

- schriften 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.
2. 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 desnoodig 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.
 3. Gezien de systematiek en doelstellingen van artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19, was de Commissie gemachtigd om, voor zoveel uitvoercertificaten betreft, in Verordening nr. 102/64 de voorschriften van de artikelen 1 en 7 inzake de uitvoerverplichting en waarborgstelling op te nemen, al welke voorschriften moeten dienen om de in artikel 16 voor bepaalde aspecten voorziene maatregelen aan te vullen.
 4. De eerbiediging der grondrechten maakt een bestanddeel uit van de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging door het Hof van Justitie wordt verzekerd.
 5. Dat in de landbouwverordeningen van de Gemeenschap invoer- en uitvoercertificaten worden verlangd, des dat de houders verplicht zijn tot uitvoering der voorgenomen transacties en voor nakoming dier verplichting door het stellen van een waarborg wordt ingestaan, is een noodzakelijk en tevens passend middel in de zin van de artikelen 40, lid 3, en 43 van het EEG-Verdrag om de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen tot een zo efficiënt mogelijk interventiebeleid op de graanmarkt. De certificatenregeling maakt geen inbreuk op enigerlei grondrecht.
 6. De term overmacht, zoals die in de landbouwverordeningen wordt gebezigd, omvat niet slechts volstrekte onmogelijkheid, doch mede abnormale, buiten toedoen van de importeur casu quo exporteur ingetreden omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle diligentie ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest (arrest van 11 juli 1968, zaak 4-68, Jurisprudentie XIV, 1968, blz. 537, 538).
 7. Door het doen vervallen van de uitvoerverplichting en het vrijgeven van de waarborgsom tot gevallen van overmacht te beperken, heeft de communautaire wetgever een regeling getroffen welke, zonder de importeurs of exporteurs in onevenredige mate te belasten, zich ertoe leent de normale werking van de ordening van de graanmarkt — in het algemeen belang, zoals dat in artikel 39 van het Verdrag is omschreven — te verzekeren.

In de zaak 25-70

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

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

en

KÖSTER, BERODT & Co., gevestigd te Hamburg

en strekkende tot het bekomen van een prejudiciële beslissing inzake de geldigheid van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten —

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 aan de firma Köster, Berodt & Co. op 2 juni 1965 een uitvoercertificaat voor 1 200 ton gries en griesmeel van maïs werd verstrekt; dat de afgifte van zodanig certificaat volgens artikel 7, lid 1, van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten (Publika-

tieblad 1964, blz. 2125) afhankelijk was gesteld van het stellen van een waarborg ad 0,50 rekeneenheid per ton, als garantie dat tijdens de geldigheidsduur van het certificaat aan de verplichting tot uitvoer zou worden voldaan; dat de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel bij beschikking van 25 november 1965, toen tijdens de geldigheidsduur van genoemd certificaat geen uitvoer had plaatsgehad, de waarborg tot een bedrag van 2 400 DM heeft verbeurd verklaard; dat de firma Köster, Berodt & Co. op 8 oktober 1966, toen de Einfuhr- und

Vorratsstelle op haar bezwaarschrift niet had beslist, in beroep is gegaan bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main;

dat het Verwaltungsgericht bij uitspraak van 12 december 1966 dit beroep heeft toegewezen;

dat het Verwaltungsgericht aan zijn beslissing met name de overweging ten grondslag heeft gelegd dat verordening nr. 102/64 niet rechtsgeldig is voor zoveel daarin een verplichting tot uitvoer in het leven is geroepen, de afgifte van het uitvoercertificaat van het stellen van een waarborg afhankelijk is gesteld en is voorzien dat deze waarborg bij niet-nakoming van de verplichting tot uitvoer in beginsel wordt verbeurd; dat het bovendien de Commissie niet bevoegd achtte zodanige regeling vast te stellen; dat zij schending inhoudt van het beginsel dat de administratie met het oog op een bepaald doel slechts daaraan geëvenredigde middelen mag bezigen (evenredigheidsbeginsel);

Overwegende dat de Einfuhr- und Vorratsstelle tegen deze uitspraak in hoger beroep is gegaan bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof, dat bij beschikking van 21 april 1970, ter griffie van het Hof van Justitie ingeschreven op 28 mei 1970, het Hof heeft verzocht om overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de geldigheid van verordening nr. 102/64/EEG der Commissie, met name over de vraag of de artikelen 1 en 7 van die verordening geldig zijn voor zoveel zij de regeling inzake de uitvoercertificaten en de waarborg betreffen;

dat het *Hessische Verwaltungsgerichtshof* in zijn beschikking na te noemen vragen, welke zij van beslissend belang acht voor de oplossing van het geschil, heeft gesteld :

1. Is de procedure van artikel 26 van Verordening nr. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen van 4 april 1962

(Publikatieblad 1962, blz. 933), krachtens welke Verordening nr. 102/64 der EEG-Commissie is uitgevaardigd, met het EEG-Verdrag in strijd? Is die procedure met name met de artikelen 43, lid 2, 155, 173, 177 en 189, alinea 1, van het EEG-Verdrag verenigbaar?

