

1. Het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking geldt niet enkel voor nationale maatregelen, maar evenzeer voor maatregelen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan.
2. Artikel 34 ziet op maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de produktie of de handel van andere Lid-Staten een bijzonder voordeel wordt verzekerd.

Daarvan is geen sprake bij een gemeenschapsregeling die voor de uitvoer en voor de binnenlandse verhandeling van mengvoeder in bulk zo al geen identieke, dan toch gelijkwaardige voorwaarden van administratieve controle voorziet.
3. Artikel 40, lid 3, van het Verdrag, dat elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluit, verlangt dat vergelijkbare situaties niet op verschillende wijze worden behandeld, tenzij dit verschil objectief gerechtvaardigd is. Er is geen discriminatie in de zin van deze bepaling, wanneer de verschillende modaliteiten voor de uitbetaling van de steun overeenkomen met een objectief verschillende situatie bij uitvoer en bij verhandeling binnen een Lid-Staat.
4. Het evenredigheidsbeginsel verlangt, dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel.

Het evenredigheidsbeginsel wordt niet geschonden door een regeling die voorziet in een voorafgaande administratieve controle van de voorwaarden voor uitbetaling van de steun, wanneer het om zeer hoge bedragen gaat en er een aanzienlijk gevaar van fraude bestaat.
5. Het doel van de gemeenschapsregeling betreffende de uitvoeringsbepalingen inzake de steun voor tot mengvoeder verwerkt magere-melkpoeder, is uit te sluiten dat twee maal steun wordt betaald of dat de goederen weer in het normale handelscircuit worden gebracht, en aldus fraude te voorkomen; daarom dient zowel bij uitvoer als bij levering in het binnenland strikt de hand te worden gehouden aan de bewijsformaliteiten.

In zaak 15/83,

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

DENKAVIT NEDERLAND BV

en

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUCTEN,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening (EEG) nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB L 199 van 1979, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Bahlmann, kamerpresident, P. Pescatore en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini

griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten van de zaak, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

is verwerkt. De uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van deze steun zijn vastgesteld bij verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979. Artikel 4, lid 2, van deze verordening bepaalt:

I — Het toepasselijke recht en de feiten

1. Het toepasselijke recht

Het hoofdgeding betreft de toekenning van steun voor de export in bulk van mengvoeders waarin magere-melkpoeder

„Onverminderd het bepaalde in artikel 5 en in richtlijn nr. 79/373/EEG van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders, wordt het in deze verordening bedoelde mengvoeder verpakt in zakken met een maximum-

inhoud van 50 kg, waarop in duidelijk leesbare letters wordt gedrukt:

- a) een aanduiding dat het mengvoeder betreft,
- b) een vermelding aan de hand waarvan het bedrijf dat de steun ontvangt kan worden geïdentificeerd. Deze vermelding mag in code worden opgesteld en moet in dit geval de eerste letter van de naam van het land van oorsprong bevatten,
- c) de maand en het jaar van vervaardiging,
- d) het gehalte aan magere-melkpoeder van het eindproduct.”

Volgens artikel 5 van deze verordening is artikel 4, lid 2, echter niet van toepassing:

„a) ...

- b) voor mengvoeder dat overeenkomstig de artikelen 6 en 7, met tankwagens of containers geleverd wordt aan landbouwbedrijven, veefokkerijen of -mesterijen die dit mengvoeder gebruiken.”

Artikel 6 van de verordening luidt als volgt:

- „1. Voor de levering van mengvoeder met tankwagens of containers gelden de volgende voorschriften:
 - a) het bedrijf dat steun ontvangt wordt op zijn verzoek door de bevoegde instantie van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan het is gevestigd, gemachtigd deze vorm van transport te gebruiken,
 - b) de levering heeft plaats onder administratieve controle, waardoor met name wordt gewaarborgd

dat het voeder wordt geleverd aan een landbouwbedrijf, een veefokkerij of een -mesterij die mengvoeder gebruikt.

- 2. In dit geval wordt de steun slechts uitbetaald wanneer het bedrijf aan de bevoegde instantie de bewijsstukken overlegt, waaruit blijkt dat bij de levering het bepaalde in lid 1, sub b), in acht is genomen.”

Artikel 7, lid 1, van de verordening bepaalt:

„Ingeval de in artikel 5, sub b), bedoelde levering met tankwagens of containers plaatsvindt in een andere Lid-Staat dan de verkopende Lid-Staat, kan het bewijs van levering onder de in artikel 6, lid 1, sub b), bedoelde voorwaarden slechts worden geleverd door overlegging van het in artikel 10 van verordening (EEG) nr. 223/77 bedoelde controle-exemplaar.”

