onzekerheidsfactoren welke de in deze bijlage bedoelde analysemethode zouden aankleven, de waarden van het gehalte aan van melk afkomstige vetstoffen approximatief worden bepaald.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zes februari negentienhonderddrieënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 11 JANUARI 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige prejudiciële procedure gaat het om de vraag of artikel 7, lid 3, der verordening nr. 83/67 (PB van 26 april 1967, blz. 1597) juncto bijlage V tot deze verordening, geldig was. De genoemde bepaling luidt: „Het gewichtspercentage van melk afkomstige vetstoffen van een produkt wordt bepaald volgens de in bijlage V beschreven methode." In deze bijlage is de methode nader beschreven.

Tot een goed begrip van de zaak dient vooraf het volgende te worden opgemerkt.

Verordening nr. 83/67 is van belang voor de bij verordening nr. 160/66 van 27 oktober 1966 (PB van 28 oktober 1966, blz. 3361) ingevoerde handelsregeling voor bepaalde door verwerking van landbouwprodukten verkregen goederen. Deze regeling betreft waren die door verwerking van onder een gemeenschappelijke marktordening vallende landbouwprodukten ontstaan. Zij heeft ten doel de bij de marktordeningen aan de produktie van de Gemeenschap toegekende bescherming af te ronden. Hiertoe wordt bij de invoer van door verwerking van landbouwprodukten verkregen goederen uit derde landen een heffing opgelegd die uit twee elementen bestaat, namelijk ten eerste een ad valorem douanerecht ter bescherming van de levensmiddelenindustrie in de Gemeenschap en ten tweede een variabel element dat naar gelang van de in die waren aanwezige landbouwprodukten en van het verschil tussen de in de invoerende staat en de op de wereldmarkt geldende prijzen wordt be-

1 — Vertaald uit het Duits.

paald. Verordening nr. 160/66 gold onder meer — en dat is hier in het bijzonder van belang — voor de goederen van tariefpost 18.06 (chocolade en andere cacaobevattende voedingsmiddelen), dat wil zeggen voor produkten waarin ook melkvet aanwezig is. Daarvoor zijn in bijlage I van verordening nr. 83/67 de tariefspecificaties vastgesteld en in bijlage II de „hoeveelheid basisprodukten die geacht worden bij de vervaardiging van 100 kg (netto) goederen te zijn verwerkt". Nadien werden deze bijlagen door de bijlagen A en B van verordening nr. 735/68 van 18 juni 1968 (PB nr. L 138 van 21 juni 1968) vervangen. Hierbij wordt in post 18.06 onder D II onderscheiden tussen produkten met een gehalte aan van melk afkomstige vetstof van meer dan 6,5 %, doch minder dan 26 % (b) en die met een vetgehalte van 26 % of meer (c). Voor eerstgenoemde produkten moet er volgens bijlage B van worden uitgegaan, dat 85 kg volle-melkpoeder bij de vervaardiging van 100 kg produkten werd gebruikt, terwijl voor laatstbedoelde produkten moet worden aangenomen dat bij de vervaardiging van 100 kg produkten 50 kg boter werd gebruikt. Voor de bepaling van het melkvetgehalte verwijst artikel 7 van verordening nr. 83/67 — gelijk reeds opgemerkt — naar de in bijlage V van genoemde verordening beschreven methode. Wij komen daarop nog in bijzonderheden terug. De variabele elementen werden dienovereenkomstig door de Commissie vastgesteld. Voor het derde kwartaal van 1968 geschiedde dit bij verordening nr. 822/68 der Commissie (PB nr. L 150 van 29 juni 1968).

