

ARREST VAN HET HOF

10 september 1996 *

In zaak C-61/94,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Sack als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door B. Klope, Oberregierungsrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, bijgestaan door D. Ehle, advocaat te Keulen,

verweester,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door in het actieve veredelingsverkeer de invoer van zuivelprodukten toe te staan waarvan de douanewaarde lag beneden de minimumprijzen vastgesteld overeenkomstig de Internationale Regeling inzake zuivelprodukten, door de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 80/271/EEG van de Raad van 10 december 1979 betreffende de sluiting van de multilaterale overeenkomsten waarover tijdens de handelsbesprekingen 1973-1979 overeenstemming is bereikt (PB 1980, L 71, blz. 1), waardoor zij in strijd heeft gehandeld met, in de eerste plaats, de verplichting tot samenwerking bedoeld in artikel 6, lid 1, sub a, van bijlage I en artikel 6, sub a, van de bijlagen II en III van die Regeling, in de tweede plaats, de verplicht-

* Procestaal: Duits.

ting bedoeld in artikel 3, lid 1, van de genoemde drie bijlagen, en ten slotte, wat de economische voorwaarden voor het verlenen van de veredelingsvergunning betreft, de artikelen 5 tot en met 8 van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling (PB 1985, L 188, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (rapporteur) en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesaurò

griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 5 juli 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 mei 1996,

het navolgende

Arrest

- ¹ Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 14 februari 1994, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzocht vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door in

het actieve veredelingsverkeer de invoer van zuivelprodukten toe te staan waarvan de douanewaarde lag beneden de minimumprijzen vastgesteld overeenkomstig de Internationale Regeling inzake zuivelprodukten, door de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 80/271/EEG van de Raad van 10 december 1979 betreffende de sluiting van de multilaterale overeenkomsten waarover tijdens de handelsbesprekingen 1973-1979 overeenstemming is bereikt (PB 1980, L 71, blz. 1; hierna: „Regeling”), waardoor zij in strijd heeft gehandeld met, in de eerste plaats, de verplichting tot samenwerking bedoeld in artikel 6, lid 1, sub a, van bijlage I en artikel 6, sub a, van de bijlagen II en III van die Regeling, in de tweede plaats, de verplichting bedoeld in artikel 3, lid 1, van de genoemde drie bijlagen, en ten slotte, wat de economische voorwaarden voor het verlenen van de veredelingsvergunning betreft, de artikelen 5 tot en met 8 van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling (PB 1985, L 188, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1999/85”).

- 2 Bij besluit 80/271 heeft de Gemeenschap een reeks multilaterale overeenkomsten goedgekeurd die waren gesloten in het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) overeenkomstig de op 14 september 1973 te Tokio goedgekeurde verklaring van de ministers, en met name een Regeling inzake zuivelprodukten.
- 3 Volgens artikel I ervan heeft deze Regeling tot doel te komen tot uitbreiding en steeds grotere liberalisatie van de wereldhandel in zuivelprodukten in zo stabiel mogelijke marktomstandigheden op basis van wederzijdse voordelen voor de uitvoerende en de invoerende landen, alsmede de bevordering van de economische en sociale ontwikkeling in de ontwikkelingslanden.
- 4 De Regeling is van toepassing op de sector zuivelprodukten, die voornamelijk de volgende produkten omvat: melk en room, vers dan wel verduurzaamd, ingedikt of met toegevoegde suiker; boter; kaas en wrongel, caseïne (artikel II).
- 5 De Regeling legt algemene verplichtingen vast inzake informatieuitwisseling en samenwerking tussen de deelnemers (artikelen III en IV), alsmede inzake steun aan

ontwikkelingslanden (artikel V). Zij voorziet in de oprichting van een Internationale Zuivelraad, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemers aan de Regeling en belast met de uitvoering ervan (artikel VII).

