RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 195/87 *

I — De feiten en de schriftelijke procedure

1. De medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen is ingesteld bij verordening nr. 1579/86 van de Raad van 23 mei 1986 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1986, L 139, blz. 29). Volgens de considerans van de verordening „wordt in de Gemeenschap de marktsituatie voor granen gekenmerkt door structurele overschotten die het gevolg zijn van het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod", en is het daarom dienstig „om op zo kort mogelijke termijn tot een beter marktevenwicht en een beheersing van de groei te komen" (eerste en tweede overweging).

Artikel 4 van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, luidt als volgt:

„1. Er is een medeverantwoordelijkheidsheffing verschuldigd over de in artikel 1, onder a en b, bedoelde granen die in de Gemeenschap zijn geproduceerd en worden gebruikt voor een van de in lid 5 van dit artikel bedoelde behandelingen. Deze regeling geldt voor de verkoopseizoenen 1986/1987 tot en met 1990/1991.

2. Het bedrag per eenheid van de heffing wordt jaarlijks vóór het begin van het verkoopseizoen vastgesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag.

3. en 4. ...

5. De medeverantwoordelijkheidsheffing geldt voor granen die een van de volgende behandelingen ondergaan:

— eerste verwerking;

— interventie-aankoop;

— uitvoer in de vorm van korrels.

6. De heffing wordt op de producent verhaald.

7. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel, inzonderheid betreffende:

— de definitie van eerste verwerking,

— de wijze van inning van de heffing,

— de behandelingen die van de medeverantwoordelijkheidsheffing zijn vrijgesteld,

* Procestaal: Nederlands.

worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 26.

...

8. en 9. ..."

Voor het verkoopseizoen 1986/1987 is de medeverantwoordelijkheidsheffing vastgesteld op 5,38 ECU/ton (artikel 1, sub 2, van *verordening nr. 1584/86* van de Raad van 23.5.1986 tot vaststelling van de prijzen in de sector granen voor het verkoopseizoen 1986/1987, PB 1986, L 139, blz. 41).

De uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld bij *verordening nr. 2040/86* van de Commissie van 30 juni 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen (PB 1986, L 173, blz. 65), zoals gewijzigd bij verordening nr. 2572/86 van de Commissie van 12 augustus 1986 (PB 1986, L 229, blz. 25). In casu zijn vooral van belang de artikelen 2, lid 1, en 5, lid 1, van verordening nr. 2040/86, luidende als volgt:

„*Artikel 2*

1. De heffing wordt betaald door degenen die een verwerking als bedoeld in artikel 1, lid 2, uitvoeren. De heffing wordt betaald aan de bevoegde instelling die daartoe door elke Lid-Staat wordt aangewezen, voor alle verwerkingen die hebben plaatsgevonden tijdens een periode van één maand. De betaling moet uiterlijk aan het einde van de daaropvolgende maand worden uitgevoerd. Bij elke betaling moet een schriftelijke verklaring, overeenkomende met het in de bijlage opgenomen model, aan de bevoegde autoriteit worden toegezonden.

2. tot 4. ..."

„*Artikel 5*

1. Degenen die de in artikel 1, lid 1, bedoelde transacties uitvoeren, berekenen de medeverantwoordelijkheidsheffing door op hun leverancier. De heffing wordt eveneens doorberekend bij elke voorafgaande transactie tot de levering door de producent.

Voor elke van de in de eerste alinea bedoelde transacties wordt op de betrokken bewijsstukken het bedrag van de afgetrokken heffing afzonderlijk vermeld.

2. ..."

Met betrekking tot de bij de berekening van de medeverantwoordelijkheidsheffing toe te passen wisselkoers bepaalt artikel 2, lid 1, van *verordening nr. 1676/85* van de Raad van 11 juni 1985 inzake de waarde van de rekeneenheid en de omrekeningskoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast (PB 1985, L 164, blz. 1):

„*Artikel 2*

1. Voor de omrekening

a) in ecu, van de bedragen die zijn uitgedrukt in de nationale valuta van een Lid-Staat,

b) in de nationale valuta van een Lid-Staat, van de bedragen die zijn uitgedrukt in ecu,

c) in de nationale valuta van een Lid-Staat, van de bedragen die zijn uitgedrukt in de nationale valuta van een andere Lid-Staat,

wordt ten aanzien van de besluiten inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebruik gemaakt van de landbouwomrekeningskoersen.

2. tot 4. ..."

