FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 5. maj 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Den tyske Bundesfinanzhof har forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3563/84 af 18. december 1984 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1985 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande (herefter benævnt »forordningen«) [1]. Det drejer sig nærmere bestemt om den af denne forordning følgende retlige stilling for herrevindjakker af hør, der er indført fra Kina og Sydkorea.

2. I 1985 indførte selskabet Lloyd-Textil Handelsgesellschaft mbH & Co. KG (herefter benævnt »Lloyd-Textil«) et parti herrevindjakker af hør med oprindelse i Kina og Sydkorea til Tyskland. Hauptzollamt Bremen-Freihafen fandt, at der ved indførelsen af disse varer skulle opkræves told. Lloyd-Textil var derimod af den opfattelse, at den toldsuspension, som Fællesskabet havde indrømmet ved den her omtvistede forordning for tekstilvarer fra udviklingslande, måtte være gældende for vindjakkerne.

3. I forordningens artikel 1, stk. 1, første afsnit, andet led, bestemmes, at i 1985 suspenderes satserne i den fælles toldtarif fuldstændigt inden for rammerne af fællesskabstoldlofter for de i bilag I og II anførte varer.

I artikel 1, stk. 2, fastlægges de lande eller territorier, som toldpræferencerne finder anvendelse på. Det er ubestridt, at Kina og Sydkorea hører hertil.

4. Bilag I indeholder en liste over tekstilvarer, som falder ind under multifiberarrangementet (MFA) [2]. Dette fremgår af såvel bilagets overskrift, der begynder med ordene »Fortegnelse over MFA tekstilprodukter«, som forordningens præambel [3]. Ved anvendelse af multifiberarrangementet fastlægger forordningen en tærskel for hvert oprindelsesland, op til hvilken toldsatserne ved indførsel til Fællesskabet af de i bilaget anførte varer er suspenderet. Bilag II indeholder en liste over varer, som ikke henhører under multifiberarrangementet. For disse varer gælder toldsuspensionen op til en vis mængde, der fastsættes i forordningen for oprindelseslandene som helhed. De to lister består af en opregning af varer, som er angivet ved et Nimexe-nummer og en beskrivelse [4]. Ifølge

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 338, s. 98.

2 — Overenskomst om den internationale handel med tekstilvarer (EFT 1974 L 118, s. 2). Overenskomsten er gengivet i bilaget til Rådets afgørelse 74/214/EØF af 21.3.1974 om indgåelse af overenskomsten om international handel med tekstilvarer (EFT L 118, s. 1), forlænget ved protokol om forlængelse af gyldighedsperioden for arrangementet om international handel med tekstilvarer (EFT 1982 L 83, s. 9).

3 — Særlig den femtende betragtning, delvis gengivet nedenfor under punkt 12.

4 — Disse Nimexe-numre er fastlagt ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3529/84 af 14.12.1984 om ændring af statistisk varefortegnelse for Fællesskabets udenrigshandel og for samhandelen mellem dets medlemsstater (Nimexe) (EFT L 337, s. 1).

en fodnote (a) til begge bilag har »varebeskrivelsen ... kun vejledende karakter, idet præferenceordningen afgøres i henhold til numrene i Nimexe«.

5. I medfør af artikel 12, stk. 1, i multifiberarrangementet vedrører denne regulering kun tekstilvarer »af bomuld, uld, regenererede og syntetiske fibre, eller blandinger af ovennævnte fibre« [5]. De omtvistede varer under denne sag, nemlig herrevindjakker af hør, henhører således ikke under dette arrangement. De kan herefter ikke anses for at henhøre under bilag I, men synes snarere at falde ind under bilag II, hvori, som nævnt, er anført de tekstilvarer, der ikke er omfattet af multifiberarrangementet.

Det ovenfor anførte modsiges unægtelig af, at Nimexe-nummer 61.01-32 er anført i bilag I under kategori 21 uden forbehold [6]. Dette nummer omfatter imidlertid ifølge Kommissionens ovennævnte forordning nr. 3529/84 [7] »parca-coats, anorakker ... o.lign.« af »andre tekstilmaterialer« end kemofibre eller bomuld. I bilag II er derimod hverken Nimexe-nummeret 61.01-32 eller den tilsvarende varebeskrivelse nævnt. Under kategori 161 er ganske vist under den generelle overskrift »Yderbeklædningsgenstande« anført nogle andre numre [8], men ikke nummer 61.01-32.

