RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 141/86 *

I — De feiten en het toepasselijke recht

A — *De feiten*

1. Verzoekster in het hoofdgeding, Imperial Tobacco Ltd, is een volledige dochteronderneming van Imperial Group plc, die onder meer sigaretten produceert. Zij is belast met alle activiteiten van Imperial Group plc in de tabaksector. Zij importeert dan ook regelmatig grote hoeveelheden tabak in het Verenigd Koninkrijk; zij is de grootste sigarettenfabrikant op de markt in het Verenigd Koninkrijk.

2. De verwijzende rechter merkt op, dat tabak in een groot aantal landen wordt geteeld. Na de oogst ondergaat hij een aantal bewerkingen, voordat hij naar de sigarettenfabrikant wordt verzonden. De tabak wordt een eerste keer gedroogd, vervolgens gebatteerd en opnieuw gedroogd, en ten slotte verpakt. Deze bewerkingen maken geen deel uit van de fabricage; zij zijn alleen nodig om de tabak gereed te maken voor verzending en opslag. Bij het batteren wordt de nerf — bedoeld is de hoofdnerf die het tabaksblad in tweeën deelt en het met de plant verbindt — gescheiden van de rest van het blad, het zogenoemde bladweefsel. Voor dertig jaar werd de nerf na het batteren weggehaald, doch bij de moderne bewerkingstechnieken is het mogelijk het gehele blad, zowel de nerf als het bladweefsel, te gebruiken bij de fabricage van sigaretten. De nerf en het bladweefsel hebben echter verschillende karakteristieken, zodat in de produktiefase een uiteenlopende behandeling nodig is. Na een passende bewerking wordt de nerf toegevoegd aan het bladweefsel om het mengsel te produceren dat noodzakelijk is ter verkrijging van een bepaald type sigaretten. In verband met deze verschillen in behandeling in de eerste produktiefase verdient het de voorkeur, dat nerf en bladweefsel vóór het transport worden gescheiden.

3. De verwijzende rechter wijst erop, dat de behandeling van de nerf en van het bladweefsel in dit eerste stadium in hoofdzaak drie verschillen vertoont:

a) Vóór het begin van de eerste produktiefase wordt vocht toegevoegd dat was verwijderd voordat de tabak werd verpakt voor het vervoer. Dit is noodzakelijk om de bladeren geschikt te maken voor de eerste bewerking. Voor de nerf en het bladweefsel gelden hier verschillende vereisten.

b) De nerf moet worden geplet, opdat zij in de snijmachines kan worden gesneden; daarvoor moet zij worden gerold. Voor het bladweefsel is dit niet noodzakelijk.

c) Opdat de deeltjes van de nerf en van het bladweefsel in het uiteindelijke mengsel alle ongeveer hetzelfde formaat hebben, wordt de gerolde nerf fijner gesneden dan het bladweefsel. Bij het bladweefsel maakt de snijmachine 25 tot 36 sneden per inch en bij de nerf 120 tot 160 sneden per inch.

* Procestaal: Engels.

4. Verzoekster in het hoofdgeding voerde in april 1985 een bepaalde hoeveelheid nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured" in van buiten de Gemeenschap. De term „flue-cured" wil zeggen, dat de tabak kunstmatig is gedroogd met behulp van een procédé met warmte- en ventilatieregeling, en „Virginia" is de benaming van een bepaalde soort tabak. Iets meer dan 20% van het gewicht van Virginia-bladeren bestaat uit nerf. Bij het invullen van de invoeraangifte gaf verzoekster in het hoofdgeding de betrokken waar aan als vallend onder post 24.01 A van het gemeenschappelijk douanetarief. De douane, steunend op verordening nr. 3517/84 van de Commissie van 13 december 1984 betreffende de indeling van goederen onder post 24.01 B van het gemeenschappelijk douanetarief (hierna: GDT) behandelde de waar als behorend tot post 24.01 B.

