Lecourt Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negentien november negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 30 OKTOBER 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige prejudiciële zaak gaat het om de geldigheid van de op 1 januari 1971 in werking getreden verordening nr. 1/71 van de Raad van 17. 12. 1970 (PB nr. L 1 van 1. 1. 1971). Bij deze verordening werd een aanvullende aantekening op hoofdstuk 90 van het gemeenschappelijk douanetarief ingevoegd, welke luidde: „onder onderverdeling A van post 90.07 worden eveneens ingedeeld apparaten voor het automatisch reproduceren van documenten met behulp van statische electriciteit, welke zijn uitgerust met een optisch beeldopnamesysteem".

Toen de douaneagent der Nederlandse Spoorwegen, verzoeker in het hoofdgeding, op 28 april 1971 een geïmporteerd apparaat voor het automatisch reproduceren van documenten met behulp van statische electriciteit en uitgerust met een optisch beeldopnamesysteem liet inklaren, werd krachtens deze aantekening een recht van 14 % geheven.

Hiermede is de douaneagent het niet eens. Volgens hem moest het apparaat onder tariefpost 84.54 („andere kantoormachines en -toestellen") worden ingedeeld en dienovereenkomstig het sedert 1 januari 1971 geldende tarief van 7,2 % worden toegepast. Hij beroept zich hiertoe op een uitspraak van de Tariefcommissie van 2 februari 1970, waarin voor dergelijke apparaten in die zin was beslist, en wel op grond van de volgende overwegingen: machines vielen in het algemeen onder Afdeling XVI van het douanetarief. Tot deze Afdeling behoorden volgens de voorafgaande aantekeningen niet artikelen bedoeld bij hoofdstuk 90. Ingevolge de Toelichtingen bij de nomenclatuur van Brussel omvat post 90.07 slechts apparaten die volgens een normaal fotografisch procédé werken; copieermachines zijn daarentegen geen fototoestellen. Daarom is indeling ervan onder Afdeling XVI en met name onder hoofdstuk 84 niet uitgesloten. Daar echter een indeling onder post 84.35 (drukmachines) niet mogelijk is, kunnen dergelijke machines — die immers voor de uitvoering van kantoorwerk dienen — slechts worden ingedeeld onder tariefpost 84.54 B (andere kantoormachines en -toestellen). — Voorts wijst de douane-

1 — Vertaald uit het Duits.

agent erop, dat de invoerrechten voor goederen van tariefpost 84.54 in GATT-overeenkomsten waren geconsolideerd (en wel op 7,2 % vanaf 1 januari 1971). Volgens artikel II van de GATT mochten ondanks de door 's Raads verordening nr. 1/71 voorgeschreven indeling, derhalve geen hogere rechten worden geheven dan welke ten gevolge van de GATT-consolidatie voor goederen van tariefpost 84.54 gelden.

Het bezwaarschrift van de douaneagent werd echter door de Inspecteur der invoerrechten en accijnzen verworpen, onder verwijzing naar een door de Internationale Douaneraad in december 1965 uitgebracht indelingsadvies, volgens hetwelk dergelijke apparaten onder post 90.07 A vallen. Daarop ging de douaneagent in beroep bij de Tariefcommissie. In het geding meende de Tariefcommissie dat de geldigheid van 's Raads verordening 1/71 twijfelachtig was. De grond hiervoor was, dat apparaten als de in de aanvullende aantekening op hoofdstuk 90 genoemde, niet onder de omschrijving van deze tariefpost vielen. Voorts is voor de Tariefcommissie van belang dat het tarief van post 84.54 in het kader van de GATT is geconsolideerd en dat de Nederlandse rechter op grond van de artikelen 60 en 65 van de Nederlandse Grondwet verplicht is, internationale overeenkomsten, welke eenieder rechtstreeks kunnen binden, toe te passen. Ten slotte rijst voor de Tariefcommissie nog de vraag of de Raad door de vaststelling van verordening nr. 1/71 niet in strijd komt met de door de Lid-Staten in het kader van het Verdrag inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven aangegane verplichtingen om geen wijzigingen in de posten van de nomenclatuur of in de aantekeningen op de hoofdstukken aan te brengen, welke ertoe zouden leiden dat de draagwijdte van een post wordt veranderd.