2. Cehave NV voerde in de periode 6 oktober-29 november 1986 een eerste verwerking in de zin van genoemde gemeenschapsregeling door met betrekking tot hoeveelheden graan, geproduceerd in verschillende Lid-Staten van de Gemeenschap (Frankrijk, België, Verenigd Koninkrijk, Bondsrepubliek Duitsland en Nederland). Op grond daarvan diende zij een medeverantwoordelijkheidsheffing te betalen van 5,38 ECU/ton.

Bij beschikking van 22 januari 1987 legde het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (hierna: het Hoofdproduktschap) Cehave een medeverantwoordelijkheidsheffing op van in totaal 542 644,14 HFL. Dit bedrag werd verkregen door het in ecu uitgedrukte bedrag om te rekenen in Nederlandse valuta volgens de destijds in Nederland geldende landbouwomrekeningskoers („groene koers").

Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat dit het volgende resultaat had:

— voor het in Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk geproduceerde deel van het graan betaalde Cehave aan het Hoofdproduktschap een groter bedrag aan heffing dan het bedrag (omgerekend in Nederlandse valuta) dat zij van haar leveranciers aan korting ontving;

— voor het uit Nederland afkomstige deel van het graan betaalde Cehave aan het Hoofdproduktschap een even groot bedrag in Nederlandse valuta aan heffing als zij van haar leveranciers aan korting ontving;

— voor het uit de Bondsrepubliek Duitsland afkomstige deel van het graan ten slotte ontving Cehave van haar leveranciers een groter bedrag (omgerekend in Nederlandse valuta) aan korting dan het bedrag dat zij aan het Hoofdproduktschap aan heffing betaalde.

Cehave heeft op 13 februari 1987 bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven beroep ingesteld tegen de heffingsbeschikking. Zij vordert nietigverklaring van deze beschikking op grond van onjuiste uitlegging van de gemeenschapsregelingen, alsmede vergoeding van geleden en nog te lijden schade.

Tot staving van haar beroep betoogt Cehave, zakelijk weergegeven, dat de in ecu uitgedrukte, aan de eerste verwerker op te leggen medeverantwoordelijkheidsheffing aldus in Nederlandse valuta moet worden omgerekend, dat zij eerst wordt omgerekend in de nationale valuta van de Lid-Staat waarin het graan is geproduceerd, met toepassing van de voor die staat geldende

groene koers, en dat vervolgens het aldus gevonden, in de valuta van de produktiestaat uitgedrukte bedrag wordt omgerekend in Nederlandse valuta volgens de reële wisselkoers van de twee munteenheden.

Van oordeel dat het bij hem aanhangig gemaakte geding vragen doet rijzen over de uitlegging en de geldigheid van de gemeenschapsregeling ter zake, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 19 juni 1987 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1. De communautaire regeling van de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen vindt haar grondslag in de navolgende verordeningen:

— verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975, met name in artikel 4 van die verordening;

— verordening (EEG) nr. 2040/86 van de Commissie van 30 juni 1986;

— verordening (EEG) nr. 1584/86 van de Raad van 23 mei 1986;

— verordening (EEG) nr. 1676/85 van de Raad van 11 juni 1985, met name in artikel 2 van die verordening.

Moet die regeling zo worden uitgelegd dat de daarin bedoelde medeverantwoordelijkheidsheffing, te betalen door en op te leggen aan de onderneming, waarin een eerste verwerking heeft plaatsgehad, dient te worden berekend in de nationale valuta van de Lid-Staat van eerste verwerking met toepassing van de voor die Lid-Staat geldende landbouwomrekeningskoers?

2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, moet de onder 1 bedoelde regeling dan zo worden uitgelegd dat de onderneming, die de medeverantwoordelijkheidsheffing betaalde, bevoegd en verplicht is om achteraf nog aan haar leveranciers door te berekenen het negatieve of positieve verschil tussen de door haar betaalde heffing (gelijk aan het bedrag van de heffing in ecu, omgerekend in nationale valuta van de Lid-Staat van eerste verwerking met toepassing van de landbouwomrekeningskoers van die Lid-Staat) en de door haar leverancier verleende korting (gelijk aan het bedrag van de heffing in ecu, omgerekend in nationale valuta van de Lid-Staat van produktie met toepassing van de landbouwomrekeningskoers van die Lid-Staat, en vervolgens omgerekend in nationale valuta van de Lid-Staat van eerste verwerking met toepassing van de reele marktwisselkoersen)?

