I sag 49/82

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent advokat Alberto Prozzillo, bistået af advokat Thomas van Rijn, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg, hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET NEDERLANDENE, ved Adriaan Bos, assisterende juridisk konsulent i udenrigsministeriet, Haag, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes ambassade,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det har tilladt pakning i små pakker af smør fra tredjelande oplagt på toldoplag, hvilket er i strid med artikel 1 i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971 om harmonisering af lovgivning om de sædvanlige behandlinger, der kan foretages på toldoplag og i frizoner (EFT 1971 II, s. 352),

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for anden afdeling, fungerende præsident, P. Pescatore afdelingsformændene A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

For at undgå, at forskelligheder mellem de nationale ordninger for toldoplag fremkalder omlægninger i samhandelen og forskydninger i toldindtægterne, som navnlig skyldes den omstændighed, at oplagring af en vare bevirker, at der ikke for varen opkræves told, afgifter med tilsvarende virkning og landbrugsimportafgifter, udstedte Rådet den 4. marts 1969 direktiv 69/74 om harmonisering af lovgivning om toldoplag (EFT 1969 I, s. 75).

Ifølge artikel 9, stk. 1, først afsnit, i direktiv 69/74 skal »de på toldoplag oplagte varer ... på de af de kompetente myndigheder fastsatte betingelser på oplaget kunne underkastes de sædvanlige behandlinger, der tjener til varernes bevarelse eller til forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet«. I henhold til artikel 9, stk. 2, er »varer, der er genstand for andre behandlinger end de i stk. 1 omhandlede sædvanlige behandlinger, ... undergivet de regler, der gælder om aktiv forædling«.

Den fælles liste over de sædvanlige behandlinger, der kan foretages på de forskellige former for toldoplag, blev i medfør af artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 69/74 fastsat i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971.

Den nederlandske lov, der blev udstedt til gennemførelse af direktiv 71/235, er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne for så vidt artikel 210 i den nederlandske anordning til gennemførelse af den almindelige lov om told og afgifter (Algemene wet inzake Besluit de Douane en Accijnzen AWDA), som ændret ved kongelig anordning af 9. februar 1976 (Stbl. 1976, nr. 58), henviser til listen over tilladte sædvanlige behandlinger i artikel 1 i direktiv 71/235. De nederlandske myndigheder gav imidlertid denne liste et andet indhold end det af Rådet fastsatte.

Ved skrivelse af 27. februar 1979 til Kommissionen meddelte Nederlandenes faste repræsentation som svar på en anmodning om oplysninger af 6. februar 1978, at pakning i små pakker af løst leveret smør hidrørende fra tredjelande, som inden reeksport var oplagt på toldoplag, blev foretaget i Nederlandene som »sædvanlig behandling« under toldoplagsproceduren, jfr. bestemmelserne i artikel 1 i direktiv 71/235.

Ved skrivelse af 14. marts 1980 indledte Kommissionen den i traktatens artikel 169 omhandlede procedure mod Nederlandene. Ifølge Kommissionen kan pakning i små pakker som foretaget i Nederlandene ikke betragtes som »sædvanlig behandling« i direktiv 71/235's forstand, for så vidt kravet om, at en »sædvanlig behandling« skal være

en simpel operation, udelukker blanding eller deling af levnedsmidler med efterfølgende formning og vejning, idet sådanne operationer yderligere kræver et stort anlæg.

Da tilladelse til pakning i små pakker er en overtrædelse af direktiv 71/235, opfordrede Kommissionen den nederlandske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden en måned.

I sit svar af 21. april 1980 anførte Nederlandenes faste repræsentation, at den nederlandske regering betragtede pakning af smør som en sædvanlig behandling, jfr. artikel 1, stk. 1, nr. 8, i direktiv 71/235, for så vidt der var tale om emballering. Den omstændighed, at de anvendte pakkemaskiner i forbindelse med emballeringen ælter og former smørret, uden at der tilsættes andre stoffer, kan ikke ændre betegnelsen behandling. Den faste repræsentation tilføjede, at ordet »simpel« i direktivets artikel 1, stk. 1, nr. 8, udelukkende vedrører omhældning eller omfyldning i andre beholdere og ikke f.eks. emballering. Dette fremgår af såvel den nederlandske som den franske version af direktivet.

