Sag 154/84

Fleischwaren- und Konserven-Fabrik (FKF) Schulz und Berndt GmbH mod Hauptzollamt Berlin-Süd

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgricht Berlin)

»Oksekød bestemt til fremstelling af kødkonserves — fritagelse for afgift«

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — oksekød — frosset kød bestemt til forarbejdning — indførsel med suspension af afgiften — bevis for forarbejdningen — nærmere bestemmelser — forordning nr. 3584/81 — tidsmæssig anvendelse

(Kommissionens forordning nr. 1136/79, art. 2, stk. 3 og 4, som ændret ved forordning nr. 3584/84)

Kommissionens forordning nr. 3584/81 om ændring af forordning nr. 1136/79 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse former for frosset oksekød bestemt til forarbejdning finder også anvendelse på transaktioner, der har fundet sted, før forordningen trådte i kraft, dog på betingelse af, at de pågældende importører inden for den frist, der er fastsat i artikel 2, stk. 3, første afsnit, i Kommissionens forordning nr. 1136/79, har ført bevis for, hvilken mængde kød der faktisk er forarbejdet.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
fremsat den 2. juli 1985 *

Høje Domstol.

I. De faktiske omstændigheder der ligger til grund for sagen

Også i denne sag går jeg ud fra retsmøderapporten med hensyn til en kort oversigt over de bestemmelser, faktiske omstændigheder og spørgsmål fra den foreliggende ret, som er relevante for sagen. Da det forekommer mig at være af afgørende betydning for bedømmelsen af sagen, vil jeg imidlertid gerne supplere oversigten over de faktiske omstændigheder i retsmøderapporten ved at

* Oversat fra nederlandsk.

henvise til nogle kendsgerninger, som er kommet for dagen under den skriftlige og mundtlige forhandling.

Artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968, I, s. 179), som ændret ved Rådets forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977 (EFT L 61, s. 1) indeholder en regel om fuldstændig suspension af importafgiften for kød bestemt til fremstilling af konserves, og som ikke indeholder andre væsentlige bestanddele end oksekød og sky.

Gennemførelsesbestemmelserne for denne særlige importordning findes — for så vidt angår det i denne sag omhandlede tidsrum — i Kommissionens forordning nr. 1136/79 af 8. juni 1979 (EFT L 141, s. 10).

For at sikre, at oksekødet anvendes som foreskrevet i fællesskabsretten, forlanger artikel 2, stk. 1, litra b), at der stilles sikkerhed. Ifølge artikel 2, stk. 3, frigives denne sikkerhed kun, såfremt der inden for syv måneder efter importen føres bevis for, at den samlede mængde af det indførte frosne kød eller en del af denne mængde er blevet forarbejdet inden for tre måneder efter importmåneden.

Artikel 2, stk. 4, bestemmer:

» For frosset kød, der indføres efter den i stk. 1, litra a), aa), fastsatte ordning [kød bestemt til fremstilling af konserves], kan det i stk. 3 omhandlede bevis kun betragtes som ført, såfremt de mængder konserves, som er blevet fremstillet af dette kød, mindst svarer til den indførte mængde.

Koefficienterne til bestemmelse af den mængde udbenet frosset kød, der er indeholdt i en given mængde konserves, er anført i bilaget.«

Bilaget til forordning nr. 1136/79 indeholder følgende tabel:

Varer	Koefficient
I. Konserves, undtagen homogeniseret konserves, der indeholder følgende vægtprocent oksekød:	
1) 80% kød eller derover, med undtagelse af slagteaffald og fedt	1,50
2) 60% eller derover, men dog mindre end 80% kød, med undtagelse af slagteaffald og fedt	1,10
3) 50% eller derover, men dog mindre end 60% kød, med undtagelse af slagteaffald og fedt	0,90
4) 20% eller derover, men dog mindre end 40% kød, med undtagelse af slagteaffald og fedt	0,30
II. Med hensyn til homogeniseret konserves er den koefficient, som skal anvendes, lig med det tal, der svarer til den til fremstillingen af 1 kg konserves forarbejdede mængde af udbenet, frosset kød udtrykt i kg.	

