

voeging van water en bevrozing een zodanige consistentie bezitten, dat het bij kamertemperatuur niet te snel uiteenvalt en voldoende lang fris blijft.

Touffait

Mackenzie Stuart

Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 januari 1981.

De griffier  
voor deze

H. A. Rühl  
Hoofdadministrateur

De president van de Derde kamer

A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL  
VAN 19 NOVEMBER 1981<sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

De feiten van de onderhavige prejudiciële zaak zijn de volgende.

Verzoekster in het hoofdgeding, een Belgische onderneming, deed in de maanden januari en februari 1975 bij het Zollamt Aachen-Autobahn-Süd verscheidene partijen boterconcentraat met een totaalgewicht van ongeveer 80 ton inkleren, die zij overeenkomstig de procedure van verordening nr. 1259/72 van de Commissie van 16 juni 1972 betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap

(PB L 139 van 1972, blz. 18), had gekocht en uit België naar de Bondsrepubliek Duitsland uitvoerde. Terzelfdertijd deed de afnemer van die goederen, de Duitse Dr. Otto Suwelack Nachfolger KG, ze onder douanetoezicht plaatsen omdat zij het boterconcentraat wilde gebruiken voor de bereiding van consumptie-ijs conform de bepalingen van vornoemde verordening. Het douanekantoor hief ingevolge dit verzoek en op grond van deze bestemming het met 50 % verminderde monetair compenserende bedrag, in totaal DM 37 927,09, overeenkomstig artikel 20 van verordening nr. 1259/72, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1570/74 (PB L 167 van 1974, blz. 29).

<sup>1</sup> — Vertaald uit het Duits.

Het door de afnemer vervaardigde produkt, een preparaat in poedervorm voor de bereiding van consumptie-ijs, werd onderzocht door de Zolltechnische Prüfungs- en Lehranstalt München en door het Institut für Chemie der Bundesanstalt für MilCHForschung te Kiel op zijn overeenstemming met artikel 6, lid 1, sub c, derde streepje, van verordening nr. 1259/72, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2815/72 van 22 december 1972 (PB L 297 van 1972, blz. 3). Krachtens deze bepaling mag de ingevolge verordening nr. 1259/72 verkochte boter slechts worden verwerkt tot

verkeersopvatting geschikt is voor consumptie.

Op grond van deze resultaten vorderde het bevoegde douankantoor Coesfeld, een bijkantoor van verweerder, het Hauptzollamt Gronau, bij beschikking van 18 maart 1976 een aanvullend monetair compenserend bedrag van DM 37 918,80, met de motivering dat het boterconcentraat niet overeenkomstig zijn bestemming was gebruikt omdat het preparaat in poedervorm niet conform de gestelde voorwaarden kon worden aangewend voor de bereiding van voor consumptie geschikt consumptie-ijs.

„— preparaten in poedervorm voor de bereiding van consumptie-ijs, behorende tot de onderverdelingen ex 18.06 D of ex 21.07 F van het gemeenschappelijk douanetarief, waarvan het van melk afkomstige vetgehalte minder is dan 32 gewichtspercenten en dat geschikt is voor de consumptie zonder andere bewerking dan de toevoeging van water en bevriezing.”

Nadat verzoekster hiertegen vergeefs een bezwaarschrift had ingediend, stelde zij beroep in rechte in, waarbij zij in hoofdzaak stelde dat in het kader van de afzet tegen verlaagde prijs van boterconcentraat de beoogde bestemming reeds is bereikt wanneer een produkt van bepaalde samenstelling ontstaat, dat na toevoeging van water en bevriezing „geschikt is voor consumptie”. Het zou daarentegen niet van belang zijn, of de consument het accepteert als consumptie-ijs. De woorden „geschikt voor consumptie” zouden zoveel betekenen als „eetbaar” of „consumeerbaar” of „niet ongeschikt voor consumptie.” Het zou evenwel geen „genotswaarde” behoeven te bezitten, want het zou niet de taak van de overheid zijn te controleren of een produkt door de consument als „genotmiddel” wordt geaccepteerd. Bovendien zou het begrip in de Gemeenschap eenvormig moeten worden uitgelegd en een produkt zou dus reeds als voor consumptie geschikt consumptie-ijs zijn te beschouwen wanneer het in één Lid-Staat aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Het preparaat in poedervorm van de firma Suwelack was blijkens een attest van de Belgische nationale zuiveldienst, geschikt bevonden voor consumptie in België.