5. Het belangrijkste praktische gevolg van de indeling van nerven van „flue-cured" Virginia-tabak onder post 24.01 A was, dat zij in aanmerking kwamen voor een voorkeursbehandeling krachtens het stelsel van algemene tariefpreferenties, wat voor een produkt van post 24.01 B niet het geval is. Verzoekster in het hoofdgeding heeft zich toen tot de Divisional Court van de Queen's Bench Division gewend met het verzoek te verklaren, dat deze indeling door de douane onjuist was. Daarop heeft de Divisional Court bij beschikking van 2 juni 1986, ingekomen ter griffie van het Hof op 6 juni 1986, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet verordening (EEG) nr. 3517/84 van de Commissie worden uitgelegd in die zin, dat nerven van tabaksbladeren waarvoor een certificaat van echtheid is afgegeven ten blijke dat zij tot de soort Virginia „flue-cured" behoren, moeten worden ingedeeld onder post 24.01 B van het gemeenschappelijk douanetarief ?

2) Zo ja, is die verordening in zoverre ongeldig wegens strijd met verordening (EEG) nr. 3400/84 van de Raad ?"

B — *Het toepasselijke recht*

6. Tabak wordt behandeld in hoofdstuk 24 van het GDT, dat in de op 1 januari 1985 geldende redactie (verordening nr. 3400/84 van de Raad van 27 november 1984, PB 1984, L 320, blz. 1) luidt:

24.01 Ruwe en niet tot verbruik bereide tabak; afvallen van tabak:

A. Tabak van de soort Virginia, „flue-cured", van de soort Burley, Burley-hybriden daaronder begrepen, „light-air-cured", van de soort Maryland, „light-air-cured", en „fire-cured" tabak ([a])

B. andere

24.02 Tabaksfabrikaten, tabaksextracten en tabakssausen:

A. Sigaretten

B. Sigaren en cigarillo's

C. Rooktabak

D. Pruimtabak en snuif

E. andere, tabak geagglomereerd tot vellen daaronder begrepen

---

([a]) Indeling onder deze onderverdeling is onderworpen aan de voorwaarden en bepalingen, vast te stellen door de bevoegde autoriteiten.

De tekst van deze post is in de latere versies van het gemeenschappelijk douanetarief niet gewijzigd.

7. Ter zake van post 24.01 luiden de Toelichtingen bij de nomenclatuur van de Inter-

nationale Douaneraad, ingevoerd bij het Verdrag van Brussel van 15 december 1950 inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven:

„Deze post omvat:

1) tabaksplanten en tabaksbladeren in natuurlijke staat, alsmede gedroogde of gefermenteerde tabaksbladeren, ook indien deze zijn gestript, bijgesneden of gebroken en zelfs indien deze zijn versneden tot een bepaalde vorm, in het laatste geval echter alleen voor zover het geen produkten betreft welke gereed zijn om te worden gerookt;

2) afvallen van tabak, zowel afval van de behandeling (bereiding, vervoer, enz.) van tabaksbladeren als afval verkregen bij de vervaardiging van tabaksfabrikaten, zoals bladstelen, nerven (welke in de handel ook stelen worden genoemd), snippers, tabaksstof en tabakszand."

8. Ten einde de uniforme toepassing van het GDT te verzekeren, heeft de Commissie, gelet op aantekening (a) in genoemd hoofdstuk van het GDT en op basis van artikel 4 van verordening nr. 97/69 van de Raad (zie infra), op 20 december 1979 verordening nr. 3035/79 vastgesteld houdende de voorwaarden en bepalingen voor de indeling onder post 24.01 A van het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1979, L 341, blz. 26). Artikel 1 van die verordening bepaalt: „De indeling onder post 24.01 A van het gemeenschappelijk douanetarief... wordt afhankelijk gesteld van de overlegging van een certificaat van echtheid dat aan de in deze verordening vastgestelde voorwaarden voldoet." Het produkt waarop de onderhavige zaak betrekking heeft, was van zulk een certificaat vergezeld.

