Onder „douanerecht ... geconsolideerd in het kader van het G.A.T.T." — en voor wat betreft de tariefposten nos. 17.04-C en 18.06-B in de lijst XL van Bijlage B van het „Protocole à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce reprenant les résultats de la Conférence tarifaire de 1960/1961" — verstaat artikel 16, eerste lid, der Verordening no. 160/66/EEG van de Raad niet alleen het in bovengenoemde bepalingen voorziene recht van 27 %, doch mede het „aanvullende recht op de suiker" bedoeld in de noot a bij voormelde tariefposten.

Aldus gewezen en ondertekend te Luxemburg op vijftien oktober negentienhonderdnegenenzestig.

Lecourt Monaco Pescatore
Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting gehouden te Luxemburg op vijftien oktober negentienhonderdnegenenzestig.

De Griffier :
A. Van Houtte

De President :
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J. GAND VAN 18 SEPTEMBER 1969 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I

De onderneming Markus en Walsh heeft in oktober en november 1967 in de Bondsrepubliek Duitsland suikerwaren en cacaohoudende voedingsmiddelen (nummers 17.04-C en 18.06-B van het gemeenschappelijk douanetarief) afkomstig uit derde landen — in casu Engeland en Ierland — in de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerd. Bij die gelegenheid heeft het douanekantoor behalve de Duitse heffing op suiker en de compenserende omzetheffing, nog het recht opgelegd bedoeld in de verordening no. 160/66 van de Raad tot invoering van een handelsregeling voor bepaalde goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten, welker kostprijs bijgevolg door de prijs van bedoelde goederen wordt beïnvloed. Blijkens artikel 10 der verordening bestaat de belasting die in de plaats treedt van het door

1 — Vertaald uit het Frans.

de importerende Lid-Staat geheven douanerecht uit :

— een vast element, te weten een ad-valorem, dat voor alle Lid-Staten gelijk is en bestemd tot bescherming van de industrie die deze goederen vervaardigt. Het werd vastgesteld bij Verordening 83/67 van de Raad waarin de tariefspecifikaties, voor deze goederen worden aangegeven alsmede de hoeveelheden basisprodukten welke bij de vervaardiging daarvan geacht worden te zijn verwerkt.

— een variabel element hetwelk de invloed van het verschil tussen de prijzen der basisprodukten in de importerende Lid-Staat en de prijzen bij invoer uit derde landen dekt. Het wordt driemaandelijks door de Commissie voor elke Lid-Staat vastgesteld; op het tijdstip van de onderhavige invoer was het voor het vierde kwartaal 1967 geregeld bij de Verordening 630/67 van de Commissie.

In bepaalde gevallen wordt voor deze belasting evenwel een plafond vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van de Verordening 160/66, hetwelk als volgt luidt :

„Wanneer op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze verordening voor een daaronder vallend goed het douanerecht in het kader van het G.A.T.T. is geconsolideerd, mag, zolang deze consolidatie gehandhaafd blijft, het totaalbedrag van de in artikel 10 bedoelde belasting, uitgedrukt in procenten van de invoerprijs van het betrokken goed, niet hoger zijn dan het recht van het gemeenschappelijk douanetarief dat tegenover derde landen is geconsolideerd."

Het is naar aanleiding van deze bepaling dat het geschil ontstond tussen de onderneming Markus en de administratie van de douane en het is de interpretatie daarvan welke het Finanzgericht te Hamburg U verzoekt.

Immers, hoewel volgens de lijst XL van bijlage B tot het Protocol annexé à l'Accord Général van Genève van 16 juli 1962, het recht voor de litigieuze produkten voor de berekening van het in artikel 16 der verordening bedoelde maximum 27 % bedraagt, heeft de dienst van de douane bovendien een aanvullend recht op suiker toegepast krachtens de noot a bij de tariefposten 17.04 en 18.06 van voornoemde lijst XL, luidende als volgt : „la Communauté se réserve le droit de percevoir, en sus du droit consolidé, un droit additionnel sur le sucre, correspondant à la charge supportée à l'importation par le sucre, et applicable à la quantité de sucres divers (calculée en saccharose), contenue dans ces produits".