3. Indien vraag 2 bevestigend wordt beantwoord, voert toepassing van de onder 1 bedoelde regeling in omstandigheden tot het resultaat dat de producent van het graan uiteindelijk wordt belast met een heffing, waarvan de hoogte afhankelijk is van de omstandigheid in welke Lid-Staat het graan een eerste bewerking ondergaat.

Brengt zulks mee dat die regeling ongeldig is wegens strijd met het Verdrag, meer in het bijzonder met de artikelen 12, 16, 34 en/of 40, lid 3, dan wel met enig aan het Verdrag ten grondslag liggend beginsel?

4. Indien vraag 2 ontkennend wordt beantwoord, heeft toepassing van de onder 1 genoemde regeling in omstandigheden tot resultaat, dat de eerste verwerker van het graan uiteindelijk wordt belast met een heffing (het verschil tussen de hem opgelegde heffing en de lagere, door hem ontvangen korting) dan wel wordt bevoordeeld met een bedrag (het verschil tussen de door hem ontvangen korting en de lagere, aan hem opgelegde heffing), waarvan de hoogte verschilt en afhangt van de omstandigheid in welke Lid-Staat het graan is geproduceerd.

Brengt zulks mee dat die regeling ongeldig is wegens strijd met het Verdrag, meer in het bijzonder met de artikelen 12, 13, 30 en/of 40, lid 3, dan wel met enig aan het Verdrag ten grondslag liggend beginsel?

5. Indien de vragen 3 en/of 4 bevestigend worden beantwoord, vindt het Hof dan aanleiding om de gevolgen van zijn arrest te regelen voor wat betreft het voor de datum van dat arrest gelegen tijdvak?"

3. De verwijzingsuitspraak is op 22 juni 1987 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Cehave, vertegenwoordigd door B. H. ter Kuile, advocaat te 's-Gravenhage; het Hoofdproduktschap, vertegenwoordigd door haar secretaris A. W. F. Helmstrijd; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, avvocato dello stato, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, bij beschikking van 23 november 1988 overeenkomstig artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering besloten, de zaak naar de Vijfde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

1. *Vraag 1*

a) *Cehave* geeft in overweging de eerste vraag ontkennend te beantwoorden, en betoogt daartoe, kort gezegd, dat het bedrag van de aan de verwerker van het graan opgelegde medeverantwoordelijkheidsheffing moet overeenkomen met het bedrag van de heffing dat deze op zijn leverancier heeft afgewenteld. Het doel van de regeling is immers dat de heffing geheel ten laste komt van de producent. Bijgevolg dient het bedrag dat de producent aftrekt van de aan de eerste koper in rekening gebrachte verkoopprijs (die wordt berekend overeenkomstig de in de Lid-Staat van produktie geldende groene koers), in elke volgende transactie, zonodig omgerekend in een andere valuta, te worden doorberekend.

Onder deze omstandigheden draagt elke producent in een bepaalde Lid-Staat dezelfde last ten gevolge van de heffing, ongeacht of zijn produkt in die Lid-Staat of in een andere Lid-Staat een eerste verwerking ondergaat. Zou de heffing echter naar de maatstaven van de Lid-Staat van heffing aan de verwerker worden opgelegd, ongeacht in welke Lid-Staat het betrokken graan is geproduceerd, dan is die regeling ongeldig wegens schending van het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde discriminatieverbod.

b) Het *Hoofdproduktschap*, de *Italiaanse regering* en de *Commissie* menen dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord. Zij zijn het erover eens, dat de regeling inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing aldus moet worden uitgelegd, dat het heffingbedrag in ecu wordt omgerekend in nationale valuta met behulp van de groene koers van de Lid-Staat waar het graan wordt verwerkt, ongeacht de Lid-Staat van produktie.

De verwerker van het graan is de heffing immers verschuldigd aan het bevoegde orgaan van de Lid-Staat waar de verwerking heeft plaatsgevonden. Daaruit volgt, dat de heffing wordt berekend volgens de groene koers van diezelfde Lid-Staat.

