Aangezien zij de mededingingsverhoudingen tussen de importeurs in de Gemeenschap in generlei opzicht veranderde, was verordening nr. 932/77 niet in strijd met het discriminatieverbod van artikel 40 EEG-Verdrag.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 2 mei 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het Hof heeft zich thans uit te spreken over een prejudiciële vraag van het Finanzgericht Hessen in een geding tussen de onderneming Spitta en het Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost betreffende de vaststelling van de heffing, verschuldigd ter zake van de invoer uit Madagaskar van een partij rundvlees van post 16.02 B III b) 1 aa) van het gemeenschappelijk douanetarief (hierna: GDT). De vraag van de verwijzende rechter betreft met name de geldigheid van verordening nr. 932/77 van de Commissie van 29 april 1977 houdende vaststelling van de bedragen welke in mindering worden gebracht op de belastingen op de invoer van rundvlees van oorsprong uit de Staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (hierna: ACS-Staten) (PB 1977, L 109, blz. 16).

De Duitse onderneming H. Spitta & Co., verzoekster in het hoofdgeding, houdt zich bezig met de handel in landbouwprodukten en met name de invoer in de Bondsrepubliek van rundvleesbereidingen van oorsprong uit Madagaskar. In 1976 sloot deze onderneming overeenkomsten betreffende de invoer van een partij van 1 000 ton gekruid en bevroren rundvlees zonder been, dat op dat ogenblik onder post 16.02 B III b) 1 viel; ingevolge een vertraging bij de levering van de waar werden de douaneformaliteiten evenwel eerst vervuld na 1 april 1977, de dag van inwerkingtreding van verordening nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977 (PB 1977, L 61, blz. 1), waarbij voornoemde tariefpost werd gewijzigd en de door Spitta ingevoerde waar werd ingedeeld onder post 16.02 B III b) 1 aa) en onderworpen aan een bijzondere heffing van DM 147,94 per 100 kg, gecorrigeerd met coëfficiënt 0,925 en vermeerderd met een compenserend bedrag van DM 55,29 per 100 kg. Bijgevolg stelde het Hauptzollamt bij besluit van 27 juni 1977 op grond van de ten tijde van de inklaring van de waar (op 24 en 25 mei 1977) geldende regeling het totale bedrag van de verschuldigde heffing vast op ruim DM 240 000.

Na afwijzing van haar bezwaarschrift wendde Spitta zich tot het Finanzgericht Hessen, stellende dat de bepaling op grond waarvan dit bedrag van haar werd gevorderd, ongeldig was. Bij beschikking van 25 april 1984 heeft de 7e Senat van het Finanzgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag gesteld: „Is het bij artikel 1 van verordening nr. 932/77 van de Commissie van 29 april 1977 op 143,956 RE vastgestelde verminderingsbedrag voor produkten van post 16.02 B III b) 1 aa) van het GDT rechtsgeldig ?"

2. Voor een goed begrip van de betekenis van deze vraag dient te worden ingegaan op

* Vertaald uit het Italiaans.

de ingewikkelde regeling die eraan ten grondslag ligt. Zoals bekend, voorzag verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24) in de toepassing van douanerechten en invoerheffingen op vers, gekoeld, bevroren, gezouten, gedroogd en gerookt rundvlees van oorsprong uit derde landen; op grond van deze verordening waren evenwel van de heffing vrijgesteld de produkten van post 16.02 B III b) 1 van het GDT, te weten „andere bereidingen en conserven, van vlees of van slachtafvallen, overige, rundvlees of slachtafvallen van runderen bevattende, met uitzondering van die welke varkensvlees of slachtafvallen van varkens bevatten". De produkten die aan de heffing waren onderworpen waren vermeld onder letter a en die waarvoor de vrijstelling gold onder letter b van artikel 1. Beide categorieën produkten vielen onder toepassing van het stelsel van compenserende bedragen.

