



Datum van  
inontvangstneming

:

07/03/2014

**Zaak C-51/14**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

4 februari 2014

**Verwijzende rechter:**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen  
(Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

17 januari 2014

**Verzoekende partij:**

Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG

**Verwerende partij:**

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

---

Beschikking

in het bestuursrechtelijke geding tussen

Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG, (omissis) Köln,

verzoekster,

(omissis)

en

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung [(Duits federaal instituut voor  
Landbouw en Voedselvoorziening)], (omissis) Bonn,

(omissis)

verweerder,

betreffende de vergoeding van de kosten voor de opslag van suiker,

waarin thans aan de orde is: schorsing van de behandeling van de zaak en verwijzing naar het Europese Hof van Justitie,

heeft de zestiende Senat van het

OBERVERWALTUNGSGERICHT [(Duitse bestuursrechter in hoger beroep)]

FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

op 17 januari 2014

(omissis)

besloten:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) wordt **[Or. 2]** het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Regelt artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 op het gebied van de compensatie van opslagkosten bij vervanging van suiker uitputtend, en is het volgens deze bepaling geen vereiste, dat de te vervangen suiker door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant moet zijn geproduceerd?
2. Bij een bevestigend antwoord: vereist artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 voor het recht op vergoeding van de opslagkosten dat de vervangende C-suiker bij de suikerfabrikant „concreet vervangen” wordt?
3. Indien artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2670/81 toepasselijk is op de vervanging van suiker: vereist artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2670/81 voor het recht op vergoeding van de opslagkosten dat de vervangende C-suiker bij de suikerfabrikant „concreet vervangen” wordt?
4. Subsidiair: is artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2670/81 ongeldig voor zover het vereist dat de te vervangen suiker „door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant [werd geproduceerd]”?

Motivering:

I.

- 1 Verzoekster, een suikerverwerkende onderneming, heeft in de verkoopseizoenen 1987/89 tot en met 1996/97 verzocht om toekenning van vergoeding van de opslagkosten voor suiker. Dienaangaande zijn, nadat verweerder de betalingsbeschikkingen (gedeeltelijk) heeft ingetrokken en de vergoeding van de opslagkosten dienovereenkomstig heeft teruggevorderd, voor de aangezochte rechter in totaal negen procedures aanhangig, die allemaal betrekking hebben op vragen inzake het intrekken en terugvorderen van de vergoeding van de opslagkosten. **[Or. 3]**
- 2 De onderhavige procedure betreft vragen met betrekking tot de vervanging van suiker en het verkoopseizoen voor suiker 1990/91. Verzoekster heeft in de onderhavige procedure maandelijks om vergoeding van de opslagkosten voor suiker verzocht, welke haar overeenkomstig haar verzoek ter hoogte van in totaal 19 747 041,59 EUR is toegekend.
- 3 De vergoeding van de opslagkosten moet waarborgen dat er gedurende het gehele verkoopseizoen voldoende en op de interne markt beschikbare, suiker is. Vergoeding van de opslagkosten werd betaald voor door de opslaande ondernemingen in het kader van een zogenaamd productiequotum (A- en B-quotum) geproduceerde suiker (zie bijvoorbeeld artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1358/77 van 20 juni 1977). Vergoeding van de opslagkosten werd niet toegekend voor zogenaamde C-suiker, dit zijn de hoeveelheden suiker die voor rekening van een bepaald verkoopseizoen werden geproduceerd en de som van de A- en B-quota (maximumquotum) van de betrokken onderneming overschreden (zie bijvoorbeeld artikel 24 van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981, evenals verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981).
- 4 In het kader van maatregelen inzake het toezicht op de ordening van de markt heeft het bevoegde douanehoofdkantoor in 1997 aanwijzingen gevonden dat in de aangiften van verzoekster betreffende de voorlopige of definitieve suikerproductie, meeropbrengsten witte suiker uit de verwerking van grondstoffen en halffabricaten tot witte suiker niet waren meegedeeld. Derhalve is bij verzoekster in verband met de ordening van de markt een onderzoek gelast ter vaststelling van de in de verkoopseizoenen 1992/93 tot en met 1996/97 werkelijk geproduceerde hoeveelheden suiker. Met betrekking tot de vastgestelde meeropbrengsten heeft verzoekster een rectificatie afgegeven en heeft erkend dat zij door meeropbrengsten grotere hoeveelheden witte suiker van in totaal 291 201 deciton witsuikerwaarde (hierna: „dt/WW”) had gerealiseerd. Daarna is met betrekking tot de verkoopseizoenen 1987/88 tot en met 1996/97 tegen verantwoordelijke personen van verzoekster een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, onder andere wegens verdenking van belastingontduiking en subsidiefraude met betrekking tot de toegekende vergoedingen van de opslagkosten. In februari 2002 heeft verweerder aangaande de beschuldiging van subsidiefraude een eindverslag opgesteld, volgens hetwelk op grond van verschillende feitencomplexen in de verkoopseizoenen voor suiker 1987/88 tot en