6. Det spørgsmål, som er forelagt Domstolen til fortolkning, skyldes den ovenfor beskrevne tvetydighed. Herrevindjakker af hør kan, da de ikke henhører under multifiberarrangementet, ikke være omfattet af forordningens bilag I, selv om nummeret 61.01-32, hvorunder vindjakker af hør hører, er anført uden forbehold i dette bilag. Bundesfinanzhof, der er den forelæggende domstol, spørger, om forordningens bilag II, kategori 161, ikke under disse omstændigheder bør fortolkes således, at herrevindjakker af hør (importeret fra Kina og Sydkorea) falder ind under denne kategoris anvendelsesområde, selv om, som ovenfor nævnt, nummeret 61.01-32 ikke er anført der.

7. To synspunkter er gjort gældende vedrørende dette spørgsmål. Lloyd-Textil er over for Bundesfinanzhof og den tyske regering er i sine indlæg for Domstolen gået ind for det standpunkt, at herrevindjakker af hør med oprindelse i Kina og Sydkorea fuldt ud falder ind under kategori 161 i bilag II, og at de som følge heraf kan opnå toldsuspension. Kommissionen, der ligeledes har indgivet indlæg for Domstolen, forsvarer det modsatte synspunkt. Kommissionen finder, at herrevindjakker af hør ikke falder ind under kategori 161 i bilag II, og de falder heller ikke — hvilket de øvrige procesdeltagere også har erkendt under retsforhandlingerne for Domstolen — under bilag I, eftersom dette kun omfatter varer, som er dækket af multifiberarrangementet. Kommissionen finder følgelig, at ingen af de ved forordningen

5 — Multifiberarrangementet, anført ovenfor i note 2, s. 8. Det er ubestridt, at hør, som er en vare, der er produceret på grundlag af hørtaver, ikke er en kemofiber.

6 — Der står altså ikke »ex 32«, som det ellers er sædvanligt, når kun en del af de varer, der falder ind under det anførte Nimexe-nummer, skal være omfattede.

7 — Jf. note 4. Den i teksten citerede beskrivelse står på s. 323.

8 — 61.01-38, 48, 58, 68, 78, 89, 98 og nogle 61.02-numre.

meddelte toldpræferencer kan bringes i anvendelse til fordel for de omtvistede herrevindjakker.

Af de i det følgende anførte grunde tilslutter jeg mig det førstnævnte synspunkt.

8. Tillad mig først at behandle to argumenter, som jeg ikke anser for afgørende. For det første mener jeg ikke, at den ovenfor (under punkt 4) anførte fodnote (a) fører til nogen løsning. Den deri indeholdte regel vedrører problemer, som kan opstå af, at rækkevidden med hensyn til et i begge bilag for en tarifposition anført Nimexe-nummer ikke stemmer overens med den tilsvarende varebeskrivelse. Det i den foreliggende tvist opståede spørgsmål vedrører imidlertid en divergens af en anden art, nemlig at det i bilag I anførte Nimexe-nummer 61.01-32 kun delvis stemmer overens med bilagets rækkevidde.

9. For det andet er jeg af den opfattelse, at det foreliggende fortolkningsspørgsmål ikke kan løses ved en henvisning til retssikkerheden, eller i hvert fald, at dette argument ikke kan overbevise, når det anvendes på den måde, som Kommissionen gør det. Kommissionen mener nemlig, at der vil opstå retsusikkerhed, såfremt herrevindjakker af hør gennem kategori 161 anses for omfattet af bilag II, selv om disse beklædningsgenstande ikke er anført deri.

