het heffingsbedrag, vastgesteld voor de in de aanvraag door de houder van het invoercertificaat voorziene maand van invoer.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Aldus uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tien maart negentienhonderdeenenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. DUTHEILLET DE LAMOTHE VAN 10 FEBRUARI 1971 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

In de zaak 38-70 stelt het Verwaltungsgericht te Frankfort am Main U twee vragen: over de geldigheid van de waarborgregeling die bij verordening nr. 120/67 van de Raad werd ingesteld voor de invoer van graanprodukten uit derde landen, en — subsidiair — over de wijze van berekening van de waarborg, indien deze door de importeur wordt verbeurd bij achterwege blijven van de invoer waarvoor een certificaat was afgegeven.

In de zaak 58-70 wordt deze tweede vraag over de berekening van de waarborg in nagenoeg dezelfde bewoordingen — maar dan als enige vraag — gesteld door een Nederlandse rechterlijke instantie, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Ik moge U derhalve verzoeken mij toe te staan in beide zaken gezamenlijk te concluderen.

I

Ten aanzien van de eerste vraag van het Verwaltungsgericht te Frankfort zal ik mij beperken tot enkele korte opmerkingen.

In wezen gaat het hier om dezelfde vraag die U reeds door dit college in de zaak 11-70 en door het Hessische Verwaltungsgerichtshof in de zaken 25, 26 en 30-70 was gesteld, namelijk de geldigheid van de bij gemeenschapsverordeningen ingestelde waarborgregeling, getoetst aan de zowel in de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland als in het ongeschreven gemeenschapsrecht verankerde beginselen van economische vrijheid en „evenredigheid".

Dit probleem werd in de genoemde zaken reeds zeer uitvoerig door U besproken en ook opgelost.

In de onderhavige zaak is geen enkel werkelijk nieuw argument naar voren gebracht.

1 — Vertaald uit het Frans.

Hoogstens wil ik erop wijzen dat de vertegenwoordiger van de importeur speciaal de nadruk heeft gelegd op het feit dat de waarborgregeling geen zin heeft bij import van produkten die niet concurreren met gemeenschapsprodukten, zoals harde tarwe.

Deze stelling werd door U echter al min of meer a priori beantwoord in Uw arresten van 17 december jl., waar U hebt aangenomen dat de voorschriften betreffende de waarborgstelling en — in uitzonderingsgevallen — de verbeurte van de waarborg niet alleen zijn gerechtvaardigd uit een oogpunt van bescherming der gemeenschapsfinanciën, maar ook omdat de gemeenschapsinstanties een prognostisch overzicht dienen te hebben van de gehele markt voor granen en graanprodukten. Hieraan zij nog toegevoegd dat in sommige Lid-Staten wel degelijk durum tarwe wordt verbouwd (Italië) en dat men, gelet op de substitutie- en verwerkingsmogelijkheden, de markt voor durum tarwe niet kan losmaken van de graanmarkt in haar geheel.

II

De subsidiaire vraag van het Verwaltungsgericht te Frankfort, respectievelijk de primaire vraag van de Nederlandse rechterlijke instantie, vereist een uitvoeriger beschouwing.

Voor een goed begrip dient zij in haar context te worden gezien.

Zoals U weet, mogen de importeurs volgens de gemeenschapsverordeningen bij aanvraag van een invoercertificaat verlangen dat de door hen te betalen heffing tevoren wordt vastgesteld of — om de gebruikelijke terminologie te bezigen — wordt „geprefixeerd".

Deze term is eigenlijk enigszins verwarrend.

Het woord „prefixatie" moet niet in zijn strikte zin worden opgevat.

Het systeem houdt namelijk het volgende in:

1. de heffing is in beginsel gelijk aan de drempelprijs minus de cif-prijs.

2. Bij de „prefixatie" wordt wel de cif-prijs in beginsel tevoren vastgesteld, maar de drempelprijs wordt jaarlijks voor het verkoopseizoen op een van maand tot maand verschillend niveau gefixeerd, zodat de werkelijk verschuldigde heffing afhangt van de voor de berekening aangehouden maand.

