FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 15. oktober 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Finanzgericht Hamburg fremlagt en række spørgsmål angående fortolkning og anvendelse af konventionen om en fælles forsendelsesprocedure, der blev indgået den 20. maj 1987 mellem Fællesskabet og EFTA-landene (herefter benævnt »konventionen«) [1], til præjudiciel afgørelse. Disse spørgsmål er rejst i en sag mellem Deutsche Shell Aktiengesellschaft, sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt »Shell«) og Hauptzollamt Hamburg-Harburg (herefter benævnt »Hauptzollamt«).

Sagens baggrund

2. I konventionen er fastsat foranstaltninger for transport af varer, som forsendes mellem Fællesskabet og EFTA-landene, samt mellem EFTA-landene indbyrdes. For disse varer indføres uanset varernes art og oprindelse en fælles forsendelsesprocedure (konventionens artikel 1, stk. 1) [2], der også betegnes som den fælles transitordning. Fællesskabets forsendelsesprocedure, der er nedfældet i forordning (EØF) nr. 222/77 [3], har været model for den fælles forsendelsesprocedure. Konventionen blev godkendt ved Rådets afgørelse af 15. juni 1987 [4].

Bestemmelserne om sikring af varernes identitet under forsendelsesproceduren er fastsat i konventionens artikel 11. I almindelighed sikres varernes identitet ved forsegling (artikel 11, stk. 1). Afgangstoldstedet kan fritage for forsegling, når varernes identitet under hensyn til eventuelle andre identificeringsmåder kan fastslås ved hjælp af beskrivelsen i T1- eller T2-angivelsen eller i de supplerende bilag (artikel 11, stk. 4). Disse undtagelsesbestemmelser er i overensstemmelse med den forsendelsesprocedure, der gælder for forsendelse inden for Fællesskabet [5].

I henhold til artikel 63 i bilag II til konventionen kan toldmyndighederne i det enkelte land give bestemte afsendere tilladelse til ikke at frembyde varerne og til ikke at fremlægge den dertil hørende angivelse for afgangstoldstedet. Til betingelserne for at opnå denne status som »godkendt afsender« hører, at afsenderens bogføring gør det muligt for toldmyndighederne at kontrollere varebevægelserne (artikel 64 i bilag II). I denne tilladelse fastsættes de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre identificering.

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT 1987 L 226, s. 2.

2 — Ved »forsendelse« forstås en toldprocedure, under hvilken varer forsendes under toldkontrol fra et toldsted i et land til et toldsted i det samme eller et andet land ved passage af mindst en grænse [konventionens artikel 3, stk. 1, litra a)].

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 222/77 af 13.12.1976 om Fællesskabets forsendelsesprocedure (EFT L 38, s. 1).

4 — EFT L 226, s. 1.

5 — Jf. artikel 18 i forordning nr. 222/77.

Toldmyndighederne kan bestemme, at transportmidlerne eller de enkelte kolli af den godkendte afsender forsynes med et særligt toldlukke, der er godkendt af toldmyndighederne [artikel 65, litra d), i bilag II].

3. Med hjemmel i konventionen er der nedsat en Blandet Kommission, som har til opgave at varetage administrationen af konventionen og sikre, at den anvendes korrekt. Den Blandede Kommission er sammensat af repræsentanter for de kontraherende parter — Fællesskabet er repræsenteret af Kommissionen — og handler efter fælles overenskomst, altså ved enstemmighed. Den fremsætter henstillinger om konventionens gennemførelse og træffer afgørelse om en række nøje fastlagte ændringer, henholdsvis foranstaltninger (artikel 14 og 15 i konventionen).

På sit første årsmøde den 21. januar 1988 vedtog Den Blandede Kommission en række »administrative aftaler« (»arrangements administratifs«, »administrative arrangements«), som er nedfældet i dokument XXI/1367/87 — EFTA 2. Det fremgår af mødereferatet, at der er tale om en samling af gennemførelsesbestemmelser til konventionen, som er affattet af EØF- og EFTA-eksperter [6]. I kapitel III forekommer under overskriften »Formaliteter ved afgangstoldstedet« under punkt C, »Foranstaltninger til identifikation«, en — i retsmøderapporten udførligt gengivet — »grundaftale« (»arrangement de base«), hvor det bl.a. fastslås, at toldforsegling er den mest velegnede metode til at lette overførslen af varer over grænsen.

6 — Jf. punkt 4 i protokollen vedrørende dette møde, bilag I til Kommissionens skriftlige indlæg.