9. Krachtens verordening nr. 97/69 van de Raad van 16 januari 1969 betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen voor de uniforme toepassing van de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1969, L 14, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 2055/84 van de Raad van 16 juli 1984 (PB 1984, L 191, blz. 1), is de Commissie bevoegd om „de inhoud van de posten en postonderverdelingen van het gemeenschappelijk douanetarief nader aan te geven, zonder evenwel de tekst ervan te wijzigen" (tweede overweging van de considerans), waarbij zij een bepaalde procedure moet volgen en het advies moet inwinnen van het Comité Nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief. In de derde overweging van de considerans heet het voorts, dat de bepalingen die op communautair niveau kunnen worden vastgesteld, „betrekking hebben op een bijzonder technisch gebied en dat voor de opstelling ervan een nauwe samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie vereist is". De instelling, samenstelling en bevoegdheden van dat comité zijn in de artikelen 1 en 2 van deze verordening geregeld. Artikel 3 ervan beschrijft de procedure die de Commissie moet volgen bij de vaststelling van een verordening ter precisering van de inhoud van de posten of postonderverdelingen van het gemeenschappelijk douanetarief, en artikel 4 bepaalt:

„In alle gevallen waar in het gemeenschappelijk douanetarief de indeling van goederen onder een bepaalde post of postonderverdeling is onderworpen aan bijzondere voorwaarden en bepalingen, kunnen deze voorwaarden en bepalingen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 3."

10. Op grond van voormelde verordening heeft de Commissie verordening nr. 3517/84 van 13 december 1984 (PB 1984, L 328, blz. 9) betreffende de indeling van goederen onder post 24.01 B van het gemeenschappelijk douanetarief (hierna: de bestreden verordening) vastgesteld. In de eerste overweging van de considerans van die verordening heet het dat, „ten einde de uniforme toepassing van de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief te waarborgen, bepalingen dienen te worden vastgesteld met betrekking tot de indeling van stelen, nerven en snippers, van tabaksbladeren" en, in de derde overweging, dat „de onderhavige produkten de kenmerken

vertonen van afvallen van tabak van post 24.01 en derhalve onder deze post dienen te worden ingedeeld; dat binnen deze post onderverdeling B van toepassing is". Artikel 1 van de bestreden verordening luidt:

„Stelen, nerven en snippers, van tabaksbladeren dienen in het gemeenschappelijk douanetarief te worden ingedeeld onder post

24.01 Ruwe en niet tot verbruik bereide tabak;

afvallen van tabak:

B. andere."

11. De steel is het breedste deel van de nerf die de verbinding vormt tussen het blad en de centrale stengel van de plant. Het Engelse „ribs" is in beginsel een synoniem van „stems" (nerven; met „stem" wordt de hoofdnerf bedoeld), en snippers zijn hele kleine deeltjes van het bladweefsel die overblijven na het batteren. Al deze bestanddelen worden tegenwoordig bij de fabricage van sigaretten verwerkt.

12. Op grond van het stelsel van algemene preferenties die de Gemeenschap in het kader van de Unctad eenzijdig toekent, wordt jaarlijks een tariefcontingent geopend voor „flue-cured" Virginia-tabak. In 1985 was op dat tariefcontingent verordening nr. 3564/84 van de Raad van 18 december 1984 (PB 1984, L 338, blz. 183) van toepassing, en in 1986 was dat verordening nr. 3601/85 van de Raad van 17 december 1985 (PB 1985, L 352, blz. 192), beide houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor bepaalde landbouwprodukten van oorsprong uit ontwikkelingslanden. In de vijfde, respectievelijk de zesde overweging van de considerans van deze verordeningen wordt gepreciseerd, dat genoemd stelsel bestaat uit „een verlaging van de douanerechten binnen de grenzen van de communautaire tariefcontingenten en maxima voor tabak...". De modaliteiten van de opening van dit tariefcontingent voor ruwe en niet tot verbruik bereide tabak van de soort Virginia „flue-cured" zijn neergelegd in de artikelen 8 tot en met 12 van elk van beide verordeningen.

