In zaak 49/82,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Prozzillo, bijgestaan door T. van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, vertegenwoordigd door A. Bos, adjunct juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade,

verweerder,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in strijd met het bepaalde in artikel 1 van richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de gebruikelijke behandelingen die in douane-entrepots en in vrije zones mogen worden verricht (PB L 143 van 1971, blz. 28), toe te laten dat boter uit derde landen in douane-entrepots wordt opgemaakt voor verpakking in het klein en vervolgens in het klein wordt verpakt, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: P. Pescatore, president van de Tweede kamer, waarnemend president, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Om te vermijden dat de verschillen in de nationale stelsels van douane-entrepots verleggingen van het handelsverkeer en van douaneontvangsten zouden kunnen veroorzaken, met name wegens de omstandigheid dat gedurende de opslag van de goederen geen douanerechten, heffingen van gelijke werking en landbouwheffingen worden geheven, stelde de Raad op 4 maart 1969 richtlijn nr. 69/74 vast, inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot het stelsel van douane-entrepots (PB L 58 van 1969, blz. 7).

Ingevolge artikel 9, lid 1, eerste alinea, van richtlijn nr. 69/74 „moeten de in een douane-entrepots opgeslagen goederen er, onder de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde voorwaarden, de gebruikelijke behandelingen ter verzekering van hun bewaring in goede staat of ter verbetering van hun presentatie of hun handelskwaliteit kunnen ondergaan". Krachtens artikel 9, lid 2, „zijn goederen die andere behandelingen ondergaan dan de in lid 1 bedoelde gebruikelijke behandelingen, onderworpen aan de voorschriften die voor actieve veredeling gelden".

De gemeenschappelijke lijst van de gebruikelijke behandelingen die in de verschillende typen entrepots mogen worden verricht, is overeenkomstig artikel 9, lid 1, tweede alinea, van richtlijn nr. 69/74 vastgesteld bij richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971.

De Nederlandse uitvoeringsregeling is in zoverre conform aan de communautaire bepalingen, dat artikel 210 van het Besluit douane en accijnzen, gewijzigd bij koninklijk besluit van 9 februari 1976 (S. 1976, nr. 58), verwijst naar de lijst van gebruikelijke behandelingen in artikel 1 van richtlijn nr. 71/235. De Nederlandse autoriteiten hebben deze lijst echter een andere inhoud gegeven dan de Raad.

In een brief aan de Commissie van 27 februari 1979 stelde de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland in antwoord op een verzoek om inlichtingen van 6 februari 1978, dat de opmaak in kleine verpakkingen van in douane-entrepots opgeslagen boter uit derde landen in Nederland geschiedde als „gebruikelijke behandeling" onder het stelsel van douane-entrepots, overeenkomstig artikel 1 van richtlijn nr. 71/235.

Bij brief van 14 maart 1980 leidde de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag tegen Nederland in. Volgens de Commissie kon de opmaak in kleine verpakkingen zoals dit in Nederland plaatsvond, niet worden beschouwd als een „gebruikelijke behandeling" in de zin van richtlijn nr. 71/235, omdat de kwalificatie „eenvoudig", die vereist is om een handeling als „gebruikelijke be-

handeling" te kunnen beschouwen, het door elkaar mengen of van elkaar scheiden van voedingsmiddelen, waarbij sprake is van vormen en wegen en waarvoor men bovendien over een grote uitrusting moet beschikken, uitsluit.

Van oordeel dat de toelating van opmaak in kleine verpakkingen inbreuk maakte op de bepalingen van richtlijn nr. 71/235, nodigde de Commissie de Nederlandse regering uit, binnen een termijn van een maand haar opmerkingen te maken.

