om vrijstelling te verlenen van de in artikel 14 van verordening nr. 120/67 bedoelde heffing ter zake van de invoer in de Gemeenschap van produkten, vallende onder de in bijlage A van deze verordening omschreven post 23.02 van het gemeenschappelijk douanetarief.

Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertig november negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

P. Pescatore

(Kamerpresident)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 31 OKTOBER 1972 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft in een procedure die de NV Granaria aldaar aanhangig had gemaakt tegen het Produktschap voor Veevoeder (dat in Nederland belast is met taken in het kader van de marktordening), bij beschikking van 2 mei 1972 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om beantwoording van twee vragen.

De eerste vraag luidt:

„Brengt een juiste uitleg van artikel 14 van verordening (EEG) nr. 120/67 en van de in de bijlage A bij die verordening vermelde, eveneens in het gemeenschappelijk douanetarief voorkomende, tariefpost ex 23.02, omschreven als: „Zemelen, slijpsel en andere resten van het zeven, van het malen of van andere bewerkingen van granen", mede, dat onder die tariefpost moet worden ingedeeld een produkt, welks bereidingswijze en samenstelling en hoedanigheden zijn als hierboven ten aanzien van het produkt hominy chop specified is omschreven?"

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst het College tevens te vernemen of „enig voorschrift van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, dan wel van enige op dat Verdrag gegronde verordening, met name van een der in deze uitspraak genoemde EEG-verordeningen, in de mogelijkheid voorziet, dat de nationa-

le instanties van een Lid-Staat gebruik maken van een bepaling als die van artikel 12, lid 1, van het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963, *juncto* artikel 2, aanhef en onder g, van de In- en uitvoerbeschikking Produktschap voor Veevoeder 1963, dan wel van artikel 15, lid 1, aanhef en onder d, van de Beschikking landbouwheffingen- en restitutieregime 1968 II, tot het verlenen van ontheffing van een verplichting tot het betalen van heffing ingevolge artikel 14 van de verordening (EEG) nr. 120/67 ter zake van de invoer in de Gemeenschap van een produkt, vallende onder de in de bijlage A bij die verordening genoemde tariefpost ex 23.02 van het gemeenschappelijk douanetarief".

Voor een juist begrip van deze vragen zij eerst het volgende opgemerkt.

Verzoekster in het hoofdgeding heeft in het tijdvak van 18 juli 1968 tot 13 juli 1970 regelmatig een als „hominy chop specified" aangeduid maisprodukt uit Zuid-Afrika in Nederland ingevoerd. Overeenkomstig verzoeksters aangifte en op grond van steekproeven werd dit produkt ingedeeld onder post 23.02 die is omschreven als: „Zemelen, slijpsel en andere resten van het zeven, van het malen of van andere bewerkingen van granen". Daar deze post wordt vermeld in bijlage A van verordening nr. 120 betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor granen, werden tevens de heffingen, verschuldigd krachtens deze verordening en de desbetreffende uitvoeringsverordeningen, toegepast. In deze zelfde periode zou echter, naar verzoekster eind 1969 vaststelde, bij importen van „hominy chop specified" en soortgelijke produkten in België en de Bondsrepubliek Duitsland post 23.04 B zijn toegepast, waarvan de omschrijving luidt: „Perskoeken en andere bij de winning van plantaardige oliën verkregen afvallen, met uitzondering van droesem of bezinksel". Daar deze post niet onder een heffingsregeling valt, waren deze importen vrij van heffing. Hetzelfde zou het geval zijn geweest bij de invoer in Nederland van vergelijkbare produkten uit de USA. In ieder geval kwamen de Nederlandse autoriteiten rond 17 juli 1970 tot de overtuiging dat hominy chop specified niet onder post 23.02 maar onder post 23.04 B valt en dus zonder heffing kon worden ingevoerd.

Dientengevolge richtte Granaria zich bij een brief van 10 september 1970 tot het Produktschap voor Veevoeder met verzoek om terugbetaling van de heffing. Dit werd echter ten aanzien van de vóór 10 augustus 1970 met heffing belaste partijen afgewezen, daar niet zou zijn gebleken dat de heffing ten onrechte was opgelegd, en daar het bij de gewijzigde indeling niet ging om een maatregel met terugwerkende kracht.

