CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 24 oktober 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Nederlandse vennootschap Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (hierna: Vonk) verwerkt, hoofdzakelijk voor export, kaasafvallen tot smeltkaas en kaaspoeder. De afvallen betrekt zij voornamelijk uit Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland. Een gedeelte van haar importen exporteert zij in onverwerkte toestand, met name naar Denemarken.

Al deze transacties waren aanvankelijk aan de toepassing van monetair compenserende bedragen (hierna: mcb's) onderworpen. Voor begin 1984 verrichte transacties evenwel werd Vonk *belast* met hogere mcb's voor de invoer van afval en werd de *toekenning* van mcb's voor de wederuitvoer van dezelfde afval naar Denemarken haar *geweigerd.*

Beide besluiten waren gebaseerd op verordening nr. 3281/83 van de Commissie van 18 november 1983 houdende wijziging van verordening nr. 1245/83 (PB 1983, L 322, blz. 36). Vonk achtte zich door de toepassing van deze verordening door de Nederlandse autoriteiten benadeeld; met een beroep op de ongeldigheid van de communautaire wijzigingsvoorschriften heeft zij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: het College van Beroep) om nietigverklaring van bovenstaande twee besluiten verzocht.

Het College van Beroep heeft, niet zonder te hebben vastgesteld dat de betrokken voorschriften andermaal waren gewijzigd bij verordening nr. 270/84 van de Commissie van 1 februari 1984 (PB 1984, L 31, blz. 15), het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„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 ?"

2. De mcb's zijn ingesteld bij 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

* Vertaald uit het Frans.

van de valuta's van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector (PB 1971, L 106, blz. 1). De laatste overweging van deze verordening luidt als volgt:

„dat de compenserende bedragen niet hoger dienen te 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 en slechts van toepassing dienen te zijn in die gevallen waarin deze invloed moeilijkheden zou veroorzaken".

Tot 1977 werden op afval van kaas dezelfde mcb's toegepast als op de betrokken kaassoort zelf. Met de overweging dat het mcb dat aldus werd toegepast op „korsten en afval van kaas niet in juiste verhouding stond tot de waarde van deze produkten" (vijfde overweging), voerde de Commissie bij verordening nr. 1824/77 van 4 augustus 1977 houdende wijziging van de monetair compenserende bedragen in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1977, L 203, blz. 7) voor „kaaskorsten en afval van kaas" een lager, forfaitair mcb in, te weten het mcb van toepassing op produkten behorende tot onderverdeling 04.04 E I c van het gemeenschappelijk douanetarief. Dezelfde verordening omschreef afval als „produkten die als zodanig niet geschikt zijn voor menselijk verbruik".

In verordening nr. 1245/83 van de Commissie van 20 mei 1983 tot vaststelling van de monetair compenserende bedragen werd bovenstaande wijziging opgenomen als voetnoot 5 in deel 5 van bijlage I (PB 1983, L 135, blz. 3).

Bij de eerste aangevochten verordening, nr. 3281/83, in werking getreden op 2 januari 1984, wijzigde de Commissie voetnoot 5 als volgt:

— korsten en afval van kaas worden voortaan aangeduid met de term „kaas van geringe waarde", dat wil zeggen „kaas waarvan de prijs franco-grens... minder dan 140 Ecu/100 kg bedraagt" („kaas van geringe waarde" zal ik hierna aanduiden als „afval van kaas");

— bij de uitvoer van die afval van kaas „wordt geen enkel monetair compenserend bedrag toegekend" (artikel 1), hoewel wordt besloten, „bij heffing het volledige bedrag toe te passen" (tweede overweging van de verordening).

Hierbij zij opgemerkt, dat de voetnoot nadien nog tweemaal is gewijzigd.

Met ingang van 6 februari 1984 gelden ingevolge — de eveneens bestreden — verordening nr. 270/84 voor mengsels van verschillende kaassoorten, de mcb's die van toepassing zijn op produkten vallende onder post 04.04 E I b 2 van het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1984, L 31, blz. 15). In concreto zijn de aldus geheven — immers forfaitaire — bedragen lager (vijfde overweging). In deze verordening werd bovendien de bepaling inzake de afschaffing van de toekenning van mcb's voor afval van kaas opgenomen.

