CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 4 DECEMBER 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het Hof wordt in de onderhavige prejudiciële zaak verzocht om uitlegging van verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt. Over deze zelfde tekst heeft U nog op 30 oktober jl. eveneens een prejudiciële uitpraak gedaan in de zaak 190-73 (Van Haaster). De vraag was daar of artikel 10 der verordening, dat elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking in het intracommunautaire handelsverkeer voor de betrokken produkten verbiedt, tevens een verbod inhoudt van nationale maatregelen die niet rechtstreeks de handel maar wel de produktie beïnvloeden via een beperking van de geproduceerde hoeveelheden. In de onderhavige zaak wordt in de eerste plaats gevraagd of dit zelfde artikel, dat eveneens douanerechten en heffingen van gelijke werking verbiedt, zich verzet tegen de toepassing van de zogenaamde „surplusheffing" en „vakheffing" ingevolge drie verordeningen van het Nederlandse Produktschap voor siergewassen („PVS").

Naar het verwijzende College van Beroep voor het bedrijfsleven opmerkt, leidt de regeling van heffingen en kortingen volgens de artikelen 2 en 3 van de verordening PVS 1972, betreffende de *surplusheffing* voor bloembollen, ertoe dat de heffing ten laste komt van iedere verkoper van bloembollen — dus ook de exporteur — die verkoopt aan een afnemer zonder handelskaart. Aan een koper met een handelskaart dient omgekeerd een korting te worden verleend die precies gelijk is aan het bedrag van de surplusheffing. De handelskaart wordt jaarlijks op aanvraag aan binnenlandse handelaren uitgereikt na betaling van een voorschotheffing op de surplusheffing.

Ingevolge artikel 5 van de verordening PVS 1971 surplusheffing bloembollen wordt de opbrengst der heffingen uitgekeerd aan de Stichting bloembollensurplusfonds, die dit bedrag aanwendt voor de aankoop van bollen die op de vrije markt geen bepaalde minimumprijs hebben gehaald. Wanneer deze bollen in de vrije handel niet dan onder deze minimumprijs kunnen worden afgezet, worden zij tot veevoeder verwerkt of vernietigd.

Wat de *vakheffing* betreft, bevat de bijbehorende verordening PSV 1971 een soortgelijke heffingsregeling, behoudens enkele afwijkingen; met name zijn de bedragen van de heffing en de kortingen niet gelijk en zijn er ook verschillen ten aanzien van de heffingsplichtigen. De heffing is een percentage van het factuurbedrag. Zij drukt blijkbaar zwaarder op verkopen buiten Nederland dan in Nederland, ten eerste omdat de heffing op export (3,5 %) hoger is dan op verkopen aan de groothandel en nationale telers (3 %), en voorts omdat zij wordt berekend naar een hogere maatstaf van heffing, namelijk niet alleen over de verkoopprijs, maar ook over andere posten die bij de heffingsberekening over binnenlandse verkopen buiten beschouwing blijven.

Ingevolge artikel 10 van de verordening PVS vakheffing bloembollen worden de heffingsgelden na aftrek van een bedrag voor administratiekosten gestort in het Financieringsfonds PVS algemene vakdoeleinden bloembollen ter financiering van het wetenschappelijk onderzoek, de onpersoonlijke reclame en andere algemene vakdoeleinden.

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Uit het bovenstaande blijkt mijns inziens dat het hier gaat om bijzondere heffingen binnen een nationale marktordening en dat zij dus niet kunnen worden geacht deel uit te maken van een algemeen belastingstelsel.

2. Het Nederlandse rechtscollege vraagt nu in de eerste plaats om uitlegging van genoemd artikel 10 van verordening nr. 234/68 en van het overeenkomstige artikel 16 EEG-Verdrag in verband met deze twee heffingen; ten tweede of artikel 40 EEG-Verdrag en artikel 1 der verordening dan wel enig ander voorschrift of algemeen rechtsbeginsel van communautair recht meebrengen dat het de met wetgevende bevoegdheid beklede nationale instanties niet meer is toegestaan voor de in deze verordening bestreken sector van levende planten en produkten van de bloementeelt enige marktordenende regeling als vervat in de PVS-verordeningen surplusheffing en vakheffing vast te stellen anders dan ter uitvoering van verordening nr. 234/68 of andere Gemeenschapsbepalingen.

