HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende op de door het Bundesfinanzhof bij beschikking van 21 oktober 1969 gestelde vragen, verklaart voor recht :

1. **bij het onderzoek naar de door het Bundesfinanzhof aan het Hof van Justitie voorgelegde vraag is niet gebleken van omstandigheden welke aan de geldigheid van artikel 17, lid 2, van Verordening no. 19 van de Raad der EEG van 4 april 1962 kunnen afdoen;**
2. **de regeling voorzien in artikel 9 van Verordening no. 87/62 van de Commissie van de EEG van 25 juli 1962, juncto artikel 7 van Verordening no. 54/62 van de Raad der EEG van 30 juni 1962 kan niet analoog op de invoer van haver uit Nederland worden toegepast.**

Gewezen te Luxemburg op vierentwintig juni negentienhonderdzeventig.

Lecourt Monaco

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vierentwintig juni negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 14 MEI 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In dit prejudiciële geding gaat het om de beoordeling en uitlegging van voorschriften van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, zoals die door 's Raads Verordening no. 19 (PB 1962, blz. 933) is geschapen en door een groot aantal andere verordeningen gecompleteerd.
Ik moge allereerst het volgende in herinnering brengen. Zoals men weet wordt met de gemeenschappelijke ordening der graanmarkten vooral beoogd de graanprijzen, welke destijds nog niet

1 — Vertaald uit het Duits.

voor de gehele Gemeenschap uniform waren vastgesteld doch door iedere Lid-Staat binnen zekere communautaire grenzen werden bepaald, te brengen op een vast niveau, gelegen boven het peil van de wereldmarkt — casu quo boven dat van de andere Lid-Staten —. Daartoe was in deze marktorganisatie een stelsel voorzien van door de Lid-Staten vastgestelde basisrichtprijzen (met maandelijkse staffeling, maandelijkse verhoging); dit zijn voor de commercialisatiecentra van de gebieden met het grootste tekort de optimale prijzen welke voor het betrokken produkt kunnen worden gemaakt. Zij werden in de eerste plaats gegarandeerd door basisinterventieprijzen (eveneens met maandelijkse staffeling) met een bepaalde marge ten opzichte van de basisrichtprijzen, tegen welke de betrokken Lid-Staat tot aankoop van het hem aangeboden graan verplicht was. — Ter beveiliging tegen de invoer (uit derde landen met prijzen op het niveau van de wereldmarkt of uit andere Lid-Staten met lagere prijzen) diende een stelsel van heffingen, dat de prijzen van geïmporteerde produkten op het niveau van de basisrichtprijzen moest handhaven. De heffing was gelijk aan het verschil tussen de basisrichtprijzen aan de grens (de zogenaamde drempelprijs — eveneens met maandelijkse staffeling) en — voor zoveel sprake was van invoer uit derde landen — de cif-prijs, dat wil zeggen de door de Commissie voor een bepaald tijdvak vastgestelde laagste wereldmarktprijs, berekend voor de plaats van grensovergang van de invoerende Lid-Staat. Voor invoer uit de Lid-Staten werd in plaats van de cif-prijs de prijs franco grens aangehouden, dat wil zeggen de laagste prijs door de Commissie voor een bepaald tijdvak op de voor de uitvoer representatieve markt vastgesteld. Bovendien werd de intracommunautaire heffing — ter handhaving van een preferentie — met een forfaitair bedrag verlaagd. — Voorts moest in beginsel het op de dag van invoer geldende heffingstarief worden toegepast. Afwijking was — voorlopig alleen voor invoer uit derde landen — mogelijk in dier voege dat de heffing *vooraf* kon worden vastgesteld. In dit geval ging men uit van het op de dag van aanvraag geldende tarief. Daarbij kwam een premie voor iedere maand volgende op die van de aanvraag, berekend naar het verschil tussen de cif-prijs geldende wanneer de levering terstond plaatsvindt en de cif-prijs voor levering op termijn. Bovendien werd op de dagheffing een correctie toegepast gelijk aan het verschil tussen de op de dag van aanvraag geldende drempelprijs en de drempelprijs in de maand voor de invoer voorzien. — Het is voor het onderhavige geding voorts van belang te weten dat de heffing, wanneer zij vooraf is vastgesteld, in geval van vertraagde invoer wordt gecorrigeerd aan de hand van de drempelprijs geldende op de dag van invoer en van het hoogste op de dag van aanvraag geldende premiepercentage. Dit beginsel werd evenwel in geval van overmacht (bij voorbeeld bij vertraging van het vervoer ten gevolge van ijsgang) doorbroken : dan werd ondanks de vertraagde invoer uitsluitend de vooraf vastgestelde heffing toegepast. De uitzonderingsregel werd echter later (bij Verordening no. 111/63) in dier voege beperkt dat alleen de correctie aan de hand van het hoogste op de dag van aanvraag geldende premiepercentage achterwege bleef, doch niet de aanpassing aan de op de dag van invoer geldende drempelprijs. — De voor het intracommunautaire verkeer aanvankelijk niet voorziene mogelijkheid de heffing vooraf te doen vaststellen werd later, zij het slechts voor bepaalde produkten, ingevoerd. In dit verband dienen te worden genoemd Verordening no. 130/62 en — voor zoveel betreft de in het bodemgeschil bedoelde waren — Verordening no. 31/63. Een bijzondere regeling voor het geval van overmacht kwam echter niet tot stand.