Bij verordening nr. 635/84 van de Commissie van 12 maart 1984 (PB 1984, L 70, blz. 7) is vervolgens de toekenning van mcb's weer ingevoerd voor de uitvoer van bepaalde kaassoorten vallende onder post 04.04 E I c van het gemeenschappelijk douanetarief, ook indien hun waarde minder bedraagt dan 140 Ecu/100 kg.

3. De afschaffing van de *toekenning* en de wederinvoering, tegen het volledige bedrag, van de *heffing* van mcb's zijn de wijzigingen waarvan Vonk de geldigheid vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt bestrijdt. Zij voert in wezen vier gronden voor ongeldigheid aan.

In de eerste plaats zou het bij verordening nr. 3281/83 ingevoerde stelsel niet voldoen aan de voorwaarden van basisverordening nr. 974/71. De Commissie zou zowel het mcb-stelsel als de voorschriften voor de tenuitvoerlegging daarvan hebben miskend.

Vonk merkt op, dat de instelling van mcb's tot doel heeft, de gevolgen van de schommelingen van de wisselkoersen voor het handelsverkeer en de prijzen van de landbouwprodukten te corrigeren. De bestreden regeling zou het handelsverkeer verstoren en derhalve in strijd zijn met dat doel. Door haar gelijke werking als een douanerecht zou zij inbreuk maken op de artikelen 12 en 38 tot en met 46 EEG-Verdrag.

Vonk betoogt voorts dat de Commissie de op de verschillende kaassoorten toepasselijke mcb's arbitrair heeft vastgesteld. Dit zou in strijd zijn met het in verordening nr. 974/71 vervatte beginsel, dat de mcb's op de afgeleide produkten moeten overeenstemmen met de invloed die hun prijzen ondergaan door de toepassing van mcb's op de basisprodukten. De verhoging van de op afval van kaas geheven mcb's zou in strijd zijn met een ander beginsel van verordening nr. 974/71, op grond waarvan de mcb's moeten worden aangepast aan de prijs die de handelswaarde van de betrokken produkten vertegenwoordigt. Dit beginsel zou worden geschonden, nu op kaas en de afval daarvan hetzelfde mcb wordt toegepast.

In de tweede plaats verwijt Vonk de Commissie onvoldoende motivering van de bij verordening nr. 3281/83 ingevoerde wijzigingen. De enige rechtvaardiging zou zijn ontleend aan het bestaan van kunstmatige handelsstromen. De Commissie zou echter niet verklaren, waarom daartoe het treffen van de bestreden maatregelen noodzakelijk zou zijn. Immers, alleen de heffing van mcb's zou bijdragen aan de verwezenlijking van het gestelde doel; de afschaffing van de toekenning van mcb's speelt daarbij geen rol. Volgens Vonk is ook verordening nr. 270/84 onvoldoende met redenen omkleed, nu de Commissie geen verklaring geeft voor de keus van de op mengsels toepasselijke tariefpost.

In de derde plaats betoogt Vonk, dat de Commissie met de bestreden regeling in tweeërlei opzicht inbreuk heeft gemaakt op het evenredigheidsbeginsel.

Enerzijds de afschaffing van de toekenning van mcb's. Zoals gezegd, aldus Vonk, vormt deze geen adequaat middel ter bestrijding van kunstmatige handelsstromen. Zij zou leiden tot belemmering van het handelsverkeer, met name voor ondernemingen als Vonk, die zich op andere markten moeten bevoorraden. De Commissie zou dit zelf hebben toegegeven door de toekenning van mcb's voor bepaalde soorten afval weer in te voeren bij verordening nr. 635/84.

Anderzijds zou de heffing op afval van de mcb's geldend voor de betrokken kaassoorten, met andere woorden het buiten beschouwing laten van de geringe waarde van afval, onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

Minder drastische maatregelen zouden zijn geweest: stelsel gebaseerd op de waarde van de kaas of invoeging in de douanedocumenten van een verplichte verklaring inzake de bestemming van ingevoerde afvallen.