- 6 De drie aan de Regeling gehechte protocollen bevatten bijzondere bepalingen voor, respectievelijk, bepaalde melkpoeders (bijlage I), melkvet (bijlage II) en bepaalde kaas (bijlage III). Deze protocollen vormen een integrerend deel van de Regeling en binden de partijen, tenzij een van hen bij de aanvaarding van de Regeling een voorbehoud heeft gemaakt dat door de overige deelnemers is goedgekeurd.
- 7 De drie protocollen, waarvan de bepalingen vrijwel identiek zijn, leggen voornamelijk verplichtingen vast met betrekking tot de inachtneming van minimumprijzen bij de uitvoer van zuivelprodukten:
 - voor elke deelnemer zijn de protocollen van toepassing op de uitvoer van produkten „die op zijn douanegebied vervaardigd of opnieuw verpakt zijn” (artikel 3, lid 7, van bijlage I en artikel 3, lid 6, van de bijlagen II en III);
 - de deelnemers verbinden zich ertoe, de nodige maatregelen te treffen opdat de prijzen bij uitvoer van de hoofdprodukten niet lager zijn dan de minimumprijzen die bij elk protocol zijn vastgesteld of nadien door het bij de Regeling voor de tenuitvoerlegging van het protocol ingestelde comité zijn aangepast met inachtneming van de resultaten van de tenuitvoerlegging van de Regeling en de ontwikkeling van de situatie op de internationale markt (artikel 3 van elke bijlage);
 - de deelnemers die een van de in de protocollen vermelde produkten invoeren, verbinden zich ertoe, samen te werken bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het protocol inzake de minimumprijs en er zoveel mogelijk voor te zorgen, dat die produkten niet worden ingevoerd tegen een prijs die lager ligt dan de juiste douanewaarde die overeenkomt met de voorgeschreven minimumprijzen; zij verplichten zich er voorts toe, de voorstellen voor de nodige correctiemaatregelen in welwillende overweging te nemen, indien invoer tegen

prijzen die niet verenigbaar zijn met de minimumprijzen, de werking van het protocol in gevaar dreigt te brengen (artikel 6, lid 1, sub a en c, van bijlage I en artikel 6, sub a en c, van de bijlagen II en III).

- 8 De Regeling is op 1 januari 1980 in werking getreden voor de deelnemers die ze op dat moment hadden aanvaard. Voor de deelnemers die de Regeling na die datum hebben aanvaard, is zij op de datum van aanvaarding in werking getreden. De Regeling gold aanvankelijk voor drie jaar; deze geldigheidsduur wordt telkens stilzwijgend met drie jaar verlengd, tenzij de Internationale Zuivelraad anders besluit. Toen de Gemeenschap partij bij de Regeling werd, heeft zij geen voorbehouden gemaakt.
- 9 Blijkens de stukken stelde de Commissie in 1990 vast, dat sommige Lid-Staten de regeling niet in acht namen, doordat zij vergunningen voor actieve veredeling verleenden voor uit derde landen ingevoerde zuivelprodukten waarvan de douanewaarde beneden de door de Regeling voorgeschreven minimumprijzen lag. Bij telexbericht van 8 november 1990 nodigde zij die Lid-Staten uit, de aldus verleende vergunningen in te trekken. De Bondsrepubliek Duitsland weigerde dit, voornamelijk omdat de onder de regeling actieve veredeling geplaatste goederen niet in het handelscircuit zouden belanden, de verkregen produkten weer zouden worden uitgevoerd naar derde landen die niet noodzakelijk partij bij de Regeling waren en, meer in het algemeen, omdat de Regeling niet van toepassing zou zijn op transacties in het kader van de regeling actieve veredeling.
- 10 In haar aanmaningsbrief van 26 maart 1991 aan de Duitse regering wees de Commissie deze uitlegging af. Volgens haar was de Regeling van toepassing op alle importen van zuivelprodukten tegen prijzen beneden de minimumprijzen, ook in het kader van de regeling actieve veredeling. Ook de artikelen 5 tot en met 8 van verordening nr. 1999/85 zouden zich verzetten tegen het verlenen van veredelingsvergunningen voor goederen met een lagere douanewaarde dan de bij de Regeling vastgestelde minimumprijzen. Bovendien zou een dergelijke handelwijze ertoe kunnen leiden, dat wanneer die goederen later in het vrije verkeer worden gebracht, zij belast worden op basis van een douanewaarde die onverenigbaar is met de Regeling.

