CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 17 NOVEMBER 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In het geding voor de nationale rechter dat tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid, gaat het om een door de Oberfinanzdirektion München op 24 oktober 1968 tot eiseres gericht bindend advies nopens het douanetarief. Het betreft een als bakemulgator „Voltem" aangeduid produkt, dat voor 51,35 % uit saccharose en voor het overige ongeveer in de verhouding 3 : 2 respectievelijk uit vetstoffen in de vorm van triglyceriden en uit diacetylwijnzuurester bestaat. Dit produkt wordt bij de vervaardiging van bakkerijprodukten gewoonlijk in een hoeveelheid van ongeveer 2 tot 3 % ten opzichte van de gebruikte hoeveelheid meel toegepast. Het dient als emulgator en stabilisator ten einde rijsstabiel deeg, een groter volume bakkerijprodukten en een fijnere poreusheid en kruimvorming bij brood te verkrijgen. — Het litigieuze punt was de indeling in tariefpost 38.19 van het gemeenschappelijk douanetarief, waarvan de omschrijving luidt : „Chemische produkten en preparaten van de chemische of van aanverwante industrieën (mengsels van natuurlijke produkten daaronder begrepen), elders genoemd noch elders onder begrepen; residuen van de chemische of van aanverwante industrieën, elders genoemd noch elders onder begrepen". Bij indeling in deze tariefpost zou over de betrokken produkten slechts het in het gemeenschappelijk douanetarief vermelde invoerrecht verschuldigd zijn. Anderzijds zou echter ook indeling in tariefpost 21.07 van het gemeenschappelijk douanetarief kunnen worden overwogen; deze post omvat „produkten voor menselijke consumptie, elders genoemd noch elders onder begrepen, welke suiker, melkprodukten, granen of graanprodukten bevatten". In dat geval zou ingevolge artikel 10 van verordening (EEG) van de Raad nr. 160/66 van 27 oktober 1966 (Publikatieblad van de EG, 1966, blz. 3361) tot invoering van een handelsregeling voor bepaalde goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten (in de redactie der verordeningen nrs. 61/67 en 80/67, Publikatieblad van de EG, 1967, blz 837 en 1593), bij de invoer uit derde landen een in vergelijking met het normale douanetarief verhoogde heffing gelden, aangezien „produkten voor menselijke consumptie enzovoort" tot de waren behoren, welke onder het toepassingsgebied van genoemde verordening vallen. Zoals U weet, hebben dergelijke heffingen onder andere ten doel de invloed van het verschil tussen de prijzen der verwerkte basisprodukten in de invoerende Lid-Staat en de prijzen bij invoer uit derde landen te compenseren.

Gesteld voor dit alternatief besliste de Oberfinanzdirektion München, in verband met het feit dat de bakemulgator „Voltem" uit voedingsstoffen bestaat, in haar bindend advies van 24 oktober 1968 dat alleen indeling onder tariefpost 21.07, dus kwalificatie als „produkt voor menselijke consumptie" in aanmerking kwam.

De firma Bakels was het daarmede echter niet eens. Zij beschouwt „Voltem" als een chemisch produkt en wenste indeling onder tariefpost 38.19. Derhalve wendde zij zich, ter herziening van het bindend advies, bij prorogatie tot het Bundesfinanzhof. Zij beriep zich daartoe op de tekst van de toelichtingen op de Brusselse nomenclatuur, welke door de Brusselse douaneraad krachtens

1 — Vertaald uit het Duits.

