moet in die zin worden uitgelegd, dat ter berekening van de drempelprijs van granen de basisrichtprijs moet worden verminderd met onder meer een vast bedrag overeenkomende met de invloed van bij invoer geheven binnenlandse belastingen als de Umsatzausgleichsteuer;

2. artikel 4, tweede alinea, dezer verordening mag niet worden uitgelegd in die zin dat daarin aan de Commissie de bevoegdheid wordt toegekend om door haar houding fouten te dekken welke de nationale gezagsorganen in de uitoefening hunner in dit artikel bedoelde taken mochten hebben begaan.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twaalf mei negentienhonderdeenenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 1 ARPIL 1971[1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Deze zaak, waarin door het Finanzgericht Rheinland-Pfalz om een prejudiciële beslissing wordt gevraagd, betreft de uitlegging van enige voorschriften van verordening nr. 19 (Publikatieblad 1962, blz. 933) houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen.

Deze voorschriften spelen een rol ten aanzien van partijen brouwgerst die door verzoekster in december 1962 uit Frankrijk in de Bondsrepubliek zijn ingevoerd. Het bevoegde douanekantoor heeft de invoer namelijk niet alleen met de volle heffing volgens de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt, doch ook met compenserende omzetbelasting à 1,5 % over de waarde bij invoer belast. Daartegen maakt de firma Wünsche bezwaar. Zij heeft betoogd, dat er naast de

1 — Vertaald uit het Duits.

heffing geen compenserende omzetbelasting mag worden toegepast en in ieder geval moet haars inziens de compenserende omzetbelasting bij de vaststelling van de drempelprijs in aanmerking worden genomen. Na een moeizame procesvoering is het geschil thans bij het Finanzgericht Rheinland-Pfalz aanhangig. Kennelijk hebben de tot staving van verzoeksters standpunt ingeroepen argumenten indruk op het Finanzgericht gemaakt, want op voorstel van verzoekster werd het geding bij beschikking van 14 oktober 1970 geschorst met verwijzing — overeenkomstig artikel 177, tweede alinea, van het EEG-Verdrag — naar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. In de verwijzingsbeschikking wordt gevraagd:

1. of de artikelen 2 en 4 van verordening nr. 19/1962 van de Raad der Europese Economische Gemeenschap (Publikatieblad EEG 1962, blz. 933) in die zin moeten worden uitgelegd dat bij de vaststelling van de heffing een bedrag ter hoogte van de bij invoer geheven binnenlandse compenserende omzetbelasting van de drempelprijs moet worden afgetrokken dan wel of die compenserende omzetbelasting daarop niet in mindering behoeft te worden gebracht;
2. of, wanneer de bij invoer geheven binnenlandse belastingen in mindering moeten worden gebracht,
   uit artikel 4, tweede alinea van verordening nr. 19/62 volgt dat de EEG-Commissie, wanneer de drempelprijs in een der landen onjuist is berekend, ook stilzwijgend of door haar houding zodanige berekening kan goedkeuren, zodat het gebrek wordt verholpen;
   en zo ja: of de Commissie geacht kan worden zich in die zin te hebben gedragen doordien zij in verordening nr. 122/1962 (Publikatieblad EEG 1962, 2024) alleen de bijzondere drempelprijzen voor zaaigranen en brouwgerst heeft opgeheven, doch niet bovendien heeft gelast dat de compenserende omzetbelasting op de drempelprijs in mindering moet worden gebracht;

