DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tariefcommissie ved kendelse af 11. juni 1974, for ret:

Prøvelsen af spørgsmålene har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af den supplerende bestemmelse til kapitel 90 i afsnit XVIII i den fælles toldtarif, således som bestemmelsen er affattet i Rådets forordning nr. 1/71 af 17. december 1970.

Lecourt Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offenligt retsmøde i Luxembourg den 19. november 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 30. OKTOBER 1975 [1]

Høje Ret.

I den præjudicielle sag, som jeg skal tage stilling til i dag, drejer det sig om, hvorvidt Rådets forordning nr. 1/71 af 17. december 1970 (ABl. L 1 af 1. 1. 1971), der trådte i kraft den 1. januar 1971, er gyldig. Ved denne forordning indsattes en supplerende bestemmelse i importtoldtariffens kapitel 90, hvorefter »... også apparater til automatisk reproduktion af dokumenter ved hjælp af statisk elektricitet, forsynet med et optisk billedoptagelsessystem, (tariferes under position 90.07 A)».

Da de nederlandske jernbaners toldkontor, sagsøgeren i hovedsagen (herefter kaldet *sagsøgeren*), den 28. april til fri omsætning lod toldbehandle et importeret apparat, der anvendes til automatisk reproduktion af dokumenter ved hjælp af statisk elektricitet og er forsynet med et optisk optagelsessystem, pålagdes der told i henhold til denne bestemmelse. Satsen blev herefter på 14 %.

Det nævnte toldkontor har bestridt rigtigheden af denne toldbehandling. Efter dets opfattelse skulle apparatet have

1 – Oversat fra tysk.

været henført til position 84.54 (»andre maskiner og apparater til kontorbrug«) og tilsvarende skulle den fra 1. januar 1971 gyldige toldsats på 7,2 % have været anvendt. Til støtte for sin opfattelse anfører det en afgørelse fra Tariefcommissie af 2. februar 1970, som hvad angår denne type apparater netop kom til dette resultat. Tariefcommissie gav herfor følgende begrundelse: Maskiner tariferes i almindelighed under toldtariffens afsnit XVI. I henhold til de først i dette afsnit stående bestemmelser omfatter afsnittet ikke varer henhørende under kapitel 90. Efter de forklarende bemærkninger til Bruxellesnomenklaturen omfatter position 90.07 kun apparater, som arbejder efter et normalt fotografisk princip; kopieringsmaskiner er derimod ikke fotografiapparater. Derfor er det ikke udelukket, at de tariferes under afsnit XVI, særlig under kapitel 84. Da en tarifering under 84.35 (trykkemaskiner) ikke er mulig, kan alene en tarifering under position 84.54 B (andre maskiner og apparater til kontorbrug) komme i betragtning, eftersom de pågældende maskiner anvendes ved kontorarbejde. — For det andet har toldkontoret gjort gældende, at toldsatsen for varer henhørende under position 84.54 er bundet på grundlag af GATT-aftalen (hvilket skete med virkning fra den 1. januar 1971 med en størrelse på 7,2 %). I henhold til GATT-aftalens artikel 2 skulle det altså, på trods af den tarifering, som foreskrives ved Rådets forordning nr. 1/71, ikke være berettiget at opkræve højere afgifter end dem, der i medfør af GATT-bindingen gælder for varer henhørende under position 84.54.

Speditørens klage blev imidlertid afvist af inspektøren for importtold og forbrugsafgifter under henvisning til en udtalelse af december 1965 fra det internationale toldsamarbejdsråd, hvorefter sådanne apparater henhører under position 90.07. Dette foranledigede toldkontoret til at anlægge sag ved Tariefcommissie. Under sagen fandt Tariefcommissie, at der var tvivl om, hvorvidt Rådets forordning nr. 1/71 var gyldig. For det første henviste retten til, at sådanne apparater, som nævnes i den supplerende bestemmelse til kapitel 90, ikke faldt ind under beskrivelsen i denne position. For det andet anså Tariefcommissie det for vigtigt, at toldsatsen efter position 84.54 er bundet inden for GATT's rammer, og at nederlandske domstole i henhold til artikel 60 og 65 i den nederlandske grundlov er forpligtet til at anvende internationale aftaler, der efter deres indhold direkte er bindene for alle og enhver. Endelig er Tariefcommissie også i tvivl om, hvorvidt Rådet ikke ved udstedelsen af forordning nr. 1/71 kommer i strid med medlemsstaternes pligt til inden for rammerne af Konventionen om nomenklatur til klassifikation af varer i Toldtariffer ikke at ændre toldpositionerne eller kapitlernes bestemmelser på en sådan måde, at indholdet af en position ændres.