- 11 De Duitse regering wees de grieven van de Commissie van de hand. In haar antwoord van 8 mei 1991 herinnerde zij eraan, dat zij deze vraag van uitlegging van de Regeling had voorgelegd aan het speciale comité dat de Raad daarvoor overeenkomstig artikel 113 EG-Verdrag had aangewezen (hierna: „comité artikel 113”). In afwachting van een eensluidend besluit van het comité bestond er geen enkele reden om toelating van voor actieve veredeling bestemde zuivelprodukten afhankelijk te stellen van vaststellingen over de waarde van het produkt.
- 12 Op 3 februari 1993 bracht de Commissie krachtens artikel 169 van het Verdrag een met redenen omkleed advies aan de Duitse regering uit, waarin zij alle grieven herhaalde. Bij brief van 27 april 1993 wees de Duitse regering deze grieven opnieuw af. Daarop besloot de Commissie het onderhavige beroep in te stellen.

De ontvankelijkheid

- 13 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, merkt de Duitse regering in haar verweerschrift op, dat de Commissie het advies van het comité artikel 113 had moeten afwachten alvorens haar verzoekschrift in te dienen. Dat comité is juist opgericht om de uitlegging en de toepassing van internationale overeenkomsten te bespreken en daarover een eensluidend standpunt van de Gemeenschap te bepalen. Zolang in het comité geen consensus is bereikt, kan de Commissie tegen een Lid-Staat geen beroep wegens niet-nakoming instellen ter zake van beweerde schending van een internationale overeenkomst.
- 14 Vastgesteld moet worden, dat de opmerking van de Duitse regering onjuist is. Blijkens de bewoordingen van artikel 113, lid 3, tweede alinea, heeft het comité artikel 113 tot taak, de Commissie bij te staan bij onderhandelingen over tarief- en handelsakkoorden. Het heeft een zuiver adviserende functie.

- 15 Overeenkomstig artikel 155 EG-Verdrag heeft de Commissie tot taak, toe te zien op de toepassing van de verdragsbepalingen en dus op de naleving van een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst die ingevolge artikel 228 van het Verdrag de instellingen en de Lid-Staten bindt. Wil de Commissie deze taak goed kunnen vervullen, dan dient zij niet te worden belemmerd in haar bevoegdheid krachtens artikel 169 van het Verdrag om zich tot het Hof te wenden wanneer een Lid-Staat de krachtens de overeenkomst op hem rustende verplichtingen niet nakomt. Die bevoegdheid van de Commissie kan dus niet afhangen van de resultaten van het overleg in het comité artikel 113 en zeker niet van de vraag of het comité tevoren heeft vastgesteld dat er tussen de Lid-Staten consensus bestaat over de uitlegging van de door de Gemeenschap in het kader van de betrokken internationale overeenkomst aanvaarde verbintenissen.
- 16 Bovendien moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in het kader van zijn bevoegdheid om de door de Gemeenschap gesloten overeenkomsten uit te leggen, de eenvormige toepassing ervan binnen de Gemeenschap dient te verzekeren (arrest van 26 oktober 1982, zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641, r. o. 14).

Ten gronde

De eerste en de derde grief

- 17 Om te beginnen moeten de eerste en de derde grief worden onderzocht, waarmee de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland verwijt zich niet te hebben gehouden aan de bepalingen van de Regeling, ingevolge welke de deelnemers zich ertoe verbinden er zo veel mogelijk voor te zorgen dat de betrokken melkprodukten niet worden ingevoerd tegen een prijs die lager is dan de juiste douanewaarde die overeenkomt met voorgeschreven minimumprijzen, respectievelijk de gemeenschapsregels betreffende de regeling actieve veredeling te hebben geschonden.