Bij brief van de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland van 21 april 1980, antwoordde de Nederlandse regering dat zij de opmaak van de boter als een „gebruikelijke behandeling" in de zin van artikel 1, lid 1, sub 8, van richtlijn nr. 71/235 beschouwde, omdat het daarbij om verpakking ging. Het feit dat de boter bij de verpakking in de daartoe gebruikte machines wordt gekneed en gevormd zonder toevoeging van enige stof, mocht volgens haar geen invloed hebben op de kwalificatie van de behandeling. De Permanente Vertegenwoordiger voegde er nog aan toe, dat het woord „eenvoudig" in artikel 1, lid 1, sub 8, van de richtlijn slechts ziet op het overgieten of overbrengen in andere verpakkingen en niet bijvoorbeeld op het verpakken. Dit bleek volgens hem zowel uit de Nederlandse als uit de Franse taalversie van de richtlijn.

Op 18 februari 1981 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit zoals bedoeld in artikel 169, eerste alinea, van het Verdrag. In dit advies kwam zij tot de conclusie, dat „door toe te staan dat boter uit derde landen in douane-entrepots wordt opgemaakt voor verpakking in het klein en vervolgens wordt verpakt, het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen." Dit met redenen omkleed advies werd op 20 februari 1981 meegedeeld aan de Nederlandse regering, die werd verzocht er binnen twee maanden gevolg aan te geven.

Op 22 mei 1981 deelde de Nederlandse regering mee, dat zij bij haar mening bleef. Zij wees er met name op, dat de betwiste behandeling, ondanks het gebruik van een grote uitrusting in verband met de kwantiteit en met de snelheid en doelmatigheid van de behandeling, in wezen van eenvoudige aard was en als een „gebruikelijke behandeling" moest worden aangemerkt.

Het onderhavige beroep van de Commissie is op 11 februari 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, overeenkomstig artikel 21 van 's Hofs Statuut-EEG en artikel 45 van het Reglement voor de procesvoering maatregelen van instructie bevolen.

Bij brief van 18 november 1982 heeft de griffier van het Hof

1. de Commissie van de Europese Gemeenschappen en het Koninkrijk der Nederlanden verzocht de volgende twee vragen te beantwoorden:

   a) Waarin onderscheidt de regeling „actieve veredeling" zich van de regeling „douane-entrepot"? Biedt de laatste de betrokken bedrijven in het algemeen grotere voordelen dan de eerste? Zo ja, welke?

   b) Heeft het feit dat de Nederlandse regering de opmaak van de boter in kleine verpakkingen onder de regeling „douane-entrepot" toelaat, tot gevolg dat door deze behandeling bepaalde voordelen worden verkregen, ofschoon die behandeling tussen 15 januari 1976 en 1 april 1980 formeel van de re-

geling „actieve veredeling" was uitgesloten ingevolge 's Raads verordeningen nrs. 3066/75 van 24 november 1975 (PB L 307 van 1975, blz. 3) en 875/77 van 26 april 1977 (PB L 106 van 1977, blz. 23) en verordening nr. 3352/75 van de Commissie van 23 december 1975 (PB L 330 van 1975, blz. 28)? Zo ja, om welke voordelen gaat het dan?;

2. voorts het Koninkrijk der Nederlanden verzocht het doel van de litigieuze behandeling te preciseren, en met name:

   a) de toestand van de boter vóór en na de verpakking,

   b) de juiste aard van elk der betrokken behandelingen.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1. vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door toe te staan dat boter uit derde landen in douane-entrepots wordt opgemaakt voor verpakking in het klein en vervolgens in het klein wordt verpakt, de krachtens het EEG-Verdrag op dit land rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2. het Koninkrijk der Nederlanden te veroordelen in de kosten.

Het *Koninkrijk der Nederlanden* concludeert dat het den Hove behage:

1. het beroep als ongegrond te verwerpen;

2. de Commissie in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* betoogt dat de in Nederland toegestane opmaak van boter voor verpakking niet valt onder een van de bewerkingen vermeld in artikel 1, lid 1, sub 8, van richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971, te weten „verpakken, uitpakken, ompakken en repareren van verpakkingen en het weer in de vereiste toestand brengen door het eenvoudig overgieten of overbrengen in andere verpakkingen." Met name het kneden, vormen en wegen kunnen niet onder het begrip verpakken worden gebracht. Het argument dat de werkzaamheden die het verpakken noodzakelijk voorafgaan, in een enkele arbeidsgang worden verricht, is irrelevant, aangezien het verpakken in werkelijkheid de laatste fase van de betwiste behandeling vormt.

