ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
12 december 1985 *

In zaak 208/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, in het aldaar aanhangig geding tussen

Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV

en

1) Minister van Landbouw en Visserij

en

2) Produktschap voor Zuivel,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van het bepaalde in voetnoot 5 van deel 5 van bijlage I bij verordening nr. 1245/83 van de Commissie van 20 mei 1983 tot vaststelling van de monetaire compenserende bedragen en van sommige coëfficiënten en koersen voor de toepassing ervan (PB 1983, L 135, blz. 3), zoals achtereenvolgens gewijzigd bij de verordeningen van de Commissie nrs. 3281/83 van 18 november 1983 (PB 1983, L 322, blz. 36) en 270/84 van 1 februari 1984 (PB 1984, L 31, blz. 15),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Bahlmann, kamerpresident, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, advocaat te 's-Gravenhage, bijgestaan door W. de Jong als deskundige,

* Procestaal: Nederlands.

— de Nederlandse regering, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door I. Verkade, sekretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde, bijgestaan door J. de Jong als deskundige;

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 1985,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij uitspraak van 14 augustus 1984, ingekomen ten Hove op 16 augustus daaraanvolgend, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van voetnoot 5 van deel 5 van bijlage I bij verordening nr. 1245/83 van de Commissie van 20 mei 1983 tot vaststelling van de monetaire compenserende bedragen en van sommige coëfficiënten en koersen voor de toepassing ervan (PB 1983, L 135, blz. 3), zoals achtereenvolgens gewijzigd bij de verordeningen van de Commissie nrs. 3281/83 van 18 november 1983 (PB 1983, L 322, blz. 36) en 270/84 van 1 februari 1984 (PB 1984, L 31, blz. 15).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (hierna: verzoekster) en de minister van Landbouw en Visserij alsmede het Produktschap voor Zuivel. Verzoekster verwerkt afval van verschillende soorten kaas tot smeltkaas en kaaspoeder. Zij betrekt haar grondstoffen voornamelijk uit de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk en wanneer zij een teveel aan grondstoffen heeft, verkoopt zij het overschot met name naar Denemarken. Het hoofdgeding heeft betrekking op besluiten van de Nederlandse autoriteiten, die in het voorjaar van 1984 op grond van voornoemde bepaling enerzijds betaling verlangden van monetair compenserende bedragen bij de invoer van afval van kaas en

anderzijds toekenning van dergelijke bedragen weigerden bij de wederuitvoer ervan.

3 Voor het College van Beroep heeft verzoekster geconcludeerd tot nietigverklaring van die besluiten, daartoe stellende dat de gemeenschapsbepaling die eraan ten grondslag ligt, ongeldig is. Het College van Beroep heeft daarop de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag gesteld:

„Is verordening nr. 1245/83 voor zover de voetnoot 5 van deel 5 van de bijlage I, zoals achtereenvolgens gewijzigd bij de verordeningen nrs. 3281/83 en 270/84, inhoudt dat voor de daarin genoemde kaas van geringe waarde bij uitvoer geen monetair compenserend bedrag wordt toegekend en dat wanneer het monetair compenserend bedrag moet worden geïnd voor een zending die bestaat uit een mengsel van verschillende kaassoorten van geringe waarde het in die voetnoot 5 omschreven compenserend bedrag wordt toegepast ongeldig:

a) wegens strijd met de artikelen 12 juncto 38 tot en met 46 van het Verdrag, of

b) wegens strijd met verordening nr. 974/71 van de Raad, of

c) wegens ongenoegzame of gebrekkige motivering van de verordeningen nrs. 3281/83 en 270/84, waarbij de voetnoot 5 is gewijzigd, of

d) wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel, of

e) wegens strijd met het non-discriminatiebeginsel ?"

