het bepalen van de hoogte van het invoerrecht dat op tot verbruik aangegeven goederen toepasselijk is, kan niet op heffingen van toepassing zijn.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijftien juni negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 26 MEI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het stelsel van invoerheffingen, ingesteld bij verordening nr. 19 van de Raad, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, trad zoals bekend in werking op 1 juli 1962. Het bleef van kracht tot 1 juli 1967 toen het werd vervangen door het nieuwe stelsel van 's Raads verordening nr. 120/67/EEG betreffende de gemeenschappelijk ordening van de graanmarkt.

Volgens artikel 17 van verordening nr. 19 en artikel 15 van verordening nr. 120/67 moet behalve in geval van prefixatie de heffing worden toegepast die „op de dag van de invoer geldt". In deze prejudiciële zaak, naar het Hof verwezen door het Tribunale te Genua, gaat het voornamelijk om de betekenis van de term „dag van invoer".

Verzoeker in het hoofdgeding, de heer Frecassetti, is eigenaar van een graanhandel, de firma „L'Agricola". Tussen mei 1967 en maart 1968 (de periode in de loop waarvan verordening nr. 19 werd vervangen door verordening nr. 120/67) importeerde L'Agricola via de haven van Genua in totaal tien partijen maïs die overeenkomstig een bijzondere, in de Italiaanse wetgeving geregelde procedure bij gedeelten werden ingeklaard. Bedoelde procedure is ons tijdens de behandeling van de zaak beschreven.

In Italië schijnt het gebruikelijk te zijn (en zowel verweerster, de Administratie van de Staatsfinanciën, als de Commissie

1 – Vertaald uit het Engels.

zeggen dat daarop niets valt aan te merken) dat in het algemeen de heffing wordt toegepast die geldt op de dag waarop de douane de aangifte ten invoer aanvaardt; wanneer echter tussen deze dag en de dag waarop de goederen worden vrijgegeven, de heffing is verlaagd, behoeft de importeur slechts het op laatstbedoelde datum geldende bedrag te betalen. Maar in het onderhavige geval schijnt, door wat verweerster als een vergissing van de Genuese douane bestempelt, L'Agricola voor sommige van de betrokken hoeveelheden maïs een nog lagere heffing te hebben betaald, namelijk die welke van toepassing was op een datum gelegen tussen de dag van aanvaarding van de aangifte en de dag waarop de waar werd vrijgegeven. Als ik het goed begrijp, werd daarbij de dag in aanmerking genomen waarop overeenkomstig bovenvermelde bijzondere procedure het verzoek om inklaring was ingediend.

Na de ontdekking van die „vergissing" ontving verzoeker van de douane een navordering wegens te weinig betaalde heffing. Het is deze navordering waartegen hij bij het Tribunale in beroep is gegaan.

In zijn verwijzingsbeschikking van 31 oktober 1975 verzoekt het Tribunale het Hof om een uitspraak inzake de volgende punten:

1. de uitlegging van de term „dag van invoer" in artikel 17 van verordening nr. 19 en artikel 15 van verordening nr. 120/67, met name met het oog op gevallen waarin goederen bij gedeelten worden ingeklaard en het heffingpercentage tussen de dag van aangifte en de dag van inklaring van een bepaalde hoeveelheid van die goederen is gewijzigd, en
2. de uitlegging van de tot de Lid-Staten gerichte aanbeveling van de Commissie van 25 mei 1962 betreffende de datum die in aanmerking dient te worden genomen voor het bepalen van de hoogte van het invoerrecht dat op tot verbruik aangegeven goederen toepasselijk is.

Het Tribunale vraagt of die aanbeveling evenzeer op heffingen als op invoerrechten van toepassing is.

Het lijkt mij het beste met de tweede vraag te beginnen.

Genoemde aanbeveling (PB 1962, blz. 1545) is tot stand gekomen krachtens artikel 27 van het Verdrag, te vinden in de afdeling betreffende de „vaststelling van het gemeenschappelijk douanetarief". Artikel 27 bepaalt:

„Vóór het einde van de eerste etappe gaan de Lid-Staten voor zover noodzakelijk over tot het nader tot elkaar brengen van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op douanegebied. De Commissie doet de Lid-Staten alle ter zake dienende aanbevelingen."