Den 18. februar 1981 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, jfr. traktatens artikel 169, stk. 1. Kommissionen fastslog heri, at »kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det har tilladt pakning i små pakker af smør fra tredjelande oplagt på toldoplag«. I den begrundede udtalelse, som den 20. februar 1981 blev tilstillet den nederlandske regering, opfordres denne til inden for en frist af to måneder at efterkomme Kommissionens anvisninger.

Den 22. maj 1981 meddelte den nederlandske regering, at skønt der anvendes et stort anlæg — dels på grund af mængden af det behandlede smør, dels for at sikre en hurtig og effektiv behandling — er der i det væsentlige tale om en simpel operation, der bør betragtes som en »sædvanlig behandling«.

Herefter anlagde Kommissionen denne sag, som blev registreret på Domstolens justitskontor den 11. februar 1982.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af statuttens artikel 21 og procesreglementets artikel 45 besluttet at iværksætte bevisførelse.

Ved skrivelse af 18. november 1982 anmodede Domstolens justitssekretær:

1. Kommissionen og kongeriget Nederlandene om at besvare følgende to spørgsmål:

   a) Hvorledes adskiller ordningen for »aktiv forædling« sig fra ordningen for »toldoplag«? Sikrer sidstnævnte ordning generelt de erhvervsdrivende større fordele end førstnævnte? I bekræftende fald hvilke?

   b) Bevirker den omstændighed, at den nederlandske regering under ordningen for »toldoplag« har tilladt pakning i små pakninger af smør, at denne operation sikres visse fordele, skønt den udtrykkeligt var udelukket fra ordningen for »aktiv forædling« i perioden 15. januar 1976-1. april 1980, jfr.

Rådets forordninger nr. 3066/75 af 24. november 1975 (EFT L 307, s. 3) og nr. 875/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 23) samt Kommissionens forordning nr. 3352/75 af 23. december 1975 (EFT L 330, s. 28)? I bekræftende fald hvilke fordele?

2. Kongeriget Nederlandene om at redegøre for den omtvistede behandling, navnlig

   a) smørrets tilstand før og efter pakningen;

   b) den nøjagtige karakter af hver enkelt operation.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Det statueres, at kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det har tilladt pakning i små pakker af smør fra tredjelande oplagt på toldoplag.

2. Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

1. Frifindelse.

2. Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har anført, at den i Nederlandene tilladte pakning af smør ikke kan henføres under de behandlinger, som er anført i artikel 1, stk. 1, nr. 8, i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971, nemlig »emballering, udpakning, ompakning, udbedring af emballage, omhældning eller simpel omfyldning i andre beholdere«. Især er hverken ældtning, formning eller vejning omfattet at begrebet emballering. Det fremførte argument, hvorefter alle disse forudgående operationer, som er nødvendige for emballeringen, foretages i én arbejdsgang, er ikke relevant, for så vidt som emballeringen i virkeligheden kun udgør den afsluttende fase af den omtvistede behandling.

Ifølge Kommissionen kan sædvanlige behandlinger, jfr. artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235, kun være simple operationer, således som det fremgår af den gentagne anvendelse af adjektivet simpel i nr. 2, 5, 8, 10, 11, 12 og 19 i artikel 1, stk. 1, hvilket udelukker muligheden for at anvende et stort anlæg.

Efter Kommissionens opfattelse skal begrebet »sædvanlig behandling«, når henses til toldoplagenes karakter og funktion, fortolkes snævert. Ifølge sjette betragtning til direktiv 69/74 har toldoplag, hvor varerne kan oplægges inden videre forsendelse, til hovedformål at sikre, at varerne oplægges, og ikke at de behandles eller forarbejdes. Det er kun ud fra et realistisk økonomisk synspunkt, at der er givet mulighed for at foretage visse behandlinger med det formål at sikre varernes holdbarhed eller forbedre deres udstyr eller handelskvalitet. Disse

tilladelser må imidlertid betragtes som en undtagelse.