met 1996/97 ten onrechte door verzoekster om vergoeding van de opslagkosten was verzocht, die ten onrechte aan haar werd toegekend. In het [Or. 4] eindverslag zijn meerdere inbreuken genoemd, die in steekwoorden worden aangeduid als de feitencomplexen „meeropbrengst halffabricaten”, „meeropbrengst veranderen A-afvoer”, „te vroeg boeken tijdens de bietencampagne”, „bijmengen van dextrose in de basisstroop”, „6-uur-problematiek”, „bijzondere melasse”, „reststroop van kandij”, „uitvoer van Franse quotumsuiker als C-suiker” en „bijgekochte Franse suiker in de vorige maand als C-suiker uitgevoerd”.

- 5 Aan de feiten „uitvoer van Franse quotumsuiker als C-suiker” en „bijgekochte Franse suiker in de vorige maand als C-suiker uitgevoerd” lag ten grondslag dat verzoekster in het verkoopseizoen voor suiker 1990/91 uit Frankrijk binnen de productiequota geproduceerde suiker (87 740 dt/WW) heeft gekocht, teneinde deze op te slaan. Deze suiker is naar het bedrijfsterrein van verzoekster overgebracht en als ontvangst geboekt, is daar echter niet opgeslagen maar van nieuwe transportdocumenten voorzien en als C-suiker zonder gebruikmaking van uitvoerrestituties naar derde landen buiten de EU uitgevoerd (feit „uitvoer van Franse quotumsuiker als C-suiker”). Door deze praktijk van vervanging van suiker vermeed verzoekster het lossen van Franse quotumsuiker in een van haar opslagruimtes en het laden van de door haar geproduceerde C-suiker op vervoermiddelen.
- 6 De bijgekochte suiker was wat hoeveelheden betreft voor de vergoeding van de opslagkosten grotendeels neutraal, omdat de Franse suiker nog tijdens de maand van aankopen weer werd uitgevoerd en de vergoeding van de opslagkosten derhalve slechts voor de identieke hoeveelheid, anders gedeclareerde C-suiker werd betaald. Voor een deel stond de bijgekochte suiker langer dan het voor het verzoek om vergoeding van de opslagkosten relevante einde van de maand (juni 1990) in de boeken van verzoekster en werd hij pas de volgende maand (juli 1990) als afzet geboekt, zodat deze suiker cijfermatig de opgeslagen hoeveelheid waarvoor om vergoeding was verzocht verhoogde, hoewel hij onmiddellijk verder was vervoerd en niet was opgeslagen (feit „bijgekochte Franse suiker in de vorige maand als C-suiker uitgevoerd”).
- 7 Bij beschikking van 30 januari 2003 heeft verweerder de toekenningen van de vergoeding van de opslagkosten voor de maanden juli 1990 tot en met juni 1991 met terugwerkende kracht ter hoogte van in totaal 963 942,98 EUR ingetrokken en de betaalde vergoeding teruggevorderd. Daarenboven is [Or. 5] krachtens § 14, lid 1, van de Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (hierna: „MOG”; Duitse wet ter uitvoering van de gemeenschappelijke marktordeningen en de rechtstreekse betalingen) een verplichting tot het betalen van rente over de vordering vanaf het ogenblik waarop zij is ontstaan, in beginsel vastgesteld. Verzoekster heeft in 2003 tegen de beschikking bezwaar aangetekend en daarbij aangevoerd dat het recht op

terugvordering van de vergoeding van de opslagkosten in zijn geheel was verjaard.