2. Ontbreekt een machtiging, op grond waarvan in artikel 1 van Verordening nr. 102/64 der EEG-Commissie de aan het uitvoercertificaat inherente verplichting tot uitvoer, in artikel 7, lid 1, dier verordening de verplichting tot het stellen van een waarborg bij verlening van een uitvoercertificaat en in artikel 7, lid 2, de verbeurte van de waarborg bij niet-nakoming der uitvoerverplichting mocht worden geregeld? Of houdt het EEG-Verdrag in het algemeen casu quo artikel 16, lid 2, juncto lid 3, respectievelijk artikel 19 of artikel 20 van Verordening nr. 19 van de Raad der EEG zodanige machtiging aan de EEG-Commissie in?
3. Zijn de bepalingen van Verordening nr. 102/64 van de EEG-Commissie betreffende een aan het uitvoercertificaat inherente verplichting tot uitvoer (artikel 1) en het stellen en de verbeurte van een waarborg bij verlening van uitvoercertificaten (artikel 7) met het evenredigheidsbeginsel casu quo met het verbod van onevenredigheid tussen middel en doel in strijd? Is zulks met name het geval wanneer overeenkomstig artikel 7, lid 1, sprake is van de waarborg voor uitvoercertificaten waarbij het bedrag van de restitutie niet vooraf is vastgesteld?
4. Is het in Verordening nr. 102/64 van de EEG-Commissie vervatte voorschrift nopens verbeurte van de waarborg (artikel 7, lid 2) ongeldig omdat het verbeuren van de waarborg onafhankelijk van schuld aan de niet-nakoming van de verplichting tot uitvoer slechts achterwege blijft wanneer de uitvoer, in voege als in artikel 8 omschreven, tijdens de geldigheidsduur van het certificaat

door als overmacht te beschouwen omstandigheden wordt verhinderd?; Overwegende dat, overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG, schriftelijke opmerkingen zijn ingediend, namelijk op 5 augustus door verweerster in het bodemgeskil, op 6 augustus door de Raad van de Europese Gemeenschappen en op die zelfde dag door de Commissie van de Europese Gemeenschappen; 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 verweerster in het bodemgeskil 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 verweerster in het bodemgeskil ten Hove was vertegenwoordigd door mr. F. Modest, advocaat te Hamburg, de Raad door J. P. Puissochet, directeur van het secretariaat-generaal en de Commissie door haar juridisch adviseur C. D. Ehlermann;

II — Voor het Hof gemaakte opmerkingen

Overwegende dat de *firma Köster, Berodt & Co.*, verweerster in het bodemgeskil, 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 woor-

den 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.

— In Verordening nr. 19 is het stellen van een waarborg alleen bij afgifte van invoercertificaten voor granen voorzien; de Commissie was derhalve niet gerechtigd om eigenmachtig de waarborgregeling hetzij tot uitvoercertificaten voor granen, hetzij tot in- en uitvoercertificaten voor graanprodukten uit te breiden.

b) *De litigieuze regeling zelve*

Verweerster in het bodemgeskil 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 waar-

borgstelling 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 ermee 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 marktordering 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).

— In het gewraakte systeem wordt geen rekening gehouden met de eigen aard van het actieve veredelingsverkeer — regeling welke gold voor de waren waarom het in het bodemgeschil gaat —.

Overwegende dat de *Raad van de Europese Gemeenschappen* zich in zijn opmerkingen beperkt tot de vraag of de procedure voor het „Comité van beheer” met het EEG-Verdrag verenigbaar is, en ten gunste van een bevestigende beantwoording dezer vraag in hoofdzaak de volgende argumenten voordraagt :

a) De Commissie en de Raad zijn bevoegd tot het nemen van maatregelen ter uitvoering van een rechtstreeks op het Verdrag berustende handeling van de Raad.

— In artikel 155, laatste streepje, van het EEG-Verdrag wordt met zoveel woorden het verlenen van uitvoerende bevoegdheden aan de Commissie toegestaan, volgens een procédé dat veel overeenkomst vertoont met de techniek welke delegatie van bevoegdheden of competenties wordt genaamd. De Commissie beschikt derhalve niet over een directe, onmiddellijke en algemene bevoegdheid bepalingen ter uitvoering van 's Raads regelingen vast te stellen; de Raad moet haar daartoe van geval tot geval uitdrukkelijk machtigen. Is zodanige delegatie echter eenmaal geschied, dan mag de Commissie ook, onder de bij die delegatie voorziene voorwaarden, vrijelijk bedoelde bevoegdheid uitoefenen en de Raad mag aldus genomen besluiten slechts wijzigen voor zoveel zij zelf bij de delegatie de mogelijkheid daartoe heeft voorzien.

Artikel 155, waarin uitdrukkelijk de mogelijkheid om aan de Commissie uitvoerende bevoegdheden toe te kennen is voorzien, houdt implicite, doch noodzakelijkerwijze de erkenning in dat de Raad over dezelfde bevoegdheden beschikt en die ook aan zich mag houden.

— Deze beginselen houden tweeërlei begrenzing in : enerzijds kunnen de bevoegdheden welke de Raad aan de Commissie mag delegeren, slechts bevoegdheden van uitvoerende aard zijn; anderzijds kunnen, wat de uitvoering van 's Raads voorschriften betreft, ook alleen aan de Commissie bepaalde bevoegdheden worden verleend.

b) Wat betreft de procedure welke bij het vaststellen der uitvoerende regelen moet worden gevolgd dient te worden onderscheiden al naar gelang zij door de Commissie of door de Raad worden vastgesteld.