Lid 3 van artikel 7 luidt:

„De Lid-Staat van bestemming gaat na of de geadresseerde voldoet aan de in artikel 6, lid 1, sub b), bedoelde voorwaarden.”

Onverminderd de gevallen waarin de bewijsstukken beschikbaar zijn voor de periode waarvoor de steun wordt aangevraagd — aldus artikel 9, lid 2 —, wordt de steun slechts uitbetaald op voorwaarde dat

- „a) de begunstigde ten genoegen van de bevoegde instantie aantoonst dat de overeenkomstige hoeveelheid ondermelk of magere-melkpoeder is gedenuatureerd of verwerkt tot mengvoeder tijdens de maand waarvoor de steun wordt aangevraagd,

en

- b) uit het analyseformulier en het controleformulier als bedoeld in artikel 10, lid 3, afgegeven op grond van de overeenkomstige artikel 10, lid 1 en

lid 2, sub a), b) en c), uitgevoerde controles in de loop van de maand voorafgaande aan die waarvoor de steun wordt aangevraagd, niet blijkt dat de bepalingen van deze verordening niet in acht zijn genomen."

gebruik en/of de bestemming hebben gekregen die bij deze maatregel is voorzien of voorgeschreven, wordt genoemd bewijs geleverd door overlegging van het controle-exemplaar T nr. 5."

Overigens is de te volgen procedure geregeld in artikel 12 van die verordening.

Ingeval uit de hierboven sub b) bedoelde formulieren blijkt dat de betrokkene in de voorafgaande maand de bepalingen van de verordening niet in acht heeft genomen, wordt de betaling van de steun geschorst voor de maand waarop de steunaanvraag betrekking heeft, in afwachting van de ontvangst van de analyse- en controleformulieren die zijn afgegeven op grond van de controles die zijn uitgevoerd in de loop van diezelfde maand, en wordt de ten onrechte uitgekeerde steun binnen vier weken teruggevorderd (artikel 9, lid 3).

Verordening nr. 222/77 van de Raad van 13 december 1976 betreffende communautair douanevervoer (PB L 38 van 1977, blz. 1), bepaalt in artikel 58:

„In afwijking van deze verordening mogen België, Luxemburg en Nederland op de documenten voor communautair douanevervoer de overeenkomsten toepassen, welke tussen deze Staten zijn of worden gesloten met het oog op beperking of opheffing van formaliteiten bij overschrijding van de Belgisch-Luxemburgse en Belgisch-Nederlandse grens."

Artikel 10 van de verordening bepaalt, dat de Lid-Staten, om de nakoming van deze bepalingen te verzekeren, bepaalde controlemaatregelen nemen, met name ten aanzien van het gebruik van de ondermelk en de magere-melkpoeder voor de vervaardiging van mengvoeder in de zin van artikel 4, lid 1.

2. De feiten en de schriftelijke behandeling

Met betrekking tot de overlegging van het controle-exemplaar, door artikel 7, lid 1, van de verordening voorgeschreven bij leveringen in een andere Lid-Staat dan die van de verkoper, bepaalt artikel 10 van verordening nr. 223/77 van de Commissie van 22 december 1976 houdende uitvoeringsbepalingen alsmede vereenvoudigingsmaatregelen van de regeling voor communautair douanevervoer (PB L 38 van 1977, blz. 20):

Verzoekster in het hoofdgeding produceert in Nederland kunstmelkvoeders waarin magere-melkpoeder is verwerkt. Daarvoor ontvangt zij communautaire steun krachtens artikel 10 van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148 van 1968, blz. 13). Verzoekster levert haar producten verpakt of onverpakt („in bulk") zowel in Nederland zelf als in het buitenland. Leveringen in bulk vinden thans enkel naar België plaats.

„Wanneer de toepassing van een communautaire maatregel welke inzake in- of uitvoer van goederen of inzake goederenverkeer binnen de Gemeenschap werd getroffen, afhankelijk is gesteld van het bewijs dat de betrokken goederen het

De Nederlandse bevoegde instantie, het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten, stelt voor de uitbetaling van de steun verschillende voorwaarden, al naar gelang de leveringen in bulk in Nederland dan wel in een andere Lid-Staat geschieden:

a) Voor bulk-leveranties in Nederland past het Hoofdproduktschap de Nederlandse bepalingen toe, te weten de Beschikking denaturatie- en verwerkingssteun magere-melkpoeder 1980. Het producerende bedrijf moet bij de maandelijks in te leveren verwerkingsstaat een overzichtstaat van alle bulk-leveranties voegen. Terstond na ontvangst van deze bewijstukken, dus op het ogenblik waarop het de aanvraag voor de betrokken maand ontvangt, betaalt het Hoofdprodukt-schap de steun uit.