Deze regelingen zijn mede voor verzoekster in het hoofdgeding, een te Keulen gevestigde importfirma, van belang. Op 21 augustus 1968 heeft zij produkten van post 18.06 uit Oostenrijk in de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerd. Volgens de opgave van de producent betrof het hier waren met minstens 25 % doch minder dan 26 % melkvet, dat wil zeggen produkten die als andere „voedingsmiddelen welke cacao bevatten" van tariefpost 18.06-D-II-b-2 moesten worden aangemerkt. Een analyse van twee monsters door de „Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt München" volgens de methode van bijlage V van verordening nr. 83/67 leverde evenwel in het eerste geval een melkvetgehalte van 26,9 % en in het tweede van een gehalte van 26,1 % op. Dientengevolge behandelde het bevoegde douanekantoor de goederen als cacaobevattende voedingsmiddelen van tariefpost 18.06-D-II-c-2 en bepaalde op die grondslag het verschuldigde heffingsbedrag.

De importfirma houdt deze belasting intussen voor niet gerechtvaardigd. Zij is van oordeel, dat de analyseresultaten onjuist zijn, daar de in bijlage V der verordening nr. 83/67 voorgeschreven analysemethode onvolledig, niet voldoende nauwkeurig en derhalve onrechtmatig is. Zij heeft tegen de heffingsaanslag dan ook een bezwaarschrift ingediend en — toen zij op deze wijze geen genoegdoening verkreeg — bij het Finanzgericht München beroep ingesteld. De aldaar aangevoerde argumenten — waarop wij aanstonds nader zullen ingaan — schijnen op dit gerecht indruk te hebben gemaakt, daar het, zich aansluitend bij verzoeksters twijfel aan de geldigheid van artikel 7, lid 3, juncto bijlage V van verordening nr. 83/67, het geding bij beschikking van 14 juni 1972 heeft geschorst en aan het Hof de reeds vermelde geldigheidsvraag ter fine van een prejudiciële uitspraak heeft voorgelegd.

Wij gaan nu over tot het onderzoek van dit vraagstuk.

In genoemde regeling gaat het — gelijk gezegd — om de bepaling van het in agrarische verwerkingsprodukten aanwezige en krachtens de marktordening belastbare melkvet. Dit schijnt geen eenvoudige zaak te zijn, daar de betrokken produkten soms ook andere vetten (cacaovet) bevatten die niet van melkvet gescheiden kunnen worden. Daarom wordt (eerst) het totale vetgehalte bepaald, dan volgens een nauwkeurig beschreven methode de boterzuurindex vastgesteld en daaruit — aangezien melkvet doorgaans een bepaalde boterzuurindex heeft — het melkvetgehalte afgeleid.

Tegen deze methode, waarvan de Commissie zelf erkent dat zij slechts approximatieve waarden oplevert die nu en dan van het werkelijke melkvetgehalte afwijken, voert verzoekster in het hoofdgeding verschillende bezwaren aan.

— In de eerste plaats acht zij de methode onvolledig. Zij mist daarin een controle- of blancoproef met vet zonder melkvetgehalte. Bij een dergelijke proef blijkt volgens haar, in hoeverre iedere analyse (gezien het gebruikte materiaal en om andere redenen) een te hoog melkvetgehalte aangeeft, zodat op de analyseuitkomsten een dienovereenkomstige aftrek kan worden toegepast.

— Voorts betoogt verzoekster dat de voorgeschreven analyse onvoldoende nauwkeurig is, daar zij van analist tot analist andere resultaten oplevert. Dit zou reeds sinds geruime tijd bekend zijn en daarom zou in ander verband (door het Office international du cacao et du chocolat) een verbeterde methode worden toegepast, respectievelijk — daar ook hierbij nog verschillen van analist tot analist optreden — in de levensmiddelenchemie meestal de nauwkeuriger gaschromatografische methode worden gevolgd.

— Ten slotte klaagt verzoekster over het feit, dat bij de analysemethode van de Gemeenschap slechts met een gemiddelde boterzuurindex wordt gewerkt. Er wordt dus geen rekening mede gehouden dat de boterzuurindex in het melkvet telkens naar gelang van het seizoen of de voederomstandigheden van het melkvee tussen 15,4 % en 24,5 % schommelt. Ook hierdoor zou het analyseresultaat worden vervalst, dat wil zeggen een te hoog melkvetgehalte kunnen worden aangenomen.