4 Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dient vooreerst de ontwikkeling van de gemeenschapsregeling inzake de monetair compenserende bedragen (hierna: mcb's) voor het betrokken produkt te worden onderzocht, zoals deze blijkt uit het dossier en de aan het Hof verstrekte aanvullende toelichtingen.

5 Vóór 1977 voorzag de regeling niet in een specifiek mcb voor afval van kaas. Op het handelsverkeer van dit produkt — hetzij binnen de Gemeenschap, hetzij met

derde landen — moesten dus de mcb's worden toegepast die golden voor de kaassoort(en) waarvan het afval afkomstig was.

6 In een voetnoot in bijlage I bij verordening nr. 1824/77 van 4 augustus 1977 houdende wijziging van de monetaire compenserende bedragen in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1977, L 203, blz. 7), stelde de Commissie een lager, forfaitair mcb vast voor „kaaskorsten en afval van kaas", nader omschreven als „produkten die als zodanig niet geschikt zijn voor menselijk verbruik". Deze wijziging, waartoe werd overgegaan op verzoek van de handel, werd in de considerans van de verordening gemotiveerd met de overweging, dat de mcb's voor kaas niet in een juiste verhouding stonden tot de waarde van het hierbedoelde produkt.

7 In haar voornoemde verordening nr. 1245/83 van 20 mei 1983 nam de Commissie bedoelde bepaling over in de vorm van een voetnoot 5 in deel 5 van bijlage I (hierna: de voetnoot). Deze tekst bleef van kracht tot 2 januari 1984.

8 Op die datum trad de eerste van de verordeningen waarvan de geldigheid thans in geding is, in werking. Bij deze verordening — nr. 3281/83 van de Commissie van 18 november 1983 houdende wijziging van verordening nr. 1245/83 met betrekking tot de voor kaaskorsten en afval van kaas geldende monetaire compenserende bedragen — werd de tekst van de voetnoot vervangen door een nieuwe tekst, die vooral op drie punten van de oude verschilt.

9 In de eerste plaats wordt het betrokken produkt omschreven door referentie aan de geringe waarde ervan. Reden voor deze wijziging zijn de verschillende interpretaties waartoe de oude definitie aanleiding kon geven en — volgens de Commissie — in feite aanleiding had gegeven.

10 In de tweede plaats worden volgens de nieuwe tekst noch bij invoer noch bij uitvoer van het produkt mcb's *toegekend.* In de derde plaats vervallen de specifieke mcb's, hetgeen wil zeggen dat de mcb's weer worden *geheven* volgens het tarief dat geldt voor de kaassoort waarvan het afval afkomstig is. Met betrekking tot deze twee punten bevat de considerans van de verordening de volgende redengeving:

„... dat het verschil tussen de monetaire compenserende bedragen voor eigenlijke kaas en die voor de betrokken produkten tot kunstmatige handelsstromen tussen Lid-Staten heeft geleid; dat het om dit handelsverkeer te voorkomen dienstig is voor deze produkten niet langer een monetair compenserend bedrag te betalen en bij heffing het volledige bedrag toe te passen; ..."

11 De Commissie heeft in haar opmerkingen voor het Hof deze redengeving nader toegelicht. Kaaskorsten en afval van kaas, aldus de Commissie, doen zich voor in twee verschillende vormen, die door de nationale autoriteiten bij de aanvaarding van de aangifte voor de mcb's bij invoer of uitvoer bijna niet uit elkaar kunnen worden gehouden. De ene vorm is een produkt dat niet opnieuw kan worden gebruikt en dus geen enkele economische waarde heeft, maar waarvoor ingevolge de oude tekst van de voetnoot bij uitvoer uit een Lid-Staat met een in waarde gestegen munt naar een Lid-Staat met een in waarde gedaalde munt niettemin mcb's konden worden toegekend, die met name wanneer het verschil tussen de wisselkoersen en de groene koersen erg groot was, veel hoger waren dan de transportkosten. De andere vorm is een produkt dat opnieuw gebruikt kan worden als grondstof voor smeltkaas of kaaspoeder. Volgens de Commissie werd met laatstbedoeld produkt „carrouselverkeer" bedreven: het werd in Lid-Staten met een in waarde gedaalde munt ingevoerd als afval, waarover dus het lagere forfaitaire mcb werd geheven, en vervolgens vandaar weer uitgevoerd in de vorm van smeltkaas, die recht gaf op de „volledige" mcb's, zonder dat het produkt ooit de consument bereikte. Om deze twee typen van kunstmatige handelsstromen te voorkomen, is de nieuwe tekst van de voetnoot vastgesteld.