De eerste grief

- 18 Tot staving van deze grief betoogt de Commissie in de eerste plaats, dat de Regeling van toepassing is op het gehele handelsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen, dus ook op ingevoerde goederen die in de Gemeenschap onder de regeling actieve veredeling worden geplaatst, en op goederen die na veredeling worden uitgevoerd of heruitgevoerd.
- 19 Daartegenover stelt de Duitse regering, dat goederen die in de Gemeenschap worden ingevoerd en onder de regeling actieve veredeling worden geplaatst, alsmede goederen die na actieve veredeling worden uitgevoerd of heruitgevoerd, niet onder het toepassingsgebied van de Regeling vallen, omdat deze goederen niet kunnen worden geacht te zijn „ingevoerd” of „uitgevoerd” in de zin van de Regeling.
- 20 De uitlegging van de Duitse regering moet op dit punt worden afgewezen.
- 21 Overeenkomstig artikel 3, lid 7, van bijlage I en artikel 3, lid 6, van de bijlagen II en III is elk protocol van toepassing „op de uitvoer van de in artikel 1 omschreven produkten die op zijn douanegebied vervaardigd of opnieuw verpakt zijn”. Geen van de drie protocollen bevat een beperking van het toepassingsgebied van de Regeling ten aanzien van produkten die na actieve veredeling uit het douanegebied van een deelnemer worden uitgevoerd.
- 22 Ook de verplichtingen die de Regeling aan de invoerende landen oplegt, bevatten geen beperking ten aanzien van onder de regeling actieve veredeling geplaatste ingevoerde produkten.

- 23 De Regeling voorziet in afwijkingen van de verplichtingen voortvloeiend uit de verbintenis tot inachtneming van de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen, maar die hebben geen betrekking op goederen die in het douanegebied van een deelnemer onder de regeling actieve veredeling zijn geplaatst.
- 24 Buiten de uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen voorziet de Regeling niet in andere afwijkingen dan die welke op verzoek van een deelnemer en in overeenstemming met artikel 7 van elk van de bijlagen worden toegestaan door het met het toezicht op de toepassing van de Regeling belaste comité. In antwoord op een vraag van het Hof heeft de Commissie verklaard, dat de Gemeenschap om geen enkele afwijking heeft verzocht.
- 25 Het standpunt van de Duitse regering, dat goederen die in de Gemeenschap onder de regeling actieve veredeling zijn geplaatst, niet kunnen worden geacht te zijn „ingevoerd” of „uitgevoerd”, vindt trouwens ook geen steun in de gemeenschapsregeling zelf.
- 26 Zoals duidelijk blijkt uit artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1999/85, worden niet-communautaire goederen waarvoor de formaliteiten voor plaatsing onder de regeling actieve veredeling zijn vervuld, ook naar gemeenschapsrecht geacht te zijn „ingevoerd”. De door veredeling verkregen produkten worden hetzij „heruitgevoerd”, hetzij — wanneer zij uit equivalente produkten zijn verkregen — „uitgevoerd” (artikel 2 van verordening nr. 1999/85).
- 27 Ten slotte, ofschoon bij het zogenoemde schorsingssysteem de ingevoerde goederen niet aan invoerrechten worden onderworpen, worden zij, anders dan de Duitse regering betoogt, wel het douanegebied van de Gemeenschap binnengebracht. Verder is bij het terugbetalingssysteem de regeling actieve veredeling van toepassing op goederen die in de Gemeenschap reeds in het vrije verkeer zijn gebracht.

- 28 Tot staving van haar eerste grief betoogt de Commissie in de tweede plaats, dat de verbintenis tot inachtneming van de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen zowel voor de invoer als voor de uitvoer van de deelnemende landen geldt. Zij erkent echter, dat artikel 6 van de bijlagen, anders dan artikel 3, geen absolute verplichtingen bevat. De minder strikte verplichting tot naleving van de minimumprijzen bij invoer valt te verklaren uit het feit, dat een deelnemer aan de Regeling niet altijd in staat is om invoer tegen lagere prijzen dan de minimumprijzen te verbieden. In casu echter biedt het gemeenschapsrecht de Lid-Statens de middelen om zich tegen dergelijke importen te verzetten.
- 29 De Duitse regering betwist deze uitlegging. Volgens haar legt de Regeling geen enkele verplichting op om bij invoer van zuivelprodukten de minimumprijzen in acht te nemen. Artikel 6 van elk van de bijlagen verplicht slechts tot vrijwillige samenwerking, zonder bindend karakter.
- 30 Voor de uitlegging van deze bepaling moet rekening worden gehouden met het doel van de Regeling, de context van artikel 6 en de algemene regels van het volkenrecht, volgens welke iedere overeenkomst door partijen te goeder trouw moet worden uitgevoerd (arrest Kupferberg, reeds aangehaald, r. o. 18).
- 31 Daar de Regeling tot doel heeft de wereldmarkt van zuivelprodukten op basis van wederzijdse voordelen voor de uitvoerende en de invoerende landen te stabiliseren, kan de Gemeenschap de bepalingen ervan slechts uitleggen op een wijze die de verwezenlijking van het beoogde doel bevordert.
- 32 In het handelsverkeer van zuivelprodukten tussen deelnemende landen is het in beginsel uitgesloten, dat uit een van die landen afkomstige produkten worden ingevoerd tegen lagere prijzen dan de minimumprijzen, zolang het deelnemende land waaruit het produkt afkomstig is, toeziet op de naleving van zijn verplichtingen door de exporteurs die vanaf zijn grondgebied opereren.