Maar de onderneming Markus betwist dat dit aanvullend recht mede in aanmerking mag worden genomen bij de vaststelling van het maximale douanerecht, daar Verordening 160/66 het plafond bepaalt op het in het kader van het G.A.T.T. geconsolideerde recht en niet gewaagt van het aanvullende recht op suiker hetwelk de Gemeenschap zich voorbehield te heffen.

Gezien deze moeilijkheid verzoekt het Finanzgericht U uitspraak te willen doen over de vraag of onder het in het kader van het G.A.T.T. geconsolideerde douanerecht in de zin van artikel 16 der Verordening 160/66 uitsluitend het recht moet worden verstaan van 27 % dat op de tariefposten 17.04-C en 18.06-B wordt toegepast, dan wel of dit begrip mede het aanvullend recht omvat hetwelk krachtens de voetnoot a met betrekking tot deze tariefposten op de in deze produkten aanwezige suiker mag worden geheven.

II

De U voorgelegde zaak vertoont dus een bijzonder aspect; immers bij de interpretatie van artikel 16 der verordening — waartoe uw Hof stellig bevoegd is — kan aan het protocol van het G.A.T.T. niet worden voorbijgegaan voor zover bedoeld artikel 16 daarnaar verwijst. Zowel voor de Duitse rechter als voor Uw Hof verzocht eiseres in het hoofdgeding dat het bevoegde gezag van het G.A.T.T. over de betekenis van de uitdrukking „geconsolideerd douanerecht" in de bestuurspraktijk van genoemd orgaan zou worden geraadpleegd. Het valt te betwijfelen of een officieel antwoord kan worden verkregen zolang dit punt geen aanleiding heeft gegeven tot een meningsverschil dan wel een geding tussen de Gemeenschap en een andere contracterende partij. In ieder geval is het uitgesloten dat het Hof deze vraag aan zich houdt. Hetgeen men U vraagt is niet de betekenis van deze term in de doctrine of in de praktijk van het G.A.T.T., doch die welke haar toekomt in de *zin van artikel 16 der Verordening 160/66* en het door U te geven antwoord zal dan ook slechts binnen de grenzen van die verordening gelden.

Ons blijft derhalve tot taak de beide stellingen te onderzoeken welke onderscheidenlijk door de onderneming Markus en de Commissie nader werden uiteengezet (de Raad heeft het niet nodig geoordeeld zich uit te spreken over de zin waarin het zijn eigen verordening opvat).

1. De eerste stelling sluit zonder twijfel dichter aan bij de letterlijke tekst. Daarin wordt uitgegaan van de bewoordingen gebezigd in

de noot a met betrekking tot de tariefposten 17.04 en 18.06 van lijst XL in bijlage B tot het protocol gevoegd bij het Accord Général. Daarin behoudt de Gemeenschap zich de bevoegdheid voor om *behalve het geconsolideerd recht,* een aanvullend recht te heffen op de begrote hoeveelheid suiker in de hierboven aangegeven gevallen; het is derhalve duidelijk dat, voor wat de bijlage betreft, alleen het recht van 27 % een geconsolideerd recht vormt en dat het aanvullende recht dit karakter mist.

Neemt men dit als juist aan, dan behoeft nog slechts op artikel 16 der Verordening 160/66 te worden gelet. Daarin is sprake van het in het kader van het G.A.T.T. geconsolideerde recht. Moet nu niet noodzakelijkerwijze worden aangenomen dat deze term dezelfde strekking heeft als in de lijst XL, met andere woorden dat voor de vaststelling van het maximum van de krachtens artikel 10 opgelegde belasting uitsluitend met het douanerecht „in eigenlijke zin" van 27 % rekening mag worden gehouden, met uitsluiting dus van het aanvullende recht op de suiker?