2. *De vragen 2 tot en met 4*

a) *Cehave* betoogt dat, zo de eerste vraag bevestigend zou worden beantwoord, de medeverantwoordelijkheidsheffing leidt tot discriminatie tussen producenten of produkten, dan wel tussen verwerkende (heffingplichtige) bedrijven. Bovendien komt de regeling dan neer op een maatregel van gelijke werking als een — door artikel 30 EEG-Verdrag verboden — kwantitatieve invoerbeperking. De heffing zelf zou dan kunnen worden beschouwd als een — door artikel 12 EEG-Verdrag verboden — heffing van gelijke werking als een douanerecht, althans voor wat betreft het „valutaverschil".

b) Het *Hoofdproduktschap* merkt op, dat een bevestigend antwoord op vraag 1 — zoals door hem voorgesteld — als consequentie heeft, dat er een nadelig verschil kan bestaan tussen het bedrag dat de heffingplichtige wordt opgelegd, en het bedrag dat de heffingplichtige (of een eerdere schakel in de handelsketen) heeft verrekend met zijn leverancier in een andere Lid-Staat. De praktijk is namelijk, dat de doorberekening ingevolge artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2040/86 in de volgorde van verhandeling van het graan vooraf geschiedt en niet achteraf.

Uit het doel en de tekst van de regeling inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing blijkt dat de heffing uiteindelijk dient te drukken op de producent. Bijgevolg zijn artikel 4 van verordening nr. 2727/75, artikel 1 van verordening nr. 2040/86 en artikel 2 van verordening nr. 1676/85, voor zover op grond daarvan de heffing in de nationale valuta in de Lid-Staat van verbruik hoger kan zijn dan wanneer de heffing in de nationale valuta van de Lid-Staat van produktie wordt opgelegd, in elk geval in strijd met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag.

Samenvattend is het Hoofdproduktschap van mening, dat het antwoord op de tweede vraag moet luiden, dat de praktische uitvoering van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2040/86 een doorberekening achteraf niet toelaat. Onder deze omstandigheden hoeft op de derde vraag (hoogte van heffing afhankelijk van Lid-Staat van bewerking) niet te worden ingegaan; het antwoord op de vierde vraag (hoogte van heffing afhankelijk van Lid-Staat van produktie) zal moeten luiden, dat de regeling inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing in strijd met het Verdrag en derhalve ongeldig is.

c) De *Italiaanse regering* wijst erop dat het stelsel van de medeverantwoordelijkheidsheffing op graan de neutraliteit van de verwerkende ondernemer moet verzekeren. Deze laatste is weliswaar de debiteur van de heffing, maar moet volledig gebruik kunnen maken van het hem in artikel 4, lid 6, van verordening nr. 2727/75 toegekende recht om het bedrag van de door hem te betalen heffing geheel af te wentelen op de producent. Dit betekent dat:

— ofwel de verwerker een heffing verschuldigd is die wordt berekend op basis van de groene koers van het land waar de eerste verwerking plaatsvindt, in welk geval het aldus berekende en betaalde bedrag geheel moet kunnen worden afgewenteld op de graanproducent (ook indien op de verkoopprijs van het graan een korting is toegepast die lager is omdat de groene koers van het land van vestiging van de producent is gehanteerd);

— ofwel de verwerker slechts de heffing verschuldigd is die voortvloeit uit toepassing van de groene koers van het land waar de graanproducent gevestigd is.

Bij een andere uitlegging, dat wil zeggen wanneer het betrokken stelsel het de verwerkende ondernemer niet zou toestaan het bedrag van de door hem verschuldigde heffing geheel door te berekenen aan de producent, zou de geldigheid van de bepalingen die dat stelsel beheersen, moeten worden betwijfeld.

d) De *Commissie* meent dat de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord. Volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2040/86 moet de heffingplichtige in het stadium waarin de heffing wordt toegepast (eerste verwerking, export naar derde landen of verkoop aan een interventiebureau), het door hem verschuldigde heffingbedrag rechtstreeks in mindering brengen op de betalingen aan zijn leverancier. Door deze bepaling wordt gegarandeerd, dat de heffing daadwerkelijk via de leverancier wordt afgewenteld op de producent. Het doorberekende bedrag is dus hetzelfde als het door de verwerker verschuldigde heffingbedrag en is, evenals de heffing zelf, berekend volgens de groene koers van de Lid-Staat waarin de verwerker is gevestigd.

De opvatting dat de heffingplichtige bevoegd zou zijn het aan zijn leverancier doorberekende en bij de betaling afgetrokken heffingbedrag (berekend volgens de groene koers van zijn eigen Lid-Staat) achteraf te wijzigen ten einde rekening te houden met de groene koersen van de Lid-Staten waar de verwerkte granen zijn geproduceerd, is dus onverenigbaar met de tekst en strekking van de betrokken voorschriften.