På gundlag af disse overvejelser udsatte Tariefcommissie sagen ved kendelse af 11. juni 1974, forkyndt for parterne den 15. april 1975, og forelagde i henhold til EØF-traktatens artikel 177 følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Er det, i betragtning af foranstående overvejelser, tilladt at henføre at apparat som det foreliggende — der efter Tariefcommissies opfattelse ikke er omfattet af beskrivelsen i position 90.07 men til fulde opfylder de krav, som er formuleret i en anden position, in casu position 84.54 — under position 90.07 ved hjælp af en forordning fra EØF's Råd om en supplerende bestemmelse til kapitel 90, uden at teksten i nævnte position ændres i dette øjemed, hvilket vil have til følge, at bestemmelse nr. 1, litra 1 i afsnit XVI i dennes affattelse på importtidspunktet, ikke kan finde anvendelse?
   Vil en benægtende besvarelse af dette spørgsmål medføre, at der ingen retsvirkninger kan tillægges den supplerende bestemmelse til kapitel 90, der blev indført den 1. januar 1971 og ophævet 1. januar 1972, og som havde følgende ordlyd:
   »Under position 90.07 A tariferes også apparater til automatisk reproduktion af dokumenter ved hjælp af statisk

elektricitet, forsynet med et optisk optagelsessystem.«?

2. Er det — i betragtning af, *at* overenskomster med andre magter og folkeretlige organisationer i henhold til artikel 60 og 65 i kongeriget Nederlandenes gundlov er retligt forbindende efter at være behørigt indgået og bekendtgjort, i betragtning af, *at* GATT-aftalen, som Nederlandene er tilsluttet, er en sådan overenskomst, og endelig i betragtning af, *at* førnævnte position 84.54 med den dertil knyttede toldsats er blevet bundet under den såkaldte Kennedy-runde inden for rammerne af GATT — tilladt, at der i strid med førnævnte binding, og uden nogen regel vedrørende Nederlandene opkræves en højere told for en vare under nævnte position ved, at varen flyttes til et andet kapitel og en anden position i medfør af en forordning fra EØF's Råd?
   Er nederlandske retter ikke — under hensyn til at Fællesskabets traktatforpligtelser går forud for handlinger fra dets organer og uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt en bestemmelse fra GATT er egnet til at skabe sådanne rettigheder, som borgerne kan påberåbe sig for domstolene — i tvister, der forelægges til deres afgørelse, forpligtet til at anvende GATT-bestemmelser, som er egnet til at have direkte virkning, eller kommer de dermed i strid med fællesskabsretten?
3. Vil Rådet ikke ved en supplerende bestemmelse som den foreliggende komme i strid med den forpligtelse, som medlemsstaterne inden for rammerne af Konventionen af 15. december 1950 om nomenklatur til klassifikation af varer i Toldtariffer — se særlig artikel II B, ii) — har til ikke at omforme beskrivelserne i kapitler og afsnit på en sådan måde, at rækkevidden af kapitler, afsnit og positioner i nomenklaturen vil kunne ændres?

Efter min opfattelse må der hertil nærmere anføres følgende.

1. Vedrørende det første spørgsmål

Der første spørgsmål hviler på den opfattelse, at sådanne apparater, som der er strid om i hovedsagen, efter toldtariffens ordlyd og beskrivelse ikke har kunnet henføres under position 90.07, men kun under 84.54. Den rådsforordning, hvis gyldighed det nu drejer sig om, har altså bevirket en ændring af retstilstanden.

Dette udgangspunkt forekommer mig at være særdeles kritisabelt.