Vorenbeschreven regeling moet worden gezien in samenhang met die betreffende de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de ACS-Staten. Op grond van artikel 2, lid 2, sub a, van de op 28 februari 1975 te Lomé gesloten ACS-EEG-Overeenkomst (verordening nr. 199/76 van de Raad van 30 januari 1976, PB 1976, L 25, blz. 1) geldt voor produkten van oorsprong uit de ACS-Staten, die aan een gemeenschappelijke marktordening of een bijzondere regeling in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn onderworpen, een preferentiële regeling bij invoer in de EEG. Bijgevolg bepaalde artikel 2, leden 2 en 3, van verordening nr. 1599/75 van de Raad van 24 juli 1975 (PB 1975, L 166, blz. 67), dat de belastingen op de invoer uit de ACS-Staten van de produkten bedoeld in artikel 1, sub a, van verordening nr. 805/68, werden verminderd met een bedrag dat elke drie maanden door de Commissie werd vastgesteld en dat overeenkwam met 90% van het gemiddelde van deze belastingen tijdens een bepaalde referentieperiode. De importeur moest evenwel het bewijs leveren, dat hij aan de betrokken ACS-Staat een uitvoerbelasting had betaald ten belope van het bedrag van voornoemde vermindering.

Met andere woorden, de heffing op vers, gekoeld, bevroren, gezouten, gedroogd en gerookt rundvlees van oorsprong uit de ACS-Staten wordt in twee delen verdeeld: 90% gaan naar laatstgenoemde staten, die dit bedrag vooraf innen, en 10% gaan naar de Gemeenschap. Dit systeem, dat een stimulerend effect heeft op de uitvoer van vlees van de ACS-Staten naar de EEG, werd verlengd bij verordening nr. 3328/75 van de Raad van 18 december 1975 (PB 1975, L 329, blz. 4), zonder noemenswaardige wijzigingen of althans zonder wijzigingen die lang van kracht bleven. De bij deze verordening ingevoerde kwantitatieve beperkingen van de invoer uit Botswana, Madagaskar, Kenia en Swaziland werden immers opgeheven bij verordening nr. 1501/76 van de Commisie van 25 juni 1976 (PB 1976, L 167, blz. 35).

Kort daarop werd evenwel tot wijzigingen van een geheel andere strekking besloten. Toen bleek dat de vrijstelling van de heffing voor bepaalde bereidingen aanleiding gaf tot misbruiken, besloot de Raad daaraan iets te doen. Daarom stelde hij op 14 februari 1977 verordening nr. 425/77 vast, waarbij sommige bepalingen van verordening nr. 805/68 werden gewijzigd. Met name werd post 16.02 B III b) 1, zoals in artikel 1 van laatstgenoemde verordening omschreven, onderverdeeld in twee posten: post 16.02 B III b) 1 aa) („andere bereidingen en conserven, van vlees of van slachtafvallen, rundvlees of slachtafvallen van runderen bevattend, niet gekookt of gebakken"), thans vermeld onder letter a van lid 1, en post 16.02 B III b) 1 bb) („andere bereidingen en conserven, van vlees of van slachtafvallen, rundvlees of slachtafvallen van runderen bevattend, overige"), thans vermeld onder letter b van voornoemd lid. Voorts bepaalde artikel 9, dat de in artikel 1, lid 1, sub a, bedoelde produkten — niet gekookte of gebakken rundvleesbereidingen — onder toepassing van de heffing vielen.

3. Laten wij nu de toepassing van vorenbeschreven regeling eens bezien. Artikel 2, lid 4, van verordening nr. 1599/75 bepaalt, dat de voorwaarden voor de toepassing van deze verordening worden vastgesteld volgens de procedure van het comité van beheer, bedoeld in artikel 27 van verordening nr. 805/68. Artikel 3 van verordening nr. 3328/75 bepaalt eveneens, dat de uitvoeringsbepalingen (met name betreffende de berekeningsgrondslag, de referentieperiode, de voorschriften voor de vaststelling van het door de exporterende staat te heffen bedrag, de afgifte van de invoercertificaten, de toegestane bewijsstukken enzovoort) moeten worden vastgesteld door het comité van beheer.