Van mening dat dit niet alleen een onnodige, maar ook een onwettige belemmering van de export vormt, verzocht Den-kavit het Hoofdproduktschap bij brief van 18 december 1981, haar de steun voor de in bulk naar België uitgevoerde produkten uit te betalen in de maand volgende op die van de levering, eventueel onder voorbehoud van terugbetaling. Dit verzoek werd door verweerder in het hoofdgeding afgewezen bij brief van 3 februari 1982. Van deze weigering is Denkavit in beroep gekomen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

b) Voor bulk-leveranties in een andere Lid-Staat verlangt het Hoofdprodukt-schap, overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 1725/79, dat het bewijs wordt geleverd door overlegging van het in artikel 10 van verordening nr. 223/77 bedoelde controle-exemplaar T 5; voor leveranties in België mag in plaats van dit stuk het in artikel 58 van verordening nr. 222/77 bedoelde document Benelux 5 worden gebruikt. Aangezien deze documenten door de staat van bestemming moeten worden gewaarmerkt, wordt de steun normalerwijze eerst een maand na de aanvraag uitbetaald.

In deze procedure concludeerde verzoekster in het hoofdgeding tot nietig-verklaring van het bestreden besluit en tot uitbetaling van de steun door het Hoofdproduktschap terstond na de maandelijkse indiening van het verzoek en de overlegging van de desbetreffende verwerkings- en overzichtsstaten, eventueel onder het voorbehoud dat de uitbetaalde steun kan worden teruggevorderd wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Volgens verzoekster vloeit uit artikel 58 van verordening nr. 222/77 voort, dat de Benelux-landen bevoegd en zelfs verplicht zijn bij leveranties in België artikel 7 van verordening nr. 1725/79 buiten toepassing te laten en uitsluitend artikel 6 van die verordening toe te passen. Daarnaast stelde zij dat de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79 onverbindend zijn, daar zij moeten worden aangemerkt als met artikel 34 EEG-Verdrag strijdige maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbepalingen en als discriminerend voor de uitvoer; zij zouden bovendien in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Deze verschillende procedures hebben tot gevolg, dat bij bulk-leveranties in België de uitbetaling van de steun gemiddeld een maand later plaatsvindt dan bij bulk-leveranties in Nederland en bij verpakte leveranties in dezelfde periode. Door deze vertraging in de uitbetaling van de steun lijdt verzoekster een aanzienlijk renteverlies.

Het Hoofdproductschap verweerde zich tegen verzoeksters vordering, zeggende dat de bepalingen van de artikelen 6 en 7, lid 1, van verordening nr. 1725/79, in samenhang met artikel 58 van verordening nr. 222/77, dwingend voorschrijven dat bij export in bulk naar België de steun pas mag worden uitbetaald na ontvangst van een controle-exemplaar van het document Benelux 5.

Bij uitspraak van 25 januari 1983 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 34 van het Verdrag en/of artikel 40, lid 3, van het Verdrag en/of artikel 43, lid 3, sub b van het Verdrag en/of de verordening (EEG) nr. 804/68, en/of het evenredigheidsbeginsel, dan wel enig ander aan het Verdrag ten grondslag liggend beginsel aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar zijn de bepalingen van artikel 6, lid 2, juncto 7 van de verordening (EEG) nr. 1725/79, voor zover die bepalingen tot gevolg hebben dat de in die verordening bedoelde steun voor magere-melkpoeder, dat in één van de Lid-Staten is verwerkt tot mengvoeder en dat in tankauto's of containers wordt afgeleverd, bij export één maand later wordt uitbetaald dan bij binnenlandse afzet?”

De verwijzingsuitspraak is op 26 januari 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

In de overwegingen van zijn uitspraak constateert de verwijzende rechter, dat verzoeksters eerste grief geen doel treft, gezien het restrictieve karakter van de uitzonderingsbepaling van artikel 58 van verordening nr. 222/77 en de strekking

van artikel 7 van verordening nr. 1725/79. Hij is echter van oordeel, dat de tweede grief hem voor een belangrijke vraag stelt, waarvan hij de beantwoording noodzakelijk acht voor de beslechting van het geschil.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door E. Grabandt, advocaat te 's-Gravenhage, en door verweerder in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door R. J. M. ten Berge als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan, en de Commissie uitgenodigd ter terechtzitting te verschijnen.

Het Hof heeft de Commissie verzocht, ter terechtzitting te verklaren waarom verordening nr. 1725/79 bulk-leveranties in het buitenland anders behandelt dan bulk-leveranties in het binnenland, en op grond van welke criteria strengere controleprocedures voor de export zijn voorgeschreven.

Bij beschikking van 23 november 1983 heeft het Hof de zaak naar de Tweede kamer verwezen.