Alleen verzoekster in het bodemgeschil en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben zich over deze vragen schriftelijk en mondeling uitgesproken. — Alvorens tot beantwoording over te gaan, enkele opmerkingen betreffende de op het tijdstip van invoer bestaande rechtstoestand. Ik kan mij daarbij beperken, omdat wij de werking van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt uit een reeks andere gedingen reeds kennen. — Zo weet U, dat de marktordening allereerst een prijsregeling inhoudt, bedoeld om de graanverbouwers in de Gemeenschap passende (zij het indertijd nog niet voor de gehele Gemeenschap *uniform* geldende) prijzen te verzekeren en de markt te stabiliseren. Daarbij spelen de basisrichtprijzen de hoofdrol. Zij worden binnen de door de Raad vastgestelde grenzen telkens voor het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort (in de Bondsrepubliek: Duisburg), en voor het stadium van de aankoop door de groothandel door de Lid-Staten vastgesteld. Naar deze voor bepaalde standaardkwaliteiten van de belangrijkste graansoorten vastgestelde prijzen dienen de marktprijzen zich te richten. Om dit doel te bereiken moeten de prijzen voor importen uit andere landen met een lager prijsniveau (en dat konden destijds zowel derde landen als ook andere Lid-Staten zijn) op het binnenslands geldende niveau worden gebracht. Dit gebeurt door middel van heffingen. Daarvoor zijn verschillende waarden van belang. Allereerst de cif-prijs (bij invoer uit derde landen) onderscheidenlijk (bij invoer uit andere Lid-Staten) de franco-grens-prijs. Deze waarden worden periodiek door de Commissie aan de hand van de gunstigste aankoopmogelijkheden op de wereldmarkt c.q. in de uitvoerende staat forfaitair vastgesteld. Anderzijds komt het aan op de drempelprijzen van de invoerende Lid-Staat. Zij worden eenmaal per jaar door deze staat binnen de door de Gemeenschap bepaalde grenzen voor uniforme standaardkwaliteiten der afzonderlijke graansoorten vastgesteld. In zoverre kan worden gesproken van een

op een enkele plaats van grensoverschrijding (in de Bondsrepubliek Duitsland is dat Emmerik) geprojecteerde basisrichtprijs. Artikel 4 van verordening nr. 19 zegt daaromtrent:

„Voor zachte tarwe en gerst, alsmede voor mais en rogge in de Lid-Staten waar een aanmerkelijke produktie van laatstgenoemde graansoorten bestaat, wordt de drempelprijs jaarlijks door de Lid-Staten voor eenzelfde standaardkwaliteit zodanig vastgesteld dat op de markt van het commercialisatiecentrum van het gebied met het grootste tekort de verkoopprijs van het ingevoerde produkt, met inachtneming van het in artikel 2, lid 1, bedoelde forfaitaire bedrag en van de in artikel 12 bedoelde gelijkwaardigheidscoëfficiënten, op hetzelfde niveau komt te liggen als de in artikel 5 bedoelde basisrichtprijs."

Laat men het ter verzekering van een gemeenschapspreferentie ingevoerde forfaitaire bedrag en de gelijkwaardigheidscoëfficiënten voor kwaliteitsverschillen buiten beschouwing, dan wordt de drempelprijs aldus vastgesteld, dat van de basisrichtprijs de commercialisatiekosten welke — voordat de basisrichtprijs gaat spelen — in de eerste fase van de groothandel ontstaan, worden afgetrokken. Zo worden de van de plaats van grensoverschrijding Emmerik tot aan de losplaats Duisburg (haven) gemaakte vrachtkosten (berekend over de kortste afstand en volgens het goedkoopste tarief) in mindering gebracht, alsmede een redelijke handelsmarge voor de importeur, dat wil zeggen een forfaitair bedrag voor bedrijfsonkosten en winst. De intercommunautaire heffing komt overeen met het verschil tussen de drempelprijs en de franco-grens-prijs.

