ARREST VAN HET HOF
VAN 16 DECEMBER 1976 [1]

Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën tegen S.r.l. Foral en D. & C. S.p.a. (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Corte Suprema di Cassazione)

Gevoegde zaken 36 en 37-76

Samenvatting

1. *Landbouw — Varkensvlees — Worst — In conserveringsvloeistof — Heffing — Toepassing op nettogewicht*
(Verordening nr. 85/63)

2. *Landbouw — Varkensvlees — Verordening nr. 84/66/EEG — Wijziging van verordening nr. 85/63 — Declaratoire werking*

1. Onder vigeur van verordening nr. 85/63/EEG moest de heffing op worstjes in verpakkingen die mede een conserveringsvloeistof bevatten, worden berekend over het nettogewicht verminderd met het gewicht van die vloeistof.

2. Verordening nr. 84/66/EEG heeft de strekking van verordening nr. 85/63/EEG niet gewijzigd en had derhalve slechts declaratoire werking ten aanzien van de tevoren bestaande situatie.

In de gevoegde zaken 36 en 37-76,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Corte Suprema di Cassazione, in het aldaar aanhangig geding tussen

ITALIAANSE ADMINISTRATIE VAN DE STAATSFINANCIËN

en

S.R.L. FORAL (zaak 36-76) en

D. & C. S.P.A. (zaak 37-76),

1 — Procestaal: Italiaans.

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de verordeningen nrs. 85/63/EEG van de Raad van 18 juli 1963 (PB 1963, blz. 2175) en 84/66/EEG van de Raad van 28 juni 1966 (PB 1966, blz. 2216),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart en A. O'Keeffe, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikkingen en de krachtens artikel 22 van het protocol betreffende 's Hofs Statuut (EEG) ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Tussen oktober 1963 en juni 1966 importeerden de firma's Foral en D. & C. in Italië vele malen worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten; de betrokken produkten vielen onder tariefpost ex 16.01 B.

De Italiaanse douane paste daarop invoerheffingen toe overeenkomstig de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees. Deze heffingen werden bepaald naar het gewicht van de waar, en daarbij rekende de Italiaanse douane telkens ook het gewicht van de conserveringsvloeistof mee.

Van mening dat deze vloeistof vrij van heffing behoorde te zijn, gingen de beide firma's in beroep bij het Tribunale te Bologna. Dit stelde hen in het gelijk en de twee betrokken uitspraken werden vervolgens bevestigd door de Corte d'Appello te Bologna. De Administratie van de Staatsfinanciën, verweerster in eerste aanleg, voorzag zich in cassatie bij de Corte Suprema di Cassazione. Deze schorste de gedingen bij beschikkingen van 12 februari 1976 en verzocht krachtens artikel

177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie om een prejudiciële uitspraak over de navolgende vragen:

„1. Is verordening nr. 84/66/EEG, waarvan artikel 2 met betrekking tot produkten van post ex 16.01 B, opgenomen in bijlage II B van verordening nr. 85/63/EEG, bepaalt dat „de heffing op worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, alleen wordt berekend over het gewicht van de worstjes", een interpretatie van verordening nr. 85/63/EEG en bezit zij derhalve terugwerkende kracht, of geeft zij een nieuwe regeling?

2. Moet in het laatste geval het stilzwijgen van verordening nr. 85/63/EEG aldus worden uitgelegd, dat vóór de vaststelling van verordening nr. 84/66/EEG ook het gewicht van bedoelde conserveringsvloeistof in aanmerking moest worden genomen, of kon elke Staat zich ten deze volgens zijn eigen douaneregeling gedragen?"

De betrokken importen vonden plaats onder vigeur van verordening (EEG) nr. 20 van de Raad, houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB 1962, blz. 945).

De nomenclatuur van de produkten die onder deze gemeenschappelijke marktordening vallen, is uitgewerkt in bijlage II B van verordening nr. 84/63/EEG. Deze nomenclatuur wordt ook gebezigd in de periodieke verordeningen betreffende de toe te passen heffingen in het handelsverkeer met derde landen en tussen de Lid-Staten. Deze verordeningen (zie bij voorbeeld nr. 88/63/EEG en 89/63/EEG van de Raad, PB 1963, blz. 2196 en 2199) vermelden steeds het bedrag van de heffing „per 100 kg nettogewicht".