Dette argument kan jeg ikke følge. I den foreliggende sag skyldes retsusikkerheden efter min opfattelse direkte forordningens egen tvetydighed (jf. punkt 6 ovenfor). Det spørgsmål, som stiller sig, er således, hvorledes denne tvetydighed kan fjernes. Der er efter min opfattelse ingen beviselig grund for den antagelse, at retssikkerheden skulle være bedre tjent med det af Kommissionen foreslåede svar, som medfører afslag på toldpræference, end det modsatte svar, som medfører suspension.

10. Som begrundelse for sit argument vedrørende retssikkerheden gør Kommissionen gældende, at det — for at sikre en ensartet fortolkning af Fællesskabets toldbestemmelser hos de nationale myndigheder — er nødvendigt at støtte sig til den i forordningen og bilagene anvendte formulering. Imidlertid er Nimexe-nummer 61.01-32 overhovedet ikke nævnt i bilag II, kategori 161.

I denne sammenhæng skal jeg henvise til en for nylig afsagt dom af 1. april 1993 [9] om, hvorledes et skema, der var anført i en forordning, som fastsatte procentsatsen for antidumpingtold på lejehuse til kuglelejer med oprindelse i Japan, skulle fortolkes. Også i denne sag anførte Kommissionen under henvisning til retssikkerheden, at en i den til fortolkning forelagte forordning indeholdt tvetydighed burde løses ved hjælp af en streng ordfortolkning. I dommens præmis 14 afviste Domstolen dette argument, idet den udtalte:

»Denne fortolkning kan ikke forkastes under henvisning til nødvendigheden af en ensartet anvendelse af toldbestemmelserne inden for Fællesskabet, som ville være resultatet af en fortolkning med udgangspunkt i ordlyden af

9 — Dom af 1.4.1993, sag C-136/91, Findling, Sml. I, s. 1793.

den omhandlede bestemmelse. En sådan ensartet anvendelse skal nemlig sikres gennem en klar, præcis og fuldstændig formulering af den pågældende fællesskabsretlige bestemmelse.«

Denne betragtning finder jeg også har gyldighed i den foreliggende sag. Ved mangel på en klart formuleret lovtekst er en henvisning til en fortolkning af ordlyden af den omhandlede bestemmelse malplaceret.

11. Tilsvarende påberåber Kommissionen sig med urette Ethicon-dommen [10]. I denne sag forkastede Domstolen en af Ethicon foreslået fortolkning, der tilsigtede at udstrække en ved en *entydig* bestemmelse givet toldfritagelse til varer, som ikke var nævnt i bestemmelsen, selv om tilsvarende egenskaber og anvendelse, som hos de dér anførte varer, kunne påvises. Domstolen afviste at foretage en vid fortolkning af den omhandlede bestemmelse mod dennes ordlyd og støttede sig i den henseende blandt andet til hensynet til retssikkerheden [11]. Den foreliggende sag adskiller sig imidlertid derved, at udgangspunktet her ikke er en klar regel. Det deraf følgende problem kan altså ikke løses ved, at man går ud fra ordlyden af den i bestemmelsen indeholdte varebeskrivelse, eftersom det er præcis på dette punkt, at forordningen ikke er entydig.

12. Jeg skal herefter behandle de argumenter, som er grunden til, at jeg er nået til den overbevisning, at Lloyd-Textil og den tyske regerings opfattelse er rigtig. Som udgangspunkt tager jeg forordningens systematik. Af forordningens titel fremgår, at denne omfatter en »generel« toldpræference for (praktisk taget) *alle* tekstilvarer fra de deri anførte udviklingslande. Formålet med begge bilagene består i den forbindelse alene i at adskille de under multifiberarrangementet henhørende varer fra alle andre tekstilvarer, som ikke er dækket heraf.

Den generelle karakter af den i forordningen forudsatte toldpræference modsiges ikke af forordningens præambel, tværtimod. Den syvende betragtning lyder:

»for *de* varer, der ikke er omfattet af MFA, synes det muligt at indrømme præferencefordelen til lande og territorier, der normalt er præferenceberettigede i de øvrige industrisektorer ...« (min fremhævelse).

I den femtende betragtning hedder det:

»Fællesskabet bør derfor i 1985

— for *hver* kategori af varer, der ikke er omfattet af MFA, med oprindelse i de i bilag IV nævnte lande og territorier, åbne fællesskabstoldlofter med toldfrihed ...« (min fremhævelse).