De regeling van de doorberekening van de heffing op de voorafgaande stadia, van de laatste leverancier via eventuele tussenstadia tot de producent, is niet geheel identiek aan de regeling over de doorberekening van de heffing op het laatste stadium (dat wil zeggen waar de heffing wordt toegepast). Terwijl de volledige doorberekening op het niveau van de heffingplichtige steeds verzekerd is, doordat deze zelf de door hem verschuldigde heffing aftrekt bij de betaling van zijn leverancier, is deze gelijkheid tussen heffing en doorberekening niet altijd mogelijk in de voorafgaande stadia.

Het zou onrealistisch zijn te menen, dat de laatste leverancier het heffingbedrag achteraf aan zijn leverancier in rekening zou kunnen brengen en dat deze het vervolgens eveneens achteraf aan zijn leverancier zou kunnen doorberekenen, enzovoorts, tot aan de uiteindelijke producent. De enige mogelijkheid om de heffing door te berekenen naar de producent en deze doorberekening in elke afzonderlijke transactie formeel vast te leggen, bestaat daarin dat bij de verkoop door de producent de eerste koper een bedrag inhoudt ter zake van de heffing die later verschuldigd zal zijn wanneer het graan één der belastbare bestemmingen krijgt, en dat bij elke verdere verkoop op dezelfde wijze te werk wordt gegaan.

Het ter zake van de heffing afgetrokken bedrag zal uiteraard worden berekend volgens de groene koers van de Lid-Staat waar de transactie plaatsvindt. Wanneer dit graan vervolgens naar een andere Lid-Staat wordt uitgevoerd en daar wordt verwerkt, zal deze verwerking worden belast met een heffing berekend volgens de groene koers van deze laatste Lid-Staat en zal het aldus berekende heffingbedrag overeenkomstig artikel 5, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2040/86 door de verwerker moeten worden doorberekend aan zijn leverancier.

Het is dus duidelijk dat, naar gelang van de hoogte van de in elk van beide Lid-Staten geldende groene koers, het in de Lid-Staat van invoer afgetrokken heffingbedrag hoger of lager kan zijn dan het bedrag dat werd afgetrokken bij de laatste transactie in de uitvoerende Lid-Staat. Hetzelfde doet zich echter voor ten aanzien van het marktprijsverlagende effect van de heffing in de onderscheiden Lid-Staten, die een meer betrouwbare maatstaf is voor de economische afwenteling der heffing dan het op de factuur afgetrokken bedrag.

Aangezien de tweede vraag volgens de Commissie ontkennend moet worden beantwoord, behoeft niet te worden ingegaan op de derde vraag.

Met betrekking tot de vierde vraag merkt de Commissie op, dat de regeling duidelijk voorziet dat de eerste verwerker hetzelfde bedrag moet aftrekken als het bedrag dat hij aan de bevoegde instantie als heffing moet betalen. Daarbij is niet van belang of hij deze granen zelf in de Lid-Staat van produktie koopt dan wel bij een binnenlandse handelaar betrekt, die de granen op zijn beurt uit de Lid-Staat van produktie invoert.

Het door partijen opgeworpen probleem is dat, in een vroeger handelsstadium, de exporteur in de graanproducerende Lid-Staat aan zijn koper, de importeur in de graanverwerkende Lid-Staat, als gevolg van disparitеiten tussen de groene koers van beide Lid-Staten een hogere aftrek moet toestaan dan hij van zijn eigen leverancier heeft ver-

kregen. Deze situatie moet echter worden gezien tegen de achtergrond van de — door diezelfde koersdispariteiten veroorzaakte — verschillen tussen de marktprijzen in elk van beide Lid-Staten. Het concurrentievoordeel van de exporteur in de Lid-Staat met de laagste marktprijs wordt door de hogere aftrek ter zake van de medeverantwoordelijkheidsheffing juist afgezwakt. Deze werkt in dezelfde zin als de eventueel op deze exporttransactie toepasselijke monetair compenserende bedragen. Als er niettemin verstoringen zouden bestaan, dan volgt daaruit niet de ongeldigheid van de medeverantwoordelijkheidsheffing, maar hoogstens de noodzaak de monetair compenserende bedragen aan te passen. De in de vierde vraag opgeworpen rechtsvraag behoeft dus niet te worden beantwoord.

