ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
12 maart 1986 *

In zaak 10/85,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesfinanzhof, in het aldaar aanhangig geding tussen

Milac GmbH, Groß- und Außenhandel,

en

Hauptzollamt Lörrach,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening nr. 1036/78 van de Commissie van 19 mei 1978 tot vaststelling van de monetair compenserende bedragen en van sommige coëfficiënten en koersen voor de toepassing daarvan (PB 1978, L 133, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Bahlmann, kamerpresident, O. Due en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman, administrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, bijgestaan door A. Nöll als deskundige,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Jansen, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door T. Leenders als deskundige,

* Procestaal: Duits.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 januari 1986,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij beschikking van 11 december 1984, ingekomen ten Hove op 18 januari 1985, heeft het Bundesfinanzhof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van 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), en over de geldigheid van verordening nr. 1036/78 van de Commissie van 19 mei 1978 tot vaststelling van de monetair compenserende bedragen en van sommige coëfficiënten en koersen voor de toepassing daarvan (PB 1978, L 133, blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, te Wadersloh (hierna: verzoekster), en het Hauptzollamt Lörrach (hierna: verweerder) over monetair compenserende bedragen (hierna: mcb's) die verweerder had geheven bij de invoer in de Bondsrepubliek Duitsland op 5 september 1978 van een door verzoekster in Frankrijk gekochte partij volle-melkpoeder.

3 Partijen zijn het erover eens, dat verweerder de mcb's volledig conform de bepalingen van verordening nr. 1036/78 heeft berekend. Bij deze verordening werden de mcb's voor volle-melkpoeder vastgesteld met inachtneming van het vetgehalte van het betrokken produkt en op basis van de mcb's voor magere-melkpoeder en boter. De verwerkingskosten van deze twee interventieprodukten werden bij de vaststelling van de mcb's voor zuivelprodukten waarvoor niet in interventiemaatregelen is voorzien, zoals volle-melkpoeder, ten belope van 50% in aanmerking genomen.

4 Verzoekster kwam van verweerders besluit in beroep bij het Finanzgericht Baden-Württemberg. Na verwerping van haar beroep heeft zij beroep in „Revision" ingesteld bij het Bundesfinanzhof. Daarbij betoogt zij in hoofdzaak, dat ingevolge verordening nr. 974/71 — de basisverordening voor het mcb-stelsel — geen mcb's mogen worden vastgesteld voor volle-melkpoeder, waarvan de prijs niet afhankelijk is van de prijs van zuivelprodukten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien. Subsidiair stelt zij, dat het in strijd is met voornoemde verordening, dat bij de berekening van de mcb's voor volle-melkpoeder een gedeelte van de verwerkingskosten van magere-melkpoeder en boter in aanmerking is genomen.

5 Van oordeel dat zijn beslissing afhankelijk is van de geldigheid van verordening nr. 1036/78, heeft het Bundesfinanzhof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) Was de Commissie van de Europese Gemeenschappen op grond van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 974/71 bevoegd om voor in 1978 uit Frankrijk in de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerde volle-melkpoeder van post 04.02 A II b 2 van het gemeenschappelijk douanetarief monetair compenserende bedragen vast te stellen, gelijk zij heeft gedaan in bijlage I, deel 5, van verordening (EEG) nr. 1036/78?

2) Zo ja, was de Commissie van de Europese Gemeenschappen dan op grond van artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 974/71 bevoegd om bij de berekening van de invloed op de prijs van volle-melkpoeder ook de verwerkingskosten van magere-melkpoeder en boter in aanmerking te nemen, gelijk zij heeft gedaan in verordening (EEG) nr. 1036/78?"

De eerste vraag

6 Deze vraag strekt er in wezen toe te vernemen, of verordening nr. 1036/78 ongeldig is, in zoverre zij voorziet in de toepassing van mcb's op volle-melkpoeder, ofschoon dit produkt volgens de verwijzende rechter niet voldoet aan de daartoe in de basisverordening gestelde voorwaarden.

7 Verzoekster betoogt, dat in artikel 1, leden 2 en 3, van verordening nr. 974/71 voor de toepassing van mcb's op produkten die weliswaar onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, doch waarvoor niet in interventiemaatregelen is voorzien, zoals volle-melkpoeder, twee voorwaarden zijn gesteld: in de eerste

plaats moet de prijs van het betrokken produkt afhankelijk zijn van de prijs van de interventieprodukten; in de tweede plaats moet de toepassing van monetaire maatregelen in de landbouwsector, dit wil zeggen van de groene koersen, verstoringen in het handelsverkeer kunnen veroorzaken.