Ifølge et telex fra forbundsministeriet for fødevarer af 17. oktober 1980 til Kommissionens generaldirektorat for landbrug, som er vedlagt Kommissionens skriftlige indlæg, var denne i det mindste fra sommeren 1980 bekendt med, at den her omhandlede koefficient på 0,30 for bestemte typer af oksekødkonserves fra gruppe 1.4 i helt utilstrækkelig grad tog hensyn til den mængde kød, der i virkeligheden skulle bruges til disse produkter. Ifølge de uimodsagte, men heller ikke bekræftede oplysninger, som sagsøgeren i hovedsagen har givet under den mundtlige forhandling, følger det allerede af

produktionsstatistikkerne efter 1953 og af varetests efter 1962/1963, at koefficienten må have udgjort 0,50 eller mere for en betydelig mængde konserves fra den omhandlede gruppe (1953: 37 000 tons, 1964: 57 000 tons, 1979: 52 000 tons og 1980: 45 000 tons, hvilket i hvert af årene udgjorde mere end halvdelen af den pågældende gruppe konserves) [1]. Ved de produkter, der har den største markedsandel, skulle den ifølge en tysk vareundersøgelse fra 1980 endog have andraget 0,60; denne koefficient blev også foreslået af Kommissionen i dens arbejdsdokument VI/4443/81, der befinder sig i akterne. Kommissionen tænkte her ifølge det omtalte arbejdsdokument især på »gullasch«.

Med forordning nr. 3584/81 af 14. december 1981 (EFT L 359, s. 16), som trådte i kraft den 1. januar 1982, besluttede Kommissionen sig imidlertid til sidst for en anden løsning og indsatte følgende afsnit i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1136/79:

» Såfremt den mængde kød, der medgår til fremstilling af et af de i bilaget under punkt I.4, anførte produkter, afviger mærkbart fra den mængde, der fremkommer ved anvendelse af koefficienten på 0,30, som er fastsat for disse produkter, kan den kompetente myndighed indvillige i, at det i forbindelse med den administrative overvågning og efter anmodning fra den forarbejdningsvirksomhed, der er anført på licensansøgningen, særskilt godtgøres, hvilken mængde frosset kød, der medgår til fremstillingen af det pågældende produkt.«

Fleischwaren- und Konserven-Fabrik Schulz und Berndt GmbH (FKF) fremstiller levnedsmiddelkonserves med et indhold af oksekød på mellem 20 og 40%. I tiden fra 6. september 1979 til 28. april 1980 indførte FKF flere partier frosset oksekød fra Argentina til Forbundsrepublikken Tyskland. Da disse partier var bestemt til fremstilling af kødkonserves, blev der ikke opkrævet importafgift af dem.

Senere fastslog de kompetente toldmyndigheder, at den mængde kød, for hvilken der var ført bevis for forarbejdningen, var mindre end den indførte mængde, hvis man anvendte den koefficient på 0,30, som var foreskrevet i forordning nr. 1136/79 for konserves med et kødindhold på mellem 20 og 40%. Følgelig krævede myndighederne af FKF betaling af importafgiften for de mængder kød, for hvilke der ikke var ført bevis for forarbejdningen til konserves.

FKF indvendte heroverfor, at den mængde kød, som virksomheden faktisk havde anvendt til fremstilling af konserves, i forhold til det endelige produkts samlede vægt svarede til en koefficient på 0,45 og ikke — som fastsat i bilaget til forordning nr. 1136/79 — på 0,30.

Finanzgericht Berlin, som sagen blev indbragt for, udsatte sagen ved kendelse af 22. december 1983 og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»a) Indeholder Kommissionens forordning (EØF) nr. 3584/81 af 14. december 1981 (EFT L 359, s. 16) processuelle bestemmelser, der har tilbagevirkende gyldighed, dvs. også gælder for sagsforhold, der er opstået, inden forordningen blev udstedt?

Såfremt spørgsmålet besvares benægtende:

b) Skal Kommissionens forordning (EØF) nr. 1136/79 af 8. juni 1979 (EFT L 141, s. 10) fortolkes således, at beviset for forarbejdning udelukkende

1 — Det kan antages og er også blevet understreget af Kommissionen ved slutningen af den mundtlige forhandling, at de nævnte mængder (på grund af den begrænsede indførsel) åbenbart også omfattede oksekød fra Fællesskabet. Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid med rette anført, at de omhandlede konserves, der indeholder meget kød, relativt set må antages at have større betydning, for så vidt angår det illigere importerede oksekød, end for så vidt angår forarbejdet kød, som stammer fra Fællesskabet.