3. *Vraag 5*

a) *Cehave* is van mening, dat de vraag betreffende de beperking in de tijd van de gevolgen van ongeldigverklaring door het Hof niet aan de orde komt, aangezien de onderhavige regeling in overeenstemming met het Verdrag kan worden uitgelegd. Cehave betoogt subsidiair en in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof, dat in casu geen redenen van rechtszekerheid bestaan, althans niet van beslissend belang, die aanleiding voor het Hof zouden zijn om een beperking in de tijd te stellen aan de gevolgen van het arrest in deze prejudiciële zaak.

b) Het *Hoofdproduktschap* heeft te kennen gegeven, grote problemen te zien ten aanzien van de praktische uitwerking wanneer een eindbeslissing in het onderhavige geding zou inhouden dat het reeds opgelegde heffingbedragen gedeeltelijk moet terugbetalen. Deze praktische problemen vloeien onder meer voort uit het feit dat er dikwijls sprake is van meer handelsschakels en/of mengpartijen. Deze omstandigheid zou het Hof ertoe moeten brengen om, in aansluiting bij eerdere arresten, rekening te houden met de eisen van de rechtszekerheid en te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen te beschermen door de gevolgen van de ongeldigheid van de regeling in de tijd te beperken.

Dit behoeft echter niet te gelden voor de ondernemers die hun rechten ten aanzien van het onbedoelde valutanadeel door een beroep in rechte hebben gevrijwaard, en die in staat zijn aan te tonen dat dat nadeel te hunnen laste is gebleven.

c) De *Italiaanse regering* en de *Commissie* hebben over de vijfde vraag geen opmerkingen gemaakt.

III — Antwoorden op vragen van het Hof

1. Het Hof heeft de Raad en de Commissie verzocht, nader aan te geven wat precies de moeilijkheden waren die het wenselijk maakten, de toepassing van de medeverantwoordelijkheidsheffing aldus te wijzigen, dat die heffing in de gehele Gemeenschap wordt toegepast bij het op de markt brengen of de verkoop aan het interventiebureau door de producent (artikel 1, lid 1, punt 1, van verordening nr. 1097/88 van de Raad van 25 april 1988, PB 1988, L 110, blz. 7).

a) De *Raad* heeft op deze vraag geantwoord, dat bij de invoering van de medeverantwoordelijkheidsheffing bij verordening nr. 1579/86 is besloten, deze heffing in eerste instantie bij de verwerking van het graan te innen, ter vermijding van de aanzienlijke problemen inzake beheer en controle die inherent zijn aan een regeling die onder meer berust op de inning van de heffing ten aanzien van transacties aangegaan tussen individuele producenten. Indien de inning evenwel tot verwerkt graan beperkt zou blijven, zodat bij voorbeeld aan de interventiebureaus verkocht graan vrijgesteld zou zijn, zou de heffing geen effect hebben op de werkelijk door de producenten ontvangen prijs, daar de marktprijs voor graan niet zou dalen als gevolg van de handhaving van de interventieprijs op een ongewijzigd niveau.

Om dit te vermijden, werd bepaald dat de heffing verschuldigd is over in de Gemeenschap geproduceerd graan waarop een van de volgende handelingen wordt toegepast: eerste verwerking, interventieaankoop, uitvoer in de vorm van korrels. Uit de ervaring die in het eerste verkoopseizoen (1986/1987) met de daadwerkelijke toepassing van de medeverantwoordelijkheidsheffing werd opgedaan, bleek dat zich bij de tenuitvoerlegging vooral de navolgende complicaties en moeilijkheden voordeden.

De combinatie van de stadia waarin de heffing wordt geïnd, namelijk „eerste verwerking" en „interventieaankoop", bracht mee dat een uitzondering moest worden gemaakt voor graan dat via het interventiebureau wordt verkocht, om te vermijden dat dezelfde hoeveelheid graan tweemaal wordt belast, namelijk bij de interventieaankoop én bij een latere verwerking.

De heffing in het stadium van de eerste verwerking gaf bovendien aanleiding tot aanzienlijke uitvoeringsmoeilijkheden in een aantal Lid-Staten (in het bijzonder Frankrijk en Italië), met name in verband met de controle. Het is in Frankrijk bij voorbeeld gemakkelijker de heffing te innen bij de eerste koper — de zogenoemde „centres de collecte", die in deze Lid-Staat niet erg talrijk zijn — dan bij de verwerkers van het graan.