— In het eerste geval is de Raad, nu artikel 155 in zoverre geen enkele bepaling inhoudt, onverminderd de eerbiediging van het institutioneel machtenevenwicht zoals dat door het Verdrag is geschapen, vrij voor de uitoefening der aan de Commissie opgedragen bevoegdheden bijzondere voorschriften, zoals het raadplegen van een plaatsvervangend lichaam, samengesteld uit deskundigen of uit vertegenwoordigers der Lid-Statens, te geven. De procedure voor het „Comité van beheer” doet in feite geen afbreuk aan de bevoegdheden welke aan de Commissie zijn verleend : zij brengen weliswaar beraad van een bepaald comité mede, maar in de uitoefening der haar verleende bevoegdheden blijft de Commissie bij haar besluitvorming soeverein; zij is nimmer gehouden het advies van het Comité te volgen en divergenties tussen het advies van het Comité en het besluit der Commissie hebben alleen tot gevolg dat de Commissie verplicht is haar ontwerp aan de Raad voor te leggen, dat de regeling voor een bepaalde tijd buiten toepassing mag worden gelaten en dat de Raad andere maatregelen mag nemen. De grief dat de Raad zich

aldus onwettiglijk een „recht van cassatie” zou zien toegekend, faalt ten deze, aangezien Verordening nr. 102/64, welke rechtsgeldigheid wordt betwist, door de Commissie is vastgesteld en in overeenstemming is met het advies van het Comité van beheer; voorts kunnen eventuele maatregelen van de Raad — namelijk nieuwe bepalingen ter vervanging van die welke oorspronkelijk door de Commissie waren vastgesteld — geenszins met het doen van een uitspraak in cassatie of zelfs in hoger beroep worden vergeleken.

Eigenlijk komt het litigieuze mechanisme neer op een voorwaardelijke delegatie van bevoegdheden; de Raad die ervan had mogen afzien aan de Commissie enigerlei bevoegdheid toe te kennen, kon, toen hij zulks nochtans deed, daaraan ook bepaalde modaliteiten of voorwaarden verbinden om in bijzondere en duidelijk omschreven gevallen zijn eigen oorspronkelijke bevoegdheid zelf maatregelen ter uitvoering van zijn eigen voorschriften vast te stellen, onverkort te kunnen uitoefenen.

— Wanneer de Raad — anders dan in casu het geval is — zelf maatregelen ter uitvoering van zijn eigen voorschriften vaststelt, is het juist — en met het Verdrag verenigbaar — wanneer die wijze van uitvoering een andere is dan die welke in artikel 43, paragraaf 2, van het Verdrag voor basisbesluiten is voorgeschreven.

c) De omstandigheid dat in de bepalingen betreffende de procedure voor het „Comité van beheer” niet met zoveel woorden melding wordt gemaakt van de in artikel 189 van het Verdrag genoemde mogelijke vormen van communautair handelen, wil geenszins zeggen dat dit artikel is geschonden. Er volgt slechts uit dat de instellingen hun keus mogen bepalen op die in artikel 189 genoemde rechtsvorm welke hun het meest passend voorkomt.

d) Op grond van het feit dat enerzijds, wanneer de procedure voor het Comité van beheer wordt gevolgd alleen aan de Raad en aan de Commissie een beslis-

singsbevoegdheid toekomt, en anderszinds, wanneer deze beide instellingen bepaalde besluiten nemen, een der in artikel 189 van het Verdrag voorziene vormen van voor tenuitvoerlegging vatbare handelingen moet worden gekozen, mag worden gesteld dat de in het Verdrag, met name in de artikelen 173 en 177, aan de geadministreerden geboden jurisdictionele waarborgen bij toepassing dezer procedure worden geëerbiedigd;

Overwegende dat de *Commissie van de Europese Gemeenschappen* in hoofdzaak het navolgende opmerkt :

a) De wettigheid van de tussenkomst van het Comité van beheer

De legislatieve bevoegdheid der Gemeenschap mag weliswaar niet aan andere instanties dan de Raad en de Commissie worden opgedragen; nochtans is het volkomen wettig wanneer een Comité bij de regelgevende arbeid der Commissie wordt betrokken.

Ingevolge artikel 155, laatste 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 een 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.

b) Het evenredigheidsbeginsel

De communautaire instellingen zijn alleen door het gemeenschapsrecht gebonden en te hunnen aanzien vloeit de bescherming welke door de grondrechten der nationale constitutiën wordt verleend, uitsluitend uit het — geschreven of ongeschreven — gemeenschapsrecht voort; bovendien vermag de waarborgregeling zelfs naar Duits constitutioneel recht de bepalingen inzake het recht op vrije ontplooiing der persoonlijkheid, vrijheid van handelen en economische vrijheid slechts te schenden voor zoveel tegelijkertijd afbreuk aan het evenredigheidsbeginsel wordt gedaan.

En dit laatste beginsel wordt door het litigieuze stelsel onverlet gelaten; het stelsel is onontbeerlijk voor de normale werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen.

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen houdt in hoofdzaak een regeling der prijzen in, welke ertoe moet dienen de graanprijzen in de Gemeenschap te stabiliseren op een niveau boven dat van de wereldkoersen. Deze regeling beschermt de binnenmarkt tegen prijsdaling als gevolg

van overproductie binnen de Gemeenschap dan wel van importen. Zij kan alleen functioneren wanneer van de regulerende voorzieningen een rationeel gebruik gemaakt wordt; derhalve is het onontbeerlijk dat men de beschikking heeft over gegevens waardoor men niet alleen van reeds gerealiseerde importen en exporten kennis verkrijgt doch ook de *toekomstige* marktontwikkeling op de juiste wijze kan beoordelen. Dit *prognostisch* marktoverzicht is niet slechts onontbeerlijk met het oog op de eventuele toepassing van vrijwaringsmaatregelen wanneer de markt ernstig dreigt te worden verstoord, doch ook voor de bepaling der exportrestituties, de vaststelling der denatureringspremie, de aan de interventielichamen geboden mogelijkheid steeds te kunnen ingrijpen, met name door aankopen op de markt, de vaststelling van het in de intracomunautaire heffing begrepen vaste bedrag, de keuze der maatregelen ter voorkoming van verlegging van het handelsverkeer, en in het algemeen de controle op de werking der in Verordening nr. 19 en in de uitvoeringsverordeningen in het leven geroepen stelsels — en eventuele wijziging dier stelsels —.