II — Schriftelijke opmerkingen

Verzoekster in het hoofdgeding merkt vooreerst op, dat haar stellingen moeten worden beoordeeld in het licht van twee fundamentele conclusies betreffende het doel van de communautaire steun die voor in veevoeder verwerkt magere-melkpoeder wordt verleend in het kader

van de gemeenschappelijke marktordening voor de melksector. In de eerste plaats is de steunregeling een noodzakelijke voorwaarde indien men het mogelijk wil maken om magere-melkpoeder in diervoeders te verwerken, daar zij de industrie in staat stelt het basisprodukt op een economisch rendabele wijze te gebruiken. In de tweede plaats is de steunregeling ingesteld in het algemeen belang, teneinde de afzet van de overschotten van magere-melkpoeder mogelijk te maken en zo de openbare opslag van dit produkt te voorkomen of te verminderen.

Wat het geheel van voorschriften van verordening nr. 1725/79 betreft, erkent verzoekster in het hoofdgeding dat zij zijn ingegeven door de omstandigheid dat de hoogte van de steunbedragen een aanzienlijk frauderisico meebrengt: om deze reden gelden bij de produktie en verkoop van de betrokken produkten strenge eisen en omvangrijke verplichtingen en is er voorzien in een uiterst scherp pakket controle- en sanctiemaatregelen. Niettemin berust het hele stelsel van verordening nr. 1725/79, gezien de economische behoeften, op een zo snel mogelijke uitbetaling van de steun na afloop van de maand waarop die steun betrekking heeft, en wordt de steun in de regel uitbetaald voordat de controleresultaten over de betrokken periode beschikbaar zijn. De constatering dat de voorschriften van de verordening in de betrokken periode zijn nagekomen, is dus geen voorafgaande voorwaarde voor de uitbetaling van de steun. Daartegenover staat voor de belanghebbende echter een strikte terugbetalingsverplichting, indien

bij de voorgeschreven controles blijkt dat de verordening is geschonden.

Daarentegen gaan de bijzondere voorschriften inzake de uitvoer in bulk verder dan de algemene voorschriften voor verpakte waren. Dit geldt met name voor de bepaling, dat de betrokken produkten door de fabrikant rechtstreeks aan de geadresseerde moeten worden afgeleverd, en niet aan enige tussenpersoon, en dat het bewijs enkel kan worden aangebracht door overlegging van het controle-exemplaar T 5. Dit betekent dat de steun voor de uitvoer in bulk in de regel met een vertraging van een maand wordt uitbetaald, hetgeen een uiterst ontmoedigende uitwerking heeft op de export in bulk in vergelijking met de binnenlandse afzet en de afzet van verpakte goederen, en een renteverlies meebrengt van HFL 1,40 per 100 kg in 1981 en HFL 1,05 per 100 kg in 1982. Het renteverlies treft dus vooral de uitvoer van produkten in bulk, daar deze in het land van bestemming moeten concurreren met aldaar geproduceerde bulkprodukten waarop, wegens de toepassing van de geldende binnenlandse regeling, niet een dergelijk renteverlies wordt geleden. Deze verschillende behandeling van de export in bulk is in strijd met hogere regels van gemeenschapsrecht en derhalve onwettig.

Tot staving hiervan voert verzoekster in het hoofdgeding in de eerste plaats aan, dat de exporteur de litigieuze benadeling niet kan vermijden, en in de tweede plaats dat deze benadeling, gezien het door verordening nr. 1725/79 opgezette controlestelsel, overbodig is. Zij maakt geen enkel bezwaar tegen de betrokken controlemaatregel als zodanig, doch ziet geen reden om bij export in bulk de con-

trole *achteraf* door een *voorafgaande* controle te vervangen. De effectiviteit van een controle achteraf staat buiten twijfel, daar terstond tot terugvordering van de verleende steun moet worden overgegaan indien uit de documenten blijkt dat de bepalingen van de verordening niet zijn nageleefd.

Tenslotte beroept verzoekster in het hoofdgeding zich op het evenredigheidsbeginsel, daar de verdraging in de uitbetaling van de steun geen noodzakelijke voorwaarde is voor de effectiviteit van de door verordening nr. 1725/79 voorgeschreven controle.

Vervolgens zet verzoekster uiteen, waarom de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79 ongeldig zijn. In de eerste plaats zijn zij te beschouwen als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen en zijn zij dus in strijd met artikel 34 EEG-Verdrag, dat niet alleen de Lid-Statens, maar ook de gemeenschapsinstellingen bindt. Een uitzondering krachtens artikel 36 is niet te rechtvaardigen, daar de betrokken discriminatie van zuiver economische aard is en niet noodzakelijk is ter bereiking van het met het betrokken controlesysteem nagestreefde doel. Bovendien mag men niet om redenen van fraudebestrijding inbreuk maken op de vrijheid van het handelsverkeer tussen Lid-Statens en kan te dien aanzien geen beroep worden gedaan op artikel 36 EEG-Verdrag.