- 8 Bij beschikking van 4 oktober 2006 heeft verweerder het bezwaar met betrekking tot de „bijmenging van dextrose” in zijn geheel en met betrekking tot het „te vroeg boeken tijdens de bietencampagne” gedeeltelijk ingewilligd; hij heeft de toekenningen van de vergoeding van de opslagkosten voor het betrokken verkoopseizoen ter hoogte van 638 740,90 EUR met terugwerkende kracht ingetrokken en de toegekende vergoeding van de opslagkosten wat dat betreft teruggevorderd.
- 9 Met haar beroep heeft verzoekster onder andere aangevoerd dat niet aan de voorwaarden voor intrekking was voldaan. De vervanging van suiker door quotumsuiker uit Frankrijk zou krachtens artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 zijn toegestaan. Deze bepaling vereist niet dat de te vervangen hoeveelheid A- of B-suiker ook in Duitsland is geproduceerd.
- 10 Het Verwaltungsgericht (Duitse bestuursrechter in eerste aanleg) heeft het beroep tegen de intrekking- en terugvorderingsbeschikking in de vorm van de beschikking op bezwaar, voor zover in het onderhavige geval van belang, afgewezen. Ter motivering heeft het aangevoerd dat met de vervanging van de suiker bepalingen van het recht van de Unie zijn geschonden. Krachtens artikel 2, lid 2, [tweede] alinea, van verordening (EEG) nr. 2670/81 dient de vervangen suiker van een in dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant afkomstig te zijn.
- 11 In hoger beroep herhaalt verzoekster haar stelling dat de vervanging van suiker door quotumsuiker uit Frankrijk krachtens artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 zou zijn toegestaan. Bovendien was geen concrete vervanging van de suiker vereist. **[Or. 6]**

## II.

- 12 (omissis) [Procesverloop]
- 13 Of het hoger beroep van verzoekster gegrond is, kan de Senat niet definitief beoordelen. Het geding roept vragen op met betrekking tot het recht van de Unie, die een prejudiciële beslissing van het Europese Hof van Justitie vereisen (artikel 267, leden 1 en 2, VWEU).
- 14 Met betrekking tot de vergoeding van de opslagkosten rijst om te beginnen de vraag of de vervangen suiker van een in dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant afkomstig moet zijn. Dienaangaande moet worden opgehelderd of voor het geval dat de C-suiker door andere quotumsuiker wordt vervangen, artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 of artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 toepasselijk is.

- 15 Artikel 14, lid 3, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2671/81 van 14 september 1981, luidt als volgt: „Wanneer een uit te voeren hoeveelheid C-suiker wordt vervangen door een overeenkomstige hoeveelheid A- of B-suiker wordt de vervangen hoeveelheid, voor de toepassing van de vergoeding, aangemerkt als A-suiker vanaf de dag waarop de douaneformaliteiten werden vervuld.”
- 16 Artikel 2, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 2670/81 van 1[4] september 1981 kan met betrekking tot de vervanging van de suiker eveneens toepasselijk zijn.
- 17 Voor het verkoopseizoen voor suiker 1990/1991 en het verzoek om toekenning van een vergoeding van de opslagkosten zou mogelijk artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1760/84 van 22 juni 1984 toepasselijk zijn. De verdere **[Or. 7]** wijzigingen van artikel 2, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 2670/81, bij verordening (EEG) nr. 2561/85 van 11 september 1985 en verordening (EEG) nr. 1714/88 van 13 juni 1988, hadden geen betrekking op de regionale afbakening van de vervanging van suiker, maar op de vervanging van de termen „witte of ruwe suiker” door de termen „witte suiker” en de termen „van post 17.01 van het gemeenschappelijk douanetarief” door de termen „van post 1701 van de gecombineerde nomenclatuur”.
- 18 De eerste zin van deze bepaling luidde in de versie van verordening (EEG) nr. 1760/84 van de Commissie van 22 juni 1984: „De betrokken fabrikant kan evenwel bij uitvoer de C-suiker door een andere witte of ruwe suiker in ongewijzigde staat van post 17.01 van het gemeenschappelijk douanetarief of de C-isoglucose door een andere isoglucose vervangen, **op voorwaarde dat deze suiker, respectievelijk isoglucose, werd geproduceerd door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant**” (eigen accentuering).
- 19 De oorspronkelijke versie van 1[4] september 1981 luidde daarentegen nog als volgt: „De betrokken fabrikant kan evenwel bij uitvoer de C-suiker door suiker of de C-isoglucose door isoglucose vervangen **die werden geproduceerd door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant**” (eigen accentuering). Bij een puur letterlijke uitlegging van de bewoordingen van de betreffende bijzin zou de productie van de vervangende stof op het grondgebied van dezelfde lidstaat alleen met betrekking tot C-isoglucose verplicht zijn, maar niet met betrekking tot C-suiker. Met de gewijzigde versie heeft de instelling die de verordening heeft vastgesteld mogelijk duidelijk gemaakt dat de betreffende bijzin zowel op de vervanging van C-isoglucose als op de vervanging van C-suiker betrekking moet hebben. Dat wordt ook bevestigd in de overwegingen van de considerans van verordening (EEG) nr. 56/91 van 9 januari 1991. Daar staat dat krachtens verordening (EEG) nr. 56/91 van de Commissie van 9 januari 1991 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2670/81 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker, geldt