Kommissionen har bemærket, at selv om artikel 9, stk. 1, i Rådets rammedirektiv 69/74 af 4. marts 1969 bestemmer, at der opstilles en »fælles liste« over sædvanlige behandlinger, betyder det på ingen måde, at denne liste kan betragtes som en udtømmende oversigt over alle de sædvanlige behandlinger, som er tilladt i medlemsstaterne. Oversigten over national praksis opstilles kun i den indledende fase af harmoniseringsbestræbelserne, som forudsætter, at der tages hensyn til forskellige momenter. I de forklarende bemærkninger til artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235, som var vedlagt direktivforslaget, understregende Kommissionen, at listen over sædvanlige behandlinger var »opstillet på grundlag af gældende lister i medlemslandene, almindelig handelsskik, de af brugerne af toldoplag og frizone stillede krav samt den tekniske udvikling og udviklingen på kontrolområdet« (EP, mødedokument 54/71 af 4. 6. 1971, s. 14). Den »fælles liste«, som blev endelig godkendt af Rådet, omfattede derfor visse af de i medlemsstaterne godkendte sædvanlige behandlinger, men ikke alle.

Kommissionen har fremhævet, at da den nederlandske regering indgav en liste over de sædvanlige behandlinger, som var tilladt på det nationale område, henviste den blot til artikel 5, stk. 2, og artikel 40 i Algemene wet inzake Besluit de Douane en Accijnzen, hvoraf det ingenlunde kan sluttes, at den omtvistede behandling var omfattet af en af de i disse bestemmelser nævnte former for behandling.

Kommissionen har ligeledes anført, at de nederlandske myndigheders overtrædelse af fællesskabsretten ikke kan begrundes i den omstændighed, at den omtvistede behandling er tilladt i en anden medlemsstat, nemlig Forbundsrepublikken Tyskland. Under alle omstændigheder blev pakning af smør på tyske toldoplag forbudt med virkning fra 24. juni 1980.

Ifølge Kommissionen kan der ikke bestå tvivl om, at den omtvistede behandling ikke er en sædvanlig behandling, som er undergivet bestemmelserne om toldoplag, idet Toldudvalget for Forædlingsprocedurer for det første under sit møde den 25. og 26. januar 1978 tilsluttede sig det synspunkt, at »pakning af løst leveret smør i små detailpakninger er en behandling, som ikke kan foretages som sædvanlig behandling, men som er undergivet reglerne for aktiv forædling«, og Kommissionen for det andet allerede havde givet udtryk for denne opfattelse i forordning nr. 3352/75 af 23. december 1975 om udelukkelse af smør fra ordningen for aktiv forædling (EFT L 330, s. 28).

Ifølge den *nederlandske regering* er den snævere fortolkning, som Kommissionen har foreslået på grundlag af toldoplagenes funktion, uberettiget, for så vidt den ikke tager hensyn til, hvorledes listen over sædvanlige behandlinger er blevet opstillet.

Den nederlandske regering har anført, at i medfør af artikel 9, stk. 1, i Rådets rammedirektiv 69/74 af 4. marts 1969 skal de på toldoplag oplagte varer »på de af de kompetente myndigheder fastsatte betingelser« kunne underkastes de sædvanlige behandlinger, som er opført på en »fælles liste«, som Rådet opstiller efter forslag fra Kommissionen.

Ifølge den nederlandske regering fremgår det af denne formulering, at listen i artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235

af 21. juni 1971 afspejler sædvanlig praksis svarende til de i medlemsstaterne fulgte og godkendte sædvaner, som Rådet har registreret. Den omstændighed, at ikke alle de i medlemsstaterne tilladte behandlinger er opført på den fælles liste, ændrer på ingen måde denne opfattelse.

Den nederlandske regering har understreget, at for så vidt den emballeringsoperation, som er anført i artikel 15, stk. 2, og artikel 40 i Algemene wet inzake Besluit de Douane en Accijnzen, vedrører visse typer varer, har den ikke fundet det fornødent at fastslå, at det med hjemmel i disse bestemmelser var tilladt at pakke smør.