Deze tweede ruimere vraag omsluit als het ware de eerste vraag en werpt tevens een algemeen probleem op dat logischerwijs voorrang heeft. Hier wordt immers niet zozeer het punt aan de orde gesteld of de door de verwijzende rechter bedoelde nationale maatregelen verenigbaar zijn met een bijzondere bepaling, als wel in het algemeen, of het bestaan van een communautaire marktordening, zoals ingesteld bij verordening nr. 234/68, zich in beginsel verzet tegen nationale maatregelen van bovenbedoelde aard. Derhalve willen wij aanstonds overgaan tot de tweede vraag, met dien verstande dat het in onbepaaldheid uitlopende algemene karakter der vraag uiteraard niet kan leiden tot een uitputtend onderzoek van de Gemeenschapsbepalingen in al hun aspecten die eventueel in aanmerking kunnen komen bij de beoordeling van de nationale maatregelen welke bij de Nederlandse rechter in het geding zijn. Alleen die problemen waarop uitdrukkelijk of stilzwijgend is gedoeld, zullen wij hier aansnijden.

Reeds eerder hebben wij stelling genomen tegen de radicale opvatting dat het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening geen plaats meer laat voor enige nationale maatregel in de betrokken sector. Het Hof werd met deze opvatting geconfronteerd in zaak 2-73, Geddo t. Ente nazionale risi (Jurispr. 1973, blz. 870). Door de verzoekster in het hoofdgeding werd toen het standpunt verdedigd dat „de instelling van een enkele markt medebrengt dat ter zake van de overdracht van een waar geen bijzondere geldelijke lasten door de Italiaanse Staat, buiten de communautaire voorschriften om, kunnen worden opgelegd", zelfs wanneer het een binnenlandse transactie betreft. Dit categorische standpunt vond geen genade bij het Hof dat uitging van het beginsel dat van geval tot geval en in samenhang met alle relevante gegevens moet worden bezien of de betrokken nationale maatregelen onverenigbaar zijn met de specifieke Gemeenschapsregeling voor de sector. Deze pragmatische benadering is ook terug te vinden in genoemd arrest Van Haaster (zaak 190-73).

Zoals ik reeds heb opgemerkt in mijn conclusie in zaak 2-73, is het niet zo dat met de komst van een gemeenschappelijke marktordening voor bepaalde landbouwprodukten alle vroegere regelingen die de betrokken sector in enig opzicht raakten, zijn vervallen. Tevens is opgemerkt dat, voor zover dergelijke nationale maatregelen niet duidelijk onverenigbaar zijn met concrete bepalingen van de gemeenschappelijke ordening, de slagkracht van 's Hofs prejudiciële werkzaamheid sterk is beperkt: een optreden tegen een eventuele onverenigbaarheid ligt dan in de allereerste plaats op de weg van de Commissie, via de artikelen 155 en 169 EEG-Verdrag.

3. Thans zal in het licht van het voorgaande moeten worden nagegaan of verordening nr. 234/68, mede in verband met de andere bepalingen en algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht welke de tenuitvoerlegging dier verordening en de werking van de gemeenschap-

pelijke marktordening beheersen, niet toelaat dat op verkopen van produkten vallend onder die gemeenschappelijke marktordening, nationale parafiscale heffingen van dien aard als voorzien in de PVS-verordeningen van 1971 en 1972 worden gelegd.

Volgens verzoekster in het hoofdgeding zijn deze verordeningen niet verenigbaar met de algemene, aan onze jurisprudentie ontleende regel dat het een Staat niet is veroorloofd maatregelen die uitsluitend of overwegend ten goede komen aan een nationale economische sector, te financieren door deze in het intracommunautaire handelsverkeer mede ten laste te brengen van ondernemingen uit andere Lid-Staten, die niet gelijkelijk van die maatregelen profiteren (zie arrest 47-69 inzake Franse steunmaatregelen voor de textielindustrie, Jurispr. 1970, blz. 487, en arrest 77-72, Capolongot-Maya, Jurisprudentie 1973, blz. 611).