12 Bij de tweede in de prejudiciële vraag genoemde verordening — nr. 270/84 van 1 februari 1984 tot wijziging van verordening nr. 1245/83 met betrekking tot bepaalde monetaire compenserende bedragen voor de sector granen en de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 31, blz. 15) — voegde de Commissie ten slotte aan de voetnoot een bepaling toe waarbij een nieuw forfaitair tarief — hoger dan het oude — werd ingevoerd voor de heffing van mcb's op zendingen bestaande uit een mengsel van verschillende kaassoorten. In de considerans van de verordening wordt als reden van deze toevoeging genoemd, dat de toepassing van de algemene heffingregels op een mengsel van produkten tot te hoge mcb's kan leiden wanneer het mengsel uit afval van verschillende kaassoorten bestaat. Vol-

gens de Commissie leidt de toepassing van de algemene regels ertoe, dat de op het mengsel toepasselijke mcb's veelal afhangen van het bestanddeel waarvoor het hoogste bedrag geldt, terwijl het forfaitaire tarief het gemiddelde vertegenwoordigt van de mcb's voor de kaassoorten waarvan het afval voor hergebruik in aanmerking komt.

13 Voor het Hof heeft verzoekster eraan herinnerd, dat volgens de verordening die nog steeds de grondslag vormt voor de mcb-verordeningen van de Commissie, te weten verordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 betreffende bepaalde conjunctuurpolitieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector (PB 1971, L 106, blz. 1), de mcb's uitsluitend tot doel hebben de gevolgen te corrigeren van de schommelingen van onstabiele wisselkoersen, die in een stelsel van een op gemeenschappelijke prijzen gebaseerde marktordening voor landbouwprodukten verstoringen in het handelsverkeer van die produkten zouden kunnen veroorzaken. De mcb's zouden dus de neutraliteit in dat handelsverkeer moeten verzekeren en, volgens artikel 2 van de verordening, aangepast moeten zijn aan de handelswaarde van de verschillende produkten. Doordat voor kaaskorsten en afval van kaas geen mcb's meer worden toegekend en hogere mcb's worden geheven, zouden verstoringen van het handelsverkeer onontkoombaar zijn en zou geen rekening meer worden gehouden met de handelswaarde. Deze maatregelen zouden derhalve in strijd zijn zowel met het doel als met de letter van verordening nr. 974/71.

14 Verzoekster betoogt voorts, dat de geheven mcb's, voor zover zij te hoog zijn in vergelijking met de handelswaarde van het produkt, in werkelijkheid een heffing van gelijke werking als een invoerrecht vormen en als zodanig in strijd zijn met artikel 12 junctis de artikelen 38 tot en met 46 EEG-Verdrag.

15 De maatregelen van de Commissie zouden bovendien onevenredig zijn aan het ermee beoogde doel, te weten het voorkomen van kunstmatige handelsstromen. In de eerste plaats zouden zij volstrekt normaal handelsverkeer op gelijke wijze belasten, en in de tweede plaats zouden kunstmatige handelsstromen door minder ingrijpende maatregelen kunnen worden tegengegaan, bij voorbeeld door controle aan de hand van de facturen of door controle op de plaats van verwerking.