Deze voorschriften zijn voor eiseres in het bodemgeschil, een te Oldenburg gevestigde handelsvennootschap, van belang. In augustus 1962 kocht zij haver

uit Holland met de bedoeling deze waren per schip in Duitsland in te voeren, waar zij zich voorstelde de haver op 9 januari 1963 af te nemen. Voor deze dag was reeds een doorverkoop-overeenkomst gesloten. Als gevolg van ijsgang op een Hollands kanaal werd het vervoer evenwel vertraagd, zodat eiseres pas op 22 maart 1963 op het douanekantoor te Münster tot inklaring kon overgaan. Daarbij paste het douanekantoor het op die dag geldende heffingspercentage (91,53 DM per ton) toe. Verzoekster acht dit evenwel niet juist. Haars inziens dient de heffing te worden toegepast welke gold op de dag voor de invoer *voorzien* (9 januari 1963), namelijk 78,35 DM per ton. Zij staat op het standpunt dat er in Verordening no. 19/62 een leemte voorkomt voor zoveel daarin voor het intracommunautaire verkeer de mogelijkheid de heffing vooraf te doen vaststellen niet is voorzien. Omdat zij als gevolg van overmacht haar invoertransactie niet tijdig heeft kunnen realiseren, moeten voormelde voorschriften voor invoer uit derde landen (dat wil zeggen artikel 9 van Verordening no. 87/62, juncto artikel 7 van Verordening no. 54/62) analoge toepassing vinden en wel niet in de laatste plaats omdat de Duitse markt als gevolg van de „doorverkoop" van verzoekster in feite reeds in januari 1963 bij de transactie betrokken was. Daarop diende verzoekster bij het Hauptzollamt Münster een bezwaarschrift tegen de aanslag in. Zij had hiermede echter al evenmin succes als in het geding voor het Finanzgericht te Münster. Dit rechtscollege verklaarde dat tegen het feit dat de mogelijkheid de heffing vooraf te doen vaststellen tot invoer uit derde landen was beperkt, geen bezwaar kan worden gemaakt, zodat ook van analogische toepassing van bijzondere voorschriften, gegeven voor het geval dat de heffing vooraf wordt vastgesteld, geen sprake kan zijn. — Verzoekster was het met deze motivering niet eens en wendde zich tot het Bundesfinanzhof. Voor deze met revisie belaste instantie herhaalde zij haar opvatting dat nu de verordening niet heeft voorzien in het geval van overmacht bij invoer uit de Lid-Staten, analoge toepassing van de voorschriften voor invoer uit derde staten dient te worden overwogen. — Aangezien de beslissing van het geschil derhalve van de oplossing van gemeenschapsrechtelijke vraagstukken afhangt, heeft het Bundesfinanzhof bij beschikking van 21 oktober 1969 op voorstel van verzoekster het geding geschorst en ingevolge artikel 177 van het EEG-Verdrag het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing nopens de navolgende vragen :

a) „Is het in strijd met het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, dat de regeling van artikel 17, lid 2, van Verordening no. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen van 4 april 1962 (PB 1962, blz. 933) — het vooraf vaststellen van het bedrag der heffing — slechts voor invoer uit derde landen, doch niet op overeenkomstige wijze ook voor invoer uit Lid-Staten is getroffen?