In de vierde en vijfde overweging van verordening nr. 3376/75 van de Commissie van 23 december 1975, houdende bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 3328/75 (PB 1975, L 333, blz. 44), erkende de Commissie, dat de belastingen bij invoer in de onderscheiden Lid-Staten verschilden naar gelang van het niveau van de geldende heffing en dat bij dit verschil nog het verschil kon komen, voortvloeiende uit de onderscheiden stelsels van compenserende bedragen („toetreding" of monetair), die voor deze staten golden. Ten einde ingewikkelde beheersproblemen te voorkomen, achtte de Commissie het bijgevolg dienstig: a) voornoemde belastingen forfaitair te berekenen voor de zone gevormd door de Lid-Staten die de bedragen „toetreding" toepasten (het Verenigd Koninkrijk en Ierland) enerzijds, en voor de overige Lid-Staten anderzijds; b) voor elk van deze „gebieden" de compenserende bedragen in aanmerking te nemen die golden in de Lid-Staat die de grootste hoeveelheden vlees importeerde.

Artikel 4 van deze verordening (zoals gewijzigd bij verordening nr. 3136/76 van de Commissie van 22 december 1976, PB 1976, L 353, blz. 40), stelde bijgevolg in lid 1 het in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3328/75 bedoelde bedrag vast voor de in Ierland of in het Verenigd Koninkrijk in te voeren produkten, en in lid 2 voor de invoer in de overige Lid-Staten. Voor laatstgenoemde Lid-Staten is de vermindering gelijk aan 90% van de heffing, eventueel gecorrigeerd met het compenserend bedrag dat voor Frankrijk geldt gedurende de week die voorafgaat aan de week waarin het kwartaal begint waarvoor de vermindering wordt berekend. Artikel 1 van verordening nr. 931/77 van de Commissie van 29 april 1977 (PB 1977, L 109, blz. 15) voorzag in een afwijking van voornoemde bepaling: voor het op 2 mei 1977 beginnende tijdvak werd de vermindering berekend op basis van de heffingen, compenserende bedragen „toetreding" en monetair compenserende bedragen die op die datum van toepassing waren.

Dan komen wij thans toe aan de bepaling waarop de vraag van het Finanzgericht betrekking heeft. Artikel 1 van verordening nr. 932/77 van de Commissie van 29 april 1977 stelt in bijlage het verminderingsbedrag vast voor de invoer uit de ACS-Staten in de periode van 2 mei tot en met 30 juni 1977. Op grond van de bij verordening nr. 3376/75 vastgestelde criteria onderscheidt deze bepaling tussen de „gebieden" waarin de Gemeenschap is ingedeeld. Voor de produkten van post 16.02 B III b) 1 aa), dat wil zeggen de door Spitta ingevoerde produkten, is het verminderingsbedrag voor de andere Lid-Staten dan Ierland en Groot-Brittannië vastgesteld op 143,956 RE per 100 kg. Dit bedrag komt overeen met 90% van de heffing, gecorrigeerd met het voor Frankrijk geldende monetair compenserende bedrag.

Aldus zijn wij toegekomen aan de laatste van de vele wijzigingen die de regeling inzake invoerheffingen heeft ondergaan. Ofschoon deze wijziging dateert van na de feiten van de onderhavige zaak, is het toch

nuttig ze te vermelden, omdat zij bepaalde aanwijzigingen kan verschaffen voor de uitlegging van de regeling zoals zij voordien gold.

Bij verordening nr. 622/78 van 30 maart 1978 (PB 1978, L 84, blz. 15) heeft de Commissie het tot dan toe voor de berekening van de verminderingsbedragen toegepaste systeem (zoals vastgesteld bij verordening nr. 3376/75) gewijzigd. Het op de belastingen in mindering te brengen bedrag is thans gelijk aan 90% van de heffing, eventueel gecorrigeerd met het monetair compenserend bedrag dat geldt in de Lid-Staat van invoer. De Commissie is dus afgestapt van het systeem waarbij de Gemeenschap in twee „gebieden" werd ingedeeld en voor een van deze gebieden bij de vaststelling van de verminderingsbedragen de situatie in Frankrijk als uitgangspunt werd genomen. Voorts heeft de Commissie besloten, deze bedragen niet langer uit te drukken in rekeneenheden, doch in de valuta van elke Lid-Staat.