Er is echter een essentieel verschil met de gevallen waarvoor dit beginsel werd ontwikkeld: in casu drukt de nationale heffing niet op buitenlandse produkten, maar alleen op de afzet van het binnenlandse produkt.

In de praktijk drukt de last economisch ten slotte op de — Nederlandse of buitenlandse — eindafnemer. Wanneer echter de buitenlandse bollenkoper in zoverre niet anders wordt behandeld dan de Nederlandse koper, is het in beginsel geoorloofd buitenlandse eindafnemers te laten meebetalen aan een nationale marktordeningsregeling ter handhaving van bepaalde minimumverkoopprijzen, ook al is dit eigenlijk in strijd met hun rechtstreeks belang.

Toch vertoont deze vraag vrij ingewikkelde economische en sociale aspecten en is zij moeilijk abstract op te lossen zonder eerst de feiten weer te geven en deze in het licht van de daaraan verbonden discretionaire elementen te beoordelen. Zodanige beoordeling gaat uit van een bepaalde grondconceptie van het landbouwbeleid, die zich onttrekt aan de rechterlijke bevoegdheid, en dient dan ook in de eerste plaats van de Commissie te worden verlangd. Het betreft hier een dier gevallen, waarop ik doelde in mijn conclusie in de zaak Geddo en waarbij de inhoud van de algemene regel moet worden gerelateerd aan een concrete situatie; een eventuele onverenigbaarheid kan dan alleen worden vastgesteld na een omvattende beoordeling van de feiten en de economische gevolgen, hetgeen ook een economische beleidskeuze veronderstelt.

In het kader van de onderhavige procedure is het ons dan ook niet mogelijk de nationale rechter uitleggingselementen te verschaffen, waarmee hij de eventuele onverenigbaarheid van dit gehele stelsel met het Gemeenschapsrecht zal kunnen vaststellen.

Wel zou de nationale interventieregeling schending kunnen opleveren van individuele rechten welke voor rechtstreekse bescherming door de nationale rechter in aanmerking komen, indien de last kennelijk discriminatoir wordt toegepast, in die zin bij voorbeeld dat de buitenlandse handelaar zwaarder wordt getroffen dan de binnenlandse handelaar. Dit kan niet alleen rechtstreeks gebeuren door afwijkende tarieven, maar ook indirect, wanneer bij voorbeeld nationale handelaars — of bepaalde groepen van hen — bij aankoop van het produkt kortingen van rechtswege genieten, die zijn gekoppeld aan de inning der heffing. Ook zou er sprake zijn van een ernstige overtreding, indien — zoals blijkbaar ten tijde van de feiten van het hoofdgeding — handelaars worden vrijgesteld van de heffing, wanneer zij de bollen zelf gebruiken, terwijl zulks niet geldt voor kopers in andere Lid-Staten in hetzelfde stadium van verhandeling of gebruik van het produkt, zonder dat dit verschil in behandeling een geldige reden vindt in objectieve overwegingen die los staan van de nationaliteit en nauw verband houden met de werking van het nationale interventiestelsel.

Indien de toepassing van een heffing afnemers in andere Lid-Staten benadeelt door een verschil in behandeling, dat hoofdzakelijk is gegrond op het al dan

niet binnenlandse karakter van de transactie, is er sprake van een heffing van gelijke werking als douanerechten, welke in casu is te zien in de last die wel altijd op uitvoertransacties drukt, doch bij binnenlandse transacties kan worden gecompenseerd door de verplichte korting op de verkoopprijs.

In dit verband zij in het algemeen opgemerkt dat bij de beschouwing van dit soort heffingen van gelijke werking als verboden lasten, de jurist en dus met name ook de rechter verder moet zien dan de uiterlijke vorm van de last. Zo zou het van veel belang zijn, indien waar is wat namens verzoekster in het hoofdgeding hier is betoogd, namelijk dat dit hele stelsel van bijzondere bijdragen is opgezet om eigenlijk in de plaats te treden van de vroegere uitvoerrechten die met de oprichting van de gemeenschappelijke markt vanzelf zijn komen te vervallen.