b) Indien vraag a) bevestigend moet worden beantwoord :
Kan hieruit worden geconcludeerd, dat bij de invoer van haver uit Nederland, waarbij het vervoer door overmacht vertraging ondervond, vóór de inwerkingtreding van Verordening no. 31 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 2 april 1963 (PB 1963, blz. 1225) niet het op de dag van de werkelijke invoer geldend bedrag, doch dat geldende op de aanvankelijk voor de invoer voorziene dag moet worden geheven, zoals voor de invoer uit derde landen in artikel 9 van Verordening no. 87 van de Commissie van 25 juli 1962 (PB 1962, blz. 1895), juncto artikel 7 van Verordening no. 54 van de

Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 30 juni 1962 (PB 1962, blz. 1581) is voorzien?

c) Indien vraag a) of vraag b) ontkennend moet worden beantwoord : Geldt de regeling van artikel 9 van Verordening no. 87/62, juncto artikel 7 van Verordening no. 54/62 — toepassing van de tevoren bepaalde heffing bij vertraging van de invoer als gevolg van overmacht — analoog ook voor de invoer van haver uit Nederland, dat wil zeggen moet het bedrag, geldende op de aanvankelijk voor de invoer bepaalde dag worden geheven, wanneer die invoer als gevolg van overmacht vertraging heeft ondergaan, en wel zulks vóór de inwerkingtreding van Verordening no. 31/63, die zelve geen dergelijke regeling bevat?"

Overeenkomstig artikel 20 van het EEG-Statuut hebben verzoekster in het bodemgeschil en de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap hun opmerkingen nopens deze vragen ingediend; ook bij de mondelinge behandeling hebben alleen verzoekster en de Commissie hun standpunt bepaald. Mijn standpunt ten aanzien van de opgeworpen vragen is het navolgende :

1 — De eerste vraag

Met betrekking tot de eerste vraag huldigt de Commissie, zoals men weet, de opvatting dat Verordening no. 19 — voor zover daarbij voor het intracommunautaire verkeer niet is voorzien in de mogelijkheid de heffing vooraf te doen vaststellen — niet kan worden geacht tegen een al dan niet geschreven rechtsbeginsel van het Verdrag in te druisen. Voor de uitbouw der marktordeningen beschikt de wetgever van de Gemeenschap over een grote mate van vrijheid. De kwaliteit en doelmatigheid ener heffingsregeling staan echter niet ter beoordeling van het Hof van Justitie. — Daartegenover staat verzoekster op het standpunt, dat de Gemeenschapswetgever niet over een zo vergaande beleidsvrijheid beschikt. In casu is van belang dat men ten aanzien van de invoerhandel zonder meer (ook voor zover die tot de Gemeenschap beperkt blijft) de belastingdruk op toekomstige importen nauwkeurig dient te kennen omdat verkochte waren terstond, dat wil zeggen lang vóór de invoer, moeten worden doorverkocht. Het zaken doen wordt zeer bemoeilijkt wanneer de heffingen niet vooraf worden vastgesteld. Ook de wetgever van de Gemeenschap heeft dit erkend doordien hij in Verordening no. 130/62 voor enige graansoorten de mogelijkheid de heffing vooraf te doen vaststellen voor het intracommunautaire handelsverkeer heeft ingevoerd en die regeling bij Verordening no. 31/63 tot haver (en daarom gaat het thans) heeft uitgebreid. Het beginsel der communautaire preferentie brengt voorts mede dat de intracommunautaire handel op alle punten van wezenlijk belang rechtens niet in een slechtere positie mag worden gebracht dan de handel met derde landen.