- 33 In het handelsverkeer tussen deelnemende landen en landen die geen partij bij de Regeling zijn, moeten eerstgenoemden ervoor zorgen, dat de op hun grondgebied werkzame exporteurs zich houden aan de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen bij uitvoer. De Regeling heeft op dit punt een universele strekking: de werkingssfeer ervan is geenszins beperkt tot het handelsverkeer tussen deelnemers.
- 34 Daarentegen zouden ondernemers die zuivelprodukten uitvoeren uit landen die geen partij bij de Regeling zijn en voor wie de regeling inzake de minimumprijzen bij uitvoer dus niet geldt, de toepassing van de Regeling in gevaar kunnen brengen, wanneer zij hun produkten tegen lagere prijzen dan de minimumprijzen naar een deelnemend land of naar de Gemeenschap konden uitvoeren, zonder bevreesd te moeten zijn voor de concurrentie van exporteurs die opereren vanaf het grondgebied van deelnemende landen en wel verplicht zijn zich aan de minimumprijzen te houden.
- 35 Artikel 6 van elk aangehecht protocol heeft dan ook tot doel, de deelnemers ertoe te verplichten zich zoveel mogelijk tegen dergelijke importen te verzetten. Juist daarom voorzien artikel 6, lid 1, sub b, van bijlage I en artikel 6, sub b, van de bijlagen II en III in een verplichting om inlichtingen te verstrekken over de invoer uit niet-deelnemende landen.
- 36 De uitlegging van de Commissie vindt bevestiging in de bewoordingen van artikel 3, lid 5, van bijlage I. Deze bepaling bevat een uitdrukkelijke afwijking van de verplichting inzake de minimumprijzen, niet enkel bij uitvoer, maar ook bij invoer van voor veevoederdoeleinden bestemde produkten. Bovendien hebben de onderhandelaars over de Regeling het noodzakelijk geacht, in artikel 6, lid 2, van bijlage I uitdrukkelijk te bepalen, dat lid 1 van dat artikel niet op dat soort importen van toepassing is, hetgeen het bindende karakter van lid 1 bevestigt.
- 37 In dit verband hebben de woorden „zoveel mogelijk” in artikel 6, lid 1, sub a, van bijlage I en in artikel 6, sub a, van de bijlagen II en III niet tot doel, de deelnemers van de in deze bepaling opgelegde verplichting te ontslaan, maar een deelnemer

van zijn eventuele aansprakelijkheid te bevrijden, wanneer hij met de hem ter beschikking staande middelen niet kan verhinderen dat zuivelprodukten op zijn grondgebied worden ingevoerd tegen lagere prijzen dan de overeenkomstig de Regeling vastgestelde prijzen. Daarom ook wordt in artikel 6, lid 1, sub c, van bijlage I en in artikel 6, sub c, van de bijlagen II en III bepaald, dat de deelnemers samenwerken om correctiemaatregelen te treffen die moeten verhinderen dat in de toekomst wordt ingevoerd tegen prijzen die niet verenigbaar zijn met de minimumprijzen, hetgeen de toepassing van de protocollen in gevaar zou brengen.