10 — Dom af 18.3.1986, sag 58/85, Ethicon, Sml. s. 1141.
11 — Dommens præmis 12 og 13.

Disse betragtninger vedrører tydeligvis *alle* tekstilvarer, der ikke falder ind under multifiberarrangementet. De talrige betragtninger indeholder i øvrigt ingen antydning af nogen udelukkelse af bestemte tekstilvarer eller betragtninger af politisk art, der kunne retfærdiggøre en sådan udelukkelse.

13. Kommissionens befuldmægtigede har dog under den mundtlige forhandling fremført en mulig forklaring på en udelukkelse af herrevindjakker af hør. Han har anført, at toldpræferencerne er resultatet af forhandlinger mellem Fællesskabet og de begunstigede udviklingslande, hvorved der blev udvalgt varer, som er af særlig betydning for disse lande, da de udgør en væsentlig andel af de til eksport fremstillede varer. Den omstændighed, at herrevindjakker fremstillet af hørfibre — et typisk vesteuropæisk råstof — ikke er nævnt i bilag II, er en antydning af, at denne vare er af mindre betydning for de berørte lande [12].

Denne forklaring bliver imidlertid ikke understøttet eller blot sandsynliggjort af nogen af de for Domstolen foreliggende dokumenter. Desuden kan den efter mit skøn ikke opveje de følgende argumenter, der ikke blot er mere i overensstemmelse med de ved forordningens titel og præambel angivne generelle formål (jf. punkt 12 ovenfor), men også med forordningens opbygning og »historie«.

14. Hvad specielt angår opbygningen, har Kommissionen — for at påvise, at forordningen bestemt ikke indeholder toldpræferencer, der finder anvendelse på (praktisk taget) alle tekstilprodukter — i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at talrige andre tekstilvarer ud over herrevindjakker af hør er undtaget fra såvel bilag I som bilag II. På Domstolens anmodning om at nævne nogle eksempler herpå, har Kommissionen kun kunnet nævne produkterne med Nimexe-numre 50.01 og 50.02, nemlig »kokoner, anvendelige til afhaspning« og »natursilke, usnoet eller kun svagt snoet«. Disse eksempler synes mig ikke at være egnede til at svække den generelle karakter af de i forordningen fastlagte toldpræferencer for tekstilvarer.

I den ovenfor nævnte forordning nr. 3529/84 er Nimexe-numrene for »tekstilstoffer og -varer« anført i afsnit XI [13]. Dette afsnit omfatter imidlertid i alt mere end 1 000 numre, der går fra nummer 50.01 til nummer 63.02. Blandt disse 1 000 numre har Kommissionen fundet to, nemlig de to første, som ikke er nævnt i bilagene til den til fortolkning foreliggende forordning. Ved et flygtigt gennemsyn har jeg fundet endnu seks andre numre, nemlig det tredje og fjerde (nummer 50.03, »Affald af natursilke« samt

12 — Om det forholder sig sådan eller ej, lader jeg stå hen: Det står fast, hvilket den foreliggende sag viser, at vindjakker af hør meget vel også kan være fremstillet i udviklingslande (i hvert fald Kina og Sydkorea), eventuelt udelukkende af råstoffer, der er indført fra industrilande.

13 — Citeret i note 4; de anførte numre står på s. 269-333.

de sidste fire (nummer 63.02, »Brugte og nye klude; affald og opslidte varer af sejlgarn, reb og tovværk«). Det forekommer mig således — hvilket Kommissionens repræsentanter ikke har bestridt under den mundtlige forhandling — at praktisk taget alle 1 000 mellemliggende numre faktisk er medtaget i forordningens bilag. Som det kommer til udtryk i varebetegnelserne, angår de forannævnte otte undtagelser produkter, der vanskeligt kan anses for »tekstilvarer« [14] eller dog i det mindste er atypiske: Det drejer sig om råstoffer og affaldsprodukter. Alle de typiske tekstilvarer, som de fleste af de øvrige 1 000 numre vedrører, synes derimod bestemt at være omfattet af forordningen.