4. In de onderhavige procedure voor het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding en door de Commissie. Spitta stelt, dat de Commissie bij de vaststelling van de op de invoerbelastingen in mindering te brengen bedragen geen rekening heeft gehouden met de beginselen van artikel 1 van verordening nr. 3328/75 van de Raad en aldus haar bevoegdheid heeft overschreden. De Commissie zou op grond van deze bepaling immers verplicht zijn geweest, het gemiddelde van de invoerbelastingen als uitgangspunt te nemen; het gebruik van de term „*gemiddeld*" zou de mogelijkheid uitsluiten, zich op de situatie in *één* Lid-Staat te baseren. Deze uitlegging zou te logischer zijn, omdat de bij de berekening van het gemiddelde van de belastingen in aanmerking te nemen coëfficiënten en compenserende bedragen zijn uitgedrukt in nationale valuta. Anders gezegd, zij zouden verschillend zijn voor elke Lid-Staat; worden zij met een vast verminderingsbedrag vermenigvuldigd, gelijk op grond van de bestreden verordening het geval is, dan zou de uitkomst verschillen naar gelang van de monetaire situatie in elke Lid-Staat.

Volgens verzoekster komt de door de Commissie op basis van de situatie in Frankrijk berekende vermindering voor in de Bondsrepubliek ingevoerd vlees niet overeen met het gemiddelde van de belastingen. Uit de in de verwijzingsbeschikking opgenomen berekeningen zou veeleer blijken, dat de heffingen bij de invoer in Duitsland een veelvoud bedragen van die welke voor dezelfde hoeveelheid in Frankrijk ingevoerd vlees worden toegepast. Hieruit zou volgen, dat de door de Commissie toegepaste methode een door artikel 40 EEG-Verdrag verboden discriminatie tot gevolg heeft, in zoverre de Franse importeurs daardoor worden bevoordeeld en de invoer naar Frankijk wordt gekanaliseerd.

De Commissie verdedigt vanzelfsprekend de geldigheid van de door haar ingevoerde regeling, stellende dat de Raad haar een ruime beoordelingsbevoegdheid had toegekend voor de vaststelling van het berekeningssysteem. Zij voert aan dat, indien zij niet de voorkeur had gegeven aan een forfaitaire methode, „de rigoureuze toepassing van deze bedragen ingewikkelde beheersproblemen zou [hebben veroorzaakt] en de [ACS-Staten] ertoe zou [hebben verplicht] verschillende bedragen te heffen naar gelang van de bestemming in de Gemeenschap" (vijfde overweging van verordening nr. 3376/75). Evenmin zou bezwaar kunnen worden gemaakt tegen de omstandigheid, dat de verminderingen werden uitgedrukt in rekeneenheden. De ACS-Staten zouden de uitvoerbelasting immers in rekeneenheden uitdrukken. Bovendien zou omzetting van de rekeneenheid in de valuta van de Lid-Staat van bestemming tegen de representatieve koers en in de valuta van de ACS-Staat tegen de op de dag van uitvoer geldende koers voor deze laatste staten tot aanzienlijke moeilijkheden van boekhoudkundige aard hebben geleid.

Tenslotte zou geen sprake zijn van schending van artikel 40. Volgens de Commissie dient er integendeel op te worden gewezen dat, aangezien Spitta de overeenkomsten betreffende de invoer van vlees vóór april 1977 had gesloten, zij niet werd onderworpen aan 90% van de heffing in Madagaskar. Bijgevolg zou zij geen nadeel hebben ondervonden van de toepassing van de vermindering in de Gemeenschap; de ten tijde van de invoer in de Bondsrepubliek geldende regeling zou integendeel gunstig voor haar zijn geweest.

5. Om de vraag van het Finanzgericht te kunnen beantwoorden, moet worden onderzocht, of de forfaitaire berekeningsmethode die de Commissie bij verordening nr. 932/77 op grond van de door haar bij verordening nr. 3376/75 vastgestelde criteria heeft ingevoerd, in overeenstemming is met de grondbeginselen van verordening nr. 3328/75 van de Raad en met het verbod van discriminatie tussen de importeurs in de Gemeenschap. Laat ik meteen zeggen, dat het antwoord ontkennend moet luiden: deze methode gaat de grenzen te buiten die de Raad aan de bevoegdheid van de Commissie heeft willen stellen, en is derhalve onrechtmatig.

