CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 9 februari 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de beschikking van 20 mei 1987 [1], waarbij het Hof een aantal beroepen tot nietigverklaring van verordening nr. 2040/86 van de Commissie van 30 juni 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector granen [2] niet-ontvankelijk verklaarde, overwoog het in verband met het argument van betrokkenen, dat hun een doeltreffende rechtsbescherming moest worden verzekerd:

„Bij een eventueel beroep tegen een nationale maatregel ter uitvoering van een gemeenschapshandeling kan de verzoeker zich... immers beroepen op onwettigheid van die gemeenschapshandeling; de nationale rechter is dan verplicht zich over alle daarmee verband houdende grieven uit te spreken, in voorkomend geval na de zaak ter beoordeling van de geldigheid van de handeling naar het Hof te hebben verwezen." [3]

2. De omstandigheden van de onderhavige prejudiciële zaak verschillen enigszins van die waaraan het Hof in de zojuist geciteerde passage heeft gedacht. Bij het Vredegerecht in het kanton Brasschaat, dat het Hof om een uitspraak over de geldigheid van verordening nr. 2040/86 vraagt, is immers niet een beroep tegen nationale uitvoeringsmaatregelen van deze verordening [4] ingesteld, maar een vordering tot terugbetaling van het bedrag dat de vennootschap Mera, verweerster in het hoofdgeding, ter zake van de medeverantwoordelijkheidsheffing had ingehouden van de koopprijs die zij aan landbouwer Van Landschoot, eiser in het hoofdgeding, moest betalen voor het door haar gekochte graan. De vraag naar de geldigheid van de betrokken verordening is dus opgekomen in een geschil tussen particulieren. Beiden bestrijden zij voor de nationale rechter de geldigheid van de verordening. Deze bijzonderheid mag evenwel geen beletsel zijn voor het Hof, de gestelde vraag te beantwoorden.

3. De belangrijkste grief tegen deze verordening betreft de vrijstellingsregeling. Voor zover het verkregen produkt op het landbouwbedrijf als veevoeder wordt gebruikt, zijn van de medeverantwoordelijkheidsheffing vrijgesteld de eerste verwerkingen die in vaste of tijdelijke installaties worden uitgevoerd [5] door een landbouwer die ik zal noemen:

— producent voor eigen gebruik, wanneer hij zelf graan teelt,

— veefokker-verwerker, wanneer hij het van een derde koopt.

4. Er zou sprake zijn van een dubbele discriminatie, namelijk in de eerste plaats tus-

* Vertaald uit het Frans.

1 — Gevoegde zaken 233, 234 en 235/86, Champlor en anderen, Jurispr. 1987, blz. 2251.

2 — PB 1986, L 173, blz. 65.

3 — Rechtsoverweging 10.

4 — Deze zijn: een Koninklijk Besluit van 2 juli 1986 (Belgisch Staatsblad van 5. 8. 1986, blz. 10902); een ministerieel besluit van 16 juli 1986 (ibid., blz. 10903); en een ministerieel besluit van 15 september 1986 (Belgisch Staatsblad van 3.10.1986, blz. 13499); zij hebben alle betrekking op de voorafgaande machtiging door de minister van Landbouw van de personen die overgaan tot de eerste verwerking van granen.

5 — Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2040/86, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2572/86 van de Commissie van 12 augustus 1986 (PB 1986, L 229, blz. 25).

sen producenten en in de tweede plaats tussen verwerkers. Tussen de producenten onderling zou worden gediscrimineerd, doordat bij het graan van de producenten voor eigen gebruik en bij dat van de producenten die aan veefokkers-verwerkers verkopen, de eerste verwerking wél is vrijgesteld, maar niet bij het graan van de andere producenten, met name diegenen die aan industriële verwerkers leveren. De discriminatie tussen verwerkers onderling zou hierin zijn gelegen, dat diegenen die het graan op hun bedrijf verwerken en gebruiken, zijn vrijgesteld, maar diegenen die het alleen maar verwerken, dus de industriële mengvoederfabrikanten, niet. Van het voor diervoeder bestemde graan, dat 60% van de totale graanproduktie in de Gemeenschap uitmaakt, valt 58% onder de vrijstellingsregeling.