Bij de „gebruikelijke behandelingen" in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 kan het enkel om eenvoudige handelingen gaan, zoals duidelijk blijkt uit de herhaling van het adjectief „eenvoudig" onder de punten 2, 5, 8, 10, 11, 12 en 19 van deze bepaling. Dit sluit het gebruik van grote uitrusting uit.

Het begrip „gebruikelijke behandeling" moet gelet op de aard en de functie van douane-entrepots, in strikte zin worden begrepen. Volgens de zesde overweging van de considerans van richtlijn nr. 69/74 is de wezenlijke functie van douane-entrepots, waar goederen in afwachting van een verdere bestemming kunnen worden opgeslagen, gelegen in de opslag van de goederen en niet in hun be- of verwerking. De mogelijkheid om de goederen ter verzekering van hun bewaring in goede staat of ter verbetering van hun presentatie of hun handelskwaliteit bepaalde behandelingen te laten ondergaan, is enkel ingebouwd om rekening te houden met de economische realiteit. Het toelaten daarvan moet echter

als een uitzonderingsbepaling worden beschouwd.

De bepaling inzake de vaststelling van een „gemeenschappelijke lijst" van gebruikelijke behandelingen in artikel 9, lid 1, van kaderrichtlijn nr. 69/74 van de Raad van 4 maart 1969, betekent geenszins dat die lijst een inventaris vormt van alle in de Lid-Staten toegestane gebruikelijke praktijken. De inventarisatie van de nationale praktijken vindt enkel plaats in de eerste fase van de harmonisatiewerkzaamheden, waarbij met verschillende elementen rekening wordt gehouden. In de toelichting bij artikel 1, lid 1, van het voorstel voor richtlijn nr. 71/235 preciseert de Commissie, dat de lijst van gebruikelijke behandelingen is „opgesteld op basis van de in de Lid-Staten geldende lijsten, de traditionele handelsgebruiken, de huidige eisen van degenen die van douane-entrepots en vrije zones gebruik maken, alsmede van de nieuwe controletechnieken en -middelen" (EP Zittingdocument 54/71 van 4 juni 1971, blz. 14). Sommige in de Lid-Staten toegestane gebruikelijke behandelingen zijn dan ook wel en andere niet in de door de Raad definitief goedgekeurde „gemeenschappelijke lijst" opgenomen.

De Commissie wijst erop, dat de Nederlandse regering bij de mededeling van de lijst van de op haar grondgebied toegestane gebruikelijke behandelingen zich heeft beperkt tot een verwijzing naar artikel 15, lid 2, en artikel 40 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen, uit de bewoordingen waarvan geenszins kon worden afgeleid dat de betrokken behandeling onder een van de in die bepalingen genoemde categorieën viel.

Voor de inbreuk die de Nederlandse autoriteiten op het gemeenschapsrecht hebben gemaakt, kan niet als rechtvaardiging worden aangevoerd dat de litigieuze behandeling in een andere Lid-Staat, te weten de Bondsrepubliek Duitsland, eveneens was toegestaan. In elk geval is het verpakken van boter in Duitse douane-entrepots sedert 24 juni 1980 verboden.

Er kan niet de minste twijfel over bestaan, dat de betrokken behandeling niet valt onder de gebruikelijke behandelingen die aan de regels inzake douane-entrepots zijn onderworpen, nu enerzijds het Comité douaneveredelingsverkeer zich in zijn vergadering van 25 en 26 januari 1978 heeft aangesloten bij de stelling dat „het verpakken van onverpakte boter in kleine verpakkingen voor de verkoop in het klein een bewerking is die niet als gebruikelijke behandeling kan worden uitgevoerd, maar aan de voor actieve veredeling geldende regels is onderworpen", en anderzijds de Commissie dit standpunt reeds tot uitdrukking heeft gebracht in haar verordening nr. 3353/75 van 23 december 1975, houdende verbod om de regeling actief veredelingsverkeer toe te passen op boter (PB L 330 van 1975, blz. 28).