Gezien deze overwegingen schorste de Tariefcommissie bij beschikking van 11 juni 1974, die partijen op 15 april 1975 werd betekend, het geding en legde krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voor:

1. Is het, mede gelet op voormelde overwegingen, geoorloofd om een apparaat als het onderhavige, dat naar het oordeel van de Tariefcommissie niet valt onder de omschrijving van post 90.07, maar wel volledig voldoet aan de letterlijke bewoordingen van een andere post, in casu post 84.54, zodat Aantekening 1, letter 1 van Afdeling XVI, zoals deze luidde ten tijde van de invoer, niet van toepassing is, door middel van een Verordening van de Raad van de EEG bij een aanvullende aantekening op Hoofdstuk 90, onder post 90.07 te brengen, zonder dat de tekst van deze post daartoe passend wordt gemaakt?
   Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, moet dit dan tot de conclusie leiden, dat rechtskracht moet worden ontzegd aan de Aanvullende Aantekening op Hoofdstuk 90, welke werd geplaatst met ingang van 1 januari 1971 en weer werd ingetrokken met ingang van 1 januari 1972 en welke luidde:
   „Onder onderverdeling A van post 90.07 worden eveneens ingedeeld apparaten voor het automatisch reproduceren van documenten met behulp van statische electriciteit, welke zijn uitgerust met een optisch beeldopnamesysteem"?
2. Is het geoorloofd, gezien de omstandigheid dat op grond van de artikelen 60 en 65 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomsten met andere Mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, nadat zij op de voorgeschreven wijze zijn tot stand gekomen en bekendgemaakt, wettelijk verbindende kracht hebben, gezien mede het feit dat het GATT-Verdrag, waarbij Nederland is aangesloten, een zodanige overeenkomst is, gezien tenslotte, dat vorenbedoelde post 84.54 met het daarbij behorende recht bij de zogenaamde Kennedy-ronde in het verband van de

GATT is geconsolideerd, dat in strijd met evenbedoelde consolidatie zonder enige voorziening ten aanzien van Nederland voor een goed, vallende onder deze post, een hoger recht wordt uitgetrokken door dit goed onder een ander hoofdstuk en een andere post in te delen door middel van een verordening van de Raad van de EEG?
Is de Nederlandse rechter niet gehouden om — gegeven de voorrang van verdragsverplichtingen van de Gemeenschap boven handelingen van haar organen — onafhankelijk van de vraag of een bepaling van de GATT al dan niet geschikt is om voor de burgers rechten te scheppen waarop zij voor de rechter een beroep kunnen doen, in geschillen welke aan zijn oordeel worden onderworpen toepassing te geven aan GATT-bepalingen welke zich voor rechtstreekse toepassing lenen, ook al zou hij daarmede in strijd komen met het communautaire recht?;

3. Komt de Raad door het geven van een aanvullende aantekening als de onderhavige niet in strijd met de verplichting welke de Lid-Staten binnen het kader van het Verdrag van 15 december 1950 inzake de Nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven op zich hebben genomen — zie in het bijzonder artikel II b, (ii) — houdende verbod wijziging aan te brengen in de noten aan de hoofdstukken en afdelingen, welke de strekking van hoofdstukken, afdelingen en posten, vervat in de nomenclatuur, zou kunnen wijzigen?;

Ik meen dat hierover met name het volgende moet worden opgemerkt.

1. De eerste vraag

De eerste vraag gaat uit van de opvatting dat apparaten als de onderhavige naar de bewoordingen en de omschrijving van het douanetarief niet onder tariefpost 90.07, maar alleen onder post 84.54 hadden kunnen worden ingedeeld. De Raadsverordening om welker geldigheid het hier gaat, had dus een wijziging in de rechtstoestand veroorzaakt.

Dit uitgangspunt lijkt mij zeer aanvechtbaar.

Men zou eventueel van een wijziging rechtens kunnen spreken in verband met de genoemde uitspraak van de Tariefcommissie van 2 februari 1970. Deze had echter betrekking op importen, die in 1967, dat wil zeggen vóór de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief, plaatsvonden. Bovendien kan men niet aannemen dat de uitspraak, voor zover hierin reeds overwegingen van gemeenschapsrecht mochten hebben gespeeld, omdat namelijk de aanpassing van het nationale aan het gemeenschappelijke douanetarief spoedig zijn beslag zou krijgen, voor het gemeenschapsrecht — het Hof werd destijds niet om een prejudiciële beslissing verzocht — op enige wijze een bindende maatstaf zou kunnen vormen.