- 38 In dit geval stelt de Commissie terecht, dat de Bondsrepubliek Duitsland over de middelen beschikte om de naleving van de Regeling af te dwingen, omdat voor elke actieve veredelingsverrichting de Lid-Staat een vergunning moet afgeven.
- 39 De Commissie kan dus met recht stellen, dat artikel 6 van de bijlagen zich ertegen verzette, dat de Bondsrepubliek Duitsland de invoer toestond van zuivelprodukten tegen lagere prijzen dan de minimumprijzen, daaronder begrepen de invoer in het kader van de regeling actieve veredeling.

De derde grief

- 40 De Commissie stelt eveneens, dat de communautaire regeling actieve veredeling niet toestond, dat de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van die douaneregeling vergunningen verleende: omdat de zuivelprodukten niet met inachtneming van de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen werden ingevoerd, hadden de Duitse autoriteiten tot het oordeel moeten komen, dat niet aan de in de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 1999/85 bedoelde economische voorwaarden was voldaan. Bijgevolg heeft de Bondsrepubliek Duitsland niet enkel de

bepalingen van de Regeling met betrekking tot de minimumprijzen bij invoer, maar ook genoemde verordening niet in acht genomen.

- 41 Om te beginnen stelt de Duitse regering, dat de eventuele niet-nakoming moet worden beoordeeld in het licht van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2913/92”), waarbij onder meer verordening nr. 1999/85 is ingetrokken en vervangen, ook al is dat wetboek eerst op 1 januari 1994 in werking getreden, dus enkele maanden na afloop van de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies gestelde termijn. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof (zie arrest van 25 oktober 1978, zaak 125/77, Koninklijke Scholten-Honig, Jurispr. 1978, blz. 1991), dat wetten tot wijziging van een andere wet, tenzij het tegendeel blijkt, van toepassing zijn op de toekomstige gevolgen van feitelijke situaties welke onder de werking van de oude wet zijn ontstaan.
- 42 Dit standpunt kan niet worden aanvaard. Een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag kan slechts berusten op de gronden en middelen die reeds in het met redenen omkleed advies zijn aangevoerd (zie, onder meer, arrest van 13 december 1990, zaak C-347/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-4747, r. o. 16). Hieruit volgt, dat in het kader van een dergelijk beroep het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld in het licht van de gemeenschapswetgeving die van kracht was tijdens de termijn die de Commissie de betrokken Lid-Staat heeft gesteld om aan het met redenen omkleed advies te voldoen.
- 43 De Duitse regering verwerpt hoe dan ook de derde grief van de Commissie. In de eerste plaats voert zij aan dat, anders dan de Commissie stelt, de in artikel 5 van verordening nr. 1999/85 bedoelde wezenlijke belangen van de communautaire producenten niet door de betwiste vergunningen worden geschaad. De communautaire producenten kunnen integendeel juist belang hebben bij verwerking of bewerking in het kader van de regeling actieve veredeling, zonder gebonden te zijn aan de ingevolge de Regeling vastgestelde minimumprijzen.

- 44 Artikel 5 van verordening nr. 1999/85 bepaalt, dat de douaneautoriteiten van de Lid-Staten de vergunning voor actieve veredeling verlenen „in de gevallen waarin de regeling (...) kan bijdragen tot het scheppen van de gunstigste voorwaarden voor de uitvoer van de veredelingsprodukten, voor zover de wezenlijke belangen van de communautaire producenten niet worden geschaad (economische voorwaarden)”.
- 45 Gelet op de conclusie van het Hof in rechtsoverweging 39 van dit arrest, kan op dit punt worden volstaan met de opmerking, dat de wezenlijke belangen van de communautaire producenten noodzakelijkerwijs zouden worden geschaad indien bepaalde ondernemers, zonder dat de Regeling in afwijkingen voorziet, in een Lid-Staat vergunningen konden krijgen voor de actieve veredeling van zuivelprodukten die zijn ingevoerd tegen lagere prijzen dan de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen, dat wil zeggen van produkten die het douanegebied van de Gemeenschap zijn binnengebracht in strijd met de orde die de Regeling juist tot stand wil brengen „in het belang van producenten en consumenten alsmede van exporteurs en importeurs” (preambule van de Regeling).
- 46 In de tweede plaats betoogt de Duitse regering, dat de bij verordening nr. 1999/85 gestelde economische voorwaarden in acht zijn genomen. Zij herinnert eraan, dat die voorwaarden volgens artikel 6, lid 1, sub d, van de verordening worden geacht te zijn vervuld, wanneer de aan veredelingshandelingen te onderwerpen goederen in de Gemeenschap worden vervaardigd, maar niet kunnen worden gebruikt omdat de prijs ervan de beoogde handelstransactie economisch onmogelijk maakt.
- 47 Haars inziens is het in casu mogelijk, dat de communautaire producenten de in de Gemeenschap vervaardigde produkten niet gebruiken omdat de transactie, gelet op de minimumprijzen bij uitvoer, niet rendabel is. In die gevallen zouden die producenten toestemming moeten krijgen veredelingshandelingen te verrichten met zuivelprodukten uit derde landen die niet aan de minimumprijzen gebonden zijn.