Verweerder in het hoofdgeding merkt op, dat het de taak van de Commissie is, uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor de betrokken producten vast te stellen. Uit de considerans van verordening nr. 1725/79 (zesde overweging) blijkt, dat de Commissie het nodig heeft geacht het transport van die producten aan speciale controlemaatregelen te onderwerpen en bijzondere voorwaarden te stellen voor de uitbetaling van de steun. De Commissie heeft derhalve gehandeld binnen het bestek van haar formele en materiële bevoegdheden en niet in strijd met het EEG-Verdrag, met verordening nr. 804/68, met het evenredigheidsbeginsel of met enig ander aan het Verdrag ten grondslag liggend beginsel. In ieder geval meent verweerder gehouden te zijn, de litigieuze bepalingen toe te passen, zolang zij niet door de bevoegde rechter ongeldig zijn verklaard.

Voorts zijn de bestreden bepalingen onverenigbaar met artikel 2, lid 3, sub h, van richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969 (PB L 13 van 1970, blz. 29), met artikel 22, lid 1, van verordening nr. 804/68 en met de fundamentele beginselen van de gemeenschappelijke marktordeningen, namelijk artikel 40, lid 3, en artikel 43, lid 3, sub b, EEG-Verdrag, voor zover zij tot verdraging leiden bij de uitbetaling van de steun voor in bulk uitgevoerd magere melkpoeder.

Overigens is er geen sprake van ongeoorloofde discriminatie, maar van een gerechtvaardigd verschil, aangezien bij grensoverschrijdend goederenverkeer de kans op fraude bij de toekenning van de steun groter is dan bij afzet in het binnenland. Er kan dus volstrekt niet van schending van het evenredigheidsbeginsel worden gesproken, en er is voor het Hof geen enkele aanleiding om de betrokken bepalingen te vernietigen. Mitsdien geeft

verweerder in het hoofdeding het Hof in overweging, de prejudiciële vraag in ontkennende zin te beantwoorden.

doeld in artikel 10 van verordening nr. 223/77, of, in geval van uitvoer naar een Benelux-land, door middel van het Benelux-certificaat 5.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 26 januari 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekster in het hoofdeding, vertegenwoordigd door E. Grabandt, advocaat te 's-Gravenhage, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. C. Fischer als gemachtigde.

In antwoord op een vóór de terechtzitting gestelde schriftelijke vraag van het Hof heeft de Commissie uiteengezet hetgeen volgt. Volgens de verordening zijn er in wezen geen verschillen in de behandeling van, enerzijds, bulk-leveranties naar het buitenland en, anderzijds, bulk-leveranties in het binnenland. Beide zijn onderworpen aan een administratieve controle om zeker te stellen dat zij plaatsvinden aan de gebruikers van het mengvoeder- landbouwbedrijven, vee-fokkerijen of -mesterijen. Zowel in het ene als in het andere geval mag de steun slechts worden uitbetaald wanneer de onderneming bewijst dat aan die voorwaarde is voldaan. Dit bewijs wordt geleverd door overlegging van een certificaat, afgegeven door de bevoegde instanties van de Lid-Staat van bestemming.

Het enige verschil is, dat bij levering in het binnenland de Lid-Staten volgens de verordening zelf kunnen bepalen welk soort certificaat vereist is, terwijl in geval van uitvoer naar andere Lid-Staten het bewijs steeds moet worden geleverd door middel van het controle-exemplaar, be-

Voorts, aldus de Commissie, ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de controleprocedure bij de Lid-Staten; zij dienen ervoor te zorgen dat het controle-exemplaar T 5 onverwijld wordt doorgezonden.

Ofschoon de Lid-Staten niet verplicht zijn het controle-exemplaar T 5 te gebruiken wanneer de goederen hun grondgebied niet verlaten voordat zij het bewijs van het beoogde of voorgeschreven gebruik of de beoogde of voorgeschreven bestemming hebben ontvangen, belet niets hun, zich ook bij leveringen in het binnenland van dat controle-exemplaar te bedienen.