De waarborgregeling is een noodzakelijk instrument voor zulk een prognostisch marktoverzicht. Bij gebreke van een waarborgsom welke wordt verbeurd wanneer van het certificaat geen gebruik wordt gemaakt, zou het certificaat geen betrouwbare gegevens omtrent de toekomstige in- en uitvoer kunnen verschaffen; de handelaar zou verschillende redenen hebben meer certificaten aan te vragen dan hij behoeft. De verplichting tot invoer of uitvoer brengt voor de houder van het certificaat geen ander nadeel mede dan verbeurte van de waarborg; zij doet derhalve niet in bijzonder ernstige mate afbreuk aan de rechten van de individu.

Een bruikbaar marktoverzicht zou niet kunnen worden verkregen indien men de houder van het certificaat zou verplichten tot aangifte wanneer hij er geen gebruik van maakt en boete zou stellen op niet-nakoming dezer verplich-

ting; immers voor een prognostisch marktoverzicht zou op het tijdstip van afgifte van het certificaat voldoende zekerheid moeten bestaan dat de in de certificaten vermelde hoeveelheid tijdens de geldigheidsduur van het certificaat zal worden ingevoerd *casu quo* uitgevoerd. Door de mededeling dat van het certificaat geen gebruik is gemaakt zou het ab initio onjuiste beeld van de toekomstige marktsituatie slechts zeer geleidelijk worden gecorrigeerd.

Het beperken van de geldigheidsduur der certificaten zou geen passende oplossing zijn: het zou in strijd komen met de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en met het beginsel dat de handel zo min mogelijk moet worden belast.

Gevallen waarin de certificaten niet worden benut vormen een uitzondering en staan aan het bereiken van het met de waarborgregeling beoogde doel niet in de weg.

De opvatting dat de Lid-Staten en de Commissie niet werkelijk hebben beproefd zich op grondslag der certificaten een deugdelijke voorstelling van de toekomstige in- en uitvoer te maken is onjuist. In ieder geval is het aan de praktijk der bestuursorganen ontleende argument rechtens alleen van betekenis wanneer die praktijk de objectieve onmogelijkheid gebruik te maken van het door de waarborgregeling geschapen instrument aan de dag doet treden; dit is echter zelfs niet beweerd.

De grief dat de waarborgregeling de marktconomie in een plan-huishouding of geleide huishouding zou omzetten, is onjuist. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen kan het niet buiten iedere marktinterventie stellen; zij wordt evenwel gekenmerkt door de zorg deze interventies zoveel mogelijk volgens de marktregelen te doen verlopen en voor de mededinging zoveel mogelijk ruimte te laten.

Het bedrag van de waarborg is geenszins buitensporig hoog, in aanmerking genomen de doelstelling van de waar-

borgregeling, het feit dat verbeurte van de waarborg geen regel is, dat bedoeld bedrag slechts een gering percentage uitmaakt van de richtprijs voor de goedkoopste soort granen en dat het veel lager is dan de voor dit soort transacties gebruikelijke handelsmarge.

Dat de waarborg alleen in geval van overmacht wordt verbeurd, doet noch aan het evenredigheidsbeginsel noch aan het legaliteitsbeginsel afbreuk.

Inderdaad volgt uit 's Hofs jurisprudentie dat er aanleiding bestaat overmacht aan te nemen wanneer aan de hand van zeer stringente objectieve maatstaven kan worden aangenomen dat het achterwege blijven van in- of uitvoer niet aan onachtzaamheid is te wijten en dat bij zodanig onderzoek het evenredigheidsbeginsel moet worden geëerbiedigd; ook kan de omstandigheid dat de handelaar een buitensporig zwaar verlies zou hebben te dragen een geval van overmacht opleveren, dat tot annulering van de verplichting tot realisatie der beoogde transactie kan leiden.

De Commissie meent derhalve dat, gezien het evenredigheidsbeginsel, kan worden vastgesteld :

— dat enerzijds de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen een prognostisch marktoverzicht vereist en derhalve medebrengt dat men over voldoende betrouwbare gegevens inzake de toekomstige in- en uitvoer moet beschikken; dat alleen een certificaat waaraan het risico van verbeurte van de waarborg is verbonden die kennis kan verschaffen; dat de gewraakte regeling niet slechts in overeenstemming is met het gestelde

doel, doch ook noodzakelijk om het te bereiken;

— dat anderzijds de waarborgregeling, wil zij haar doel bereiken, een nauwkeurige omschrijving moet inhouden van de voorwaarden waaronder het niet-verbeuren van de waarborgsom gerechtvaardigd is; dat de beperking tot gevallen van overmacht — in de uitlegging welke het Hof daaraan heeft gegeven — hieraan genoegzaam beantwoordt.