Voorts moet worden vastgesteld dat de door de Raad voorgeschreven tariefindeling volkomen overeenstemt met het indelingsadvies, dat de Internationale Douaneraad in 1965 betreffende soortgelijke fotocopieerapparaten heeft uitgebracht. Dit is belangrijk, omdat dergelijke indelingsadviezen volgens de rechtspraak (zaak 14-70, Deutsche Bakels GmbH, Jurispr. 1970, blz. 1001) ook in het kader van het gemeenschapsrecht waardevolle hulpmiddelen bij de uitlegging van tariefposten vormen. Bovendien schijnt vast te staan dat het betrokken indelingsadvies in het algemeen werd nageleefd; in feite kan reeds vóór de vaststelling van de litigieuze Raadsverordening van een overeenkomstige heersende praktijk worden gesproken. Dit pleit zeker tegen de stelling dat de betrokken verordening van de Raad tot een wijziging rechtens heeft geleid.

Anderzijds wordt de geschetste feitelijke toestand niet gewijzigd doordat het Comité Nomenclatuur genoemde oplossing

niet volkomen bevredigend achtte en het noodzakelijk vond alle electrostatische reproduktieapparaten onder *een* tariefpost van hoofdstuk 90 in te delen. De noodzakelijk geachte oplossing werd namelijk op grond van een voorstel uit 1969 eerst op 9 juni 1970 in een overeenkomstig indelingsadvies van de Douaneraad tot wijziging van post 90.10 opgenomen en gold eerst met ingang van 1 januari 1972 (vergelijk 's Raads verordening nr. 1/72, PB nr. L 1 van 1. 1. 1972, tot wijziging van verordening 950/68, PB nr. L 172 van 22. 7. 1968). Daarbij komt nog, dat ook op grond van de nieuwe indeling wegens de vaststelling van een bijzonder tarief hetzelfde recht geldt als volgens post 90.07 A.

Ik acht het van belang bij mijn bespreking van deze vaststellingen uit te gaan, want ik ben er zeker van dat slechts tegen deze achtergrond een passende beantwoording van de opgeworpen vragen mogelijk is.

De eerste vraag houdt hoofdzakelijk in of het geoorloofd is, tariefindelingen voor te schrijven in aanvullende aantekeningen, zonder de tekst van de betrokken tariefpost aan te passen. Daarbij moet het gemeenschapsrecht kennelijk als toetsingselement dienen, echter zonder dat precies is aangegeven, welke bepaling daarvoor in aanmerking komt.

Zowel de Raad als de Commissie hebben inzake deze eerste vraag de stelling verdedigd, dat er geen sprake is van schending van enig communautair beginsel. Dit is volgens mij juist.

Zo is in de eerste plaats van belang, dat de vaststelling en wijziging van het gemeenschappelijk douanetarief alsmede van de nomenclatuur hiervan ingevolge de artikelen 28 en 113 van het EEG-Verdrag uitsluitend tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. 's Raads verordening nr. 1/71 voldoet aan deze bepalingen, met name indien men ervan uitgaat, dat zij slechts ter precisering en authentieke interpretatie dient.

Van belang is voorts de door Uw Hof (zaak 80-72, Koninklijke Lassiefabrieken, Jurispr. 1973, blz. 635) gedane uitspraak dat het geoorloofd is, voetnoten waarvan de rechtskracht volgt uit de algemene bepalingen voor de uitlegging van het douanetarief, in het gemeenschappelijk douanetarief in te lassen en deze zo tot een onderdeel van dit tarief te maken.

Tenslotte kan ook niet worden gezegd dat het indruist tegen de beginselen van behoorlijke wetgeving wanneer een goed zonder aanpassing van de tekst, zonder wijziging van de nomenclatuur, door een noot onder een bepaalde post wordt ingedeeld. Dit vormt een volkomen gebruikelijke methode en ook het bij Raadsverordening nr. 97/69 (PB nr. L 14 van 21. 1. 1969) ingevoerde systeem, waarvan men het nut niet serieus kan betwijfelen, is duidelijk daarop gebaseerd.