Ten slotte verwijt Vonk de Commissie schending van het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag vervatte discriminatieverbod.

De mcb's zouden tot doel hebben, de gevolgen van schommelingen van de wisselkoersen te corrigeren, ter voorkoming van verstoringen van de mededinging. Die verstoringen zouden juist opnieuw ontstaan door de afschaffing van de toekenning van mcb's: deze benadeelt handelaren die afval van kaas uitvoeren uit een Lid-Staat met een valuta waarvan de wisselkoers hoger is dan de groene koers. De heffing op afval van kaas van hogere, voor de betrokken kaassoort geldende mcb's, zou ook in strijd zijn met het discriminatieverbod: op produkten waarvan de waarde sterk verschilt, worden dezelfde mcb's toegepast.

4. De *Nederlandse regering* en de *Commissie* betogen, dat de in 1977 ingevoerde regeling — toepassing van een verlaagd mcb op afval van kaas — had geleid tot het ontstaan van kunstmatige handelsstromen. Sommige handelaren profiteerden van de per Lid-Staat verschillende uitlegging van het begrip „afval" en van het verschil tussen de mcb's voor afval en die voor kaas. Zij gingen, aldus de Nederlandse regering en de Commissie, als volgt te werk:

— de kaas werd uit een Lid-Staat met positieve mcb's (bij voorbeeld Nederland) uitgevoerd naar een Lid-Staat met negatieve mcb's (bij voorbeeld Frankrijk): deze eerste transactie gaf recht op toekenning van de hoge mcb's voor kaas;

— de kaas werd vervolgens versneden en in de vorm van afval weer uitgevoerd naar de Lid-Staat van oorsprong: deze tweede transactie leidde tot heffing van de lagere mcb's voor afval van kaas;

— die afval kon dan worden omgezet in kaas (door smelten of raspen), bij de uitvoer waarvan opnieuw mcb's werden *toegekend.*

Dit zogenoemde „carrouselverkeer" zou niet alleen verstoringen in de kaasproduktie en in het handelsverkeer hebben veroorzaakt, maar bovendien tot economisch onnodige uitgaven voor de Gemeenschap hebben geleid. De bestreden regeling diende aan deze kunstmatige handelsstromen een einde te maken.

a) Volgens de Nederlandse regering kan de Commissie de door haar ingevoerde mcb's aanpassen, indien blijkt dat zij tot verstoringen van het handelsverkeer leiden. De door de Commissie gekozen oplossing zou gerechtvaardigd zijn omdat, indien voor afval de toekenning van inmiddels verhoogde mcb's was gehandhaafd, zulks tot andere kunstmatige handelsstromen zou hebben geleid.

b) De Commissie merkt op dat vóór 1977, toen voor kaas en afval van kaas dezelfde mcb's golden, de concurrentieverhouding tussen beide produkten verstoord was, reden waarom de mcb's voor afval moesten worden verlaagd. Deze wijziging zou op haar beurt bovenbedoelde gevolgen hebben teweeggebracht, die de voor het College van Beroep bestreden wijziging van de betrokken verordeningen noodzakelijk maakten.

Volgens de Commissie moet haar bevoegdheid ter zake van de mcb's worden beoordeeld in het kader van basisverordening nr. 974/71, waaruit onder meer volgt dat

de invoering van mcb's niet automatisch geschiedt maar op grond van verstoringen van het handelsverkeer die een gevolg zijn van fluctuaties van de muntpariteiten. Daarbij zou zij niet alleen de eventuele gevolgen van die schommelingen voor de intracommunautaire handel moeten corrigeren, maar tevens moeten voorkomen dat de mcb's zelf de handel verstoren. Dit was nu juist het doel van de bestreden bepalingen.

De definitie van afval van kaas, hoewel gekoppeld aan de waarde en derhalve objectiever, zou op zich het ontstaan van kunstmatige handelsstromen niet hebben verhinderd. Dat was voor de Commissie reden om de betwiste regeling in te voeren.