Ten slotte een premiestelsel (een wel zeer bedriegelijke benaming, omdat het in feite gaat om een van de importeur verlangd supplement op de heffing), ten dele bedoeld als aansporing voor de importeur om de invoer in de voorziene maand te realiseren, maar ook ten dele om het voordeel te verminderen dat een importeur zou kunnen hebben bij een voorafgaande vaststelling van de cif-prijs als grondslag voor de berekening van de heffing.

„Prefixatie" en „waarborg" zijn tussen 1962 en 1970 in feite van gedaante veranderd.

Aanvankelijk was de *‚prefixatie'* van de heffing bedoeld als een beveiliging van de importeurs, vooral bij termijntransacties, tegen de risico's die de verzendtermijn kan meebrengen. In de praktijk hebben importeurs met behulp hiervan vaak getracht de laagste heffing te krijgen en bijgevolg veelvuldige verzoeken tot prefixatie ingediend.

Ten einde dit soort kunstgrepen te ondervangen, hebben de gemeenschapsautoriteiten in sommige gevallen de voorgefixeerde heffing naar de dag van feitelijke invoer „aangepast" en de „premie"-straf ingevoerd.

De *waarborg* was aanvankelijk bedoeld als zekerheid voor de door de importeur aanvaarde verplichting om binnen de geldigheidsduur van het certificaat tot invoer over te gaan.

Sommige nationale interventiebureaus hebben de waarborg niet alleen gebruikt om de importeurs ertoe te brengen hun verplichting tot invoer binnen de geldigheidsduur van het certificaat na te komen, maar ook om eventuele speculatiemogelijkheden, niet met de marktschommelingen maar met de variaties in de heffing, zoveel mogelijk tegen te gaan.

In ieder geval kan naar mijn mening worden aangenomen dat met de ontwikkeling van het systeem van prefixatie in samenhang met het premiestelsel de betekenis ervan enigszins is gewijzigd.

Ten slotte diende het systeem niet meer zozeer om binnen zekere grenzen het vrije spel van de traditionele liberale marktmechanismen mogelijk te maken, maar als het ware voor een „spel van kat en muis" tussen de gemeenschapsautoriteiten en de importeurs.

Maar laten wij de zaken nader bezien.

Het probleem dat het Verwaltungsgericht te Frankfort en de Nederlandse rechterlijke instantie U hebben voorgelegd, gaat over de berekening van de heffing op grond waarvan het bedrag moet worden bepaald van de waarborg, welke wordt verbeurd bij geheel of gedeeltelijk achterwege blijven van de invoer waarvoor een certificaat was aangevraagd.

In verband met de data van de transacties heeft de vraag in het ene geval betrekking op de uitlegging van verordening nr. 183/67 van de Commissie (Tradax) en in het andere geval op de uitlegging van verordening nr. 473/67 (Continentale). Daar beide verordeningen op dit punt echter gelijkluidend zijn, is dit verder niet van belang.

Immers, volgens beide verordeningen wordt bij achterwege blijven van de invoer waarvoor een certificaat met prefixatie was aangevraagd, met name (ik citeer) „de van tevoren vastgestelde heffing" in aanmerking genomen voor de berekening van de door de importeur verbeurde waarborg — of een gedeelte hiervan —.

Aan U wordt thans de vraag gesteld of men voor de van tevoren vastgestelde heffing in dat geval moet uitgaan van de toepasselijke heffing

— voor de blijkens het invoercertificaat verwachte maand van invoer (eerste oplossing), of
— voor de laatste maand van de geldigheidsduur van het invoercertificaat (tweede oplossing).

In de onderhavige zaken wordt de eerste oplossing bepleit door: het Duitse interventiebureau (Einfuhr- und Vorratsstelle) en de importeurs in de Nederlandse zaak.

De tweede oplossing (laatste maand van de geldigheidsduur van het certificaat) wordt bepleit door: de Nederlandse Regering, de Commissie, het Nederlandse interventiebureau (Produktschap) en de importeur in de Duitse zaak.

Ten slotte merkt de Commissie op dat vier Lid-Staten de eerste oplossing volgen en twee — Nederland en Frankrijk — de tweede, en dat zij zelf thans de tweede oplossing voorstaat, hoewel zij aanvankelijk de eerste had aangehouden.