II — Schriftelijke behandeling

1. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend, op 4 september 1986 door de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Van de Velde, adviseur bij de administratie der douane en accijnzen, als gemachtigde; op 4 september 1986 door de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door H. R. L. Purse, assistant treasury solicitor, als gemachtigde; op 8 september 1986 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde; en op 10 september 1986 door Imperial Tobacco Ltd, vertegenwoordigd door R. S. Whiting, als gemachtigde.

2. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

3. Bij beschikking van 8 april 1987 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Vierde kamer te verwijzen.

Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — *De eerste vraag*

4. In principe zijn partijen het erover eens, dat nerven van tabak van de soort Virginia „flue-cured" volgens de bestreden verordening in post 24.01 B moeten worden ingedeeld.

5. *Verzoekster in het hoofdgeding* stelt op grond van deze uitlegging, dat de verordening in strijd is met het GDT en dat zij ofwel zo moet worden uitgelegd dat zij niet in strijd is met het GDT, ofwel moet worden nietig verklaard. Zij stelt, dat gezien de be-

woordingen van hoofdstuk 24 GDT nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured" duidelijk onder post 24.01 A vallen, aangezien zij geen onderscheid maken tussen de verschillende delen van het blad. Voorts merkt zij op, dat door de bestreden verordening nerven niet langer in aanmerking komen voor de preferentie waarop aanspraak bestond, ingeval zij van oorsprong waren uit één van de ontwikkelingslanden waarvoor het stelsel van algemene tariefpreferenties geldt.

6. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* stelt, dat de eerste vraag in wezen inhoudt, of de tekst van artikel 1 van de bestreden verordening, gelet op het doel en de gevolgen ervan, dwingt tot indeling van nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured", waarvoor een certificaat van echtheid is afgegeven ten blijke dat zij tot de soort Virginia behoren, onder post 24.01 B, dan wel of die bepaling bedoeld is voor nerven van andere tabakssoorten dan de uitdrukkelijk in post 24.01 A genoemde.

7. Tot 1 januari 1985, toen de bestreden verordening in werking trad, werden in het Verenigd Koninkrijk alle produkten van niet tot verbruik bereide tabak (nerven inbegrepen) van de soort Virginia „flue-cured", waarvoor een certificaat van echtheid was afgegeven, onder post 24.01 A ingedeeld. Enkel nerven waarvoor geen dergelijk certificaat was afgegeven, werden onder post 24.01 B ingedeeld.

8. Ervan uitgaande dat de bestreden verordening hoofdstuk 24 GDT niet wijzigt, maar enkel een verduidelijking aanbrengt met het oog op de uniforme toepassing van het tarief, is het Verenigd Koninkrijk van mening dat de nationale douane niet de vrijheid heeft om nerven van tabak, zelfs indien naar behoren is aangetoond dat ze van de soort Virginia „flue-cured" zijn, in te delen in een andere post dan post 24.01 B, gelet op de duidelijke bewoordingen van de considerans van de verordening en op de tekst van artikel 1 zelf. De verordening schrijft voor, dat *alle* nerven van tabak worden ingedeeld onder post 24.01 B.

9. De Britse regering merkt verder op, dat bij gebreke van specifieke communautaire bepalingen de Toelichtingen van de Internationale Douaneraad, ook al hebben deze geen bindende rechtskracht, een gezaghebbende bron zijn voor de uitlegging van de posten van het gemeenschappelijk douanetarief. In casu bevestigen deze Toelichtingen de hierboven gegeven uitlegging van de bestreden verordening.