Wat het onderhavige geval betreft: de Duitse drempelprijs werd voor het tijdvak van 1 juli 1962 tot en met 30 juni 1963 vastgesteld in de tweede uitvoeringsverordening bij de wet tot uitvoering van verordening nr. 19 van 30 juli 1962. Daarbij is, zoals ik reeds opmerkte, de bij invoer verschuldigde compenserende omzetheffing niet in aanmerking genomen. Met betrekking tot de Duitse verordening dient voorts nog te worden opgemerkt (omdat dit voor de argumentatie van partijen in het bodemgeschil van belang is), dat daarin onder meer voor brouwgerst en zaaigraan hogere drempelprijzen zijn voorzien. Zij is in zoverre herzien bij verordening nr. 122 van 6 augustus 1962 van de Commissie (Publikatieblad 1962, blz. 2024), des dat uitdrukkelijk werd bepaald dat de voor „gerst met uitzondering van brouwgerst" vastgestelde drempelprijs ook geldt voor brouwgerst en zaaigerst. De mogelijkheid daartoe was voorzien in artikel 4, tweede alinea, van verordening nr. 19: „Wanneer de drempelprijs niet is vastgesteld overeenkomstig het hierboven [1] bepaalde, wordt hij volgens de in artikel 26 voorgeschreven procedure herzien." Omdat deze herziening echter in casu niet ook de compenserende omzetbelasting betrof, heeft de verwijzende rechter voormelde tweede vraag gesteld.

— Vermelding verdient ten slotte nog, dat de Duitse drempelprijs blijkbaar wegens bezwaren door de Commissie ten aanzien van de heffing der compenserende omzetbelasting naar voren gebracht, bij een verordening van de „Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten" van 27 december 1962 is gewijzigd. Hij werd met het gemiddelde van de compenserende omzetbelasting (dat wil zeggen met het bedrag van 4 DM) verlaagd. De wijziging gold echter niet voor het tijdvak van 1 juli 1962 tot en met 31 december 1962, namelijk eerst vanaf 1 januari 1963.

Tegen de achtergrond van deze opmerkingen zal ik thans overgaan tot beantwoording van de gestelde vragen.

De eerste vraag

Aangezien de heffing van de compenserende omzetbelasting volgens 's Hofs jurisprudentie, zoals de Commissie die op bladzijde 2 van haar schriftuur aanhaalt, met de gemeenschappelijke marktordeningen verenigbaar moet worden geacht (zodat verzoeksters grieven in hun oor-

1 — In de eerste alinea (vertaler).

spronkelijke vorm in zoverre thans niet meer aan de orde zijn), wenst het Finanzgericht in de eerste plaats te weten, of in het kader van het heffingssysteem van verordening nr. 19 de compenserende omzetbelasting *in mindering* moest worden *gebracht*. — De beantwoording van de vraag, aldus gesteld, levert, wanneer men ten aanzien van het onderwerp der vraagpunten de aangegeven beperking in acht neemt (dat wil zeggen de ter gelegenheid van de mondelinge behandeling opgeworpen nadere vragen buiten beschouwing laat), in beginsel geen moeilijkheden op. Het in mindering brengen dezer belasting wordt immers niet slechts door de verwijzende rechter, doch ook door verzoekster in het bodemgeschil en de Commissie eenstemmig bepleit. Het gebeurt ook in andere Lid-Staten en wordt — blijkens de in december 1962 uitgevaardigde Duitse verordening — ook door de Bondsregering juist geacht.

Deze stelling kan echter niet worden gestaafd met een verwijzing naar bijzondere, uitdrukkelijke bepalingen van verordening nr. 19 of naar uitvoeringsverordeningen; een beantwoording van de vraag in voormelde zin volgt echter onontkoombaar uit de systematiek van de ordening van de graanmarkt, en niet in de laatste plaats uit artikel 4 van verordening nr. 19.