8 Volgens verzoekster kan er geen sprake zijn van afhankelijkheid tussen de prijs van volle-melkpoeder en de prijs van de twee voor interventie in aanmerking komende zuivelprodukten, te weten magere-melkpoeder en boter. Volle-melkpoeder zou een specifiek produkt zijn, bestemd voor de vervaardiging van voedingsmiddelen en versnaperingen, zoals chocolade. Het zou in de regel uitsluitend op bestelling en in beperkte hoeveelheden worden vervaardigd, er zou een afzonderlijke markt voor bestaan en de prijs ervan zou onder meer door de toestand op die markt worden bepaald. In ieder geval zou er in normale omstandigheden geen concurrentieverhouding bestaan tussen dit produkt en magere-melkpoeder, een hoofdzakelijk voor het voederen van dieren bestemd massaprodukt.

9 Weliswaar zou — gelijk het Finanzgericht Baden-Württemberg heeft gesteld — de prijs van volle-melkpoeder indirect worden beïnvloed via de prijs van de melk, die de grondstof voor alle betrokken produkten vormt, doch deze invloed zou niet zeer belangrijk zijn. Enerzijds zou de melkprijs een marktprijs zijn, en anderzijds zou de prijsvorming van volle-melkpoeder in niet onaanzienlijke mate worden bepaald door verschillende factoren die bij de interventieprodukten geen rol spelen. Ten bewijze dat de prijs van volle-melkpoeder zich onafhankelijk van de prijs van de interventieprodukten ontwikkelt, heeft verzoekster diagrammen overgelegd die de prijsevolutie van dit produkt en van magere-melkpoeder van 1974 tot 1976 en in 1979 en 1980 weergeven.

10 Ten slotte betwist verzoekster, dat de toepassing van de groene koersen op volle-melkpoeder zonder correctie door middel van mcb's verstoringen in het handelsverkeer zou kunnen veroorzaken. Aangezien volle-melkpoeder een specifiek produkt is, zou de toepassing van de groene koersen geen gevolgen hebben voor de handel in andere zuivelprodukten. De toepassing van mcb's op volle-melkpoeder zou integendeel juist verstoringen in de handel in dit produkt tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland hebben teweeggebracht, doordat zulks tot een aanzienlijke overcompensatie van de prijsverschillen tussen deze twee Lid-Staten heeft geleid.

11 De Commissie meent eveneens, dat er geen directe concurrentie bestaat tussen magere-melkpoeder en volle-melkpoeder, aangezien dit laatste produkt op een afzon-

derlijke markt wordt afgezet. Niettemin zou het uitgesloten zijn, op volle-melkpoeder geen mcb's toe te passen. Volle-melkpoeder zou door indroging worden verkregen uit volle melk; de interventieregeling voor de zuivelsector zou juist tot doel hebben, de inkomsten van de melkproducenten te waarborgen door beïnvloeding van de prijs van het basisprodukt melk. Bijgevolg zou er een prijsafhankelijkheid bestaan tussen de interventieprodukten en volle-melkpoeder. De door de Commissie aan het Hof overgelegde diagrammen en tabellen betreffende de jaren 1975-1984 zouden trouwens bevestigen, dat daadwerkelijk een nauwe band bestaat tussen de ontwikkeling van de interventieprijzen voor magere-melkpoeder enerzijds en boter en de prijs van volle-melkpoeder anderzijds.

12 Voorts voert de Commissie aan, dat uit volle-melkpoeder door toevoeging van water opnieuw melk kan worden verkregen, die dan weer tot andere zuivelprodukten kan worden verwerkt. Indien volle-melkpoeder van het mcb-stelsel zou zijn uitgesloten, zou zulks bijna onvermijdelijk tot pogingen leiden om dit stelsel te omzeilen, want zodra de monetaire verschillen voldoende groot zouden zijn om de bijkomende verwerkingskosten te dekken, zou in het grensoverschrijdend handelsverkeer volle-melkpoeder worden gebruikt in plaats van melk en andere zuivelprodukten. Bijgevolg zou stellig het gevaar bestaan van verstoringen van het handelsverkeer in de zin van verordening nr. 974/71.