5. Zoals bekend, is deze opmerkelijke situatie het gevolg van de wijze waarop de Commissie — waartoe zij bevoegd was ingevolge artikel 4, lid 6, van verordening nr. 2727/75 [6] van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86 [7] — de uitdrukking „eerste verwerking" heeft omschreven, en van haar uitlegging van het begrip „producent" bij het telexbericht van 5 september 1986 [8], waaronder zij alle landbouwproducenten verstaat, ook indien zij geen graan telen.

6. Over de doeltreffendheid van het systeem en de directe, indirecte en potentiële effecten ervan, met name voor de verwerkende industrie, is in de schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting uitvoerig gediscussieerd. Het gaat er hier echter niet om, een oordeel te geven over de doelmatigheid van de toepassingsvoorwaarden van de medeverantwoordelijkheidsheffing, die de Commissie heeft vastgesteld. Het Hof moet zich erover uitspreken, of de verordening van de Commissie zich verdraagt met het algemene gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, dat voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid is vastgelegd in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag en voor het onderhavige gebied in artikel 4, lid 8, van verordening nr. 2727/75 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86. Laatstgenoemde bepaling luidt: „De Commissie ziet erop toe dat het stelsel van de medeverantwoordelijkheidsheffing niet leidt tot distorsie met concurrerende produkten." Voorts moet voor ogen worden gehouden, dat volgens artikel 4, lid 6, van verordening nr. 2727/75, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1579/86, de heffing wordt doorberekend aan de producent; deze regel wordt herhaald in artikel 5, lid 1, van de thans in geding zijnde verordening nr. 2040/86 van de Commissie.

7. Juist omdat het bedrag van de heffing aan de *producent* wordt doorberekend, kan er geen sprake zijn van discriminatie tussen verwerkers. Deze dragen niet zelf de last van de heffing; voor hen is deze neutraal. Aangezien het bovendien een produkt betreft waarbij een overschot bestaat en waarvan het aanbod op de markt derhalve groot is, valt niet goed in te zien, hoe de producenten hun prijzen zouden kunnen verhogen om het effect van de heffing te compenseren. Men kan derhalve niet volhouden, dat de lasten ervan neerkomen op de verwerkende industrie.

8. Indien de verwerkende industrie aan bepaalde producenten aanbiedt om het bedrag van de heffing voor haar rekening te nemen,

6 — Verordening van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1).

7 — Verordening 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).

8 — Alleen de Engelse taalversie van verordening nr. 2040/86 is op dit punt aangepast: zie corrigendum in PB 1986, L 252, blz. 30.

dan zal zij dit, gezien de overschotsituatie in deze sector, alleen maar doen uit economische motieven die losstaan van de landbouwpolitieke redenen op grond waarvan de medeverantwoordelijkheidsheffing in haar huidige vorm is ingevoerd. Mijns inziens leidt de medeverantwoordelijkheidsheffing dan ook niet tot discriminatie tussen verwerkers.

9. Dit kan niet worden gezegd ten aanzien van de producenten. De algemene vrijstelling van producenten voor eigen gebruik valt te begrijpen; hun produktie blijft immers in een gesloten circuit en draagt niet bij tot overschotvorming. Uitgaande van de zin van de invoering van de medeverantwoordelijkheidsheffing, valt echter niet in te zien, waarom onderscheid wordt gemaakt naar gelang een producent graan voor verwerking aan een veefokker-verwerker dan wel aan een industrieel verwerkingsbedrijf levert. De door de Commissie gegeven verklaring, te weten praktische moeilijkheden bij de controle op de transacties tussen de landbouwers, rechtvaardigen dit verschil in behandeling niet.

10. Ik zie de situatie derhalve aldus:

— Verordening nr. 2040/86 is niet ongeldig:

  — in zover producenten, zoals verzoeker in het hoofdgeding, aan de medeverantwoordelijkheidsheffing worden onderworpen voor het graan dat door de industrie wordt verwerkt,

  — in zover de producenten voor eigen gebruik van de heffing worden vrijgesteld;

— De verordening is echter in strijd met het beginsel van gelijke behandeling van producenten, in zover naast de producenten voor eigen gebruik ook de producenten worden vrijgesteld die hun graan verkopen aan veefokkers-verwerkers, doch niet de andere producenten die onder de regeling vallen.

11. Ik geef het Hof derhalve in overweging, vast te stellen dat verordening nr. 2040/86 van de Commissie ongeldig is zolang de producenten die hun graan aan de verwerkende industrie verkopen, aan de medeverantwoordelijkheidsheffing worden onderworpen, doch de producenten die het aan veefokkers-verwerkers verkopen, daarvan worden vrijgesteld.