De Commissie heeft er in dit verband om te beginnen — terecht — op gewezen dat er in casu geen sprake is geweest van een discretionaire bevoegdheid van de staat in die zin dat de basisrichtprijzen (waarvan de drempelprijzen moesten worden afgeleid) slechts een minimum vormden, waarboven de Lid-Staten, met name door belastingheffing op geïmporteerde waren, de marktprijzen konden verhogen. In het tegenovergestelde standpunt zou worden voorbijgezien aan de werking van de basisrichtprijzen, dat wil zeggen aan het feit dat zij — als leidraad voor de vorming van de marktprijzen, die blijkens de considerans van verordening nr. 19 de richtprijzen zoveel mogelijk dienen te benaderen — ook in het belang van de verbruikers een stabiliserende rol spelen. In bedoelde onjuiste opvatting zou ook buiten beschouwing blijven dat in de marktordening een geleidelijke vermindering van de verschillen tussen de richtprijzen — en derhalve tussen de marktprijzen — is voorzien, opdat aan het einde van het overgangstijdvak een gemeenschappelijke richtprijs zou kunnen worden vastgesteld. In overeenstemming met deze doelstelling was niet alleen een beperking gesteld aan de bevoegdheid der Lid-Staten om hogere dan de normaliter voorziene afgeleide interventieprijzen vast te stellen; vooral ook dient ervan te worden uitgegaan dat de basisrichtprijzen geen autonome, nationale prijzen zijn, doch waarden bij welker vaststelling zeer bepaalde gemeenschapsrechtelijke gezichtspunten in aanmerking moesten worden genomen.

Kan derhalve, zoals wij zagen, van een discretionaire bevoegdheid der Lid-Staten in het belang van een uniforme prijsontwikkeling geen sprake zijn, dan moeten voor het overige bij de beantwoording van de eerste vraag de in artikel 4 der verordening omschreven beginselen de doorslag geven. Volgens artikel 4 „wordt de drempelprijs door de Lid-Staten . . . zodanig vastgesteld, dat op de markt van het commercialisatiecentrum met het grootste tekort de verkoopprijs van het ingevoerde produkt . . . op hetzelfde niveau komt te liggen als de . . . basisrichtprijs". Dit doel kan slechts worden bereikt, wanneer niet slechts *bepaalde* commercialisatiekosten (als vracht en winstmarge), doch ook de compenserende omzetbelasting — die bij iedere invoer moet worden betaald en dus een noodzakelijke kostenfactor vormt — in aanmerking wordt genomen. Dit oordeel zou slechts anders kunnen luiden, wanneer de compenserende omzetbelasting afzonderlijk op de groothandel kon worden afgewenteld. Dit was echter volgens het destijds in Duitsland geldende cumulatieve cascadestelsel niet mogelijk, en bovendien kon daarvan geen sprake zijn omdat de „vooromzetbelasting" op *binnenlandse* produkten in de basisrichtprijs reeds was verdiscon-

teerd, zodat zij niet afzonderlijk op de groothandel kon worden afgewenteld. Met het oog op de noodzakelijke gelijkheid van de verkoopprijzen voor ingevoerd graan en de basisrichtprijzen moet derhalve in de voor ingevoerd graan geldende aanbodsprijs franco eerste groothandelsfase Duisburg de compenserende omzetbelasting reeds zijn verwerkt, anders gezegd, deze belasting dient in het kader van het heffingstelsel in aanmerking te worden genomen.