het Verdrag inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven van 15 december 1950 en het gelijktijdig tot stand gekomen Verdrag houdende instelling van een Internationale Douaneraad zijn opgesteld. Volgens deze toelichting behoren tot post 21.07 — produkten voor menselijke consumptie, elders genoemd noch elders onder begrepen — „... B — preparaten die wegens hun voedingswaarde of hun smaak worden gebruikt bij de bereiding van dranken of levensmiddelen, voor zover zij niet onder andere posten van de nomenclatuur vallen. Uitgezonderd zijn derhalve preparaten die door de aard van hun samenstelling of de geringe hoeveelheden waarin ze doorgaans worden gebruikt, kennelijk om andere redenen worden toegevoegd. Dit geldt bij voorbeeld voor middelen voor het zacht maken van vlees, emulgators, stabilisatoren, bezinkmiddelen en weekmakers, ook vermengd met levensmiddelen (bij voorbeeld suiker, melkpoeder) die dienen als draagstoffen ter vergemakkelijking van de dosering (in het algemeen vallen deze onder tariefpost 38.19)". Daaruit concludeerde de firma Bakels dat onder tariefpost 21.07 alleen preparaten vallen, die zijn bestemd voor menselijke consumptie en wegens hun voedingswaarde of smaak bij de bereiding van levensmiddelen voor menselijke consumptie worden gebruikt. Daarentegen vallen preparaten, die wegens hun samenstelling en wegens de geringe hoeveelheden waarin ze doorgaans worden gebruikt uitdrukkelijk om andere dan de zojuist genoemde redenen worden toegevoegd, zoals emulgators en stabilisatoren, zelfs in geval van vermenging met voedingsmiddelen die als draagstoffen ter vergemakkelijking van de dosering moeten dienen, in de regel onder tariefpost 38.19. Aangezien echter de in „Voltem" voorkomende suiker alleen dient als draagstof om de dosering te vergemakkelijken of mogelijk te maken, daar „Voltem" slechts in geringe hoeveelheden van 1 à 2 % wordt gebruikt en om andere redenen dan voor voedingsdoeleinden of smaakbeïnvloeding wordt toegevoegd, moet het onder tariefpost 38.19 worden ingedeeld. — De Oberfinanzdirektion bleef echter in het geding bij het in haar bindend advies vervatte standpunt. Zij beriep zich daartoe voornamelijk op de Duitse toelichting op de nomenclatuur. Op grond daarvan zouden preparaten bestaande uit voedingsstoffen niet onder tariefpost 38.19 vallen. Volgens de Duitse toelichting omvat deze post alleen bakkerijhulpstoffen welke uit mono- en diglyceriden en andere dan voedingsstoffen bestaan. Aangezien „Voltem" echter wel uit voedingsstoffen bestaat, moet het gerekend worden onder tariefpost 21.07.

Derhalve ziet het Bundesfinanzhof zich gesteld voor een vraagstuk van tariefindeling, dat op het voor het bindend advies nopens het douanetarief bepalende tijdstip niet met behulp van gemeenschapsrechtelijke toelichtingen kon worden opgelost (zoals men weet werden dergelijke toelichtingen met betrekking tot tariefpost 21.07 eerst in de verordening van de Commissie van 21 januari 1970 vastgesteld, Publikatieblad der EG 1970, nr. L 16, blz. 9). Aangezien het hier een vraagstuk van gemeenschapsrecht betreft, namelijk de onderlinge afbakening van twee tariefposten van het gemeenschappelijk douanetarief van verordening nr. 950/68 (Publikatieblad der EG 1968, nr. L 172, blz. 1), naar een waarvan bovendien wordt verwezen in de verordening van de Raad nr. 160/66 tot invoering van een handelsregeling voor bepaalde goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten, schorste het Bundesfinanzhof het geding bij beschikking van 25 februari 1970 en legde overeenkomstig artikel 117 van het EEG-Verdrag de volgende vragen voor aan het Hof met verzoek om een prejudiciële beslissing :

1. Kan, zolang met betrekking tot tariefposten van het gemeenschappelijk douanetarief gemeenschapsrechtelijke verklarende toelichtingen ontbreken, aan door de nationale autoriteiten gegeven verklarende toe-

lichtingen de kracht van een bindende uitlegging van deze tariefposten toekomen?