Om deze reden heeft de Raad bij verordening nr. 1900/87 (PB 1987, L 182, blz. 40) de regeling inzake de heffing aldus gewijzigd, dat de Lid-Staten waar de inning in het stadium van de eerste verwerking tot moeilijkheden bij de toepassing had geleid, de heffing voor het seizoen 1987/1988 konden innen op het moment dat de producenten het graan op de markt brengen. In 1988 is gebleken, dat de regeling inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing, zelfs in combinatie met de andere in verordening nr. 1579/86 voorziene maatregelen ter stabilisering van de markt, niet volstond om de toenemende graanproduktie onder controle te krijgen. Daarom is bij verordening nr. 1097/88 een aanvullende heffing ingevoerd als een stimulans voor de producenten om een bepaald produktieniveau niet te overschrijden.

Deze regeling kan alleen dan correct en doeltreffend worden toegepast, indien de extra heffing wordt geïnd in een stadium dat zo dicht mogelijk bij het produktiestadium ligt. Daarom moest die extra heffing worden geïnd in het stadium waarin het graan voor het eerst op de markt werd gebracht of door de producent aan het interventiebureau werd verkocht. Deze wijze van innen maakt het namelijk mogelijk snel te bepalen wie recht heeft op volledige of gedeeltelijke terugbetaling van de heffing.

Voorts werden, zoals gezegd, in een aantal Lid-Staten praktische moeilijkheden ondervonden bij de tenuitvoerlegging van de medeverantwoordelijkheidsheffing in het stadium van de eerste verwerking en deden zich bijkomende moeilijkheden met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer voor, die het gevolg waren van de twee verschillende regelingen voor de inning van de heffing, naar gelang van de Lid-Staat. Om al die moeilijkheden te verhelpen, bleek het noodzakelijk de twee heffingen met ingang van het verkoopseizoen 1988/1989 volgens een identieke regeling te innen.

b) De *Commissie* wijst erop dat de ervaring met het door de Raad in 1986 ingevoerde stelsel leert, dat de toepassing van de heffing in het stadium van de eerste verwerking van het graan bepaalde moeilijkheden en nadelen met zich bracht.

De toepassing van de heffing in het stadium van de eerste verwerking maakte het nodig een aantal uitzonderingen en vrijstellingen te voorzien, welke het stelsel en de controle op zijn juiste toepassing ingewikkelder maakten, zoals de vrijstelling voor de verwerking op de landbouwbedrijven en voor graan verkocht door een interventiebureau. Voorts moest een behoorlijke controle van de werkelijk verwerkte hoeveelheden graan worden georganiseerd.

Bovendien vielen bepaalde hoeveelheden graan, inzonderheid het door landbouwbedrijven aangekochte en verwerkte graan, buiten het toepassingsgebied van de heffing. Dit verminderde de economische doeltreffendheid en de financiële opbrengst van de heffing.

Verder veroorzaakte het stelsel aanzienlijke administratieve moeilijkheden in Frankrijk en in Italië, ten gevolge van de grote spreiding van de graanverwerkende bedrijven, die veel moeilijker te controleren waren dan het relatief geringe aantal aankoopcentra. Dit was voor de Raad aanleiding om de betrokken Lid-Staten toe te staan, de heffing gedurende het verkoopseizoen 1987/1988 toe te passen bij de afzet op de markt door de graanproducent (verordening nr. 1900/87, reeds aangehaald). Daardoor werd de heffing in de onderscheiden Lid-Staten volgens verschillende systemen toegepast, hetgeen het handelsverkeer aanmerkelijk compliceerde.

Ten slotte zij gewezen op de invoering van een extra medeverantwoordelijkheidsheffing met ingang van het verkoopseizoen 1988/1989 (verordening nr. 1097/87, reeds aangehaald). Omdat deze extra heffing eventueel in de loop van hetzelfde verkoopseizoen aan de producent moet worden terugbetaald, moest deze producent snel kunnen worden geïdentificeerd. Daartoe was het noodzakelijk de extra heffing toe te passen in het stadium waarin de producent zelf zijn graan op de markt afzet of aan het interventiebureau verkoopt. Om voor de hand liggende redenen is toen besloten deze heffingmethode ook in te voeren voor de oorspronkelijke heffing, zodat met ingang van het verkoopseizoen 1988/1989 beide heffingen volgens hetzelfde stelsel worden toegepast.

2. Het Hof heeft de Commissie ook verzocht nadere gegevens te verstrekken omtrent de vraag, of de uit de verschillen tussen de groene koersen en de officiële wisselkoersen in de Gemeenschap voortvloeiende distorsies kunnen worden gecorrigeerd door de invloed van andere economische facto-

ren, zoals de verschillen tussen de marktprijzen in de Gemeenschappen of — eventueel — een aanpassing van de mcb's.