Volgens de *Nederlandse regering* is de restrictieve interpretatie die de Commissie in verband met de functie van douane-entrepots voorstelt onjuist, omdat zij geheel voorbijgaat aan de wijze waarop de gemeenschappelijke lijst van gebruikelijke behandelingen tot stand is gekomen.

Ingevolge artikel 9, lid 1, van kaderrichtlijn nr. 69/74 van de Raad van 4 maart 1969 moeten in een entrepot opgeslagen goederen „onder de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde voorwaarden" de gebruikelijke behandelingen kunnen ondergaan, waarvan de „gemeenschappelijke lijst" door de Raad op voorstel van de Commissie wordt vastgesteld.

Uit deze bepaling blijkt, dat de gemeenschappelijke lijst van artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 van 21 juni 1971 een

weergave is van de destijds door de Lid-Staten toegestane en aldaar gehanteerde gebruikelijke — dit wil zeggen traditionele — praktijken die door de Raad waren geïnventariseerd. Hieraan doet niet af, dat niet alle door de Lid-Staten toegestane behandelingen in de gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen.

De Nederlandse regering had het niet nodig gevonden te preciseren, dat de opmaak voor verpakking van boter was toegestaan op basis van de artikelen 15, lid 2, en 40 van de Nederlandse algemene wet inzake de douane en de accijnzen, aangezien het aldaar vermelde „verpakken" op verschillende soorten goederen slaat.

De stelling dat het bij de gebruikelijke behandelingen om eenvoudige handelingen moet gaan, komt enkel overeen met de oorspronkelijke bedoeling van de Raad. Vergelijkt men het op 3 maart 1971 aan de Raad voorgelegde voorstel (doc. R/319/71 — Eco 32) met de definitieve tekst van richtlijn nr. 71/235, dan blijkt met name dat de uitdrukking „voor zover het eenvoudige handelingen betreft" slechts met betrekking tot enkele welbepaalde behandelingen is gebruikt. Voorts blijkt uit de aard van de in artikel 1, lid 1, sub 20, van de richtlijn vermelde handelingen, dat het bij de gebruikelijke behandelingen in de zin van richtlijn nr. 71/235 niet steeds om eenvoudige handelingen gaat.

Anders dan de Commissie stelt, zijn de verschillende handelingen die aan het verpakken van de boter voorafgaan — te weten kneden, vormen en wegen —, niet te beschouwen als afzonderlijke handelingen, maar als onderdeel van een doorlopend proces.

In tegenstelling tot wat de Commissie doet voorkomen, volgt uit verordening nr. 3352/75 van 23 december 1975 niet, dat het verpakken van boter, wegens het feit dat het niet in douane-entrepots kan worden verricht, onder de regeling actief veredelingsverkeer valt. Deze verordening sluit de toepassing van de regeling actief veredelingsverkeer voor het verpakken van boter eenvoudig uit; deze vaststelling kan niet impliceren dat het verboden is om de boter in douane-entrepots voor verpakking op te maken.

De Nederlandse regering neemt kennis van het feit dat de litigieuze behandeling thans in de Bondsrepubliek Duitsland verboden is, maar preciseert dat zij met haar opmerkingen in dat verband enkel had willen illustreren dat in de Lid-Staten kennelijk verschillend werd gedacht over de toepassing van de richtlijn.

IV — Samenvatting van de schriftelijke antwoorden op de vragen van het Hof

In antwoord op de vraag waarin de regeling actieve veredeling zich onderscheidt van de regeling douane-entrepot, verklaren de Commissie en de Nederlandse regering, dat, alhoewel op grond van beide regelingen de inning van rechten en heffingen, met name douanerechten en landbouwheffingen, over in de Gemeenschap ingevoerde goederen gedurende een bepaald tijdvak kan worden geschorst, zij op de volgende punten verschillen vertonen:

— *Het doel*

Onder de regeling actieve veredeling kunnen tijdelijk ingevoerde goederen met het oog op hun wederuitvoer uit de Gemeenschap allerlei be- of verwerkingen ondergaan, terwijl onder de regeling

douane-entrepot de goederen, die enkel worden opgeslagen, slechts de gebruikelijke behandelingen mogen ondergaan die vermeld zijn in artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971, dat wil zeggen behandelingen ter verzekering van hun bewaring in goede staat of ter verbetering van hun presentatie of hun handelskwaliteit.