In de rapporten van die twee instituten — voor details ervan verwijs ik naar de overwegingen van de verwijzingsbeschikking — werd vooral kritiek geleverd op het feit dat het produkt te weinig gezoet of gearomatiseerd was, dat het onvoldoende bindmiddelen en emulgatoren bevatte en dat het mengsel niet stabiel was. Het bereide produkt zakte dadelijk in nadat het uit de freezer was genomen, en smolt snel weg. Bovendien miste het gesmolten produkt de karakteristieke romigheid van consumptie-ijs, terwijl de bevroren bestanddelen zich meteen van de vloeistoffen scheidden, waarbij niet opgeloste poederdeeltjes zichtbaar werden. Het produkt kon dan ook niet worden beschouwd als consumptie-ijs dat naar

Het Finanzgericht Münster, IVe Senat, heeft daarop bij beschikking van 16 januari 1981 de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de navolgende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

- „1. Welke eigenschappen moet consumptie-ijs dat geschikt is voor consumptie („verbrauchsfähiges Speiseeis“) in de zin van artikel 6, lid 1, sub c, derde streepje van verordening (EEG) nr. 1259/72 van de Commissie van 16 juni 1972 betreffende het ter beschikking stellen van boter tegen verlaagde prijs aan bepaalde verwerkende industrieën in de Gemeenschap (PB L 139 van 1972, blz. 18), in de redactie van verordening (EEG) nr. 2815/72 van de Commissie van 22 december 1972 (PB L 297 van 1972, blz. 3), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2819/74 van de Commissie van 8 november 1974 (PB L 301 van 1974, blz. 21) bezitten? Is het voldoende indien het bevroren produkt „eetbaar“, „niet oneetbaar“, „niet ongeschikt voor menselijke consumptie“ of „niet schadelijk voor de gezondheid“ is? Of moet het daarenboven beantwoorden aan de verwachtingen van de consument of de verkeersopvattingen, dat wil zeggen door de consument worden geaccepteerd als normaal, in de handel of in het verkeer gangbaar consumptie-ijs?
2. Indien de verwachtingen van de consument of de verkeersopvattingen beslissend zijn:

Is het voldoende wanneer het produkt beantwoordt aan de verwachtingen van de consument of de verkeersopvattingen in het land van verwerking, in een Lid-Staat of zelfs in een derde land, of moet het beantwoorden aan de verwachtingen van

de consument of de verkeersopvattingen in alle Lid-Staten?

3. Is het van belang dat het produkt volgens de in een van de voornoemde landen of in alle Lid-Staten geldende voorschriften inzake voedingsmiddelen geschikt is voor de verkoop?”

Met deze vragen, die hierna doelmatigheidshalve tezamen worden behandeld, wil de verwijzende rechter vernemen, welke andere eisen, naast die welke reeds in de betrokken regeling zijn gesteld meoten zijn vervuld, wil het produkt als „geschikt voor consumptie“ kunnen worden aangemerkt en het voorgeschreven gebruiksdoel kunnen worden geacht te zijn bereikt.

In dit verband zij er vooreerst aan herinnerd, dat verordening nr. 1259/72 noch een eigen sluitende definitie geeft van consumptie-ijs, noch van de betrokken preparaten in poedervorm, maar eenvoudig verwijst naar de tariefposten ex 18.06 B en ex 21.07 C van het gemeenschappelijk douanetarief of, voor wat de preparaten in poedervorm betreft, naar de tariefposten ex 18.06 D en ex 21.07 F. Zoals de Commissie terecht stelt, moet derhalve, afgezien van het voorgeschreven van melk afkomstige vetgehalte, op de eerste plaats worden gewaarborgd dat het betrokken poeder inderdaad een produkt is dat onder de tariefposten ex 18.06 D of ex 21.07 F kan worden ingedeeld, en dat na eenvoudige toevoeging van water en bevrozing tot consumptie-ijs van de tariefposten ex 18.06 B of ex 21.07 C wordt. De verwijzende rechter is hierbij terecht ervan uitgegaan, dat, naar met name blijkt uit de toelichtingen van het comité nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief, slechts beperkte eisen kunnen worden gesteld aan de aard van een „consumptie-ijs“ in de zin van deze tariefpost. Uit de indeling

onder de tariefposten 18.06 (chocolade en andere voedingsmiddelen, welke cacao bevatten) en 21.07 (produkten voor menselijke consumptie, elders genoemd noch elders onder begrepen) blijkt evenwel reeds, dat het eindprodukt niet ongeschikt voor menselijke consumptie mag zijn. Tot dezelfde conclusie leidt voorts reeds de aanduiding van het produkt als „consumptie-ijs”. Een produkt waarvan de benaming het element „consumptie” bevat, moet immers, zoals ik reeds in mijn conclusie van 2 december 1975 in zaak 53/75 (Vandertaelen, e.a., Jurispr. 1975, blz. 1656) heb gesteld, per se naar aard en smaak steeds voor onmiddellijke consumptie geschikt en bestemd zijn.