Wat het eerste punt betreft, volstaat het de tekst van artikel 1 van verordening nr. 3328/75 te herlezen: „... de belastingen op de invoer (worden) verminderd met een bedrag dat... overeenkomt met 90% van het gemiddelde van [deze belastingen]". „Overeenkomende met" is synoniem met „gelijk aan"; en ik zie niet in, hoe voor de vaststelling van een bedrag dat gelijk is aan een bepaald percentage, gebruik kan worden gemaakt van een *forfaitaire* methode. Met een dergelijke methode kunnen geen nauwkeurige resultaten worden bereikt. De Commissie geeft dit overigens zelf toe, waar zij in de vijfde overweging van verordening nr. 3376/75 verklaart, dat zij bedragen heeft vastgesteld die „dicht liggen bij" (dus niet „overeenkomen met" of „gelijk zijn aan") het gemiddelde van de voor iedere Lid-Staat geldende compenserende bedragen en derhalve van de invoerbelastingen.

Nu het tweede punt. Zoals bekend, is het gebruik van forfaitaire methoden geoorloofd, wanneer moeilijk meetbare grootheden moeten worden bepaald of wanneer een rationeel beheer vereenvoudigde berekeningswijzen vereist. In het onderhavige geval zijn de in aanmerking te nemen grootheden, te weten de compenserende bedragen, uiterst nauwkeurig vastgesteld; en de administratieve vereisten lijken in het geheel niet dwingend. Gelijk wij hebben gezien, heeft de Commissie geïnsisteerd op de ernstige moeilijkheden die de ACS-Staten zouden hebben ondervonden, indien een niet-forfaitaire methode ware gekozen en inzonderheid indien er de voorkeur aan ware gegeven, de verminderingen uit te drukken in nationale valuta. Zij heeft er evenwel niet van gerept, dat zij slechts twee jaar later op beide punten op haar vroegere keuze is teruggekomen, omdat daardoor — luidens de considerans van verordening nr. 622/78 — „problemen [konden] ontstaan, met name [voor] het uitvoerende land".

Uit het voorgaande volgt, dat een forfaitaire methode waarbij de monetaire situatie in Frankrijk als berekeningsgrondslag dient, ongerechtvaardigd is en tot een verschil in behandeling tussen de importeurs in de Gemeenschap leidt, dat stellig onder het verbod van artikel 40 EEG-Verdrag valt. De argumenten die de Commissie in de onderhavige procedure op dit punt heeft aangevoerd, zijn van generlei waarde.

6. Indien, gelijk ik het Hof in overweging geef, de bestreden bepaling ongeldig wordt verklaard, rijzen twee problemen: het eerste betreft de gevolgen van een dergelijke ongeldigverklaring, het tweede de vraag welke instelling de nieuwe verminderingsbedragen dient vast te stellen. Deze problemen kun-

nen evenwel gemakkelijk worden opgelost aan de hand van de beginselen die in de loop van de jaren vaste rechtspraak van het Hof zijn geworden.

Wat het tweede probleem betreft, kan ik mij er aldus toe beperken, te verwijzen naar de arresten in de zogenoemde „Gritz"- en „Quellmehl"-zaken (arresten van 19 oktober 1977, gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr, 1977, blz. 1753, en gevoegde zaken 124/76 en 20/77, Moulins de Pont-à-Mousson, ibid., blz. 1795), waarbij een aantal bepalingen van verordeningen ongeldig werden verklaard. In beide arresten (zie evenwel inzonderheid het tweede arrest, r.o. 29) heeft het Hof overwogen, dat „het aan de ter zake van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevoegde instellingen staat" om na beoordeling van de economische en politieke factoren de hoogte van de bedragen vast te stellen. Wat voorts het eerstgenoemde probleem betreft, dienen de gevolgen van de ongeldigverklaring om voor de hand liggende vereisten van rechtszekerheid in de tijd te worden beperkt. Het Hof heeft zich in deze zin uitgesproken in het recente arrest van 27 februari 1985 (zaak 112/83, Société des Produits de Maïs, Jurispr. 1985, blz. 732).

7. Om voornoemde redenen geef ik het Hof in overweging, de vraag door de 7e Senat van het Finanzgericht Hessen bij beschikking van 25 april 1984 gesteld in het geding tussen H. Spitta & Co. en het Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost, te beantwoorden als volgt:

„Het bij artikel 1 van verordening nr. 932/77 van de Commissie van 29 april 1977 vastgestelde bedrag dat in mindering moet worden gebracht op de belastingen op de invoer van rundvlees van oorsprong uit de ACS-Staten, is ongeldig."