

Conclusies van de Advocaat-Generaal
K. ROEMER

12 december 1962

Vertaald uit het Duits

INHOUD

	blz.
Inleiding	33
Juridische aspecten	34
I – Volgorde van het onderzoek	34
II – Vraag 1	36
1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid	36
2. Onderzoek van vraag 1	38
III – Vraag 2	48
1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid	48
2. Onderzoek van vraag 2	52
IV – Conclusie	59

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Aanleiding tot de onderhavige procedure is een geding, dat aanhangig is voor de Tariefcommissie, een Nederlands administratiefrechterlijk college. Het betreft een beroep, dat is ingesteld tegen een beschikking van de Nederlandse administratie der belastingen van 6 maart 1961 over de toepassing van een bepaald recht op de invoer van ureumformaldehyde uit de Bondsrepubliek Duitsland. Deze beschikking is gebaseerd op het per 1 maart 1960 in werking getreden nieuwe Nederlandse douanetarief, dat berustte op het Protocol van Brussel van 25 juli 1958 tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, voor Nederland goedgekeurd bij de wet van 16 december 1959.

De partijen in het geding zijn het er met de Tariefcommissie over eens, dat op de datum van invoer (9 september 1960) de geïmporteerde goederen op juiste wijze zijn ingedeeld onder een bepaalde post van het vigerende tarief van invoerrechten. Dit tarief is echter in afwijking van het oude tarief ⁽¹⁾ opgesteld op basis van de nomenclatuur van Brussel ⁽²⁾, hetgeen een wijziging van de vroegere tariefposten met zich mee heeft gebracht.

Het onderhavige produkt viel – zoals blijkt uit twee beslissingen van de Tariefcommissie – vóór 1 maart 1960 volgens het Nederlandse tarief van invoerrechten (Tariefbesluit 1947) onder een categorie, die was belast met een recht van 3%. Na de invoering van de nomenclatuur van Brussel werd het produkt ten gevolge van een splitsing van de vroegere tariefposten met een hoger invoerrecht belast.

Appellante heeft zich daarom op het standpunt gesteld, dat artikel 12 van het E.E.G.-Verdrag door deze wijziging van het

⁽¹⁾ In 1948 in de drie Benelux-landen in werking getreden op grond van de Douaneovereenkomst van 5 september 1944.

⁽²⁾ Vastgelegd in het Verdrag van 15 december 1950 inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven.

douanetarief in het Protocol van Brussel is geschonden en dat, gezien de bepalingen van het Verdrag, de beschikking van de belasting-administratie moet worden vernietigd.

De Tariefcommissie heeft over deze kwestie geen uitspraak gedaan, doch zij heeft zich op 16 augustus 1962 op grond van artikel 177 van het Verdrag tot het Hof gewend, teneinde een prejudiciële beslissing te verkrijgen omtrent de volgende twee vragen:

- „1. of artikel 12 van het E.E.G.-Verdrag de door appellante bedoelde interne werking heeft, met andere woorden de burgers aan dit artikel onmiddellijk kunnen ontlenen door de rechter te handhaven rechten;
2. ingeval deze vraag bevestigend wordt beantwoord, of zich te dezen heeft voorgedaan een ongeoorloofde verhoging van invoerrecht dan wel of men hier slechts te doen heeft met een in de rede liggende afwijking van hetgeen vóór 1 maart 1960 gold, welke afwijking, hoewel in rekenkundige zin een verhoging betekend, niet het karakter draagt van een verhoging als gewraakt in artikel 12 voornoemd.”

Ingevolge het voorschrift van artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie van de E.E.G. heeft de Griffier dit verzoek om een prejudiciële beslissing betekend aan de partijen in het geding voor de nationale rechter, aan de Lid-Staten en aan de Commissie. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de partijen in het geding, door de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en de Bondsrepubliek Duitsland en door de Commissie van de E.E.G. Mondeling is slechts door appellante en door de Commissie van de E.E.G. het woord gevoerd. Bij mijn behandeling van het verzoek om een prejudiciële beslissing zal ik op de inhoud van al deze opmerkingen nader ingaan.

Juridische aspecten

I – VOLGORDE VAN HET ONDERZOEK

In de schriftelijke opmerkingen is aan het Hof de suggestie gedaan, de tweede vraag het eerst te beantwoorden.

Naar het oordeel van de Nederlandse Regering berust de tweede vraag op de gedachte, dat er sprake zou zijn van een conflict tussen artikel 12 van het E.E.G.-Verdrag en het Benelux-

Protocol van Brussel (dat de grondslag vormt voor het gewraakte tarief van invoerrechten). Zij stelt, dat deze gedachte op een onjuiste interpretatie van het E.E.G.-Verdrag berust en dat het niet de bedoeling is geweest, dat de Benelux-Overeenkomst op ongeoorloofde wijze aan het E.E.G.-Verdrag zou derogeren. Indien men de tweede vraag aldus zou beantwoorden, zou de eerste vraag zinloos worden.

Op processuele gronden lijkt het mij dienstig een ogenblik bij deze overweging stil te staan.

Ik ben in beginsel van mening, dat het Hof bij de beantwoording van vragen betreffende de interpretatie is gebonden aan de volgorde, zoals die is gekozen door de rechter, die de prejudiciële vraag stelt. Dit geldt althans dan, wanneer de volgorde wordt bepaald door de mate waarin de prejudiciële vragen van belang zijn voor het oorspronkelijke proces en wanneer er naar het systeem van het gemeenschapsrecht tussen deze vragen een feitelijk en logisch verband bestaat, dat de gekozen volgorde rechtvaardigt. In het onderhavige geval behoeven wij echter niet nader op dit probleem in te gaan.

Men zou slechts dan kunnen overwegen de vragen in omgekeerde volgorde te behandelen, wanneer op het eerste gezicht — nog voordat het eigenlijke onderzoek is begonnen — zou blijken, dat de tweede vraag de eenvoudigste is en dat deze vraag zodanig moet worden beantwoord, dat bij voorbaat vaststaat dat het onderzoek van de eerste vraag overbodig is. In het onderhavige geval is het mijns inziens echter niet zonder meer duidelijk, dat de tweede vraag geen ander dan het door de Nederlandse Regering genoemde aspect biedt, noch dat deze vraag eenvoudiger te beantwoorden is en een minder uitgebreid onderzoek vergt dan de eerste vraag. Ook is het geenszins evident, dat de beantwoording van deze tweede vraag naar alle waarschijnlijkheid in de door de Nederlandse Regering aangeduide zin zal uitvallen. Alleen reeds op grond van deze overweging zou ik de door de Tariefcommissie gekozen volgorde van onderzoek willen aanhouden; overigens is deze volgorde naar mijn mening de meest logische, want de interpretatie van de inhoud van artikel 12 zal de Nederlandse rechter eerst dan interesseren, wanneer hij weet dat hij dit artikel moet toepassen.

II – VRAAG 1

1. *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

Ambtshalve dient te worden onderzocht of het verzoek van de Tariefcommissie naar artikel 177 van het Verdrag ontvankelijk is. Deze vraag gaat buiten de betrokken partijen om, want in deze – objectieve – procedure gaat het uitsluitend om de interpretatie van het Verdrag. Dit betekent niet, dat de betrokkenen geen vragen betreffende de ontvankelijkheid kunnen opwerpen. Zo hebben de Nederlandse en de Belgische Regering ten aanzien van de eerste vraag op twee punten de aandacht gevestigd. Zij stellen namelijk het volgende:

- 1) De vraag betreft niet de interpretatie van een artikel van het Verdrag, doch heeft betrekking op een probleem van Nederlands staatsrecht.
- 2) De beantwoording van de eerste vraag is niet van invloed op de oplossing van de reële moeilijkheden, die in het Nederlandse rechtsgeding een rol spelen. Zelfs wanneer de vraag bevestigend wordt beantwoord, blijft voor de Nederlandse rechter het probleem bestaan, aan welke goedkeuringswet hij de voorrang dient te verlenen, de wet tot goedkeuring van het E.E.G.-Verdrag of die tot goedkeuring van het Benelux-Protocol van Brussel.

