van het ONIC, dat zijn standpunt dan nader zou kunnen toelichten, of aan de mogelijkheid zich tot het verkrijgen van de nodige cijfers, met name betreffende de vrachten en de kosten van lading en lossing, rechtstreeks tot vakkringen te wenden.

Ten slotte acht ik ook dit niet de juiste weg om tot een definitieve beoordeling te kunnen komen. In de eerste plaats is er inmiddels zoveel tijd verstreken dat het nut van dergelijke navorsingen in twijfel zou mogen worden getrokken, terwijl het bovendien — en dit is nog belangrijker — zeer wel mogelijk lijkt langs andere weg tot een verantwoorde oplossing te komen. Ik moge eraan herinneren dat de Commissie ook heeft betoogd dat haar bij de vaststelling van de litigieuze prijs franco grens gegevens over aanbodsprijzen cif-Duisburg bij aankomst in januari 1966, afkomstig uit handelskringen (Deutsches Getreidekontor) en van de Einfuhr- und Vorratsstelle, waren overlegd. En deze opgaven zouden in overeenstemming zijn geweest met de cijfers waartoe men bij omrekening van francogrensprijzen voor Duisburg kon komen. Voor de beoordeling van het onderhavige geval acht ik dit een factor van wezenlijke betekenis. Ten onrechte tracht verzoekster deze factor te elimineren door de stellen dat de Commissie bij haar berekeningen alleen van de marktgegevens van het exportland en de vastgestelde kosten van vervoer en commercialisatie zou mogen uitgaan. Want uit artikel 8 van verordening nr. 89 blijkt ten duidelijkste dat de Commissie ook verplicht is de „voor de vaststelling van de prijs franco grens . . . gebruik [te maken] van de gegevens welke haar eventueel . . . door de *invoerende* Lid-Staten zijn verstrekt". Al evenmin steekhoudend is verzoeksters argument dat er destijds ook hogere noteringen op de Duitse markt voorkwamen en dat de cijfers der Commissie mogelijk hun verklaringen konden vinden in bijzondere factoren als: importen op een vroeger tijdstip of krachtens vergunningen met prefixatie. Dit laatste argument zou mijns inziens hoogstens kunnen dienen ter verklaring van bepaalde *individuele* noteringen en niet van de markt als geheel, zoals die zich in die cijfers der Commissie afspiegelde. Anderzijds moeten de door verzoekster genoemde hogere noteringen buiten beschouwing blijven omdat de Commissie zich, zoals reeds gezegd, volgens het stelsel van marktordening naar de *laagste* — dat wil zeggen voor de markt gevaarlijkste — waarden heeft te richten.

Wanneer men derhalve niet slechts let op de reeds genoemde bezwaren tegen verzoeksters betoog, doch ook de door de Commissie genoemde — destijds voor de

markt van de Bondsrepubliek normale — waarden in aanmerking neemt, dan komen wij uiteindelijk toch tot de conclusie dat de juistheid van de beschikking der Commissie tot vaststelling van de prijs franco grens, wat de in aanmerking te nemen marktfactoren betreft, niet in twijfel kan worden getrokken.

2. Deze beschikking zou echter ook uit anderen hoofde onjuist zijn; verzoekster meent dat bij de omrekening van de in Franse franken luidende prijs franco grens in Duitse marken ten onrechte is uitgegaan van de officiële pariteit die bij het Internationale Monetaire Fonds is opgegeven en door deze instelling erkend (artikel 2, lid 1, van verordening nr. 129 van de Raad van 23 oktober 1962, PB 1962, blz. 2553). Deze koers week aanmerkelijk af van de werkelijke wisselkoers op de Duitse deviezenmarkt. Uitgaande van de werkelijke koers zou men volgens verzoekster tot een ongeveer 1 % hogere prijs franco grens zijn gekomen, hetgeen tot een dienovereenkomstige verlaging van de heffing zou hebben geleid. Het ware de Commissie volgens artikel 2, lid 2, van genoemde verordening ook mogelijk geweest de werkelijke wisselkoers te doen aanhouden. Dat zij van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt heeft en de Bondsregering geen daartoe strekkende machtiging heeft verleend, moet volgens verzoekster als een beoordelingsfout worden beschouwd, waaraan men bij toetsing van de beschikking houdende vaststelling van de franco grensprijs niet mag voorbijgaan.
Laat ons dit betoog nader bezien.
Wij moeten dan al aanstonds vaststellen dat de verwijzingsbeschikking van 9 maart 1972 dit aspect niet ter toets brengt. Verzoekster heeft zich van dit argument voor het eerst bediend in haar tot het Finanzgericht gerichte memorie van 5 juli 1972 en vervolgens heeft de rapporteur van het Finanzgericht het ter kennis van het Hof van Justitie gebracht in een brief van 10 juli 1972, waarbij het Hof in overweging werd gegeven in zijn uitspraak de door verzoekster genoemde feiten in aanmerking te nemen. Dit is stellig een ongebruikelijke gang van zaken en het is te begrijpen dat de vertegenwoordiger der Commissie er tijdens de mondelinge behandeling bezwaar tegen gemaakt heeft. Men kan zich op het standpunt stellen dat de verwijzende instantie — in de samenstelling waarin die na 's Hofs prejudiciële beslissing uitspraak doet — het Hof met nauwkeurige omschrijving van het onderwerp der vraagstelling om een prejudiciële beslissing dient te verzoeken, hetgeen wil zeggen dat dit onderwerp niet in voege als voormeld mag worden uitgebreid. — Anderzijds dient men te bedenken dat in casu de geldigheid moet worden getoetst en dan is er iets voor te zeggen dat nog hangende de procedure voor het Hof van Justitie nieuwe argumenten worden aangevoerd die, indien zij niet van meet af onjuist blijken, mede in het onderzoek kunnen worden betrokken. Een nieuwe prejudiciële behandeling kan zo worden vermeden, met andere woorden de „proceseconomie" is er mee gediend. Ik zal de ontvankelijkheid dus laten rusten en ook op deze nieuwe geldigheidsvraag ingaan, temeer waar het Hof van Justitie partijen in overweging heeft gegeven zich erover uit te laten. Tegen deze uitbreiding van ons onderzoek bestaat te minder bezwaar nu de hierbedoelde vraag zonder veel moeite en complicaties tot klaarheid kan worden gebracht.
Zoals gezegd beroept verzoekster zich op artikel 2, lid 2, van verordening nr. 129: „Wanneer echter in een of meer landen de schommelingen van de werkelijke wisselkoers op de valutamarkt die onder toezicht van de monetaire autoriteiten van het betrokken land staat ten opzichte van de wisselkoers overeenkomende met de bij het Internationale Monetaire Fonds opgegeven en door deze Instelling erkende pariteit ... in uitzonderlijke gevallen ... zodanig zijn dat de toepassing van de in artikel 1 bedoelde besluiten of bepalingen (dat wil zeggen besluiten betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid) in gevaar wordt gebracht, kunnen de Raad of de Commissie, in het kader van de bevoegdheden waarover zij krachtens deze besluiten of bepalingen beschikken en volgens de in deze beslui-