Muligvis kunne man i forhold til den nævnte afgørelse fra Tariefcommissie af 2. februar 1970 tale om en retlig ændring. Denne angik imidlertid en import, der fandt sted i 1967, dvs. før anvendelsen af den fælles toldtarif. Desuden kan det ikke antages, at afgørelsen — for så vidt der, da den blev truffet, allerede kan have spillet fællesskabsretlige overvejelser ind, eftersom den nationale toldtarifs tilpasning til den fælles toldtarif stod umiddelbart foran sin afslutning — på nogen måde kunne være en bindende målestok for fællesskabsretten (dengang blev sagen ikke forelagt Domstolen).

For det andet må det fastslås, at den af Rådets bestemte tarifering fuldt ud svarer til den udtalelse, som toldsamarbejdsrådet i 1965 har afgivet vedrørende tilsvarende fotokopieringsapparater. Dette er vigtigt, fordi sådanne udtalelser efter retspraksis (jf. sag 14/70, Deutsche Bakels GmbH mod Oberfinanzdirektion München, dom af 8. december 1970 (Sammlung der Rechtsprechung, 1970-udgaven, s. 1001), også i fællesskabsretten er et vigtigt fortolkningsbidrag. Desuden synes det at stå fast, at den nævnte udtalelse i almindelighed blev fulgt; der kan faktisk tales om en hertil svarende fast praksis allerede før udstedelsen af den rådsforordning, som nu anfægtes. Dette taler helt tydeligt imod den antagelse, at den tvivlsomme rådsforordning har ført til en ændring i retstilstanden.

Ganske vist har vi på den anden side hørt, at nomenklaturudvalget ikke har

anset den nævnte løsning for helt tilfredsstillende, men derimod har ment det nødvendigt med en løsning, som gør det muligt at tarifere alle kopieringsapparater, der arbejder ved hjælp af statisk elektricitet, under én toldposition i kapitel 90, men alt dette ændrer dog ikke noget ved det skildrede sagsforhold. Den løsning, der blev anset for nødvendig, blev nemlig på gundlag af et forslag fra 1969 først den 9. juni 1970 optaget i en der tilsvarende henstilling fra toldsamarbejdsrådet til ændring af position 90,10, og den nævnte løsning gjaldt først med virkning fra 1. januar 1972 (jf. Rådets forordning nr. 1/72 (ABl. L 1 af 1. 1. 1972), om ændring af forordning nr. 950/68. (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 265; org. ref. ABl. L 172 af 22. 7. 1968). Det er i denne forbindelse ikke uvigtigt, at også efter den nye tarifering er belastningen som efter position 90.07 A, da der blev fastsat en særlig toldsats.

Jeg anser det for vigtigt at konstatere alt dette ved begyndelsen af mine undersøgelser, thi jeg er sikker på, at en rigtig besvarelse af de stillede spørgsmål kun er mulig på denne baggrund.

Hvad det første spørgsmåls indhold angår, skal det herefter først og fremmest opklares, om det er lovligt at foretage tariferinger ved supplerende bestemmelser uden at ændre ordlyden af den pågældende position. Herved skal fællesskabsretten åbenbart tjene som målestok ved undersøgelsen, ganske vist uden at det nøjagtigt er angivet, hvilken bestemmelse der kan komme i betragtning.

Rådet og Kommissionen har til dette første spørgsmål samstemmende indtaget det standpunkt, at det ikke antages, at noget fællesskabsretligt princip er blevet krænket. Denne bedømmelse er efter min opfattelse rigtig.

For det første er det her vigtigt, at fastsættelsen og ændringen af den fælles toldtarif og dens nomenklatur i henhold til EØF-traktatens artikel 28 og 113 udelukkende henhører under Fællesskabets kompetence. Rådets forordning nr. 1/71 er i overensstemmelse med disse regler, navnlig hvis man går ud fra, at den kun tjener til præcisering og virker som autentisk fortolkning.

Vigtigt er endvidere, at det af retspraksis (sag 80/72, N.V. Koninklijke Lassiefabriken mod Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten, dom af 20. juni 1973, (Samling 1973, s. 635), fremgår, at det er lovligt at indføje noter, hvis bindende virkning følger af de almindelige tariferingsbestemmelser (vedrørende fortolkningen af toldtariffen) i den fælles toldtarif og dermed gør den til en bestanddel af denne tarif.

