CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 26 OKTOBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige zaak betreft de geldigheid van een verordening van de Commissie, waarbij een der uitvoeringsregelingen voor de heffing in de suikersector is vastgesteld en een bijzondere methode is aangewezen ter bepaling van het saccharosegehalte van sommige produkten.

Vooropgesteld zij dat volgens artikel 14, lid 5, van verordening nr. 1009/67/EEG van de Raad van 18 december 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (bijna letterlijk overgenomen in artikel 15, lid 5, van verordening (EEG) nr. 3330/74 van de Raad van 19 september 1974) de heffing voor de produkten van tariefpost 17.02, C tot en met F, en 17.05 C van het gemeenschappelijk douanetarief „in voorkomend geval" forfaitair wordt berekend, op basis van het saccharosegehalte of van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose, van het betrokken produkt en op basis van de heffing op witte suiker. Daartoe heeft de Commissie in artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 837/68 van 28 juni 1968 bepaald dat de heffing per 100 kg van een van bovenbedoelde produkten wordt verkregen door het gehalte aan saccharose met inbegrip van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose, te vermenigvuldigen met het basisbedrag van de heffing. Krachtens lid 2, eerste alinea, van dit artikel wordt het saccharosegehalte bepaald volgens de methode „Lane en Eynon"; het werkelijke suikergehalte, dat met deze methode kan worden vastgesteld, moet door vermenigvuldiging met de coëfficiënt 0,95 tot saccharose worden herleid.

Deze regel kent echter een uitzondering ten aanzien van produkten die minder dan 85 % saccharose en in saccharose omgerekende invertsuiker bevatten. De tweede alinea van lid 2, zoals gewijzigd door verordening (EEG) nr. 878/69 van de Commissie van 12 mei 1969, bepaalt namelijk dat voor deze produkten het saccharosegehalte met inbegrip van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose, wordt bepaald door berekening van het gehalte aan droge stof, hetwelk zelf weer wordt vastgesteld op basis van het soortelijk gewicht van de in de gewichtsverhouding 1:1 verdunde oplossing of, bij vaste produkten, door droging. Het gehalte aan droge stof wordt door vermenigvuldiging met de coëfficiënt 1 tot saccharose herleid.

Het verschil tussen de coëfficiënten in de eerste zin en in de tweede alinea van artikel 7, lid 2, vindt zijn verklaring in de omstandigheid dat men door toepassing van de criteria uit de eerste alinea uitkomt op een totaal gehalte aan suiker dat ongeveer 5 % boven het saccharosegehalte ligt. De coëfficiënt van 0,95 dient dus om het werkelijke saccharosegehalte van het geanalyseerde produkt vast te stellen. Een reductiecoëfficiënt is daarentegen niet nodig in de gevallen waarop de tweede alinea betrekking heeft.

2. Het blijkt echter dat de in deze laatste bepaling voorgeschreven methode als nadeel heeft dat bij de berekening van de heffing bepaalde bestanddelen van de betrokken produkten worden meeberekend die *op zichzelf* niet aan de suikerheffing zijn onderworpen, met name dextrine en maltose.

Om deze reden betwist de firma Welding & Co., te Hamburg, voor het Finanzgericht aldaar een beschikking van de Duitse douane, waarin de criteria van de *tweede* alinea van artikel 7, lid 2, van ver-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

ordening nr. 837/68 zijn toegepast. Het Zollamt Hamburg heeft namelijk bij de inklaring van twee produkten op basis van maltodextrine (zogenoemd „maltrin 10" en „maltrin 20") een hogere heffing en een hoger monetair compenserend bedrag opgelegd dan wanneer het rekening zou hebben gehouden met het werkelijke saccharosegehalte (met inbegrip van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose), als bedoeld in artikel 7, lid 2, *eerste* alinea, van dezelfde verordening.

Het Finanzgericht heeft bij beschikking van 15 maart 1978 het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1. Is artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 837/68 van de Commissie van 28 juni 1968, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 878/69 van de Commissie van 12 mei 1969, ongeldig deswege omdat het saccharosegehalte met inbegrip van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose, voor produkten welke minder dan 85 % saccharose en in saccharose omgerekende invertsuiker bevatten, in afwijking van de regeling van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 837/68 moet worden bepaald door berekening van het gehalte aan droge stof (ongeacht het werkelijke saccharosegehalte met inbegrip van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose)?