Het doel van de aanbeveling is, volgens de considerans, te bereiken dat de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief in alle Lid-Staten in gelijke mate hun invloed doen gevoelen. Overwogen werd:

„Daar met de inklaring van tot verbruik aangegeven goederen vaak meer dan één dag gemoeid is en de hoogte van het douanerecht toepasselijk op deze goederen inmiddels wijzigingen kan ondergaan, dient met name nauwkeurig te worden vastgesteld welke datum in aanmerking dient te worden genomen voor het bepalen van de hoogte van het op de betrokken goederen toe te passen douanerecht."

Vervolgens werden regels vastgesteld „die in de gehele Gemeenschap in de plaats zouden moeten treden van de ter zake geldende nationale regelingen, die van Lid-Staat tot Lid-Staat sterk uiteenlopen."

De algemene regel, vervat in lid I van de aanbeveling, luidde:

„... op tot verbruik aangegeven goederen (wordt) een invoerrecht toegepast ter hoogte van het recht dat geldt op de datum waarop de douaneautoriteiten de verklaring aanvaarden waarbij de aange-

ver het voornemen te kennen geeft de betrokken goederen in te willen voeren."

Deze algemene regel kende een aantal uitzonderingen, waarvan er één in lid II als volgt was geformuleerd:

„Wanneer een verlaging van het invoerrecht dat op tot verbruik aangegeven goederen toepasselijk is, plaats vindt na de in lid I hierboven bedoelde datum maar voordat de douaneautoriteiten machtiging hebben verleend om de betrokken goederen weg te halen, kan de aangever aanspraak maken op toepassing van dat verlaagde recht."

Op dit punt sloot de aanbeveling blijkbaar aan bij wat toentertijd wel in Italië, maar niet in alle andere Lid-Staten gebruikelijk was. Bovendien blijkt, zoals gezegd, diezelfde praktijk in Italië (en in de Bondsrepubliek Duitsland, maar niet in de andere Lid-Staten) te zijn gevolgd met betrekking tot landbouwheffingen.

Verweerster heeft gesteld dat de vraag van het Tribunale betreffende de aanbeveling niet ontvankelijk is, omdat het Hof aan artikel 177 EEG-Verdrag niet de bevoegdheid ontleent uitspraak te doen over de uitlegging van aanbevelingen. Zij betoogde dat aanbevelingen ingevolge artikel 189 van het Verdrag niet verbindend zijn, zodat 's Hofs uitlegging niet relevant is voor de beslissing van vragen die voor de nationale rechter kunnen rijzen.

Deze stelling lijkt mij onhoudbaar. In tegenstelling tot artikel 173 van het Verdrag — „Het Hof van Justitie gaat de wettigheid na van de handelingen van de Raad en de Commissie voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft" — verklaart artikel 177 het Hof bevoegd „bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen ... over de geldigheid en de uitlegging van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen", zonder dit laatste begrip nader te kwalificeren. Mijns inziens is dus duidelijk dat de term „handelingen" in artikel 177 mede op aanbevelingen ziet. Bovendien acht ik het onjuist dat de uitlegging van een aanbeveling nooit van enig belang kan zijn voor een vraag die voor de nationale rechter is gerezen. Wanneer bij voorbeeld een nationale regeling uitdrukkelijk ter uitvoering van een aanbeveling is vastgesteld, kan de juiste uitlegging van die wettelijke regeling best afhangen van de uitlegging van de aanbeveling. Of die afhankelijkheid er inderdaad is, staat ter beoordeling van de betrokken nationale rechter. Deze situatie komt overeen met die bij richtlijnen: zie zaak 32-74, (Haaga, Jurispr. 1974, blz. 1201). De omstandigheid dat een richtlijn wel, doch een aanbeveling niet verbindend is voor de Lid-Staten, maakt mijns inziens materieel geen verschil.