4. Wat betreft de vrijstelling voor Nederlandse bollenkwekers die hun eigen bollen op hun eigen bedrijf in bloei trekken — een punt waarop verzoekster in het hoofdgeding een deel van haar betoog doet steunen — kan men niet zonder meer spreken van een duidelijke discriminatie of van onverenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht. Dit blijkt objectief uit het criterium dat de heffing alleen geldt voor in het verkeer gebrachte bollen; deze vrijstelling zou haar rechtvaardiging kunnen vinden in redenen van praktische aard. Maar nogmaals, men dient zich hier goed bewust te zijn van de grenzen van de prejudiciële procedure evenals van de noodzaak van een grondig voorafgaand onderzoek der situatie door de Commissie.

Indien echter het onderhavige nationale stelsel inderdaad zo is opgezet — zoals verzoekster in het hoofdgeding betoogt — dat de nationale instantie bepaalde bedrijven discretionair kan vrijstellen van de heffingen die volgens de geldende bepalingen door hen verschuldigd zouden zijn, behoeven wij niet op de Commissie te wachten om het stelsel volstrekt onverenigbaar te achten met de criteria van objectiviteit en gelijkheid van behandeling van alle communautaire rechtssubjecten, waardoor de nationale administratieve instanties zich voornamelijk moeten laten leiden bij hun optreden ten aanzien van produkten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen. Deze ordening impliceert volgens de derde, achtste en negende overweging bij verordening nr. 234/68 niet alleen „de opheffing van alle belemmeringen voor het vrije verkeer van de betrokken goederen" tussen de Lid-Staten, maar dient ook te leiden tot „het vergemakkelijken van het handelsverkeer op basis van een eerlijke mededinging" en vereist „dat de bepalingen van het Verdrag die het mogelijk maken de door de Lid-Staten verleende steun te beoordelen en die steunmaatregelen welke onverenigbaar zijn met de gemeenschapplijke markt te verbieden, van toepassing worden verklaard".

Wanneer de nationale administratie binnenlandse bedrijven naar eigen goeddunken van de betrokken heffingen kan vrijstellen, zelfs al is het slechts voor bepaalde handelstransacties, kunnen daaruit onaanvaardbare nationale discriminaties voortvloeien; een dergelijke situatie kan alleen al wegens haar ondoorzichtigheid niet worden geduld. Met name geldt dit voor een nationale regeling die — mede gezien de bijzondere positie van het land dat in de Gemeenschap praktisch als enige de betrokken goederen produceert — blijkens de uiteenzetting de Commissie kan worden beschouwd als een soort verlengstuk van de Gemeenschapsregeling voor de marktordening van deze produkten.

5. Wat meer in het bijzonder de *surplusheffing* betreft, hebben wij gezien dat deze dient ter financiering van een regeling welke beoogt te voorkomen dat de bollen worden verhandeld onder de door het nationale bureau vastgestelde minimumprijs. Uit het feit dat verordening nr. 234/68 wel voorziet in de vaststelling van minimumprijzen voor de uitvoer van de betrokken produkten naar derde landen, maar niets van dien aard bepaalt

voor verkopen binnen de Gemeenschap, mag niet a contrario worden afgeleid dat een stelsel van minimumprijzen binnen de Gemeenschap uit den boze is, zelfs wanneer een dergelijk stelsel eenzijdig nationaal zou worden ingevoerd en toegepast. Integendeel, juist omdat op Gemeenschapsvlak de marktordening geen interventieregeling ten aanzien van de prijzen bevat, is de toelaatbaarheid van een dergelijke nationale interventieregeling in beginsel niet uit te sluiten.