2. Indien vraag 1 ontkennend mocht worden beantwoord, zijn dan, zolang met betrekking tot de tariefposten van het gemeenschappelijk douanetarief gemeenschapsrechtelijke verklarende toelichtingen ontbreken, de verklarende toelichtingen op de Brusselse nomenclatuur van 1955 betreffende deze tariefposten voor de uitlegging bepalend?
3. Indien het antwoord op vraag 2 ontkennend luidt, hoe moeten dan de „produkten voor menselijke consumptie" bedoeld in post 21.07 en de „chemische preparaten" bedoeld in post 38.19 van het gemeenschappelijk douanetarief onderling worden afgebakend? Is daarbij het gebruik (waartoe het produkt met name kan dienen), de smaak (die in het produkt overheerst) of het gehalte aan voedingsmiddelen beslissend?

Aangaande deze vragen zou ik thans, na kennisneming van de door de Duitse Regering, de Commissie der Europese Economische Gemeenschap en eiseres in het bodemgeschil ingediende schriftelijke opmerkingen en gelet op de mondelinge uiteenzetting van de partijen in het geding, mijn standpunt willen bepalen als volgt :

1. Mijn antwoord op de eerste vraag, inzake de mogelijkheid om tariefposten van het gemeenschappelijk douanetarief in *nationale* toelichtende bepalingen bindend uit te leggen, kan zeer kort zijn. Daarover werd immers — zoals ook door alle betrokkenen gelijkelijk werd opgemerkt — tot dusver in de jurisprudentie en met name in de arresten in de zaken 40-69 (Jurisprudentie Deel XIV, blz. 69) en 74-69 (Jurisprudentie Deel XVI, blz. 438) reeds het nodige gezegd. Evenmin werden argumenten aangevoerd welke tot wijziging dezer jurisprudentie zouden kunnen nopen.
Derhalve kan worden gesteld dat voor een eenvormig functioneren van de gemeenschappelijke landbouwmarkt de omschrijvingen van de betreffende tariefposten van het gemeenschappelijk douanetarief in alle Lid-Staten dezelfde draagwijdte dienen te hebben en dat de Lid-Staten ten aanzien van gemeenschappelijke invoerrechten (zoals neergelegd in verordeningen op de voet van artikel 189 van het EEG-Verdrag) geen tariefsoevereiniteit meer bezitten. Zolang voorts gemeenschapsrechtelijke toelichtingen op posten van het douanetarief, die in dergelijke verordeningen zijn overgenomen, ontbreken (hetgeen het geval was in het bodemgeschil, omdat verordening nr. 107/70 van de Commissie eerst veel later is verschenen), kunnen ter uitvoering van verordeningen nimmer nationale maatregelen worden genomen die de draagwijdte der gemeenschapsvoorschriften aantasten of zelfs wijzigen. Verboden zijn derhalve autonome nationale bepalingen op dit gebied, dat wil zeggen bindende regels voor de uitlegging van de draagwijdte van warenomschrijvingen in geval van moeilijkheden met tariefindelingen. Indien de aangehaalde uitspraken van het Hof gelden voor de warenomschrijvingen van de marktordeningen in de landbouwsector, moet zulks ook worden aangenomen voor de hier ter discussie staande verordening nr. 160/66 van de Raad tot invoering van een handelsregeling voor bepaalde goederen, verkregen door verwerking van landbouwprodukten, en de desbetreffende heffingsregeling, aangezien zij met de marktordeningen in de landbouwsector nauw verband houdt en daarop een noodzakelijke aanvulling vormt.
Een nadere uiteenzetting op dit punt acht ik overbodig en ik stel derhalve voor de eerste vraag ontkennend te beantwoorden.

2. Het Bundesfinanzhof vraagt in de tweede plaats of de verklarende toelichtingen op de Brusselse nomenclatuur van 1955 bepalend zijn voor de uitlegging, zolang gemeenschapsrechtelijke verklarende toelichtingen op de tariefposten van het

gemeenschappelijk douanetarief ontbreken. Ook ten aanzien van deze vraag zijn partijen in hoofdzaak tot overeenstemmende resultaten gekomen (op bepaalde nuances in hun opvattingen zal ik nog terugkomen).