c) De juridische grondslag van de regeling inzake de waarborg bij uitvoer

De bevoegdheden welke nodig zijn voor het vaststellen der waarborgregeling — welke deel uitmaakt van de uitvoeringsvoorschriften — zijn overeenkomstig artikel 155, vierde streepje, van het EEG-Verdrag door de Raad aan de Commissie verleend, zoals blijkt uit artikel 16 van Verordening nr. 19. Dat in deze bepaling met zoveel woorden alleen een waarborg voor het invoercertificaat is voorzien, wettigt geenszins de conclusie dat men van zodanige regeling voor het uitvoercertificaat niet heeft willen weten; de goede werking van de gemeenschappelijke ordening der graanmarkt brengt mede dat men voor de uitvoer evenals voor de invoer over betrouwbare gegevens moet beschikken.

d) De bevoegdheid van de Commissie tot vaststelling der waarborgregeling

De waarborg is noch een strafmaatregel of administratieve boete noch een dwangsom; zij is een bijzonder soort garantie en de Commissie is tot vaststelling van de daarvoor geldende regelen bevoegd.

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat het Hessische Verwaltungsgerichtshof bij beschikking van 21 april 1970, ingekomen op 28 mei 1970, het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag heeft verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake „de geldigheid van verordening nr. 102/64/EEG

van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten (Publikatieblad 1964, blz. 2125), en wel met name over de vraag of de artikelen 1 en 7 van genoemde verordening, voor zoveel zij betrekking hebben op uitvoercertificaten en op de ter bekoming van die certificaten gestelde waarborg, geldig zijn”;

- 2 Overwegende dat de gestelde vraag blijkens de verwijzingsbeschikking werd opgeworpen bij de behandeling van een beroep tegen een uitspraak van het Verwaltungsgericht te Frankfurt am Main, houdende nietigverklaring van een beschikking van de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel waarin ten laste van verweerster een waarborgsom was verbeurd verklaard omdat zij niet tijdig tot uitvoer — gedekt door een krachtens artikel 7 van verordening nr. 102/64 afgegeven certificaat — was overgegaan;

dat het Verwaltungsgericht, zowel gelet op de redengeving van het vonnis in eerste aanleg als op de weren in hoger beroep door verweerster in het bodemgeschil voorgedragen met betrekking tot de rechtmatigheid van de waarborgregeling, in de artikelen 1 en 7 van Verordening nr. 102/64 vervat, zijn vraag heeft uitgewerkt door vier nadere vragen te stellen, welke afzonderlijk dienen te worden gezien;

1 — De vraag betreffende de procedure voor het Comité van beheer

- 3 Overwegende dat aan het Hof in de eerste plaats verzocht wordt uit te spreken of de procedure van artikel 26 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), krachtens welke Verordening nr. 102/64 van de Commissie is uitgevaardigd, met het EEG-Verdrag in strijd is te achten en met name of die procedure verenigbaar is met de artikelen 43, lid 2, 155, 173, 177 en 189, eerste alinea, van het EEG-Verdrag;
- 4 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 voormelde verdragsbepalingen duidelijk wordt, 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 —;

- 5 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;
- 6 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 gemeenschappelijk 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;
- 7 dat de maatregelen voorzien in uitvoeringsverordening nr. 102/64 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, welke geldigheid derhalve niet met het oog op de in artikel 43, lid 2, van het Verdrag gestelde eisen kan worden betwist;
- 8 Overwegende dat verweerster 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 verhouding tussen de instellingen en in de uitoefening van de beslissingsbevoegdheid een onzuiver element zou worden gebracht;

- 9 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 uitvoeringsvoorschriften 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;
- 10 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;
- 11 Overwegende dat verweerster in het hoofdgeding de procedure 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;

- 12 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 uitvoeringsbeschikkingen 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;

2 — *De vraag betreffende de aan de Commissie verleende machtiging*

- 13 Overwegende dat het Hof verzocht wordt uit te spreken, of een machtiging ontbrak op grond waarvan in artikel 1 van Verordening nr. 102/64 der Commissie de aan het uitvoercertificaat inherente verplichting tot uitvoer, in artikel 7, lid 1, dier verordening de verplichting tot het stellen van een waarborg bij verlening van zodanig certificaat en in artikel 7, lid 2, de verbeurte van de waarborg bij niet-nakoming der uitvoerverplichting mocht worden geregeld, dan wel of het EEG-Verdrag in het algemeen casu quo artikel 16, lid 2 juncto lid 3, respectievelijk artikel 19 of artikel 20 van 's Raads Verordening nr. 19 zodanige machtiging aan de Commissie inhoudt;

- 14 Overwegende dat de vraag blijkens de redengeving van het vonnis in eerste aanleg en de opmerkingen van verweerster in het hoofdgeding gesteld wordt in verband met het feit dat twijfel is gerezen omtrent de vraag of de aan de Commissie verstrekte machtiging medebrengt dat zij de waarborgregeling mede op de uitvoer van granen en de invoer of de uitvoer van op basis van granen verwerkte produkten van toepassing mocht doen zijn;

dat deze twijfel zijn oorsprong vindt in de redactie van artikel 16 van Verordening nr. 19, zodat moet worden nagegaan of dit voorschrift wel een voldoende grondslag kan vormen voor uitvoerende maatregelen, in het kader van Verordening nr. 102/64 genomen voor de uitvoer en voor veredelingsprodukten in het algemeen;