De aanpassing van de op afval van kaas te heffen mcb's aan de mcb's die gelden voor kaas, diende de handelaren een ongerechtvaardigd voordeel te ontnemen. De Commissie zou zich derhalve, voor bovenbedoelde handelsstromen, hebben beperkt tot wederinvoering van de vóór 1977 geldende regeling.

De afschaffing van de toekenning van mcb's zou, gelijk blijkt uit de beantwoording door de Commissie van een der vragen van het Hof, op *een andere praktijk* zijn gericht. Behalve voor verwerking geschikte afvallen zouden er ook *onbruikbare* afvallen zijn, waarvan verwerking niet rendabel is en die normaal moeten worden vernietigd. Om te vermijden dat dergelijke onbruikbare afvallen van een Lid-Staat met positieve mcb's worden uitgevoerd naar een Lid-Staat met negatieve mcb's, *met het enkele doel de voorheen toegekende verlaagde mcb's te innen*, zou de Commissie eenvoudig voor afschaffing van die mcb's hebben gekozen.

Gelet op de door de fictieve handelsstromen veroorzaakte verstoringen, zou de Commissie hebben gekozen voor bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap door de onverschuldigde betaling van mcb's tegen te gaan. Op grond van bovenstaande overwegingen zou de bestreden regeling in overeenstemming zijn met de bepalingen van basisverordening nr. 974/71 en de artikelen 12 en 38 tot en met 46 EEG-Verdrag.

Met betrekking tot de beweerde schending van het evenredigheidsbeginsel merkt de Commissie op, dat de betrokken handelsstromen weliswaar financieel minder aantrekkelijk zijn, maar niettemin nog steeds kunnen bestaan. Voorts zou geen der alternatieve oplossingen aanvaardbaar zijn. Voor wat de schending van het discriminatieverbod betreft merkt de Commissie op, dat de nieuwe regeling Vonk het financiële voordeel dat zij vóór 1984 genoot, slechts gedeeltelijk heeft ontnomen.

5. Het Hof wordt thans verzocht, zich uit te spreken over de geldigheid van een regeling waarbij de Commissie heeft besloten, de mcb's die bij de uitvoer van afval van kaas werden toegekend, af te schaffen, en de mcb's die over die afval werden geheven, te verhogen tot het bedrag van de voor de betrokken kaassoorten geldende mcb's. Daarbij wordt de controlerende bevoegdheid van het Hof begrensd door de beoordelingsvrijheid die het Hof de instellingen, met name de Commissie, heeft toegekend.

Luidens artikel 1, lid 3, van basisverordening nr. 974/71 is de toekenning en de heffing van mcb's onderworpen aan de voorwaarde, dat variaties van de wisselkoersen als gevolg van fluctuaties van de muntpariteiten „verstoringen... veroorzaken in de handel in landbouwprodukten". De vraag of aan die voorwaarde is voldaan, staat ter beoordeling van de Commissie, die „ingevolge artikel 6 van verordening nr. 974/71 (moet) beslissen of gevaar voor verstoring aanwezig is" (arresten van 22 januari 1976, zaak 55/75, Balkan-Import Export, Ju-

rispr. 1976, blz. 19, r.o. 7, en van 25 mei 1978, zaak 136/77, Racke, Jurispr. 1978, blz. 1245, r.o. 3).

Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat, „waar het om de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie gaat, de Commissie... te dezen over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt", die zich uitstrekt tot de vraag of invoering van mcb's noodzakelijk is, rekening houdend met de monetaire factoren en de marktsituatie (arrest van 22 oktober 1977, zaak 29/77, Roquette, Jurispr. 1977, blz. 1835, r.o. 19 en 24).

De omvang van deze beoordelingsvrijheid heeft volgens het Hof tot gevolg,

„dat de rechter zich bij de controle op de rechtmatige uitoefening van een dergelijke bevoegdheid heeft te beperken tot de vraag of er in zoverre geen sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden" (arresten in zaak 55/75, Balkan, reeds geciteerd, r.o. 8, zaak 29/77, Roquette, reeds geciteerd, r.o. 20, zaak 136/77, Racke, reeds geciteerd, r.o. 4, arrest van 25 januari 1979, zaak 98/78, Racke, Jurispr. 1979, blz. 69, r.o. 5).