Hiermee niet tevreden, maakte Granaria bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de procedure aanhangig, die tot de twee bovenvermelde vragen heeft geleid. — Het College acht de vragen van beslissend belang voor zijn uitspraak, omdat de door partijen gegeven (en niet weersproken) omschrijvingen der geïmporteerde waren niet voldoende duidelijk maken of een indeling onder post 23.02 inderdaad juist is. Bovendien overweegt het College dat bij een correcte indeling onder 23.02 de heffing alleen met toepassing van de — in de tweede vraag genoemde — Nederlandse vrijstellingsbepalingen zou kunnen worden terugbetaald. In zover is het voor het College echter ook van belang te weten of deze bepalingen volgens het gemeenschapsrecht wel mogen worden toegepast.

Ten aanzien van de beide aldus afgebakende vragen moge ik thans als volgt mijn standpunt bepalen.

1. Ten eerste de vraag of de in bijlage A van verordening nr. 120 (PB 1967, blz. 2269) genoemde post 23.02 van het gemeenschappelijk douanetarief aldus moet worden uitgelegd dat hieronder mede produkten vallen, die naar bereidingswijze, samenstelling en hoedanigheden overeenkomen met hominy chop specified.

Ten deze heeft het College de betrokken waren onder verwijzing naar de door partijen gegeven en onweersproken definities nader gepreciseerd. Volgens het

Produktschap gaat het hier om „Zuidafrikaans maiskiemmeel, ongeschikt voor oliewinning, al dan niet vermengd met zemelen (coarse bran), met niet meer dan 50 gewichtspercenten zetmeel, berekend op de droge stof". Verzoekster heeft opgegeven dat het produkt tenminste 19 % eiwit en vet en maximaal 8 % ruwe vezel en maximaal 35 % zetmeel bevat. De bereidingswijze beschreef zij als volgt: „Met behulp van een kiemverwijderingsinstallatie worden de kiemen van met stoom behandelde maiskorrels verwijderd. Bij deze behandeling worden onwillekeurig eveneens de opperhuidlaag en een gedeelte van het zachte endosperm van de korrel verwijderd. Aldus worden verkregen enerzijds a) ontkiemde, ontbliesde hele maiskorrels, b) maisrijst, c) maisgries en d) strooisel, en anderzijds a) maiskiemmeel en b) zemelen.
Het maiskiemmeel is bestemd en wordt aangewend voor de olie-extractie, met als eindprodukten olie en ontvet maiskiemmeel. Dat gedeelte van het maiskiemmeel hetwelk ongeschikt voor de oliewinning blijkt te zijn, wordt — al dan niet vermengd met zemelen — in pellets samengeperst tot „hominy chop specified".
Wanneer wij nu de eerste vraag in het licht van deze uiteenzetting trachten te beantwoorden, is het in ieder geval duidelijk dat een rechtstreekse tariefindeling buiten 's Hofs taakstelling valt, omdat zulks zou neerkomen op rechtstoepassing. Wel kan het Hof de betrokken tariefposten uitleggen en criteria aangeven, waarmee de nationale rechter de indeling kan vaststellen. Aldus dient de vraag te worden opgevat. Daarmede staat tevens vast dat zij ondanks de concrete formulering ontvankelijk moet worden geacht.
Evenals in andere zaken (12-71 en 14-71) moet worden aangenomen dat de bovenstaande nauwkeurige beschrijving terecht is gegeven, omdat hiermee de concrete rechtscontext is afgebakend, waarin een bruikbare interpretatie voor het hoofdgeding kan worden gegeven.
Met dit voorbehoud kan ik thans ingaan op de kwestie zelf.
Zoals U weet, merkt verzoekster omtrent de uitlegging van post 23.03 („zemelen, slijpsel en andere resten van het zeven, van het malen of van andere bewerkingen van granen") in de eerste plaats op, dat de post klaarblijkelijk alleen resten van bepaalde produktieprocédés, zoals zeven, malen en soortgelijke bewerkingen omvat en derhalve alleen slaat op produkten van droge maalprocédés. Daar voor de verkrijging van hominy chop specified echter, zoals gezegd, een vochtige werkwijze wordt toegepast, komt een indeling onder post 23.02 niet in aanmerking. De aangewezen post is hier 23.04 (perskoeken en andere afvallen bij de winning van plantaardige oliën), omdat hominy chop specified wordt verkregen bij de winning van olie en omdat ten deze de gehele samenhang van het produktieproces bepalend is.
Indien men bij dit afbakeningsprobleem allereerst naar post 23.04 ziet, blijkt echter alras dat de juistheid van verzoeksters interpretatie aan sterke twijfel onderhevig is. — Om te beginnen pleit hiertegen de *beschrijving* van de post, waarvan men bij de oplossing van indelingsproblemen immers in eerste instantie moet uitgaan. De woorden „bij de winning van plantaardige oliën verkregen afvallen" wijzen bij een onbevooroordeelde uitlegging toch op hetgeen *na* de oliewinning van de gebruikte grondstoffen overblijft; hierin past slecht de gedachte dat àlles in aanmerking komt, wat in het gehele produktieprocédé naast olie wordt verkregen. — Bovendien zij gewezen op de toelichting bij de nomenclatuur van Brussel, die met de formulering „vaste residuen welke overblijven na winning van de olie uit oliehoudende zaden en vruchten door persen, extraheren met oplosmiddelen en centrifugeren" en ook door het feit dat *perskoeken* worden genoemd als typische produkten van post 23.04, in dezelfde richting duidt. — Voorts is van belang dat volgens de jurisprudentie (zaak 36-71, Jurisprudentie deel XVIII, blz. 198) slechts van afvallen in de zin van de posten 23.03 en 23.04 sprake kan zijn, indien „uit het basisprodukt zetmeel of olie is gewonnen in zodanige mate als op economisch rationele