10. De regering van het Verenigd Koninkrijk geeft in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Gezien het doel, de bewoordingen en de gevolgen van verordening (EEG) nr. 3517/84 van de Commissie is de enig juiste uitlegging ervan, dat nerven van tabaksbladeren waarvoor een certificaat van echtheid is afgegeven ten blijke dat zij tot de soort Virginia „flue-cured" behoren, worden ingedeeld onder post 24.01 B van het gemeenschappelijk douanetarief."

11. Voor de *Belgische regering* staat vast, dat de bestreden verordening nerven van tabaksbladeren onder post 24.01 B indeelt.

12. Volgens de *Commissie* heeft de bestreden verordening enkel ten doel om nerven van tabaksbladeren onder post 24.01 B te brengen, zelfs indien ze afkomstig zijn van bladeren van een onder post 24.01 A vallende soort. Reeds vóór de vaststelling van de verordening was het duidelijk, dat zowel het bladweefsel als de nerf van bladeren van tabakssoorten die niet in post 24.01 A waren genoemd, onder post 24.01 B vielen. Het zou dan ook overbodig zijn geweest een verordening vast te stellen enkel om nerven van tabaksbladeren van die soorten onder post 24.01 B te brengen.

13. De Commissie geeft derhalve in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Ingevolge verordening (EEG) nr. 3517/84 van de Commissie moeten nerven van tabaksbladeren worden ingedeeld onder post 24.01 B GDT, zelfs indien er een certificaat van echtheid voor is afgegeven ten blijke dat zij tot de soort Virginia „flue-cured" behoren."

B — *De tweede vraag*

14. Blijkens de verwijzingsbeschikking betwist verzoekster in het hoofdgeding de geldigheid van de bestreden verordening op grond dat de verordening in strijd zou zijn met de duidelijke bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief, zodat de Commissie haar bevoegdheden zou hebben overschreden.

15. *Imperial Tobacco Ltd* stelt, dat het gemeenschappelijk douanetarief tabak van de soort Virginia „flue-cured" duidelijk onder post 24.01 A indeelt zonder onderscheid te maken tussen nerf en bladweefsel, en dat de Commissie niet bevoegd is om zulke tabak onder een andere postonderverdeling te brengen. Ingevolge verordening nr. 97/69 van de Raad is de Commissie gebonden aan het gemeenschappelijk douanetarief zelf en is zij enkel bevoegd tot uitlegging ervan. Volgens de conclusie van advocaat-generaal Mayras in zaak 37/75 (Bagusat, Jurispr. 1975, blz. 1339) kan de Commissie bepalingen vaststellen ter precisering van de omschrijving van posten en postonderverdelingen van het gemeenschappelijk douanetarief; zij mag de tariefbepalingen echter uitsluitend preciseren of verduidelijken zonder iets te veranderen aan de inhoud die alleen door de Raad wordt vastgelegd.

16. Verzoekster in het hoofdgeding steunt haar standpunt, dat de bestreden verordening in strijd is met de bepalingen van het GDT, op de volgende argumenten:

a) De tekst van post 24.01 handelt over tabak in het algemeen en maakt geen onderscheid tussen de verschillende delen van het blad. Ware het de bedoeling geweest een zo belangrijk onderscheid te maken, dan zou dat in de tekst tot uitdrukking zijn gebracht.

b) De postonderverdelingen 24.01 A en B zijn kennelijk bedoeld om een onderscheid te maken tussen de verschillende *soorten* tabak, maar niet tussen de verschillende delen van het blad. Post 24.01 B „andere" betekent dus noodzakelijkerwijs „andere soorten" tabak.

c) In de handel en in de praktijk wordt geen onderscheid tussen de verschillende delen van het tabaksblad gemaakt. De nerf en het bladweefsel van Virginia-tabak worden enkel om praktische redenen in het land van produktie van elkaar gescheiden. Zij worden gezamenlijk of in evenredige hoeveelheden gekocht en worden beide volledig verwerkt bij de fabricage van dezelfde soort sigaretten.