Gelijk advocaat-generaal Capotorti opmerkte in zijn conclusie in zaak 114/76 (Bela-Mühle, Jurispr. 1977, blz. 1226), dient het Hof te onderzoeken „of deze gemeenschapsinstellingen bij de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden zijn gebleven binnen de door verdragsbepalingen of algemene beginselen gestelde grenzen".

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot de conclusie dat de Commissie, in het kader van de haar bij verordening nr. 974/71 toegekende bevoegdheden en onder de aldaar gestelde voorwaarden, gerechtigd moet worden geacht, niet alleen om mcb's in te voeren, maar ook om die bedragen aan te passen en zelfs af te schaffen indien zulks noodzakelijk is op grond van de ontwikkeling van handelsverstorende monetaire factoren of van de marktsituatie (zie onder meer artikel 3 van verordening nr. 974/71 alsmede de arresten van 14 mei 1975, zaak 76/74, CNTA, Jurispr. 1975, blz. 533, r.o. 17 e.v., 17 maart 1976, gevoegde zaken 67 tot 85/75, Lesieur, Jurispr. 1976, blz. 391, r.o. 24-28).

In dat verband dient de Commissie, aan wie het beheer van het mcb-stelsel is opgedragen, noodzakelijkerwijs ook rekening te houden met de invloed van de mcb's *zelf* op de marktvoorwaarden. De mcb's dienen immers de markteenheid te bewaren doordat zij het vrije verkeer van landbouwprodukten verzekeren ondanks schommelingen van de wisselkoersen (arresten van 20 april 1978, gevoegde zaken 80 en 81/77, Commissionnaires Réunis, Jurispr. 1978, blz. 927, r.o. 35-37, 15 oktober 1980, zaak 4/79, Providence Agricole de la Champagne, reeds geciteerd, r.o. 20, 12 april 1984, zaak 281/82, Unifrex, Jurispr. 1984, blz. 1969, r.o. 22). Mcb's waarvan de invoering het intracommunautaire handelsverkeer zou verstoren, zouden hun doel missen. In voorkomend geval dient de Commissie de verstorende gevolgen van door haar ingevoerde of in te voeren mcb's te corrigeren respectievelijk te voorkomen.

Aangezien handhaving van de voor afval van kaas geldende mcb's kunstmatige han-

delsstromen impliceerde, kan de interventiebevoegdheid van de Commissie ter zake van de mcb's voor afval derhalve niet worden betwist.

Voor de ongeldigheid van de verordeningen nrs. 3281/83 en 270/84 zijn in casu drie middelen aangevoerd: onvoldoende motivering van de verordeningen, schending van een aantal bepalingen van basisverordening nr. 974/71 alsmede schending van het evenredigheidsbeginsel en inbreuk op het discriminatieverbod. Ik zal eerst het middel inzake onvoldoende motivering onderzoeken. Daarna zal moeten worden onderzocht of de Commissie, nadat zij de voor- en nadelen tegen elkaar had „opgewogen", de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet overschreed door te besluiten, de voorheen toegekende mcb's af te schaffen, doch de inning van — verhoogde — mcb's te handhaven. Het zal derhalve gaan om de vraag, of de Commissie in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft gedwaald.

6. Motivering

Krachtens artikel 190 EEG-Verdrag dient de Commissie haar verordeningen met redenen te omkleden. Dit beginsel dient controle van de geldigheid van een verordening mogelijk te maken, zowel voor de betrokken rechtssubjecten als voor het Hof van Justitie, met name in het kader van een prejudiciële uitspraak over de geldigheid. Aangezien de Commissie evenwel een ruime beoordelingsbevoegdheid is toegekend, is de omvang van de motiveringsverplichting afhankelijk van de aard van de betrokken maatregelen. In dat verband oordeelde het Hof in het arrest van 20 oktober 1977 (zaak 29/77, Roquette, reeds geciteerd, r.o. 5 e.v.), dat de Commissie voor de invoering van mcb's kan volstaan met de vaststelling van een aanzienlijke daling van de wisselkoers van een valuta, onder verwijzing, voor wat betreft de verstoringen van de handel, naar de voorwaarden gesteld in verordening nr. 974/71. De aanpassing en, a fortiori, de afschaffing van mcb's dienen echter, indien de monetaire situatie sinds de vaststelling ervan niet is gewijzigd, met bijzondere redenen te worden omkleed.