kan føres efter den såkaldte koefficientordning, selv om resultatet bevisligt måtte være urigtigt?

c) Omfatter det i bilaget til forordning (EØF) nr. 1136/79 anvendte begreb vægtprocent oksekød kun det i konservesvaren indeholdte resterende oksekød, eller omfatter det også den af oksekødet ved forarbejdningen udskilte sky (gelé)?

d) Kan forordning (EØF) nr. 1136/79 anses for uvirksom af den grund, at den ikke regulerer de under b) og c) nævnte spørgsmål, og er koefficientordningen i strid med lighedsgrundsætningen derved, at f.eks. en vægtprocent oksekød på 39 giver en koefficient på 0,3, mens en vægtprocent på 40 imidlertid giver den tredobbelte koefficient, nemlig 0,9?«

II. Besvarelse af de forelagte spørgsmål

II.1. *Indledende bemærkninger*

Før jeg tager stilling til den foreliggende sag, vil jeg på grundlag af den netop givne oversigt over de relevante faktiske omstændigheder gerne forudskikke den konstatering, at det efter min opfattelse ligger tilstrækkeligt fast, at den koefficient på 0,30, der er fastsat i bilaget til forordning nr. 1136/79 for konservesgruppe I.4, allerede ved udstedelsen af denne forordning var betydelig lavere for produkter omfattet af denne gruppe, der har en betydelig markedsandel (formodentlig over 50%), end det kan anses for foreneligt med det princip, der er opstillet i artikel 2, stk. 3, i denne forordning. Dette princip lyder således:

»Bortset fra tilfælde af force majeure frigives den i artikel 1, litra b), omhandlede sikkerhed kun, helt eller delvis, såfremt der inden for syv måneder efter importmåneden på en for den indførende medlemsstats kompetente myndigheder tilfredsstillende måde føres bevis for, at den samlede mængde af det indførte frosne kød eller en del af denne mængde inden for tre måneder efter importmåneden er blevet forarbejdet i den virksomhed, der er nævnt i importlicensen.«

Gennem dette princip lægges der således mest vægt på beviset for, at den samlede mængde af det indførte frosne kød eller en del af denne mængde er blevet forarbejdet til en tilsvarende mængde konserves.

For det andet vil jeg fastslå, at denne væsentlige fejltagelse med hensyn til de faktiske forudsætninger for den omstridte koefficient ifølge sagsøgeren i hovedsagens og Kommissionens for så vidt overensstemmende udtalelser under den mundtlige forhandling først er kommet frem i lyset i 1980. Grunden til, at sagens rette sammenhæng først blev kendt så sent, var, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne (navnlig i Forbundsrepublikken) faktisk indtil omkring midten af 1979 nøjedes med et bevis for, at det importerede frosne kød faktisk var forarbejdet, og ikke anvendte koefficientordningen. I den konkrete sag fremgår dette af det tredje afsnit i forelæggelseskendelsens grunde.

For det tredje har Kommissionen under den mundtlige forhandling i slutningen af sin redegørelse forklaret, at den ved forordning nr. 3584/81 indførte supplerende bevisordning er blevet indført for alle produkter i den omhandlede gruppe for at undgå enhver forskelsbehandling inden for denne gruppe. Skønt Kommissionens repræsentant under sin redegørelse først havde gjort gældende, at den omtvistede koefficientordning ikke var i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, har han hermed efter min opfat-

telse indirekte anerkendt, at den oprindelige ordning virkede diskriminerende. Hvorom alting er, står det efter min opfattelse virkelig fast, at denne ordning virkede diskriminerende. I modstrid med de første fire betragtninger til forordningen umuliggør den nemlig afgiftsfri indførsel af frosset oksekød, der er omfattet af forordningen, og forarbejdning heraf, når der er tale om betydelige mængder oksekød, som i overensstemmelse med disse betragtninger fuldt ud er blevet anvendt til fremstilling af konserves i forordningens forstand. Kommissionens skøn rækker ikke så vidt, at den på denne måde groft kan diskriminere mellem bestemte konservesproducenter med en samlet betydelig markedsandel og andre producenter, der hører til samme gruppe. Efter min opfattelse foreligger der tværtimod her klart en alvorlig forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3's forstand som følge af en grov fejl ved bedømmelsen af de faktiske omstændigheder, som lå til grund for koefficientordningen i afsnit I.4 i bilaget til forordning nr. 1136/79.