Alvorens hierop nader in te gaan komt het mij juist voor aandacht te schenken aan een opvatting welke door de Commissie vooral bij de mondelinge behandeling met nadruk is voorgedragen, namelijk dat in rechte niet zou mogen worden nagegaan of een regeling goed en zakelijk juist is, met andere woorden dat Uw Hof geen doelmatigheidsoverwegingen zou mogen doen gelden. Inderdaad is dit onmogelijk, aangezien het beleid van de wetgever dan door dat van het Hof van Justitie zou worden vervangen. Het kan er daarom hoogstens om gaan of de litigieuze regeling met *rechtsbeginselen* in strijd is, ofschoon de grens stellig niet steeds gemakkelijk is vast te stellen.

Nemen wij deze beperking in acht, dan zij verzoekster toegegeven dat het vooraf vaststellen der heffingen het aan de internationale graanhandel gemakkelijker maakt tot zaken te komen, nu om economische redenen in den regel transacties voor de tijd nà invoer reeds

geruime tijd tevoren, terstond na aankoop der te importeren waren, moeten worden verricht. Ook in de Verordeningen nos. 130/62 en 31/63 heeft men gepoogd hiermede voor sommige produkten (onder meer haver) rekening te houden door voor het intracommunautaire verkeer de mogelijkheid te openen de heffingen vooraf te doen vaststellen. De heffing moest dan aldus worden berekend, dat het op de dag van aanvraag geldende tarief aan de hand van de drempelprijs, in de maand van invoer in de importerende Lid-Staat geldende, en aan de hand van de maandelijkse staffeling der richtprijzen, in de maand van invoer in de uitvoerende Lid-Staat geldende, werd gecorrigeerd. Ik meen hiervoor terecht van een *poging* te hebben gesproken, alleen reeds omdat het hier ging om een experiment voor een beperkte tijd, niet slechts blijkens de considerans van Verordening no. 130/62 doch ook blijkens de omstandigheid dat de regeling herhaaldelijk (namelijk door Verordening no. 56/64 en no. 63/65) voor een bepaalde periode werd verlengd. Er doen zich hier kennelijk grote moeilijkheden van wetstechnische aard voor. Deze moeilijkheden zijn met name een gevolg van het ontbreken van betrouwbare gegevens over de termijnhandel en van de daaruit resulterende onmogelijkheid premies vast te stellen.

Met deze omstandigheid dient men zeker rekening te houden wanneer men poogt te komen tot beantwoording van de in casu beslissende vraag, namelijk of de vroegere rechtstoestand met een rechtsbeginsel in strijd is, nauwkeuriger gezegd : met het principe der gemeenschapspreferentie, dat volgens de jurisprudentie (Jurispr. zaak 5-67, Deel XIV, blz. 138) als een belangrijk beginsel van het Verdrag moet worden beschouwd. Ik zou, vooruitlopende op het antwoord, reeds thans willen zeggen met de Commissie van mening te zijn, dat in dit geding niet van schending van genoemd beginsel kan worden gesproken. Vooral twee door de Commissie gebezigde argumenten geven hierbij de doorslag. — In de eerste plaats bestaan er (nog afgezien van de reeds vermelde) belangrijke feitelijke verschillen tussen de intracommunautaire handel en die met derde landen. In de handel met derde landen, met name in de handel overzee, blijkt aan transacties op termijn over een langere periode een grotere betekenis toe te komen dan aan de intracommunautaire handel. Daarbij speelt de grotere afstand een rol en moet met sterkere, dikwijls niet voorzienbare, schommelingen van de cifprijzen, dat wil zeggen ook met de daaraan beantwoordende schommelingen der heffingen, worden gerekend en de mogelijkheid de heffingen vooraf vast te stellen kan dan onontbeerlijk blijken. In de intracommunautaire handel zijn termijntransacties echter van kwantitatief geringere betekenis; ook is de afstand kleiner en worden zij op kortere termijnen aangegaan. Vooral echter zijn de prijsschommelingen geringer, immers prijsdalingen worden in de exporterende staat door het systeem der interventieprijzen en prijsstijgingen door het stelsel der richtprijzen — gecombineerd met de mogelijkheid van invoer — tegengegaan. Daardoor ondergaan ook de heffingen geringere wijzigingen, die zich in een langzamer ritme voltrekken. Men kan zeer wel staande houden dat reeds deze verschillen een andere behandeling van de intracommunautaire handel rechtvaardigen, althans aanleiding kunnen geven de aan het beleid gestelde grenzen als in acht genomen te beschouwen. — Daarbij komt dat ook zonder een gelijke behandeling — welke volgens verzoekster achterwege is gebleven — aan de intracommunautaire handel een voorrang is verzekerd, zodat het beginsel der Gemeenschapspreferentie lijkt te zijn gewaarborgd. Men kan dit zeggen omdat ten deze, naar de Commissie aantoonde, zowel van een *commerciële* als van een *financiële* preferentie sprake is. Van een commerciële preferentie kan worden gesproken met betrekking tot het forfaitaire bedrag waarmede in het intracommunautaire verkeer de