dat „[...] op grond van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie (3), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3892/88 (4), een in een bepaalde lidstaat gevestigde fabrikant van C-suiker deze suiker bij uitvoer kan vervangen door een andere **witte suiker die is geproduceerd door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant [Or. 8]**, voor zover hij een bedrag betaalt als vergoeding voor het mogelijke financiële voordeel dat uit een dergelijke vervanging kan voortvloeien” (eigen accentuering).

Ook de vergelijking met de Engelse en de Franse taalversie pleit voor de verplichting om te vervangen door een andere suiker of C-isoglucose, die op het grondgebied van dezelfde lidstaat is geproduceerd. De Engelse taalversie van 22 juni 1984, die luidt als volgt:

„However, the manufacturer in question may, on export, replace C sugar by another white or raw sugar in the natural state falling within heading No 17.01 of the Common Customs Tariff, or replace C isoglucose by another isoglucose, where **these** have been produced by another manufacturer established on the territory of the same Member State.” (eigen accentuering),

en de Franse taalversie van 22 juni 1984, die luidt als volgt:

„Toutefois le fabricant en cause peut, à l’exportation, substituer le sucre C par un autre sucre blanc ou brut en l’état relevant de la position 17.01 du tarif douanier commun ou substituer l’isoglucose C par un autre isoglucose, **qui ont** été produits par un autre fabricant établi sur le territoire du même État membre.” (eigen accentuering),

vereisen eveneens dat zowel de C-suiker als de isoglucose van een in dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant afkomstig moeten zijn.

- 20 Evenwel is artikel 2[,lid 1, tweede alinea,] van verordening (EEG) nr. 2670/81[, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1760/84,] opnieuw gewijzigd bij verordening (EG) nr. 158/96 van de Commissie van 30 januari 1996 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 2670/81 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker [...]: „De betrokken fabrikant kan evenwel bij uitvoer de C-suiker door een andere witte suiker in ongewijzigde staat van GN-code 1701, of de C-isoglucose door een andere isoglucose vervangen met hetzelfde gehalte aan fructose, **op voorwaarde dat deze suiker, respectievelijk isoglucose, is geproduceerd [Or. 9] door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant**” (eigen accentuering). Rechtsens is deze wijziging voor het onderhavige geval waarschijnlijk echter niet van belang. Beslissend is de versie van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 ten tijde van het verzoek om vergoeding van de opslagkosten voor het overeenkomstige verkoopseizoen voor suiker.
- 21 Dientengevolge behandelen zowel artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 als artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 de vervanging van



C-suiker. Deze bepalingen laten zich niet uit over de vraag welk voorschrift bij de toepassing ervan voorrang geniet. Het is voorstelbaar dat artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 doelt op de vervanging van suiker „door die van de fabrikant zelf” en artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 op de vervanging door suiker die door een andere fabrikant is geproduceerd. Bovendien komt de uitlegging in aanmerking dat artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81, op grond van de context ervan met betrekking tot de opslag en het opslaan, alleen het feitelijke opslaan en de raming van de opgeslagen hoeveelheden suiker bepaalt. Deze uitlegging is echter niet de enig mogelijke. Ook de mogelijke uitlegging dat artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 de vereisten voor een toegestane vervanging niet regelt maar slechts vaststelt wanneer C-suiker, die bij uitvoer door A- of B-suiker is vervangen, als A-suiker wordt aangemerkt, is niet vrij van juridische twijfel. Dat blijkt wanneer men de feitelijke bestanddelen van artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 in beschouwing neemt. Het eerste feitelijk vereiste betreft de vervanging van een hoeveelheid C-suiker door quotumsuiker. Een nadere verduidelijking wordt niet gegeven. Een andere wettelijke bepaling wordt niet in aanmerking genomen; met name wordt artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 niet vermeld. Bovendien stelt artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78 het tijdstip vast waarop de vervangen suiker met het oog op de toekenning van de vergoeding als A-suiker kan worden aangemerkt. Dientengevolge is er sprake van een duidelijke samenhang met de vergoeding van de opslagkosten voor quotumsuiker en de daartoe in de verordeningen (EEG) nrs. 1358/77 en 1998/78 vastgestelde bepalingen. Beide verordeningen betreffen de vaststelling van algemene voorschriften inzake de verevening van de opslagkosten in de sector suiker. Verordening (EEG) nr. 2670/81 bevat daarentegen uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker; dat zijn uitvoeringsbepalingen bij verordening (EEG) nr. 1785/81 van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. **[Or. 10]**