Een onderzoek van deze opmerkingen zal aan de behandeling van de interpretatie-kwesties vooraf moeten gaan.

Ten aanzien van punt 1

Wat betreft de vraag of de Tariefcommissie het Hof een probleem van Nederlands staatsrecht heeft voorgelegd, zou ik het volgende willen opmerken. De woordelijke inhoud van de eerste vraag („of artikel 12 . . . interne werking heeft”) wekt mijns inziens stellig de indruk, dat het Hof voor een opgave is gesteld, die zijn competentie ingevolge artikel 177 te buiten gaat. Het is niet mogelijk op uitputtende wijze na te gaan, welke rechtsgevolgen er in feite voor de onderdanen van een Lid-Staat uit een internationale overeenkomst

voortvloeiën, indien men geen rekening houdt met het nationale staatsrecht.

Anderzijds is het echter duidelijk, dat de problemen, die deze vraag opwerpt, niet uitsluitend van staatsrechtelijke aard zijn. De werking van een verdrag wordt in de eerste plaats bepaald door de juridische betekenis, die de opstellers van het Verdrag aan de afzonderlijke bepalingen hebben willen toekennen: hebben zij slechts programma's, bereidverklaringen of verplichtingen tot bepaalde handelingen in het internationale vlak tot inhoud, of is het de bedoeling dat een deel van de bepalingen rechtstreeks ingrijpt in de rechtsorde van de Lid-Staten? Bepaalt de beschouwer zich tot dit aspect, zonder zich er over uit te spreken hoe volgens nationaal staatsrecht de beoogde werking van het Verdrag in de nationale rechtsorde wordt ingevoegd, dan beweegt hij zich op het gebied van de interpretatie van het Verdrag. Ondanks de weinig gelukkige formulering kan vraag 1 dan ook worden beschouwd als een ontvankelijk verzoek om interpretatie, dat het Hof zonder bezwaar uit de voorgelegde feiten kan afleiden en volgens artikel 177 kan behandelen.

Ten aanzien van punt 2

De tweede grief heeft betrekking op de vraag of de oplossing van een bepaald communautairrechtelijk probleem van betekenis kan zijn voor de beslissing van het geschil dat voor de nationale rechter aanhangig is.

Naar mijn mening is het Hof in principe niet bevoegd deze prealabele vraag te onderzoeken. Zoals blijkt uit de tekst van artikel 177, lid 2 („...indien zij een beslissing... noodzakelijk acht...”), welke bepaling men eveneens van toepassing moet achten in geval van een verzoek om een prejudiciële beslissing ingevolge lid 3, heeft de nationale rechter op dit punt de vrijheid om naar eigen inzicht te oordelen. Hij vormt zich een denkbeeld omtrent de oplossing van het nationale geschil en stelt zich de vraag, op welk punt zijn gedachtengang met betrekking tot de juridische en feitelijke aspecten van de zaak kan worden aangevuld door een bindende interpretatie van het Verdrag ingevolge artikel 177. Het Hof, dat in principe geen nationaal recht toepast, kan de op nationaal recht

gebaseerde overwegingen niet toetsen en corrigeren, zonder daarbij zijn bevoegdheid te overschrijden. Wanneer de nationale rechter bepaalde elementen noodzakelijk acht voor het nemen van zijn beslissing, moet het Hof zich dan ook bij dit oordeel neerleggen.

Een uitzondering hierop is hoogstens denkbaar in exceptionele gevallen, waarin de nationale rechter klaarblijkelijk beoordelingsfouten heeft gemaakt (bij voorbeeld wanneer er sprake is van denkfouten, of wanneer inbreuk wordt gemaakt op algemene rechtsbeginselen of wanneer vragen van nationaal recht, die op ondubbelzinnige wijze zijn opgelost, worden miskend, waardoor het inleiden van een procedure ter verkrijging van een prejudiciële uitspraak op misbruik van procedure zou gaan lijken).

Wat ons geval betreft, dient te worden bedacht dat, indien de eerste vraag in positieve zin is beantwoord, er nog een tweede vraag rijst. Het is denkbaar, dat het onderzoek van deze vraag zal leiden tot een interpretatie van artikel 12, volgens welke er in het geheel geen sprake is van een conflict tussen het E.E.G.-Verdrag en het Protocol van Brussel, bij voorbeeld omdat er binnen het kader van artikel 12 ruimte zou kunnen zijn voor een afwijkende behandeling van speciale gevallen. Bovendien kunnen wij niet beoordelen, welke betekenis de Nederlandse rechter aan een eventueel bestaand conflict zou toekennen en hoe hij dit tot een oplossing zou brengen. Al deze overwegingen in aanmerking genomen kan niet worden ontkend, dat de beantwoording van de eerste vraag voor het nationale geding van belang kan zijn en derhalve mag een antwoord op deze vraag niet achterwege blijven.

Aangezien de eerste vraag op het gebied van de ontvankelijkheid klaarblijkelijk geen andere problemen oplevert, kan het Hof ten aanzien van deze vraag zonder meer overgaan tot het onderzoek ten principale.

2. *Onderzoek van vraag 1*

Ik heb reeds opgemerkt, dat de vraag niet gelukkig is geformuleerd. De bedoeling wordt echter duidelijk, wanneer men de vraag beziet in het licht van het Nederlandse staatsrecht.

Artikel 66 van de Nederlandse Grondwet wordt — volgens de jurisprudentie — aldus geïnterpreteerd, dat internationale overeenkomsten boven het nationale recht prevaleren, wanneer de bepalingen van deze overeenkomsten algemeen bindende werking hebben, dat wil zeggen wanneer zij voor rechtstreekse toepassing vatbaar („self executing”) zijn. Het gaat er dus om, of uit het E.E.G.-Verdrag kan worden afgeleid, dat artikel 12 voor rechtstreekse toepassing vatbaar is dan wel of artikel 12 slechts een verplichting voor de Lid-Staten inhoudt om geen wettelijke voorschriften uit te vaardigen, die met dit artikel in strijd zijn, waarbij het niet nakomen van deze verplichting dan niet tot gevolg zou hebben, dat het nationale recht nietig zou zijn.

De meningen, die ten processe naar voren zijn gebracht, zijn verdeeld. Appellante in het Nederlandse geding en de Commissie van de E.E.G. verdedigen het standpunt, dat artikel 12 rechtstreekse interne werking heeft, met dien verstande, dat administratieve en rechterlijke instanties in de Lid-Staten gehouden zijn dit voorschrift rechtstreeks te eerbiedigen. Volgens deze opvatting zou de eerste vraag bevestigend moeten worden beantwoord. De Nederlandse Regering, de Belgische Regering en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland zijn echter van mening, dat artikel 12 slechts een verplichting voor de Lid-Staten inhoudt.

De Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen en tijdens de mondelinge procedure een poging gedaan om haar standpunt te motiveren aan de hand van een uitvoerige analyse van de structuur van de Gemeenschap. Zij heeft op treffende wijze uiteengezet, dat de Europese Verdragen, uitgaande van het volkenrechtelijke verdragsrecht en van de algemene praktijk van het rechtsverkeer tussen de Staten, een ingrijpende vernieuwing betekenen en dat het onjuist zou zijn, deze Verdragen uitsluitend volgens de algemene beginselen van het volkenrecht te behandelen.

Met recht wordt deze opvatting naar voren gebracht in een proces, waarin principiële vragen betreffende de verhouding van communautair recht tot intern recht aan de orde komen.

Wie het gemeenschapsrecht kent, weet dat dit recht inderdaad meer omvat dan alleen een regeling van rechtsbetrekkingen tussen

verschillende Staten als subjecten van volkenrecht. De Gemeenschap heeft eigen, van de Lid-Staten onafhankelijke organen, die bevoegd zijn bestuurshandelingen te verrichten en rechtsregels vast te stellen, waaruit niet alleen voor de Lid-Staten en hun bestuursinstanties, doch ook voor de burgers van de Lid-Staten rechtstreeks rechten en verplichtingen voortvloeien. Dit blijkt duidelijk uit de artikelen 187, 189, 191 en 192 van het Verdrag.

Bovendien bevat het E.E.G.-Verdrag bepalingen, waarvan vaststaat, dat zij zijn bedoeld om rechtstreeks in het nationale recht in te grijpen, teneinde dit te wijzigen of aan te vullen. Men denke bij voorbeeld aan de voorschriften op het gebied van het mededingingsrecht van de artikelen 85 en 86 (verbod van bepaalde overeenkomsten, verbod van het misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt), aan de toepassing van het mededingingsrecht door de autoriteiten van de Lid-Staten (artikel 88), alsook aan de verplichting van de nationale instanties om op het gebied van rechtspraak en executie samen te werken met de organen van de Gemeenschap (artikel 177 en 192 van het Verdrag; artikelen 26 en 27 van het Statuut van het Hof van Justitie). Voorts kan in dit verband worden gewezen op bepalingen, waarvan de rechtstreekse werking eerst in een later stadium tot ontwikkeling kan komen. Men denke bij voorbeeld aan bepalingen uit de titel betreffende het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal (artikel 48 en 60).

Anderzijds mag echter niet worden voorbijgezien aan het feit, dat een groot aantal verdragsbepalingen *expressis verbis* van verplichtingen van de Lid-Staten spreekt.

Van het Eerste Deel, dat handelt over de grondslagen van de Gemeenschap, noem ik artikel 5, dat de Lid-Staten opdraagt alle maatregelen te treffen, welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, of artikel 8, ingevolge hetwelk moet worden vastgesteld, dat de voor de eerste etappe bepaalde doeleinden zijn bereikt en dat bepaalde verplichtingen zijn nagekomen. In de titel betreffende het vrije verkeer van goederen kan worden gewezen op artikel 11 (verplichtingen op het stuk van de douanerechten) en artikel 37 (verplich-

tingen met betrekking tot nationale monopolies van commerciële aard). Zonder op volledigheid aanspraak te willen maken noem ik ten slotte nog artikel 106, krachtens welke bepaling de Lid-Staten zich verbinden betalingen in bepaalde valuta toe te staan.

Niet alleen de genuanceerde terminologie van het Verdrag, doch ook de materiële inhoud van deze bepalingen en het verband waarin zij zijn geplaatst, verschaffen ons de zekerheid, dat zij inderdaad slechts verplichtingen voor de Lid-Staten inhouden.

Daarnaast treffen wij een reeks bepalingen aan, die weliswaar naar de vorm een constatering inhouden, doch waarmede — blijkens hun inhoud en het verband waarin zij zijn geplaatst — kennelijk slechts het scheppen van verplichtingen voor de Lid-Staten, doch geen rechtstreekse interne werking is beoogd.

Het betreft hier de bepalingen betreffende de afschaffing van invoerrechten, de opheffing van uitvoerrechten en de verlaging van douanerechten van fiscale aard (artikelen 13, 16 en 17), voorts die betreffende de geleidelijke invoering van het gemeenschappelijke douanetarief (artikel 23), de afschaffing van invoercontingenten (artikel 32), de verandering van bilaterale contingenten in globale contingenten en de verruiming van globale contingenten (artikel 33), de aanpassing van nationale monopolies van commerciële aard (artikel 37), de geleidelijke opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 52), de opheffing van de beperkingen met betrekking tot het kapitaalverkeer (artikel 67) en de opheffing van discriminaties bij het vervoer (artikel 79).

In vergelijking hiermede komt men in de terminologie van het Verdrag betrekkelijk zelden het zelfstandig naamwoord „verbod” of het voltooid deelwoord „verboden” tegen, zoals bij voorbeeld in de artikelen 7, 9, 30, 34, 80, 85 en 86. — Dat ook een gedeelte van deze voorschriften — vooral voor zover zij zich niet tot de burgers richten — geen rechtstreekse werking kan hebben, blijkt echter uit de tekst of uit het verband, doordat wordt verwezen naar nog te treffen regelingen of naar andere uitvoeringsbepalingen (artikelen 9, 30, 34).

Het is opmerkelijk, dat er zelfs bij het opstellen van bepalingen, waarin de woorden „onverenigbaar met de gemeenschappelijke

markt" voorkomen (zoals in artikel 92, dat handelt over steunmaatregelen van de Staten), niet aan rechtstreekse toepasselijkheid kan zijn gedacht. Artikel 93 bepaalt immers, dat de Commissie – na te hebben vastgesteld, dat dergelijke steunmaatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt – de bevoegdheid heeft om te bepalen, dat de betrokken Staat die maatregelen binnen een bepaalde termijn moet opheffen of wijzigen.

Uit deze analyse kunnen wij in de eerste plaats de conclusie trekken, dat het Verdrag voor een belangrijk gedeelte stellig geen voorschriften met rechtstreekse interne werking, doch slechts verplichtingen voor de Lid-Staten inhoudt.

Op overeenkomstige wijze is, in het kader van de supranationale jurisdictie, de vervolging van inbreuken op het Verdrag geregeld. Ingevolge artikel 169 stelt de Commissie de Lid-Staat, die zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen, een termijn binnen welke deze Staat het advies van de Commissie kan opvolgen. Artikel 171 bepaalt, dat de betreffende Staat is gehouden de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Indien de opstellers van het Verdrag het principe van de rechtstreekse toepasselijkheid der verdragsvoorschriften als algemene regel in het gemeenschapsrecht hadden willen invoeren, in die zin, dat zij deze voorschriften prioriteit hadden willen toekennen boven het nationale recht, dan had kunnen worden volstaan met een procedure strekkende tot verklaring voor recht, dat bepaalde met het Verdrag strijdige maatregelen nietig zijn. In dat geval zou het voorschrift van artikel 171, zo niet tevens de termijnstelling van artikel 169, overbodig zijn.

Wanneer wij ons afvragen, welke plaats artikel 12 in dit systeem, in deze scala van juridische mogelijkheden, inneemt, doen wij er goed aan, ons eerst de tekst van deze bepaling in herinnering te brengen. Deze luidt als volgt:

„De Lid-Staten onthouden zich ervan onderling nieuwe in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking in te voeren en de rechten en heffingen te verhogen welke zij in hun onderlinge handelsbetrekkingen toepassen.”