- 15 Overwegende dat volgens artikel 16, lid 1, van Verordening nr. 19 voor in- en uitvoer van de in artikel 1 bedoelde produkten een certificaat moet worden overgelegd;
- dat dit algemeen voorschrift in lid 2 van hetzelfde artikel voor zoveel de duur van het invoercertificaat voor granen betreft nader wordt uitgewerkt, terwijl voorts is bepaald dat „de afgifte van het certificaat... afhankelijk [wordt] gesteld van het stellen van een waarborg...”;
- dat ten slotte in lid 3 wordt bepaald, dat „de wijze van toepassing van dit artikel ... [wordt vastgesteld] volgens de in artikel 26 voorgeschreven procedure”, met vermelding voorts dat het voorschrift „met name” van toepassing is op de bepaling van de geldigheidsduur van het invoercertificaat voor op basis van granen verwerkte produkten;
- dat de redactie van dit artikel de vraag deed rijzen of de Commissie, nu in lid 2 van artikel 16 van de waarborgregeling slechts gewag wordt gemaakt in verband met de invoercertificaten voor granen stricto sensu, de regeling in uitvoeringsverordening nr. 102/64 tot uitvoer en tot veredelingsprodukten mocht uitstrekken;
- 16 Overwegende dat bij de uitlegging van deze verschillende voorschriften met systematiek en doelstelling van artikel 16 en van Verordening nr. 19 in haar geheel moet worden te rade gegaan;
- dat lid 1 van artikel 16 de bedoeling verraadt een regeling tot stand te brengen welke zonder onderscheid zal gelden voor in- en uitvoer van alle in Verordening nr. 19 onder een marktordening gebrachte produkten;
- dat een zelfde gedachtengang tot uitdrukking komt in lid 3, waarin voor alle in het raam van artikel 16 te geven bijzondere uitvoeringsvoorschriften naar de in artikel 26 voorgeschreven procedure wordt verwezen;
- 17 dat het tussen twee bepalingen van algemene strekking geplaatste tweede lid is te beschouwen als een bijzondere uitvoeringsmaatregel welke ertoe strekt een gedeelte van de in lid 1 bedoelde voorschriften tot gelding te brengen;
- dat een uitlegging in die zin, dat de in de verordening voorziene waarborgen voor de doeltreffendheid der regeling alleen voor het invoercertificaat — en dan nog slechts voor een gedeelte van de produkten welke onder de marktordening vallen — zou gelden, de goede werking van het stelsel zou aantasten;
- 18 dat artikel 16 derhalve aldus is te verstaan, dat de verwijzing naar de in lid 3 bedoelde uitvoeringsmaatregelen mede betrekking heeft op alle voorschriften welke moeten dienen om de in lid twee voor bepaalde aspecten voorziene maatregelen naar het model van dit voorschrift aan te vullen;

dat de Commissie derhalve gemachtigd was om, voor zoveel de uitvoercertificaten betreft, in Verordening nr. 102/64 de voorschriften van de artikelen 1 en 7 inzake de uitvoerverplichting en waarborgstelling op te nemen, alsmede de bepalingen betreffende veredelingsprodukten — waartoe de waren behoren welke aanleiding gaven tot het geding doordien hun uitvoer achterwege bleef;

- 19 dat het derhalve niet noodzakelijk voorkomt te onderzoeken, in hoeverre de artikelen 19 en 20 van Verordening nr. 19 eventueel een rechtsgrondslag voor de voorschriften van Verordening nr. 102/64 hadden kunnen opleveren;

3 — *De vraag betreffende het vrijheidsbeginsel en het everedigheidsbeginsel*

- 20 Overwegende dat het Hof verzocht wordt uit te spreken of de bepalingen van Verordening nr. 102/64 van de Commissie betreffende een aan het uitvoercertificaat inherende verplichting tot uitvoer (artikel 1) en betreffende het stellen en de verbeurte van een waarborg bij afgifte van uitvoercertificaten (artikel 7) in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel casu quo met het verbod van onevenredigheid tussen middel en doel, en of zulks met name geldt wanneer overeenkomstig artikel 7, lid 1, sprake is van de waarborg voor uitvoercertificaten waarbij het bedrag van de restitutie niet vooraf is vastgesteld;
- 21 Overwegende dat het Verwaltungsgericht blijkens de redengeving van het vonnis in eerste aanleg de in artikel 1 van Verordening nr. 102/64 aan de afgifte der in- of uitvoercertificaten gekoppelde verplichting en de in artikel 7, alinea 1, dier verordening als garantie voor de nakoming dier verplichting voorziene waarborgstelling niet rechtsgeldig heeft geacht op grond van — met de beginselen van economische vrijheid en evenredigheid strijdige — overschrijding van rechtsmacht;
- dat deze beginselen, bestemd als zij zijn om de eerbiediging der grondrechten te verzekeren, volgens het Verwaltungsgericht een bestanddeel van het internationale recht alsook van de supranationale rechtsorde uitmaken, zodat een daartegen indruisende communautaire wet nietig moet worden geacht;
- 22 Overwegende dat de eerbiediging der grondrechten een bestanddeel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen, welker eerbiediging door het Hof van Justitie wordt verzekerd;
- dat derhalve termen aanwezig zijn om, ter beantwoording van de gestelde vraag en met het oog op de ingeroepen beginselen, na te gaan of de waar-

borgregeling indruiste tegen rechten van fundamentele aard, welker eerbiediging in de communautaire rechtsorde moet worden verzekerd;