In casu heeft de Commissie mijns inziens aan deze verplichting voldaan. Met de overweging dat

„het verschil tussen de monetair compenserende bedragen voor eigenlijke kaas en die voor (afval) tot kunstmatige handelsstromen tussen Lid-Staten heeft geleid",

heeft zij bij verordening nr. 3281/83 de bestreden regeling ingevoerd „om dit handelsverkeer te voorkomen" (tweede overweging). Deze motivering vermeldt de bijzondere omstandigheden die de Commissie bij de vaststelling van de bestreden maatregelen in aanmerking heeft genomen. Volgens Vonk had de Commissie zich moeten uitspreken over de geschiktheid van de gekozen middelen. Dit aspect komt evenwel eerst aan de orde bij het onderzoek naar de gegrondheid van de bestreden maatregel en heeft met de motivering niets uitstaande.

Wat verordening nr. 270/84 betreft, heeft de Commissie in antwoord op de vragen van het Hof verklaard, dat de voor mengsels van afvallen ingevoerde nieuwe wijziging als een tegemoetkoming aan de handelaren moet worden gezien. In plaats van op die mengsels overeenkomstig artikel 30, lid 2, van verordening nr. 1371/81 de heffing toe te passen die geldt voor het bestanddeel dat aan de hoogste heffing is onderworpen, indien dit ten minste 10 gewichtspercenten van het mengsel uitmaakt, zou zijn gekozen voor toepassing van een forfaitair mcb; de reden hiervoor was, dat

het afzonderlijke gewicht van de in een bepaald mengsel vervatte afvallen niet kan worden bepaald. Niet kan worden betwist, dat door de keuze van één tariefpost voor afval in de vorm van mengsels en de toepassing van „een forfaitair compenserend bedrag" (vijfde overweging) juist kan worden vermeden, dat op de betrokken produkten „te hoge" monetair compenserende bedragen worden toegepast. Rekening houdend met de door de Commissie gegeven toelichtingen, voldoet deze motivering mijns inziens aan het vereiste van artikel 190 EEG-Verdrag.

haar ter zake toegekende beoordelingsvrijheid klaarblijkelijk niet overschreden.

De Commissie heeft in antwoord op een der vragen van het Hof verklaard, dat het besluit om geen mcb's meer toe te kennen bij de uitvoer van afval van kaas, geen betrekking heeft op verwerkte afval, maar uitsluitend op afval die in onverwerkte toestand wordt uitgevoerd of wederuitgevoerd.

7. Klaarblijkelijke dwaling

Hierbij moet worden onderscheiden tussen de twee aspecten van de sedert 1984 geldende regeling voor afval van kaas: de heffing van mcb's tegen het volle tarief en het besluit geen mcb's meer toe te kennen bij de uitvoer van afval.

Het besluit om op afval van kaas de mcb's te heffen die gelden voor de betrokken kaassoorten, had tot doel, een einde te maken aan bovenbedoelde gesloten handelscircuits. Vast staat immers, dat sommige handelaren voordeel trokken uit het verschil tussen de verlaagde mcb's die werden geheven op afval van kaas en de volle mcb's die werden toegekend bij uitvoer van die — tot kaas verwerkte — afval. Deze handelwijze, die enkel op speculatie berustte, vond haar oorsprong in het verschil in mcb's. Door dit verschil op te heffen, trof de Commissie een op de betrokken transacties afgestemde maatregel, ter voorkoming dat in de toekomst verwerkingen pro forma recht zouden geven op betalingen ten laste van de gemeenschapskas. Door te besluiten, op kaas en afval van kaas dezelfde mcb's toe te passen, heeft de Commissie de grenzen van de

Wat deze laatste betreft, wordt het op het gebied van de mcb's gebruikelijke evenwicht verstoord: de correctie van de gevolgen van schommelingen van de wisselkoersen wordt niet meer verzekerd, indien afval van kaas vanuit een Lid-Staat met positieve mcb's wordt uitgevoerd naar een Lid-Staat met negatieve mcb's. Een dergelijke oplossing kan als zodanig niet worden uitgesloten, maar moet een uitzondering blijven; gelijk de Commissie toegeeft, wijkt zij af van de aan de vaststelling van mcb's ten grondslag liggende monetaire logica.