- 48 Wederom moet erop worden gewezen, dat de Duitse regering van de verkeerde premisse uitgaat, omdat, zoals reeds werd vastgesteld, de deelnemers er ook op dienen toe te zien, dat de minimumprijzen bij de invoer van zuivelprodukten in acht worden genomen.
- 49 De Duitse regering kan zich derhalve niet op de toepassing van artikel 6, lid 1, sub d, van verordening nr. 1999/85 beroepen in juist die gevallen waarin de mededinging tussen in de Gemeenschap geproduceerde goederen en goederen die in strijd met de Regeling tegen lagere prijzen dan de minimumprijzen uit niet-deelnemende landen in een Lid-Staat zijn ingevoerd, onvermijdelijk wordt vervalst ten koste van eerstgenoemde goederen, waarvoor de minimumprijzen wel gelden.
- 50 In de derde plaats werpt de Duitse regering tegen, dat de communautaire regeling actieve veredeling zelf de toepassing van de in de Regeling getroffen maatregelen uitsluit. Immers, volgens artikel 16 van verordening (EEG) nr. 2228/91 van de Commissie van 26 juni 1991 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1999/85 (PB 1991, L 210, blz. 1), waarin op dit punt bepalingen van verordening (EEG) nr. 3677/86 van de Raad van 24 november 1986 (PB 1986, L 351, blz. 1) zijn overgenomen, heeft plaatsing van niet-communautaire goederen onder de regeling actieve veredeling met gebruikmaking van het schorsingssysteem tot gevolg, dat specifieke handelspolitieke maatregelen waaraan die goederen bij invoer zijn onderworpen, niet worden toegepast.
- 51 Deze tegenwerping moet worden afgewezen.
- 52 Immers, wanneer een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht moet worden uitgelegd, dient dat zoveel mogelijk aldus te geschieden, dat zij in overeenstemming is met de bepalingen van het Verdrag. Eveneens dient een toepassingsverordening, indien mogelijk, aldus te worden uitgelegd, dat zij in overeenstemming is met de bepalingen van de basisverordening (zie arrest van 24 juni 1993, zaak C-90/92,

Dr Tretter, Jurispr. 1993, blz. I-3569, r. o. 11). Omdat door de Gemeenschap gesloten volkenrechtelijke overeenkomsten van hogere rang zijn dan de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht, moeten ook deze bepalingen zoveel mogelijk in overeenstemming met die overeenkomsten worden uitgelegd.

- 53 Uit wat hierboven met betrekking tot de eerste grief van de Commissie is geconcludeerd, volgt dat de Regeling van toepassing is op de invoer van goederen die in de Gemeenschap onder de regeling actieve veredeling worden geplaatst. Een uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 2228/91, waardoor die goederen buiten de toepassing van de Regeling kwamen te vallen, zou dus met de Regeling in strijd zijn.
- 54 Het is echter duidelijk, dat de met gebruikmaking van het schorsingssysteem onder de regeling actieve veredeling geplaatste goederen enkel in aanmerking komen voor de in artikel 16 van verordening nr. 2228/91 bedoelde vrijstelling omdat zij ertoe bestemd zijn, weer uit het douanegebied van de Gemeenschap te worden uitgevoerd, en dus niet in de gemeenschappelijke markt in de verkoop zullen worden gebracht.
- 55 Hieruit volgt, dat de vrijstelling van artikel 16 van verordening nr. 2228/91 uitsluitend van toepassing kan zijn op non-tarifaire handelspolitieke maatregelen, die, juist zoals invoerrechten, de ingevoerde goederen treffen ter bescherming van de gemeenschappelijke markt.
- 56 Dat is evenwel niet het doel van de Regeling, die een veel meer algemene strekking heeft. Zij bevat minimumregels voor de ordening van de wereldmarkt van zuivelprodukten, met het doel een minimumprijsniveau in het internationale handelsverkeer te waarborgen. In het bijzonder wordt met de bepalingen inzake de minimumprijzen bij invoer niet beoogd de gemeenschappelijke markt te beschermen; zij zijn in de Regeling opgenomen omdat niet alle landen daaraan deelnemen en derhalve moet worden vermeden, dat in een niet-deelnemend land gevestigde ondernemers de stabilisatieregeling kunnen verstoren door hun produkten tegen lagere prijzen dan de minimumprijzen naar een deelnemend land uit te voeren.

