FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 26. juni 1986 *

Høje Domstol.

Dette er en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177 fra Tribunal d'instance de Béthune. Retten har ikke redegjort for de relevante faktiske omstændigheder i forelæggelseskendelsen; den anfører blot, at selskabet S. R. Industries har anlagt sag mod Administration des Douanes med påstand om, at det statueres, at Kommissionens forordning nr. 3749/83 (EFT 1983 L 372, s. 1) var ugyldig, og at selskabet følgelig med føje havde nægtet at betale det beløb på 2 066 246 FF i told og afgifter, som toldvæsenet havde krævet.

Selv om de ikke er anført, fremgår det, at der ikke er megen uenighed om de væsentlige faktiske omstændigheder. Selskabet importerer fra et selskab i Hongkong sejl til brug for sejlbrætter, som enten fremstilles eller leveres af S. R. Industries. Det fremgår, at sejlene fremstilles i Hongkong af stof, som fås fra Japan. Efter hvad der er oplyst for Domstolen, importerede selskabet oprindeligt sejlene til Frankrig over Le Havre og betalte da told gennem en toldspeditør. I løbet af 1983 begyndte selskabet at importere sejlene via Béthune; det blev af en speditør underrettet om, at det havde ret til at importere sejlene uden at betale told. Dette gjorde det så i en periode, idet det blot udfyldte de sædvanlige toldformularer og anførte, at oprindelsesstedet var Hongkong. I slutningen af oktober 1984 gjorde toldmyndighederne imidlertid gældende, at den hidtidige fremgangsmåde var forkert, og at selskabet skulle have betalt told.

Grunden til at det blev sagt, at der ikke skulle betales told, var, at varerne var omfattet af en toldpræference; de var fri for told i henhold til forordning nr. 3749/83. Det er imidlertid klart, at i henhold til forordning nr. 3749/83 er kun sejl, som er fremstillet i bestemte lande (herunder Hongkong) på basis af ubleget, enkelttrådet garn, omfattet af den generelle toldpræference. Umiddelbart gav forordningen ikke selskabet ret til at indføre varerne toldfrit, da de ikke var fremstillet af sådant garn i Hongkong.

Selskabet har anfægtet gyldigheden af forordning nr. 3749/83 på grundlag af en række anbringender.

For det første har det anført, at forordningen er i strid med den grundlæggende toldforordning om den fælles definition af begrebet varers oprindelse. Denne forordning (nr. 802/68 (EFT 1968 I, s. 157)) definerer begrebet varers oprindelse med henblik på en ensartet anvendelse af den fælles toldtarif, kvantitative restriktioner og alle andre foranstaltninger, som Fællesskabet eller medlemsstater vedtager for import af varer. Artikel 5 bestemmer, at en vare, ved hvis fremstilling to eller flere lande har deltaget, skal anses for at have oprindelse i det land, hvor den sidste væsentlige og økonomisk berettigede bearbejdning eller forarbejdning har fundet sted, når denne har ført til fremstilling af et nyt produkt eller udgør et vigtigt trin i fremstillingen.

I Kommissionens forordning nr. 749/78 (EFT 1978 L 101, s. 7) defineredes det,

* Oversat fra engelsk.

hvad der skulle anses som fuldstændige bearbejdninger eller forarbejdninger med henblik på tariferingen, dog således, at de i liste A specificerede bearbejdninger eller forarbejdninger skulle accepteres som fuldstændige bearbejdninger eller forarbejdninger. Liste A omfatter pos. 62.04, som »sejl« henhører under, og den definerer den forarbejdning eller bearbejdning, som giver oprindelsesstatus, som »fremstilling på basis af garn«.

Det fremgik derefter, at Kommissionen var overbevist om, at fremstilling af sejl på basis af stoffer i sig selv var en »fuldstændig proces, der udgør et led i fremstillingen, der bevirker, at de fremstillede varer henføres under en anden toldposition end den, der gælder for de benyttede varer«, og ved forordning nr. 1520/79 (EFT 1979 L 185, s. 16) blev sejl derfor taget ud af liste A i forordning nr. 749/78. Fremstilling af sejl blev således behandlet som en separat forarbejdningsproces, åbenbart på basis af et hvilket som helst stof.