wijze met moderne procédés kan worden bereikt". Ook dit is, naar het mij voorkomt, moeilijk in overeenstemming te brengen met verzoeksters opvatting. — Ten slotte is het in het algemeen zo dat produktieprocédés er bij de tariefindeling doorgaans niet op aankomen en dat veeleer de gesteldheid en samenstelling van het produkt beslissend zijn. Bij de uitlegging van tariefposten waarvoor bij uitzondering het produktieproces wel een rol speelt en dus in aanmerking moet worden genomen, dient men dan ook restrictief te werk te gaan. In verband met post 23.04 betekent dit dat alleen het eigenlijke oliewinningsprocédé of, anders gezegd, een produkt waaraan het produktieprocédé onmiddellijk is te herkennen, in aanmerking kan komen. Een extensieve opvatting, zoals door verzoekster bepleit, zou daarentegen grote moeilijkheden voor de douane en ook onzekerheid bij de indeling meebrengen. — Derhalve kan onder post 23.04 alleen worden gebracht wat als afval bij de oliewinning zelf vrijkomt. Tegelijk moge hieruit blijken dat de door verzoekster ingevoerde hominy chop specified buiten deze post valt, daar zij zelf verklaart dat dit uit maiskiemmeel bestaat, hetwelk a priori als ongeschikt voor de oliewinning is buitengesloten.

Anderzijds kan bij post 23.02 het volgende worden opgemerkt. Alleen op grond van de omschrijving („zemelen, slijpsel en andere resten van het zeven, van het malen of van andere bewerkingen van granen"), dat wil zeggen het verzamelbegrip „andere bewerkingen van granen", kan moeilijk worden aangenomen dat slechts produkten zijn bedoeld, die met een droog maalproces worden verkregen. De tekst schijnt eerder in het algemeen op alle mogelijke bewerkingen van granen te wijzen. Daartegenover is het weliswaar juist dat in de toelichting op de nomenclatuur van Brussel bij de algemene opmerkingen op hoofdstuk 11 voor de „résidus de *mouture*" naar post 23.02 wordt verwezen, hetgeen voor verzoeksters opvatting zou kunnen pleiten. Hierbij dient echter ten eerste te worden bedacht dat verordening nr. 302/69 van de Raad van 18 februari 1969 (PB 1969, nr. L 43) in artikel 3 uitdrukkelijk bepaalt: „Graankiemen, ook indien gemalen, vallen in elk geval onder nummer 11.02." Dit soort produkten zijn dus onder het hoofdstuk produkten van de meelindustrie gebracht, en wel kennelijk ongeacht de (droge of vochtige) wijze waarop de kiemen werden verwijderd. — Verder is van belang wat in verordening nr. 1052/68 van 23 juli 1968 (PB 1968, nr. L 179) wordt gezegd over de afbakening van de posten 11.01 en 11.02 (die in het hoofdgeding blijkbaar niet in aanmerking komen) ten opzichte van post 23.02. In een voetnoot bij post 11.01 („meel van granen") wordt daar bepaald: „Indeling onder deze onderverdeling is onderworpen aan de voorwaarde dat het betrokken produkt een zetmeelgehalte heeft van meer dan 45 % en een asgehalte van ten hoogste ... 2 gewichtspercenten voor de produkten op basis van mais ... Indien aan één van beide hiervoor genoemde voorwaarden niet is voldaan, wordt het betrokken produkt op grond van zijn zetmeelgehalte ingedeeld onder onderverdeling 23.02 A." Hieruit kan worden geconcludeerd dat de verwijzing naar 23.02 van *principiële* betekenis is, dat wil zeggen dat kan worden aangenomen dat post 23.02 in dit verband als *algemene* opvangpost is te beschouwen.