Komen wij thans tot de vraag zelf.

Ik meen dat deze aldus moet worden beantwoord, dat de aanbeveling van de Commissie van 25 mei 1962 niet van toepassing is op landbouwheffingen.

Voor zover het Verdrag betreft, kan de bevoegdheid tot het instellen van die heffingen niet worden ontleend aan de artikelen betreffende de vaststelling van het gemeenschappelijk douanetarief, waartoe zoals gezegd artikel 27, waarop de aanbeveling steunt, behoort.

Die bevoegdheid vloeit voort uit een ander gedeelte van het Verdrag, namelijk dat betreffende de landbouw, en met name uit de artikelen 40 tot 43. De uitlegging van termen die in de landbouwverordeningen van de Raad worden gebruikt, is zuiver een zaak van Gemeenschapsrecht. Er kan daarbij geen sprake zijn van een „nader tot elkaar brengen" — ingevolge aanbevelingen van de Commissie — „van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen" van de verschillende Lid-Staten. Anders gezegd, het begrip „dag van invoer" in artikel 17 van verordening nr. 19 en artikel 15 van verordening nr. 120/67 moet een gemeenschapsrechtelijk begrip zijn met dezelfde betekenis, dezelfde inhoud, in alle Lid-

Staten. Dit heeft het Hof trouwens beslist in zaak 35-71 (Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft, Jurispr. 1971, blz. 1094).

Wij keren thans terug naar de eerste vraag van het Tribunale te Genua, die, kort weergegeven, luidt: wat is de betekenis van de term „dag van invoer" in die artikelen?

Op het eerste gezicht zou men kunnen menen dat ook deze vraag is beslist in zaak 35-71, waarin het Hof overwoog dat als heffingpercentage moet worden aangehouden het percentage geldende „op de dag waarop de waar onherroepelijk in het vrije verkeer wordt gebracht".

Partijen en de Commissie waren evenwel unaniem van mening dat de problematiek in genoemde zaak geheel anders lag dan in de onderhavige. Daar had de importeur gebruik gemaakt van een destijds in Duitsland bestaande regeling, volgens welke goederen langdurig konden worden opgeslagen in een „Abschöpfungsaufschublager", in welk geval voorlopig geen heffing behoefde te worden betaald, ofschoon de goederen overigens wel waren ingeklaard. De in die zaak gestelde vraag kwam er in wezen op neer, of de Duitse wettelijke bepaling dat op die goederen het heffingpercentage moest worden toegepast dat gold op de dag van uitslag uit het entrepot, verenigbaar was met artikel 15 van verordening nr. 120/67, dan wel of onder de tem „dag van invoer" in dat artikel een eerder moment, vóórdat de goederen in het entrepot werden gebracht, moest worden verstaan.

Ik erken dat dit inderdaad een andere vraagstelling was, en ik merk op dat 's Hofs uitspraak in zaak 35-71 uitdrukkelijk alleen betrekking heeft op goederen in een „Abschöpfungsaufschublager". Bovendien kan het Hof mijns inziens onmogelijk hebben bedoeld te zeggen dat het toepasselijke heffingpercentage het percentage is geldend op een dag na die waarop de heffing verschuldigd werd.

In de loop van het debat zijn nog twee andere arresten van het Hof aangehaald.

Het eerste (zaak 186-73, Fleischkontor, Jurispr. 1974, blz. 533) betreft de uitlegging van artikel 15 van verordening nr. 1373/70 van de Commissie (PB nr. L 158, 1970), waarbij het exacte moment wordt aangewezen waarop een importeur geacht wordt door een invoercertificaat gedekte goederen te hebben ingevoerd, ten einde te kunnen vaststellen of de invoer tijdens de geldigheidsduur heeft plaatsgevonden, zodat de importeur aanspraak heeft op teruggave van de door hem gestorte waarborg. Artikel 15, lid 5, sub a, bepaalt immers dat aan de invoerverplichting is voldaan op de dag

„waarop door de douane de verklaring wordt aanvaard waarbij de aangever blijk geeft van zijn wil om de betrokken produkten in het vrije verkeer te brengen, of wanneer dit zonder een dergelijke wilsuiting kan geschieden, de dag waarop de produkten in het vrije verkeer zijn gebracht."