Tenslotte verklaart de Commissie dat een Lid-Staat voor de uitbetaling van de steun geen genoegen mag nemen met de overlegging van staten die niets bewijzen omtrent het gebruik dat er van de goederen is gemaakt. Er valt dus wel een verschil te constateren tussen de eisen van het gemeenschapsrecht en de Nederlandse praktijk, en het is dit verschil dat — althans gedeeltelijk — de verklaring vormt voor het tijdsverschil bij de uitbetaling van de steun. In elk geval kan men niet verlangen, dat bij bulk-leveranties naar het buitenland dezelfde regeling wordt toegepast als bij bulk-leveranties in het binnenland, wanneer deze laatste behandeld worden op een wijze die in strijd is met de bepalingen van verordening nr. 1725/79.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 15 maart 1984 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij uitspraak van 25 januari 1983, ingekomen ten Hove op 26 januari daaraanvolgend, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 34, 40, lid 3, en 43, lid 3, sub b, van het Verdrag, artikel 22 van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148 van 1968, blz. 13), en van het evenredigheidsbeginsel. De nationale rechter wenst te vernemen, of al deze voorschriften aldus moeten worden uitgelegd, dat daarmee onverenigbaar zijn de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB L 199 van 1979, blz. 1).
- 2 Deze vraag is opgeworpen in een beroep, door de vennootschap Denkvit Nederland BV ingesteld tegen het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwproducten en betrekking hebbend op het verzoek van eerstgenoemde, om in geval van levering van mengvoerders in bulk vanuit Nederland naar België de steun terstond na de maandelijkse indiening van de desbetreffende aanvraag en de overlegging van de verwerkings- en overzichtsstaten uit te betalen, eventueel onder voorbehoud van terugbetaling.
- 3 In die procedure heeft verzoekster in het hoofdgeding onder meer aangevoerd, dat de bewijsregeling betreffende het gebruik van in bulk geleverde mengvoerders, neergelegd in de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79, in het geval van uitvoer zwaarder is dan in het geval van levering in het binnenland, met het gevolg dat bij uitvoer de steun ongeveer een maand later wordt uitbetaald dan bij levering in het binnenland.
- 4 Verzoekster in het hoofdgeding was daarom van oordeel, dat de betrokken bepalingen waren te beschouwen als door artikel 34 EEG-Verdrag en verordening nr. 804/68 verboden maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen en als een door de artikelen 40, lid 3, en 43, lid 3, sub b, verboden discriminatie tussen producenten, terwijl zij tevens in strijd zouden zijn met het evenredigheidsbeginsel.

- 5 Deze opvatting werd echter afgewezen door verweerder in het hoofdgeding, die verklaarde zich door de bestreden bepalingen gebonden te achten.
- 6 In deze situatie heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven het Hof de navolgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 34 van het Verdrag en/of artikel 40, lid 3, van het Verdrag en/of artikel 43, lid 3, sub b, van het Verdrag en/of de verordening (EEG) nr. 804/68, en/of het evenredigheidsbeginsel, dan wel enig ander aan het Verdrag ten grondslag liggend beginsel aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar zijn de bepalingen van artikel 6, lid 2, juncto 7 van de verordening (EEG) nr. 1725/79, voor zover die bepalingen tot gevolg hebben dat de in die verordening bedoelde steun voor magere-melkpoeder, dat in één van de Lid-Staten is verwerkt tot mengvoeder en dat in tankauto's of containers wordt afgeleverd, bij export één maand later wordt uitbetaald dan bij binnenlandse afzet?”

- 7 Hoewel formeel betrekking hebbend op de uitlegging van zekere bepalingen van het EEG-Verdrag en van verordening nr. 804/68, betreft deze vraag in werkelijkheid de geldigheid van de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79.

Het gestelde verschil in behandeling

- 8 Voorafgaand aan het juridisch onderzoek van het eigenlijke probleem, moet worden nagegaan, in hoeverre voor de uitvoer van mengvoeder in bulk inderdaad een andere regeling geldt dan voor de verhandeling ervan in het binnenland.
- 9 Artikel 6, lid 1, sub b, voorziet voor iedere levering van mengvoeder in bulk een administratieve controle, teneinde zeker te stellen dat het voeder wordt geleverd aan een landbouwbedrijf of een veefokkerij of -mesterij die mengvoeder gebruikt; daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar gelang het om uitvoer dan wel om levering in het binnenland gaat. Verder bepaalt lid 2 van het artikel, dat in beide gevallen de steun slechts wordt uitbetaald wanneer het bedrijf aan de bevoegde nationale instantie de bewijsstukken overlegt, waaruit blijkt dat bij de levering het bepaalde in lid 1, sub b, in acht is genomen.