drempelprijs en derhalve ook de heffingen worden verminderd. Een financiële preferentie bestaat voor zoveel de heffingen op goederen uit derde landen, ongeacht het prijsniveau van de exporterende staat, steeds naar de laagste wereldmarktprijs worden bepaald en de heffingen binnen de Gemeenschap van geval tot geval naar het prijsniveau van de exporterende Lid-Staat worden vastgesteld. Inderdaad mag aldus bewezen worden geacht, dat aan de intracommunautaire handel een voldoende preferentie is verzekerd. In ieder geval kan men ook, zonder nader in te gaan op de theoretische opvattingen van partijen („saldotheorie" van de Commissie en „spiegelbeeld-theorie" van verzoekster) vaststellen, dat in de praktijk niet is gebleken dat juist door het stelsel van „vaststelling vooraf" een aanmerkelijk nadeel voor het intracommunautaire handelsverkeer — en gevaar voor de Gemeenschapspreferentie — is ontstaan.

Voor de beantwoording van de eerste vraag acht ik deze overwegingen voldoende. Zij kan mijns inziens in die zin worden beantwoord, dat het ontbreken van de mogelijkheid de heffing voor de intracommunautaire handel vooraf te doen vaststellen niet als schending van het Verdrag is te beschouwen. — De tweede vraag — welke slechts in geval van bevestigende beantwoording van de eerste vraag is gesteld — behoeft dus geen bespreking meer.

2 — De derde vraag

In de derde plaats wilde de verwijzende rechter weten, of de regeling van artikel 9 van Verordening no. 87, juncto artikel 7 van Verordening no. 54 — volgens welke bij vertraging van de invoer als gevolg van overmacht alleen de vooraf bepaalde heffing mag worden toegepast — analoog ook voor de invoer uit andere Lid-Staten, waarvoor zulk een regeling niet bestaat, kan worden toegepast, met andere woorden of de heffing dan volgens het op de aanvankelijk voor de invoer bepaalde dag geldende percentage mag worden vastgesteld.

Ook deze vraag beantwoordt de Commissie ontkennend, en wel met verwijzing naar de ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 17 van Verordening no. 19/62. Eiseres neemt ook hier een tegenovergesteld standpunt in. Allereerst betoogt zij dat een beslissende beïnvloeding van de markt plaatsvindt op het tijdstip voor de invoer voorzien — en waarop doorverkoop reeds heeft plaatsgehad —. De heffing kan derhalve slechts prijsnivellerend werken wanneer men op dit tijdstip en niet op dat van de latere invoer acht slaat. Afgezien daarvan is volgens eiseres een beperking van de voor het geval van overmacht geldende uitzonderingsregeling tot invoer uit derde landen in strijd met het evenredigheidsbeginsel, zoals dat in artikel 40 van het Verdrag — „maatregelen... welke noodzakelijk zijn om..." — tot uitdrukking komt. Deze beperking is ter bereiking van de doeleinden der gemeenschappelijke marktordening niet nodig; de gemeenschappelijke markt komt niet in gevaar wanneer de uitzonderingsregeling tot de intracommunautaire handel wordt uitgebreid. Anderzijds kan van de importeurs niet worden gevergd dat zij het risico van verhindering van invoer als gevolg van overmacht dragen, immers zij kunnen zich tegen dat risico niet voldoende dekken.