Volgens verzoekster is op grond van dit alles het verwijt gerechtvaardigd, dat de Raad de analysemethode in bijlage V van verordening nr. 83/67 heeft vastgesteld in strijd met de wetten van de logica, de natuurwetten en de wetenschappelijke ervaringsregelen. Daar een en ander tot een overmatige belasting van importgoederen kan leiden, moet er van een schending van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel der bescherming van het gewekte vertrouwen worden gesproken, hetgeen de ongeldigheid der getroffen regeling tot gevolg heeft.

Wij beginnen het onderzoek waartoe deze argumenten nopen, met het eerstgenoemde punt: het ontbreken van een zogenaamde blancoproef in de analysemethode van bijlage V van verordening nr. 83/67. Het wordt niet betwist dat, wanneer een dergelijke contraproef en de aftrek van een dienovereenkomstige blancowaarde achterwege blijft, dit steeds tot een tussen 0,84 % en 1,4 % te hoge boterzuurindex en daardoor ook een te hoog melkvetgehalte leidt. Dit betekent in de praktijk dat de importeurs het in de subposten van tariefpost 18.06 genoemde melkvetgehalte niet ten volle benutten, maar een veiligheidsmarge ten opzichte van de bovenste grenzen der verschillende posten in acht moeten nemen. Dit houdt als het ware een verschuiving in van de grenzen tussen de afzonderlijke tariefposten.

Voor een beoordeling van deze kwestie brengt ons — het zij thans reeds gezegd — een eerste door verzoekster in het hoofdgeding naar voren gebracht gezichtspunt weinig verder. Het betreft hier de overweging, dat de tariefspecificaties op basis van het melkvetgehalte *materieel* recht zijn; de analysemethode ter vaststelling van dat gehalte zou daarentegen tot het *formele* recht behoren en mag, daar formeel recht materieel recht niet kan wijzigen, niet tot een verandering in de tarifering leiden. Inderdaad doet zulk een onderscheiding in het onderhavig verband gekunsteld aan, daar toch de gehele regeling van verordening nr. 83/67 van de Raad uitgaat. De normatieve wil van de Raad komt dus in de gehele inhoud der verordening tot uitdrukking en wanneer dit college als hoogste wetgever ten deze tot materiële tariefwijzigingen bevoegd is, staat het hem uiteraard eveneens vrij, een dienovereenkomstig resultaat door het voorschrijven van een bepaalde analysemethode te bereiken (hetgeen misschien niet geoorloofd zou zijn,

indien de Raad zich tot de vaststelling der tariefspecificaties had beperkt en het voorschrijven ener passende analysemethode aan de Commissie had gedelegeerd).

Van belang is voorts de overweging dat het hier om een heffingsregeling ten opzichte van derde landen gaat en dat de Raad bij het bepalen van de mate waarin interne Gemeenschapsbelangen in de verhouding tot derde landen bescherming behoeven, over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Dit impliceert een zekere vrijheid van beoordeling die stellig de mogelijkheid insluit de criteria voor de onderlinge afbakening der tariefposten te verschuiven. Indien de bescherming der communautaire produktie daarbij niet overmatig wordt uitgebreid, dan kan bezwaarlijk van misbruik van discretionaire bevoegdheid en van schending van het evenredigheidsbeginsel gesproken worden. Zo ligt het in het onderhavige geval echter met de waarden die in verband met het achterwege blijven van een blancoproef zijn genoemd. Juist omdat het hier niet om overmatige verschuivingen gaat, kan een ongeldigheid der analysemethode dan ook niet worden aangenomen.