- 10 Tussen de twee vorenbedoelde gevallen blijkt slechts één verschil te bestaan, en dit betreft het soort document dat ter verkrijging van de steun moet worden overgelegd:
- bij levering in bulk in een andere dan de verkopende Lid-Staat kan volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1725/79 het bewijs dat de levering onder de in artikel 6, lid 1, sub b, gestelde voorwaarden heeft plaatsgevonden, slechts worden geleverd door overlegging van het controle-exemplaar bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 223/77 van de Commissie van 22 december 1976 (PB L 38 van 1977, blz. 20), dat wil zeggen het document T 5; zulks behoudens het geval van uitvoer binnen de Benelux, want dan kan overeenkomstig artikel 58 van verordening nr. 222/77 van de Raad van 13 december 1976 (PB L 38 van 1977, blz. 1) het bewijs worden geleverd door middel van het document Benelux 5;
 - bij levering in bulk binnen de verkopende Lid-Staat kan elke Lid-Staat, overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 223/77 en in weerwil van de specifieke bepalingen te dezen van verordening nr. 1725/79, bepalen dat het bewijs volgens een nationale procedure wordt geleverd.
- 11 Hierbij zij echter beklemtoond, dat wanneer een Lid-Staat voor toepassing van een nationale procedure kiest, hij er niettemin zorg voor moet dragen, dat het doel van artikel 6 van verordening nr. 1725/79 op gelijke wijze wordt bereikt.
- 12 Aangezien de controlevereisten voor leveringen in bulk in het buitenland en voor die in het binnenland in wezen dezelfde zijn, is een eventuele vertraging in de uitbetaling van de steun bij uitvoer enkel het gevolg van de bijzondere omstandigheden die zich in dit geval voordoen, namelijk dat het document T 5 in het intracommunautaire verkeer langer onderweg is dan het nationale document binnen een Lid-Staat.
- De gestelde schending van artikel 34 EEG-Verdrag en artikel 22 van verordening nr. 804/68
- 13 Met zijn vraag wenst de nationale rechter in de eerste plaats te vernemen, of de bestreden bepalingen maatregelen zijn van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking in de zin van artikel 34 EEG-Verdrag.

- 14 Volgens dit artikel zijn „kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking [...] tussen de Lid-Staten verboden.”
- 15 Het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking geldt, gelijk het Hof meermaals heeft verklaard, niet enkel voor nationale maatregelen, maar evenzeer voor maatregelen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan (arrest van 20. 4. 1978, gevoegde zaken 80 en 81/77, *Commissionnaires Réunis*, Jurispr. 1978, blz. 927).
- 16 Volgens vaste rechtspraak van het Hof gaat het in artikel 34 om maatregelen „die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de produktie of de handel van andere Lid-Staten een bijzonder voordeel wordt verzekerd” (zie bijvoorbeeld het arrest van 8. 11. 1979, zaak 15/79, *Groenveld*, Jurispr. 1979, blz. 3409, r.o. 7).
- 17 Daarvan is geen sprake bij een gemeenschapsregeling als de onderhavige, die voor de uitvoer en voor de binnenlandse verhandeling van mengvoeder in bulk zo al geen identieke, dan toch gelijkwaardige voorwaarden van administratieve controle voorziet.
- 18 Hieraan doet niet af, dat de steun voor in bulk uitgevoerd mengvoeder in voorkomend geval later wordt uitbetaald dan die voor leveringen in het binnenland. Dit verschil is immers slechts een uitvloeisel van de bijzondere omstandigheden van het intracommunautaire verkeer; verzending van documenten door de bevoegde instanties van een Lid-Staat naar die van een andere neemt immers onvermijdelijk meer tijd in beslag dan verzending van documenten binnen een Lid-Staat, en men kan hier niet spreken van een verschil in behandeling in de zin van artikel 34.
- 19 Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kunnen in de prejudiciële procedure van artikel 177 niet in aanmerking worden genomen eventuele discriminaties die het gevolg zijn van het feit dat de nationale instanties de betrokken bepalingen niet juist hebben toegepast.

- 20 Het vorenstaande geldt evenzeer voor het verbod van maatregelen van gelijke werking, vervat in artikel 22, lid 1, van verordening nr. 804/68, dat artikel 34 toepast op het gebied van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten.

De gestelde schending van de artikelen 40 en 43 EEG-Verdrag

- 21 Volgens artikel 40, lid 3, van het Verdrag, waarvan schending is gesteld, moet de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten.”
- 22 Aangezien de verschillende modaliteiten voor de uitbetaling van de steun overeenkomen met een objectief verschillende situatie bij uitvoer en bij verhandeling binnenslands, is er geen sprake van discriminatie in de zin van het zojuist aangehaalde artikel; dat verlangt immers dat vergelijkbare situaties niet op verschillende wijze worden behandeld, tenzij dit verschil objectief gerechtvaardigd is (arresten van 15. 7. 1982, zaak 245/81, Edeka, Jurispr. 1982, blz. 2745, r.o. 11; 13. 6. 1978, zaak 139/77, Denkavit, Jurispr. 1978, blz. 1317, r.o. 15; en 15. 9. 1982, zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885, r.o. 22).
- 23 Dit geldt ook voor de beweerde schending van artikel 43, lid 3, sub b, volgens hetwelk de gemeenschappelijke marktordeningen „aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden [moeten waarborgen] als op een nationale markt bestaand”.

De gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel

- 24 Het laatste punt van de vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven betreft schending van het evenredigheidsbeginsel.
- 25 Volgens vaste rechtspraak van het Hof verlangt dit beginsel, dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel (arresten van 20. 2. 1979, zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677, r.o. 16; en 23. 2. 1983, zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, r.o. 8).

- 26 In dit verband stelt verzoekster in het hoofdgeding, dat de bestreden bepalingen bezwarender zijn voor de exporteur dan ter bereiking van het doel der controle noodzakelijk is. Haars inziens is het voldoende, dat het bewijs dat de levering onder de gestelde voorwaarden heeft plaatsgevonden, in geval van uitvoer volgens dezelfde modaliteiten wordt geleverd als in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1725/79 zijn voorzien voor levering in het land van produktie, waarbij het document T 5 niet wordt gebruikt.
- 27 Vooreerst zij opgemerkt, dat volgens de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 222/77 de toepassing van de regeling voor communautair douanevervoer, met gebruikmaking van eenvormige controledocumenten, het vervoer binnen de Gemeenschap kan vergemakkelijken en met name de formaliteiten bij het overschrijden van de binnengrenzen kan vereenvoudigen.
- 28 Verder schrijft de regeling in geding zowel bij uitvoer in bulk als bij bulkleveranties in het binnenland een voorafgaande administratieve controle voor, en dus de terugzending van het controle-exemplaar aan de bevoegde instanties van het land van produktie, voordat de steun wordt uitbetaald; dit controle-exemplaar kan hetzij het document T 5 of Benelux 5 zijn, hetzij — overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 223/77 — een document dat in het kader van de nationale procedure is vereist.
- 29 Het doel van de regeling is, uit te sluiten dat twee maal steun wordt betaald of dat de goederen weer in het normale handelscircuit worden gebracht, en aldus fraude te voorkomen; daarom dient zowel bij uitvoer als bij levering in het binnenland strikt de hand te worden gehouden aan de bewijsformaliteiten.
- 30 Ter terechtzitting heeft de Commissie terecht opgemerkt, dat toepassing van een andere methode om de naleving van de voorwaarden van artikel 6, lid 1, sub b, van verordening nr. 1725/79 te controleren, te weten controle achteraf met het gevolg dat de toegekende steun in voorkomend geval moet worden teruggevorderd, tot een onevenredige administratieve belasting voor de met de controle belaste Lid-Staten zou leiden.

- 31 Vastgesteld moet worden dat, wanneer het om zeer hoge bedragen gaat en er een aanzienlijk gevaar van fraude bestaat, het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden door een regeling die voorziet in een voorafgaande administratieve controle van de voorwaarden voor uitbetaling van de steun.
- 32 Hieruit volgt dat de bestreden bepalingen, ook al leiden zij ertoe dat in geval van uitvoer de steun wat later wordt uitbetaald dan in geval van levering in het binnenland, geen inbreuk maken op het evenredigheidsbeginsel, zulks wegens de bijzondere omstandigheden die zich bij het intracommunautaire douanevervoer voordoen.
- 33 Aan de verwijzende rechter moet mitsdien worden geantwoord, dat bij onderzoek van de gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79 zouden kunnen aantasten.

Kosten

- 34 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 25 januari 1983 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 6, lid 2, en 7 van verordening nr. 1725/79 zouden kunnen aantasten.

Bahlmann

Pescatore

Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 mei 1984.

De griffier
voor deze

D. Louterman
Administrateur

De president van de Tweede kamer
K. Bahlmann

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. F. MANCINI
VAN 15 MAART 1984 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

de steunverlening afhankelijk is. Wordt het mengvoeder op de nationale markt afgezet, dan kan dit tijdrovende onderzoek achterwege blijven.

1. In deze prejudiciële zaak is de uitlegging aan de orde van de communautaire voorschriften betreffende de betaling van steun aan de exporteurs van mengvoerders op basis van melkpoeder. De vraag is, of er bij die steunverlening ten aanzien van procedure en tijdstip van uitbetaling verschil mag worden gemaakt naar gelang het produkt wordt uitgevoerd dan wel op de binnenlandse markt wordt verhandeld. In het eerste geval moeten er door het land van invoer speciale controles worden verricht, waarvan

De vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Denkvit Nederland BV, gevestigd te Voorthuizen, exporteert op basis van melkpoeder vervaardigde mengvoerders in bulk, en komt deswege krachtens artikel 10 van's Raads verordening nr. 804/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, voor communautaire steun in aanmerking. Van wie wegens levering van bulkgoed in andere Lid-Staten voor

1 — Vertaald uit het Italiaans.