Houdt men bij dit alles nog voor ogen dat een wijziging van de nomenclatuur bij een eenvoudige verduidelijking van de bestaande rechtstoestand tot de onjuiste conclusie zou kunnen leiden, dat er een wijziging van de tariefindeling heeft plaatsgevonden, dan kan ten aanzien van de eerste vraag slechts worden vastgesteld dat op de daarin aangevoerde gronden aan de rechtsgeldigheid van verordening nr. 1/71 niet kan worden getwijfeld.

2. De tweede vraag

De tweede vraag heeft betrekking op het feit dat het tarief van post 84.54 bij overeenkomsten in het kader van de GATT geconsolideerd is. In dit verband moet worden opgehelderd of het een inbreuk op genoemde consolidatie vormt, dat de betrokken produkten bij een verordening van de Raad onder een andere post met een hoger recht zijn ingedeeld. Met name moet worden uitgemaakt of de Nederlandse rechter ingevolge zijn Grondwet niet is gehouden toepassing te geven aan GATT-bepalingen welke zich voor rechtstreekse toepassing lenen, ook al bepaalt het gemeenschapsrecht iets anders.

Op zichzelf zou men met betrekking tot deze vraag kunnen volstaan met de

vaststelling, dat de litigieuze Raadsverordening geen wijziging van de indeling volgens het gemeenschappelijk douanetarief, dus ook geen verhoging van rechten heeft meegebracht, zodat er geen sprake is van een conflict met GATT-bepalingen.

Ziet men hiervan echter af en gaat men in op het probleem betreffende de GATT, dan kan hierover het volgende worden opgemerkt:

Ik heb de indruk dat de Tariefcommissie zich baseert op nationale consolidatietoezeggingen alsmede op het feit dat deze betrekking hadden op het nationale douanetarief en de toepassing daarvan op de door de Tariefcommissie juist geachte wijze. Deze opvatting is mijns inziens echter onjuist.

In dit verband moet in de eerste plaats worden beklemtoond, dat de Gemeenschap op het gebied der douanerechten uitsluitend bevoegd is en dat het gemeenschappelijk douanetarief krachtens artikel XXIV van de GATT vanaf 1 juli 1968 in de plaats is getreden van de nationale tarieven. De Gemeenschap is sedert de afloop van de overgangsperiode ingevolge artikel 113 EEG-Verdrag ook inzake de handelspolitiek bevoegd; zij had zelfs tijdens de overgangsperiode volgens artikel 111 reeds de bevoegdheid om met derde landen over het gemeenschappelijk douanetarief te onderhandelen. De GATT en de in het kader daarvan gesloten overeenkomsten behoren duidelijk tot dit gebied. De Gemeenschap heeft gedurende de overgangsperiode met toestemming van de GATT-partners de uit de GATT voortvloeiende rechten en verplichtingen van de Lid-Staten overgenomen; zij is — zoals blijkt uit de zaken 21 tot 24-72 (International Fruit Company NV, Jurispr. 1972, blz. 1219) — door de GATT gebonden. De GATT-concessies werden reeds in de overgangsperiode door de Gemeenschap toegestemd; de lijst van de Gemeenschap heeft dan ook de concessielijsten van de Lid-Staten vervangen. Daarbij heeft de Gemeenschap, overeenkomstig de regel dat concessies steeds op grond van het tarief van de toestemmende partner worden gegeven, vanzelfsprekend op het gemeenschappelijk douanetarief gedoeld. Het staat dus vast, dat de uitvoering van de consolidatie-overeenkomsten niet meer tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort. Een beroep op bepaalde indelingen die vroeger in de Lid-Staten werden toegepast, is dan ook niet meer mogelijk. Eveneens lijkt het uitgesloten, dat conflicten tussen GATT-verplichtingen en communautaire handelingen op de voet van het nationale constitutionele recht mogen worden behandeld. Daarvoor is ongetwijfeld een eenvormige regeling voor de Gemeenschap noodzakelijk. Vanuit een oogpunt van gemeenschapsrecht kan echter zeker geen sprake zijn van een inbreuk op GATT-bepalingen en -overeenkomsten.

Bovendien moet in dit verband in navolging van de Commissie, nog op een verder, geenszins onbelangrijk punt worden gewezen. Het speelt in geval er van een conflict tussen het gemeenschapsrecht en bepalingen van de GATT, met name met betrekking tot de consolidatietoezeggingen, sprake zou zijn. In feite zou een dergelijk conflict voor nationale rechtgedingen slechts dan betekenis krijgen, wanneer moet worden aangenomen dat de GATT, en met name artikel II inzake tariefconcessies rechten voor particulieren in het leven roept. Dat is echter volgens Uw rechtspraak zeer zeker niet het geval. Ik moge daartoe verwijzen naar de uitvoerige overwegingen in de zaken 21 tot 24-72 alsmede in de zaak 9-73 (Carl Schlüter t. Hauptzollamt Lörrach, Jurispr. 1973, blz. 1135), dat in het bijzonder op artikel II van de GATT ingaat.

