CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 17 FEBRUARI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Volgens artikel 19 van verordening nr. 120/67 (PB 1967, blz. 2269) betreffende de gemeenschappelijke ordening der graanmarkten kunnen maatregelen worden getroffen wanneer de cif-prijs van één of meer der in artikel 2 genoemde produkten — zachte en durum tarwe, gerst, mais en rogge — aanmerkelijk hoger is dan de drempelprijs en de markt van de Gemeenschap daardoor verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan.

De basisvoorschriften ter uitvoering van dit artikel, vastgesteld bij 's Raads verordening nr. 1968/73 (PB nr. L 201 van 1973) zoals gewijzigd bij verordening nr. 2632/73 (PB nr. L 272 van 1973), scheppen de mogelijkheid in bedoelde situatie uitvoerheffingen toe te passen; zij bevatten onder meer een opsomming van de factoren die bij de vaststelling van die heffing in aanmerking moeten worden genomen. Met betrekking tot de in artikel 1, sub d, bedoelde produkten, waaronder mengvoeders waarin granen zijn verwerkt, wijs ik met name op de in artikel 3, lid 2, sub b, genoemde factor, volgens welke inzonderheid in aanmerking worden genomen „de voor de vervaardiging van de betrokken produkten benodigde hoeveelheden graan en, in voorkomend geval, de waarde van de bijprodukten."

Een situatie waarin een uitvoerheffing op granen geboden leek, deed zich voor het eerst voor in augustus 1973. Ingevolge verordening nr. 2207/73 van de Commissie (PB nr. L 226 van 1973) werd deze heffing aanvankelijk toegepast op gerst en mais, maar gaandeweg werden steeds meer produkten onder de regeling gebracht. Krachtens verordening nr. 311/74 van de Commissie (PB nr. L 34 van 1974), op 7 februari 1974 in werking getreden, gold zij ook voor graan bevattende mengvoeders van tariefpost 23.07. Voor alle produkten van deze post werd een uniforme heffing van 26,25 rekeneenheden ingesteld, die ingevolge de verordeningen nrs. 317, 381, 410 en 427/74 tot 24 februari 1974 ongewijzigd van kracht bleef. Eerst op 25 februari 1974 bracht verordening nr. 433/74 (PB nr. L 50 van 1974) hierin verandering. De heffingnomenclatuur werd gewijzigd, dat wil zeggen dat de veevoeders werden onderscheiden naar hun gehalte aan graanprodukten in de zin van hoofdstuk 10 en de posten 11.01 en 11.02 (uitgezonderd onderverdeling 11.02.G) van het gemeenschappelijk douanetarief, terwijl de heffing dienovereenkomstig werd gedifferentieerd. Voor waren met een gehalte aan graanprodukten van 5 tot 15 gewichtspercenten bedroeg zij thans 3,50 rekeneenheden; was het gehalte hoger dan 65 gewichtspercenten, dan bedroeg zij 24,50 rekeneenheden.

In casu zijn deze bepalingen om de navolgende redenen van belang.

De firma Effem te Verden, fabrikant van mengvoeders, met name voor honden en katten, exporteerde tussen 7 en 22 februari 1974 voederpreparaten van de posten 23.07.B.I.a.1 en 23.07.B.I.b.1 naar derde landen. Daarvoor was zij een uitvoerheffing verschuldigd overeenkomstig het bepaalde in de zojuist genoemde verordeningen van de Commissie. Effem beschouwt deze heffingen als onrechtmatig. Zij meent dat ze te hoog waren; eventueel zou een bedrag als genoemd in verordening nr. 433/73 van de Commissie toelaatbaar zijn geweest, voor zover tenminste de geëxporteerde produkten werkelijk graan bevatten en dit gehalte zou in geen

1 – Vertaald uit het Duits.

geval groter zijn geweest dan 5 à 15 gewichtspercenten.

Effem stelde derhalve beroep in bij het Finanzgericht Hamburg. Zij betoogt dat de Commissie zich bij de vaststelling van de in de verwijzingsbeschikking genoemde verordeningen niet heeft gehouden aan de criteria van verordening nr. 1968/73 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2632/73, en met name geen rekening heeft gehouden met de factoren genoemd in artikel 3, lid 2, sub a tot c. De heffing had aan de hand van het graangehalte vastgesteld moeten worden. Graan was alleen verwerkt in de uitgevoerde produkten van post 23.07.B.I.a.l; de produkten van post 23.07.B.I.b.l bevatten weliswaar zetmeel, doch geen granen in de zin van hoofdstuk 10 en de posten 11.01 en 11.02. Voorts had de Commissie de heffing volgens het graangehalte moeten differentiëren. En een heffingsregeling waarbij het bedrag van de heffing veel hoger is dan de waarde van de belaste bestanddelen, was in elk geval ontoelaatbaar.