De via de heffing gefinancierde nationale prijsmaatregelen kunnen derhalve niet als zodanig worden gelaakt, doch alleen voor zover zij — om een der bovenstaande of navolgende redenen — niet verenigbaar blijken met de algemene beginselen of bijzondere bepalingen voor de juiste werking van de desbetreffende marktordening. Van bijzonder belang kan hierbij zijn dat, naast de prijsinterventie, ook de heffing invloed kan uitoefenen op de in het intracommunautaire verkeer gebrachte hoeveelheden. Daar de hoeveelheid die op de vrije markt de door het surplusfonds gestelde minimumprijs niet haalt, uit de handel wordt genomen, rijst de vraag of in zoverre kan worden geconcludeerd tot een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking. De Nederlandse producenten en handelaars zijn weliswaar niet verplicht aan het fonds de produkten te verkopen die de minimumprijs niet hebben gehaald, zodat men strikt genomen niet kan spreken van een overheidsoptreden dat rechtstreeks van invloed is op de hoeveelheid produkten die anders in de intracommunautaire handel zou kunnen worden aangeboden. Maar het is duidelijk dat in economisch-praktisch opzicht, en gelet op het belang van de Nederlandse bollenhandel om boven de marktprijs te verkopen, het resultaat uiteraard hetzelfde is als bij een verbod om de betrokken produkten op de markt te brengen.

In het arrest Van Haaster wordt gezegd dat een nationale maatregel die, zij het indirect of potentieel, van invloed is op de verhandelbare hoeveelheid van een produkt dat valt onder de, bij de onderhavige verordening ingestelde, gemeenschappelijke marktordening, in strijd met die verordening moet worden beschouwd. Is dit nu niet het geval met de *surplusheffing*, gelet op de doeleinden van de gemeenschappelijke marktordening voor de betrokken produkten?

De tweede overweging bij verordening nr. 234/68 spreekt van de wenselijkheid „de stabiliteit van de markt te verzekeren". Welnu, de Nederlandse PVS-verordening is juist erop gericht de marktprijzen te stabiliseren. Maar zoals Advocaat-Generaal Mayras in zaak 190-73 terecht heeft opgemerkt, heeft de in verordening nr. 234/68 vervatte kwaliteitsregeling voor bollen reeds vanzelf een prijsstabiliserend effect.

Wij weten niet of de communautaire kwaliteitsbepalingen voldoende zijn om de gewenste stabiliteit te verwezenlijken. Opgemerkt zij evenwel dat volgens dezelfde tweede overweging de marktstabiliteit dient te worden verzekerd door met passende maatregelen de „rationele afzet" van de produktie te bevorderen. Alleen bij een zeer welwillende beschouwing van zaken kan de vernietiging van bollen of de verwerking tot veevoeder worden geacht aan dit criterium te beantwoorden!

Daar anderzijds, blijkens de mondelinge verklaringen van PVS, de in de nationale regeling gestelde kwaliteitseisen voor de verplichte aankoop van overschotten minder streng zijn dan de communautaire eisen, zou de regeling dus inderdaad, zoals opgemerkt door verzoekster in het hoofdgeding, het bezwaar kunnen meebrengen dat grote sterk gemechaniseerde bedrijven worden aangezet tot de verbouw van produkten die gemakkelijker zijn te telen, maar op de markt minder aftrek vinden en niet beantwoorden aan de communautaire kwaliteitseisen, en wel juist om de overschotten ten koste van de kwekers van kwaliteitsbollen, en ook uiteraard van de eindafnemers, meteen aan het fonds te lozen.

Enerzijds zou de via de surplusheffing gefinancierde werkzaamheid van het

fonds dus produkties kunnen bevorderen, die niet voldoen aan de communautaire kwaliteitsnormen, en anderzijds heeft zij tot gevolg dat ook produkten, die daaraan wel voldoen, aan de Gemeenschapsmarkt worden onttrokken.

Het eerstgenoemde aspect zou een duidelijke onverenigbaarheid opleveren met de in verordening nr. 234/68 genoemde doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening; het laatstgenoemde aspect zou een situatie kunnen opleveren die ingaat tegen het in artikel 10 dier verordening neergelegde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen.