Het staat mijns inziens wel vast — en er is dan ook niemand die dit in twijfel trekt — dat de vorm, waarin deze bepaling is geredigeerd, het bestaan van een verplichting hier al evenmin uitsluit als bij andere verdragsbepalingen, die op overeenkomstige wijze zijn geformuleerd. Indien men artikel 12 een minder belangrijke plaats in het systeem van het Verdrag zou toekennen, zou dit niet in overeenstemming zijn met de betekenis die het volgens het Verdrag heeft. Bovendien ben ik van mening, dat er geen nadere beschikkingen van de instellingen van de Gemeenschap nodig zijn om de vervulling van de verplichting mogelijk te maken, zodat in zekere zin sprake is van rechtstreekse werking van artikel 12.

Blijkens haar vraag gaat het er voor de Tariefcommissie echter om, of artikel 12 uitsluitend ten aanzien van de Regeringen van de Lid-Staten rechtstreekse werking heeft, dan wel of de werking van het artikel zich tevens tot de nationale rechtssfeer uitstrekt, in die zin, dat bestuursautoriteiten en rechterlijke instanties van de Lid-Staten dit voorschrift rechtstreeks moeten toepassen. Hier beginnen eigenlijk pas de interpretatiemoeilijkheden.

Nu is het in de eerste plaats opmerkelijk, dat artikel 12 zich tot de Lid-Staten richt, evenals andere voorschriften, die kennelijk slechts het scheppen van verplichtingen voor de Staten ten doel hebben (artikelen 13, 14, 16, 17 e.a.). Zij, de Lid-Staten, onthouden zich ervan nieuwe in- en uitvoerrechten in te voeren of de door hen toegepaste rechten te verhogen. Hieruit moet men afleiden, dat de opstellers van het Verdrag bij de redactie van artikel 12 niet aan de bestuurspraktijk, dat wil zeggen de gedragingen van de nationale bestuursautoriteiten, hebben gedacht.

Ook afgezien van het feit dat artikel 12 zich tot de Lid-Staten richt herinnert het aan de formulering van andere voorschriften, waarvan mijns inziens vaststaat, dat zij slechts verplichtingen voor de Lid-Staten in het leven roepen, aangezien daarin — zij het dan ook niet in de eerste alinea — uitdrukkelijk van „verplichtingen” wordt gesproken (vgl. bij voorbeeld de artikelen 31 en 37).

In dit verband verdient ook artikel 95 de aandacht, dat bepaalt, dat de Lid-Staten op produkten van de andere Lid-Staten, al dan

niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook heffen dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven. Vervolgens bepaalt dit artikel in de derde alinea: „Uiterlijk aan het begin van de tweede etappe zullen de Lid-Staten de bepalingen, die bij de inwerking-treding van dit Verdrag bestaan en strijdig zijn met bovengenoemde regels, afschaffen of herzien.”

Wat de formulering van artikel 12 betreft, valt voorts nog op te merken, dat begrippen als „verbod”, „verboden zijn”, „onverenigbaar” of „nietig”, die in andere bepalingen van het Verdrag voorkomen, hier niet worden gebruikt. Juist wanneer het de bedoeling is, dat een bepaling rechtstreeks, dat wil zeggen door de bestuursautoriteiten van de Lid-Staten zal worden toegepast, kan een nauwkeurige aanduiding van de beoogde rechtsgevolgen niet worden gemist.

Vooraf met het oog op de inhoud van artikel 12 dient men zich echter af te vragen of het artikel wel geschikt is om rechtstreeks te worden toegepast. Wij moeten niet vergeten, dat de wetgevende bevoegdheid op het gebied van de douanevoorschriften, althans voorlopig nog, voor een belangrijk gedeelte bij de Lid-Staten berust en in enkele Lid-Staten de vorm aanneemt van wetten in formele zin. Rechtstreekse toepassing van artikel 12 zou dus met zich mee brengen, dat administratie en rechter in vele gevallen wetgevende maatregelen zouden moeten toetsen aan de bepalingen van artikel 12.

Anders dan men op het eerste gezicht zou denken, blijkt bij nadere beschouwing, dat de materie, die door de bepaling wordt geregeld, van zeer gecompliceerde aard is. Dientengevolge is het vrijwel ondenkbaar, dat bij de toepassing van het voorschrift nimmer moeilijkheden zouden rijzen.

Artikel 12 is onder meer van toepassing op heffingen van gelijke werking als douanerechten. Wij hebben nog onlangs in een ander geding gezien, welke moeilijkheden er kunnen rijzen wanneer men de inhoud van dit begrip nauwkeurig tracht te bepalen. Bovendien gaat het in artikel 12 om de douanerechten of heffingen van gelijke werking, welke de Lid-Staten op een bepaald tijdstip toe-

passen. In de praktijk van ons Hof hebben wij ervaren, dat ook de interpretatie van het begrip „toegepast” tot grote moeilijkheden aanleiding kan geven. Ten slotte blijkt ook uit het onderhavige proces, dat er tal van problemen kunnen rijzen naar aanleiding van de vraag of er sprake is van een verhoging van toegepaste tarieven, wanneer die verhoging op een wijziging van de nomenclatuur berust.

Deze moeilijkheden treden nog duidelijker aan het licht, wanneer men beseft, dat de Staten op het stuk van douanevoorschriften niet slechts een verplichting hebben om niet te doen. Zij zijn ingevolge het Verdrag gehouden, voortdurend maatregelen te treffen teneinde hun regelingen op douanegebied aan te passen aan de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt. Doch wanneer de voorschriften op douanegebied voortdurend aan wijziging onderhevig zijn, is het zeker niet eenvoudig ook nog toezicht te houden op de naleving van het stand-still-voorschrift van artikel 12.

Het is mij niet duidelijk, hoe de Commissie desondanks kan menen, dat rechtstreekse toepassing van artikel 12 de rechtszekerheid ten goede zal komen.

Moet men werkelijk aannemen, dat de handelsondernemingen bij hun planning van een bepaalde uitleg en toepassing van de verdragsvoorschriften zullen uitgaan? Zouden zij niet met meer vertrouwen kunnen afgaan op de positieve nationale regelingen op douanegebied?

Deze overwegingen vormen op zichzelf reeds voldoende rechtvaardiging voor de conclusie, dat artikel 12 niet voor rechtstreekse interne toepassing in aanmerking komt. Er is echter nog meer.

De staatsrechtelijke situatie is niet in alle Lid-Staten gelijk, met name niet waar het gaat om de beoordeling van de verhouding van supranationaal of internationaal recht tot nationale wetten van latere datum.

Zou aan artikel 12 rechtstreekse interne werking worden toegekend, dan zou dit tot gevolg hebben dat slechts in een deel van de Lid-Staten de nationale douanevoorschriften, die in strijd met arti-

kel 12 zijn vastgesteld, onverbindend en niet voor toepassing vatbaar zouden zijn. Naar het mij voorkomt is dit het geval in Nederland, waar de Grondwet (artikel 66) internationale overeenkomsten, die algemeen verbindende, rechtstreeks toepasselijke bepalingen inhouden, boven de nationale wetten doet prevaleren, in Luxemburg (waar de Grondwet zulks niet uitdrukkelijk bepaalt, doch waar de rechtspraak in feite tot een zelfde resultaat is gekomen⁽¹⁾) en misschien in Frankrijk (ik zeg misschien, want het desbetreffende artikel 55 van de Franse Grondwet van 4 oktober 1958 is ten aanzien van de *leges posteriores* niet geheel duidelijk en bevat bovendien een voorbehoud van wederkerigheid⁽²⁾).

Anderzijds staat vast, dat de Belgische Grondwet geen bepalingen bevat over de verhouding van internationale verdragen tot het nationale recht. Het schijnt, dat de rechtspraak verdragen en nationale wetten op één lijn stelt.