Anders dan het Bundesfinanzhof in een parallel lopend geding bleek te menen, kan men ook geen argumenten tegen voormelde opvatting putten uit opzet en redactie van andere marktregelingen, met name niet uit die voor de zuivelsector en voor olijfolie. Ook dit is door de Commissie aangetoond. Wat allereerst de marktordening voor de zuivelsector — gegeven bij 's Raads verordening nr. 13/64 (Publikatieblad van 27 februari 1964, blz. 549) — betreft, waarin inderdaad het in mindering brengen van de compenserende omzetbelasting op de heffing uitdrukkelijk wordt voorgeschreven, dient te worden bedacht dat de drempelprijs hier niet wordt berekend door de basisrichtprijs op de plaats van grensoverschrijding te projecteren. Voor de berekening wordt in deze marktordening met bijzondere criteria (namelijk de afleiding uit bijzondere referentieprijzen) gewerkt, zodat het in mindering brengen van de compenserende omzetbelasting uitdrukkelijk moest worden voorgeschreven. Doch gezien het stelsel van verordening nr. 19 en de redactie van artikel 4 was zulks voor de ordening van de graanmarkt kennelijk overbodig. — Wat betreft de marktordening voor olijfolie — gegeven bij 's Raads verordening nr. 136/66 (Publikatieblad van 30 september 1966, blz. 3025) —: de Commissie kon erop wijzen, dat de daarin genoemde drempelprijs ten deze niet met de drempelprijzen van de ordening der graanmarkt kan worden vergeleken. Weliswaar wordt hier een richtprijs op een plaats van grensoverschrijding geprojecteerd; er bestaan echter geen nationale drempelprijzen, doch slechts *één* prijs voor de gehele Gemeenschap, namelijk de Italiaanse drempelprijs. Zou daarvan de in Italië in feite geheven compenserende omzetbelasting worden afgetrokken, dan zou de Italiaanse wetgever het in de hand hebben om via wijziging van het belastingpercentage de drempelprijs te bepalen. Bovendien zouden dan Lid-Staten waarin zulk een belasting niet wordt geheven, onvoldoende tegen invoer zijn beschermd. Zo is het derhalve te verklaren,dat alle prijzen voor olijfolie in de desbetreffende marktordening *„zonder belasting"* worden vastgesteld. Doch zo wordt tevens duidelijk, dat aan de marktordening voor olijfolie wegens haar bijzondere kenmerken in casu geen conclusies ten aanzien van de ordening der graanmarkt met haar zo andere opzet kunnen worden ontleend.

Nu wij derhalve kunnen volstaan met de vaststelling dat het in het kader van de ordening van de graanmarkt nodig blijkt de compenserende omzetbelasting bij de berekening der heffing in mindering te brengen, is het alleen nog de vraag of de *in concreto* geheven compenserende omzetbelasting van de drempelprijs onderscheidenlijk — wat op hetzelfde neerkomt — van de heffing moet worden afgetrokken (dit is de opvatting van verzoekster) dan wel of — overeenkomstig de opvatting van de Commissie — alleen een *forfaitair* bedrag bij de vaststelling van de drempelprijs in rekening moet worden gebracht. — Ook hier ben ik — het zij terstond gezegd — geneigd de Commissie gelijk te geven. Zoals ik reeds opmerkte, was het blijkbaar aan de Lid-Staten overgelaten te beoordelen of er al dan niet compenserende omzetbelasting moest worden geheven (waarbij thans niet aan de orde is over welke *prijs* de belasting zou kunnen worden berekend). Anderzijds waren de Lid-Staten alleen bevoegd de drempelprijzen te bepalen (terwijl in het systeem van verordening nr. 19 de heffingen aan bemoeienis der Lid-Staten waren onttrokken). Logischerwijze moet het er derhalve voor worden gehouden, dat de Lid-Staten alleen, voorzover het om de vaststelling der drempelprijzen ging, een aftrek

mochten toepassen. In die zin moet ook artikel 4 van verordening nr. 19, „sedes materiae" voor de oplossing van ons probleem, worden verstaan. Omdat echter de regeling van de drempelprijs kennelijk een forfaitair karakter draagt, zulks overeenkomstig de opzet van het heffingssysteem van verordening nr. 19, waarin met forfaitaire waarden wordt gewerkt zonder dat de werkelijke kostprijs van ingevoerde waren een rol speelt, lijdt het geen twijfel dat alle in aanmerking komende commercialisatiekosten in beginsel slechts volgens een forfaitaire methode in aanmerking kunnen worden genomen. Het is daarom ten slotte ook niet van belang of de compenserende omzetbelasting — zoals verzoekster meent — over de werkelijke waarde bij invoer wordt berekend, dan wel of juist is wat de Commissie beweert, namelijk dat — blijkens inlichtingen van de Duitse belastingdienst — bij de heffing der compenserende omzetbelasting van forfaitaire gemiddelden voor ingevoerd graan wordt uitgegaan.