Uiteraard wil dit niet zeggen dat elke overheidsmaatregel tot stabilisatie van de markt voor produkten die onder een gemeenschappelijke ordening vallen, moet worden afgewezen. Bepalend voor het oordeel over de verenigbaarheid is zowel het min of meer volledige karakter van de gemeenschaapelijke regeling als de wijze waarop de nationale interventiemaatregelen zijn opgezet en in dit kader functioneren.

Voor de onderhavige procedure kan worden volstaan met de bevinding dat men te maken heeft met een maatregel die onmiskenbaar invloed kan uitoefenen op de in de handel aangeboden hoeveelheden. Het lijdt geen twijfel dat de met deze heffing gefinancierde regeling het intracommunautaire handelsverkeer kan verstoren op soortgelijke wijze als Uw Hof heeft vastgesteld bij de regeling inzake het teeltbewijs voor hyacintenbollen, welke bij arrest 190-73 onverenigbaar met de Gemeenschapsverordening werd verklaard.

6. Wat nu de *vakheffing* betreft, lijkt de situatie minder duidelijk, zowel vanwege de ondoorzichtigheid van het bedrag dier heffing en haar wisselende druk op de verschillende categorieën heffingsplichtigen, als vanwege de minder vast omschreven bestemmingen van de opbrengst.

Wel kan op basis van de beschikbare gegevens worden opgemerkt dat de toepassing van een parafiscale heffing voor de financiering van werkzaamheden in het algemeen belang van de respectieve heffingsplichtigen, zoals het wetenschappelijk onderzoek en de onpersoonlijke produktreclame, in beginsel niet onverenigbaar lijkt met de regeling van verordening nr. 234/68.

Niettemin moet voorbehoud worden gemaakt voor het geval dat de heffing discriminatoir zwaarder drukt op buitenlandse dan op binnenlandse afnemers. In dat geval zou het fundamentele verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, in artikel 7 EEG-Verdrag, rechtstreeks van toepassing moeten worden geacht overeenkomstig Uw vaste rechtspraak (arrest 14-68, Wilhelm t. Bundeskartellamt, Jurispr. 1969, blz. 1). Aan de heffing wordt dit discriminatoire karakter niet ontnomen door het feit dat buitenlandse handelaars anderzijds enig fiscaal voordeel boven binnenlandse zouden hebben, vooral indien zij het eindprodukt naar de betrokken Staat uitvoeren. Immers, de doorzichtigheid van het Gemeenschapsstelsel en de rechtszekerheid worden niet bepaald bevorderd door aan te nemen dat een discriminatoire regeling is te rechtvaardigen op grond van beweerde indirecte economische compensaties die overigens niet alleen in reële waarde ietwat twijfelachtig zijn (in Nederland zullen toch wel niet veel bloemen van Nederlandse bollen worden geïmporteerd), maar ook voorbijgaan aan de gediscrimineerden zelf.

In een heffing van een dergelijke structuur zou een bij artikel 10 van verordening nr. 234/68 verboden heffing van gelijke werking als uitvoerrechten kunnen worden gezien. Ook zou dit het geval zijn, wanneer hetzelfde bedrag der heffing wel voor alle heffingsplichtigen zou gelden, doch bepaalde categorieën nationale handelaars, zij het indirect, daarvan zouden zijn vrijgesteld wegens het bezit van een handelskaart, dat wil zeggen op grond van een criterium dat niet opgaat voor buitenlandse ondernemingen die zich evenzeer bezig houden met de verhandeling van het produkt.

7. Ten slotte is de derde vraag van de Nederlandse rechter gericht op de uitlegging van lid 3 van artikel 93 EEG-Verdrag, gezien in verband met een brief van de vice-voorzitter der Commissie aan de minister van Buitenlandse Zaken van 9 februari 1972 betreffende de toepassing van artikel 93 op bepaalde steunmaatregelen van de overheid in de betrokken sector. Waar de verwijzende rechter een zo nauw verband legt tussen de uitlegging van genoemde Verdragsbepaling en deze brief van de Commissie, zou ook slechts kunnen worden geantwoord dat de brief uitdrukkelijk alleen doelt op lid 1 van artikel 93, betreffende het voortdurende onderzoek door de Commissie van bestaande steunregelingen in de Lid-Staten, en dat lid 3 betrekking heeft op voorgenomen steunmaatregelen of althans voorgenomen wijzigingen in bestaande regelingen.