Met de Commissie kan dan ook de mening worden verdedigd dat post 23.02 in aanmerking komt bij een soortgelijk produkt als zemelen, wanneer dit in het algemeen als afval bij de bewerking van granen (waaronder mais) wordt verkregen, en voorts wanneer — omdat van een afval bij de winning van olie niet kan worden gesproken — de specifieke post voor dergelijke afvallen (23.04) niet van toepassing is. In deze zin kan, in tegenstelling tot verzoeksters zienswijze, de eerste vraag worden beantwoord, waarbij overeenkomstig het voorstel der Commissie nog zou kunnen worden opgemerkt dat dit ook geldt voor een produkt, verkregen in een bewerkingsfase die aan de eigenlijke oliewinning voorafgaat.

2. De tweede vraag.

Hoewel het verwijzende College de tweede vraag alleen heeft gesteld voor het geval het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt (wat op rechtstoepassing zou neerkomen en dus niet mogelijk is), zal de gehele vraagstelling ook zo mogen worden begrepen dat de tweede vraag eveneens aan de orde komt, indien het volgens 's Hofs oordeel niet uitgesloten lijkt dat de betrokken produkten onder post 23.02 moeten worden gebracht. Daar ik een dergelijke beantwoording van de eerste vraag verdedigbaar acht, moet ik dus ook nog op de tweede vraag ingaan.

Deze vraag luidt, of het Verdrag of een gemeenschapsverordening *in de mogelijkheid voorziet* dat nationale instanties van vrijstellingsbepalingen zoals die van het *Nederlandse recht gebruik maken* en aldus afzien van toepassing der heffing.

Dienaangaande zij allereerst vermeld dat het op grond van de Nederlandse In- en uitvoerwet vastgestelde In- en uitvoerbesluit Landbouwgoederen 1963 in artikel 12 voorzag in de mogelijkheid voor de bevoegde minister op aanvraag ontheffing (zonder deze nader te preciseren) te verlenen van het gestelde in artikel 7 (dat wil zeggen onder meer van de communautaire heffingen op de waren van post 23.02), welke bevoegdheid bij de In- en uitvoerbeschikking Produktschap voor Veevoeder 1963 werd overgedragen aan verweerder in het hoofdgeding. Voorts kreeg het Produktschap, na intrekking van deze beschikking per 31 oktober 1968, op grond van artikel 15 van de Beschikking Landbouwheffingen- en restitutieregime 1968 II met ingang van november 1968 de bevoegdheid ontheffing van de verplichting tot betaling der heffing te verlenen, indien de heffing ten onrechte was opgelegd (wat in casu moet worden uitgesloten) alsmede „in bijzondere gevallen om redenen van billijkheid". — De tweede vraag dient derhalve in het licht van deze bepalingen te worden beantwoord.

Beziet men de vraag allereerst in de vorm waarin zij is gesteld, dan is het passende antwoord zonder veel omslag te geven. Immers, zoals de Commissie heeft opgemerkt, is in het Verdrag of in het afgeleide gemeenschapsrecht nergens een machtiging aan de nationale autoriteiten tot verlening van vrijstelling der heffing te vinden. Veeleer kan aan de desbetreffende bepalingen de onbeperkte verplichting tot toepassing der heffing onder de hiervoor geldende voorwaarden worden ontleend. Hiertoe kan met name worden verwezen naar de artikelen 14 en 15 van verordening nr. 120 evenals naar de verordeningen der Commissie inzake de vaststelling der heffingen. Ook denke men in dit verband aan artikel 17 van verordening nr. 120 betreffende de uitsluiting van het actieve veredelingsverkeer. — Letterlijk genomen, moet de tweede vraag dan ook stellig ontkennend worden beantwoord.

Daarnaast kan men echter — zoals de Commissie heeft getoond — de vraag ook nog in een andere zin opvatten, namelijk of afwijkingen van de heffingsregeling, waarop het verwijzende College doelt, met het gemeenschapsrecht *te verenigen* zijn. In dit opzicht kan het volgende worden opgemerkt.