2. Zo ja, zijn dan de nationale autoriteiten gerechtigd bij de berekening van de heffing en van het monetaire compenserende bedrag in de gevallen van artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 837/68 uit te gaan van het volgens andere dan de in artikel 7, lid 2, eerste alinea, voorgeschreven analysemethoden vastgestelde feitelijke saccharosegehalte met inbegrip van het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose, of is het de taak van de communautaire wetgever om de analysemethoden voor de in artikel 7, lid 2, tweede alinea, bedoelde gevallen te regelen?"

In de verwijzingsbeschikking vraagt de nationale rechter zich af of de in artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 837/68 voorgeschreven methode ter bepaling van het saccharosegehalte wel rechtsgeldig is, aangezien zij eventueel in strijd zou kunnen zijn met artikel 14, lid 5, van 's Raads verordening nr. 1009/67 (overgenomen in artikel 15, lid 5, van verordening nr. 3330/74). Zoals gezegd, hanteert deze bepaling als grondslag voor de heffingberekening het gehalte aan saccharose of andere suikers omgerekend in saccharose. Het Finanzgericht betwijfelt of de Commissie van deze welomschreven grondslag mag afwijken zonder daarmee de grenzen van de haar door de Raad gedelegeerde bevoegdheid te overschrijden.

Een andere reden voor de ongeldigheid van de litigieuze bepaling zou, nog steeds volgens het Finanzgericht, gelegen kunnen zijn in een mogelijke schending van het beginsel van gelijke behandeling, anders gezegd in een discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag, en wel omdat in de gevallen bedoeld in artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 837/78, de suikerheffing ook op een bestanddeel van het produkt drukt, dat op zichzelf niet aan deze specifieke heffing onderworpen is. Ten deze verwijst het Finanzgericht naar de verklaring van verzoekster, dat een handelaar die de bestanddelen van het ingevoerde produkt, te weten dextrine en maltose (of dextrose) apart invoert, lager wordt belast dan wanneer hij een mengsel van beide bestanddelen invoert.

Ten slotte vraagt het Finanzgericht zich ook af of deze bepaling rechtsgeldig is daar de uitzondering op de bepaling van de eerste alinea niet met redenen zou zijn omkleed, hetgeen in strijd is met artikel 190 EEG-Verdrag.

3. Zo gezien stelt de eerste prejudiciële vraag betreffende de geldigheid van artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 837/68 van de Commissie drie verschillende problemen aan de orde. Het probleem van de eventuele bevoegdheidsoverschrijding door de Commissie is echter tot op zekere hoogte verbonden met dat van de mogelijke discriminatie. Het is derhalve niet gewenst deze twee aspecten bij het onderzoek dat volgt, volledig te scheiden.

Allereerst wil ik nagaan of de Commissie met bovengenoemde bepaling de grenzen van de haar door de Raad gedelegeerde bevoegdheden werkelijk heeft overschreden. Aan het begin van deze conclusie heb ik de inhoud weergegeven van artikel 14, lid 5, van 's Raads verordening nr. 1009/67 inzake een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. Hier kan ik volstaan met erop te wijzen dat deze bepaling uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid de heffing voor de betrokken produkten volgens forfaitaire criteria te berekenen. Waar deze klaarblijkelijk zijn bedoeld voor de gevallen waarin het gebruik van nauwkeuriger criteria op goede gronden niet mogelijk is, kan men niet stellen dat het toepasselijke bedrag van de heffing, gezien de uitdrukking „op basis van het gehalte aan saccharose", in alle gevallen precies moet zijn aangepast aan het *werkelijke* saccharosegehalte van elk produkt.

Ofschoon dus volgens artikel 14, lid 5, van verordening nr. 1009/67 de berekening van de heffing op het saccharosegehalte van het produkt moet zijn gebaseerd, verhindert dit niet dat forfaitaire criteria worden toegepast, aangezien deze mogelijkheid uitdrukkelijk is voorzien. De uitdrukking „in voorkomend geval" houdt hoogstens de voorwaarde in dat om geldige redenen van technische of praktische aard de werkelijke samenstelling van het produkt niet nauwkeurig kan worden bepaald.