Volgens de eerste overweging van de op 1 juli 1966 in werking getreden verordening nr. 84/66/EEG van de Raad tot wijziging van de nomenclatuur van sommige produkten op basis van varkensvlees, opgenomen in de bijlagen II A en B van verordening nr. 85/63/EEG,

„bevat de omschrijving van sommige produkten enkele onnauwkeurigheden die verwijderd dienen te worden; daartoe moet duidelijk worden gesteld dat het gewicht dat bepalend is voor de berekening van de heffing en, in voorkomend geval, van het extra-bedrag, te heffen bij invoer van bepaalde onder tariefpost 16.01 B vallende worstsoorten, het nettogewicht ist, verminderd met het gewicht van de conserveringsvloeistof; ..."

Bij artikel 2 van deze verordening is aan genoemde bijlagen de navolgende bepaling toegevoegd:

„De heffing op worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, wordt alleen berekend over het gewicht van de worstjes."

De beide verwijzingsbeschikkingen zijn ter griffie van het Hof ingekomen op 26 april 1976.

Krachtens artikel 20 van het protocol betreffende 's Hofs Statuut zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën, door de firma's Foral en D. & C. en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Bij beschikking van 19 oktober 1976 heeft het Hof besloten de twee zaken te voegen voor de mondelinge behandeling en de uitspraak.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof voorts besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

Opmerkingen van de firma's Foral en D. & C.

De firma's Foral en D. & C., gerequireerden in cassatie, stellen dat verordening

nr. 84/66 slechts een uitlegging bevat van bepalingen die al eerder toepasselijk waren ingevolge verordening nr. 20/62.

Laatstgenoemde verordening bracht in de eerste plaats een wijziging aan in de tariefpost voor worst, ten einde eenheid te brengen in de verschillende benamingen waarmee de waar in de douanetarieven van de Lid-Staten werden aangeduid.

Ten aanzien van het bedrag van de heffing bepaalde artikel 4, lid 2, der verordening dat het bedrag van de intracommunautaire heffing in de sector varkensvlees volgens strikte en nauwkeurige criteria moest worden berekend, zonder rekening te houden met uitwendige en inwendige verpakkingen.

De berekening diende uitsluitend aan de hand van de volgende elementen te geschieden:

a) voor de in artikel 1, lid 1, sub b, bedoelde basisprodukten moest de heffing bestaan uit het gewogen gemiddelde van de voor die produkten vastgestelde heffingen;
b) voor andere dan de in artikel 1, lid 1, sub b, bedoelde produkten die in de worst waren verwerkt, moest de heffing op overeenkomstige wijze worden berekend, doch op basis van het gewogen gemiddelde van alle op de verwerkte produkten geheven heffingen, belastingen en rechten.

Bij de bepaling van het heffingbedrag waren dus slechts twee elementen van belang: de basisprodukten en de andere verwerkte produkten.

Ofschoon dus de conserveringsvloeistof (voor consumptie ongeschikte pekel) niet formeel was uitgesloten, kan de Administratie van de Staatsfinanciën niet volhouden dat deze vloeistof bij de berekening van de heffing eveneens in aanmerking moet worden genomen.

Uit de gemeenschappelijke regeling overeenkomstig verordening nr. 20/62 blijkt duidelijk dat de conserveringsvloeistof geen heffinggrondslag kan zijn. Dit vloeit zonder meer voort uit een rekenkundige bewerking aan de hand van specifiek en formeel omschreven elementen.

De wetgever had zijn bedoeling niet duidelijker kunnen weergeven dan hij in verordening nr. 84/66 heeft gedaan. Daarbij heeft hij weliswaar de nomenclatuur van de waren gewijzigd, maar er tevens op gewezen dat het niet zijn bedoeling was een nieuwe regeling te geven voor het vaststellen van het gewicht van de waar; dit moest voor de toepassing van de heffing netto worden berekend, dat wil zeggen na aftrek van de conserveringsvloeistof.

Deze conclusie vindt steun in de uitgebreide en nauwkeurig geformuleerde considerans van verordening nr. 84/66. De enige punten die de wetgever daarin uitdrukkelijk vermeldt, hebben immers betrekking op onnauwkeurigheden in de nomenclatuur van verordening nr. 85/63.

De opmerking betreffende de conserveringsvloeistof („duidelijk moet worden gesteld") heeft alleen tot doel de reeds bestaande regeling van het gemeenschapsrecht uit te leggen en te verduidelijken.

De intracommunautaire heffingen vormen een last die slechts ingevolge de bepalingen van het gemeenschapsrecht is verschuldigd. Naar aard en doel mogen zij niet met invoerrechten worden verward. Zij worden uitsluitend geregeld door van gemeenschapswege vastgestelde verordeningen en ook bij de uitlegging ervan mogen nationale douanevoorschriften geen enkele rol spelen.