Ook de tekst van de Italiaanse Grondwet bevat geen enkele bepaling, waaruit men zou kunnen afleiden, dat internationale verdragen boven het nationale recht prevaleren. De rechtspraak en de heersende doctrine kennen de verdragen geen voorrang toe, althans niet boven nationale wetten van latere datum.

Wat ten slotte het Duitse staatsrecht betreft: artikel 24 van de Duitse Grondwet bepaalt, dat de Bondsrepubliek bij de wet soevereine rechten kan overdragen aan internationale instellingen. Artikel 25 bepaalt, dat de algemene regels van volkenrecht deel uitmaken van het recht van de Bondsrepubliek, dat zij boven de wetten prevaleren en rechtstreeks rechten en verplichtingen in het leven roepen voor de inwoners van het grondgebied van de Bondsrepubliek. In tegenstelling met sommige schrijvers leidt de rechtspraak

(1) Pescatore: „L'autorité en droit interne des traités internationaux”; *Pas-crisie Luxembourgeoise*, 1962, blz. 99 e.v.

(2) „Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.”

hieruit evenwel niet af, dat internationale verdragen prioriteit bezitten boven nationale wetten van latere datum (1).

Van deze verschillen op staatsrechtelijk gebied zijn de opstellers van het Verdrag zich bij het scheppen van het communautaire recht bewust geweest. In verband hiermede valt te betwijfelen of de opstellers van het Verdrag — juist waar het hier een voor het douanerecht zeer belangrijk voorschrift betreft — de aan het principe van rechtstreekse toepasselijkheid verbonden consequenties van een ongelijke rechtsontwikkeling wel hebben gewild. Het gaat hier immers om consequenties, die niet in overeenstemming zijn met één van de meest essentiële doelstellingen van de Gemeenschap.

Doch ook in de Staten, wier constitutie internationale overeenkomsten boven nationaal recht doet prevaleren, zou een uniforme rechtsontwikkeling niet zijn gewaarborgd.

Het Verdrag kent geen afdoend middel om dit gevaar af te wenden. Het recht en de plicht om zich tot het Hof te wenden gelden volgens artikel 177 alleen, in geval zich een vraag voordoet betreffende de interpretatie van het Verdrag, doch niet indien het gaat om de vraag, of het nationale recht in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. Het is dan ook denkbaar, dat nationale rechterlijke instanties nalaten zich tot het Hof te wenden, omdat zij zich niet van interpretatiemoeilijkheden bewust zijn, doch dat zij bij hun eigen interpretatie van het Verdrag tot verschillende resultaten komen. Op deze manier is het niet alleen mogelijk, dat het gemeenschapsrecht door de gerechtelijke instanties in de verschillende Staten op verschillende wijze wordt toegepast, doch kunnen zich ook bij de rechtstoepassing binnen een en dezelfde Staat verschillen voordoen.

Al deze onderzoekingen, die zijn gebaseerd op de bestudering van het systeem van het Verdrag in zijn geheel, op de tekst en de materiële inhoud van de te interpreteren bepaling en op het verband, waarin deze bepaling is geplaatst, voeren mij tot de conclusie, dat

(1) Gerhard Bebr: „The Relationship between Community Law and the Law of the Member States” (Restrictive Practices, Patents, Trade Marks and Unfair Competition in the Common Market).

artikel 12 juridisch op dezelfde wijze dient te worden gekwalificeerd als de andere bepalingen betreffende de douane-unie. Voor al deze bepalingen is artikel 11 van principiële betekenis. Dit artikel spreekt uitdrukkelijk van „verplichtingen betreffende douanerechten”, waardoor rechtstreekse interne werking in de zin van vraag 1 is uitgesloten. Ik ben dan ook van mening, dat de eerste vraag van de Tariefcommissie in ontkennende zin moet worden beantwoord.

III – VRAAG 2

Dit voorstel impliceert, dat de tweede prejudiciële vraag noch in Uw arrest, noch in deze conclusie behoeft te worden behandeld. De Tariefcommissie heeft de tweede vraag uitdrukkelijk subsidiair gesteld voor het geval het Hof van oordeel mocht zijn, dat de nationale rechter artikel 12 van het Verdrag rechtstreeks moet toepassen. Doch ook wanneer de Tariefcommissie dit voorbehoud niet had gemaakt, zou een ontkennend antwoord op de eerste vraag de tweede vraag irrelevant maken.

Intussen ben ik mij er van bewust, dat een poging om de problemen, die in het geding aan de orde zijn gesteld tot een oplossing te brengen, antwoorden kan uitlokken, die onderling in sterke mate verschillen. Ik denk hierbij niet alleen aan de uiteenlopende opvattingen, die ten processe naar voren zijn gebracht, doch ook aan de verscheidenheid van meningen, die ten aanzien van de in dit proces gerezen problemen in de theorie en de praktijk van het staatsrecht en het volkenrecht blijken te bestaan. Dit is dan ook de reden waarom ik de tweede vraag van de Tariefcommissie subsidiair aan een onderzoek zal onderwerpen, waarbij ik uitga van de hypothese, dat Gij in antwoord op de eerste vraag zult vaststellen, dat de nationale rechter gehouden is artikel 12 toe te passen.

Met betrekking tot de tweede vraag hebben alleen de Nederlandse Regering, de Belgische Regering, de Commissie van de E.E.G. en appellante in het Nederlandse geding opmerkingen gemaakt.

1. *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

Evenals bij de eerste vraag rijzen ook hier in de eerste plaats enige vragen met betrekking tot de ontvankelijkheid, welke door de

Belgische en de Nederlandse Regering aan de orde zijn gesteld. Zij betogen in het bijzonder het volgende:

- 1) De tweede vraag is niet ontvankelijk, aangezien zij niet de interpretatie, doch de toepassing van het Verdrag betreft.
- 2) De tweede vraag vormt een poging om de procedure van de artikelen 169 en 170 van het Verdrag te omzeilen; particulieren kunnen zich niet indirect beklagen over het optreden van de Lid-Staten; een beweerde schending van het Verdrag kan niet via de procedure van artikel 177 aan het oordeel van het Hof worden onderworpen.

Ten aanzien van punt 1

Bij het lezen van de tekst van de tweede vraag kan men zich niet aan de indruk onttrekken, dat het Hof wordt verzocht, het Verdrag toe te passen.

Artikel 177 van het Verdrag – voor zover hier van belang – spreekt slechts van uitlegging van het Verdrag. Onder uitlegging verstaat men, dat de strekking van een bepaling wordt verklaard, wanneer strekking en doel niet duidelijk uit de bewoordingen van die bepaling blijken. Hiervan onderscheide men de toepassing van een voorschrift op een concreet geval, dit is het onderbrengen van een casuspositie onder een wettelijke bepaling en de daaruit voortvloeiende beoordeling van de casuspositie. De grens tussen interpretatie en toepassing is soms moeilijk te bepalen, vooral wanneer de interpretatie zich tot een bepaald aspect beperkt en wanneer de rechter, die zich met een verzoek om interpretatie tot het Hof wendt, het probleem verduidelijkt door een weergave van de feiten, hetgeen ertoe kan bijdragen, de taak van het Hof te verlichten. Toch wil ik niet aannemen, dat het in het onderhavige geval de bedoeling van de Nederlandse rechter is, dat het Hof een onderzoek instelt naar de toepassing van het Verdrag. Ik moge hier herinneren aan de eerste verwijzingsprocedure ter verkrijging van een prejudiciële uitspraak (zaak 13-61), waarin het Hof heeft vastgesteld, dat het de

ationale rechter vrij staat zijn verzoek in een eenvoudige en directe vorm te doen (Jurisprudentie van het Hof, Deel VIII, blz. 104).