Hiermede is eigenlijk ook reeds het nodige gezegd over de vraag of de Raad wegens het ontbreken van een aftrek van blancowaarden in de analysemethode van blijlage V een inbreuk op de wetten van de logica of de natuurwetten, dan wel op de wetenschappelijke ervaringsregelen verweten kan worden (hetgeen naar verzoeksters oordeel niet mogelijk zou zijn wanneer de reeds genoemde nieuwere en nauwkeuriger analysemethoden waren voorgeschreven). Weliswaar zou men in dit verband geneigd zijn te oordelen dat het in gevallen waarin de hoogte van een heffing zich richt naar de bestanddelen van een waar, steeds gewenst is zo nauwkeurig mogelijk te werk te gaan. Beslissend is evenwel dat geen enkel dwingend rechtsbeginsel de wetgever een absolute eerbiediging van natuurwetten voorschrijft. Veeleer heeft de wetgever vaak een beleidsmarge (hetgeen — gelijk reeds gezegd — ook in casu voor de Raad geldt); daarbij kan hij, zoals in andere procedures met betrekking tot de bepaling van het suikergehalte in waren is gebleken, stellig ook met ficties werken, dat wil zeggen — toegepast op het onderhavige geval — bepalen dat een waar onder omstandigheden wordt geacht een zeker melkvetgehalte te bevatten. Eveneens dient men rekening te houden met de eisen van een eenvoudige bestuursuitoefening, dat wil zeggen met de noodzaak op korte termijn — dus zonder langdurige proefnemingen omtrent de nauwkeurigheid van een onderzoekmethode — een analyseprocédé vast te stellen. Zulke overwegingen zijn alleszins relevant. Op grond daarvan acht ik het uitgesloten de toepassing van approximatieve waarden met een beroep op natuurwetten als onrechtmatig aan te merken, ook al is naderhand, toen verdere ervaring was opgedaan en men inzag dat voldoende bescherming ook zo gewaarborgd is, een zekere correctie-aftrek [bij verordening nr. 1061/69 (PB 1969, nr. L 141)] voorgeschreven.

Ook zie ik geen rechtsschennis in verband met het beginsel van de bescherming van het gewekte vertrouwen (de mogelijkheid invoerrechten te voorzien en te berekenen), waarop verzoekster zich beroept voor haar bewering, dat de importeurs uit hoofde van de tariefspecificaties van verordening nr. 83/67 mogen aannemen dat de invoer van waren met een melkvetgehalte tot 26 % mogelijk is, zonder dat daarbij op grond van de toegepaste analysemethode met een hogere belasting viel te rekenen. Ik kom tot deze vaststelling, omdat de analysemethode in de raadsverordening zelf een wezenlijk bestanddeel vormde. De importeurs moesten bij hun disposities derhalve met deze methode rekening houden en hun orders dienovereenkomstig clausuleren. Bij inschakeling van deskundigen moet dit geen bijzondere moeilijkheden hebben kunnen opleveren. Het was dus mogelijk de reeds genoemde veiligheidsmarge ten opzichte van de bovenste grenzen der tariefposten in acht te nemen en zo aan het gevaar te ontkomen

van een belasting volgens een uit de analyse blijkend hoger melkvetgehalte. Aldus gezien, kan van een schending van het vertrouwensbeginsel niet worden gesproken.

Ten slotte kan met een enkel woord worden aangetoond dat, voor zover de voorgeschreven analysemethode in een hoger melkvetgehalte resulteerde en de belasting dus hoger uitviel dan op grond van het feitelijke gehalte was te verwachten, evenmin sprake is van een schending van artikel 13 van verordening nr. 160/66, dus van het verbod douanerechten en heffingen met gelijke werking op te leggen. Wanneer namelijk — en dit vergeet verzoekster in haar argumentatie op dit punt — dergelijke heffingen in verordening nr. 160/66 werden verboden en de Raad zelf in het kader van deze regeling het opleggen van heffingen met inachtneming van bepaalde door hem vastgestelde criteria voorschreef, dan kan een dergelijke belasting uiteraard niet als een in de zin van verordening nr. 160/66 verboden heffing worden beschouwd.