Ten eerste moet in navolging van de Commissie worden gewezen op de omvangrijke jurisprudentie in dit verband. Daarbij werd ten aanzien van de toepassing van het gemeenschapsrecht door nationale autoriteiten herhaaldelijk het beginsel beklemtoond dat de *draagwijdte* van communautaire bepalingen niet door nationale voorschriften mag worden aangetast; voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht kan alleen de toepassing van nationale vorm- en procedurevoorschriften in aanmerking komen en dan nog slechts in de ter uitvoering van het gemeenschapsrecht *vereiste* omvang. De Commissie heeft in haar memorie de talrijke arresten dienaangaande nauwkeurig opgesomd. Tegen deze achtergrond is het vooral van belang dat de door het College bedoelde Nederlandse vrijstellingsbepalingen niet slechts vorm- en procedurevoorschriften zijn, maar bepalingen die over de niet-toepassing der heffing in individuele gevallen gaan en

dus het *materiële* gemeenschapsrecht beïnvloeden.
Voorts is bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de vermelde Nederlandse bepalingen met het gemeenschapsrecht nog een andere opmerking van de Commissie van belang. De marktordeningen hebben, zoals bekend, ten doel het prijsniveau in de Gemeenschap door middel van een ingewikkeld systeem zo te beïnvloeden dat de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard wordt verzekerd. In zover kan niet worden getolereerd dat de prijzen van ingevoerde goederen door vrijstelling van de heffing onder het gestelde peil zakken. Dit geldt althans wanneer de goederen binnen de Gemeenschap in het vrije verkeer beschikbaar komen en aldus het prijsniveau kunnen beïnvloeden. Men kan zich hier — om ons te beperken tot de problematiek in het hoofdgeding — ook niet op een ander standpunt stellen in het geval dat andere importen wel vrij van heffing de Gemeenschap zijn binnengekomen, en daarbij de redenering volgen dat in die gevallen het beginsel van gelijke behandeling een vrijstelling verlangt en voor beïnvloeding van de markt in de bedoelde zin niet behoeft te worden gevreesd. Immers, voor zover in enkele gevallen een onjuiste tariefindeling is toegepast, waardoor geen heffingen zijn opgelegd, zou een verbreiding van deze praktijk het binnenlandse prijspeil nog meer in gevaar brengen. Bovendien kan in die gevallen geen sprake zijn van een eenzijdig optreden der Lid-Staten met alle gevaren van dien voor de werking van de marktordeningen, doch uitsluitend van een ingrijpen op gemeenschapsniveau, bij voorbeeld in die zin dat de voor tariefzaken bevoegde organen stappen ondernemen om de indelingspraktijk zo spoedig mogelijk te harmoniseren.
Zonder nu nader in te gaan op de problematiek inzake nationale individuele vrijstellingen van de heffingsverplichting, kan derhalve in het onderhavige verband uiteindelijk worden geconstateerd dat, indien de door de Commissie bedoelde voorwaarden zijn vervuld, het systeem van het gemeenschapsrecht niet toelaat van vrijstellingsbepalingen zoals in het Nederlands recht gebruik te maken.

3. Bijgevolg kunnen de gestelde vragen als volgt worden beantwoord:

a) Produkten die bij de verwerking van mais worden verkregen en niet als afvallen bij de oliewinning in eigenlijke zin resteren, vallen niet onder post 23.04, doch kunnen worden ingedeeld onder de in bijlage A van verordening nr. 120/67 genoemde post 23.02. Dit geldt tevens, wanneer de betrokken produkten worden verkregen in een bewerkingsstadium dat aan de oliewinning uit mais voorafgaat.

b) Noch bepalingen van het Verdrag noch bepalingen van het afgeleide gemeenschapsrecht voorzien in de mogelijkheid voor de Lid-Staten voorschriften inzake de vrijstelling van de heffingsverplichting toe te passen. Indien produkten van post 23.02 na invoer in het vrije verkeer en binnen de Gemeenschap beschikbaar komen, kunnen de Lid-Staten — omdat dergelijke produkten in beginsel geëigend zijn de prijsvorming in de Gemeenschap te beïnvloeden — niet op grond van nationale vrijstellingsbepalingen afzien van de heffing, zelfs al zou bij andere soortgelijke importen geen heffing zijn toegepast.