Het Hof kan uit de inhoud van de beslissing houdende verwijzing, als geheel beschouwd, de wezenlijke betekenis en de strekking van de gestelde vraag afleiden en het kan – binnen het kader van zijn competentie – deze vraag in algemene zin beantwoorden. In ieder geval zullen wij de grenzen van de bevoegdheid van het Hof niet overschrijden en ons niet uitlaten over de rechtstreekse toepassing van het Verdrag op een concreet geval. Vaststelling van de feiten is voor ons doel niet noodzakelijk, doch is – anders dan de Nederlandse Regering meent – ook in een verwijzingsprocedure niet uitgesloten (vgl. artikel 103, paragraaf 2 van het Reglement voor de procesvoering, dat verwijst naar de artikelen 44 e.v. van dit Reglement). Men kan dan ook stellig niet beweren, dat de tweede vraag in haar geheel niet ontvankelijk zou zijn.

Ten aanzien van punt 2

Omtrent de verhouding tussen de onderhavige procedure en die van de artikelen 169 en 170 van het Verdrag en omtrent de mogelijkheid, dat laatstbedoelde procedure wordt omzeild, moge ik het volgende opmerken:

Artikel 169 regelt het geval waarin het Hof constateert, dat de Lid-Staten zich schuldig maken aan schending van het Verdrag. De Commissie kan een daartoe strekkende vordering indienen, wanneer de betrokken Lid-Staat het advies van de Commissie niet opvolgt. Artikel 170 voorziet in een overeenkomstige procedure, welke wordt ingeleid door een klacht van een andere Lid-Staat. Dit laatste is onder bepaalde omstandigheden mogelijk zonder dat tevoren door de Commissie advies is uitgebracht.

In het onderhavige geval kan het Hof – wil het bij de behandeling van de tweede vraag de grenzen van zijn bevoegdheid niet overschrijden – niet meer doen dan een algemene interpretatie te geven van strekking en doel van artikel 12. Het Hof moet het aan de nationale rechter overlaten daaruit conclusies te trekken. Noch in het dispositief, noch in de overwegingen van zijn arrest mag het

zich uitspreken over het optreden van een Lid-Staat en evenmin mag het in zijn arrest vaststellen of dit optreden verenigbaar is met het Verdrag dan wel of het daarop inbreuk maakt. De uitspraak van het Hof mag derhalve geen beoordeling inhouden, die slechts in een procedure ex artikel 169 of artikel 170 kan worden gegeven.

Indien men zich op het standpunt zou stellen, dat ook de nationale rechter in verband met de artikelen 169 en 170 niet bevoegd is vast te stellen, dat bepaalde maatregelen van de Lid-Staat waartoe hij behoort wegens strijd met de regels van het Verdrag onverbindend zijn, dan zou men daarmede het bestaan van verdragsregels, die door de nationale rechter rechtstreeks kunnen worden toegepast, ontkennen. Rechtstreekse toepasselijkheid brengt immers met zich mede, dat rechtsregels, die deze hoedanigheid bezitten, niet in hun werking worden belemmerd, ook niet wanneer zij eventueel met het nationale recht in strijd zijn. Van rechtstreekse toepasselijkheid is echter geen sprake, wanneer een prealabele constatering door het Hof vereist is.

Wij moeten dan ook tot de conclusie komen, dat de artikelen 169 en 170 in de eerste plaats betrekking hebben op die gevallen, waarin een verdragsregel niet rechtstreeks toepasselijk is, doch slechts een tot de Lid-Statens gericht gebod inhoudt. Uit juridisch oogpunt is het logisch, dat hier is voorzien in een procedure, welke een wijziging van de rechtstoestand ten doel heeft (zgn. „Erzwingungsverfahren”), doch anders is het in een conflictssituatie waarin het gemeenschapsrecht zich uit hoofde van zijn rechtstreekse toepasselijkheid zonder meer tegenover het nationale recht kan doen gelden.

Aangezien de tweede vraag slechts is gesteld voor het geval, dat de eerste vraag in positieve zin wordt beantwoord — dat wil dus zeggen voor zover het Hof erkent dat artikel 12 rechtstreekse interne werking heeft — kan derhalve niet worden beweerd, dat het Hof artikel 169 op ontoelaatbare wijze zou omzeilen door deze vraag te beantwoorden.

Voor het overige zie ik — wat de ontvankelijkheid betreft — geen problemen. Derhalve kunnen wij terstond overgaan tot het eigenlijke onderzoek van de tweede vraag.

2. *Onderzoek van vraag 2*

Met het oog op hetgeen naar aanleiding van de ontvankelijkheid is opgemerkt, moet deze vraag aldus worden uitgelegd, dat alleen aandacht wordt geschonken aan de problemen, die de interpretatie betreffen.

In het licht van de door de Tariefcommissie weergegeven feiten betekent dit, dat het Hof de criteria moet vaststellen aan de hand waarvan kan worden bepaald of er sprake is van een verhoging van douanerechten in de zin van artikel 12. Uit de tekst van artikel 12 blijkt, dat het in het Nederlandse proces vooral gaat om de interpretatie van de begrippen „toepassen” en „verhogen”.

In haar memorie heeft de Commissie zich de moeite gegeven om de talrijke vragen, waarin de tweede vraag kan worden onderverdeeld, systematisch te rangschikken.

Het verbod de invoerrechten te verhogen geeft aanleiding tot de volgende vragen:

- 1) Heeft het verbod betrekking op elk goed afzonderlijk of heeft het betrekking op het algemene niveau der invoerrechten?
- 2) Draagt het verbod een absoluut karakter of laat het bepaalde uitzonderingen toe, die kunnen worden afgeleid uit de betekenis en de strekking van artikel 12 zelf of uit het verband tussen dit artikel en andere bepalingen van het Verdrag?

Voor zover de tweede vraag betrekking heeft op het begrip „toepassen” laat zij zich eveneens onderverdelen:

- 1) Gaat het er om, welke rechten in de door de douanediens gevolgde praktijk daadwerkelijk worden toegepast?
- 2) Moet rekening worden gehouden met beslissingen van de douanediens, die op onjuiste aangiften ten invoer berusten?
- 3) Welke betekenis dient bij de beoordeling van de douanepraktijk aan de beslissingen van de Tariefcommissie te worden toegekend?

4) Wat is het uitgangspunt: de praktijk bij de douanediens in Nederland of in de Beneluxlanden gezamenlijk?

Wat de eerste groep van vragen betreft, betoogt de Commissie in de eerste plaats, dat het verbod van artikel 12 betrekking heeft op elk produkt afzonderlijk, hetgeen trouwens door niemand in twijfel wordt getrokken. De tekst bevat geen enkele aanwijzing voor het tegendeel. Vooral het gebruik van de meervoudsvorm (rechten) is in dit verband veelzeggend. Ook uit de overige douanevoorschriften van dit hoofdstuk blijkt, dat zij op elk produkt van toepassing zijn (artikel 14), tenzij er sprake is van een berekening die de gezamenlijke douanemaatregelen omvat („totale opbrengst der rechten”, artikel 14).

Bovendien valt niet te ontkennen, dat artikel 12 van absolute gelding is en geen uitzonderingen toelaat. De functie van dit artikel op het gebied van de douanerechten komt overeen met die van artikel 31 ten aanzien van de kwantitatieve beperkingen. In de zaak 7-61 heeft het Hof zich uitgesproken met betrekking tot artikel 31 en daarbij uitdrukkelijk vastgesteld, dat dit artikel absolute gelding heeft en geen enkele uitzondering lijdt.