2. De Commissie volgt een gehele andere redenering.

Zij merkt allereerst op, dat de woorden „consolidatie" en „geconsolideerd" geen technische termen zijn die in de originele tekst van het G.A.T.T. worden gebezigd, waarin de voorkeur wordt gegeven aan het begrip tariefconcessie. Daarentegen worden deze termen veelvuldig gebruikt in het internationaal economisch recht, met name waar het om het G.A.T.T. gaat. Zij drukken daar de gedachte uit van „een binding ten aanzien van de contracterende partijen", van „een vaststelling volgens de regels van het G.A.T.T.".

Een door een contracterende partij gedane tariefconcessie wordt als geconsolideerd beschouwd, omdat zij slechts volgens de regels van het G.A.T.T. kan worden opgeheven. Gelijk U bekend werkt dit stelsel met name als volgt: wanneer de onderhandelingen — aanvankelijk bilateraal, later multilateraal — zijn afgesloten, worden door elk der contracterende partijen de lijsten gedeponeerd van goederen met betrekking waartoe de overeenkomstige douanerechten zijn vastgesteld. Enerzijds mag volgens artikel II een Staat geïmporteerde goederen afkomstig uit andere contracterende Staten niet belasten met hogere invoerrechten dan die welke uit de tariefconcessie, opgenomen in de door hun gedeponeerde lijsten, voortvloeien. Anderzijds mogen krachtens artikel XXVIII de lijsten in beginsel slechts om de drie jaar worden gewijzigd en wel met inachtneming van een bijzondere procedure.

De Commissie merkt eveneens op dat, hoewel artikel XXVIII bis — eerst verscheidene jaren na de ondertekening van de oorspronkelijke overeenkomst opgenomen — de term consolidatie bezigt, het daaraan een ruimere betekenis geeft dan men op het eerste gezicht zou menen en in overeenstemming is met de zojuist door ons aangeduide. Waar deze tekst van de onderwerpen spreekt waarop de periodieke onderhandelingen betrekking kunnen hebben, noemt hij de consolidatie der rechten op het ten tijde der onderhandelingen bestaande niveau *naast* de verlaging der rechten en de verbintenis om een bepaald recht niet boven een zeker niveau vast te stellen; hieruit volgt niet, aldus de Commissie, dat *alleen* de standstill-verbintenis een consolidatie betekent; de verlaging der rechten en de verbintenis ze niet boven een bepaald peil op te voeren hebben eveneens dit karakter. Deze stelling komt ons juist voor.

De Commissie brengt vervolgens artikel 16 der Verordening 160/66 in verband met het consolidatiebegrip gelijk dit naar haar oordeel voor het G.A.T.T. moet worden aangenomen en meent dat het in bedoeld artikel voorziene maximum voor de belasting wordt gevormd door de *concessie* welke de Gemeenschap in het kader van het G.A.T.T. ten aanzien van haar douanetarief doet. De strekking van de bepaling is immers de rechten te waarborgen welke de contracterende partijen aan de eerder gegeven tariefconcessies ontlenen; dit volgt zowel uit de tekst van het artikel als uit de overweging waarbij het wordt aangekondigd. Blijft dus nog te onderzoeken welke tariefconcessie nu voor de litigieuze tariefposten 17.04-C en 18.06-B werd gegeven. Volgens lijst XL mag de Gemeenschap een in de voetnoot a als „geconsolideerd" gekwalificieerd recht van 27 % heffen, waarbij dan nog een aanvullend recht op de suiker kan komen.

Hieruit blijkt met volstrekte duidelijkheid dat zij krachtens deze bepalingen jegens de contracterende partijen niet gebonden is aan het belastingtarief van 27 %, doch dat zij op grond van het aanvullend recht een hoger bedrag mag heffen. De vraag rijst dus of zij uitsluitend gebonden is voor zover het deze 27 % betreft, doch vrij blijft in de bepaling van het aanvullend recht. Aangenomen moet worden dat de verbintenis — dat wil zeggen de consolidatie — mede het aanvullend recht dekt, immers — ware dit anders — dan zou de verplichting iedere reële inhoud missen en met artikel 16 in het geheel geen plafond zijn ingesteld. Juist omdat de tariefconcessie een maximum inhoudt, vormt de consolidatie een geheel en is het niet mogelijk een deel van de belasting als geconsolideerd te be-