Niets duidt er evenwel op dat artikel 15 van verordening nr. 1373/70 ook toepassing moet vinden wanneer het erom gaat de „dag van invoer" te bepalen met het oog op de vaststelling van het heffingpercentage. Op het tijdstip van de onderhavige invoeren was die verordening trouwens nog niet in werking getreden. Zaak 186-73 kan ons dus niet verder helpen.

Het tweede arrest is gewezen in zaak 3-74 (Pfützenreuter, Jurispr. 1974, blz. 589). Ook daar ging het om de vraag of bepaalde invoeren tijdens de geldigheidsduur van het desbetreffende certificaat hadden plaatsgevonden. De zaak had zich echter afgespeeld voor de inwerkingtreding van verordening nr. 1373/70, zodat de vraag aan de hand van algemene beginselen moest worden beantwoord. Het Hof besliste dat aan het vereiste van invoer binnen de geldigheidsduur van het certificaat was voldaan, wanneer de goederen vóór het verstrijken van die termijn de grenzen van het invoerende

land hadden overschreden en zulks door de bevoegde douane behoorlijk was vastgesteld, mits tevens werd vastgesteld dat de goederen vervolgens waren ingeklaard en in het vrije verkeer gebracht.

Men zou geneigd kunnen zijn hieruit af te leiden dat „invoer" in het algemeen plaatsvindt wanneer de goederen het grondgebied van het invoerende land bereiken, maar ik geloof niet dat dit een geschikt criterium is — althans niet met het oog op vaststelling van het heffingpercentage —, al was het maar omdat het te vaag is. Betekent het bij voorbeeld bij invoer per schip, dat de invoer plaatsvindt wanneer het schip de territoriale wateren van het invoerende land binnenkomt, of wanneer het de haven bereikt (het criterium van de Britse Customs and Excise Act 1952, S. 79), of wanneer de goederen worden gelost? Het is duidelijk dat elk van die gebeurtenissen zich op een andere dag kan voordoen.

Het komt mij voor dat men bij de uitlegging van de term „dag van invoer" in artikel 17 van verordening nr. 19 en artikel 15 van verordening nr. 120/67 moet uitgaan van de volgende overwegingen:

1. de betrokken dag moet geredelijk zijn vast te stellen;
2. die gerede vaststelling moet in alle gevallen en in alle Lid-Staten mogelijk zijn;
3. het moet mogelijk zijn het toepasselijke heffingpercentage vast te stellen voordat de heffing verschuldigd wordt — hierbij verlies ik niet de vermelde bijzondere procedure uit het oog, welke in Italië op verzoek van de importeur in gevallen als de onderhavige kan worden toegepast, en ingevolge waarvan hij de geschatte verschuldigde heffing plus 10 % moet storten en de eindafrekening na de inklaring van alle betrokken goederen plaatsvindt; dat de opstellers van de verordeningen hebben voorzien dat zo een procedure in alle gevallen zou worden vastgesteld, is echter niet aannemelijk;
4. de definitie van „dag van invoer" moet verenigbaar zijn met 's Hofs uitspraak in zaak 35-71, dat wil zeggen, bij opslag van goederen in entrepot moet het heffingbedrag kunnen worden vastgesteld op basis van het percentage geldend op de dag van uitslag uit het entrepot. Ik merk op dat niet alleen genoemd arrest van dit beginsel uitgaat, maar ook artikel 10 van richtlijn 69/74/EEG van de Raad van 4 maart 1969 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot het stelsel van douane-entrepots.

Verweerster en de Commissie waren het erover eens dat het Hof de „dag van invoer" dient te omschrijven als, in het algemeen, de dag waarop de douane de verklaring aanvaardt waarbij de aangever blijk geeft van zijn wil om de goederen in het vrije verkeer te brengen, welke omschrijving overeenkomt met die van lid 1 van de aanbeveling van 25 mei 1962 en gedeeltelijk ook met die van artikel 15, lid 5, sub a, van verordening nr. 1373/70.