Hieruit trekt de Commissie mijns inziens terecht de conclusie, dat ook de moeilijkheden, waarmee een transpositie van de tariefnomenclatuur kan gepaard gaan, principieel geen mogelijkheid bieden om het verbod van artikel 12 ter zijde te stellen. De Commissie wijst er op, dat de Lid-Staten zich reeds vóór het sluiten van het Verdrag hebben beziggehouden met de problemen van de transpositie der tarieven in de nomenclatuur van Brussel. De daaraan verbonden moeilijkheden waren hun dus bekend. Dat zij niettemin in artikel 12 geen voorbehoud hebben gemaakt om deze moeilijkheden te ondervangen, kan slechts als een aanwijzing voor de absolute gelding van dit artikel worden beschouwd.

Blijkens de tekst van het Verdrag van Brussel van 15 december 1950 inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven kunnen de Verdragsluitende Partijen onder de posten van de nomenclatuur een nadere specificatie voor de indeling van

goederen aanbrengen en dusdoende de invoerrechten differentiëren. De nomenclatuur van Brussel behoeft dus niet noodzakelijkerwijze tot de afschaffing van bepaalde rechten te leiden.

Bovendien kunnen de Lid-Staten van de E.E.G. bepaalde moeilijkheden, die uit de omzetting van de nomenclatuur voortvloeien, ondervangen door de intracommunautaire douanerechten voor bepaalde posten op een lager niveau vast te stellen dan waartoe het Verdrag verplicht. Hierdoor kunnen zij schending van het voorschrift van artikel 12 voorkomen.

Men zou zich kunnen voorstellen, dat er desondanks in bepaalde gevallen nog onoverkomelijke moeilijkheden zouden blijven bestaan, doch het moet ons van het hart, dat de algemeen gestelde, weinig concrete uiteenzettingen van de bij het geschil betrokken Nederlandse Regering en die van de Belgische Regering geen aanwijzing bevatten van dergelijke moeilijkheden. Bovendien wordt aan de overtuigingskracht van deze uiteenzettingen nog afbreuk gedaan door hetgeen de Nederlandse staatssecretaris van Financiën heeft verklaard bij de parlementaire behandeling van het Benelux-Protocol⁽¹⁾. Uit zijn verklaringen blijkt, dat het desbetreffende produkt de douanediens reeds onder de vigeur van het oude Tariefbesluit van 1947 voor bepaalde technische moeilijkheden heeft geplaatst, die verband hielden met de nauwkeurige bepaling van de samenstelling van het produkt en van zijn toepassingsmogelijkheden. Men zou daaruit de indruk kunnen krijgen, dat niet de uit de transpositie voortvloeiende moeilijkheden beslissend zijn geweest voor de wijze waarop het litigieuze produkt in het Protocol van Brussel is behandeld.

In laatste instantie kunnen deze feitelijke vragen echter onbeantwoord blijven. Wij stellen slechts vast, dat — althans voor zover het de onderhavige casuspositie betreft — niet valt in te zien hoe het juridisch mogelijk zou zijn om met een beroep op de omzetting van de nomenclatuur af te wijken van het absolute verbod van artikel 12.

Ook artikel 233, dat uitdrukkelijk bepaalt, dat de bepalingen van het Verdrag geen beletsel vormen voor het bestaan en de vol-

(¹) Bijlage IV van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

tooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg, alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, laat geen verzachting van het stand-still-voorschrift van artikel 12 toe. Zoals blijkt uit de toevoeging „voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van dit Verdrag” is met dit voorschrift in de eerste plaats beoogd, het de Benelux-Staten mogelijk te maken om — onafhankelijk van het Verdrag — de regionale integratie nog te bespoedigen en te intensiveren. Doch dit voorschrift kan niet dienen ter rechtvaardiging van een doorbreking van elementaire en fundamentele bepalingen van het E.E.G.-Verdrag, welke voor alle Lid-Staten gelijkelijk gelden en welke kunnen worden nageleefd, zonder dat daardoor de doelstellingen van de regionale unie, die reeds voor het in werking treden van het E.E.G.-Verdrag een gemeenschappelijk buitentarief kende, worden aangetast.

In de tweede groep van vragen staat het begrip „toegepast recht” centraal.

Ook hier kunnen wij in de eerste plaats naar een arrest van het Hof verwijzen. In de zaak 10-61 heeft het Hof namelijk vastgesteld, dat zowel voor artikel 12 als voor artikel 14 het daadwerkelijk toegepaste recht en niet het wettelijk toepasselijke recht van beslissende betekenis is. Deze opvatting steunt zowel op het inzicht, dat het Hof bezwaarlijk het nationale recht (de wettigheid van de bestaande douanepraktijk) kan toetsen, als op het feit, dat het Verdrag het onderscheid tussen „wettelijk toepasselijke” en „feitelijk toegepaste” tarieven kent, zoals blijkt uit artikel 19.

Ik zie geen aanleiding om de juistheid van deze uitspraak in twijfel te trekken. In het onderhavige proces zijn evenwel nog enige bijzondere aspecten van het probleem aan het licht getreden, die wij niet mogen verwaarlozen.

Ten processe is gesteld, dat in een aantal gevallen op grond van onjuist aangiften ten invoer produkten van dezelfde soort als die, waarop de litigieuze beschikking van de belastingadministratie betrekking heeft, belast zijn met een recht van slechts 3%. Deze gevallen leveren geen moeilijkheden op. Het spreekt mijns inziens vanzelf,

dat een dergelijke praktijk in ieder geval buiten beschouwing moet blijven, ook wanneer niet het wettelijk toepasselijk recht, doch de in feite gevolgde praktijk als uitgangspunt moet dienen. De ratio legis, volgens welke de door de douanedienst gevolgde praktijk voor het handelsverkeer van beslissende betekenis is, vereist immers niet, dat het vertrouwen van diegenen wordt gehonoreerd, die de onjuiste toepassing van het douanetarief door hun eigen optreden hebben veroorzaakt. Onjuiste aangiften ten invoer kunnen derhalve nimmer de grondslag vormen voor een praktijk, die als richtsnoer moet dienen voor het douanerecht van het Verdrag.

Voorts is de vraag gerezen, welke betekenis moet worden toegekend aan de beslissingen van de Tariefcommissie, daterende van na de inwerkingtreding van het Verdrag, waarbij werd vastgesteld, dat produkten van de litigieuze soort niet met een recht van 10%, doch met een recht van 3% moeten worden belast, hetgeen inhiield, dat de door de Nederlandse belastingdienst gevolgde praktijk onwettig werd verklaard. Ter verduidelijking van dit probleem heeft het Hof zich door de bij de de mondelinge procedure betrokkenen schriftelijk laten voorlichten. Aangezien aan de juistheid van de verstrekte gegevens niet behoeft te worden getwijfeld, is er geen bezwaar tegen, dat deze inlichtingen in het onderhavige proces worden gebruikt. Zij verschaffen ons het volgende beeld:

Volgens de verklaringen van appellante in het geding voor de Nederlandse rechter is zuivere ureumformaldehyde (d.i. dus het litigieuze produkt) tot september 1956 aan een invoerrecht van 3% onderworpen geweest. Sedert september 1956 heeft de douanedienst over hetzelfde produkt een invoerrecht van 10% geheven. De eerste wijziging in de door de douanedienst gevolgde praktijk was voor appellante aanleiding een administratiefrechtelijke procedure aan te spannen, die op 6 mei 1958 tot eerdergenoemde beschikking van de Tariefcommissie heeft geleid. Het gevolg van deze beschikking was, dat over invoeren, die plaatsvonden na september 1956, het teveel betaalde bedrag aan invoerrechten gedeeltelijk werd gerestitueerd, zodat slechts een belasting van 3% overbleef. Voorts had de beschikking tengevolge, dat tot september 1959 een recht van 3% werd toegepast. Op dat tijdstip wijzigde de douanedienst zijn systeem op-

nieuw, door een recht van 10% toe te passen, hetgeen andermaal aanleiding gaf tot een administratiefrechtelijke procedure. Op 2 mei 1960 volgde een tweede beschikking van de Tariefcommissie, waarvan de inhoud gelijk was aan die van 6 mei 1958. Deze beschikking had tot gevolg, dat over invoeren, die plaats vonden tussen september 1959 en 1 maart 1960 (datum waarop het nieuwe tarief van invoerrechten van kracht werd) een gedeeltelijke restitutie van betaalde invoerrechten plaats vond.