Intussen mag ons antwoord niet beperkt blijven tot deze formele opmerking, want al mag de Nederlandse rechter wellicht in verwarring zijn gebracht omtrent het eigenlijke onderwerp en doel van de brief der Commissie, in de motivering van zijn beschikking wordt in ieder geval ook gesproken van de invoering van nieuwe steunmaatregelen, althans de wijziging van bestaande steunregelingen, welke hij in de PVS-verordeningen betreffende de twee bovengenoemde parafiscale heffingen schijnt te onderkennen. Afgezien van de betekenis en strekking van de brief der Commissie, doet zich voor de beslissing in het hoofdgeding dus inderdaad een vraag van uitlegging van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag voor. Want als de PVS-verordeningen van 1971 en 1972 betreffende de surplusheffing en de vakheffing inderdaad een substantiële wijziging hebben gebracht in de voorheen geldende steunregelingen, hadden zij volgens artikel 93, lid 3, op straffe van niet-toepasselijkheid tevoren moeten worden aangemeld bij de Commissie. Volstrekt irrelevant ten deze is of de steunmaatregelen worden uitgevoerd door een privaatrechtelijk bedrijfsorgaan, zodra de betrokken fondsen bestaan uit de opbrengst van een door de overheid goedgekeurde fiscale of parafiscale heffing.

In zoverre — en zonder vooruit te lopen op de vraag of de PVS-verordeningen inderdaad een nieuw element brachten in de reeds bestaande steunregelingen — zij herinnerd aan de uitspraak van Uw Hof „dat de rechtstreekse werking van het aan de Lid-Staten opgelegde verbod de voorgenomen steunmaatregelen tot uitvoering te brengen, geldt voor iedere steunmaatregel die zonder voorafgaande kennisgeving aan de Commissie tot uitvoering is gebracht; wanneer zodanige kennisgeving wel heeft plaatsgevonden, blijft zij in stand tijdens de inleidende fase en wel, indien de Commissie de contradictoire procedure inleidt, tot aan de eindbeslissing; gedurende dit gehele tijdvak kunnen particulieren er rechten aan ontlenen, welke de nationale rechterlijke instanties hebben te handhaven. De rechtstreekse werking van het verbod verplicht de nationale rechterlijke instanties het toe te passen zonder dat daartegen een beroep op enigerlei nationale rechtsregel openstaat; volgens de nationale rechtsorde van iedere Lid-Staat moet evenwel worden bepaald langs welke weg dit resultaat rechtens dient te worden bereikt" (arrest in de prejudiciële zaak 120-73, Lorenz, van 11 december 1973, Jurispr. 1973, blz. 1485; zie in gelijke zin de arresten in de zaken 121, 122, 141-73, Markmann, Nordsee, Lohrey, Jurispr. 1973, blz. 1509, 1525 en 1541).

Voor zover derhalve de PVS-verordeningen in de bestaande regeling dusdanige wijzigingen brachten dat kan worden gesproken van nieuwe steunmaatregelen die ingevolge artikel 93, lid 3, bij de Commissie hadden moeten worden aangemeld, staat niet-aanmelding ervan aan hun toepasselijkheid in de weg. Uit de verwijzing in de brief der Commissie van 9 februari 1972 naar de twee onderhavige heffingen is niet op te maken of de Commissie nu doelt op de regeling in de verordeningen welke voor de Nederlandse rechter in het geding zijn, of op een vroegere regeling die, onder dezelfde be-