Deze vraag vindt haar verklaring in het feit dat alle Lid-Staten van de Gemeenschap het Verdrag van 15 december 1955 inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven hebben ondertekend en derhalve verplicht zijn de in de bijlage bij het Verdrag opgenomen nomenclatuur ten grondslag te leggen aan hun eigen douanetarief. Voorts kan de vraag worden verklaard uit het feit dat ook in het gemeenschappelijk douanetarief, waarop de hierbedoelde handelsregeling is gebaseerd, de Brusselse nomenclatuur is overgenomen. — Met betrekking tot deze Brusselse nomenclatuur zij echter opgemerkt dat het slechts de belangrijkste posten van het douanetarief bevat en dat de goederenomschrijvingen noodgedwongen slechts in zeer algemene bewoordingen zijn gesteld. Derhalve werd de Brusselse douaneraad, opgericht op grond van het gelijktijdig gesloten verdrag houdende instelling van een Internationale Douaneraad, bevoegd verklaard de omschrijving van bepaalde produkten officieel nader toe te lichten en te verduidelijken ten einde een uniforme uitlegging en toepassing van de nomenclatuur te waarborgen. Het ligt dan ook voor de hand dat men in geval van twijfel over de tariefindeling volgens het gemeenschappelijk douanetarief deze toelichtingen zal raadplegen (zoals ik overigens reeds in mijn conclusies in de zaken 40-69, Jurisprudentie Deel, XVI, blz. 69; en 72 en 74-69, Jurisprudentie Deel XVI, blz. 438, heb opgemerkt).

Het is echter duidelijk dat wij in het onderhavige geval met deze constatering niet kunnen volstaan. Er zijn nog verduidelijkingen nodig (waarbij dan tevens op de bovenbedoelde nuanceringen in de zienswijze van partijen moet worden ingegaan).

In de eerste plaats dan zal men niet alleen acht moeten slaan op de Brusselse toelichtingen maar ook op de indelingsadviezen voor bepaalde goederen van het Comité voor de nomenclatuur van de Brusselse douaneraad. Deze adviezen bleken noodzakelijk, omdat ook de Brusselse toelichtingen nog niet nauwkeurig genoeg waren en met betrekking tot bepaalde produkten nadere toelichting behoefden. Bovendien kunnen bepaalde nieuwe produkten ontstaan of nieuwe wetenschappelijke of technische procédés worden toegepast, die zulks vereisen. Ook met het oog hierop, dus om tot een nieuwe indelingspraktijk te komen, spelen de indelingsadviezen (anders dan eiseres meent) een belangrijke rol. Terecht verzoeken derhalve zowel de Duitse Regering als de Commissie dan ook dat met de indelingsadviezen rekening wordt gehouden, zolang uniforme gemeenschapsrechtelijke toelichtingen ontbreken.

Een tweede verduidelijking is nog belangrijker. Aangezien de Brusselse douaneraad zeker geen rechtscheppende, noch een beslissingsbevoegdheid heeft, kan er geen sprake zijn van een rechtens bindend karakter van de Brusselse toelichtingen. Wel zijn de Lid-Staten indirect verplicht zich aan de toelichtingen te houden aangezien zij, naar moet worden aangenomen, het douanetarief uniform hebben toe te passen. Tot dusver hebben de nationale autoriteiten dit ook kennelijk gedaan, aangezien de Brusselse toelichtingen grotendeels aan de nationale toelichtingen ten grondslag zijn gelegd en door de douane naar behoren zijn aangehouden. Derhalve kunnen de Brusselse toelichtingen ten hoogste als min of meer *toonaangevend* worden beschouwd (verder gaat de vraag van het Bundesfinanzhof ook niet), met andere woorden : men kan slechts de opvatting verdedigen dat het aanbeveling verdient de Brusselse toelichtingen als een hulpmiddel bij de uitlegging, een deskundige vraagbaak bij de oplossing van indelingsmoeilijkheden te hanterne. — Deze beperking is in zoverre van