Forordning nr. 802/68 indeholdt imidlertid en væsentlig klausul. I artikel 2, som blev ændret ved forordning nr. 1318/71 (EFT 1971 II, s. 348) bestemmes, at forordningens bestemmelser ikke berører de særlige regler med hensyn til blandt andet samhandelen på grundlag af præferencer, som Fællesskabet ensidigt indrømmer som afvigelse fra mestbegunstigelsesklausulen.

Ved forordning nr. 3570/83 (EFT 1983 L 362, s. 92) anvendte Rådet generelle toldpræferencer i 1984 for tekstilvarer med oprindelse i udviklingslande. I henhold til denne forordnings artikel 1 blev toldsatserne for 1984 helt suspenderet for de forskellige varer, der henvises til. Hongkong er et af de lande, som denne generelle toldpræference gælder for. I henhold til artikel 1, stk. 3, er adgang til præferenceordningen betinget af, at begrebet varer med oprindelsesstatus, som er fastsat ved fremgangsmåden i artikel 14 i forordning nr. 802/68, er overholdt.

Forordning nr. 3749/83 definerede dette begreb til brug ved anvendelsen af generelle toldpræferencer.

Det fremgår klart af sidstnævnte forordning, at de eneste sejl, der kan behandles som værende omfattet af toldpræferencen, er sejl, der er fremstillet af ubleget, enkeltrådet garn.

Sagsøgerne i denne sag har anført, at formålet med de generelle toldpræferencer er at indføre en mere liberal fremgangsmåde, skønt der faktisk blev indført en mere restriktiv fremgangsmåde end den, der blev indført ved forordning nr. 802/68.

Jeg kan ikke godtage det synspunkt, at der en konflikt mellem de to forordninger, som medfører, at forordning nr. 3749/83 er ugyldig. Forordning nr. 802/68 er indført med det formål at definere varers oprindelse med henblik på de formål, som jeg har nævnt. Det fremgår klart af artikel 2 i forordning nr. 802/68 som ændret, at det forventedes, at der ville blive indført andre »særlige regler« om handel af den nævnte art. Bestemmelserne i forordning nr. 802/68 »berørte ikke« disse særlige regler. De er således udtrykkeligt udelukket fra denne forordnings bestemmelser. Der kan således ved disse regler indføres en videre eller en snævrere definition. Der er ingen konflikt. Efter min opfattelse var Kommissionens skøn således ikke begrænset ved nogen anden bestemmelse i forordning nr. 802/68.

For det andet anføres det, at det fremgår af præamblen til Kommissionens forordning nr. 3749/83, at der skulle udvises mere

smidighed over for nogle udviklingslande. Præamblen lyder således:

»I de resolutioner, der blev vedtaget af GATT-ministerkonferencen i november 1982 og af UNCTAD VI i juni 1983, henstilles det, at de mindst udviklede lande indrømmes en særstilling, således at oprindelsesreglerne kan anvendes mere smidigt; der bør derfor fastlægges en procedure for undtagelse fra oprindelsesreglerne til fordel for disse lande.«

Bestemmelserne om kompetencen til at gøre disse undtagelser findes i artikel 5 i forordning nr. 3749/83. Der kan kun vedtages undtagelser til fordel for de lande, som er anført i bilag D til forordningerne nr. 3569/83 (EFT 1983 L 362, s. 1) og nr. 3571/83 (EFT 1983 L 362, s. 172) samt i bilag E til forordning nr. 3570/83. Det er klart, at Hongkong ikke forekommer i nogen af disse lister, og derfor kan det efter min opfattelse ikke hævdes, at Kommissionen skulle give Hongkong en særlig gunstig behandling, da Hongkong klart ikke behandles som et af de mindst udviklede udviklingslande.