Anderzijds mag het gebruik van de forfaitaire berekeningsmethode niet leiden tot discriminerende of in elk geval afwijkende resultaten. Het is dus onder dit gezichtspunt — en dit betreft het tweede aspect van de eerste vraag —, dat wij thans artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 837/68 moeten bespreken. Dit vergt mijns inziens een uitbreiding van het onderzoek, in die zin dat wij, naast de formele zijde van de bepalingen, ook de praktische gevolgen ervan moeten bezien.

4. Volgens de uitkomsten van de door de firma Welding verrichte analyses van de ingevoerde produkten (Maltrin 10 en Maltrin 20) bevatten deze respectievelijk 11,6 % en 18,2 % dextrose (of maltose). Voor het overige, dus voor meer dan 80 %, bestond het produkt uit dextrine, een stof van tariefpost 35,05 van het gemeenschappelijk douanetarief, die onderworpen is aan de heffing op granen, welke lager is dan die op suiker. De firma Welding is dan ook van mening dat bij de berekening van de heffing op suiker uitsluitend het genoemde dextrinegehalte in aanmerking moet worden genomen. Anders wordt de importeur van de betrokken produkten gediscrimineerd ten opzichte van ondernemingen die de bestanddelen van deze produkten afzonderlijk invoeren (met deze opmerking lijkt ook het Finanzgericht in te stemmen).

In haar opmerkingen bevestigt de Commissie, zonder de juistheid van de gegevens van de firma Welding te betwisten, dat het technisch niet mogelijk is voor de door deze firma ingevoerde produkten de in artikel 7, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 837/68 vastgestelde criteria te gebruiken en dus de analysemethode „Lane en Eynon" toe te passen. Juist vanwege een deskundigenrapport, inhoudende dat voor produkten als de onderhavige (te weten die minder dan 85 % aan saccharose en invertsuiker omgerekend in saccharose bevatten) de methode „Lane en Eynon" niet bruikbaar is, heeft de Commissie de andere methode voorgeschreven, die uitgaat van het gehalte aan droge stof.

Allereerst merk ik op dat de voor de onderhavige produkten in het kader van het heffingenstelsel vastgestelde regeling zakelijk in overeenstemming blijkt met de indelingscriteria van het gemeenschappelijk douanetarief. Aantekening 2 bij tariefpost 35 bepaalt namelijk dat „voor de toepassing van post 35.05 onder ‚dextrine' (worden) verstaan afbraakprodukten van zetmeel met een gehalte, berekend op de droge stof, aan reducerende suikers, uitgedrukt als dextrose, van niet meer dan 10 %. Indien de desbetreffende produkten een hoger gehalte aan reducerende suikers hebben, worden zij onder post 17.02 ingedeeld. Omdat de onderhavige produkten meer dan 10 % dextrose bevatten, moeten zij worden ingedeeld onder tariefpost 17.02 D van het hoofdstuk suiker en suikerwerk, met het gevolg dat ook de dextrine die de produkten bevatten, als suiker wordt ingedeeld. Nu het gemeenschappelijk douanetarief op deze wijze te werk gaat, lijkt het logisch, aldus de Commissie, dat dezelfde stof (dextrine) ook met suiker wordt gelijkgesteld bij de bepaling van het totaalgehalte aan suiker, in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 837/68. Omdat anderzijds de droge stof van beide betrokken produkten meer dan 10 % dextrose bevat — en derhalve om bovengenoemde redenen overeenkomstig de aangehaalde aantekening 2 bij post 35 van het gemeenschappelijk douanetarief in haar geheel als suiker moet worden beschouwd —, is het eveneens in overeenstemming met het indelingscriterium van het gemeenschappelijk douanetarief om het totaal aan droge stof als basis voor de berekening van de heffing op suiker te nemen.