— *De toepassingsvoorwaarden*

Op grond van artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 69/73 van de Raad van 4 maart 1969 kan de regeling actieve veredeling slechts toepassing vinden indien de be- of verwerking kan bijdragen „tot het scheppen van de meest gunstige voorwaarden voor de uitvoer van de door veredeling verkregen goederen, zonder dat daardoor de wezenlijke belangen van de producenten uit de Gemeenschap worden geschaad".

Met betrekking tot de regeling douane-entrepot worden deze zogenoemde economische voorwaarden niet gesteld, aangezien de toegelaten behandelingen, gelet op hun eenvoudig karakter, de belangen van de producenten uit de Gemeenschap niet kunnen schaden.

— *De formaliteiten*

Een bewerking onder de regeling actieve veredeling brengt doorgaans een groter aantal formaliteiten mee dan de behandelingen onder de regeling douane-entrepot.

Met betrekking tot de vraag, welke voordelen de regeling douane-entrepot biedt vergeleken met de regeling actieve veredeling, verklaart de Commissie dat, aangezien beide regelingen aan verschillende behoeften tegemoet komen, hun respectieve voordelen moeilijk te vergelijken of zelfs maar te rangschikken zijn. De regeling douane-entrepot biedt de handelaren de mogelijkheid, de ingevoerde goederen gedurende kortere of langere tijd op te slaan, bijvoorbeeld wanneer op het tijdstip van de invoer niet bekend is voor wie de goederen uiteindelijk bestemd zijn, of wanneer de goederen in fasen ten verbruik zullen worden aangeboden.

De regeling actieve veredeling heeft ten doel, de ondernemingen in de Gemeenschap in staat te stellen hun produkten of diensten tegen concurrerende prijzen op de niet-communautaire markten aan te bieden en voor meer werkgelegenheid in de Gemeenschap te zorgen.

De Commissie merkt op, dat de Nederlandse regering, door de opmaak van boter in kleine verpakkingen onder het stelsel van douane-entrepots toe te staan, het door de 's Raads verordeningen nrs. 3066/75 van 24 november 1975 en 875/77 van 26 april 1977 en verordening 3352/75 van de Commissie van 23 december 1975 opgelegde verbod om gedurende het tijdvak van 15 januari 1976 tot 1 april 1980 boter uit derde landen onder het stelsel actieve veredeling in te voeren, heeft kunnen omzeilen.

Volgens de Commissie was de marktsituatie tussen 1976 en 1980 dusdanig, dat de afzet van EEG-boter op de markt van derde landen bij voorrang moest worden gewaarborgd. Een van de middelen om dit doel te bereiken, was de verwerkende industrieën in de Gemeenschap EEG-boter en geen boter uit derde landen te laten verwerken.

Door uit derde landen ingevoerde boter van de toepassing van de regeling actieve veredeling uit te sluiten, bereikte men dus dat de eventuele opmaak voor verpakking van deze boter aan betaling van de landbouwheffing wordt onderworpen op het ogenblik dat zij ten verbruik wordt aangeboden. De Nederlandse autoriteiten hebben de Nederlandse ver-

werkende industrieën ten opzichte van de verwerkende industrieën in de andere Lid-Staten bevoordeeld door eerstgenoemde toe te staan boter onder de regeling douane-entrepots voor verpakking op te maken.

De Nederlandse regering verklaart, dat het dankzij de betwiste opmaak voor verpakking sinds 1968 mogelijk is, boter tegen gunstiger voorwaarden buiten de Gemeenschap af te zetten dan indien de opmaak voor verpakking onder de regeling actieve veredeling had plaatsgevonden.