Op grond van het beginsel dat het gemeenschapsrecht voorrang heeft boven nationale bepalingen, moet hetzelfde gelden wanneer verordening nr. 84/66 geacht zou worden een nieuwe regeling te bevatten. Deze nieuwe regeling is dan immers niet meer dan de uitdrukkelijke formulering van een beginsel dat reeds in de regeling van verordening nr. 20/62 ligt besloten.

De toepassing door Italië van een hogere heffing dan in de gemeenschapsregeling is voorzien, vormt een ongerechtvaardigde discriminatie van de Italiaanse importeurs en bijgevolg een schending van het gelijkheidsbeginsel, leidend tot een onrechtmatige distorsie van de mededingingsvoorwaarden.

Bovendien hebben de andere Lid-Staten reeds vóór de vaststelling van verordening nr. 84/66 bij de berekening van de heffing de conserveringsvloeistof steeds buiten beschouwing gelaten.

Gerequireerden in het hoofdgeding stellen het Hof voor op de gestelde vragen te antwoorden dat verordening nr. 84/66 een interpretatie is van verordening nr. 85/63 en bijgevolg terugwerkende kracht heeft, of wel (indien het Hof zou menen verordening nr. 84/66 als een nieuwe regeling te moeten beschouwen) dat in elk geval het gewicht van de conserveringsvloeistof bij de berekening van de heffing buiten beschouwing dient te blijven, aangezien de Lid-Staten niet hun eigen wettelijke regeling mogen toepassen, doch in overeenstemming met verordening nr. 20/62 moeten handelen.

Opmerkingen van de Administratie van de Staatsfinanciën

De Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën merkt op dat in de considerans van verordening nr. 84/66 sprake is van een verduidelijking in verband met „inesattezze" (onjuistheden; de Franse tekst heeft hier „imprécisions", onnauwkeurigheden) in de omschrijving van sommige produkten. Men kan bezwaarlijk volhouden dat een correctie de interpretatie van een bepaling is, wanneer de bepaling zelf zonder enige twijfel onverenigbaar is met die correctie. In de considerans van de verordening wordt voorts gezegd dat zij *wijzigingen* in bijlage II B betreft, die overeenkomstige wijzigingen meebrengen in bijlage II A. Het wordt noodzakelijk geacht bepaalde woorden te vervangen, waaruit duidelijk blijkt dat de verordening een nieuwe regeling bevat. Ook het gebruik van de zinswending „dat duidelijk moet worden gesteld" wijst in deze richting, want het verduidelijken van een bepaling kan betekenen dat iets nieuws wordt ingevoerd; en in elk geval behoeft zo een verduidelijking niet per se terugwerkende kracht te hebben.

Het is onaannemelijk dat het criterium van verordening nr. 20/62 voor de vaststelling van het bedrag van de heffing zou samenvallen met het criterium betreffende de toepassing van de heffing.

Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 20/62 omschrijft het criterium aan de hand waarvan voor elke Lid-Staat het bedrag van de intracommunautaire heffingen moet worden vastgesteld; de toelichting in verordening nr. 84/66 daarentegen heeft betrekking op het criterium voor de berekening en inning van de heffing ten aanzien van de waar in concreto, overeenkomstig klaarblijkelijk vooraf bepaalde coëfficiënten.

De heffing is immers niet identiek met het gewogen gemiddelde van de heffingen op de verschillende produkten die in het eindprodukt zijn verwerkt, en de vaststelling ervan is dus geen eenvoudig rekensommetje; zij moet worden vastgesteld „inzonderheid rekening houdende" met dat gemiddelde.

In casu gaat het bij de litigieuze vloeistof om pekel. Als de basisverordening en verordening nr. 85/63 aldus zouden worden verstaan, dat de pekel buiten het belastbare gewicht valt, dan zou dat eveneens moeten gelden voor alle andere in pekel geconserveerde produkten. Verordening nr. 84/66 evenwel heeft slechts wijziging gebracht in de nomenclatuur van produkten van post 16.01 B I. Bij de talrijke andere in pekel geconserveerde produkten daarentegen wordt de vloeistof normaal tot het belastbare gewicht gerekend zonder dat iemand de juistheid daarvan in twijfel trekt.