Mijnerzijds meen ik dat de eerste oplossing (berekening van de waarborg naar de heffing, geldend tijdens de voorziene maand van invoer) zo niet duidelijk dan toch noodzakelijk uit de desbetreffende bepalingen voortvloeit en ik zal trachten U hiervan te overtuigen.

III

Hiertoe moet U zich enigszins wegwijs maken in het onoverzichtelijke bos van de gemeenschapsverordeningen op dit stuk.

De door U uit te leggen verordeningen nr. 183/67 en nr. 473/67 werden beide ter zake van granen door de Commissie vastgesteld ter uitvoering van de, voor de betrokken periode geldende basisverordening nr. 120/67 van de Raad.

Ziet men alleen naar de bepalingen van deze verordening nr. 120/67, dan vloeit het antwoord op de vraag vanzelf voort uit de tekst.

Artikel 15 van deze verordening zegt namelijk uitdrukkelijk dat de van tevoren vastgestelde heffing wordt berekend naar de drempelprijs die tijdens de *voorziene* maand van invoer zal gelden.

De moeilijkheden beginnen echter, wanneer men niet alleen ziet naar verordening nr. 120/67, maar ook naar een andere Raadsverordening van een week later: verordening nr. 140/67, vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 120/67.

Deze verordening betreft volgens haar titel de regels inzake het vooraf vaststellen

van de heffingen op granen, maar gaat in feite voornamelijk over de wijze van berekening van de zogenaamde „premies", dat wil zeggen de eventuele verhogingen van de heffing.

In artikel 9 springt hier echter, haast als tussenvoegsel, de volgende bepaling uit: „Wanneer de invoer niet plaatsvindt in de loop van de bij de aanvraag opgegeven maand, . . . wordt de heffing die van toepassing was op de dag van indiening van de aanvraag aangepast aan de hand van de op de *datum van invoer* van kracht zijnde drempelprijs".

Het is duidelijk dat deze bepaling slaat op gerealiseerde importen en niet op niet-gerealiseerde importen.

Niettemin zijn de Nederlandse Regering, het Nederlandse interventiebureau, de Commissie en de Duitse importeur van mening dat, afgezien van het in de tekst uitdrukkelijk beoogde geval, de bepaling ertoe strekt en ten gevolge heeft dat het gehele systeem waarbij de heffing werd berekend naar de drempelprijs die *tijdens de voorziene maand* van invoer geldt, wordt afgeschaft.

Volgens hen zou dus nergens een uitdrukkelijke regeling zijn gegeven voor het geval dat de invoer niet plaatsvindt; zelfs dan zou verordening nr. 140/67 echter toepassing moeten vinden, omdat het de enige geldende tekst is voor de berekening van de premies.

Ik geloof dit niet om vier redenen:

1. De redenering die uitgaat van een gelijkschakeling van de regeling voor de berekening van de heffing met de regeling voor de premieberekening, keert zich tegen de stelling die men wenst te bepleiten, omdat verordening nr. 140/67 de premieberekening juist losmaakt van de heffingberekening.

Wanneer de invoer niet plaatsvindt in de loop van de bij de aanvraag van het certificaat opgegeven maand, wordt — zoals gezegd — bij de berekening der heffing de op de dag van invoer geldende drempelprijs in aanmerking genomen; de premie daarentegen wordt berekend op een andere grondslag.

Hiervoor wordt in beginsel namelijk uitgegaan van de premieschaal geldend op de dag van indiening van de aanvraag voor de daarbij opgegeven *maand van invoer*. Door een ingewikkeld systeem, dat ik U mijns inziens niet in details behoef uiteen te zetten, wordt praktisch steeds de hoogste van de in het betrokken tijdvak geldende premies toegepast.

Het is veelbetekenend dat de Raad die de beginselen van deze premieregeling in verordening nr. 140/67 heeft neergelegd, het niet nodig heeft geacht dit ook voor de berekening van de waarborg te doen.

2. In ons geval moet mijns inziens een oude regel van tekstuitlegging worden gevolgd, namelijk dat bijzondere teksten niet tot gevolg hebben dat de algemene bepalingen waarvan zij afwijken, worden afgeschaft.