De Nederlandse regering licht de betwiste behandeling in de Nederlandse douane-entrepots als volgt toe:

„De boter wordt in het entrepot ingeslagen in dozen met een inhoud van 15 of 25 kg. In het entrepot wordt de boter voor het uitpakken gewogen. Na te zijn uitgepakt, worden de kluiten boter handmatig in een apparaat geplaatst dat de boter tot een homogene massa kneedt. Afhankelijk van de soort verpakking die wordt beoogd (pakjes van 10, 15 of 250 gram of blikken van 1 000 gram), wordt de boter vervolgens zonder menselijke tussenkomst in één van de verpakkingsmachines gebracht die de boter in afgemeten hoeveelheden in wikkels of blikken verpakt. Via een transportband komen de pakjes of blikken vervolgens bij de paktafel, waar ze handmatig in dozen worden verpakt.

Alle verpakte boter wordt verkocht en afgeleverd ten behoeve van de bevoorrading van zeeschepen. Thans gebruikt men in douane-entrepots boter uit Finland, Noorwegen, Zweden en uit het vrije verkeer van Nederland".

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 2 februari 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Prozillo en J. F. Verstrynge als gemachtigden, en het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door A. Bos als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 10 maart 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 11 februari 1982, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld om te doen vaststellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in strijd met het bepaalde in artikel 1 van richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de gebruikelijke behandelingen die in douane-entrepots en in vrije zones mogen worden verricht (PB L 143 van 1971, blz. 28), toe te staan dat boter uit derde landen in douane-entrepots wordt opgemaakt voor verpakking in het klein en vervolgens in het klein wordt verpakt, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971 is vastgesteld ter uitvoering van richtlijn nr. 69/74 van 4 maart 1969 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot het stelsel van douane-entrepots (PB L 58 van 1969, blz. 7).

3 Teneinde te vermijden dat de verschillen in de nationale stelsels van douane-entrepots verleggingen van het handelsverkeer en van douaneontvangsten zouden kunnen veroorzaken, bepaalt artikel 9, lid 1, van richtlijn nr. 69/74, dat de in een douane-entrepot opgeslagen goederen er „onder de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde voorwaarden" de „gebruikelijke behandelingen" moeten kunnen ondergaan waarvan de gemeenschappelijke lijst door de Raad op voorstel van de Commissie wordt vastgesteld.

4 De gemeenschappelijke lijst van de in douane-entrepots toegestane gebruikelijke behandelingen, overeenkomstig voornoemde bepalingen door de Raad vastgesteld, is opgenomen in artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235. Volgens punt 8 van dat eerste lid, behoren tot de gebruikelijke behandelingen: „het verpakken, uitpakken, ompakken en repareren van verpakkingen en het weer in de vereiste toestand brengen door het eenvoudig overgieten of overbrengen in andere verpakkingen".

5 De Commissie is van oordeel, dat het opmaken van boter voor verpakking in het klein, dat in Nederland is toegestaan als een gebruikelijke behandeling in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235, niet in het stelsel van douane-entrepots past, aangezien het aan het verpakken voorafgaande kneden, vormen en wegen van de boter niet behoren tot de in voornoemde bepalingen bedoelde behandelingen. De in douane-entrepots toegepaste behandelingen zouden noodzakelijkerwijze eenvoudige behandelingen zijn. Dit vereiste van eenvoud, dat in de verschillende bepalingen van artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 herhaaldelijk wordt vermeld, zou verband houden met de functie van een douane-entrepot, die bestaat in de opslag van goederen en niet in hun behandeling of verpakking.

6 Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt dat de verschillende verrichtingen die aan het verpakken van de boter voorafgaan, eenvoudige behandelingen zijn die onderdeel zijn van een enkele arbeidsgang. Niet alle behandelingen die in douane-entrepots mogen worden verricht, zouden door eenvoud worden gekenmerkt. Reeds uit de voorstukken van richtlijn nr. 71/235 zou blijken dat het vereiste van eenvoud slechts in enkele welbepaalde gevallen is

gehandhaafd. Voorts stelt het Koninkrijk der Nederlanden, dat de uitlegging die de Commissie, uitgaande van de functie van douane-entrepots, aan de richtlijn wenst te geven, voorbijziet aan de wijze waarop de lijst van gebruikelijke behandelingen tot stand is gekomen. Uit de hiervóór aangehaalde zinsneden van artikel 9, lid 1, van richtlijn nr. 69/74 zou blijken dat de gemeenschappelijke lijst van artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 een weergave is van de door de Lid-Staten toegestane gebruikelijke, traditionele praktijken, die door de Raad waren geïnventariseerd.