d) Indien de Commissie de bevoegdheid heeft om de verschillende delen van het tabaksblad anders te behandelen en enkele delen ervan onder post 24.01 B te brengen, dan is er geen reden waarom de Commissie niet ook het bladweefsel onder de genoemde post zou kunnen indelen, wat absurd en irreëel zou zijn.

e) Het in de bestreden verordening gemaakte onderscheid is gebaseerd op een verouderde opvatting van de tabaksbewerkingstechnieken. De Toelichtingen van de Internationale Douaneraad delen nerven in onder „afvallen van tabak", waaronder bij voorbeeld valt afval van de behandeling van tabaksbladeren en afval verkregen bij de vervaardiging van ta-

baksfabrikaten, omdat de nerven toentertijd inderdaad na het batteren werden weggegooid, wat thans niet meer het geval is. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk, dat de Toelichtingen een aanwijzing vormen voor de uitlegging van het gemeenschappelijk douanetarief, doch dat zij moeten wijken voor contraire bepalingen van gemeenschapsrecht, in casu het gemeenschappelijk douanetarief zelf. De Commissie heeft teveel aandacht besteed aan de letterlijke bewoordingen van de Toelichtingen en niet in aanmerking genomen, dat deze niet in de plaats kunnen komen van de duidelijke tekst van het gemeenschappelijk douanetarief of dat deze achterhaald zijn. Zij heeft klaarblijkelijk alle afvallen onder de categorie „andere" willen brengen, maar daarbij uit het oog verloren dat nerven geen afval zijn.

f) De bestreden verordening is gebrekkig, aangezien zij niet juist is gemotiveerd. In de considerans van de verordening heet het enkel, dat nerven de kenmerken vertonen van afvallen van tabak, wat apert onjuist is. De Commissie nu kan niet een besluit nemen op basis van een kennelijke feitelijke vergissing, zelfs indien zij voor de omschrijving van de inhoud van tariefposten over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt.

g) Nerven die kunnen worden geïdentificeerd als afkomstig van tabakssoorten vermeld in post 24.01 A en waarvoor het vereiste certificaat van echtheid is afgegeven, kunnen niet onder post 24.01 B worden ingedeeld.

h) De bestreden verordening schendt de algemene bepalingen voor de toepassing van de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief. Volgens algemene bepaling 3 a heeft de post met de meest specifieke omschrijving voorrang boven posten met een meer algemene strekking, wat volgens algemene bepaling 5 ook geldt voor de bepaling van de toepasselijke postonderverdeling. Post 24.01 B is een generieke post, een soort restpost, en heeft als zodanig een minder specifieke strekking dan post 24.01 A.

17. Verzoekster in het hoofdgeding geeft het Hof in overweging om op de voorgelegde vragen te antwoorden, dat nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured" door het GDT zijn ingedeeld onder post 24.01 A, en de bestreden verordening nietig te verklaren wegens strijd met de bepalingen van het GDT.

18. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* maakt enkel opmerkingen bij de eerste vraag. De vraag of nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured", die als zodanig zijn geïdentificeerd, gelet op de moderne bewerkingstechnieken terecht als „afvallen van tabak" worden aangemerkt, is volgens haar enkel van belang voor de kwestie van de geldigheid van de bestreden verordening; voor het antwoord op die vraag refereert zij zich aan het oordeel van het Hof.

19. De *Belgische regering* begint met te verwijzen naar de ontstaansgeschiedenis van de bepalingen en merkt op, dat onderverdeling A van post 24.01 van het GDT het resultaat is van een GATT-concessie van de EEG aan de Verenigde Staten. Aan een aantal ontwikkelingslanden is voor dezelfde goederen een preferentieel tarief toegekend.