Dit betoog geeft mij allereerst aanleiding tot de opmerking, dat het ontbreken van een regeling voor overmacht in de intracommunautaire handel niet als een — op nalatigheid van de wetgever berustende — leemte is te beschouwen. Uit de ondubbelzinnige tekst van artikel 17 van Verordening no. 19/62 — waar in beginsel de dag van invoer voor de bepaling der heffing wordt aangehouden — blijkt dat hier veeleer van een door de Raad willens en wetens genomen beslissing sprake is. Reeds hierom dient analogische toepassing van voor een andere casuspositie voorziene bijzondere voorschriften niet te

worden overwogen. Daaraan zou alleen mogen worden gedacht indien het met het principe van artikel 17 met het Verdrag in strijd blijkt, zodat de wil van de wetgever zou moeten worden gecorrigeerd.

Voorts mag niet worden vergeten dat genoemde uitzonderingsregeling door Verordening no. 111/63 aanmerkelijk is gewijzigd (bij de uiteenzetting der feiten heb ik daarop reeds gewezen). Bij overmacht wordt de heffing thans bepaald naar de drempelprijs voor de *dag van invoer*, zodat de *vooraf vastgestelde* heffing niet wordt toegepast (en bij analogische toepassing op de intracommunautaire handel komt derhalve ook een bepaling der heffing naar de voor invoer *voorziene* dag niet in aanmerking). Deze nieuwe regeling lijkt mij juist in verband met de maandelijkse staffeling, dat wil zeggen in verband met de stijging der basis- en drempelprijzen. Bij vertraagde invoer wordt zo immers een hogere verkoopsprijs mogelijk, wanneer niet bij verkoop vóór het intreden van de overmacht verzuimd is een desbetreffend voorbehoud te maken — hetgeen als een verzuim van de importeur moet worden beschouwd —. In ieder geval verdient mijns inziens opmerking dat de Commissie onweersproken heeft kunnen verklaren dat de nieuwe regeling tot nu toe door niemand als ondoeltreffend is gekritiseerd.

Voorts heeft verzoekster met haar stelling dat bij zogenaamde „doorverkoop" der in te voeren waren de marktbeïnvloeding reeds plaatsvindt op het ogenblik voor de invoer voorzien, stellig niet geheel ongelijk. In een *algemeen* heffingsstelsel (dat als zodanig hoogstens ondoelmatig, doch niet onrechtmatig kan worden genoemd) is dit argument op zichzelf echter onvoldoende. Wanneer namelijk in zulk een systeem de heffing — naar wij zagen : terecht — voor de intracommunautaire handel niet vooraf kan worden vastgesteld, kan de dag waarop de markt als voormeld geacht moet worden te zijn beïnvloed, heel moeilijk worden bepaald. Alleen al daarom kan met verzoeksters argument te dien aanzien niet worden gewerkt, nog afgezien van het feit dat ook verlate feitelijke invoer de markt uiteraard kan beïnvloeden.

Het gaat er derhalve alleen maar om of verzoeksters opvatting — volgens welke het ontbreken van een regeling voor overmacht in het intracommunautaire verkeer niet met het beginsel der *evenredigheid* te rijmen valt — juist is. — Wij kunnen voorshands buiten beschouwing laten, of dit beginsel zonder meer op het normatieve handelen van de organen der Gemeenschap mag worden toegepast. Ook is het een vraag op zichzelf, of dat beginsel uit de bewoordingen van artikel 40 „maatregelen... welke noodzakelijk zijn om..." kan worden afgeleid, ofschoon de tekst van het voorschrift eerder aanleiding geeft tot de veronderstelling dat hier niet aan een *beperking* van 's Raads bevoegdheden gedacht is en dat men bedoeld heeft 's Raads vrijheid van beleid bij de opbouw van de marktordeningen onder woorden te brengen — waarmede dan iets positiefs zou zijn gezegd. — Er is namelijk één bezwaar dat met zekerheid tegen het standpunt van verzoekster kan worden ingebracht. De beslissende vraag mag niet zijn, of de hierbedoelde uitzonderingsregeling een *gevaar* voor de gemeenschappelijke markt oplevert; al zou die vraag ontkennend moeten worden beantwoord, dan zou nog niet vaststaan dat de organen der Gemeenschap tot een uitbreiding als bedoeld verplicht zijn. De Commissie heeft er terecht op gewezen dat veeleer de omstandigheid de doorslag moet geven, dat aan de administratie bij de uitbouw der marktorganisaties veel vrijheid is gelaten, zodat men zich hoogstens mag afvragen of van die vrijheid gebruik is gemaakt tot het opleggen van beperkingen en lasten welke betrokkenen als discriminerend en onredelijk mogen beschouwen. Zo gesteld is de vraag echter geenszins moeilijk te beantwoorden. Daargelaten dat ook voor de invoer uit derde landen