7 Dit laatste argument, waarmee de Nederlandse regering aannemelijk wil maken dat de omstreden behandeling tot de in artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 bedoelde behandelingen behoort, omdat zij in de Nederlandse douane-entrepots traditioneel was toegestaan, kan niet worden aanvaard. De inventarisatie van de nationale praktijken was een eerste stap bij de voorbereiding van de richtlijn, maar had niet tot doel die praktijken te handhaven, doch integendeel tot eenvormige praktijken te komen. Het doel van de harmonisatie is juist, de Lid-Staten binnen een bepaalde termijn tot de noodzakelijke hervormingen en aanpassingen te brengen.

8 Volgens de schriftelijke opmerkingen van de Nederlandse regering gaat men bij de omstreden behandeling in de douane-entrepots als volgt te werk: De kluiten boter worden eerst ontdooid; vervolgens worden zij uitgepakt en met de hand in een apparaat geplaatst dat de boter tot een homogene massa kneedt. Afhankelijk van de gewenste verpakking (pakjes van 10, 15 of 250 gram of blikken van 1 000 gram) wordt de boter vervolgens zonder menselijke tussenkomst in een verpakkingsmachine gebracht die ze in afgemeten hoeveelheden in wikkels of blikken pakt. Via een transportband komen de pakjes of blikken tenslotte bij een paktafel, waar ze met de hand in dozen worden verpakt. De Nederlandse regering preciseert, dat de verpakte boter bestemd is voor de bevoorrading van zeeschepen en vooral afkomstig uit Finland, Noorwegen en Zweden.

9 Het komt het Hof voor, dat de vraag of de omstreden behandeling in het stelsel van douane-entrepots van richtlijn nr. 71/235 past, niet kan worden opgelost aan de hand van de letterlijke tekst van artikel 1, lid 1, punt 8, van de richtlijn, maar dat die behandeling veeleer moet worden getoetst aan het doel van dat stelsel.

10 Dienaangaande volgt uit artikel 9, lid 1, eerste alinea, van richtlijn nr. 69/74, gelezen in het licht van de zesde overweging van dezelfde richtlijn, dat de wezenlijke functie van douane-entrepots gelegen is in de opslag van goederen; om die reden zijn de tijdens de opslag toegestane behandelingen beperkt tot de „gebruikelijke behandelingen ter verzekering van hun bewaring in goede staat of ter verbetering van hun presentatie of hun handelskwaliteit." Dergelijke behandelingen zijn er derhalve in beginsel niet op gericht, de overgang van een goed van het ene naar het andere handelsstadium mogelijk te maken; uitzonderingen op deze regel voor bepaalde behandelingen van specifieke produkten dienen uitdrukkelijk te zijn voorzien.

11 Bovendien zijn volgens artikel 9, lid 2, van dezelfde richtlijn „goederen die andere behandelingen ondergaan dan de in lid 1 bedoelde gebruikelijke behandelingen, onderworpen aan de voorschriften die voor actieve veredeling gelden." Artikel 2, lid 1, van richtlijn nr. 69/73 van de Raad van 4 maart 1969 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de regeling actieve veredeling (PB L 58 van 1969, blz. 1), verstaat hieronder de douaneregeling krachtens welke uit derde landen ingevoerde goederen weer in de vorm van veredelingsprodukten geheel of gedeeltelijk uit het douanegebied van de Gemeenschap kunnen worden uitgevoerd. Volgens artikel 2, lid 3, van de richtlijn worden veredelingsprodukten verkregen door een of meer van de volgende veredelingshandelingen: „bewerking van goederen, daaronder begrepen het monteren, het samenbouwen, het aanbrengen daarvan aan andere goederen; verwerking van goederen; herstelling van goederen, daaronder begrepen revisie, afstelling."