Het kennisnemende Finanzgericht achtte de aldus geformuleerde twijfel aan de geldigheid van de betrokken heffingsregeling niet ongegrond. Bij beschikking van 5 augustus 1975 schorste het het geding en verzocht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag om een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vraag:

„Zijn de verordeningen (EEG) van de Commissie nrs. 311/74 van 6 februari 1974, 317/74 van 7 februari 1974, 381/74 van 14 februari 1974, 410/74 van 18 februari 1974 en 427/74 van 20 februari 1974 geldig, voor zover voor de in de bijlage dezer verordeningen vermelde produkten van post 23.07 van het gemeenschappelijk douanetarief een uniforme heffing van 26,25 rekeneenheden per 1 000 kg is vastgesteld, of had de heffing voor de produkten van deze tariefpost moeten worden gedifferentieerd in voege als voorzien in de bijlage van verordening (EEG) nr. 433/74 van 21 februari 1974?"

Wanneer wij ons thans in de geldigheid van de genoemde verordeningen verdiepen, dienen wij stellig de juistheid te erkennen van de opmerking van de Commissie, dat zij het recht had *preventief* op te treden ter bescherming van de gemeenschappelijke markt. Zij behoefde geenszins een gevaarlijke ontwikkeling van de export af te wachten om dan telkens naar bevind van zaken met aangepaste middelen te reageren. Men zie ten deze slechts de basisregels waarop de handelingen der Commissie steunen. Zo is in het reeds geciteerde artikel 19 van verordening nr. 120/67 niet slechts sprake van verstoringen van de markt, maar ook van de *dreiging* daarvan. En ook verordening nr. 1968/73, waarbij de betrokken algemene voorschriften zijn vastgesteld, vermeldt onder de in aanmerking te nemen factoren uitdrukkelijk „het belang verstoringen op de markt van de Gemeenschap te *vermijden*".

Wanneer de Commissie preventief mocht optreden, dan houdt dit tevens in dat zij moest handelen op grond van prognoses, die op zijn best aan de hand van een aantal aanwijzingen konden worden opgesteld. Daarbij kunnen vergissingen niet worden uitgesloten. En blijkt er dan een vergissing te zijn gemaakt, dan betekent dit niet per se dat het door de Commissie beoogde resultaat onrechtmatig is. Met name is het niet mogelijk uitsluitend achteraf tot deze conclusie te komen, dat wil zeggen een simpele vergelijking van de eind februari vastgestelde verordening nr. 433/74, waaraan opgedane ervaring en wellicht ook een veranderde economische situatie ten grondslag ligt, met de verordeningen die begin februari zijn vastgesteld, geeft nog niet het recht te concluderen dat laatstbedoelde verordeningen niet rechtmatig zijn.

Voorts betoogt de Commissie terecht dat zij bij de vaststelling van economische maatregelen zoals in casu over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. Inderdaad bevatten 's Raads verordeningen tot vaststelling van algemene voorschriften die

ingeval van verstoring in de sector granen gelden, niet uitsluitend nauwkeurig omschreven criteria; deels gaat het om vaag geformuleerde factoren zoals „het vermijden van verstoringen op de markt" of inachtneming van „het economische aspect van de uitvoer". Bovendien vertonen die criteria soms uiteenlopende aspecten, die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hiermee moeten wij thans evenzeer rekening houden als met het feit dat bij een vrijwaringsregeling als de onderhavige zo goed als bij de ordening der landbouwmarkten in het algemeen globale maatregelen tot op zekere hoogte onvermijdelijk zijn. Van de Commissie kan onmogelijk worden verlangd dat zij een regeling treft die met de eigen aard van elk produkt afzonderlijk rekening houdt; zij dient het recht te hebben om wanneer de marktsituatie zulks vereist, de produkten in groepen in te delen en aldus te belasten.

Niettemin koester ik ernstige bedenkingen tegen de maatregelen van de Commissie in de betrokken sector. Zoals verzoekster in het hoofdgeding terecht opmerkt, gaat het daarbij niet om de bepaling van de hoogte van de heffing voor post 23.07, waarbij is uitgegaan van de heffing op mais en van een gemiddeld maisgehalte van 75 %; het enige waarop het aankomt, is of de Commissie binnen deze post volgens verschillende groepen produkten had moeten differentiëren.

Ten deze zijn verscheidene overwegingen van belang.