Den opfattelse, at sædvanlige behandlinger skal være simple operationer, er ifølge den nederlandske regering i strid med Rådets oprindelige hensigt. En sammenligning mellem ordlyden af det forslag, der blev forelagt Rådet den 3. marts 1971 (doc. R/319/71 — Eco 32), som er vedlagt duplikken, og den endelige ordlyd af direktiv 71/235 viser blandt andet, at udtrykket »såfremt der er tale om simple foranstaltninger« kun er opretholdt i visse specielle tilfælde. Arten af de behandlinger, som er nævnt i direktivets artikel 1, stk. 1, nr. 20, viser yderligere, at sædvanlige behandlinger i direktiv 71/235's forstand ikke altid er simple operationer.

Den nederlandske regering har anført, at de forskellige operationer, som går forud for pakningen af smørret, nemlig æltning, formning og vejning, ikke som hævdet af Kommissionen kan betragtes som særskilte operationer, men udgør led i en fortløbende arbejdsproces.

Modsat Kommissionens opfattelse bestemmes det ikke i forordning nr. 3352/75 af 23. december 1975, at da pakning af smør ikke kan foretages i toldoplag, henhører denne operation under ordningen for aktiv forædling. Ifølge den nederlandske regering udelukker forordningen blot, at bestemmelserne om aktiv forædling kan anvendes på pakning af smør. Denne omstændighed kan ikke indebære et forbud mod at pakke smør i toldoplag.

Den nederlandske regering har taget til efterretning, at den anfægtede behandling nu er forbudt i Forbundsrepublikken Tyskland, idet den dog har understreget, at de i denne forbindelse fremsatte betragtninger kun havde til formål at påvise, at medlemsstaterne klart har en afvigende opfattelse af direktivets anvendelse.

IV — Sammenfatning af skriftlige indlæg til besvarelse af de af Domstolen stillede spørgsmål

I besvarelse af spørgsmålet, hvorved ordningen for »aktiv forædling« adskiller sig fra ordningen for »toldoplag«, har Kommissionen og den nederlandske regering erklæret, at mens begge ordninger gør det muligt i en bestemt periode at udsætte opkrævningen af skatter og afgifter, især for så vidt angår told og landbrugsimportafgifter for varer, som importeres til Fællesskabet, afviger de fra hinanden på følgende punkter:

— *Formål*

Under ordningen for aktiv forædling kan importerede varer midlertidigt underkastes alle former for behandling eller forarbejdning med henblik på eksport fra Fællesskabet, mens varer, som blot er

oplagt, under ordningen for toldoplag kun kan underkastes sædvanlige behandlinger, jfr. artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971, det vil sige operationer, der tjener til varernes bevarelse eller til forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet.

— *Anvendelse*

I medfør af artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 69/74 af 4. marts 1969 kan ordningen for aktiv forædling kun anvendes, hvis behandlingen eller forarbejdningen kan »bidrage« til at tilvejebringe de »mest gunstige vilkår for eksporten af de varer, der fremkommer ved forædlingen, uden at der krænkes væsentlige interesser hos Fællesskabets producenter«.

Disse såkaldte økonomiske krav stilles ikke til ordningen for toldoplag, da de tilladte behandlinger, som følge af deres simple karakter, ikke kan krænke interesser hos Fællesskabets producenter.

— *Formforskrifter*

En operation, der udføres under ordningen for aktiv forædling, indebærer normalt et større antal formaliteter end de behandlinger, der udføres i toldoplag.

For så vidt angår spørgsmålet om de fordele, som opnås ved ordningen for toldoplag, i forhold til fordelene ved ordningen for aktiv forædling, har Kommissionen anført, at da de opfylder forskellige behov, er det vanskeligt at sammenligne fordelene ved de to ordninger eller opstille dem i en rangfølge. Ordningen for toldoplag gør det muligt for de erhvervsdrivende at oplægge importerede varer i kortere eller længere perioder, når f.eks. den endelige adressat ikke er kendt på importtidspunktet, eller når varerne gradvist ekspederes til frit forbrug.