- 23 Overwegende dat het doel van de waarborgregeling in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 102/64 in diër voege is omschreven dat „vermeden moet worden dat in- en uitvoercertificaten in omloop worden gebracht, die niet gerealiseerd worden”, omdat zij „een onjuist beeld zouden geven van de marktsituatie”, weshalve de afgifte van certificaten afhankelijk is gesteld van een waarborg, die verbeurd wordt wanneer aan de verplichting tot in- of uitvoer niet is voldaan;

dat de waarborgregeling blijkens deze overwegingen en de systematiek der Verordeningen nr. 19 en nr. 102/64 dient om te garanderen dat import- en exporttransacties waarvoor certificaten worden aangevraagd werkelijk worden uitgevoerd, zulks ten einde te verzekeren dat zowel de Gemeenschap als de Lid-Staten zo nauwkeurig mogelijk kennis dragen van de voorgenomen transacties;

- 24 dat kennis dienaangaande en alle verdere beschikbare gegevens betreffende de marktsituatie onontbeerlijk zijn om de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen een verantwoord gebruik te maken van de gewone en buitengewone middelen welke ter verzekering van de werking van het bij de verordening ingestelde prijsstelsel te hunner beschikking zijn gesteld, zoals aankopen, opslag en verkoop van in opslag genomen voorraden, vaststelling van denatureringspremies, vaststelling van exportrestituties, vrijwaringsmaatregelen en de keuze van maatregelen ter voorkoming dat het handelsverkeer zich verlegt;

dat deze noodzaak zich te meer doet gevoelen nu de invoering van een gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de Gemeenschap en de Lid-Staten zware financiële verantwoordelijkheden medebrengt;

- 25 dat het derhalve van belang is dat de bevoegde gezagsorganen niet slechts de beschikking hebben over statistische gegevens betreffende de marktsituatie, doch ook over nauwkeurige prognoses voor de in- en uitvoer;

dat nu in artikel 16, lid 1, van Verordening nr. 19 aan de Lid-Staten de verplichting wordt opgelegd aan iedere belanghebbende in- of uitvoercertificaten te verstrekken, een prognose geen enkele betekenis zou hebben indien de certificaten voor de houder niet de verplichting zouden medebrengen zich naar dezelve te gedragen;

dat aan deze verplichting wederom geen feitelijk gezag zou toekomen wanneer haar naleving niet door passende middelen ware verzekerd;

- 26 dat er geen bezwaar tegen kan worden gemaakt dat de communautaire wetgever daartoe zijn keuze op het middel van de waarborgstelling heeft bepaald, in aanmerking genomen dat dit mechanisme is afgestemd op de vrijwillige aard van de aanvragen der certificaten en vergeleken met andere mogelijke stelsels het voordeel biedt zowel eenvoudig als efficiënt te zijn;
- 27 dat door een regeling in voege als door verzoekster in het bodemgeschil bepleit, volgens welke alleen opgave van gerealiseerde exporten en niet-gebruikte certificaten behoeft te worden gedaan, uit hoofde van haar retrospectieve aard en bij gebreke van enigerlei garantie ten aanzien van haar toepassing, aan de bevoegde gezagsorganen geen betrouwbare gegevens nopens de ontwikkeling van het handelsverkeer kunnen worden verschaft;
- dat ook aan een stelsel van a posteriori opgelegde geldboeten uit een oogpunt van bestuur en rechtsbedeling zowel in het stadium waarin de beschikking moest genomen als in dat van haar uitvoering niet onaanzienlijke moeilijkheden verbonden zouden zijn;
- 28 dat dan ook het verlangen van in- en uitvoercertificaten, des dat de houders verplicht zijn tot uitvoering der voorgenomen transacties en dat voor nakoming dier verplichting door het stellen van een waarborg wordt ingestaan, een noodzakelijk en tevens passend middel is om de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen tot een zo efficiënt mogelijk interventiebeleid op de graanmarkt;
- 29 dat de rechtsgeldigheid van bedoelde voorschriften van Verordening nr. 102/67 derhalve in beginsel niet kan worden betwist;
- 30 Overwegende dat nochtans moet worden onderzocht of bepaalde onderdelen van de waarborgreling, getoetst aan de beginselen die in de vraag zijn opgesomd, niet aanvechtbaar zijn, terwijl voorts door verzoekster in het bodemgeschil is gesteld dat de aan de waarborgstelling verbonden last de handel al te zeer bezwaart, en wel in zodanige mate dat inbreuk op de grondrechten zou worden gemaakt;
- 31 Overwegende dat ter beoordeling van de werkelijke last die door de waarborgstelling op de handel wordt gelegd, niet zo zeer de — terugbetaalde — waarborgsom (0,5 re/1000 kg) als wel de aan het stellen der waarborg verbonden kosten en lasten in aanmerking dienen te worden genomen;
- dat bij het waarden van deze last met verbeurte van de waarborgsom zelve geen rekening mag worden gehouden, aangezien de handelaren door de voorschriften der verordening nopens als overmacht te beschouwen omstandigheden afdoende worden beschermd;

dat voormelde kosten, vergeleken met de totale waarde van de betrokken goederen en de andere kosten van de handel, niet onevenredig hoog zijn;