20. De IDR-nomenclatuur voorziet in postonderverdelingen ten einde de rubrieken in verband te kunnen brengen met de typeclassificatie voor de internationale handel (SITC) van de Verenigde Naties. Vier onderverdelingen van de IDR-nomenclatuur (24.01 A tot en met D) en vier rubrieken van de SITC (121.11, 121.19, 121.21 en 121.29) betreffen „tabak", terwijl één onderverdeling (24.01 E) en één rubriek (121.30) betrekking hebben op „afvallen van tabak".

21. Inmiddels heeft de Internationale Douaneraad een herziene nomenclatuur aanvaard, het „geharmoniseerd systeem voor de omschrijving en codering van goederen" (GS). Daarin is voor de produkten van post 24.01 voorzien in de volgende drie onderverdelingen (met de overeenkomstige SITC-rubrieken):

GS	*SITC*
24.01-10 ongestripte tabak	121.11/121.19
24.01-20 geheel of gedeeltelijk gestripte tabak	121.21/121.29
24.01-30 afvallen van tabak	121.30

In de Toelichtingen bij de term „afvallen van tabak" in de IDR-nomenclatuur en het geharmoniseerd systeem worden telkens bladnerven en stelen vermeld. Geen van de partijen die aan de desbetreffende besprekingen heeft deelgenomen, heeft op dit punt enig voorbehoud gemaakt.

22. Hieruit blijkt volgens de Belgische regering, dat nerven van tabaksbladeren moeten worden beschouwd als afval van tabak in de zin van:

— rubriek 121.30 SITC;

— post 24.01 en postonderverdeling 24.01-30 van de IDR-nomenclatuur;

— onderverdeling 24.01-30 van het GS;

— onderverdeling 24.01 B van het GDT.

23. De bestreden verordening wijzigt de strekking van post 24.01 van het GDT niet, maar bevestigt enkel de inhoud ervan.

24. De *Commissie* bespreekt de totstandkoming van de bestreden verordening. Toen zij vernam, dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured" onder post 24.01 A brachten en dat zij deze tot het voor deze post geopende tariefcontingent rekenden, terwijl zij zelf steeds had verdedigd dat dergelijke nerven onder postonderverdeling B vielen, was zij van mening dat het het beste was om een verordening vast te stellen overeenkomstig de in de verordening nrs. 97/69 en 2055/84 van de Raad voorziene procedure. Aan het Comité Nomenclatuur was een ontwerp-verordening voorgelegd, en bij de stemming daarover had enkel de delegatie van het Verenigd Koninkrijk tegengestemd. De Deense en de Ierse delegaties hadden zich van stemming onthouden, terwijl alle andere delegaties het voorstel goedkeurden. De Commissie heeft derhalve het ontwerp goedgekeurd dat nadien verordening nr. 3517/84 is geworden, waarvan de geldigheid wordt betwist.

25. De Commissie is van mening, bij de vaststelling van de bestreden verordening de grenzen van haar beoordelingsvrijheid hoegenaamd niet te hebben overschreden. Volgens de rechtspraak van het Hof inzake verordening nr. 97/69 heeft „de Raad de Commissie, handelend in samenwerking met de douanedeskundigen van de Lid-Staten, op dit gebied een ruime beoordelingsvrijheid... gelaten met betrekking tot de keuze tussen twee of meer posten die voor de indeling van een bepaalde waar in aanmerking komen" (zaak 158/78, Biegi, Jurispr. 1979, blz. 1103).

26. Volgens de Commissie lijdt het geen twijfel, dat „afvallen" onder post 24.01 B vallen. Dit blijkt uit het feit dat post 24.01 A uitdrukkelijk naar bepaalde soorten „tabak" verwijst.