- 22 Bovendien moet worden verduidelijkt of de genoemde verordeningsbepalingen voor een rechtsgeldige vervanging van suiker vereisen dat de bijgekochte quotumsuiker concreet in de eigen silo of bij de eigen suiker van de suikerfabrikant wordt opgeslagen. Geen van beide bepalingen laat zich met betrekking tot deze vraag uit. Tegen een concrete vervanging van suiker zou kunnen pleiten dat wat dat betreft een louter formele handeling zonder eigen rechtvaardiging zou worden vereist voor een wijziging van status als C-suiker, die bovendien onnodige kosten zou kunnen veroorzaken en mogelijk de kwaliteit van de kristalsuiker zou kunnen beïnvloeden. Derhalve is het de vraag of voor een rechtsgeldige vervanging van suiker kan volstaan dat de van een andere suikerfabrikant afkomstige quotumsuiker in eigendom wordt verkregen en dat de ondernemer een vervangingsbesluit bekendmaakt, bijvoorbeeld door de aangifte bij de uitvoer.

- 23 Voor het geval dat met betrekking tot de vervanging van C-suiker door andere quotumsuiker niet artikel 14, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1998/78, maar artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 toepasselijk is, lijkt er behoefte aan verduidelijking te bestaan of laatstgenoemd artikel wat het recht van de Unie betreft aan twijfel onderhevig is, omdat het voor de vervanging van suiker vereist dat de vervangende stof door een andere op het grondgebied van dezelfde lidstaat gevestigde fabrikant is geproduceerd. In zover zou sprake kunnen zijn van een inbreuk op het vrij verkeer van goederen (thans artikel 34 VWEU). Artikel 38 e.v. VWEU stelt evenwel voor de landbouw en ook voor de in casu litigieuze suikerbieten (zie artikel 38, lid 3, juncto bijlage I, hoofdstuk 17) bijzondere bepalingen vast. Of bepalingen zoals bijvoorbeeld artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 de volgens het recht van de Unie geldende maatstaf mogen bevatten voor regelingen die het vrij verkeer van goederen inperken, lijkt derhalve niet uitgesloten [zie arrest Hof van 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations (C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 54)]. Daar komt bij dat artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2670/81 voor alle lidstaten en de aldaar gevestigde fabrikanten gold en dat derhalve de vraag rijst of er sprake is van een volgens het recht van de Unie relevante discriminatie. Deze opvatting is anderzijds niet de enig mogelijke. De gemeenschappelijke ordeningen der markten moeten als bijzondere bepalingen jegens de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen (artikel 28 e.v. VWEU) worden beschouwd. De bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen maken fundamenteel integrerend deel uit van de gemeenschappelijke ordeningen der markten [zie arrest Hof van 22 mei 2003, Freskot (C-355/00, Jurispr. blz. I-5263, punt 38)]. De gemeenschappelijke **[Or. 11]** ordening der markten mag derhalve juist niet ernstig inbreuk maken op de fundamentele beginselen van het vrij verkeer van goederen. Met een conflict tussen de beginselen van de landbouw en die van het vrij verkeer van goederen kan mogelijkwijs in het kader van een concrete afweging rekening worden gehouden. Zo nodig moeten de inperkingen van het vrij verkeer van goederen, met inaanmerkingneming van het evenredigheidsbeginsel, tot het absoluut noodzakelijke worden beperkt. Of dat is geschied, moet door het Europese Hof van Justitie worden getoetst.