Het bezwaar dat degene die dextrine en dextrose afzonderlijk importeert, in een voordeliger positie verkeert dan degene die een mengsel van deze stoffen invoert, is derhalve een uitvloeisel van het gemeenschappelijk douanetarief en niet van artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 837/68. Weliswaar is de indeling van een goed volgens de bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief niet verbindend voor de heffing, doch zij heeft wel een niet geringe indicatieve waarde vanwege het verband dat er bestaat tussen heffing en douanerecht, die beide rechten zijn welke op invoer uit derde landen worden geheven (zie het arrest van 26 april 1972, zaak 92/71, Interfood GmbH, Jurispr. 1972, blz. 232). Maar bij de berekening van de heffing kan niet worden afgeweken van de indelingscriteria van het gemeenschappelijk douanetarief, behalve wanneer dit noodzakelijk zou zijn om ernstige ongerijmdheden in de functionering van het stelsel te vermijden.

De firma Welding heeft tijdens de hoorzitting zelf toegegeven dat de in artikel 7, lid 2, voorziene methoden om het saccharosegehalte te bepalen, in het merendeel van de gevallen juist kunnen zijn; voorts verklaarde zij niet zozeer uit te zijn op ongeldigverklaring van de litigieuze bepaling, als wel op een beperking van het toepassingsgebied ervan ten aanzien van produkten waarvan het gehalte aan droge stof minder dan 85 % saccharose bevat. Wat hier echter telt, is de vraag zoals deze door het Finanzgericht terecht in algemene termen is gesteld.

Mij overtuigt hetgeen de Commissie heeft gesteld omtrent de technische onmogelijkheid om nauwkeurig de chemische samenstelling te bepalen van elk produkt dat minder dan 85 % aan saccharose en in saccharose omgerekende invertsuiker bevat. Vandaar de noodzaak een methode voor te schrijven die op het gehalte aan droge stof van het produkt is gebaseerd, en ook deze methode is gekozen overeenkomstig het advies van een onafhankelijk deskundige (wiens deskundigheid door de firma Welding niet wordt betwist).

Welding heeft hiertegen ingebracht dat de techniek de laatste tien jaar — dat wil zeggen sedert de vaststelling van de omstreden verordening nr. 837/68 — niet is stil blijven staan en dat er nieuwe en be-

tere analysemethoden zijn gevonden. Dit had voor de Commissie aanleiding moeten zijn niet enkel de tweede alinea van artikel 7, lid 2, te wijzigen, maar ook de eerste alinea, waarin de methode „Lane en Eynon" wordt voorgeschreven, anders te formuleren. Het is duidelijk dat het er hier niet om gaat of het wenselijk is de bepaling te herzien en aan de technische vooruitgang aan te passen. Het enige dat ter discussie staat, is of de tweede alinea van artikel 7, lid 2, al dan niet geldig is, en inzonderheid of er sprake is van ongeldigheid wegens schending van artikel 40, lid 3, tweede alinea. Mijns inziens is geenszins aangetoond dat genoemde bepaling een „discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap" oplevert; te meer daar de beweerde discriminatie van importeurs van malto-dextrose — vergeleken met degenen die maltose en dextrine afzonderlijk importeren — in geen geval kan worden gezien als een discriminatie van bepaalde personen, groepen of categorieën; het is duidelijk dat iedere handelaar vrij is de twee stoffen afzonderlijk in te voeren, indien hij dat voordeliger vindt.

Ten slotte moet men erkennen dat de stelling van de firma Welding, dat de litigieuze bepaling tot onjuiste resultaten leidt, weinig geloofwaardig is. De bepaling wordt immers al vanaf 1968 toegepast zonder dat er tot nu toe bezwaren tegen zijn ingebracht, met uitzondering misschien van één geïsoleerd geval dat door de firma Welding tijdens de hoorzitting ter sprake is gebracht, maar waarop zij niet nader is ingegaan.

Ik concludeer mitsdien dat de Commissie, door het vaststellen van de litigieuze methode voor de berekening van de heffing op de onderhavige produkten, noch de grenzen van de haar door de Raad gedelegeerde bevoegdheid heeft overschreden, noch inbreuk heeft gemaakt op het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag.