Op grond van een en ander dient de eerste vraag in die zin te worden beantwoord, dat de nationale drempelprijs in het systeem van verordening nr. 19 over de hele linie met een bedrag overeenkomende met de compenserende omzetbelasting moet worden verlaagd — en de heffing dienovereenkomstig dient te worden verminderd —.

De tweede vraag

Via een nadere vraag wenst het Finanzgericht bovendien te weten of een berekening van de drempelprijs waarbij de beginselen van artikel 4 van verordening nr. 19 niet in acht zijn genomen, door de houding der Commissie kan worden goedgekeurd en aldus opgelegd. Het Finanzgericht heeft hier kennelijk het feit op het oog, dat in verordening nr. 122 van de Commissie houdende herziening der Duitse drempelprijzen, het niet in mindering brengen van de compenserende omzetbelasting niet werd gewraakt, evenmin als de latere, alleen voor de toekomst geldende, wijziging van de verordening betreffende de drempelprijs.

Ook deze vraag vergt geen lange bespreking nu beide partijen in het geding voorstellen haar in dezelfde — negatieve — zin te beantwoorden. Dat dit antwoord juist is volgt duidelijk uit het systeem van de ordening van de graanmarkt. De marktordening berust namelijk op een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden. Beschikten de communautaire organen over bepaalde bevoegdheden, de vaststelling der drempelprijzen was ongetwijfeld zaak van de Lid-Staten. De Commissie behoefde er niet haar goedkeuring aan te hechten; zodanige goedkeuring had in het stelsel der verordening uitdrukkelijk moeten zijn voorgeschreven. De Lid-Staten waren in zoverre alleen aan de objectieve, in artikel 4 van verordening nr. 19 limitatief opgesomde criteria gebonden. Werden deze niet in acht genomen, dan kon tot een versnelde correctie worden overgegaan; de Commissie is in zoverre immers tot onmiddellijke herziening bevoegd. De Commissie kon daarbij echter niet discretionair te werk gaan, ook zij is aan de objectieve criteria van artikel 4 gebonden. Dit leidt tot het volgende resultaat: zou de Commissie hebben nagelaten van haar bevoegdheid tot herziening gebruik te maken of van deze bevoegdheid een onvolledig of onjuist gebruik hebben gemaakt, dan werd daardoor het euvel van een door de nationale overheid in strijd met artikel 4 van verordening nr. 19 vastgestelde drempelprijs geenszins verholpen. In een andere opvatting zou niet slechts worden voorbijgezien aan de moeilijkheden die zich in de beginperiode van de werking van de gemeenschappelijke marktordening kennelijk voordoen, doch ook worden berust in een beperking van de bevoegdheden der in de Gemeenschap tot rechtscontrole geroepen instanties.

De tweede vraag moet derhalve, als gezegd, in ontkennende zin worden beantwoord, zodat ook hier de door het Bundesfinanzhof in een parallel lopend geding gehuldigde opvatting onjuist blijkt te zijn.

Samenvatting

Ik stel derhalve voor de vragen als volgt te beantwoorden:

1. Artikel 4 van verordening nr. 19 moet aldus worden uitgelegd, dat bij vaststelling der drempelprijzen een forfaitair bedrag ter hoogte van de bij invoer geheven compenserende omzetbelasting van de basisrichtprijs dient te worden afgetrokken.

2. De Commissie was volgens artikel 4, tweede alinea, van verordening nr. 19 bevoegd de drempelprijzen te herzien, doch kon een onjuiste berekening van de nationale drempelprijzen niet stilzwijgend of door haar houding goedkeuren.