Det er på selskabets vegne blevet fremført, at det ikke er blevet godtgjort, at nogen industri i Fællesskabet har brug for beskyttelse, for så vidt angår disse sejl, og det er også blevet anført, at Kommissionen ikke var tilstrækkelig generøs i den fremgangsmåde, den fulgte i forordning nr. 3749/83. Dette er efter min mening spørgsmål, som fuldt og helt hører under Kommissionens kompetence, og som ligger inden for dens skøn.

Det næste argument, der er fremført, er, at hvad Kommissionen gjorde her, er i strid med princippet om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning. Det er blevet anført, at artikel 5 i forordning nr. 802/68, hvori der tales om den sidste væsentlige og økonomisk berettigede bearbejdning eller forarbejdning, altid er blevet fortolket bredt af Domstolen. Udskæring og syning af stof til sejl var en sådan forarbejdning, hvilket blev anerkendt i forordning nr. 1520/79. Følgelig var det berettiget, at sagsøgerne antog, at hvis sejlene blev forfærdiget i Hongkong, ville det være tilstrækkeligt til at opnå toldpræference, selv om de ikke blev fremstillet i Hongkong af ubleget, enkelttrådet garn. De kunne antage, at deres stilling med hensyn til toldfritagelse ikke ville være mindre gunstig end i henhold til forordning nr. 802/68.

Jeg kan ikke være enig i dette synspunkt. Det er klart, at definitionen af sejl med henblik på anvendelse af den generaliserede toldpræference lige fra begyndelsen, i 1971, er forblevet uændret. Den har altid været begrænset til sejl, som var fremstillet på basis af »ubleget, enkelttrådet garn«. Det er navnlig klart, at i de år, i hvilke selskabet blev stiftet og påbegyndte sin virksomhed, var definitionen i forordningerne den samme. Hvis man ser på forordningerne nr. 3510/80 (EFT 1980 L 368, s. 1), nr. 3917/81 (EFT 1981 L 384, s. 1) og nr. 3606/82 (EFT 1982 L 377, s. 1) for årene 1981, 1982 og 1983, er det klart, at definitionen var enslydende. Der var ingen retssikkerhed eller berettiget forventning, som kunne medføre, at det skulle være anderledes.

Det næste argument, som er blevet fremført, er, at sagsøgerne blev skadet ved en tilsidesættelse af princippet om retssikkerhed og om beskyttelse af deres berettigede forventninger ved, at de blev vildledt af de franske toldmyndigheder. Selv hvis man antager, at de franske toldmyndigheder og speditører fik sagsøgerne til at tro, at disse varer kunne indføres toldfrit, og selv hvis de blev indført i en periode, uden at den i forordning nr.

3749/83 omhandlede formular A blev udfyldt, kan dette ikke påvirke gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 3749/83. Jeg mener følgelig, at også dette argument må forkastes.

Endelig ville jeg for mit eget vedkommende acceptere Kommissionens argument om, at selv hvis der var tale om forskelsbehandling af Hongkong i denne sag, er dette ikke en omstændighed, som direkte kan påberåbes af sagsøgerne i sagen af de grunde, som Domstolen har anført i afgørelserne i sag 52/81, Faust, Sml. 1982, s. 3745, og sag 245/81, Edeka, Sml. 1982, s. 2745.

Sagens forhistorie er beklagelig fra selskabets synspunkt. Det er klart, at selskabet fastsatte sine priser i 1984 ud fra den formodning, at der ikke skulle betales told. Ministeren har åbenbart givet tilsagn om at forskyde betalingen over to år og at frafalde krav om bøder og renter. Om der kan gøres mere i form af en skønsmæssig eftergivelse er ikke et spørgsmål, som Domstolen skal afgøre.

Efter min opfattelse kan de argumenter, som er blevet fremført i denne sag, skønt de er blevet fremført med styrke, ikke godtgøre, at forordning nr. 3749/83 er ugyldig. Jeg foreslår, at de stillede spørgsmål besvares i overensstemmelse hermed.

Kommissionens omkostninger kan ikke godtgøres; det tilkommer den nationale domstol at træffe afgørelse om de udgifter, der er afholdt af parterne i hovedsagen.