12 Blijkens de processtukken heeft de omstreden behandeling tot doel en tot gevolg, dat de in de Nederlandse entrepots opgeslagen losse boter in een nieuwe opmaak wordt gebracht, die is afgestemd op de eindverbruiker van het produkt. Nu in de lijst van artikel 1, lid 1, van richtlijn nr. 71/235 een uitdrukkelijke bepaling over het toegestaan zijn van een dergelijke behandeling van de boter ontbreekt, moet worden aangenomen dat deze niet in het stelsel van douane-entrepots past en bijgevolg onder de regeling actieve veredeling valt, zoals deze in artikel 2 van richtlijn nr. 69/73 is omschreven.

13 Deze uitlegging vindt overigens bevestiging in verordening nr. 3066/75 van de Raad van 24 november 1975 (PB L 309 van 1975, blz. 3) en in de tot

uitvoering daarvan vastgestelde verordening nr. 3352/75 van de Commissie van 23 december 1975 (PB L 330 van 1975, blz. 28). Doel van deze verordeningen is, bij te dragen aan de afbouw van de communautaire boteroverschotten door de bedrijven in de Gemeenschap, die boter voor exportdoeleinden verwerken, te verplichten uitsluitend gebruik te maken van in de Gemeenschap geproduceerde boter. In dit verband spreken genoemde verordeningen uitsluitend over de regeling actief veredelingsverkeer en hebben zij hiervan, voor een periode die nadien tot 1 april 1980 is verlengd, uitgesloten „de verpakking van losse boter in kleine verpakkingen voor de verkoop in het klein." Het is duidelijk dat het verwachte effect van dit verbod enkel kon worden bereikt indien verpakking in het klein ook onder het — even gunstige — stelsel van douane-entrepots was uitgesloten.

14 Uit het voorgaande moet worden geconcludeerd, dat het Koninkrijk der Nederlanden, door toe te laten dat onder het stelsel van douane-entrepots losse boter uit derde landen in kleine verpakkingen wordt opgemaakt, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

15 Volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende, verklaart:

1. **Door toe te laten dat onder het stelsel van douane-entrepots losse boter uit derde landen in kleine verpakkingen wordt opgemaakt, is het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Bahlmann Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 april 1983.

De griffier

P. Heim

De waarnemend president

P. Pescatore

president van de Tweede kamer

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 10 MAART 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Commissie heeft zich krachtens artikel 169 van het EEG-Verdrag tot het Hof gewend, met het verzoek vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen door in strijd met artikel 1 van richtlijn nr. 71/235 van de Raad van 21 juni 1971 (PB L 143 van 1971, blz. 28) toe te laten dat boter uit derde landen in douane-entrepots wordt verpakt.

Het stelsel van douane-entrepots is geharmoniseerd bij richtlijn nr. 69/74 van de Raad van 4 maart 1969 (PB L 58 van 1969, blz. 7). Artikel 2, lid 1, bepaalt dat het stelsel van douane-entrepots tot gevolg heeft „dat gedurende de opslag van de goederen de douanerechten, heffingen van gelijke werking en landbouwheffingen niet worden geheven." Bij de uitslag uit entrepot moeten de goederen in het vrije verkeer worden gebracht, onder een ander douanestelsel worden geplaatst of worden uitgevoerd (zie artikel 2, lid 2). In de considerans wordt overwogen „dat, aangezien de goederenopslag de wezenlijke functie van de douane-entrepots vormt, slechts die behandelingen gedurende de opslag kunnen worden toegelaten, welke worden verricht ter verzekering van het in goede staat bewaren van de goederen of ter verbetering van hun presentatie of handelskwaliteit en dat op opgeslagen goederen die andere behandelingen ondergaan het stelsel van douane-entrepots niet langer van toepassing kan zijn en deze goederen derhalve niet meer onder de regels van deze richtlijn dienen te vallen."

1 — Vertaald uit het Engels.