Derhalve kan zeker ook ten aanzien van de tweede vraag worden vastgesteld, dat niet is gebleken van feiten die tot twijfel over de geldigheid van 's Raads verordening nr. 1/71 aanleiding zouden kunnen geven.

3. De derde vraag

De derde en laatste vraag houdt in of de Raad door vaststelling van verordening

nr. 1/71 in strijd heeft gehandeld met verplichtingen die de Lid-Staten in het kader van het op 11 september 1959 in werking getreden Verdrag inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven op zich hebben genomen, nauwkeuriger gezegd, of het gebod van artikel II b) ii) om „geen wijzigingen aan te brengen in de noten van de hoofdstukken of afdelingen, welke de strekking van hoofdstukken, afdelingen en posten, vervat in de nomenclatuur, zouden kunnen wijzigen", werd miskend.

Op zichzelf volstaat ook hier, onder verwijzing naar het reeds genoemde indelingsadvies van de Internationale Douaneraad uit 1965, de vaststelling, dat de Raad in de aanvullende aantekening op hoofdstuk 90 slechts een verduidelijking, een authentieke interpretatie heeft gegeven, en dus de indeling noch de draagwijdte van de posten heeft gewijzigd, en daardoor zeker ook niet genoemd Verdrag heeft geschonden.

Wil men echter verder gaan en ook de vraag onderzoeken of het Verdrag voor de Gemeenschap bindend is en voor particulieren rechten in het leven kan roepen die in nationale gedingen tegen communautaire handelingen in aanmerking moeten worden genomen, dan moet in navolging van de Commissie het volgende worden vastgesteld:

Men kan er enerzijds van uitgaan dat de Gemeenschap door het Nomenclatuurverdrag is gebonden. Alle negen Lid-Staten zijn verdragspartij; maar omdat de uitwerking en wijziging van het gemeenschappelijk douanetarief tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap behoort heeft de Gemeenschap de uit het Verdrag voortvloeiende rechten overgenomen en verplichtingen erkend. Men kan daartoe verwijzen naar de laatste overweging bij verordening 97/69 (PB 1969, nr. L 14, blz. 1) en naar de beschikking van de Raad van 21 juni 1971 (PB 1971, nr. L 137, blz. 10). Ook is van belang dat de Gemeenschap als waarnemer deelneemt aan de werkzaamheden van de Internationale Douaneraad en het Comité Nomenclatuur.

Wat anderzijds echter de vraag betreft, of het Verdrag rechten voor particulieren in het leven roept, kan moeilijk iets anders gelden dan bij de overeenkomstige beoordeling van de GATT. Dat heeft de Commissie onder verwijzing naar tekst en doel van het Verdrag overtuigend duidelijk gemaakt. In de eerste plaats geldt namelijk volgens artikel 2 a) van het Verdrag de verplichting tot opstelling van het douanetarief in overeenstemming met de nomenclatuur niet onvoorwaardelijk. Blijkbaar is ook de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief niet identiek met die van het Verdrag. Voorts zijn in artikel 9 voor geschillen over de uitlegging en toepassing van het Verdrag rechtstreekse onderhandelingen tussen de verdragsluitende partijen voorzien. Ook kan niet worden gezegd dat de Gemeenschap eenzijdig de rechtstreekse toepasselijkheid heeft erkend van het Verdrag, waarvan het hoofddoel in de vergemakkelijking van de samenwerking tussen de administraties der douane bestaat.

Ook in het kader van de derde vraag kan men derhalve de rechtsgeldigheid van de litigieuze Raadsverordening niet in twijfel trekken.

4. Ik concludeer derhalve dat op de door de Tariefcommissie gestelde vragen aldus wordt geantwoord dat er geen grond is voor de veronderstelling dat de vaststelling van een aanvullende aantekening op hoofdstuk 90 van het gemeetschappelijk douanetarief in 's Raads verordening nr. 1/71 niet rechtsgeldig is.