Waar nu het ontbreken van een blancoproef en van een dienovereenkomstige aftrek in de analysemethode van bijlage V van verordening nr. 83/67 niet op bezwaar stuit, moet hetzelfde — dit valt snel aan te tonen — gelden voor de tweede, door verzoekster aangevoerde omstandigheid, namelijk dat de resultaten van het onderzoek bij toepassing van de voorgeschreven methode van analist tot analist variëren. Gezien de voorgaande overwegingen en zolang het niet om overmatige schommelingen gaat — wat hier ook niet het geval schijnt te zijn —, kan ook op dit punt nauwelijks bezwaar worden gemaakt. Met name is het, anders dan verzoekster meent, uitgesloten van geval tot geval met het oog op dergelijke fluctuaties een forfaitaire zekerheidsaftrek toe te passen. Dit is reeds hierom niet mogelijk, omdat de gevreesde onnauwkeurigheden ook ten gunste van de importeurs kunnen werken en een globale zekerheidsaftrek de met de regeling beoogde bescherming dan in gevaar zou brengen.

Bij het onderzoek van de door verzoekster voorgedragen bezwaren rest dan nog het derde punt: de schommelingen van de boterzuurindex in het melkvet, welke in de door de Raad voorgeschreven analysemethode — die van een gemiddelde waarde uitgaat — evenmin in aanmerking worden genomen.

In dit verband ligt het a priori voor de hand dat verzoeksters kritiek moet falen, daar hier sprake is van een geheel van regelen met verschillende forfaitaire elementen waartegen — ingevolge 's Raads discretionaire bevoegdheid — geen bezwaar is te maken. Zo wordt, gelijk bekend, niet iedere importwaar nauwkeurig naar haar melkvetgehalte belast, maar is tariefpost 18.06 verdeeld in groepen waarvoor ondanks een verschillend vetgehalte hetzelfde tarief geldt. Bovendien volgen de variabele elementen niet de fluctuaties van de heffingstarieven, maar worden de bedragen slechts eenmaal per kwartaal op grond van de gemiddelde cifprijzen vastgesteld. In een zodanig systeem is het inderdaad logisch ook van een gemiddelde boterzuurindex van melkvet uit te gaan en fluctuaties te verwaarlozen. Inderdaad zou men zich kunnen voorstellen dat voor een nauwkeurige belasting van het melkvetgehalte tegenbewijs van de importeur met betrekking tot de exacte boterzuurindex werd toegelaten. Niet alleen werd ten processe echter niet duidelijk hoe zulk een bewijs met stelligheid en zonder aanzienlijke bemoeilijking van de douanebehandeling te leveren ware; maar bovenal gaat het hier om een doelmatigheidsvraag waarbij niet van rechtsschennis kan worden gesproken zolang de in feite getroffen regeling — gelijk reeds aangetoond — niet tot een overmatige belastingdruk leidt. Met name vervalt in dit verband ook de overweging dat in verband met de uiterste waarden van de mogelijke schommelingen van de boterzuurindex steeds een aftrek moet worden toegepast; op deze wijze zou immers bij een afwijking van de gemiddelde waarden ten gunste van de importeurs de met de regeling beoogde bescherming wegens onvoldoende belasting van het feitelijke melkvetgehalte niet meer worden bereikt.