Endelig kan det heller ikke hævdes, at det strider mod principperne i god lovgivningsskik, hvis en vare uden tilpasning af ordlyd eller foretagelse af ændring i nomenklaturen henføres til en bestemt position ved en note. Dette er nemlig en helt sædvanlig procedure, og også det ved Rådets forordning nr. 97/69 (EFT-specialudgave 1969 (I), s. 10; org. ref. ABl. nr. 14 af 21. 1. 1969), indførte system, hvis nytte man ikke med nogen rimelighed kan tvivle på, bygger helt entydigt herpå.

Holder man sig herefter desuden for øje, at en ændring af nomenklaturen, hvor der foretages en simpel præcisering af den bestående retstilstand, eventuelt kunne føre til den forkerte slutning, at der er sket en ændring i tariferingen, kan det vedrørende det første spørgsmål kun konstateres, at den retlige gyldighed af forordning nr. 1/71, ud fra de i spørgsmålet anførte grunde, ikke kan betvivles.

2. Vedrørende det andet spørgsmål

Til grund for det andet spørgsmål ligger den kendsgerning, at toldsatsen efter position 84.54 er blevet bundet i GATT-aftalerne. For så vidt skal det klarlægges, om der kan antages at foreligge en krænkelse af den nævnte binding, når de pågældende varer ved en rådsforordning er henført under en anden toldposition

med en højere sats. Særlig må det spørgsmål undersøges, om nederlandske retter ifølge grundloven ikke er forpligtet til at anvende GATT-bestemmelser, som kan have direkte virkning, også hvis der gælder noget andet i fællesskabsretten.

Strengt taget kunne man vedrørende dette spørgsmål stille sig tilfreds med at konstatere, at den omstridte rådsforordning i virkeligheden ikke har medført nogen ændring af tariferingen efter den fælles toldtarif, og altså heller ikke nogen forhøjelse af toldsatsen, således at der ikke kan tales om en konflikt med GATT-reglerne.

Ses der imidlertid bort herfra, og går man ind på det rejste problem med GATT, må følgende bemærkes:

Det er mit indtryk, at Tariefcommissie både støtter sig på nationale bindinger og på, at disse bindinger vedrørte den nationale toldtarif og dens anvendelse på den måde, som Tariefcommissie anså for rigtig. Denne betragtningsmåde er efter min opfattelse forfejlet.

I så henseende må det i første række betones, at Fællesskabet har enekompetence på toldområdet, og at den fælles toldtarif i henhold til artikel XXIV i GATT er trådt i stedet for de nationale tariffer. Fællesskabet er efter EØF-traktatens artikel 113 efter udløbet af overgangsperioden også kompetent hvad angår handelspolitikken, det havde endda allerede i overgangsperioden i henhold til artikel 111 kompetence til at forhandle med tredjelande om den fælles toldtarif. GATT og de i GATT's rammer indgåede aftaler hører klart til dette område. Fællesskabet har i overgangsperioden med GATT-parternes godkendelse overtaget de rettigheder og forpligtelser, som i GATT er fastsat for medlemsstaterne; Fællesskabet er — således som det følger af dom i sag 21-24/72 (International Fruit Company NV m. fl. mod Produktschap voor groenten en fruit, dom af 12. december 1972, Sammlung der Rechtsprechung, 1972-udgaven, s. 1219) — bundet af GATT. Hvad GATT-indrømmelserne angår, blev de allerede i overgangsperioden forhandlet af Fællesskabet; listen fra Fællesskabet har derfor erstattet medlemsstaternes lister over indrømmelser. Herved har Fælleskabet i overensstemmelse med reglen om, at indrømmelser altid gives på gundlag af den indrømmende partners tarif, selvfølgelig holdt sig til den fælles toldtarif. Det står altså fast, at gennemførelsen af aftalerne om binding ikke længere henhører under medlemsstaternes kompetence. En påberåbelse af bestemte tariferinger, som tidligere blev anvendt af medlemsstaterne, er således ikke længere mulig. På samme måde synes det udelukket, at konflikter mellem GATT-forpligtelser og fællesskabsretsakter må behandles på grundlag af den nationale forfatningsret. Vedrørende disse konflikter er det utvivlsomt, at en ensartet ordning på fællesskabsbasis er nødvendig. Imidlertid kan der ud fra fællesskabsretten ikke tales om en krænkelse af GATT-regler og GATT-aftaler overhovedet.