13 Ten einde dit geschil te kunnen oplossen, dient mét de Commissie te worden vastgesteld, dat de interventiemaatregelen waarin in de zuivelsector voor bepaalde belangrijke en betrekkelijk gemakkelijk bewaarbare verwerkte produkten, te weten magere-melkpoeder en boter, is voorzien, het belangrijkste middel ter ondersteuning van het inkomen van de melkproducenten vormen. Het prijsmechanisme in deze sector onderstelt dus, dat de voor deze verwerkte produkten vastgestelde interventieprijzen de marktprijs van melk sterk beïnvloeden. Aangezien deze prijs veruit het grootste gedeelte van de kostprijs van volle-melkpoeder vertegenwoordigt, kan niet worden ontkend, dat de prijs van dit produkt afhankelijk is van de marktprijs van melk.

14 Het bestaan van een belangrijke mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de prijs van voornoemde interventieprodukten en de prijs van volle-melkpoeder wordt bevestigd door de door de Commissie overgelegde tabellen en zelfs door de door verzoekster geproduceerde diagrammen. Ofschoon deze statistische gegevens niet het bestaan aantonen van een absolute parallellie in de evolutie van de betrokken prijzen, hetgeen de aanwezigheid van voor volle-melkpoeder specifieke factoren

bevestigt, brengen zij toch een dermate grote analogie in deze prijsontwikkeling aan het licht, dat de verhoging van het algemene prijsniveau daarvoor geen toereikende verklaring vormt.

15 Bijgevolg is geenszins aangetoond dat de Commissie zich vergist, wanneer zij stelt dat de prijs van volle-melkpoeder afhankelijk is van de prijs van de interventieprodukten, zodat aan deze voorwaarde voor de toepassing van mcb's op het betrokken produkt is voldaan.

16 Met betrekking tot de andere voorwaarde — het gevaar van verstoringen in het handelsverkeer — zij opgemerkt, dat blijkens de laatste door verzoekster en door de Commissie overgelegde berekeningen het prijsniveau van volle-melkpoeder in Frankrijk enerzijds en in de Bondsrepubliek anderzijds toentertijd zodanig verschilde, dat de Commissie gegronde redenen had om te vrezen, dat het zonder compensatie van dit verschil door middel van mcb's tot verstoringen van de handel in volle-melkpoeder zou komen. Deze berekeningen tonen voorts aan, dat de toepassing van mcb's tot een nagenoeg volmaakte nivellering van de prijzen in de twee betrokken landen heeft geleid en dat de overcompensatie nauwelijks meer bedroeg dan 1% van de prijs. Indien verzoekster tot een overcompensatie van 4 à 5% komt, is dit slechts omdat zij in haar berekening bijkomende transportkosten en een winstmarge van de importeur heeft opgenomen. Deze posten mogen bij een dergelijke vergelijking echter in beginsel niet in aanmerking worden genomen, omdat transportkosten voornamelijk worden bepaald door de afgelegde afstand en omdat bij grensoverschrijding benevens de andere bij de handelstransactie betrokken personen niet noodzakelijk een importeur tussenbeide komt.

17 Voorts vormt de mogelijkheid om uit volle-melkpoeder eerst opnieuw melk en vervolgens andere zuivelprodukten te vervaardigen, een deugdelijk argument voor de stelling van de Commissie, dat het zonder toepassing van mcb's op volle-melkpoeder tot verstoringen van de handel in deze andere produkten zou komen, wanneer de monetaire verschillen groter zouden zijn dan de bijkomende verwerkingskosten.

18 Mitsdien is bij onderzoek van de eerste vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1036/78 kunnen aantasten, in zoverre zij voorziet in de toepassing van mcb's op volle-melkpoeder.

De tweede vraag

19 De tweede vraag is er in wezen op gericht te vernemen, of verordening nr. 1036/78 ongeldig is, in zoverre daarin bij de vaststelling van de mcb's voor volle-melkpoeder ten belope van 50% rekening is gehouden met de verwerkingskosten van magere-melkpoeder en boter.