belang, dat ondanks het ontbreken van nauwkeurige gemeenschapsrechtelijke toelichtingen soms elders in het gemeenschapsrecht duidelijke aanwijzingen kunnen worden gevonden die tot een van de Brusselse verklarende toelichtingen afwijkende uitlegging nopen. In dit verband spelen algemene tariefindelingsvoorschriften en bijzondere interpretatieregels een belangrijke rol. Daarnaast kunnen echter ook verwijzingen in bepaalde landbouwverordeningen naar tariefposten van het gemeenschappelijk douanetarief van invloed zijn. Uiteraard dient men bij de uitlegging van de goederenomschrijving rekening te houden met de bijzondere belangen waarop deze verordeningen zijn afgestemd. Natuurlijk kan daarbij de betekenis wel eens verschuiven ten opzichte van de posten van het gemeenschappelijk douanetarief. Op dit aspect zullen wij bij de beantwoording van de derde vraag nader ingaan.

De tweede vraag is derhalve uitsluitend steekhoudend te beantwoorden door een combinatie van al deze overwegingen, hetgeen stellig — wie zou het ontkennen — aan de duidelijkheid daarvan afbreuk doet. Samenvattend zou ik derhalve willen zeggen : zolang afzonderlijke gemeenschapsrechtelijke toelichtingen ontbreken of lacunes vertonen, zijn (zoals wellicht ook uit het voorwoord van de toelichtingen der Commissie blijkt) de Brusselse verklarende toelichtingen en de indelingsadviezen van de Brusselse douaneraad voor de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief van groot belang in die zin, dat zij weliswaar toonaangevende, zij het geen verbindende oriëntatie- en uitleggingsinstrumenten zijn. Zij moeten echter wijken, zodra gemeenschapsrechtelijke normen dwingend en duidelijk een afwijkende tariefindeling voorschrijven.

3. Aangezien derhalve op de tweede vraag niet kan worden geantwoord dat de Brusselse verklarende toelichtingen alleen bepalend zijn, moet ook de derde vraag van het Bundesfinanzhof nog worden bezien. Daarbij mag men echter niet — waartoe de formulering der vraag licht zou kunnen leiden — trachten algemene maatstaven voor de afbakening der begrippen „levensmiddelenpreparaten" en „chemische preparaten" aan te geven. Dit zou voorbijgaan aan het doel van het onderhavige geding en schijnt overigens ook — zoals eiseres terecht stelt — gezien het grote aantal der in aanmerking komende produkten, niet zonder meer mogelijk. Veeleer moet worden gezien naar goederen, zoals die waarom het in het bodemgeschil ging, dus bakkerijhulpstoffen, en moet getracht worden het afbakeningsprobleem met inachtneming van deze beperking op te lossen.

U zult zich herinneren welk standpunt de betrokkenen ter zake hebben ingenomen. Aan de ene kant de Duitse Regering en de Commissie, die criteria willen hanteren op grond waarvan bakkerijhulpstoffen als levensmiddelenpreparaten moeten worden aangemerkt, en anderzijds eiseres die een methode bepleit om de door haar ingevoerde bakkerijhulpstoffen als chemisch preparaat te beschouwen. — Laten wij derhalve onderzoeken in welke zin moet worden beslist.

Het lijkt wenselijk vooraf enkele opmerkingen over de Brusselse teksten te maken, welke — zoals gezegd — voor de tariefindeling bepalend kunnen zijn. — Volgens de reeds eerder vermelde Brusselse toelichtingen op tariefpost 21.07 zijn levensmiddelenpreparaten „preparaten die wegens hun voedingswaarde of hun smaak worden gebruikt bij de produktie van dranken of levensmiddelen". Verder zegt de toelichting (hetgeen in het bijzonder voor bakkerijhulpstoffen van belang kan zijn) dat hiervan die preparaten zijn uigezonderd, die door hun samenstelling en door de geringe hoeveelheden waarin zij doorgaans worden gebruikt kennelijk om andere redenen worden toegevoegd. Het gaat hier dus om het gebruiksdoel, de specifieke werking en de normale dosering. — Daartegenover staan de genoemde indelingsadviezen van 1967,

waarin bepaalde bakkerijhulpstoffen worden gerekend tot levensmiddelenpreparaten. Dit geschiedde, aangezien zij soms in grote hoeveelheden in levensmiddelen worden gebruikt, maar vooral vanwege de produkten waaruit zij in hoofdzaak zijn samengesteld. Zoals U weet, gaan de Duitse Regering en de Commissie vooral op deze indelingsadviezen af. Naar hun mening moeten zij het begin vormen van een nieuwe wijze van tariefindeling, waaraan de toelichtingen binnen afzienbare tijd zullen worden aangepast.