Uit deze overwegingen volgt reeds, dat dit vereiste, zo men in het aanvullende kenmerk „geschikt voor consumptie” niet alleen maar een tautologie wil zien, anders dan verzoeker beweert, een andere betekenis moet hebben.

Dat deze opvatting juist is, blijkt bij een systematische beschouwing van de tekst van de betrokken bepaling. Wanneer hierin wordt gezegd dat het preparaat in poedervorm voor de bereiding van consumptie-ijs zonder andere bewerking dan de toevoeging van water en bevroering geschikt voor consumptie moet zijn, kan dat in zijn context slechts betekenen dat het eindprodukt „als consumptie-ijs geschikt moet zijn voor consumptie.” Met andere woorden, het produkt moet, afgezien van de toevoeging van water en bevroering, zonder andere bewerking rechtstreeks als consumptie-ijs aan de consument kunnen worden geleverd. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is in het geval van consumptie-ijs onder

consument in beginsel de eindverbruiker te verstaan, omdat consumptie-ijs normalerwijze niet voor de bereiding van andere produkten wordt gebruikt. Dienvolgens mag men verlangen dat de eindverbruiker in staat is het betrokken produkt inderdaad als consumptie-ijs en niet als een of ander voedings- of genotmiddel te herkennen, en dat het produkt als consumptie-ijs eetbaar is.

Dat het een produkt betreft dat als consumptie-ijs onmiddellijk door de consument kan worden gegeten, komt tenslotte nog duidelijker tot uitdrukking in de laatste redactie van deze verordening — namelijk verordening nr. 262/79 (PB L 41 van 1979, blz. 1) —, waarvan de Duitse tekst, ook al is de redactie in de andere gemeenschapstalen dezelfde gebleven, thans niet meer spreekt van „verbrauchsfähig”, maar van „verbrauchsfertig”.

Ook de strekking en het doel van de regeling van verordening nr. 1259/72 wijzen in die richting. Zoals uit de considerans blijkt, heeft deze regeling tot doel, te komen tot een vermindering van de grote voorraden interventieboter, waarbij door middel van een lage verkoopprijs het gebruik wordt gestimuleerd van boter in plaats van andere, op zich goedkopere vetten bij de bereiding van bepaalde eindprodukten. Een dergelijke regeling brengt natuurlijk het risico mee, dat de tegen verlaagde prijs aangeboden boter voor andere dan de beoogde doelen wordt gebruikt en zodoende andere boter van de markt verdringt. Om dat te voorkomen moet, gelijk in de considerans wordt gezegd, „een controlesysteem worden gecreëerd om te verzekeren dat de boter niet voor andere doeleinden wordt gebruikt.” De controle kan even-

wel ook worden verwezenlijkt door de produkten waarvoor de boter mag worden gebruikt zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven, gelijk in de verordening is gebeurd.

Aangezien bij preparaten in poedervorm evenwel het risico zeer groot is dat het poeder tenslotte voor andere doeleinden dan de bereiding van consumptie-ijs wordt gebruikt, vereist de verordening voor deze produkten dat er door eenvoudige toevoeging van water en bevriezing een voor consumptie geschikt consumptie-ijs moet ontstaan. Zou het daarentegen, gelijk verzoekster in het hoofdgeding meent, voldoende zijn dat het produkt kan worden ingedeeld onder de tariefposten ex 18.06 D of ex 21.07 F van het gemeenschappelijk douanetarief en dat het bovendien ook „eetbaar” is, dan zou de met de betrokken bepaling nagestreefde bescherming niet worden bereikt, aangezien het produkt dat aan deze voorwaarden beantwoordt, zonder meer bruikbaar zou zijn voor andere doeleinden dan de bereiding van ijs.

De vraag is dan, welke eisen moeten worden gesteld aan de bepaling van het begrip „voor consumptie geschikt consumptie-ijs” in de zin van artikel 6, lid 1, sub c, derde streepje, van de betrokken verordening. Hierbij behoeft natuurlijk geen sluitende definitie van het begrip „consumptie-ijs” te worden opgesteld, maar wel zal men enkele minimumkenmerken moeten geven, waaraan een produkt moet beantwoorden om het overeenkomstig het gemeenschapsrecht te kunnen indelen als voor consumptie geschikt consumptie-ijs in de zin van de verordening.