Het feit dat de Raad de vloeistof waarin worstjes kunnen worden geconserveerd,

niet heeft genoemd bij de factoren die voor de vaststelling van de toepasselijke heffing relevant zijn, kan inderdaad de verklaring vormen waarom hij het bij de vaststelling van verordening nr. 84/66 noodzakelijk heeft geacht een duidelijke verwijzing op te nemen met de strekking dat het gewicht van de conserveringsvloeistof bij de berekening van het belastbare gewicht buiten beschouwing dient te blijven.

Het enkele feit dat het door de verschillende vroegere bepalingen voorgeschreven criterium tot onbillijkheid kan leiden, volstaat op zichzelf niet om aan de betrokken verwijzing terugwerkende kracht toe te kennen. Alleen op grond van de omstandigheid dat de verwijzing min of meer te verenigen valt met een anders werkend criterium, kan men toch bezwaarlijk beweren dat zij een interpretatief karakter heeft; men dient integendeel in te zien dat juist uit die onverenigbaarheid met het vroegere, afwijkende heffingsysteem blijkt dat er een nieuwe situatie is ontstaan.

Volgens de algemene bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief, punt C, onder 2, moet in principe bij naar het gewicht belaste goederen onder „brutogewicht" worden verstaan het gewicht van het goed vermeerderd met dat van al zijn verpakkingen, en onder „nettogewicht" of „gewicht" zonder nadere aanduiding, het eigen gewicht van het goed ontdaan van al zijn verpakkingen. „Onder verpakkingen worden verstaan alle uitwendige verpakkingsmiddelen, omhulsels, opwindmiddelen en dergelijke voorzieningen, met uitsluiting van vervoermiddelen — met name containers — dekkleden en het stuw- en hulpmateriaal."

Gelet op deze omschrijving en behoudens een uitdrukkelijke afwijkende bepaling, kan de conserveringsvloeistof bij de berekening van het belastbare gewicht onmogelijk buiten beschouwing worden gelaten. Wat worstjes in een conserveringsvloeistof betreft, hebben de bevoegde Italiaanse autoriteiten de gemeenschapsorganen geattendeerd op de wenselijkheid een dergelijke afwijkende bepaling vast te stellen.

Nadat de zaak in februari 1966 door een groep douanedeskundigen was bestudeerd, heeft de Commissie vervolgens een advies uitgebracht; zij stelde voor een uitzondering toe te laten op het algemene beginsel van de geciteerde omschrijvingen (welke uitzondering alleen zou gelden voor het haar voorgelegde geval) en dit te doen bij wijze van amendement; het is juist in antwoord op dit voorstel dat de Raad de betrokken verordening heeft vastgesteld.

Men behoeft slechts te zien naar de feiten die aan de vaststelling van die bepalingen vooraf zijn gegaan, om te concluderen dat het de bedoeling van de gemeenschapsorganen was om bij wijze van uitzondering een afwijking van het algemene beginsel mogelijk te maken.

Als de Raad terugwerkende kracht aan de betrokken verwijzing had willen geven, zou hij dat stellig uitdrukkelijk hebben vermeld overeenkomstig het normale gebruik in gemeenschapshandelingen. De Raad heeft echter alleen maar bepaald dat de verordening op 1 juli 1966 in werking zou treden.

De Administratie van de Staatsfinanciën geeft vervolgens een lijst van andere bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief, waarin de conserveringsvloeistof normaal tot het belastbare gewicht wordt gerekend. Zij wijst voorts op de bijzondere aandacht die in het douanetarief wordt geschonken aan de hoeveelheid gewichtspercenten van bepaalde produkten, hetgeen zou betekenen dat die hoeveelheid niet van belang is tenzij er in het tarief uitdrukkelijk melding van wordt gemaakt. De hoeveelheid gewichtspercenten wordt niet slechts in hetzelfde hoofdstuk van het gemeenschappelijk douanetarief uitdrukkelijk berekend, maar ook bij de post die onmiddellijk op de thans in geding zijnde volgt (post 16.02).

Deze overwegingen geven steun aan de opvatting dat de conserveringsvloeistof van worstjes in beginsel mede in aanmerking werd genomen bij de berekening van het belastbare gewicht, overeenkomstig de criteria voor soortgelijke produkten, en dat ze thans slechts buiten beschouwing blijft ingevolge de afwijkingsbepaling van verordening nr. 84/66.

Met de inwendige verpakking waarvan in het gemeenschappelijk douanetarief sprake is, kan slechts een verpakking zijn bedoeld die de waar tegen transportschade moet beschermen, maar niet een conserveringsmiddel. Onder de daar bedoelde inwendige verpakkingen vallen dus niet speciale stoffen die geen uitwendige verpakkingen of omhulsels zijn, maar die het produkt moeten behoeden voor bederf dat niet uitsluitend te wijten is aan het transport, maar aan andere factoren die van invloed kunnen zijn op de houdbaarheid van het produkt of op de smaak en geur ervan.

Zowel de bepalingen van verordening nr. 84/66 als de beweegredenen die tot de vaststelling ervan hebben geleid, bevestigen dat een conserveringsvloeistof niet als inwendige verpakking kan worden aangemerkt. Het probleem dat door verordening nr. 84/66 is opgelost, zou zich immers in het geheel niet hebben voorgedaan als de betrokken conserveringsvloeistof reeds krachtens de vroegere regeling als een — als zodanig van heffing vrijgestelde — inwendige verpakking had moeten worden beschouwd.

De tweede vraag, luidende of vóór de vaststelling van verordening nr. 84/66 ook het gewicht van de conserveringsvloeistof in aanmerking moest worden genomen, dient stellig bevestigend te worden beantwoord. Vóór de inwerkingtreding van genoemde verordening diende ook de conserveringsvloeistof in de berekening van het belastbare gewicht te worden betrokken, overeenkomstig de aanwijzingen van de gemeenschapsautoriteiten in de aanbeveling van de Commissie van 13 maart 1961. Het spreekt vanzelf dat geen interpretatieve waarde kan worden toegekend aan een afwijkingsbepaling, die naar haar aard onverenigbaar is met het destijds geldende criterium. Even zeker is dat de betrokken handelaren geen beroep kunnen doen op die nieuwe bepaling om na zoveel jaren nog terugbetaling te verlangen van de in die tijd eventueel te veel betaalde heffingbedragen, terwijl ze die hogere lasten natuurlijk al lang in de kostprijs hebben doorberekend en op hun afnemers hebben afgewenteld.

Volgens de Administratie van de Staatsfinanciën moet derhalve worden verklaard voor recht, dat de verwijzing bij artikel 2, lid 1, sub 1, van 's Raads verordening nr. 84/66 een nieuwe regeling heeft ingevoerd en bijgevolg niet geldt voor de berekening van de heffing verschuldigd over produkten die vóór de inwerkingtreding der verordening zijn geïmporteerd.

Opmerkingen van de Commissie

De Commissie merkt vooreerst op het ontoelaatbaar te achten dat de Lid-Staten de term „netto gewicht" in de communautaire heffingverordeningen naar hun eigen recht zouden interpreteren. De terminologie van de gemeenschapsverordeningen heeft immers in de gehele Gemeenschap dezelfde betekenis, zodat het uitgesloten is dat die verordeningen aan de hand van nationale bepalingen worden uitgelegd of aangevuld.

Ten tijde van de litigieuze importen evenwel bestond er in het gemeenschapsrecht nog geen wettelijke definitie van „nettogewicht", die in de onderhavige zaak van toepassing zou kunnen zijn. Bij gebreke daarvan dient men in de eerste plaats uit te gaan van de gewone betekenis van de uit te leggen termen.

De Commissie wijst erop dat het betrokken produkt onder post 16.01 uitsluitend wordt aangeduid als „worst", en niet als „worst in blik" of „worstconserven". De vloeistof waarin de worst is ingelegd,

dient als warmtegeleider wanneer de worst, vlak voordat het blik wordt afgesloten, met het oog op verduurzaming wordt verhit. Bovendien dient zij voor behoud van het osmotisch evenwicht, doordat uitdroging van de worst als gevolg van vochtverlies wordt verhinderd en het aanzien ervan behouden blijft. De smaak en geur van het produkt worden door de vloeistof niet gewijzigd.

Het is dus vanwege de betekenis van de term „worst" dat de vloeistof bij de berekening van de heffing buiten beschouwing moet blijven. De term „nettogewicht" in de verordening waarbij het bedrag van de heffingen wordt bepaald, kan slechts steun bieden aan deze conclusie.

De aanbeveling van de Commissie van 13 maart 1961 (PB 1961, blz. 880), die uitsluitend betrekking had op douanerechten in een periode toen deze tussen de Lid-Staten nog niet volledig waren afgeschaft, wijst eveneens in die richting. Ofschoon deze aanbeveling dus niet gold voor heffingen, vormt zij, gezien de systematiek van het recht, een bevestiging van de uitlegging van de Commissie.

Naast deze argumenten ontleend aan de verschillende teksten, staat een economisch element. Het gewicht van de conserveringsvloeistof komt ongeveer overeen met het eigen gewicht van de worstjes. Omdat het, economisch gezien, onzinnig zou zijn de invoer van de vloeistof te belasten, had de gemeenschapsinstelling in dat geval bij het vaststellen van de heffing rekening moeten houden met het gewicht van de vloeistof door de heffing op de worstjes zelf praktisch te halveren. Bij de vaststelling van de heffing evenwel is het gewicht van de vloeistof buiten beschouwing gelaten.

Verordening nr. 84/66 bevestigt de juistheid van de op basis van de oudere voorschriften voorgestelde uitlegging. Uit deze verordening blijkt immers duidelijk dat de wetgever de bestaande situatie niet heeft willen wijzigen, doch slechts meer duidelijkheid heeft willen scheppen. Dit wordt in de considerans uitdrukkelijk gezegd; daarin wordt immers gewezen op de noodzaak *duidelijk te stellen* dat het nettogewicht moet worden verminderd met het gewicht van de conserveringsvloeistof.

Ofschoon in de Italiaanse tekst der verordening ook wordt gesproken van enkele „inesattezze" die verwijderd dienen te worden, wordt in de Duitse, de Franse en de Nederlandse tekst respectievelijk de term „Ungenauigkeiten", „imprécisions" en „onnauwkeurigheden" gebruikt, overeenkomend met het Italiaanse „imprecisione". De samenhang van de tekst moet dus worden gewaarborgd door uit te gaan van de idee van verduidelijking van een ondubbelzinnige regel liever dan van het herstellen van een onjuistheid.

De Commissie voegt hieraan toe dat de verduidelijking betreffende de vloeistof niet gepaard is gegaan met een wijziging van de criteria voor de berekening van de heffingen.

Gelet op hetgeen reeds volgt uit de uitlegging van de vóór 1966 vastgestelde teksten acht de Commissie het niet nodig een beslissing te nemen omtrent het in de eerste vraag aan de orde gestelde punt betreffende de terugwerkende kracht van interpretatieve normen.

De Commissie stelt voor de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„De heffing die ingevolge verordening nr. 20/62 en de desbetreffende uitvoeringsverordeningen gold voor worstjes van post 16.01 B, in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, moest vanaf het begin worden berekend over het eigen gewicht van de worstjes, met uitsluiting van het gewicht van de conserveringsvloeistof."

III — Mondelinge behandeling

Ter openbare terechtzitting van 10 november 1976 hebben de *firma's Foral en*

D. & C., ten deze vertegenwoordigd door E. Arendt, het Hof voorgesteld om bij de beantwoording van de vragen de door de Commissie voorgestelde formulering over te nemen.

De *Administratie van de Staatsfinanciën*, ten deze vertegenwoordigd door A. Marzano, meent dat het niet volstaat te erkennen dat de situatie die onder de oude regeling — vóór verordening nr. 84/66 — bestond, onbillijk was. Het Hof dient integendeel te verklaren dat de *toepassing* van de oude regeling tot onbillijke resultaten leidde.

Zij voegt daaraan toe dat indien een heffing op water onzinnig is, dit ook moet gelden voor invoerrechten.

Het zijn echter niet de Italiaanse autoriteiten die het gemeenschapsvoorschrift dat tot die onzinnigheid leidt, moeten corrigeren. In het verslag van de werkgroep die het probleem in maart 1966 heeft bestudeerd, wordt gesproken van de noodzaak „een uitzondering" te maken voor worstjes in verpakkingen die mede water bevatten. Deze constatering heeft geen zin, indien die uitzondering ook al onder de vroegere regeling gold.

De Administratie van de Staatsfinanciën wijst erop dat het gevaarlijk is aan iedere verordening tot wijziging of verduidelijking van een regeling interpretatieve waarde toe te kennen. In de zaken Siemers (Jurispr. 1971, blz. 919) en Gervais-Danone (ibid. blz. 1127) ging het om verordeningen ter verduidelijking van posten van het gemeenschappelijk douanetarief. Ofschoon het in die gevallen niet om correcties van fouten ging, heeft het Hof die verordeningen geen terugwerkende kracht toegekend. In casu evenwel gaat het om de verbetering van een regel waarvan de toepassing tot onbillijke resultaten leidde.

Het argument ontleend aan de berekeningswijze van de heffing, moet van de hand worden gewezen. Zou men de stelling van de Commissie aanvaarden, dan zouden de handelaars kunnen opkomen tegen de toepassing van elke heffing op de grondslag van het gewichtspercentage aan grondstoffen die door diezelfde heffing worden beschermd.

Volgens mededelingen van de *Commissie*, ten deze vertegenwoordigd door G. Marenco, was in de betrokken periode in Nederland bepaald dat de conserveringsvloeistof niet tot het belastbare gewicht moest worden gerekend. In België en Frankrijk bestonden geen richtlijnen op dit punt, maar ook daar schijnt de vloeistof buiten berekening te zijn gebleven. Voor Luxemburg ontbreken gegevens. In de Bondsrepubliek Duitsland was bij circulaire bepaald dat de vloeistof bij de berekening van het belastbare gewicht buiten beschouwing moest blijven.

Wat verordening nr. 84/66 betreft, bevestigt de Commissie dat deze is vastgesteld naar aanleiding van opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten; een schriftelijk verzoek dienaangaande is echter niet in haar bezit.

Indien het Hof de stelling van de Commissie overneemt, dat de heffingsverordeningen voorafgaande aan verordening nr. 84/66 aldus moeten worden uitgelegd, dat de conserveringsvloeistof niet tot het belastbare gewicht is te rekenen, behoeft het niet in te gaan op de vraag betreffende de eventuele terugwerkende kracht van verordening nr. 84/66. Zou dit toch noodzakelijk worden geacht, dan dient de litigieuze bepaling van deze verordening te worden opgevat als een uitleggingsvoorschrift, waarmee geen wijziging van de bestaande situatie werd beoogd. In de genoemde zaken Siemers en Gervais-Danone, waarin de terugwerkende kracht van Commissieverordeningen houdende nadere omschrijving van de inhoud van tariefposten in het geding was, heeft het Hof die terugwerkende kracht niet willen aannemen, ondanks het feit dat die verordeningen niet anders dan interpretatief konden zijn. Zelfs als de regel van de

stilzwijgende terugwerkende kracht van uitleggingsbepalingen nog bestaat in het nationale recht, veronderstelt de Commissie dat zij niet geldt in het gemeenschapsrecht. In elk geval zou de wetgever als hij dergelijke bepalingen terug wil laten werken, dit uitdrukkelijk moeten vermelden.

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 december 1976 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Corte Suprema di Cassazione bij twee beschikkingen, ingekomen ten Hove op 26 april 1976, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen heeft gesteld betreffende de uitlegging van de nomenclatuur van bijlage II B van verordening nr. 85/63/EEG van de Raad (PB 1963, blz. 2175) en van verordening nr. 84/66/EEG van de (PB 1966, blz. 2216) tot wijziging van deze nomenclatuur, welke vragen luiden als volgt:

„1. Is verordening nr. 84/66/EEG, waarvan artikel 2 met betrekking tot produkten van post ex 16.01 B, opgenomen in bijlage II B van verordening nr. 85/63/EEG, bepaalt dat „de heffing op worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, alleen wordt berekend over het gewicht van de worstjes", een interpretatie van verordening nr. 85/63/EEG en bezit zij derhalve terugwerkende kracht, of geeft zij een nieuwe regeling?

2. Moet in het laatste geval het stilzwijgen van verordening nr. 85/63/EEG aldus worden uitgelegd, dat vóór de vaststelling van verordening nr. 84/66/EEG ook het gewicht van bedoelde conserveringsvloeistof in aanmerking moest worden genomen, of kon elke Staat zich ten deze volgens zijn eigen douaneregeling gedragen?"

2 dat deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën en twee importeurs die in de jaren 1963 tot 1967 worstjes hebben geïmporteerd in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, en erop neerkomen of vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 84/66/EEG bedoelde vloeistof bij de berekening van het belastbare gewicht met het oog op toepassing van de gemeenschapsheffing buiten beschouwing diende te blijven;

3 Overwegende dat de gedurende de betrokken periode geldende basisverordening, te weten verordening nr. 20 houdende de geleidelijke totstandbrenging

van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, de toepassing voorziet van heffingen op de produkten van post 16.01 van het gemeenschappelijk douanetarief, zowel in het intracommunautaire handelsverkeer als in dat met derde landen;

4 dat het bedrag van deze heffingen wordt vastgesteld overeenkomstig de artikelen 4, lid 2, en 5, lid 3, van verordening nr. 20, „inzonderheid rekening houdende met het gewogen gemiddelde van de heffingen op de basisprodukten die in de waar zijn verwerkt;

5 dat de achtereenvolgende verordeningen van de Raad houdende vaststelling van het bedrag der heffingen, met gebruikmaking van de gedetailleerde nomenclatuur voorkomende in bijlage II B bij verordening nr. 85/63/EEG, voor elk in deze nomenclatuur genoemd produkt een heffing per 100 kg nettogewicht vaststellen;