Deze teksten geven aanleiding tot twee vragen. Ten eerste, of de indelingsadviezen, welke als latere en nader bepaalde verklaringen voorrang hebben boven de toelichtingen, ook gelden voor de litigieuze goederen in het bodemgeschil (in welk geval men niet meer behoeft in te gaan op de aan de gemeenschappelijke landbouwverordeningen ontleende interpretatieopvattingen van de Commissie, welke in dezelfde richting wijzen). — Ten tweede, of bakkerijhulpstoffen als hier bedoeld volgens de Brusselse toelichtingen normaal onder tariefpost 21.07 vallen, dan wel onder de uitzonderingen daarop (want ook het antwoord op deze vraag zou een nadere beschouwing van de aan de gemeenschapsverordeningen ontleende standpunten inzake de tariefindeling overbodig kunnen maken).

Over de beantwoording van de eerste vraag verschillen de betrokkenen — zoals U weet — van mening. Eiseres betoogde dat de indelingsadviezen betrekking hadden op een ander geval; de door haar ingevoerde bakkerijhulpstoffen zouden een geheel andere samenstelling hebben en steeds slechts in geringe hoeveelheden worden gebruikt. De indelingsadviezen zouden derhalve volstrekt niet van toepassing zijn. De Duitse Regering en de Commissie achten de genoemde verschillen echter onbetekenend. — Deze geschilpunten zijn thans echter niet op te lossen, aangezien het hier niet alleen gaat om een vraagstuk van dosering, doch ook om de vergelijkbaarheid van chemische bestanddelen (te weten de in de indelingsadviezen genoemde mono- en diglyceriden enerzijds en de volgens eiseres voor „Voltem" kenmerkende diacetylwijnzuurester anderzijds). Deze vraagstukken kunnen hoogstens door de verwijzende rechter worden onderzocht, hetgeen dan — zoals gezegd — het onderzoek naar de tariefindeling eventueel zou kunnen verkorten. In het onderhavige verband kan derhalve alleen worden geconcludeerd dat voor het prejudiciële geding in de genoemde indelingsadviezen geen rechtstreekse steun kan worden gevonden.

Wat vervolgens de door de Duitse Regering en de Commissie opgeworpen vragen met betrekking tot de Brusselse verklarende toelichtingen betreft, moet het volgende worden opgemerkt. — Wanneer ik mij niet vergis, zou de Duitse Regering de eerste zin van de Brusselse toelichtingen met betrekking tot tariefpost 21.07 op de litigieuze bakkerijhulpstoffen willen toepassen, en wel op grond van het feit dat zij als zuivere emulgators tevens smaakverbeterend werken. Dat deze redenering niet opgaat lijkt mij echter evident, aangezien in de genoemde zin der toelichtingen uitdrukkelijk sprake is van „smaak*eigenschappen*", dus van hoedanigheden, welke de bakkerijhulpstoffen zelf moeten hebben. De door de Duitse Regering verdedigde tariefindeling kan derhalve bezwaarlijk met de door haar aangevoerde redenering worden gerechtvaardigd. — Anderzijds schijnt de Commissie te twijfelen aan de toepasselijkheid van de in de Brusselse toelichtingen vervatte uitzonderingsbepalingen, dus van de zinsnede dat preparaten zijn uitgezonderd die door hun samenstelling en door de geringe hoeveelheden, waarin zij doorgaans worden gebruikt, *kennelijk* om andere redenen worden toegevoegd. Dat bakkerijhulpstoffen als hier bedoeld duidelijk om andere redenen dan wegens hun voedingswaarde of smaakeigenschappen worden gebruikt, acht de Commissie niet overtuigend; zij meent daarentegen dat *niet* met zekerheid kan