5. Ter afronding van het onderzoek van de met de eerste vraag opgeworpen problemen, moet ik nog ingaan op de door het Finanzgericht uitgesproken twijfel of de afwijking welke de tweede alinea van artikel 7, lid 2, introduceert op het bepaalde in de eerste alinea, voldoende met redenen is omkleed.

Vooraf zij opgemerkt dat, zo artikel 190 van het EEG-Verdrag zou voorschrijven dat elke afzonderlijke bepaling met redenen moet worden omkleed, zowel lid 1 als lid 2 van artikel 7 in hun geheel ongeldig zouden zijn. Immers, in de considerans van de verordening wordt onder meer overwogen „het voor de berekening van de heffing in aanmerking te nemen saccharosegehalte zodanig kan worden vastgesteld, dat het over [het] algemeen overeenkomt met het natuurlijke gehalte van deze produkten in de Gemeenschap" (zin in het midden van de 5e overweging) en dat „het, ten einde concurrentiedistorsies te vermijden, noodzakelijk is een methode voor te schrijven, waarnaar voor deze produkten het gehalte aan saccharose, waaronder begrepen het gehalte aan andere suikers omgerekend in saccharose, te bepalen is" (7e overweging). Maar in feite blijkt hieruit niet waarom de in de eerste en tweede alinea bedoelde bijzondere methoden zijn voorgeschreven.

Maar hoe dan ook, het is vaste rechtspraak van het Hof dat bij handelingen van algemene strekking zoals verordeningen niet een in alle opzichten uitgewerkte motivering mag worden verlangd. Voor de motivering van zo een handeling „kan worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden welke tot haar uitvaardiging hebben geleid enerzijds, en van haar algemene doelstellingen anderzijds; dat derhalve geen specifieke opsomming mag worden verlangd van de soms talrijke en ingewikkelde feiten met het oog waarop zij werd uitgevaardigd, en zeker niet een min of meer volledige beoordeling dier feiten mag worden verwacht" (arrest van 13 maart 1968, zaak 5/67, Beus, Jurispr.

1968, blz. 119, inzonderheid blz. 135). Het Hof heeft deze rechtspraak later bevestigd met de overweging „dat aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag is voldaan, zodra in de gegeven motivering de essentie van de voorschriften der instellingen wordt verklaard; dat geen specifieke motivering kan worden verlangd van alle onderdelen welke een dergelijk voorschrift kan meebrengen, zodra deze binnen de systematiek van het geheel vallen . . ." (arrest van 20 juni 1973, zaak 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, Jurispr. 1973, blz. 636, inzonderheid r.o. 24 en 25; in gelijke zin het arrest van 18 maart 1975, zaak 78/74, Deuka, Jurispr. 1975, blz. 422).

De motivering van een verordening behoeft dus geen betrekking te hebben op elke bepaling afzonderlijk. Bij in wezen technische bepalingen zoals de onderhavige, is het nog duidelijker dat het vermelden van de gronden die aan elke bepaling afzonderlijk ten grondslag liggen, de considerans zou belasten met een te uitgebreide en een overcomplete argumentatie, ook van wetenschappelijke aard, zonder dat dit nodig is voor een goed begrip van de gedachtengang die bij de vaststelling is gevolgd of voor de bescherming van de belangen van de particulieren. Het is voldoende dat de vastgestelde bepalingen zakelijk geschikt zijn om het doel van de verordening, zoals dit in algemene termen uit de motivering blijkt, te verwezenlijken.

Ik meen derhalve dat, het onderzochte voorschrift ook vanuit het oogpunt van artikel 190 van het EEG-Verdrag geen enkel gebrek vertoont.

6. Daar mijns inziens ten aanzien van alle problemen die in de eerste vraag besloten liggen, een ontkennend antwoord moet worden gegeven, is een onderzoek van de tweede vraag overbodig.

Concluderend stel ik mitsdien voor op de prejudiciële vragen die het Finanzgericht Hamburg bij beschikking van 15 maart 1978 aan het Hof heeft voorgelegd, te antwoorden dat bij het onderzoek van deze vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die aan de rechtsgeldigheid van artikel 7, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 837/68/EEG van de Commissie van 28 juni 1968 afbreuk kunnen doen.