naming, wezenlijk anders luidde. Het feit dat de Commissie deze steunregelingen onderzoekt op grond van artikel 93, lid 1, wil nog niet zeggen dat zij duidelijk uitsluit dat de PVS-verordeningen wijziging hebben gebracht in de voorheen geldende regeling en dat hiervoor dus de kennisgevingsverplichting van lid 3 gold. De nationale rechter zal moeten uitmaken of de PVS-verordeningen 1971 en 1972 de hoofdelementen van de vroegere steunregeling hebben gewijzigd, zoals bij voorbeeld de doelstellingen, de maatstaf van heffing, de heffingsplichtigen of de financieringsbron, dan wel of het slechts ging om een uitvoeringsregeling met ondergeschikte aanpassingen in aansluiting op bepalingen van de basisregeling. Voor het eerste geval zal dan tevens moeten worden nagegaan of de procedure van artikel 93, lid 3, is gevolgd, hetgeen — voor zover te begrijpen uit de opmerkingen der Commissie — blijkbaar niet zou zijn gebeurd. In het tweede geval zou de procedure van artikel 93, lid 3, niet gelden en zouden de PVS-verordeningen dus onderworpen blijven aan de algemene regel van artikel 93, leden 1 en 2, voor reeds bestaande steunregelingen.

8. Daar de door de Nederlandse rechter bedoelde nationale interventieregeling enkele allerminst heldere aspecten vertoont, was het mij niet mogelijk op alle voorgaande punten een vastberaden standpunt in te nemen. Overigens is het bij prejudiciële uitleggingsvragen steeds allereerst de taak van de nationale rechter duidelijk de feiten aan te geven, waarin het Gemeenschapsrecht speelt. Indien deze zijn te rangschikken onder een der boven behandelde gevallen, kan hij er de passende consequenties aan verbinden. Met name zal hij de heffingen buiten toepassing moeten verklaren, voor zover deze hetzij tot discriminaties tussen binnenlandse kopers en kopers uit de andere Lid-Staten kunnen leiden, hetzij ingaan tegen de verbodsbepalingen van artikel 10 van verordening nr. 234/68 of tegen de doelstellingen en de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening, mede in verband met hetgeen is gezegd over de kwaliteitsnormen, en ten slotte wanneer ter zake van deze maatregelen niet blijkt te zijn voldaan aan de formele voorschriften van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag.

Samenvattend concludeer ik tot de volgende beantwoording der vragen:

1. Heffingen welke in een Lid-Staat op de verkoop van een onder verordening nr. 234/68 vallend produkt worden toegepast ten einde in het kader van een nationale marktordening prijsinterventies of andere doeleinden van algemeen belang voor de producenten te financieren, zijn in strijd met het algemene non-discriminatiebeginsel en vormen verboden maatregelen van gelijke werking als uitvoerrechten, voor zover de regelingen die uit deze heffingen worden gefinancierd, rechtstreeks of zijdelings, reëel of potentieel, voor kopers in andere Lid-Staten tot een hogere last kunnen leiden dan voor kopers in de Staat zelf, in hetzelfde stadium van verhandeling of gebruik van het produkt.

2. Een binnenlandse heffing die op de kopers van een bepaald produkt drukt en dient ter financiering van de verplichte aankoop door een publiek- of privaatrechtelijk orgaan, tegen een bepaalde minimumprijs, van dit onder een gemeenschappelijke marktordening met kwaliteitsnormen vallend pro-

dukt, is niet verenigbaar met die gemeenschappelijke ordening, voor zover daarmede tevens de aankoop wordt gefinancierd van produkten die aan deze gemeenschappelijke normen niet voldoen.

3. Bedoelde heffing, welke het mogelijk maakt produkten uit de markt te nemen, waarvan de marktprijs een tevoren door een nationaal orgaan vastgesteld peil niet bereikt, kan het goederenverkeer in beperkende zin beïnvloeden. Waar zodanige beperking niet is te rechtvaardigen op grond van de werking en de doeleinden van de gemeenschappelijke ordening, kan in de nationale interventieregeling waarvan de heffing een wezenlijk onderdeel uitmaakt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking worden gezien, welke bij verordening nr. 234/68 in artikel 10 is verboden.

4. Van binnenlandse maatregelen tot invoering van nieuwe steunregelingen of tot wijziging van een bestaande regeling dient ingevolge artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag op straffe van niet-toepasselijkheid tevoren kennis te worden gegeven aan de Commissie.