Derhalve blijft in deze samenhang nog slechts de vraag over, of — gelijk verzoekster meent — het uitgaan van een gemiddelde boterzuurindex een schending van de regel van gelijke behandeling oplevert, daar zulks in verband met de feitelijke fluctuaties van de boterzuurindex naar gelang van het seizoen en de voederomstandigheden van het vee tot een verschillende belasting van waren met een in feite gelijk melkvetgehalte kan leiden. Met de Commissie ben ik van oordeel dat ook deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Op dit punt is beslissend dat door genoemde omstandigheid alle importeurs op gelijke wijze worden getroffen. Dit ware slechts anders, indien de boterzuurindex telkens naar gelang van de *herkomst* uit bepaalde landen zou variëren en de importeurs in de verschillende Lid-Staten dus ongelijk zouden worden belast naar gelang van de traditionele handelsstromen. Hiervoor bieden de ten processe gemaakte opmerkingen echter niet voldoende aanknopingspunten.

Derhalve moet worden vastgesteld dat de door verzoekster voorgedragen grieven geen grond opleveren voor een ongeldigverklaring van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 83/67, juncto bijlage V van deze verordening. Dit zou ook niet anders worden, indien bewezen werd dat in een andere Lid-Staat reeds destijds de nauwkeuriger gaschromatografische methode voor de vaststelling van het melkvetgehalte werd toegepast, daar immers het feit dat een Lid-Staat in zoverre in strijd met het Verdrag heeft gehandeld, niet tot gevolg kan hebben dat in andere Lid-Staten evenzo te werk moest worden gegaan.

Ik kan mijn conclusie in het prejudiciële geding Lütticke hiermede echter nog niet afsluiten. Immers de vraag blijft nog, of er aanleiding bestaat de geldigheid van verordening nr. 83/67 in andere opzichten nog ambtshalve te onderzoeken. Verzoekster in het hoofdgeding dringt hierop aan op grond dat verordeningen van de Raad dikwijls fouten en vergissingen bevatten; hierop ziet met name haar vordering om van de bevoegde Gemeenschapsorganen overlegging van alle verslagen, ontwerpen en overige gegevens met betrekking tot bijlage V van verordening nr. 83/67 en de later gegeven verordening nr. 1061/69 te verlangen ten einde tot een inzicht te geraken in de overwegingen waarvan bij de bestreden regeling en de daarin nadien aangebrachte wijziging werd uitgegaan, en voorts de juistheid van de door de wetgever ter zake gevolgde procedure te kunnen toetsen.

Ik ben evenwel met de Commissie van oordeel dat aan deze suggestie geen gevolg moet worden gegeven. Ook wanneer door een nationale rechter uitsluitend naar de geldigheid ener bepaling van Gemeenschapsrecht wordt gevraagd, zal men zich in het prejudiciële geding moeten beperken tot het onderzoek van de inzake de geldigheid voorgedragen grieven en aspecten. Een uitbreiding van het onderzoek zonder een enkele aanwijzing, al ware het slechts een door een partij gegeven indicatie, acht ik onjuist. De prejudiciële procedure zou hierdoor te zeer worden belast en onnodig kunnen worden vertraagd. Ondanks eventuele fouten en vergissingen in verordeningen van de Raad — die overigens stellig geen dienovereenkomstig vermoeden tegen de wetgeving van de Raad in haar geheel rechtvaardigen —, bestaat hiertoe te minder aanleiding omdat mag worden aangenomen dat de werkzaamheid van de instanties die bij de opstelling van Gemeenschapsverordeningen zijn betrokken, de nodige controles waarborgt. Het Hof kan er derhalve van afzien zich door overlegging van de door verzoekster genoemde stukken verder licht te verschaffen in de achtergronden der getroffen regeling en te onderzoeken of de wetgevende procedure (wat de vereiste stemmeerderheid, de doeltreffende vertegenwoordiging der Lid-Staten en de vorm- en termijnvoorschriften aangaat) naar behoren is verlopen.

Bijgevolg kan ik mijn oordeel over de prejudiciële vraag van het Finanzgericht te München als volgt samenvatten:

Bij onderzoek van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 83/67 juncto bijlage V van deze verordening is, in verband met de overwegingen van verzoekster in het hoofdgeding, niet gebleken van enig bezwaar tegen de geldighed van genoemde bepalingen.