Zoals gezegd, strekt de beoordeling van de Commissie zich niet alleen uit tot de zuiver monetaire factoren, maar ook tot de marktsituatie. Deze laatste kan een zekere asymmetrie tussen toegekende en geheven mcb's rechtvaardigen. Van een absoluut evenwicht tussen toegekende en geheven bedragen kan derhalve geen sprake zijn. Dit neemt niet weg, dat de afschaffing zonder meer van voorheen toegekende mcb's, indien zij niet berust op het verdwijnen van monetaire factoren die tot invoering van die bedragen hadden geleid, veronderstelt dat de marktsituatie door de handhaving der mcb's ernstiger wordt aangetast dan door hun afschaffing. De keuze van de Commissie moet normalerwijze door deze factor worden bepaald.

Daarnaast moet het — bij uitzondering gekozen — middel dienen ter bereiking van het nagestreefde doel. Zoals gezegd, bestond dit doel luidens de tweede overweging van verordening nr. 3281/83 in beëindiging van de door het verschil in mcb's veroorzaakte „kunstmatige handelsstromen". Evenwel moet worden vastgesteld, dat de twee elementen van de bij die verordening ingevoerde regeling in dat opzicht niet dezelfde werking kunnen hebben. Zodanige verhoging van de mcb's, dat het verschil verdwijnt, is stellig een middel ter bereiking van bovengenoemd doel; de afschaffing van de toekenning van mcb's evenwel kan daaraan geenszins bijdragen.

In de loop van de procedure heeft de Commissie ter rechtvaardiging van laatstgenoemde maatregel aangevoerd, dat zij een einde wilde maken aan een ander kunstmatig handelsverkeer, te weten dat met afval van kaas die snel aan bederf onderhevig is derhalve niet geschikt is voor verwerking. Zonder terug te komen op het bezwaar dat Vonk ontleent aan de gedeeltelijke wederinvoering van de toekenning van mcb's bij verordening nr. 635/84, kan hier worden volstaan met de opmerking dat een motivering a posteriori onaanvaardbaar is, zeker als deze bedoeld is ter rechtvaardiging van een maatregel die niet strekt tot bereiking van het destijds aangevoerde doel van de bestreden verordening.

Het ontbreken van een verband tussen de niet-toekenning van mcb's en de beëindiging van bovengenoemde kunstmatige handelsstromen toont de kennelijke dwaling van de Commissie reeds aan. Mitsdien dient het Hof verordening nr. 3281/83 op dit punt en om deze reden ongeldig te verklaren.

Nu het Hof geen gegevens zijn verstrekt op grond waarvan de gevolgen van ongeldigheid — bij wijze van uitzondering — moeten worden beperkt, moet deze volledig effect sorteren. Zo het Hof aldus beslist, zal de Commissie daaruit, overeenkomstig de krachtens artikel 176, eerste alinea, EEG-Verdrag op haar rustende verplichting, de gevolgen moeten trekken zowel met betrekking tot verordening nr. 3281/83 als voor wat betreft artikel 1, punt 2, sub a, van verordening nr. 270/84.

8. Op grond van het voorgaande, en zonder dat de gegrondheid van de overige middelen van verzoekster in het hoofdgeding behoeft te worden onderzocht, concludeer ik dat het Hof voor recht verklare dat:

— verordening nr. 3281/83 ongeldig is, voor zover daarbij de toekenning van monetair compenserende bedragen bij de uitvoer van „kaas van geringe waarde" is afgeschaft;

— de Commissie met betrekking tot de verordeningen nrs. 3281/83 en 270/84 de maatregelen zal moeten treffen die voor de tenuitvoerlegging van het arrest van het Hof noodzakelijk zijn.