De basisverordening nr. 120/67 had een algemene strekking; zij kon in alle gevallen worden toegepast: wanneer de invoer plaatsvond in de bij afgifte van het certificaat opgegeven maand, dan wel in een andere dan de opgegeven maand maar nog tijdens de geldigheidsduur van het certificaat, en ook wanneer de invoer niet plaatsvond.

Verordening nr. 140/67 gaat uitsluitend over het tweede geval, dus dat de importeur wel tijdens de geldigheidsduur van het certificaat invoert, maar in een andere maand dan hij aanvankelijk had opgegeven als maand van invoer.

Deze verordening heeft mijns inziens dan ook geen enkel gevolg voor het systeem dat in vroegere teksten besloten ligt voor het geval dat de invoer niet plaatsvindt; dan kan zij trouwens geen toepassing vinden, omdat zij uitdrukkelijk is afgestemd op de dag dat de invoer plaatsvindt.

3. De bepalingen voor de berekening van de heffing in alle andere gevallen als bedoeld in artikel 9 van verordening nr. 140/67, dat wil zeggen de bepalingen van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 120/67, zijn eerst gewijzigd bij een verordening nr. 2434 van de Raad van 30 november 1970 en blijkens de considerans

van deze laatste verordening zijn genoemde bepalingen naar de mening van de Raad tot deze datum van kracht gebleven, behalve natuurlijk in het bijzondere geval van artikel 9 van verordening nr. 140/67.

4. De verplichting voor de importeur om bij de aanvraag van een invoercertificaat de maand op te geven, waarin hij tot de invoer denkt over te gaan, is eerst vervallen bij verordening nr. 2637 van de Commissie van 23 december 1970, dus nà de zojuist genoemde verordening nr. 2434/70.
Hiermee is mijns inziens implicite maar noodzakelijkerwijs erkend dat deze opgave voor de berekening van de heffing in bepaalde gevallen nodig was, zolang de Raad de bepalingen van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 120/67 niet uitdrukkelijk en ingrijpend had gewijzigd, hetgeen hij dus heeft gedaan in verordening nr. 2434/70.
Om al deze redenen meen ik dat de van tevoren vastgestelde heffing tòt verordening nr. 2434/70 van de Raad, bij achterwege blijven van de invoer waarvoor een certificaat was aangevraagd, ter berekening van de waarborg moest worden vastgesteld overeenkomstig artikel 15, lid 2, van verordening nr. 120/67, dus uitgaande van de verwachte maand van invoer die bij de opstelling van het invoercertificaat was opgegeven.

IV

Mocht U het niet eens zijn met deze mening en oordelen dat geen enkele communautaire tekst tot de zojuist bepleite oplossing noopt, dan zult U deze oplossing mijns inziens niettemin moeten volgen.
De stelling van de Commissie, dat U bij ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling zult moeten kiezen voor een systeem waarbij voor de berekening van de waarborg wordt uitgegaan van de heffing die van toepassing is tijdens de laatste maand van de geldigheidsduur van het certificaat, steunt op een redenering die als volgt kort is samen te vatten:
De gehele regeling, zo zegt men, heeft in hoofdzaak ten doel om het voor de importeur onaantrekkelijk te maken af te zien van de invoer der goederen waarvoor hij een invoercertificaat had aangevraagd.
Daar nu de drempelprijzen tijdens de maanden van het verkoopseizoen in het algemeen opwaarts zijn gestaffeld, kan — volgens deze redenering — het beoogde doel alleen worden bereikt, indien voor de berekening van de waarborg wordt uitgegaan van de heffing in de laatste maand van de geldigheidsduur van het certificaat, welke heffing waarschijnlijk de hoogste is van het hele tijdvak in kwestie.
Wat mij betreft, hebben noch bepaalde premissen, noch de logica van deze redenering, noch ook bepaalde min of meer uitgesproken maar duidelijk te onderkennen algemene overwegingen in deze redenering, mij kunnen overtuigen.
Om te beginnen de premissen en de logica van de redenering:

1. Het is allerminst gezegd dat de heffing die geldt tijdens de laatste maand van de geldigheidsduur van het certificaat, als factor bij de berekening van de waarborg steeds het afschrikwekkend effect heeft dat de Commissie daaraan toeschrijft.
In dit opzicht is een vergelijking van de beide zaken waarover U zich vandaag hebt uit te spreken, duidelijk genoeg.
De Duitse importeur heeft belang bij een berekening van zijn waarborg naar de heffing voor de laatste maand van de geldigheidsduur van het certificaat.
De Nederlandse importeur is daarentegen gebaat bij een berekening van zijn waarborg naar de heffing voor de maand waarin hij volgens zijn opgave de invoer zou realiseren.