worden vastgesteld om welke redenen en in welke hoeveelheden dergelijke bakkerijhulpstoffen worden toegevoegd. Aangezien „Voltem" voornamelijk uit suiker en vet bestaat, is het niet uitgesloten dat het bij de vervaardiging van bakkerijprodukten, waarbij suiker en vet een rol spelen, in grotere hoeveelheden wordt gebruikt en derhalve dient tot verbetering van de smaak. Dit bestrijdt de eiseres nadrukkelijk, door te betogen dat het voor „Voltem" kenmerkende bestanddeel diacetylwijnzuurester bij gebruik in grotere hoeveelheden smaakverslechterend werkt, zodat het slechts in kleine hoeveelheden kan worden toegevoegd. Voorts zouden ook de produktiekosten van diacetylwijnzuurester aanzienlijk hoger zijn dan die van suiker en vet, en ten slotte zou volgens het Duitse levensmiddelenrecht diacetylwijnzuurester als „Fremdstoff" gelden en slechts in bepaalde bakkerijprodukten en in beperkte hoeveelheden zijn toegestaan. — Overigens is het zonder meer duidelijk dat ook de uitspraak over deze kwestie aan de rechter in het bodemgeschil moet blijven, anders gezegd, kan met betrekking tot de geschilpunten van feitelijke aard in het kader van het prejudiciële geding niet worden vastgesteld dat de door de Commissie aangevoerde overwegingen met betrekking tot de Brusselse toelichtingen nopen tot een oplossing van het indelingsprobleem in de door haar bepleite zin.

Ons rest derhalve nog slechts na te gaan of enigerlei gemeenschapsrechtelijke bepaling — zoals bedoeld in vraag 2 —, in afwijking van de schijnbaar voor de hand liggende tariefindeling volgens de Brusselse toelichtingen, een rangschikking van bakkerijhulpstoffen onder levensmiddelenpreparaten vereist. Zo komen wij tot het deel van het onderzoek, dat steeds op grond van het gemeenschapsrecht dient te worden uitgevoerd, ook al mogen de Brusselse toelichtingen in beginsel voorlopig bepalend zijn.

Hierbij mag overigens geen acht worden geslagen op verordening nr. 107/70 van 21 januari 1970 van de Commissie betreffende de indeling van goederen in tariefpost 21.07 van het gemeenschappelijk douanetarief, dus de tekst, die thans de tariefindeling van preparaten, bestemd om te worden toegevoegd aan meel of deeg voor de vervaardiging van bakkerijprodukten, verplicht afhankelijk stelt van *kwantitatieve* factoren en die bij een overwegend percentage levensmiddelenbestanddelen indeling in tariefpost 21.07 (voedingspreparaten) voorschrijft. Deze verordening, die immers eerst op 30 januari 1970 in werking is getreden, bestond in de voor het bodemgeschil bepalende periode nog niet en mag ook niet — zoals eiseres terecht stelt — met terugwerkende kracht worden toegepast. — Mijns inziens moet voorts de verwijzing door de Commissie naar de tekst en de zin der betreffende tariefposten en hun plaats in het tariefsysteem buiten beschouwing worden gelaten, aangezien juist in verband met de gelijkluidende Brusselse nomenclatuur en in het bijzonder de genoemde Brusselse toelichtingen en indelingsadviezen moeilijk kan worden gezegd dat daaruit stellige conclusies kunnen worden getrokken in de zin van een bepaalde uitlegging.