16 Tevens zouden de bestreden maatregelen met name handelaren benadelen die afval van kaas exporteren uit Lid-Staten waarvan de munt in waarde is gestegen. Zij

zouden derhalve in strijd zijn met het algemene non-discriminatiebeginsel, zoals dit met name is neergelegd in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag.

17 Ten slotte zouden de maatregelen ongenoegzaam zijn gemotiveerd. In de considerans van verordening nr. 3281/83 zou als enige grond worden genoemd de noodzaak om kunstmatige handelsstromen te voorkomen, doch op generlei wijze zou duidelijk worden gemaakt, waarom daartoe het afschaffen van de toekenning van mcb's of het verhogen van de te heffen mcb's noodzakelijk is. In de considerans van verordening nr. 270/84 zou wel worden verklaard, waarom een forfaitair tarief voor mengsels van afval van verschillende kaassoorten wordt ingevoerd, maar niet waarom juist dat bepaalde bedrag is gekozen.

18 In hun opmerkingen voor het Hof betogen de Nederlandse regering en de Commissie, dat de Commissie met haar mcb-maatregelen niet enkel de door de monetaire maatregelen der Lid-Staten veroorzaakte verstoringen van het handelsverkeer moet voorkomen, doch ook de verstoringen die het gevolg kunnen zijn van de toepassing van de mcb's zelf. Het zou daarom geoorloofd, ja zelfs geboden zijn, dat de Commissie een mcb-regeling zo aanpast, dat kunstmatige handelsstromen worden teruggedrongen, zoals zij dit door middel van de litigieuze verordeningen heeft gedaan. In dit verband verklaart de Nederlandse regering, dat er zich inderdaad „carrouselverkeer" voordeed en dat toekenning bij uitvoer van de inmiddels verhoogde mcb's bij invoer tot meer kunstmatig handelsverkeer had kunnen leiden.

19 De Commissie voegt hieraan toe, dat indien het in een bepaalde situatie onmogelijk blijkt mcb's vast te stellen die volledig neutraal zijn en geen verstorende nevenwerkingen hebben, de Commissie tot een zekere belangenafweging zal moeten komen, zij het met inachtneming van bepaalde criteria en grenzen ten aanzien van de hoogte der mcb's en hun zuiver monetaire rechtvaardiging. Zowel de monetaire maatregelen als de toepassing van mcb's zouden verstoringen hebben veroorzaakt in de handel in kaas en afval van kaas, en dit reeds vóór 1977, toen voor afval van kaas dezelfde mcb's werden toegepast als voor eigenlijke kaas. In het licht van de opgedane ervaring zou met de verschillende wijzigingen in de betrokken verordening na dat jaar zijn beoogd, die verstoringen op te heffen. In die omstandigheden

zou de bestreden regeling noch onverenigbaar zijn met artikel 12 junctis de artikelen 38 tot en met 46 van het Verdrag, noch met verordening nr. 974/71 van de Raad, noch ook met het non-discriminatiebeginsel.

20 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, wijst de Commissie erop, dat de huidige regeling het handelsverkeer in de hierbedoelde kaasgrondstoffen allerminst onmogelijk maakt. Een controleregeling, zoals door verzoekster voorgesteld, zou bij de herziening van het stelsel in overweging zijn genomen, doch onaanvaardbaar zijn geoordeeld, omdat zij, om doeltreffend te zijn, een uitgebreide administratieve controle op de verwerking van het afval zou vereisen, die uiterst zwaar zou zijn en in geen verhouding zou staan tot het beoogde doel en de betrokken belangen.

21 Ten slotte meent de Commissie, dat de in considerans der betrokken verordeningen opgenomen motivering alleszins voldoende is.