Desuden kunne der med Kommissionen i denne sammenhæng henvises til et andet punkt, der på ingen måde er uvigtigt. Det har betydning i det tilfælde, at man måtte tale om en konflikt mellem fællesskabsretten og GATT-reglerne, særligt hvad angår aftaler om toldbindinger. En sådan konflikt ville i virkeligheden kun være af betydning for nationale retssager, hvis det måtte antages, at GATT, særligt i dens artikel 2, som refererer sig til toldindrømmelserne, kunne skabe rettigheder for private. Netop dette er imidlertid efter Domstolens klare praksis ikke tilfældet. Jeg må her henvise til de indgående udtalelser i dommen i sag 21-24/72 og i dommen i sag 9/73 (Carl Schlüter mod Hauptzollamt Lörrach dom af 24. oktober 1973, (Sml. 1973, s. 1135), der især går ind på GATT's artikel 2.

Herefter kan det med sikkerhed også vedrørende det andet spørgsmål fastholdes, at undersøgelsen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af Rådets forordning nr. 1/71.

3. Vedrørende det tredje spørgsmål

Efter det tredje spørgsmål nå det endelig undersøges, om Rådet med udstedelse af forordning nr. 1/71 har krænket forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne inden for rammerne af den den 11. september 1959 ikrafttrådte Konvention om nomenklatur til klassifikation af varer i Toldtariffer, nærmere bestemt om den i artikel II b) ii) indsatte pligt til »ikke at omforme beskrivelserne i kapitler og afsnit på en sådan måde, at rækkevidden af kapitler, afsnit og positioner i nomenklaturen ændres«.

Også her er det — under henvisning til den allerede nævnte udtalelse fra toldsamarbejdsrådet af 1965 — i og for sig nok at konstatere, at Rådet i den supplerende bestemmelse til kapitel 90 kun har givet en præcisering, en autentisk fortolkning, og altså ikke har ændret tariferingen, omformet rækkevidden af positionerne og således med sikkerhed heller ikke har krænket ovennævnte konvention.

Vil man alligevel gå videre og også undersøge det spørgsmål, om konventionen binder Fællesskabet og skaber rettigheder for private, som må respekteres i retssager for nationalt forum mod fællesskabsretsakter, må man med Kommissionen slå følgende fast:

Man kan ganske vist på den ene side gå ud fra, at Fællesskabet er bundet af konventionen. Alle ni medlemsstater har underskrevet; da udarbejdelsen og ændringen af den fælles toldtarifs nomenklatur imidlertid henhører under Fællesskabets enekompetence, har dette overtaget de rettigheder, der følger af konventionen, og anerkendt de deraf flydende forpligtelser. Man kan i denne forbindelse henvise til den sidste betragtning i forordning nr. 97/69 og Rådets beslutning af 21. juli 1971 (ABl. 1971, 137, s. 10). Det er også af betydning, at Fællesskabet deltager som observatør ved toldsamarbejdsrådets og nomenklaturudvalgets arbejde.

Hvad der på den anden side angår spørgsmålet, om konventionen skaber rettigheder for private, kan der næppe gælde noget andet end ved den tilsvarende bedømmelse af GATT. Kommissionen har på overbevisende måde under henvisning til konventionens ånd og bogstav gjort dette klart. I henhold til aftalens artikel 2, a) gælder nemlig for det første forpligtelsen til at affatte toldtariffen i overensstemmelse med nomenklaturen ikke uden forbehold. Den fælles toldtarifs nomenklatur er klart heller ikke identisk med den, som findes i aftalen. For det andet bestemmes det i artikel 9, at i tilfælde af strid om fortolkningen og anvendelsen af aftalen skal der finde direkte forhandlinger sted mellem deltagerne i aftalen. Det kan heller ikke anføres, at Fællesskabet ensidigt har anerkendt aftalens direkte virkning, hvis hovedformål består i lettelse af samarbejdet mellem toldmyndighederne.

Det tredje spørgsmål fremkalder herefter heller ikke tvivl om, hvorvidt den pågældende rådsforordning er gyldig.

4. Jeg foreslår derfor, at der gives følgende svar på de af Tariefcommissie stillede spørgsmål: det kan ikke antages, at den i Rådets forordning nr. 1/71 indsatte supplerende bestemmelse til kapitel 90 i den fælles toldtarif er retligt uvirksom.