Formålet med ordningen for aktiv forædling er at gøre det muligt for virksomhederne inden for Fællesskabet at tilbyde deres varer eller tjenesteydelser på udenlandske markeder til konkurrencedygtige priser og fremme beskæftigelsen inden for Fællesskabet.

Det fremgår af Kommissionens indlæg, at den omstændighed, at den nederlandske regering har tilladt pakning af smør i små pakker under ordningen for toldoplag, har gjort det muligt at omgå forbudet mod import i perioden 15. januar 1976 — 1. april 1980 af smør fra tredjelande under ordningen for aktiv forædling, jfr. Rådets forordninger nr. 3066/75 af 24. november 1975 og nr. 875/77 af 26. april 1977 samt Kommissionens forordning nr. 3352/75 af 23. december 1975.

Ifølge Kommissionen gjorde markedssituationen mellem 1976 og 1980 det nødvendigt at prioritere afsætningen af EØF-smør på tredjelandsmarkederne. En af mulighederne for at nå dette mål var at lade forarbejdningsindustrien inden for Fællesskabet forarbejde EØF-smør og ikke smør fra tredjelande.

Det forhold, at smør importeret fra tredjelande blev udelukket fra ordningen for aktiv forædling, medførte således, at en eventuel pakning af smør blev betinget af erlæggelse af den skyldige landbrugsimportafgift ved ekspedition til frit forbrug. Ved at gøre det muligt for de nederlandske forarbejdningsvirksomheder at

pakke smør under ordningen for toldoplag begunstigede de nederlandske myndigheder disse virksomheder på bekostning af forarbejdningsindustrien i de andre medlemsstater.

Nederlandenes regering har anført, at ganske vist har den omtvistede emballering gjort det muligt at sælge smør uden for Fællesskabet til mere fordelagtige betingelser, end hvis emballeringen havde fundet sted under ordningen for aktiv forædling, men denne mulighed har eksisteret siden 1968.

Den nederlandske regering har afgivet følgende erklæring vedrørende den omtvistede behandling, der foretages på nederlandsk toldoplag:

»Smørret oplægges på toldoplag i beholdere med 15 eller 25 kg. På toldoplaget vejes smørret inden udpakningen. Efter udpakningen anbringes smørblokkene manuelt i en maskine, som ælter smørret til en homogen masse. Alt efter den ønskede pakning (pakker à 10, 15 eller 250 gram eller æsker à 1 000 gram) transporteres smørret dernæst automatisk til en af pakkemaskinerne, som deler det op i enheder af den ønskede vægt, som emballeres i pakker eller æsker. Herefter fører et transportbånd pakkerne eller æskerne til et pakkebord, hvor de manuelt anbringes i kasser.

Alt det således emballerede smør sælges og leveres til skibsproviantering. For tiden anvendes der på toldoplagene smør fra Finland, Norge og Sverige samt smør, som allerede har været bragt i omsætning i Nederlandene.«

V — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 2. februar 1983 er der afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen ved A. Prozillo, bistået af J. F. Verstrynge, som befuldmægtigede og af kongeriget Nederlandene ved A. Bos som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 11. februar 1982, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det har tilladt pakning i små pakker af smør fra tredjelande oplagt på toldoplag, hvilket er i strid med artikel 1 i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971 om harmonisering af lovgivning om de sædvanlige behandlinger, der kan foretages på toldoplag og i frizoner (EFT 1971 II, s. 352).

2 Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971 er udstedt til gennemførelse af direktiv 69/74 af 4. marts 1969 om harmonisering af lovgivning om toldoplag (EFT 1969 I, s. 75).

3 For at undgå, at forskelligheder mellem de nationale ordninger for toldoplag fremkalder omlægninger i samhandelen og forskydninger i toldindtægterne, bestemmer Rådets direktiv 69/74 i artikel 9, stk. 1, at de på toldoplag oplagte varer »på de af de kompetente myndigheder fastsatte betingelser« skal kunne underkastes »de sædvanlige behandlinger«, der er opført på en liste opstillet af Rådet på forslag af Kommissionen.