schouwen indien het geheel dat niet is.
Weliswaar is hier de tegenwerping denkbaar dat, indien het aanvullend recht eveneens geconsolideerd is en derhalve de bij invoer van suiker te heffen belasting slechts op straffe van een inbreuk op de grondregels van het G.A.T.T. kan overschrijden, deze belasting zelve in het protocol niet is geconsolideerd. Niettemin, wanneer de suiker aan een bepaalde belasting is onderworpen, zijn het maximum van het aanvullend recht en bijgevolg ook dat van de totale belasting bepaald; aangenomen mag dus worden dat er, in zoverre, sprake is van een tariefconcessie.
Met andere woorden, de Gemeenschap mag tegenover de contracterende partijen van het G.A.T.T. voor de onderhavige tariefposten een belasting heffen hoger dan 27 % en het aanvullend recht te zamen.
3. Wij moeten derhalve kiezen tussen deze beide diametraal tegenovergestelde interpretaties van een tekst, die inderdaad tamelijk gebrekkig is geredigeerd. Men ziet dan dat de te kiezen oplossing niet beperkt zal blijven tot de invoer uit derde landen, doch — mutatis mutandis — zich mede uit zal strekken tot handelstransacties binnen de Gemeenschap. Immers, volgens artikel 16, tweede lid, mag het totaalbedrag van de belasting op bedoelde transacties niet meer belopen dan 9/10 van de belasting op import uit derde landen. Er bestaat derhalve een rechtstreeks verband tussen beide regelingen.
Voor de stelling van verzoeker kan worden aangevoerd dat zij nauwer aansluit bij de letter van de tekst en aan de importeurs ruimere waarborgen biedt. Immers, daar het variabele element telkens om de drie maanden wordt vastgesteld, kunnen zij het bedrag van de belasting niet nauwkeurig schatten op het ogenblik waarop zij transacties met derde landen aangaan. Beperkt men de belasting tot het enkele recht van 27 %, dan maakt zulks nauwkeuriger berekeningen mogelijk, terwijl het aanvullende recht daarentegen een bijkomend element van onzekerheid te weeg brengt. En, waar het hier het douanerecht betreft, zou men geneigd zijn aan te nemen dat de door de belastingplichtige te dragen last op ondubbelzinnige wijze dient te zijn vastgesteld, hetgeen dan tot een restrictieve interpretatie der litigieuze bepaling zou moeten nopen.
Deze conclusie kunnen wij evenwel uiteindelijk niet aanvaarden. Immers de regels van het G.A.T.T. machtigen de Gemeenschap om zowel het recht van 27 % als het aanvullend recht op de suiker te heffen; daar Verordening 160/66 de bescherming van de economie der Lid-Staten tot doel heeft, mag worden verondersteld dat haar auteurs alle hun voor de eerbiediging der rechten van de andere contracterende partijen ten dienste staande mogelijkheden hebben willen benutten. Anderzijds werd dezelfde regel, gelijk de Commissie heeft opgemerkt — veelal op duidelijker wijze — toegepast op goederen welke onder een ordening van landbouwmarkten vielen: in het algemeen vindt de bepaling van het maximum der heffing haar begrenzing slechts in de eerbiediging van de verplichtingen welke de Gemeenschap in het kader van het G.A.T.T. aanging; de Verordening 160/66 mag redelijkerwijze in gelijke zin worden geïnterpreteerd.

Wij concluderen dan ook dat voor recht zal worden verklaard, dat onder een in het kader van het G.A.T.T. geconsolideerd douanerecht in de zin van artikel 16 der Verordening 160/66, behalve het recht van 27 % op de goederen van de tariefposten 17.04-C en 18.06-B, mede wordt verstaan het aanvullende recht hetwelk krachtens de noot a bij bedoelde tariefposten op de in het produkt aanwezige suiker mag worden geheven.