Ik behoef hier wel niet te beklemtonen, dat het gemeenschapsrecht als autonoom rechtssysteem begrippen in beginsel niet aan een bepaald nationaal rechtssstelsel

wil koppelen. De juiste benadering lijkt veeleer te zijn, dat men van meet af aan, onafhankelijk van de in de Lid-Staten geldende voorschriften inzake levensmiddelen, het begrip „voor consumptie geschikt” met betrekking tot consumptie-ijs bepaalt aan de hand van de minimumeisen van de consument in de Gemeenschap. Zoals de Commissie terecht opmerkt, kunnen in dat verband de nationale voorschriften inzake consumptie-ijs alleen van belang zijn wanneer aan de vereisten van verordening nr. 1259/72 niet is voldaan, namelijk wanneer een bepaald produkt op grond van zijn kenmerken in geen Lid-Staat van de gemeenschap mag worden verkocht, ofschoon de consument het als consumptie-ijs zou accepteren.

Op de vraag aan welke minimumeisen een produkt dient te beantwoorden om door de verbruiker nog als consumptie-ijs te worden geaccepteerd, moet met de Commissie worden geantwoord dat het produkt een minimum aan smaak-eigenschappen, van welke aard ook, moet bezitten. Dit vloeit eenvoudig voort uit het feit dat consumptie-ijs geen voedingsmiddel in enge zin is, maar een genotmiddel. Een produkt dat naar smaak niet of niet duidelijk gearomatiseerd is, beantwoordt niet aan de eisen die de consument aan consumptie-ijs stelt.

De Commissie heeft voorts ook gelijk wanneer zij stelt dat een produkt dat bij het smelten zeer snel in twee duidelijk te onderscheiden bestanddelen — vloeistof en vaste stof — uiteenvalt, niet beantwoordt aan de minimumeisen die de consument aan consumptie-ijs stelt. Derhalve is ook dit kenmerk beslissend bij de vraag of consumptie-ijs geschikt is voor consumptie.

Aangezien de met de uitvoering van de verordening belaste overheden en orga-

nen te allen tijde zonder grote moeilijkheden kunnen controleren of aan deze minimumeisen is voldaan, kan, om op een ander argument van verzoeker in te gaan, ook uit praktische overwegingen geen bezwaar worden gemaakt tegen deze criteria.

Daarentegen mag, gelijk zowel verzoeker als de Commissie eensluidend terecht stellen, geen doorslaggevend belang worden gehecht aan de andere in de verwijzingsbeschikking genoemde kenmerken van het produkt, zoals het gebruikelijke vanilline-gehalte, de gebruikelijke uitzettingsfactor enzovoort, omdat die per Lid-Staat en per streek kunnen

verschillen. Dat geldt ook voor de subjectief gekleurde verwachtingen betreffende consistentie en smaak, waaraan omwille van de rechtszekerheid geen belang kan worden gehecht bij de uitlegging van de betrokken rechtsbegrippen.

Aangezien volgens het feitenrelaas de verwijzende rechter op grond van de criteria moet kunnen beslissen of het betrokken produkt dat na toevoeging van water en bevrozing wordt verkregen, als consumptie-ijs kan worden beschouwd, behoeft niet verder te worden ingegaan op andere kenmerken die het eventueel nog moet bezitten om geschikt te zijn voor consumptie.

Mitsdien concludeer ik, dat het Hof de vragen van het Finanzgericht Münster beantwoorde als volgt:

1. Tot preparaten in poedervorm van de onderverdelingen ex 18.06 D of ex 21.07 F van het gemeenschappelijk douanetarief voor de bereiding van consumptie-ijs in de zin van artikel 6, lid 1, sub c, derde streepje, van verordening nr. 1259/72 van de Commissie, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2815/72 van de Commissie, behoren slechts produkten die zonder andere bewerking dan de toevoeging van water en bevrozing kunnen worden verwerkt tot consumptie-ijs in de zin van de onderverdelingen ex 18.06 B en ex 21.07 C van het gemeenschappelijk douanetarief en als zodanig door de consument worden geaccepteerd.
2. Of een produkt geschikt is voor consumptie als consumptie-ijs in de zin van voornoemde verordening, hangt af van de minimumeisen die de consument in de Gemeenschap stelt; waarbij het niet aankomt op een bepaalde nationale regeling. Zo moet het produkt naar smaak duidelijk gezoet of gearomatiseerd zijn en bij het smelten niet zeer snel in twee bestanddelen — een vloeistof en een residu van vaste stof — uiteenvallen.