15. Også forordningens »historie« taler imod Kommissionens argumentation. I maj 1985, dvs. nogle måneder efter forordningens ikrafttræden, blev problemet med herrevindjakker af hør rejst, da Lloyd-Textil indførte et parti af disse produkter til Tyskland fra Kina og Sydkorea. Den tyske regering foreslog dengang Kommissionen at korrigere den i forordningen indeholdte lakune ved at erstatte nummer 61.01-32 i kategori 21 i bilag I med nummer 61.01-*ex* 32 [15] og at medtage nummer 61.01-32 på lignende måde i kategori 161 i bilag II. Dette ville have haft til følge, at vindjakkerne ville være omfattet af bilag I (og i givet fald af multifiberarrangementet), hvis de var fremstillet af bomuld, uld eller kemofibre, mens de ville henhøre under bilag II, hvis de var fremstillet af et andet stof, f.eks. hør [16]. Den foreslåede ændring blev faktisk iværksat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3600/85 af 17. december 1985 for året 1986 [17].

16. I sit svar på Domstolens spørgsmål har Kommissionen påpeget, at man netop af den omstændighed, at forordningen ikke allerede i 1985 blev ændret, kan slutte, at det var fællesskabslovgivers vilje at holde vindjakker af hør ude af toldpræferencerne i 1985. Til støtte herfor har Kommissionen fremlagt et arbejdspapir fra 1985, hvori er indeholdt de øvrige medlemsstaters reaktion på det i maj 1985 rejste problem angående Lloyd-Textil.

Heller ikke dette argument kan overbevise mig. Af arbejdspapiret fremgår nemlig, at dette problem ikke er opstået i andre medlemslande end Tyskland. Kun en enkelt medlemsstat, nemlig Nederlandene, tilkendegav en bestemt opfattelse af, hvad der ville ske, såfremt vindjakker af hørlærred *skulle* blive

14 — Den til fortolkning foreliggende forordning vedrører toldpræferencer »for tekstilvarer« (jf. også forordningens titel).

15 — Vedrørende betydningen af det lille ord »ex«, se note 6 ovenfor.

16 — Den tyske regerings redegørelse til Kommissionen er gengivet i det arbejdspapir, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen som bilag til dens svar på Domstolens spørgsmål. Den tyske regering sammenfattede sin anmodning vedrørende det sidste punkt som følger: »Une modification — s'il y a lieu sous forme de rectificatif — du règlement n° 3563/84 devrait être apportée aussitôt que possible«.

17 — Rådets forordning (EØF) nr. 3600/85 af 17.12.1985 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1986 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande (EFT L 352, s. 107).

indført. Den nederlandske administration ville have henført disse under kategori 21 i bilag I, hvilket ingen af parterne i den foreliggende sag har gjort gældende [18]. Ikke en eneste medlemsstat delte således Kommissionens opfattelse, hvorefter vindjakker af hør skulle holdes fuldstændig ude fra toldpræferencerne. Som det fremgår af den ovenstående redegørelse, har Rådet ikke fulgt Kommissionens standpunkt for året 1986, men derimod den tyske regerings. Hvad der således kan siges om fællesskabslovgivers vilje, taler snarere mod Kommissionens standpunkt. Ved fortolkningen af en tvetydig lovtekst kan man efter min opfattelse nemlig tillægge den løsning, som tekstens forfatter senere har valgt til dens tydeliggørelse, en særlig fortolkningsværdi.

Forslag til afgørelse

17. Af de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen, at Bundesfinanzhof's spørgsmål besvares som følger:

»Bilag II, kategori 161, til Rådets forordning (EØF) nr. 3563/84 af 18. december 1984 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1985 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande, skal fortolkes således, at den også omfatter 'herrevindjakker af hør' (indført fra Kina og Sydkorea).«

18 — Jf. punkt 7 ovenfor. Det står nemlig fuldstændig fast, at bilag I kun vedrører produkter, som falder ind under multifiberarrangementet, og at det ikke er tilfældet med herrevindjakker af hør.