Indien al deze gegevens juist zijn — en er is geen reden om daaraan te twijfelen — moet worden vastgesteld, dat de door appellante ingevoerde hoeveelheden ureumformaldehyde, die volgens haar eigen verklaringen het grootste deel van de invoer van dit produkt in Nederland uitmaakten, weliswaar tijdelijk met een invoerrecht van 10% zijn belast, doch dat deze praktijk door rechterlijke uitspraken is gecorrigeerd, met het gevolg dat tot 1 maart 1960 in feite een invoerrecht van 3% werd geheven.

Thans dienen wij ons de vraag te stellen, of het Hof, bij een consequente toepassing van de in het arrest 10-61 neergelegde beginselen, uitsluitend rekening mag houden met de praktijk, die de douanediens tot 1 januari 1958 daadwerkelijk heeft gevolgd. Mijns inziens is dat niet het geval. Men moet namelijk niet vergeten, dat aan de door de douanediens gevolgde praktijk vooral daarom zoveel betekenis is gehecht, omdat het Hof de wettigheid van deze praktijk niet heeft willen toetsen.

In het onderhavige geval is de situatie door een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie op effectieve wijze tot een oplossing gebracht, en wel korte tijd na de inwerkingtreding van het Verdrag. Een en ander was het gevolg van een beroep, dat verscheidene maanden vóór de inwerkingtreding van het Verdrag was ingesteld. Het uiteindelijke resultaat was een correctie van de door de douanediens gevolgde praktijk ten gunste van de belanghebbenden. Deze correctie gold met terugwerkende kracht voor een periode, welke de datum van inwerkingtreding van het Verdrag (1 januari 1958) omvatte.

Dit betekent, dat de feitelijke situatie in het onderhavige geval van die van de zaak 10-61 verschilt op een punt, waaraan wij niet

zonder meer voorbij kunnen gaan. Het wezenlijke doel van het stand-still-voorschrift van artikel 12 is het verhinderen van belemmeringen in de handel tussen de Lid-Staten. Het voorschrift is op de praktijk afgestemd, aangezien handelsondernemingen zich bij hun planning als regel naar de bestuurspraktijk richten. In ons geval was de douanepraktijk gedurende geruime tijd voorwerp van geschil. De strijd werd evenwel in het voordeel van de importeurs beslecht. Het handelsverkeer kon daardoor geen nadeel ondervinden van het feit, dat de praktijk in overeenstemming werd gebracht met de wettelijke voorschriften.

Wanneer bij de toepassing van artikel 12 rekening wordt gehouden met een in de douanepraktijk aangebrachte wijziging van terugwerkende kracht, voortvloeiende uit een rechterlijke uitspraak, welke korte tijd na de inwerkingtreding van het Verdrag is gegeven, beschouwe men dit dan ook niet als een schending van het stand-still-voorschrift, doch als een toepassing van dit voorschrift, welke in overeenstemming is met de geest van het Verdrag.

Ten slotte is nog de vraag aan de orde gekomen, welke douanepraktijk als richtsnoer moet worden genomen, de in Nederland gevolgde praktijk of die welke op 1 januari 1958 in de Benelux-landen gezamenlijk de meest gangbare was. Voor de beantwoording van deze vraag kunnen wij mijns inziens in het midden laten, of de douane-unie der Benelux-Staten over enig middel beschikte, om een uniforme praktijk ten aanzien van het gemeenschappelijk buitentarief te waarborgen. Eveneens kunnen wij in het midden laten, of zich in de Benelux-landen buiten Nederland ten aanzien van het litigieuze produkt een bepaalde praktijk heeft ontwikkeld (en zo dit het geval mocht zijn, of deze praktijk dan afwijkt van de Nederlandse), dan wel of de invoeren tot Nederland beperkt zijn gebleven. Uit juridisch oogpunt hebben wij immers, naar het mij voorkomt, geen keuze. Anders dan artikel 19, dat van vier douanegebieden spreekt en het Beneluxgebied dus als één douanegebied beschouwt, wordt in artikel 12 van de Lid-Staten gesproken. Wij moeten daaruit de conclusie trekken, dat voor het stand-still-voorschrift van artikel 12, dat buitendien de door de douanedienst gevolgde praktijk en niet de juridische situatie op de voorgrond plaatst, de feitelijke situatie in

iedere Lid-Staat afzonderlijk als richtsnoer moet dienen. Elk der Lid-Staten moet zowel tegenover alle Verdragspartners als tegenover de instellingen van de Gemeenschap instaan voor de naleving van het Verdrag.

Meer dan deze richtlijnen voor de interpretatie kan het Hof bij de beantwoording van de tweede vraag in het kader van artikel 177 mijns inziens niet geven, doch dat is dan ook voldoende om het de Nederlandse rechter mogelijk te maken de verdragsvoorschriften op de juiste wijze toe te passen op het aan zijn oordeel onderworpen geval, aangenomen dat artikel 12 rechtstreeks toepasselijk is.

Samenvattend kunnen wij ten aanzien van de tweede vraag het volgende opmerken:

Artikel 12 heeft absolute werking ten aanzien van ieder produkt afzonderlijk; het laat geen uitzonderingen toe, noch ter oplossing van moeilijkheden, die uit de omzetting van de nomenclatuur voortvloeien, noch ten gunste van regionale unies binnen de Gemeenschap. Teneinde na te gaan of de invoering van een nieuw tarief van invoerrechten in bepaalde gevallen tot een verhoging van rechten leidt, dient te worden uitgegaan van het recht, dat op 1 januari 1958 ten aanzien van ieder produkt afzonderlijk daadwerkelijk werd toegepast. Bij het bepalen van de douanepraktijk, die voor de toepassing van artikel 12 als richtsnoer dient, moeten gevallen, die op onjuiste verklaringen ten invoer zijn gebaseerd, buiten beschouwing blijven. Wel dient rekening te worden gehouden met de bindende correctie van de door de douanediens gevolgde praktijk, die in Nederland korte tijd na de inwerkingtreding van het Verdrag ten gevolge van een administratiefrechtelijke beschikking tot stand is gekomen. Ten slotte dient te worden uitgegaan van de praktijk, zoals die in iedere Lid-Staat afzonderlijk door de douanediens wordt gevolgd.

IV - CONCLUSIE

Ik moge het Hof voorstellen zich in zijn arrest tot de eerste vraag te beperken en te verstaan, dat artikel 12 slechts een verplichting voor de Lid-Staten inhoudt.