4 Den fælles liste over de på toldoplag tilladte sædvanlige behandlinger, som Rådet i medfør af ovennævnte bestemmelser har opstillet, findes i artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235. I henhold til stk. 1, nr. 8, er følgende operationer omfattet af disse sædvanlige behandlinger: »emballering, udpakning, ompakning, udbedring af emballage, omhældning eller simpel omfyldning i andre beholdere«.

5 Kommissionen har anført, at pakningen af smør i små pakker, som i Nederlandene er godkendt som sædvanlig behandling, jfr. artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235, ikke er omfattet af ordningen for toldoplag, for så vidt æltningen, formningen og vejningen, som går forud for emballeringen, ikke er omfattet af de nævnte bestemmelser. Ifølge Kommissionen må de behandlinger, der foretages i toldoplag, nødvendigvis være simple operationer. Kravet om simple operationer, som nævnes flere gange i artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235, skyldes toldoplagenes funktion, som er at sikre, at varer kan oplægges, men derimod ikke, at de kan behandles eller forarbejdes.

6 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at de forskellige behandlinger forud for emballeringen er simple behandlinger, som indgår i en og samme arbejdsproces. Ikke alle de behandlinger, der er tilladt i toldoplag, kan betegnes som simple operationer. En gennemgang af forarbejderne til direktiv 71/235 viser med tilstrækkelig tydelighed, at kravet om simple ope-

rationer kun er opretholdt i visse særlige tilfælde. Kongeriget Nederlandene har yderligere gjort gældende, at den fortolkning af direktiv 71/235, som Kommissionen har foreslået på grundlag af toldoplagenes funktion, ikke tager hensyn til den måde, hvorpå listen over sædvanlige behandlinger er opstillet. Det fremgår af nævnte bestemmelser i artikel 9, stk. 1, i direktiv 69/74, at den fælles liste i artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235 afspejler den sædvanlige praksis, som traditionelt følges af medlemsstaterne, og som Rådet har registreret.

7 Dette argument, hvorefter den omtvistede form for pakning omfattes af de behandlinger, som er omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235, for så vidt pakningen traditionelt var tilladt i nederlandsk toldoplag, kan ikke tages til følge. Selv om registreringen af national praksis udgjorde en indledende fase af de forberedende arbejder til direktivet, har dette ikke til formål at opretholde denne praksis, men derimod at fastlægge ensartede regler. Formålet med harmoniseringen er netop at tilskynde medlemsstaterne til inden for den fastsatte frist at gennemføre de nødvendige reformer og tilpasninger.

8 Det fremgår af den nederlandske regerings skriftlige indlæg, at den omtvistede behandling foretages på toldoplag på følgende måde: først optøs smørblokkene; derefter udpakkes de og anbringes manuelt i en maskine, som ælter smørret til en homogen masse. Alt efter den ønskede pakning (pakker à 10, 15 eller 250 gram eller æsker à 1 000 gram) transporteres smørret dernæst automatisk til en pakkemaskine, som udstikker det i enheder af den ønskede vægt, som emballeres i pakker eller æsker. Et transportbånd fører dernæst pakkerne eller æskerne til et pakkebord, hvor de manuelt anbringes i kasser. Den nederlandske regering har understreget, at det således pakkede smør er bestemt til skibsproviantering og blandt andet kommer fra Finland, Norge og Sverige.

9 Domstolen finder, at spørgsmålet, om den omtvistede pakning er omfattet af ordningen for toldoplag, jfr. direktiv 71/235, ikke kan afgøres på grundlag af ordlyden af artikel 1, stk. 1, nr. 8, og at behandlingen må vurderes ud fra formålet med toldoplag.

10 Det fremgår af artikel 9, stk. 1, 1. afsnit, i direktiv 69/74, hvis ordlyd belyses af direktivets 6. betragtning, at toldoplagenes hovedopgave er oplæggelse af varer; derfor indskrænkes de behandlinger, som tillades under oplæggelsen, til »sædvanlige behandlinger, der tjener til varernes bevarelse eller til forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet«. Det må derfor antages, at sådanne operationer principielt ikke har til formål at sikre en vares overgang fra én markedsføringsfase til en anden, og at det er nødvendigt, at en udtrykkelig bestemmelse fastsætter undtagelser fra denne regel for bestemte produkter.