De *Commissie* heeft daarop geantwoord dat het stelsel van de medeverantwoordelijkheidsheffing elke distorsie uitsluit, in elk geval in het stadium van de eerste verwerking van het graan. De volkomen neutraliteit van het heffingstelsel in dit stadium vloeit voort uit het feit dat de heffingplichtige, in casu de eerste verwerker, het volle bedrag van de door hem verschuldigde heffing zonder meer moet aftrekken van de koopsom die hij aan de leverancier van het verwerkte graan betaalt. Deze regeling geeft de heffingplichtige de zekerheid, dat hij de heffing onder alle omstandigheden volledig kan verhalen op zijn directe leverancier (zie het arrest van het Hof van 19 april 1988, zaak 64/87, Versele-Laga, Jurispr. 1988, blz. 1961).

Met betrekking tot de verdere afwenteling van de heffing in de voorafgaande stadia (dat wil zeggen, van de laatste leverancier, te weten degene die aan de heffingplichtige heeft geleverd, via eventuele tussenhandelaren op de graanproducent) merkt de Commissie op, dat bij verwerking in Lid-Staat A van in Lid-Staat B geproduceerde granen de in deze voorafgaande stadia doorberekende heffing, die bij elke opeenvolgende transactie op de factuur moet worden vermeld, als gevolg van monetaire verschillen hoger of lager kan uitvallen dan de heffing welke uiteindelijk in de Lid-Staat van verwerking verschuldigd zal zijn.

Het is volstrekt irrealistisch, te menen dat dit verhaal op de producent, te weten van de verwerker op diens leverancier en vervolgens via de voorafgaande handelaren op de producent, achteraf kan geschieden. In werkelijkheid begint de doorberekening bij de producent en eindigt zij bij de eerste verwerker. De enige mogelijkheid om de heffing op de producent af te wentelen en deze afwenteling bij elke afzonderlijke transactie formeel in de betrokken factuur vast te leggen, bestaat erin, dat bij de aankoop van graan bij de producent de eerste koper een bedrag inhoudt ter zake van de heffing die later verschuldigd zal zijn, wanneer het graan een der belastbare bestemmingen krijgt, en dat bij elke verdere verkoop op dezelfde wijze wordt tewerk gegaan. Het door de achtereenvolgende kopers ingehouden bedrag zal uiteraard berekend worden volgens de groene koers van de Lid-Staat waar die koper optreedt.

Ofschoon de mcb's in beginsel overeenkomen met de tussen de Lid-Staten bestaande monetaire verschillen, compenseren zij deze verschillen nooit volledig. In de eerste plaats worden de mcb's niet automatisch toegepast, maar alleen voor zover die monetaire verschillen verstoringen in de handel in landbouwprodukten veroorzaken. Voorts worden de monetaire afwijkingen slechts gecompenseerd na aftrek van een franchise, die 1,50 punt voor de negatieve mcb's en 1,00 punt voor de positieve mcb's bedraagt. Ten slotte wordt bij de berekening der mcb's uitgegaan van een aantal elementen die de bestaande monetaire verschillen slechts bij benadering weergeven.

De door deze factoren (franchises, berekening der mcb's op basis van de gewone interventieprijs, enz.) veroorzaakte ondercompensatie van de monetaire verschillen levert een concurrentievoordeel op bij de uitvoer van produkten van Lid-Staten met een rela-

tief zwakke (of overgewaardeerde) munt (het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) naar Lid-Staten met een relatief sterke (of ondergewaardeerde) munt (zoals Nederland). De communautaire mcb-regeling heeft deze door de monetaire verschillen veroorzaakte distorsies welbewust getolereerd, en in bepaalde gevallen zelfs nog vergroot door in bepaalde sectoren hogere franchises vast te stellen.

De monetaire verschillen die voortvloeien uit de toepassing van de medeverantwoordelijkheidsheffing, zijn in het intracommunautaire handelsverkeer van veel geringere betekenis dan de verschillen die door de mcb-regeling worden getolereerd. De door de medeverantwoordelijkheidsheffing veroorzaakte monetaire distorsies zijn dus niet alleen veel geringer, maar werken in tegengestelde zin, zodat zij het netto-effect van de overige distorsies verminderen.

Alles bijeengenomen waren er dus geen voldoende redenen om de relatief geringe monetaire distorsies die de medeverantwoordelijkheidsheffing met zich brengt, door een bijzondere aanpassing van de mcb-regeling te compenseren.

M. Zuleeg
rechter-rapporteur