22 Gelet op deze argumenten, moet worden beklemtoond dat de Commissie met het vaststellen van mcb's niet slechts de verstoringen van het normale handelsverkeer moet tegengaan, die door de monetaire maatregelen der Lid-Staten worden veroorzaakt, doch er ook op moet letten dat die mcb's zelf niet tot dergelijke verstoringen aanleiding geven of marktcondities creëren die het ontstaan van kunstmatige handelsstromen in de hand werken. Zij heeft dus niet enkel de bevoegdheid, maar ook de plicht om haar regeling aan te passen indien zij constateert dat misbruik van de hiervóór beschreven aard zich voordoet of dreigt voor te doen.

23 Wat de keuze van de daartoe te treffen maatregelen betreft, moet de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid worden gelaten indien het gaat om een produkt dat, zoals het onderhavige, van zeer gering belang is voor het handelsverkeer binnen de Gemeenschap en met derde landen en dat zich bovendien in twee, administratief-technisch moeilijk te onderscheiden vormen voordoet, waarvan de ene economisch waardeloos is, terwijl de andere zich uitstekend leent voor verwerking en herverwerking in een gesloten circuit zonder ooit de eindverbruiker te bereiken.

24 In casu kan op grond van de informatie waarover het Hof beschikt, niet worden gezegd dat de Commissie met haar oordeel dat de bij de bestreden verordeningen

ingevoerde maatregelen noodzakelijk waren om het gevaar van kunstmatige handelsstromen tegen te gaan, de grenzen van haar beoordelingsvrijheid heeft overschreden. Bijgevolg kan de Commissie niet worden geacht basisverordening nr. 974/71 van de Raad, het evenredigheidsbeginsel dan wel het non-discriminatiebeginsel te hebben geschonden. In deze omstandigheden kan er evenmin sprake zijn van schending van de artikelen 12 en 38 tot en met 46 EEG-Verdrag.

25 Met betrekking tot de in de considerans van verordening nr. 3281/83 opgenomen motivering moet worden vastgesteld, dat daarin, zij het beknopt, wordt uiteengezet dat het gevaar van kunstmatige handelsstromen zowel de aanleiding vormt voor het afschaffen van de toekenning van mcb's als voor de heffing van mcb's op basis van het „volledige bedrag". Het is evenwel juist, dat de specifieke verwijzing naar het verschil tussen de mcb's voor eigenlijke kaas en die voor afval enkel als verklaring kan dienen voor de verhoging van de te heffen mcb's en niet voor de afschaffing van de toe te kennen mcb's. Op dat punt had de motivering wat duidelijker moeten zijn, doch gelet op de voorgeschiedenis, die de belanghebbende handelaren maar al te goed bekend was, volstaat dit gebrek aan precisie op zich niet om de verordening als ongeldig te beschouwen. Wat verordening nr. 270/84 betreft, waarbij de regeling in voor die handelaren gunstige zin is gewijzigd, geeft de motivering van die wijziging geen aanleiding tot kritiek.

26 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat bij onderzoek van de prejudiciële vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid zouden kunnen aantasten van de verordeningen van de Commissie nr. 3281/83 van 18 november 1983, houdende wijziging van verordening nr. 1245/83 met betrekking tot de voor kaaskorsten en afval van kaas geldende monetaire compenserende bedragen, en nr. 270/84 van 1 februari 1984, tot wijziging van dezelfde verordening met betrekking tot bepaalde monetaire compenserende bedragen voor de sector granen en de sector melk en zuivelprodukten.

Kosten

27 De kosten door de Nederlandse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 14 augustus 1984 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid zouden kunnen aantasten van de verordeningen van de Commissie nr. 3281/83 van 18 november 1983, houdende wijziging van verordening nr. 1245/83 met betrekking tot de voor kaaskorsten en afval van kaas geldende monetaire compenserende bedragen, en nr. 270/84 van 1 februari 1984, tot wijziging van dezelfde verordening met betrekking tot bepaalde monetaire compenserende bedragen voor de sector granen en de sector melk en zuivelprodukten.

Bahlmann Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 1985.

De griffier
P. Heim

De president van de Tweede kamer
K. Bahlmann