Uitsluitend verordening nr. 160/66 van de Raad tot invoering van een handelsregeling voor bepaalde goederen verkregen door verwerking van landbouwprodukten, waarin voor de afbakening van het toepassingsgebied wordt verwezen naar bepaalde posten van het gemeenschappelijk douanetarief, onder andere de levensmiddelenpreparaten, komt derhalve in aanmerking. Daarbij moet — met inachtneming van de betrokken belangen en de doelstelling — worden onderzocht of het mogelijk is het begrip „levensmiddelenpreparaten" ten opzichte van bakkerijhulpstoffen anders af te bakenen dan op grond van de Brusselse toelichtingen. — De Commissie heeft overtuigend uiteengezet waartoe genoemde verordening dient : het speciale heffingssysteem van verordening nr. 160/66 werd ingesteld ter bescherming van landbouwprodukt-

ten-verwerkende industrieën, en indirect ter bescherming van de landbouw. De behoefte daaraan bleek uit het feit dat producenten buiten de Gemeenschap de benodigde landbouwprodukten tegen lagere wereldmarktprijzen kunnen betrekken en daardoor een concurrentievoorsprong hebben op hun concurrenten in de gemeenschappelijke markt. Zonder passende maatregelen op dit punt zouden omvangrijke en goedkope importen van agrarische basisprodukten de gemeenschappelijke marktordening ernstig in gevaar kunnen brengen. Op grond van de betrokken belangen en de systematiek van verordening nr. 160/66 kan derhalve worden gezegd dat het hierbij niet alleen aankomt op de aard en de bestemming van een goed als levensmiddel, maar ook en vooral op het *gehalte* aan levensmiddelen daarin. Men doet aan de verordening slechts recht wedervaren, indien men haar doet gelden voor alle goederen, die voor een belangrijk deel uit landbouwprodukten bestaan en waarin dit onderdeel een prijsbepalend element vormt. Men komt zo in feite tot de conclusie dat *kwantitatieve* criteria bepalend zijn, zoals de Duitse Regering en de Commissie betogen. Doel en betekenis van verordening nr. 160/66 is derhalve voor de tariefindeling van bakkerijhulpstoffen die indelingscriteria als doorslaggevend voor te stellen die later in verordening nr. 107/70 van de Commissie op 21 januari 1970 uitdrukkelijk zijn neergelegd. Met andere woorden : voor de indeling onder levensmiddelenpreparaten is beslissend of een produkt in levensmiddelen wordt gebruikt en hoofdzakelijk uit levensmiddelen bestaat. De derde vraag moet in die zin worden beantwoord. Het zal de verwijzende rechter de litigieuze tariefindeling mogelijk maken, voor zover een concrete oplossing niet reeds voortvloeit uit de opheldering van de vragen in verband met de indelingsadviezen. Anders dan eiseres meent, is het echter niet noodzakelijk terug te vallen op de algemene indelingsvoorschriften der Gemeenschap (tariefindeling op grond van de kenmerkende stof of de meeste gelijkenis); dit zou slechts noodzakelijk zijn, wanneer een tariefindeling niet mogelijk is door een systematische interpretatie der toepasselijke teksten.

4. Samenvattend stel ik derhalve voor de door het Bundesfinanzhof gestelde vragen als volgt te beantwoorden :

a) Zolang gemeenschapsrechtelijke toelichtingen met betrekking tot het gemeenschappelijk douanetarief ontbreken, kan aan nationale toelichtingen niet de kracht van bindende uitleggingsvoorschriften toekomen.

b) Zolang gemeenschapsrechtelijke toelichtingen met betrekking tot de posten van het gemeenschappelijk douanetarief ontbreken, komt aan de toelichtingen op de Brusselse nomenclatuur, met inbegrip van de indelingsadviezen van de Internationale Douaneraad in tariefaangelegenheden het gezag toe van waardevolle hulpmiddelen bij de uitlegging, wanneer de gemeenschapsrechtelijke normen (met name die op het gebied van de landbouw) geen aanwijzingen bevatten die nopen tot een andere indeling.

c) Levensmiddelenpreparaten in de zin van de bijlage bij verordening nr. 160/66 van de Raad van 27 oktober 1966 omvatten ook bakkerijhulpstoffen welke in levensmiddelen worden gebruikt, wanneer zij hoofdzakelijk uit levensmiddelen zijn samengesteld.