Den mest nærliggende løsning på problemet ville efter min opfattelse være at besvare den foreliggende rets fjerde spørgsmål med, at artikel 2, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1136/79 er uvirksom, for så vidt angår gruppe I.4 i bilaget til denne forordning.

På grundlag af den forelæggende rets første spørgsmål anser jeg imidlertid en mindre indgribende løsning for mulig.

II.2. *Det første spørgsmål*

Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret som allerede anført oplyst af Domstolen, om »Kommissionens forordning (EØF) nr. 3584/81 ... [indeholder] processuelle bestemmelser, der har tilbagevirkende gyldighed, dvs. også gælder for sagsforhold, der er opstået, inden forordningen blev udstedt«.

Som det vil erindres, har Kommissionen selv ved slutningen af den mundtlige forhandling på forespørgsel af et medlem af Domstolen for så vidt besvaret dette spørgsmål bekræftende, som den erklærede tilbagevirkende gyldighed for mulig i de sager, hvor der ifølge artikel 2, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1136/79 inden for syv måneder efter importmåneden skulle være tilvejebragt et bevis i forordning nr. 3584/81's forstand.

Med hensyn til det af den forelæggende ret stillede spørgsmål i almindelighed (altså uden en sådan tidsmæssig begrænsning) har begge parter påberåbt sig Domstolens dom af 12. november 1981 i de forenede sager 212-217/89 (Salumi m.fl., Sml. 1981, s. 2735), men har draget forskellige konklusioner heraf. I dommens præmis 9 hedder det bl.a., at »at processuelle regler almindeligvis antages at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet...«. Følgende uddrag af generaladvokat Rozès forslag til afgørelse (Sml. 1981, s. 2755, højre spalte, fjerde nye afsnit) kaster mere lys over denne passage: »Det er en almindelig anerkendt retsgrundsætning i medlemsstaterne, at processuelle regler straks fra ikrafttrædelsen finder anvendelse i alle verserende retssager, også uden at man derfor kan sige, at de har tilbagevirkende kraft.« Så meget desto mere ligger det i sagens natur, at en sådan processuel regel gælder i alle sager, der er anlagt *efter* dens ikrafttræden. I alle medlemsstater er der endvidere en uløselig sammenhæng mellem myndighedernes afgørelser og muligheden for at anfægte dem ved retten. Hele Domstolens praksis vedrørende kompetencefordelingen mellem Domstolen og de

nationale retter bygger på denne forudsætning. Såfremt beviset for forarbejdningen — der efter sagsøgeren i hovedsagens opfattelse er tilstrækkeligt og tidligere også er blevet anset for tilstrækkeligt af de kompetente myndigheder — er blevet ført ved fremsættelsen af anmodningen om frigivelse af sikkerheden inden for fristen i artikel 2, stk. 3, i forordnig nr. 1136/79, er det derfor efter min opfattelse også muligt at påberåbe sig den yderligere mulighed for bevis i en sag, der er anlagt ved den kompetente domstol efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 3584/81.

På grund af formuleringen af det første spørgsmål fra den forelæggende ret og på grund af Kommissionens og sagsøgeren i hovedsagens redegørelse om den yderligere bevismuligheds art vil jeg imidlertid for fuldstændighedens skyld tilføje følgende:

Kommissionen mener, at artikel 2 i forordning nr. 1136/79 som ændret ved forordning nr. 3584/81 må anses for et hele, og at bestemmelsen hovedsagelig indeholder materielretlige regler, nemlig en opremsning af de forpligtelser, som den pågældende skal opfylde, for at suspensionen af importafgiften kommer ham til gode. Den har ikke bestridt, at stk. 3 og 4 i den nævnte artikel i sig selv angår den procedure, der skal overholdes i forbindelse med den særlige importordning, for så vidt som de vedrører beviset for opfyldelse af denne forpligtelse. Disse regler hænger imidlertid efter Kommissionens opfattelse, hvad indholdet angår, så snævert sammen med de materielretlige regler, at det juridisk set ikke er muligt at anvende den ved forordning nr. 3584/81 foretagne ændring af artikel 2, stk. 4, på sagsforhold fra tiden før denne forordnings ikrafttræden. Kommissionen drager her en parallel til den situation, om hvilken Domstolen i andet punktum i præmis 11 i præmisserne til den allerede nævnte Salumi-dom udtalte, at »forordningen [dvs. den i denne sag omhandlede forordning] erstatter de nationale regler på området med fællesskabsregler og indeholder både processuelle og materielle regler, der er uadskilleligt forbundne og ikke for så vidt angår de enkelte bestemmelsers virkning i tidsmæssig henseende kan vurderes hver for sig«.