zonder „vaststelling vooraf" geen bijzondere regeling bestaat kan alleen reeds in verband met de verschillende casusposities, met name wegens de geringe schommelingen der heffingen in het intracommunautaire verkeer (te verklaren door het feit dat ook de richtprijzen van de exporterende Lid-Staat in de loop van het economisch jaar voortdurend stijgen) nauwelijks van discriminatie worden gesproken. Wat echter betreft het risico van belemmering van de invoer door overmacht, dient men niet alleen te bedenken dat het bestaan van een rechtsbeginsel volgens hetwelk een door de overheid getroffen regeling betrokkenen steeds in dezelfde positie moet brengen als waarin zij zónder overmacht zouden hebben verkeerd, niet kan worden aangetoond, doch ook — en dit is al evenzeer van belang — dat het mogelijk en juist is eigener beweging (bij voorbeeld door het sluiten van een transportverzekering) de nodige maatregelen te nemen. Dat heeft de Commissie mijns inziens overtuigend aangetoond met verwijzing naar de bestaande Gemeenschapspreferentie, welke behalve uit het reeds genoemde forfaitaire bedrag resulteert uit het feit dat bij vaststelling van de franco grens-prijs (dat wil zeggen van de prijs geldende op de exportmarkt) tot op zekere hoogte rekening wordt gehouden met commercialisatiekosten. Te allen overvloede heeft zij hiernevens nog gewezen op de uit andere gedingen bekend geworden winstmogelijkheden van de intracommunautaire graanhandel.

Een en ander leidt mij tot de conclusie, dat het ontbreken van een regeling voor overmacht in de intracommunautaire graanhandel geen overschrijding inhoudt van de grenzen, waaraan de communautaire wetgever zich in zijn beleid ten aanzien van de hierbedoelde materie heeft te houden. Van schending van het evenredigheidsbeginsel kan derhalve geen sprake zijn. Maar dan kan ook aan analogische toepassing van (inmiddels gewijzigde)voorschriften welke met het oog op een andere casuspositie zijn uitgevaardigd, niet worden gedacht en nog minder kan men volhouden dat in een geval als in het bodemgeschil aan de orde is de heffing naar de voor de invoer *voorziene* dag zou moeten worden bepaald.

3 — Samenvatting

Op grond van een en ander dienen mijns inziens de gestelde vragen als volgt te worden beantwoord :

1. Het is niet met het EEG-Verdrag in strijd, dat de regeling van artikel 17, lid 2, van Verordening no. 19/62 — volgens hetwelk het heffingsbedrag vooraf kan worden vastgesteld — voorlopig tot invoer uit derde landen beperkt bleef.
2. Vóór de inwerkingtreding van Verordening no. 31/63 moest bij de invoer van haver uit Nederland naar Duitsland volgens artikel 17, lid 1, van Verordening no. 19/62 het op de dag van invoer geldende bedrag ook worden geheven wanneer de invoer als gevolg van overmacht was vertraagd. Men behoefde niet noodzakelijkerwijze het heffingspercentage geldende op de dag voor invoer voorzien, toe te passen.

Zoals in alle prejudiciële zaken zal de verwijzende rechter over de kosten van het geding hebben te beslissen.