Of deze omschrijving geheel bevredigend zou zijn, kan met reden worden betwijfeld. Immers artikel 15, lid 5, sub a, van verordening nr. 1373/70 spreekt vervolgens ook van gevallen waarin de goederen zonder een dergelijke wilsuiting in het vrije verkeer kunnen worden gebracht. De door verweerster en de Commissie voorgestelde omschrijving zou dus niet in alle gevallen opgaan. Ik geef daarom de voorkeur aan de door verzoeker voorgestelde formulering, waarin enkel sprake is van de dag waarop de douane de aangifte ten invoer aanvaardt. In de meeste gevallen zullen de twee formuleringen waarschijnlijk op hetzelfde neerkomen.

Wat partijen in feite verdeeld houdt, is de vraag in hoeverre een importeur aanspraak kan maken op toepassing van een na die dag geldende lagere heffing.

Ik meen dat hij dat in het geheel niet kan. Het gebruik om importeurs van zulke verlagingen te laten profiteren, aldus

de verklaring van de Commissie, vindt zijn oorsprong in de procedures die in sommige Lid-Staten (waaronder Italië) met betrekking tot invoerrechten golden en waarbij lid 2 van de aanbeveling van 25 mei 1962 aanknoopt. Mijns inziens is het onjuist om dat gebruik ook in het geval van landbouwheffingen toe te staan, en wel om twee redenen.

In de eerste plaats wijst de term „dag van invoer" in artikel 17 van verordening nr. 19 en artikel 15 van verordening nr. 120/67 op één bepaalde dag, en niet op meer dagen, waaruit kan worden gekozen.

In de tweede plaats, staat men een importeur toe een lagere heffing te betalen dan die geldend op de dag van invoer, dan is het mogelijk dat de heffing niet meer aan haar doel beantwoordt. Dit doel is, zoals bekend, om het voor handelaars oneconomisch te maken in de Gemeenschap geïmporteerde goederen te verkopen tegen lagere prijzen dan de gemeenschappelijke marktordening beoogt te handhaven. Te dien einde worden de heffingpercentages regelmatig herzien en aangepast aan het verschil tussen de wereldmarktprijs en de Gemeenschapsprijs. Het enige wat in de praktijk tot een verlaging van de heffing kan leiden, is een stijging van de wereldprijs. Een verlaging van de heffing na de datum van een bepaalde invoer, kan dus slechts het gevolg zijn van een stijging van de wereldprijs na die datum. Het is evenwel weinig waarschijnlijk dat die stijging ook doorwerkt in de prijs die de importeur voor de goederen moet betalen. Wanneer de importeur derhalve slechts de verlaagde heffing verschuldigd is, zou het voordelig voor hem kunnen zijn beneden de Gemeenschapsprijs te verkopen.

Ik geef toe dat deze redenering op het eerste gezicht ook opgaat voor goederen in entrepot. Maar ik meen dat dergelijke goederen tijdens de opslag in entrepot vaak worden doorverkocht, en het is dus mogelijk dat de uiteindelijke importeur er de dan geldende wereldprijs voor betaalt.

Ik concludeer derhalve dat de vragen van het Tribunale te Genua worden beantwoord als volgt:

1. Behalve wanneer goederen in entrepot worden gebracht, is de „dag van invoer" bedoeld in artikel 17 van verordening nr. 19 en artikel 15 van verordening nr. 120/67, de dag waarop de douane de aangifte ten invoer aanvaardt, ongeacht of de goederen in één keer dan wel bij gedeelten worden ingeklaard, en ongeacht of het heffingpercentage vervolgens wijziging ondergaat.

2. De aanbeveling van de Commissie van 25 mei 1962 betreffende de datum die in aanmerking dient te worden genomen voor het bepalen van de hoogte van het invoerrecht dat op tot verbruik aangegeven goederen toepasselijk is, vindt geen toepassing op gemeenschappelijke landbouwheffingen.