20 Verzoekster wijst erop, dat luidens de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 974/71 de mcb's niet hoger mogen zijn dan strikt noodzakelijk is om de invloed te compenseren van de monetaire maatregelen op de prijzen van de basisprodukten waarvoor is voorzien in interventiemaatregelen. Het basisprodukt van volle-melkpoeder — aldus verzoekster — is melk. De kosten voor de industriële vervaardiging van magere-melkpoeder en boter zouden dus volledig buiten beschouwing moeten worden gelaten, wil men overcompensatie en bijgevolg distorsies van de mededinging op de markt voor volle-melkpoeder vermijden. De Commissie zou de juistheid van deze redenering de facto hebben erkend door deze kosten later nog slechts ten belope van 25% en vanaf 2 april 1984 in het geheel niet meer in aanmerking te nemen.

21 De Commissie betoogt, dat het onderhavige probleem hierin zijn oorsprong vindt, dat niet voor het basisprodukt melk maar voor bepaalde verwerkte produkten in interventiemaatregelen is voorzien. In een dergelijk geval zou uit artikel 2, lid 2, van verordening nr. 974/71 volgen, dat de verwerkingskosten van de interventieprodukten in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van mcb's voor de andere produkten, zoals bij voorbeeld volle-melkpoeder. Bij de invoering van het mcb-stelsel zou de Commissie hebben gevreesd dat, indien uitsluitend bij de interventieprodukten rekening zou worden gehouden met de verwerkingskosten, zulks tot distorsies van de mededinging zou kunnen leiden tussen deze interventieprodukten en andere produkten die zich in hetzelfde verwerkingsstadium bevinden, zoals volle-melkpoeder.

22 Intussen zou de Commissie tot de overtuiging zijn gekomen, dat met de verwerkingskosten van de interventieprodukten in beginsel geen rekening moet worden gehouden bij de andere zuivelprodukten, omdat deze kosten niet worden beïnvloed door de groene koersen. Daarom zou de Commissie in vier etappen, gespreid over verscheidene jaren, dit element geleidelijk uit de berekening hebben

weggelaten. Ook al blijkt hieruit dat de aanvankelijke vrees van de Commissie ongegrond was, zulks zou de geldigheid van haar eerdere handelingen niet aantasten.

23 Volgens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 974/71 zijn de mcb's voor produkten waarvoor niet in interventiemaatregelen is voorzien, gelijk aan de invloed die de prijzen van het betrokken produkt ondergaan door de toepassing van het mcb op die prijzen van het interventieprodukt, waarvan eerstgenoemde prijzen afhankelijk zijn. Gelijk de Commissie heeft aangevoerd en gelijk ook de verwijzende rechter heeft opgemerkt, kan deze bepaling in die zin worden verstaan, dat ook het met de verwerkingskosten overeenkomende gedeelte van de prijs van een interventieprodukt in aanmerking moet worden genomen. Op een tijdstip waarop elke ervaring op dit gebied ontbrak, kon trouwens niet worden uitgesloten dat zich verstoringen van het handelsverkeer zouden voordoen, indien met de verwerkingskosten alleen rekening zou worden gehouden bij de interventieprodukten, en niet bij andere produkten in hetzelfde stadium van verwerking.

24 Volgens vaste rechtspraak kan de enkele omstandigheid, dat bepalingen van gemeenschapsrecht geleidelijk aan de opgedane ervaring worden aangepast, zodat zij uiteindelijk beter dan de oorspronkelijke regeling geschikt zijn om het betrokken probleem op te lossen, de geldigheid van de vroegere bepalingen niet aantasten. Bovendien is het met de verwerkingskosten overeenkomende gedeelte van de prijs van magere-melkpoeder en boter zeer gering in verhouding tot het met de melkprijs overeenkomende gedeelte, zodat het feit dat deze kosten bij de vaststelling van de mcb's voor volle-melkpoeder in aanmerking zijn genomen, slechts weinig invloed heeft gehad op de eindprijs van dit produkt.

Kosten

25 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer 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 Bundesfinanzhof bij beschikking van 11 december 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening nr. 1036/78 van de Commissie van 19 mei 1978 tot vaststelling van de monetair compenserende bedragen en van sommige coëfficiënten en koersen voor de toepassing daarvan, in zoverre deze verordening voorziet in de toepassing van mcb's op uit Frankrijk in de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerde volle-melkpoeder en bij de vaststelling daarvan eveneens rekening houdt met de verwerkingskosten van magere-melkpoeder en boter.

Bahlmann Due Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 1986.

De griffier

P. Heim

De president van de Tweede kamer

K. Bahlmann