- 32 dat de lasten verbonden aan de waarborgregeling derhalve niet buitensporig zwaar zijn en als het normale gevolg zijn te beschouwen van een regeling tot ordening der markten — in de zin waarin zodanige regeling is te verstaan naar de eis van het algemeen belang, omschreven in artikel 39 van het Verdrag, dat beoogt de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard en tevens aan verbruikers bij levering redelijke prijzen te verzekeren —;
- 33 Overwegende dat verweerster in het geding voor de nationale rechter voorts betoogt dat verbeurte van de waarborg als gevolg van niet-nakoming van de in- of uitvoerverplichting in werkelijkheid een geldboete of strafmaatregel is, tot instelling waarvan het Verdrag de Raad en de Commissie niet heeft bevoegd verklaard;
- 34 Overwegende dat deze stelling berust op een onjuiste beoordeling van het waarborgstelsel dat niet met een strafsancie mag worden gelijkgesteld omdat het slechts de nakoming ener vrijwillig aangegane verbintenis garandeert;
- 35 Overwegende voorts dat het argument dat verzoekster in het hoofdgeding wil ontlenen aan de omstandigheid dat de diensten der Commissie haars inziens in technisch opzicht niet in staat zijn te werken met de gegevens verkregen dank zij het gewraakte stelsel — zodat het generlei nuttig effect zou sorteren — niet ter zake dienende is, aangezien dit bezwaar aan het beginsel der waarborgregeling op zichzelf niet vermag af te doen;
- 36 Overwegende dat de certificatenregeling — met de daaraan voor de aanvragers verbonden en door een waarborgsom gegarandeerde in- en uitvoerverplichting — blijkens al het vorenoverwogene geen inbreuk op enigerlei grondrecht maakt;
- dat het waarborgmechanisme een passend middel van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten is in de zin van artikel 40, paragraaf 3, van het Verdrag dat geenszins excessief is te achten en bovendien aan artikel 43 voldoet;

4 — *De vraag betreffende het begrip overmacht*

- 37 Overwegende dat het Hof verzocht wordt uit te spreken of de bepaling van Verordening nr. 102/64 betreffende de verbeurte van de waarborgsom

(artikel 7, lid 2) niet rechtsgeldig is omdat het verbeuren van de waarborg onafhankelijk van schuld aan de niet-nakoming van de verplichting tot uitvoer, slechts achterwege blijft wanneer de uitvoer, in voege als in artikel 8 omschreven, tijdens de geldigheidsduur van het certificaat door als overmacht te beschouwen omstandigheden wordt verhinderd;

- 38 Overwegende dat de term overmacht, zoals die in de landbouwverordeningen wordt gebezigd, op de bijzondere aard van de publiekrechtelijke betrekkingen tussen de ondernemers en het nationaal bestuur en op de doelstellingen dier verordeningen is afgestemd;

dat blijkens deze doelstellingen en de stellige voorschriften der betrokken verordeningen onder de term overmacht niet slechts volstrekte onmogelijkheid is te verstaan, doch dat zij mede van toepassing is op abnormale, buiten toedoen van de importeur casu quo exporteur ingetreden omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle diligentie ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest;

dat deze term niet slechts voor wat de aard van het ingeroepen evenement betreft, doch ook wanneer moet worden beslist welke diligentie de exporteur had moeten betrachten om aan het evenement het hoofd te bieden en welke offers hij daartoe had dienen te aanvaarden, voldoende elastisch is;

- 39 dat het stelsel van Verordening nr. 102/64 ertoe strekt de ondernemers alleen van hun verbintenis te ontslaan wanneer de in- of uitvoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat niet kon worden gerealiseerd als gevolg van de in die bepaling bedoelde evenementen;

dat de importeurs en exporteurs, wanneer van zodanige evenementen — waarvoor zij de verantwoordelijkheid niet kunnen aanvaarden — geen sprake is, zich hebben te gedragen naar de voorschriften der landbouwverordeningen en niet naar overwegingen aan hun eigen belang ontleend;

- 40 dat de communautaire wetgever derhalve door het doen vervallen van de uitvoerverplichting en het vrijgeven van de waarborg tot gevallen van overmacht te beperken, een regeling heeft getroffen welke, zonder de importeurs of exporteurs in onevenredige mate te belasten, zich ertoe leent de normale werking van de ordening van de graanmarkt — in het algemeen belang zoals dat in artikel 39 van het Verdrag is omschreven — te verzekeren;

dat de voorschriften waarin het vrijgeven van de waarborg tot als overmacht te beschouwen omstandigheden wordt beperkt, derhalve geen enkele grond tot betwisting van de rechtsgeldigheid der waarborgregeling blijken op te leveren;

Ten aanzien van de kosten

- 41 Overwegende dat ten aanzien van de kosten door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen aan het Hof gemaakt, geen last tot terugbetaling kan worden gegeven;

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

Gezien de stukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord de mondelinge opmerkingen van verweerster in het hoofdgeding, van de Raad en van de Commissie der 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, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 en 189;

Gelet op 's Raads Verordening nr. 19 van 4 april 1962 en op Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964;

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 op de vraag, door het Hessische Verwaltungsgerichtshof te Kassel bij beschikking van 21 april 1970 gesteld, verklaart voor recht :

Bij onderzoek naar de gestelde vraag is niet gebleken van gegronde bezwaren tegen de rechtsgeldigheid van :

1. Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie van 28 juli 1964 met betrekking tot de invoer- en uitvoercertificaten voor granen, op basis van granen verwerkte produkten, rijst, breukrijst en op basis van rijst verwerkte produkten, krachtens artikel 16, lid 3, van Verordening nr. 19 vastgesteld volgens de procedure voor het „Comité van beheer”, ingesteld bij artikel 26 dier verordening;

2. de artikelen 1 en 7 van Verordening nr. 102/64/EEG van de Commissie, voor zoveel betreffende de uitvoercertificaten en de ter verkrijging dier certificaten gestelde waarborg.

Aldus gewezen en uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeventien december 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)