ten of bepalingen voor elk afzonderlijk geval voorgeschreven procedure besluiten dat, bij verrichtingen die ter toepassing van bedoelde besluiten of bepalingen moeten plaatsvinden ten aanzien van de betrokken munteenheden tijdelijk de wisselkoersen moeten worden gebruikt die overeenkomstig lid 4 op de meest representatieve valutamarkt of valutamarkten zijn genoteerd." Uit redactie dezer bepalingen blijkt duidelijk dat de uitzonderingsregeling aan bijzonder strenge voorwaarden is gebonden. De Commissie heeft er dan ook niet ten onrechte op gewezen dat aan toepassing dier regeling slechts te denken valt bij ernstige belemmering van de markt, dat wil zeggen wanneer afwijkingen van de wisselkoersen de werking der gemeenschappelijke marktordeningen of de toepassing van het landbouwbeleid in gevaar brengen. Dat dit in het hierbedoelde tijdvak het geval zou zijn geweest wordt door de Commissie met klem bestreden en ook door verzoekster niet beweerd. Verzoekster volgt eigenlijk een heel andere redenering; zij wijst op verordening nr. 67 van de Commissie tot vaststelling van de criteria voor de wijziging der heffingen (PB 1962, blz. 1860) en stelt met een verwijzing naar de in die verordening genoemde marges dat afwijkingen van meer dan 0,75 rekeneenheid als een aanwijzing voor belemmering van de markt zijn te beschouwen. Het is echter duidelijk dat dit betoog geen steek houdt; terecht heeft de Commissie er op gewezen dat aan verordening nr. 67 een andere bedoeling ten grondslag ligt, namelijk dat alleen bij overschrijding van bepaalde *minimum*grenzen gewijzigde marktfactoren tot wijziging van de heffingen zouden leiden. Binnen deze grenzen mogen de prijswijzigingen niet in aanmerking worden genomen, volgens de considerans „teneinde te vermijden dat de procedure voor het vaststellen van de heffingen te gecompliceerd wordt". Verordening nr. 67 heeft dus een heel andere doelstelling — en de nadruk ligt op heel andere aspecten — dan verzoekster meent; het gaat niet op dat bij afwijkingen in een orde van grootte als in verordening nr. 67 genoemd steeds van belemmering van de markt in de zin van verordening nr. 129 zou moeten worden gesproken. Ook dit nieuwe argument van verzoekster geeft dus geen aanleiding de geldigheid van de beschikking houdende vaststelling van de prijs franco grens in twijfel te trekken, ook al zijn wisselkoersen niet slechts bij de omrekening van de prijs franco grens, doch reeds (hetgeen het beeld van de gehele situatie beïnvloedt) bij de vaststelling van bepaalde afzonderlijke berekeningsfactoren, zoals vrachtkosten in derde landen, van belang.

3. Mijn slotsom is de volgende:

De ten processe gebleken omstandigheden leveren geen grond op om de beschikking der Commissie houdende vaststelling van de prijs franco grens voor de invoer van Franse mais in de Bondsrepubliek Duitsland per 28 januari 1966 op 508,86 Ffr per ton ongeldig te achten.