11 Det bestemmes endvidere i direktivets artikel 9, stk. 2, at »varer, der er genstand for andre behandlinger end de i stk. 1 omhandlede sædvanlige behandlinger, er undergivet de regler, der gælder om aktiv forædling«. I medfør af artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 69/73 af 4. marts 1969 om harmonisering af lovgivning om aktiv forædling (EFT 1969, I, s. 69) forstås ved en procedure for aktiv forædling den toldprocedure, hvorefter varer, som er importeret fra tredjelande, helt eller delvis kan eksporteres fra Fællesskabets toldområde i form af forædlingsprodukter. Ifølge direktivets artikel 2, stk. 3, fremkommer forædlingsprodukterne ved en eller flere af følgende forædlingsprocesser: »bearbejdning af varer, herunder montage, samling og tilpasning til andre varer, forarbejdning af varer; reparation af varer, herunder deres istandsættelse og regulering«.

12 Det fremgår af sagen, at den omtvistede behandling havde til formål og til følge at emballere løst leveret smør oplagt på nederlandske toldoplag i en ny emballage tilpasset den endelige forbruger af produktet. Da listen i artikel 1, stk. 1, i direktiv 71/235 ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse, der tillader en sådan behandling, må det antages, at den ikke er omfattet af ordningen for toldoplag, og at behandlingen derfor må henføres under ordningen for aktiv forædling, som defineret i artikel 2 i ovennævnte direktiv 69/73.

13 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af Rådets forordning nr. 3066/75 af 24. november 1975 (EFT L 307, s. 3) og den af Kommissionen til gennem-

førelse heraf udstedte forordning nr. 3352/75 af 23. december 1975 (EFT L 330, s. 28). Forordningerne er udstedt med det formål at bidrage til anvendelse af overskuddet af fællesskabssmør ved at forpligte Fællesskabets forarbejdningsindustrier, som anvender smør til eksprt, til udelukkende at anvende fællesskabssmør. Med henblik herpå vedrører de nævnte forordninger udelukkende ordningen for aktiv forædling, idet »emballering af løst leveret smør i små emballager med henblik på detailsalg« udtrykkeligt udelukkes for en periode, der er blevet forlænget indtil 1. april 1980. Det er klart, at den forventede virkning af dette forbud kun kan sikres, såfremt en sådan operation ikke kan foretages under den lige så fordelagtige ordning for toldoplag.

14 Det må derfor fastslås, at kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet det under ordningen for toldoplag har tilladt pakning i små pakker af løst leveret smør med oprindelse i tredjelande.

Sagens omkostninger

15 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, og betaler følgelig dennes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet det under ordningen for toldoplag har tilladt pakning i små pakker af løst leveret smør med oprindelse i tredjelande.**

2. Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. april 1983.

P. Heim
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling
Fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 10. MARTS 1983 [1]

Høje Domstol.

Denne sag er anlagt af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det i strid med artikel 1 i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971 (EFT 1971 II, s. 352) har tilladt pakning af smør med oprindelse i tredjelande oplagt på toldoplag.

Toldoplagsproceduren blev harmoniseret ved Rådets direktiv 69/74 af 4. marts 1969 (EFT 1969 I, s. 75). Artikel 2, stk. 1, bestemmer, at toldoplagsproceduren medfører, »at told, afgifter med tilsvarende virkning og landbrugsimportafgifter ikke opkræves under varernes oplæggelse«. Når varerne fraføres toldoplagene, skal de enten overgå til fri omsætning, til en anden toldprocedure eller udføres (jfr. artikel 2, stk. 2). I direktivets betragtninger anføres det, at »da toldoplagenes hovedopgave er oplæggelse af varer, er behandling af varerne under oplæggelsen kun tilladt, såfremt den tjener til varernes bevarelse eller forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet: er oplagte varer genstand for andre behandlinger, gælder reglerne om toldoplag ikke længere for disse varer; dette direktivs regler finder derfor ikke længere anvendelse«.

1 — Oversat fra engelsk.