Nog daargelaten dat de uitvoerheffing een soort spiegelbeeld is van de reeds lang bestaande invoerheffingen, moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat zij voorjaar 1974 niet voor het eerst werd toegepast. Het was dus niet zo dat de Commissie in februari 1974 halsoverkop voor een groot aantal produkten een gecompliceerd mechanisme op poten moest zetten, in welk geval zij uiteraard niet al te veel tijd en aandacht aan elk produkt afzonderlijk had kunnen schenken. De regeling werd integendeel reeds vanaf augustus 1973 toegepast, zij het aanvankelijk slechts voor enkele graansoorten, en was gaandeweg steeds verder uitgebreid. Het enig nieuwe in februari 1974 was de toepassing van de regeling op post 23.07, hetgeen blijkt uit een vergelijking met verordening nr. 255/74 (PB nr. L 28 van 1974), de onmiddellijke voorgangster van verordening nr. 311/74. Het probleem waarvoor de Commissie zich zag gesteld, was dus vrij beperkt, zodat men, ook wanneer men haar in principe een ruime beoordelingsvrijheid toekent, natuurlijk strengere maatstaven moet hanteren.

De reden waarom de Commissie tot de litigieuze maatregel overging, was volgens haar eigen zeggen de constatering dat vanaf september 1973 steeds meer uitvoervergunningen voor de toen nog onbelaste mengvoeders werden aangevraagd. Daardoor had zij de indruk gekregen dat de toepassing van de uitvoerheffingen op granen werd ontdoken door voor de export uit te wijken naar graanmengsels, dat wil zeggen de veevoeders van post 23.07. In die omstandigheid had het mijns inziens voor de hand gelegen de maatregelen in eerste instantie op die graanmengsels af te stemmen, vooral omdat blijkens de snelle opeenvolging van de betrokken verordeningen de regeling op korte termijn tot verwante produkten kon worden uitgebreid. Niet duidelijk is daarentegen waarom de maatregel voor *alle* mengvoeders van post 23.07 moest gelden, ook voor die waarbij graanprodukten slechts een zeer ondergeschikte rol spelen en die dus praktisch geen bedreiging voor de graanmarkt opleverden.

Voor de beoordeling is voorts van belang dat de betrokken basisverordening van de Raad, nr. 1968/73, in artikel 3, lid 2, sub b, uitdrukkelijk bepaalt dat rekening moet worden gehouden met de voor de vervaardiging der produkten benodigde hoeveelheid graan. Toegegeven dat dit voorschrift betrekking heeft op alle in artikel 1, sub c en d, van verordening nr. 120/67 genoemde produkten. Maar hieruit zou ik niet willen concluderen dat

een differentiatie volgens tariefposten steeds voldoende is. Wanneer men op deze wijze tot een schema voor het heffingsmechanisme komt, dat klaarblijkelijk te grof is, en de omstandigheden een juistere toepassing van het zo belangrijke proportionaliteitsbeginsel niet in de weg staan, is ook differentiatie binnen een tariefpost zonder meer op haar plaats. Wanneer een tariefpost een groot aantal mengsels omvat, zoals met post 23.07 het geval is, zal natuurlijk geen redelijk mens verlangen dat elk produkt afzonderlijk wordt omschreven. Ik geloof echter niet dat het te veel was gevraagd van de Commissie om een grove indeling in enkele groepen te maken, overeenkomstig de nomenclatuur van verordening nr. 311/74 met betrekking tot het zetmeelgehalte of die van verordening nr. 433/74 met betrekking tot het gehalte aan graanprodukten.

Gezien de omstandigheid dat de Commissie, toen zij begin februari 1974 de heffingsregeling uitbreidde tot post 23.07, een grove differentiatie achterwege heeft gelaten en ook waren die geen of slechts zeer weinig heffingplichtige produkten bevatten, daaronder heeft gebracht, kan ik, zelfs wanneer ik de ruime beoordelingsvrijheid van de Commissie vooropstel, niet anders dan concluderen dat haar maatregelen in strijd zijn met de basisvoorschriften van de Raad en met het algemene grondbeginsel van de proportionaliteit. De in de verwijzingsbeschikking genoemde verordeningen van de Commissie zijn mitsdien onrechtmatig. Wanneer wij evenwel de in de gewraakte verordeningen vastgestelde heffing voor post 23.07 vergelijken met het hoogste bedrag, voor dezelfde post vastgesteld in verordening nr. 433/74 — de economische situatie zal in zoverre niet fundamenteel zijn veranderd —, dan mogen wij aannemen dat op laatstgenoemde verordening niets valt aan te merken: hierin wordt immers wel gedifferentieerd, in die zin dat voor waren met een gering graangehalte een tamelijk laag heffingbedrag staat, terwijl bij een verwaarloosbaar klein gehalte de heffing geheel achterwege blijft.

Ik concludeer mitsdien dat de vraag van het Finanzgericht Hamburg aldus worde beantwoord, dat de verordeningen nrs. 311/74, 317/74, 381/74, 410/74 en 427/74 van de Commissie ongeldig zijn, voor zover daarin voor alle produkten van post 23.07, ongeacht hun gehalte aan granen, een uniforme heffing is vastgesteld.