27. De Commissie onderstreept, dat de waarde van de nerf maar ongeveer één vijfde van die van het bladweefsel bedraagt. Met betrekking tot de betekenis van het woord „afvallen" merkt zij op, dat de nerven van tabaksbladeren altijd als afvallen

zijn beschouwd. Deze conclusie volgt duidelijk uit de Toelichtingen bij de IDR-nomenclatuur, volgens welke post 24.01 omvat: „1) tabak... in natuurlijke staat...; 2) afvallen van tabak..., zoals bladstelen, nerven..., snippers, ..." Ook al erkent zij dat de nerven thans bij de sigarettenfabricage kunnen worden verwerkt, toch blijft de Commissie erbij, dat deze nog steeds als afvallen moeten worden beschouwd. In het GDT worden met de term „afvallen" niet enkel goederen zonder enige waarde bedoeld, want met dergelijke goederen zou in het geheel geen rekening behoeven te worden gehouden. Volgens advocaat-generaal Warner (sprekend over hoofdstuk 23 GDT), heeft het „geen enkele zin om iets dat alleen maar geschikt is om te worden weggeworpen, in te delen voor douanedoeleinden. In deze context zijn de termen ‚residuen' en ‚afval' dan ook relatief: wat voor de ene industrie ‚residu' of ‚afval' is, vormt voor de andere een grondstof" (gevoegde zaken 69 en 70/76, Dittmeyer, Jurispr. 1977, blz. 231). Volgens de Commissie wordt deze opvatting bevestigd door de uitlegging die het Hof geeft aan de woorden „niet voor menselijke consumptie bestemde... slachtafvallen" (zaak 90/83, Paterson, Jurispr. 1984, blz. 1567). Naar het oordeel van het Hof had deze uitdrukking betrekking op „... de niet-eetbare delen... (die) ... veel minder nut en waarde hebben dan de eetbare produkten..." De Commissie stelt, dat in casu de woorden „afvallen van tabak" moeten worden geacht te doelen op produkten die, na van het tabaksblad te zijn verwijderd, een veel geringere waarde en betekenis hebben dan het bladweefsel. Bij de vaststelling van de bestreden verordening is de Commissie dan ook gebleven binnen de grenzen van de discretionaire bevoegdheid die de Raad haar heeft gelaten.

28. Volgens de Commissie vallen onder post 24.01 A uitsluitend de aldaar genoemde tabakssoorten, mits vergezeld van een certificaat van echtheid van de staat van produktie. Post 24.01 B geldt voor tabak van de in post 24.01 A genoemde soorten, wanneer zulk een certificaat niet kan worden overgelegd, alsook voor de niet aldaar genoemde tabakssoorten en voor afvallen van alle tabakssoorten. Hiervoor vindt de Commissie steun in de Nimexe, die voor post 24.01 B verschillende tabakssoorten opgeeft (24.01-61 t/m 24.01-78) alsook afvallen van tabak (24.01-80). Geen enkele Nimexe-code betreffende post 24.01 A heeft betrekking op afvallen van tabak.

29. De Commissie verklaart ten slotte, dat de bestreden verordening de bestaande situatie in geen enkel opzicht heeft gewijzigd, noch wat het GDT betreft, noch wat het stelsel van de algemene preferenties betreft. Uit de jaarlijkse verordeningen met betrekking tot de algemene preferenties en uit de Nimexe blijkt, dat zelfs vóór de vaststelling van de bestreden verordening nerven van tabaksbladeren van de soort Virginia „flue-cured" niet in aanmerking kwamen voor de preferenties voor tabak van post 24.01 A. Daarbij komt, dat zowel het stelsel van de algemene preferenties als de Nimexe enkel twee typen van niet tot verbruik bereide tabak van de soort Virginia „flue-cured" vermelden, te weten tabak *„ongestript"* (code 24.01-02) en tabak *„geheel of gedeeltelijk gestript"* (code 24.01-09). Het woord *„gestript"* is volkomen duidelijk.

30. De Commissie geeft in overweging om de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de verordening is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten."

C. Kakouris
rechter-rapporteur