2. Gegeven deze premissen, had de Commissie veel verder moeten gaan in haar redenering.
Als immers het afschrikwekkend effect van de waarborg zwaarder had moeten wegen dan welke andere overweging ook, was het de juiste oplossing geweest de waarborg te berekenen op grond van

de hoogste heffing die van toepassing is in hetzij de voorziene maand van invoer hetzij de laatste maand van de geldigheidsduur van het certificaat. Dit zou werkelijk het, om zo te zeggen, „absolute wapen" zijn geweest; voor de premies is dit systeem trouwens ook gevolgd.

Wanneer men echter, zoals ik zojuist heb gedaan, de redenering van de Commissie tot haar uiterste grens dóórtrekt, zou men de algemene overwegingen waarvan zij schijnt uit te gaan, in twijfel moeten gaan trekken.

Enkele maanden geleden heb ik de wettigheid van het bij de gemeenschapsverordeningen ingestelde waarborgsysteem voor U verdedigd.

Ik heb toen getracht aan te tonen dat het systeem aan een noodzaak beantwoordt en dat het noch in zijn beginsel noch naar zijn strekking de importeurs onevenredige lasten oplegt in verhouding tot de beoogde doeleinden van algemeen belang.

In Uw arresten hebt U dit betoog gevolgd.

Men dient echter op te passen dat de technische uitvoeringsbepalingen geen inbreuk maken op het „evenredigheidsbeginsel", dat — naar U erkende — door de gemeenschapsverordeningen zelf niet wordt geschonden.

Ieder van ons kan het in gemoede toejuichen of niet: feit is dat de communautaire wetgever de importeurs een zekere vrijheid van handelen op de wereldgraanmarkt, met name voor termijntransacties, heeft willen laten, al worden hun bepaalde verplichtingen opgelegd, die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de communautaire regeling.

Indien men — bij stilzwijgen of duisterheid van de teksten — de bepalingen betreffende deze verplichtingen stelselmatig in de voor de importeurs meest ongunstige zin zou uitleggen, bestaat het gevaar dat deze verplichtingen een wijdere strekking krijgen dan het algemeen belang dat zij beogen te waarborgen, vordert.

Wanneer men echter — zoals mijns inziens behoort — aanneemt dat de importeur bij de opgave van de maand waarin hij de invoer denkt te realiseren, in het algemeen te goeder trouw is en een inlichting verschaft, die op zijn economische prognoses steunt en niet bedoeld is om de gemeenschapsautoriteiten om de tuin te leiden, dan lijkt het mij de billijkste oplossing — waarbij men gelijkelijk recht doet wedervaren aan het gemeenschapsbelang en aan het streven aan de importeur de vrijheidsmarge te verschaffen, die de gemeenschapsautoriteiten hem hebben willen laten behouden — om voor de berekening van de waarborg bij achterwege blijven van de invoer uit te gaan van de heffing die geldt in de opgegeven maand van invoer.

Ik meen derhalve dat ook bij stilzwijgen van de teksten, deze oplossing de voorkeur verdient.

Maar, zoals gezegd, meen ik vooral dat deze oplossing dwingend uit de teksten voortvloeit; ik concludeer derhalve dat het den Hove behage te verklaren voor recht dat

1. bij onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van gegronde bezwaren tegen de geldigheid van artikel 12, lid 1, laatste alinea, van verordening nr. 120/67;

2. de term „van tevoren vastgestelde heffing" in artikel 8, lid 3, sub b), van verordening nr. 183/67 der Commissie en in artikel 8, lid 3, sub b), van verordening nr. 473/67 in de redactie vóór verordening nr. 638/70 der Commissie, doelt op de heffing die van kracht is voor de maand waarin volgens de opgave van de importeur bij de afgifte van het certificaat de invoer zal plaatsvinden.