- 57 Bijgevolg moet artikel 16 van verordening nr. 2228/91 aldus worden uitgelegd, dat de in de Gemeenschap met gebruikmaking van het schorsingssysteem onder de regeling actieve veredeling geplaatste goederen niet van de toepassing van de Regeling zijn uitgezonderd.
- 58 De Commissie kan dus met recht stellen, dat de communautaire regeling actieve veredeling zich ertegen verzette, dat de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van deze douaneregeling vergunningen verleende voor de invoer van zuivelprodukten tegen lagere prijzen dan de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen.

De tweede grief

- 59 De Commissie stelt, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door in het actieve veredelingsverkeer de invoer van zuivelprodukten tegen lagere prijzen dan de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen toe te staan, in strijd met artikel 3, lid 1, van de drie bijlagen bij de Regeling de inachtneming van de minimumprijzen bij uitvoer niet heeft verzekerd.
- 60 Zoals de advocaat-generaal in punt 14 van zijn conclusie heeft beklemtoond, heeft de Commissie dienaangaande enkel betoogd, dat de niet-inachtneming van de minimumprijzen bij de invoer van de zuivelprodukten noodzakelijkerwijs impliceert, dat die prijzen ook bij de heruitvoer van de goederen niet in acht worden genomen. Daarop heeft de Duitse regering geantwoord, dat gelet op de kosten van de veredelingshandelingen en de vervoerkosten, de heruitvoer van de betrokken produkten enkel mogelijk is tegen prijzen die hoger zijn dan die welke overeenkomstig de Regeling zijn vastgesteld.

- ⁶¹ Volgens vaste rechtspraak dient de Commissie in een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag de gestelde inbreuk aan te tonen en kan zij zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie arrest van 5 oktober 1989, zaak 290/87, Commissie/Nederland, Jurispr. 1989, blz. 3083, r. o. 11).
- ⁶² Gelet op het voorgaande moet echter worden vastgesteld, dat de Commissie de gestelde inbreuk niet heeft aangetoond. De tweede grief van de Commissie moet derhalve worden verworpen.
- ⁶³ Uit al het voorgaande volgt, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door in het kader van de regeling actieve veredeling de invoer toe te staan van zuivelprodukten waarvan de douanewaarde lager was dan de overeenkomstig de Regeling vastgestelde minimumprijzen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 1, sub a, van bijlage I en artikel 6, sub a, van de bijlagen II en III van de Regeling, en krachtens verordening (EEG) nr. 1999/85.

Kosten

- ⁶⁴ Volgens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door in het kader van de regeling actieve veredeling de invoer toe te staan van zuivelprodukten waarvan de douanewaarde lager was dan de minimumprijzen vastgesteld overeenkomstig de Internationale Regeling inzake zuivelprodukten, goedgekeurd door de Gemeenschap bij besluit 80/271/EEG van de Raad van 10 december 1979 betreffende de sluiting van de multilaterale overeenkomsten waarover tijdens de handelsbesprekingen 1973-1979 overeenstemming is bereikt, is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 1, sub a, van bijlage I en artikel 6, sub a, van de bijlagen II en III van de Regeling, en krachtens verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de regeling actieve veredeling.
- 2) Het beroep wordt voor het overige verworpen.
- 3) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 september 1996.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias