CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 12 MEI 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De beide prejudiciële zaken (zaak 72-69 en zaak 74-69) waarin ik thans mijn standpunt heb te bepalen betreffen ten dele hetzelfde onderwerp, namelijk de uitlegging van tariefpost 11.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief („meel van maniok"); op de daaronder vallende waren is volgens artikel 1, letter d, van 's Raads Verordening no. 19 (PB 1962, blz. 933), juncto de bijlage dezer Verordening, de gemeenschappelijke ordening der markten voor granen en de daarbij behorende heffingsregeling van toepassing. Het zij mij derhalve vergund in beide zaken gezamenlijk te concluderen, hoewel een voeging als in de prejudiciële zaken 28-30/62 (Jurispr., Deel IX, blz. 72) niet heeft plaatsgehad. — Tot goed begrip het navolgende.

Gedaagde in het bodemgeschil, de in revisie dienende zaak 72-69, is een te Hamburg gevestigde vennootschap, welke op 20 mei 1966 bij het douanekantoor Bremen-Europahafen een bepaalde hoeveelheid „Thailands tapioca-ampas-meel" deed inklaren. In de douaneverklaring was opgegeven dat de waren voor consumptie ongeschikt gemaakt waren en volgens contract 65 % zetmeel inclusive soluble carbohydrates bevatten. Inderdaad constateerde de keuringsdienst bij het douanekantoor Bremen-Hansator een zetmeelgehalte van meer dan 55 %. — De importerende firma wenste de waar als „afvallen van zetmeelfabrieken" onder de — van heffing vrijgestelde — tariefpost 23.03 van het Duitse douanetarief te zien gebracht. Het douanekantoor gaf hieraan geen gevolg, paste de reeds genoemde tariefpost 11.06 A van het heffingstarief toe en stelde voor de als „meel van maniok" aangemerkte waar een heffing vast. Het beriep zich daartoe met name op een besluit van de Bundesminister der Finanzen van 29 december 1965, waarin was bepaald dat tapioca-ampas slechts onder tariefpost 23.03 mocht worden gebracht wanneer een zetmeelgehalte van ten hoogste 55 % in de droge stof bleek voor te komen, terwijl de waar bij een hoger zetmeelgehalte als „meel van maniok" onder tariefpost 11.06 A viel.

Zo ook verging het eiseres in de in revisie dienende zaak welke als het bodemgeschil van zaak 74-69 is te beschouwen; ook deze eiseres is een te Hamburg gevestigde vennootschap. Op 11 juli 1966 verzocht zij bij het douanekantoor Bremen-Ueberseehafen om inklaring van een kwantum „afvallen van tapioca-zetmeelfabrieken — ampas — met een zetmeelgehalte van meer dan 40 %". Als land van herkomst was Thailand aangegeven. Ook hier werd, anders dan de importerende firma wenste, niet tariefpost 23.03 van het Duitse douanetarief, doch tariefpost 11.06 A van het heffingstarief toegepast. Dienovereenkomstig werd bij beschikking van 22 juli 1966 een heffing vastgesteld. In dit geval beriep het douanekantoor zich — en dit was voor de formulering van de prejudiciële vragen van belang — op de toelichting bij het Duitse douanetarief 1966, zoals die na de tweede wijzigingsverordening van 27 juni 1966 was komen te luiden. Daarin wordt met betrekking tot tariefpost 11.06 bepaald : „Hiertoe behoren meel en gries, vervaardigd uit waren vallende onder tariefpost 07.06. Tot A behoren met name — ongeacht de wijze van vervaardiging en de omschrijving — alle uit de wortelknollen van de cas-

1 — Vertaald uit het Duits.

savestruik (manihot utilissima) gewonnen fijne of grovere meelsoorten, ook tot pellets geperst, ook als stukken of anderszins. Hiertoe behoren niet:„ ... e) afvallen van fabrieken van tapiocazetmeel, ook tot pellets geperst, ook als stukken of anderszins (tariefpost 23.03)". Voorts wordt tariefpost no. 23.03 als volgt toegelicht : „Als ‚afvallen van fabrieken van tapioca-zetmeel' zijn slechts te beschouwen waren in welker droge stof niet meer dan 40 % zetmeel, over het gewicht berekend, voorkomt".

Hiermede namen de beide importeurs evenwel geen genoegen. Nadat zij tevergeefs bezwaarschriften hadden ingediend, werden de heffingsbeschikkingen door het Finanzgericht inderdaad nietigverklaard. Het Finanzgericht betoogde dat de litigieuze waar niet als meel van tapiocaknollen kan worden beschouwd, omdat het geen rosterijprodukt — zoals in de toelichting op tariefpost 11.06 wordt vereist — is, doch een na onttrekking van het zetmeel gedroogd slibprodukt. Omdat het eraan onttrokken zetmeel ontbreekt kan hier slechts van een bij de vervaardiging van zetmeel verkregen restprodukt — derhalve van een waar vallende onder tariefpost 23.03 — sprake zijn.

Het Hauptzollamt maakte toen op zijn beurt de zaak in revisie voor het Bundesfinanzhof aanhangig. Daartoe overwoog het dat de betekenis van de term „meel van maniok" niet afhangt van de wijze van vervaardiging; in de toelichting op tariefpost 11.06 van het Duitse douanetarief wordt van de mogelijke wijzen van vervaardiging *illustrandi causa* alleen de meest gebruikelijke genoemd. Geen chemicus kan bij tapiocameel van het in de handel gebruikelijke zetmeelpercentage uitmaken, hoe het werd vervaardigd. Anderzijds mag men bij de uitlegging van de term „afvallen van zetmeelfabrieken" niet alleen op de primitieve, op kleine boerenbedrijven gebruikelijke methoden van een technologisch nog niet ontwikkeld land afgaan. Afvallen in de zin van tariefpost 23.03 zijn derhalve slechts waren waaruit geen economisch bruikbare stoffen meer kunnen worden gewonnen. In de toelichting op het Brusselse douanetariefschema wordt dan ook ten aanzien van tariefpost 23.03 bepaald, dat onder deze post alleen waren vallen die in hoofdzaak uit ruwe vezels bestaan. Ook de regeringsdeskundigen der Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap stelden vast, dat zogenaamde tapioca-ampas met een zetmeelgehalte van meer dan 40 % in de droge stof als meel van maniok, vallende onder tariefpost 11.06, is te beschouwen. — Dit standpunt wordt ondersteund door de Bundesminister der Finanzen, die zich in het geding heeft gevoegd. — Gedaagden in revisie blijven daarentegen bij hun opvatting, dat meel van maniok in de zin van tariefpost 11.06 slechts een of andere wijze van vermaling mag hebben ondergaan. Er zijn absoluut zekere criteria om tapioca-ampas van gemalen tapiocawortelen te onderscheiden. Iedere ervaren handelschemicus kan tapioca-ampas van gemalen tapiocawortelen onderscheiden op grond van de algehele optische indruk, het zandgehalte, het gehalte aan gecorrodeerde zetmeelkorrels, ruwe vezels en oplosbare koolhydraten. Het in de beschikking van de Bundesfinanzminister van 29 december 1965 aangehouden criterium van een maximaal zetmeelgehalte van 55 % in de droge stof is even willekeurig als de door de regeringsdeskundigen der Lid-Staten gedane uitspraak dat tapioca-ampas met een zetmeelgehalte van meer dan 40 % in de droge stof als meel van maniok moet worden beschouwd. Uit een oogpunt van produktietechniek is het onmogelijk, althans met ieder gezond economisch inzicht in strijd, om uit Thailandse tapiocawortelen langs industriële weg afvallen met een zetmeelgehalte van minder dan 40 % te winnen. De reeds vermelde tweede verordening tot wijziging van de toelichting op het Duitse douanetarief 1966 van 27 juni 1966 moet dan ook als ongeldig worden beschouwd. Slechts

de Raad van de EEG is bevoegd de warenlijst van artikel 1, letter d, van Verordening no. 19/62 te wijzigen.
Het blijkt derhalve voor de beslissing van de bij het Bundesfinanzhof aanhangige zaken noodzakelijk het gemeenschapsrecht uit te leggen, dat wil zeggen de betekenis van de term „meel van maniok" in de zin van artikel 1, letter d, van Verordening no. 19/62 te bepalen, alsook — in de prejudiciële zaak 74-69 — na te gaan of van de toelichting op het Duitse douanetarief bij de uitlegging van de ons thans interesserende term gebruik mag worden gemaakt. Het Bundesfinanzhof heeft dan ook in voege als in artikel 177 van het EEG-Verdrag voorgeschreven de gedingen bij beschikkingen van 21 oktober 1969 geschorst en de navolgende vragen ter prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie voorgelegd :

In de zaak 74-69 :

a) „Is artikel 23, lid 1, 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 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen 1962, blz. 933), volgens hetwelk de Lid-Staten alle maatregelen nemen om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zodanig aan te passen dat de bepalingen van deze verordening daadwerkelijk met ingang van 1 juli 1962 kunnen worden toegepast, in die zin te verstaan dat de Lid-Staten gerechtigd en verplicht zijn door nationale voorschriften de begrippen der produkten waarop de communautaire heffing van toepassing is (artikel 1 der verordening) te verduidelijken en onderling af te bakenen?

b) Indien vraag a) in ontkennende zin moet worden beantwoord :
Is artikel 1 van de Verordening no. 19/62 van de Raad, waarin produkten vallende onder het gemeenschappelijk douanetarief worden omschreven, in die zin uit te leggen dat deze ter aanduiding van waren gebezigde termen door de nationale wetgever kunnen worden uitgelegd zolang een gemeenschapsrechtelijke uitlegging ontbreekt?"

En in de zaken 72 en 74-69 (in hoofdzaak gelijkluidend) :

„Is de term ‚meel van maniok' in de zin van artikel 1, letter d, van Verordening no. 19/62, juncto de bijlage dier verordening aldus te verstaan, dat van zodanig produkt, ongeacht de wijze van vervaardiging, sprake is wanneer het van maniokknollen afkomstig is en meer dan 55 % zetmeel (in de prejudiciële beschikking in de zaak 74-69 is sprake van meer dan 40 % zetmeel) bevat, dan wel moeten er ook maximum- en minimumpercentages aan andere bestanddelen, bij voorbeeld ruwe vezels, suiker of proteïne, in aanwezig zijn?"

Met betrekking tot deze vragen hebben de in het bodemgeschil als gedaagden in revisie optredende partijen, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap overeenkomstig artikel 20 van het EEG-Statuut van het Hof van Justitie opmerkingen gemaakt; ook hebben zij bij de mondelinge behandeling van 21 april hun standpunt bepaald.
Ik zou mijn standpunt ten aanzien van de opgeworpen problemen als volgt willen bepalen :

1 — Zaak 74-69 : vragen 1 en 2

In de beide eerste vragen, welke ik gezamenlijk zou willen behandelen, wordt (met het oog op de Duitse verordening van 27 juni 1966 tot toelichting op het douanetarief) gevraagd in hoeverre de Lid-Staten bevoegd zijn om door nationale voorschriften de termen gebezigd voor de onder de heffing vallende produkten bedoeld in artikel 1 van Verordening no. 19 toe te lichten en onderling af te bakenen, onderscheidenlijk, zolang een gemeenschapsrechtelijke uitlegging ontbreekt, de voor de waren gebezigde begrippen

door de nationale wetgever te doen omschrijven. — Deze problematiek is voor het Hof niet nieuw; zij komt in hoofdzaak overeen met die in de zaak 40-69. Het Hof heeft de vraag destijds op mijn voorstel hoofdzakelijk ontkennend beantwoord; in het onderhavig geding zal — zoals door gedaagden in het bodemgeschil en door de Commissie is betoogd — in dezelfde zin uitspraak moeten worden gedaan.

Het kan namelijk niet worden ontkend dat naar tijdsorde en ratione materiae de marktordening voor geslacht pluimvee (Verordening no. 22) en die voor granen (Verordening no. 19) ten nauwste samenhangen. Zo is te verklaren dat artikel 1 van de verordening voor de graanmarkt (in welke verordening — met bijlage — de onder bedoelde verordening vallende produkten met gebruikmaking van de naamlijst van het gemeenschappelijk douanetarief worden vermeld) en artikel 23 van die verordening (volgens welke de Lid-Staten alle maatregelen tot aanpassing van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moeten nemen) geen andere functie hadden dan die van de in de zaak 40-69 besproken artikelen 1 en 14 van Verordening no. 22. — Ook hier moet er derhalve van worden uitgegaan dat de overheidsbevoegdheden betreffende de tarifering van waren in de zin der marktordening op de Gemeenschap zijn overgegaan. Bij de omschrijvingen van artikel 1 en van de bijlage van Verordening no. 19 moet derhalve van het gemeenschapsrecht worden uitgegaan, omdat slechts dan dezelfde draagwijdte, de uniforme toepassing van de marktorganisatie in alle Lid-Staten, is gewaarborgd. Daarbij kan worden gewerkt met de toelichtingen op het Brusselse douanetariefschema, dat aan het gemeenschappelijk douanetarief ten grondslag ligt, alsook — last but not least — met de destijds (bij de verordening van 13 februari 1960) gegeven voorschriften voor de tarifering volgens het gemeenschappelijk douanetarief; de regeling mag dan ook worden geacht geen leemte te vertonen. In beginsel is er echter geen ruimte voor bevoegdheden van de nationale wetgever welke hem een zekere vrijheid zouden laten om bindende uitleggingsregelen op te stellen; hoogstens kan sprake zijn van een toelichting voor intern ambtelijk gebruik — welke dan evenwel met het gemeenschapsrecht verenigbaar zal moeten zijn —.

Wanneer dit principiële feit volgt uit de systematiek van de gemeenschappelijke ordeningen der markten en uit de vaststelling van hun draagwijdte met behulp van een gedetailleerde warencatologus, dan kan ook aan artikel 23 van Verordening no. 19 (waarin — zoals gezegd — de aanpassing van nationale rechtsbepalingen wordt verlangd) geen andere conclusie worden verbonden. Het heeft vooral ten doel de nadruk te leggen op een in beginsel reeds uit artikel 5 van het Verdrag volgende verplichting der Lid-Staten, namelijk om wanneer nationale wettelijke voorschriften een hinderpaal opleveren, deze obstakels uit de weg te ruimen en de nationale rechtstoestand aan de tegenwoordige belangrijke vernieuwingen in de vorm van de gemeenschappelijke marktordeningen aan te passen. Bovendien wordt in artikel 23 het in alle marktordeningen min of meer verstrekkende beginsel van de arbeidsverdeling geformuleerd, volgens hetwelk de uitvoering door de administratie (met berekening der te heffen bedragen en de heffing dier bedragen) in nationaal verband moet geschieden. Er dient bij de Lid-Staten met kracht te worden aangedrongen op het scheppen van de daartoe nodige voorwaarden van organisatorische en normatieve aard. Het betekent echter geenszins dat — voor zoveel de regelgevende bevoegdheden op de Gemeenschap zijn overgegaan — de Lid-Staten de *draagwijdte* van de begrippen der marktordening door bindende normatieve handelingen zouden mogen vaststellen of aanvullen.

Een verdere ontwikkeling of zelfs wijziging van deze rechtspraak is — anders dan de regering van de Bondsrepubliek Duitsland meent — niet mogelijk, ook

niet op grond van de bijzonderheden van het onderhavig geval, dat wil zeggen op grond van de omstandigheid dat men in de Duitse verordening gevolg gaf aan een suggestie van de Commissie van 13 mei 1966, die in de litigieuze tariferingskwestie op de eenparige opvatting van de douanedeskundigen der Lid-Staten, dat wil zeggen van een gespecialiseerde werkgroep, afging. Zodanige eenstemmigheid van de experts op het gebied van de douanenomenclatuur levert stellig een sterke aanwijzing ten gunste van de juistheid der aanbevolen tarifering op — de Bondsregering heeft hierop gewezen — en kan zelfs aanleiding geven tot het vermoeden dat de hierop gebaseerde instructies zich met het gemeenschapsrecht verdragen en in vele gevallen tot beëindiging van een geschil kunnen leiden ook zonder dat men van de langzame formele procedure gebruik behoeft te maken. Beslissend is echter dat een uniforme uitlegging zo niet wordt *gewaarborgd*, juist omdat een informele procedure niet de rechtsgrondslag voor bindende nationale voorschriften ter bepaling van de draagwijdte van een marktordening kan vormen — de Ministerraad heeft ten deze uiteindelijk te beslissen —. Zoals men weet, wordt ook in het arrest 40-69 met nadruk gewezen op de noodzaak de gemeenschapsrechtelijke voorschriften en bevoegdheidsregelen in acht te nemen. Daaruit volgt mijns inziens dat zelfs wanneer de vormvoorschriften van het Verdrag worden inachtgenomen, een toelichting van de Commissie aan de door de Raad vastgestelde basisnormen moet worden getoetst. Wanneer dit reeds voor formele handelingen van de Commissie geldt, mag niet worden aangenomen dat haar informele mededelingen — waarover alleen door regeringsdeskundigen is gestemd — grondslag ener bindende nationale toelichting zouden kunnen vormen.

Afgezien hiervan zal men evenwel moeten toejuichen dat de Commissie zich ten processe nadrukkelijk bereid verklaard heeft door middel van een voortvarende uitleggings- en toelichtingspraktijk (thans georiënteerd aan Verordening no. 97/69) tot overwinning van de bestaande moeilijkheden bij te dragen. Wanneer de Commissie hierin met inachtneming van de voorgeschreven vormen slaagt en gaandeweg een steeds nauwer wordend net van gedetailleerde toelichtingen verschaft, zal de mogelijke conflictstof stellig aanzienlijk kunnen worden beperkt. Dan zou de Bondsregering ook niet langer beducht behoeven te zijn, dat handhaving van de tegenwoordige rechtspraak tot rechtsonzekerheid kan leiden en dat het Hof van Justitie het hoofd zal hebben te bieden aan een groot aantal verzoeken om uitlegging van het gemeenschappelijk douanetarief.

De eerste beide vragen in de zaak 74-69 moeten derhalve, overeenkomstig het arrest 40-69, als volgt worden beantwoord :

— Artikel 23 van Verordening no. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 4 april 1962 is aldus te verstaan dat de Lid-Staten verplicht zijn het nodige te doen om een einde te maken aan de hinderpalen welke hun wettelijke bepalingen aan de toepassing der verordening in de weg kunnen leggen, doch dat het hun niet vrijstaat eigen voorschrif ten uit te vaardigen welke de draagwijdte van de verordening zelve raken.

— Artikel 1 van Verordening no. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap, waarin waren van het gemeenschappelijk douanetarief worden vermeld, machtigt de nationale autoriteiten der Lid-Staten niet voor de toepassing dezer omschrijvingen bindende uitleggingsregelen op te stellen.

2 — Ten aanzien van de enige vraag gesteld in zaak 72-69 en ten aanzien van de derde vraag in zaak 74-69 :

Wat betreft het eigenlijke tariferingsvraagstuk, waarom het in de prejudiciële zaak 72-69 vooral gaat en dat — op

grond van het resultaat dat ons onderzoek tot dusver opleverde — ook in de zaak 74-69 moet worden besproken, zou ik het navolgende willen overwegen :

Zoals U weet, wenst het Bundesfinanzhof antwoord op de vraag of meel van maniok — ongeacht de wijze van vervaardiging — onder tariefnummer 11.06 valt zodra sprake is van een produkt uit maniokwortels, dat meer dan 40 % zetmeel bevat (in de zaak 72-69 is volgens de destijds geldende voorschriften sprake van 55 % zetmeel) dan wel of bij de kwalificatie nog andere bestanddelen een rol spelen. De vragen betreffen derhalve het toepassingsgebied van Verordening no. 19 van 1962 en van Verordening no. 141 van 1964 of — als men wil — de afgrenzing tussen meel van maniok en afvallen van zetmeelfabrieken (waarop de verordening niet van toepassing is). Omdat gemeenschapsrechtelijke toelichtingen voor genoemde tariefposten ontbreken, is de beantwoording dezer vragen niet bepaald eenvoudig.

Het standpunt van partijen is na de uiteenzetting der feiten duidelijk. Gedaagden in het bodemgeschil zijn van mening, dat het voor tariefpost 11.06 in hoofdzaak op de wijze van vervaardiging aankomt; meel van maniok is slechts een produkt van vermaling, zoals dat bij rechtstreekse verwerking van knollen zonder meer wordt verkregen. Aan deze definitie beantwoordt de litigieuze waar niet, omdat daarvoor het onttrekken van zetmeel wezenlijk is. Maar dan kan deze waar alleen nog als tapiocaampas, dat wil zeggen als afvallen van zetmeelfabrieken in de zin van tariefpost 23.03 worden gekwalificeerd. Het is overigens onmogelijk voor afvallen van zetmeelfabrieken een zetmeelgehalte van 40 % als maximumgrens vast te stellen, omdat er bij normale zetmeelwinning steeds een hoger percentage overblijft. Bovendien moet ook met andere elementen, zoals het gehalte aan ruwe vezels, het suikergehalte en het uiterlijk aspect van het zetmeel, rekening worden gehouden.

Daarentegen achten de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap de mededeling der Commissie van 13 mei 1966 juist. Huns inziens gaat het bij de bepaling van het begrip „meel" in de zin van tariefnummer 11.06 niet om de wijze van vervaardiging, doch alleen om de winning uit een bepaalde grondstof en de aard van de waar, in casu vooral om het zetmeelgehalte — waarvan de gebruiksmogelijkheden afhangen —. Gaat het zetmeelgehalte 40 % te boven, dan kan van echte afvallen van zetmeelfabrieken geen sprake zijn en spelen de verdere bestanddelen van de te beoordelen stof geen rol meer.

Wij willen thans nagaan welke van deze tegengestelde standpunten het juiste is. Daarbij behoeven wij echter geen aandacht te schenken aan de door gedaagde in het bodemgeschil ingeroepen omstandigheid dat er in Duitsland zowel vóór als na de inwerkingtreding van Verordening no. 19 een vaste administratieve praktijk zou hebben bestaan volgens welke tapioca-ampas met een zetmeelgehalte tot 74 % onder tariefnummer 23.03 werd gebracht. Het enkele feit dat het er — uiteraard — om gaat of een administratieve praktijk met de rechtsvoorschriften in overeenstemming is, ontneemt aan dit argument zijn betekenis. Bovendien had men met genoemd produkt nog maar weinig ervaring opgedaan en deed de noodzaak te komen tot een duidelijke afgrenzing tussen tapiocameel en tapiocaampas zich ten aanzien van de vroegere voorschriften voor de invoer niet in dezelfde mate gevoelen. Ten slotte schijnt ook vast te staan, dat er juist geen uniforme administratieve praktijk bestond (niet alleen in de Bondsrepubliek, doch ook in de andere Lid-Staten), hetgeen de werkgroep der douanetariefdeskundigen juist noodzaakte een richtlijn op te stellen.

Beginnen wij derhalve met een onderzoek naar de term „meel van maniok", gebezigd in tariefnummer 11.06. Gedaagde in het bodemgeschil meent dat

hieronder alleen een produkt valt dat door zuivere vermaling van de grondstof, dat wil zeggen door machinaal raspen en vermalen van tapiocaknollen, ontstaat. Van meel kan echter niet meer worden gesproken wanneer andere procédés — bij voorbeeld een chemisch-natuurkundige bewerking — nodig zijn, aangezien de aard van het produkt dan wijziging ondergaat en een andersoortig produkt ontstaat. Dit is met name het geval bij het winnen van zetmeel waarbij zetmeel als slibprodukt uit tapiocaknollen wordt verkregen, zodat de gemalen afvallen niet meer als meel van maniok mogen worden gekwalificeerd. Gedaagden beroepen zich daartoe op de desbetreffende literatuur en op de toelichting betreffende het Brusselse schema, volgens welke onder tariefnummer 11.06 alleen produkten ontstaan door het raspen of vermalen van bepaalde stoffen vallen. Bovendien moet aan 's Raads Verordening no. 2451/69 tot wijziging van Verordening no. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief een vingerwijzing worden ontleend. Onder hoofdstuk 11, dat het opschrift „Produkten van de meelindustrie... [etc]" draagt, valt namelijk kennelijk niet hetgeen ontstaat door een wijze van veredeling welke verder gaat dan het vermalen van waren vallende onder andere tariefposten.

Met de Bondsregering en de Commissie acht ik dit betoog echter niet klemmend. Daarbij kan zeker buiten beschouwing blijven de door gedaagde op bladzijde 12 van haar conclusie opgegeven literatuur, die voor de oplossing van het tariefvraagstuk kennelijk geen houvast biedt. Ook aan genoemde Verordening no. 2451/69 kunnen geen duidelijke aanwijzingen in de door gedaagde bedoelde zin worden ontleend. Daar wordt bij voorbeeld met zoveel woorden gezegd dat meel dat ter verhoging van de bakwaarde een *warmtebehandeling* ondergaat, onder hoofdstuk 11 blijft vallen. Wat betreft de toelichtingen op het Brusselse schema : daarin is voor het begrip meel weliswaar van raspen en vermalen sprake. Dat deze wijzen van bewerking slechts illustrandi causa — en niet enuntiatief — worden vermeld, dat er van een uitputtende opsomming geen sprake is, schijnt echter niet alleen te volgen uit het feit dat in het onderhavige hoofdstuk van het gemeenschappelijk douanetarief (anders dan in andere hoofdstukken) niet met zoveel woorden naar de wijze van vervaardiging wordt verwezen, doch ook uit het feit dat produkten welke kennelijk als meel zijn te beschouwen thans ook anders dan door mechanische verwerking van bepaalde basisstoffen worden verkregen. Voor tapiocameel kan bij voorbeeld op de noodzakelijke onttrekking van blauwzuur worden gewezen of op de vermenging met zwavelig zuur voor het bleken (zo in het door gedaagde overgelegde advies van de deskundige Hubrich). Voor andere stellig als meel te beschouwen produkten heeft de Bondsregering er aan herinnerd dat aan de vervaardiging pellen (bij voorbeeld bij peulvruchten) of wateronttrekking (bij meel van vruchten en aardappelen) voorafgaat, dat het met andere woorden niet terstond tot vermaling van het basisprodukt komt.

Volgens de systematiek van hoofdstuk 11 van het gemeenschappelijk douanetarief kan derhalve wel worden gezegd, dat de term „meel" in de eerste plaats ter aanduiding van een bepaalde toestand wordt gebezigd, dat het om de aard van het produkt gaat, en wel zulks niet in de laatste plaats omdat de wijze van vervaardiging aan een waar veelal niet kan worden afgelezen. Wanneer derhalve niet alleen door verwerking rechtstreeks verkregen produkten doch ook stoffen waaraan bepaalde delen — zoals zetmeel — zijn onttrokken als meel mogen worden gekwalificeerd, kan tegen het brengen van tapiocaampas onder tariefnummer 11.06 op zichzelf niets worden ingebracht.

Deze mogelijkheid zou trouwens ook niet uitgesloten mogen worden geacht op een andere door gedaagde aangevoerde grond, te weten dat tariefpost 11.06 in *enge* zin zou moeten worden

uitgelegd omdat deze post in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt (Verordening no. 19) een „Fremdkörper" vormt en omdat móet worden vermoed dat de onder deze tariefpost gebrachte waren voor *menselijke* voeding geschikt zijn. Dit is niet juist; onder de gemeenschappelijke marktordening voor granen valt stellig ook veevoeder. Voor zoveel tropische produkten met binnenlandse waren concurreren — zodat de produktie uit het eigen land bescherming behoeft — is het derhalve zeer wel mogelijk dat men de heffingsregeling tot de produkten van het eigen land heeft uitgebreid. Omdat echter tapioca-ampas — naar wij ten processe vernamen — vrijwel uitsluitend als veevoeder wordt gebruikt, lijkt het inderdaad voor de hand te liggen dit produkt onder post 11.06 te doen vallen.

Uiteraard zijn wij hiermede met ons oordeel niet klaar. Ik wil om te beginnen opmerken dat ook de suggestie van de Commissie om in aansluiting aan het zojuist besproken denkbeeld bij de toepassing van post 11.06 het *gebruik* waartoe een waar *bestemd* is centraal te stellen tot niets leidt. Zij meent dat wanneer van mededinging met binnenlands veevoeder sprake is (zoals bij tapioca-ampas met een bepaald zetmeelgehalte), de noodzakelijke bescherming der binnenlandse produktie en handhaving der aan die produktie (volgens de considerans van Verordening no. 19) toekomende preferentie, een argument voor een *ruime* uitlegging van tariefpost 11.06 oplevert. Mijns inziens mag zo niet worden geredeneerd om de eenvoudige reden dat *afvallen* van zetmeelfabrieken in de zin van tariefpost 23.03, derhalve waren welke eveneens als veevoeder worden gebruikt, kennelijk niet onder de marktordening zijn gebracht. Zo is het vanaf het beging af aan geweest. En zo bleef het ook nadat de strijd over de tarifering van tapioca-ampas bekend geworden was, en wel zulks ofschoon in het jaar 1967 andere posten van het gemeenschappelijk douanetarief met zoveel woorden onder de gemeenschappelijke ordening der graanmarkten zijn gebracht. Wanneer men nu echter, wetende dat bepaalde afvallen als bedoeld in tariefpost 23.03 als veevoeder kunnen worden gebruikt, afvallen van zetmeelfabrieken zonder meer buiten bereik van de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkten laat — ofschoon afvallen van mais-zetmeelfabrieken in aanzienlijke hoeveelheden zijn ingevoerd (dat wil zeggen ondanks het feit dat zich de behoefte aan protectie kon doen gevoelen), — dan kan de bescherming van de binnenlandse produktie (indien al nodig of gewenst) stellig niet worden bereikt langs de weg van een ruime interpretatie van het begrip meel, welke het begrip „afvallen van zetmeelfabrieken" ten dele van zijn inhoud zou beroven; de wetgever der Gemeenschap moet dan (voor zoveel de GATT-voorschriften zulks niet verhinderen) optreden.

Ik ben derhalve van mening — en hiermede ben ik gekomen tot het beslissend deel van mijn onderzoek — dat een juiste omgrenzing van tariefpost 11.06 slechts kan worden bereikt wanneer men het accent gelijkelijk op de term „afvallen van zetmeelfabrieken", voorkomende in tariefpost 23.03, laat vallen. Een waar die op grond van zijn uiterlijk aspect als tapiocameel zou mogen worden gekwalificeerd, mag dan niet onder tariefpost 11.06 worden gebracht wanneer kennelijk van afvallen van zetmeelfabrieken sprake is.

Ons probleem blijft echter, ook wanneer wij het aldus afbakenen, zeer moeilijk op te lossen. Wij mogen ons hierbij niet laten misleiden door de omstandigheid dat men gemakkelijk kan komen tot de opstelling van enige beginselen.

Wij denken hier aan de noodzaak om in overeenstemming met de GATT-regelen tot een *uniform* begrip „afvallen van zetmeelfabrieken" te komen en derhalve niet naar de landen van herkomst (met hun verschillende procédés en verschillende samenstelling der basisprodukten) te differentiëren. Dit zou de overzichtelijkheid der tarifering

in gevaar brengen en ontduiking aantrekkelijk maken.
Het is al even vanzelfsprekend dat men zich naar *moderne produktiemethoden* moet richten, dat wil zeggen naar procédés welke ook in de Gemeenschap zouden kunnen worden toegepast, en niet naar oppervlakkige werkwijzen zoals die in kleine boerenbedrijven toepassing vinden. Slechts hetgeen bij moderne, intensieve zetmeelfabricage overblijft kan als afvallen in de zin van post 23.03 worden gekwalificeerd, omdat daaruit op economisch verantwoorde wijze geen zetmeel meer kan worden gewonnen.
Wanneer wij zo de nadruk op industriële procédés leggen, wordt ook duidelijk dat niet ter zake doet wat in de *handel* als afval pleegt te worden beschouwd (namelijk — volgens gedaagde — tapioca-ampas met een zetmeelgehalte van 65 tot 70 %). Zulke handelsgebruiken zijn namelijk veelal niet met de uitkomsten van rationele procédés in overeenstemming.
Wanneer zo in onze vraagstelling de kenmerkende samenstelling van afvallen van zetmeelfabrieken centraal staat, wordt ook duidelijk dat de betekenis van de algemene toelichtingen van het Brusselse schema voor post 23.03 niet mag worden overschat. Gedaagden in het bodemgeschil hebben mijns inziens overtuigend aangetoond dat deze toelichting — volgens welke afvallen van zetmeelfabrieken *in hoofdzaak* uit ruwe vezels en proteïne bestaan — niet woordelijk en in kwantitatieve zin mag worden opgevat, derhalve niet aldus dat het gehalte aan ruwe vezels en proteïne meer dan 50 % moet bedragen. Gezien het lage proteïnegehalte (van 1 tot 2 %) en in aanmerking genomen een gehalte aan ruwe vezels van ten hoogste 20 %, zoals in de literatuur (Kling, Die Handelsfuttermittel, Ergänzungsband) vermeld, mogen de Brusselse toelichtingen ten deze inderdaad niet in kwantitatieve zin worden opgevat. Dit spreekt temeer wanneer men bedenkt dat zij ook gelden voor afvallen van mais-zetmeelfabrieken — waarbij, naar door gedaagden onweersproken is gesteld, het gehalte aan ruwe vezels blijkbaar nooit boven de 9 % ligt —. Men zal de Brusselse toelichtingen derhalve hoogstens aldus mogen verstaan, dat bij afvallen het hoge gehalte aan ruwe vezels, vergeleken met andere bestanddelen en met het onbewerkte produkt, *kenmerkend* is.
Over de vraag welke bestanddelen in afvallen van tapiocafabrieken moeten worden aangetroffen, bestaat — gezien de ten processe afgelegde verklaringen — geen verschil van mening : genoemd moeten worden ruwe vezels, suiker, proteïne en zetmeel. Over de typische samenstelling is men het echter niet eens. Evenwel kunnen mijns inziens enige van de hierbedoelde factoren als voor de beoordeling onvoldoende betrouwbaar al aanstonds worden geëlimineerd. Dit geldt allereerst voor het *gehalte aan ruwe vezels* (dat in België en Frankrijk volgens gedaagdes opgaven te zamen met het proteïnegehalte bij de kwalificatie de doorslag gaf). Ook voor zoveel er ongetwijfeld van tapiocameel sprake is schommelt het (volgens de opgaven der Bondsregering) naar herkomst en produktiewijze tussen 1 % en bijna 9 %, waarmede waarden worden bereikt welke veelal als kenmerkend voor ampas worden beschouwd. Afgezien daarvan is het ook duidelijk, dat juist met behulp van het gehalte aan ruwe vezels kan worden gemanipuleerd. — Als niet kenmerkend moet op grond van de overtuigende verklaringen van de Bondsregering ook het *proteïne*gehalte en het in het algemeen zeer lage *suiker*gehalte buiten beschouwing blijven (het suikergehalte niet in de laatste plaats omdat ook bij de vervaardiging van zuiver tapiocameel de chips soms met water worden behandeld, waardoor het suikergehalte van het meel op soortgelijke wijze wordt gereduceerd als dat van de eveneens met water behandelde afvallen). — Ten slotte schijnt ook de hoeveelheid *gecorrodeerde zetmeelkorrels* voor afvallen niet karakteristiek te zijn, aangezien zij soms in meel ook kunnen worden

aangetroffen. Dit is volgens de opgaven der Bondsregering te verklaren uit het feit dat tapiocameel voor veevoeder veelal in geperste vorm op de markt komt en ook kan zijn bestemd om verder tot kernbindmiddelen te worden verwerkt (doch door de Brusselse douaneraad als echt meel wordt beschouwd).
Zo spitst de gehele problematiek zich ten slotte toe op de vraag welk gehalte aan *zetmeel*, dat kennelijk ook in de opvatting van het verkeer bepalend is voor de kwalificatie, voor afvallen bij de vervaardiging van zetmeel uit tapiocawortelen verkregen, kenmerkend is. Zoals U weet, houden gedaagden 65 % voor normaal (een waarde welke de Bondsregering als typisch voor de vervaardiging in het kleine boerenbedrijf beschouwt); daarentegen achten gedaagden de door de Commissie aangehouden waarde (40 %) fictief omdat zij ook bij moderne procédés niet kan worden bereikt, hetgeen natuurlijk in nog sterkere mate moet gelden voor de door de Bondsregering genoemde waarde (30 %). — Zo zien wij ons met een meningsverschil van feitelijke aard geconfronteerd en het is de vraag in welke richting de oplossing moet worden gezocht.
Allereerst zou men kunnen overwegen dat het Hof van Justitie slechts klaarheid heeft te scheppen omtrent de *beginselen* (zoals dat in de voorafgaande overwegingen reeds in vergaande mate is geschied), terwijl aan de rechterlijke instanties die met kennisneming van het bodemgeschil belast zijn kan worden overgelaten, om — eventueel met behulp van een deskundige — de laatste kwesties tot oplossing te brengen. Het ontmoet bij mij echter bezwaar het in deze richting te zoeken. Op het niveau van de nationale rechterlijke instanties die de zaak naar het Hof van Justitie verwijzen zou zo namelijk weer gevaar voor een uniforme rechtstoepassing kunnen ontstaan, immers het komt dikwijls voor dat de uitkomsten van een bewijslevering door de verschillende gerechten anders worden beoordeeld. Al naar de gebezigde bewijsmiddelen en hun beoordeling zou een gerecht aldus een zetmeelgehalte van 40 % voor afvallen kenmerkend kunnen achten, terwijl een ander gerecht tot een ander kenmerkend percentage zou komen. Dat zulks met de eenheid van de gemeenschappelijke markt niet te verenigen is, behoeft geen betoog. Daarom blijft er in een geval als het onderhavige, hoe netelig ook, niets anders over dan in de prejudiciële procedure zelf de tariferingskwestie tot klaarheid te brengen. Ondanks allerlei moeilijkheden acht ik dit ook zonder verdere proceduremaatregelen mogelijk.
Ook hier zullen wij allereerst enige door betrokkenen voorgedragen, doch in feite irrelevante factoren moeten elimineren. — Gedaagde verwees naar een document van de Commissie van 8 januari 1969, dat tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van de Verordening over de handel in veevoeder een rol gespeeld heeft en volgens hetwelk tapioca-ampas slechts als in de handel gebruikelijk veevoeder mag worden beschouwd wanneer daarin tenminste een zetmeelgehalte van 55 % (bij 12 % water), derhalve een zetmeelgehalte van meer dan 60 % (over de droge stof), voorkomt. Dit werkdocument zal buiten beschouwing moeten blijven, niet alleen omdat men zich er inmiddels van heeft gedistantieerd (en in latere stukken geen grens voor het zetmeelgehalte meer wordt aangehouden) doch ook omdat het bij de opstelling van gemeenschappelijke handelsnormen en kwaliteitseisen kennelijk om andere vragen en om van de douanenomenclatuur onafhankelijke belangen gaat. — Hetzelfde geldt omgekeerd voor de door de Bondsregering genoemde „Zollauskünfte" uit het jaar 1964, betreffende tapioca-ampas met 34 en 37 % zetmeel (over de droge stof) en voor de verwijzing naar gevallen waarin tapioca-ampas met een dergelijk gering zetmeelpercentage is ingevoerd. Wat de „Zollauskünfte" betreft, deze hadden, naar door gedaagde onweersproken is gesteld, betrekking op door gisting

bedorven en nimmer ingevoerde produkten. Ook waren de genoemde (kwantitatief zeer geringe) importen kennelijk niet „typisch"; het ging om andersoortige waren met een zeer hoog *zand*gehalte.
Laat men deze argumenten buiten beschouwing, dan blijft er slechts een reeks van citaten uit de literatuur, onderzoekingen en uitspraken van deskundigen en wetenschappelijke instituten en door betrokkenen opgestelde berekeningen. — De Bondsregering beroept zich voornamelijk op berekeningen waarin van opgaven van gedaagden en van de voorzitter van het Thailandse „tapioca-syndicaat" gebruik is gemaakt. Zij leiden tot het resultaat dat er tapioca-ampas bestaat met een zetmeelgehalte van minder dan 20 %; wordt een grotere hoeveelheid pulp verkregen, dan bedraagt het ten naaste bij 46 %. In die zin ongeveer een door de Bondsregering genoemde auteur (Krieg), volgens wie een zetmeelgehalte van 31 % juist is. — Omgekeerd verwijzen gedaagden naar een advies van een deskundige van 26 november 1966 en naar een rapport van het Staatsinstituut voor toegepaste botanica van 22 december 1966; beide noemen een zetmeelgehalte van 60 %. Zij geven voorts een aantal citaten uit de literatuur, waar een zetmeelgehalte van tussen de 50 tot 65 % over de droge stof juist wordt geacht (zo het Handbuch der Futtermittel, 1969, Band 3 : 50-60 %. The World of India, 1962 : meer dan 60 %; Stählin, Die Beurteilung der Futtermittel, 1957 : 64,6 %; Kling, Die Handelsfuttermittel, 1928 : 64 tot 65 %; in de Ergänzungsband wordt eveneens een percentage van meer dan 60 % genoemd). — Gezien dit een en ander en met name in aanmerking genomen dat ook de voorzitter van het Thailandse tapioca-syndicaat, op wiens opgaven de berekeningen van de Bondsregering in hoofdzaak berusten, een zetmeelpercentage van 55 % niet reëel — namelijk te laag — acht, lijkt het mij te verdedigen de door gedaagde genoemde uitspraken het belangrijkste en het best gefundeerd te achten. Dan mag echter een zetmeelpercentage van 55 tot 60 % als kenmerkend voor echte tapioca-ampas worden beschouwd.
In die zin dienen mijns inziens ook de enige vraag in de zaak 72-69 en de derde vraag in de zaak 74-69 te worden beantwoord.

3 — Samenvatting

Op grond van vorenstaande overwegingen stel ik voor de vragen als volgt te beantwoorden.

In antwoord op de beide eerste vragen, gesteld in de zaak 74-69, kan het volgende worden gezegd :

a) Artikel 23, alinea 1, van Verordening no. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 4 april 1962 verplicht de Lid-Staten het nodige te doen om voor zover hun wettelijke bepalingen de toepassing der verordening kunnen belemmeren, deze obstakels uit de weg te ruimen, doch machtigt de Lid-Staten niet zelf voorschriften te geven welke de draagwijdte der Verordening zelf raken.

b) Artikel 1 van Verordening no. 19 van de Raad, waarin waren vallende onder het gemeenschappelijk douanetarief worden opgesomd, machtigt de nationale gezagsorganen der Lid-Staten niet voor de toepassing dezer omschrijvingen bindende uitleggingsregelen op te stellen.

In antwoord op de enige vraag gesteld in de zaak 72-69 en op de derde vraag gesteld in de zaak 74-69 zij opgemerkt :

De term „meel van maniok" in de zin van artikel 1, letter d, van Verordening no. 19 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap, juncto de bijlage dier Verordening is aldus te verstaan, dat, ongeacht de wijze van vervaardiging, van zodanig produkt sprake is wanneer het van maniokknollen afkomstig is. Van „afvallen van tapioca-zetmeelfabrieken" in de zin van tariefnummer 23.03 kan het alleen op grond van het zetmeelpercentage worden onderscheiden. Als criterium ter afgrenzing van deze beide waren ware een zetmeelpercentage tussen 55 en 60 % aan te houden.

Zoals steeds in prejudiciële zaken behoeft over de kosten van dit geding niets te worden gezegd; daarover zal in het kader van de nationale procedure worden beslist.