I kraft af det udgangspunkt, der er fastlagt i andet punktum i præmis 9 i samme dom, om at materielretlige regler fortolkes »således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen«, svarede Domstolen herefter i præmisserne 12-15 nej til, at den omhandlede forordning havde tilbagevirkende gyldighed.

Af de bestemmelser i forordning nr. 1697/79 (om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter), som er citeret i sagsfremstillingen i den nævnte dom, fremgår det faktisk klart, at processuelle og materielretlige regler er uadskilleligt forbundne i denne forordning [2]. I den foreliggende sag forholder det sig efter min opfattelse imidlertid ikke således. Kun de to første stykker i artikel 2 i forordning nr. 1136/79 indeholder klart materielretlige regler, nemlig materielle forpligtelser for de producenter, der forarbejder kød, og som foretager indførslen. Med hensyn til forordningens artikel 2, stk. 3, kan man eventuelt gøre gældende, at den deri indeholdte bevispligt

2 — Hertil vil jeg gerne bemærke, at dette endnu en gang understreger interessen for retspraksis i at kende det relevante sagsforhold, som præmisserne henviser til. Den praksis, jeg følger, og som går ud på nu udførligt at gå ind herpå i mine forslag til afgørelse, beror på denne interesse.

er uadskilleligt forbundet med de materielretlige regler om forarbejdningsfristen.

Den egentlige udformning af den bevisordning, som den foreliggende sag drejer sig om, findes imidlertid i et særskilt stk. 4 i artikel 2, der, som angivet, blev suppleret ved artikel 1 i forordning nr. 3584/81. Frem for alt må denne supplerende bevisordning, som den forelæggende rets første spørgsmål udelukkende går på, efter min opfattelse absolut anses for en processuel regel, som ikke er uadskilleligt forbundet med materielretlige regler, i det mindste ikke i højere grad end dette uundgåeligt er tilfældet ved bevisregler. Med de tidligere angivne begrænsninger anser jeg endvidere i tilslutning til den ovenfor citerede passage fra generaladvokat Rozès' forslag til afgørelse en sådan bevisordning for at være anvendelig straks (ikke kun på alle sager, der er anlagt senere, men også) på alle sager, der verserer ved dens ikrafttræden, uden at der i den forbindelse kan tales om tilbagevirkende gyldighed.

II.3. *Forslag*

På grundlag af det anførte skal jeg foreslå, at den forelæggende rets første spørgsmål besvares således:

»Kommissionens forordning (EØF) nr. 3584/81 af 14. december 1981 (EFT L 359, s. 16) indeholder en processuel regel, som også skal anvendes i sager, der er anlagt efter den 1. januar 1982 angående anmodninger om frigivelse af sikkerhed i henhold til artikel 2, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1136/79 af 8. juni 1979 (EFT L 141, s. 10), som er indgivet tidligere, men afslået helt eller delvis af vedkommende myndighed, såfremt anmodningen om frigivelse af sikkerheden er fremsat inden for syv måneder efter importmåneden, og der samtidig er blevet fremlagt de dengang sædvanlige beviser for, at det indførte frosne kød er blevet forarbejdet inden for tre måneder efter importmåneden. Dette gælder også for sager af den art, der foreligger i det konkrete tilfælde, som er anlagt af den pågældende myndighed.«

Såfremt Domstolen ikke kan tilslutte sig tendensen i dette svar, foreslår jeg af de grunde, der er angivet i afsnit II.1 i dette forslag til afgørelse (forskelsbehandling i henhold til EØF-traktatens artikel 40, stk. 3), at den forelæggende rets fjerde spørgsmål besvares således:

»Artikel 2, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1136/79 er uvirksom, for så vidt som bestemmelsen vedrører gruppe I.4 i bilaget til denne forordning.«

Det er efter min opfattelse under ingen omstændigheder nødvendigt at besvare den forelæggende rets andet og tredje spørgsmål.