6 dat worst van alle soorten, van vlees, slachtafvallen of bloed, bedoeld onder post 16.01 van het gemeenschappelijk douanetarief, in vijf groepen wordt onderverdeeld, voor elk waarvan één heffingbedrag wordt bepaald;

7 dat vaststaat dat de bevoegde Italiaanse instanties tot aan de inwerkingtreding van 's Raads verordening nr. 84/66/EEG bij produkten, door de verordening ingedeeld onder post 16.01 B I en aangeboden in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, de heffing zowel op het gewicht van de worst als op het gewicht van de conserveringsvloeistof hebben toegepast;

8 dat artikel 2 van verordening nr. 84/66/EEG tot wijziging van de nomenclatuur van sommige produkten ... opgenomen in bijlage II B van verordening nr. 85/63/EEG — vastgesteld op voorstel van de Commissie na daartoe strekkende stappen van de Italiaanse regering, en gemotiveerd met de overweging „dat de omschrijving van sommige produkten enkele onnauwkeurigheden bevat die verwijderd dienen te worden" — de omschrijving van de produkten van post 16.01 B I heeft aangevuld met een verwijzing, luidende:

„De heffing op worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, wordt alleen berekend over het gewicht van de worstjes";

9 Overwegende dat ter bepaling van de strekking van genoemd voorschrift van verordening nr. 84/66/EEG, die het voorwerp is van de eerste vraag, eerst

dient te worden onderzocht hoe de oorspronkelijke tekst, zoals opgenomen in verordening nr. 85/63/EEG en van toepassing ten tijde van de litigieuze importen, moet worden uitgelegd;

10 Overwegende dat de heffing op de produkten van post 16.01 B I slechts betrekking heeft op de worst zelf, ongeacht de verpakking en ongeacht de omstandigheid of zij al dan niet is ingelegd in een vloeistof die de houdbaarheid moet vergroten;

11 dat dit volgt zowel uit de tekst van genoemde post als uit de omstandigheid dat bij de vaststelling van de heffing geen rekening is gehouden met het gewicht van enige conserveringsvloeistof, maar met het gewogen gemiddelde van de heffingen op de in de waar verwerkte basisprodukten;

12 dat ook al volgt het bedrag van de heffing op uit basisprodukten vervaardigde waren niet uit een rekenkundige bewerking aan de hand van de heffingen op die basisprodukten en omvat het eveneens een vast element, men niettemin aan het doel zou voorbijstreven indien bij een produkt als worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, ook het gewicht hiervan, dat ongeveer gelijk is aan dat van de worstjes, voor de toepassing van de heffing in aanmerking zou worden genomen;

13 dat bijgevolg onder vigeur van verordening nr. 85/63/EEG de heffing op worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, moest worden berekend over het nettogewicht verminderd met het gewicht van die vloeistof;

14 Overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat de nieuwe bepaling van verordening nr. 84/66/EEG van gelijke strekking is als die van verordening nr. 85/63/EEG;

15 dat deze bepaling derhalve niets anders heeft bewerkt dan de opheffing, dank zij een nauwkeuriger formulering, van een van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillende toepassing van verordening nr. 85/63/EEG;

16 dat mitsdien verordening nr. 84/66/EEG geen wijziging heeft gebracht in de hierboven omschreven betekenis van de bepalingen welke tijdens de door de nationale rechter bedoelde periode toepasselijk waren;

17 dat dus op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat verordening nr. 84/66/EEG de strekking van verordening nr. 85/63/EEG niet heeft gewijzigd en derhalve slechts declaratoire werking had ten aanzien van de tevoren bestaande situatie;

Ten aanzien van de kosten

18 Overwegende dat de kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

19 dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende op de vragen, door de Corte Suprema di Cassazione bij haar beschikkingen van 12 februari 1976 gesteld, verklaart voor recht:

1. **Onder vigeur van verordening nr. 85/63/EEG moest de heffing op worstjes in verpakkingen welke mede een conserveringsvloeistof bevatten, worden berekend over het nettogewicht verminderd met het gewicht van de vloeistof.**
2. **Verordening nr. 84/66/EEG heeft de strekking van verordening nr. 85/63/EEG niet gewijzigd en had derhalve slechts declaratoire werking ten aanzien van de tevoren bestaande situatie.**

Kutscher Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien december negentienhonderdzesenzeventig.

De griffier De president

A. Van Houtte H. Kutscher