Endvidere bliver det bestemt, at den i artikel 11, stk. 4, i konventionen nævnte fritagelse for forsegling kun kan finde sted, når denne beskrivelse er »så præcis, at varernes identitet (herunder art og mængde) kan fastslås uden vanskelighed«.

Dokumentet indeholder desuden (kapitel III, punkt C) *særlige bestemmelser* for samhandelen med Schweiz og Østrig; disse er ligeledes gengivet i retsmøderapporten. Her fastslås, at »konventionens bestemmelser for toldforsegling bør nøje følges«; dog kan »usædvanlig tunge eller voluminøse varer, varer der er uegnede til transport under forsegling (dyr), og varer, der af tekniske årsager ikke kan forsegles«, undtagelsesvis fritages.

4. Shell er en godkendt afsender både i henhold til Fællesskabets og den fælles forsendelsesprocedure. Som godkendt afsender havde Shell i et vist tidsrum tilladelse til at transportere sine mineralolieprodukter på skibe, der ikke var forseglede. Ved afgørelse af 1. november 1988 ændrede Hauptzollamt bl.a. tilladelsen således, at Shell fremover kun kan foretage identifikation ved hjælp af beskrivelse under den forsendelsesprocedure, der er fælles for EØF og (alle) EFTA-landene, a) såfremt der er tale om varer, der er tunge, voluminøse, b) uegnede til transport under toldforsegling (dyr), eller c) såfremt et indgangstoldsted i et EFTA-land er

bestemmelsestoldsted. Hauptzollamt følger hermed det tyske Forbundsfinansministeriums anvisninger, der støtter sig til den ovenfor omtalte protokol fra Den Blandede Kommission, navnlig de særlige bestemmelser for samhandelen med Østrig og Schweiz.

5. Efter at Shell havde klaget til Oberfinanzdirektion Hamburg uden at få medhold, anlagde firmaet sag ved den forelæggende ret. Den relevante del af Oberfinanzdirektion's afgørelse ønskes ophævet. Shell vil som hidtil kun beskrive de mineralolieprodukter, som forsendes under den fælles forsendelsesprocedure. Selskabet hævder, at der ved konventionens artikel 11, stk. 4, indrømmes afgangstoldstedet en beføjelse til at foretage et skøn i de enkelte tilfælde. Denne mulighed for under hensyntagen til hvert enkelt tilfælde at fastsætte, hvilke foranstaltninger til identitetssikring der er påkrævede, bliver tilsidesat ved den omtalte retsakt fra Den Blandede Kommission. Desuden anser Shell pålægget om at toldforsegle produkterne ved forsendelse til EFTA-staterne for at gå videre, end nødvendigt er. Som godkendt afsender er Shell undergivet toldmyndighedernes stadige og effektive kontrol, som ganske udelukker misbrug af forsendelsesproceduren. Den praksis, som hidtil er blevet fulgt — også for forsendelsesproceduren inden for Fællesskabet — med identitetssikring via beskrivelse i forsendelsesdokumenterne, har ikke givet anledning til vanskeligheder og er tilstrækkelig til at sikre de af forsendelsesproceduren berørte staters interesser med hensyn til afgiftsbetaling. Derimod skal Shell bruge betydelig mere tid og personale til at foretage identitetssikring ved forsegling, navnlig hvis eksempelvis flod- og kanalskibe skal sikres med 40-60 plomber, hvilket kræver adskillige arbejdstimer. Der ses ikke at være toldretlige interesser, der kan begrunde et sådant ressourceforbrug i forbindelse med forsendelse til EFTA-staterne, mens der efter Hauptzollamt's egen vurdering og administrative praksis ikke stilles tilsvarende krav til Shell ved forsendelse til fællesskabsmedlemsstater.

Det sagsøgte Hauptzollamt og intervenienten i hovedsagen, Oberfinanzdirektion Hamburg, har for retten gjort gældende, at Den Blandede Kommissions aftale tjener til at sikre en ensartet sagsbehandling i de kontraherende stater, og den har været nødvendig for at sikre en hurtig og problemfri grænseovergang, navnlig for så vidt angår den betydelige trafik gennem Schweiz og Østrig. Den Blandede Kommission var berettiget til at indgå en sådan aftale, navnlig fordi den endog er bemyndiget til at ændre bilagene til konventionen.

6. Da Finanzgericht Hamburg er af den opfattelse, at der i forbindelse med afgørelsen af sagen rejses spørgsmål af fællesskabsretlig karakter, har denne ret forelagt Domstolen fire spørgsmål:

»1) Er den beslutning, der er truffet af Den Blandede Kommission — som oprettet ved artikel 14 i konventionen af 20. maj 1987 om en fælles forsendelsesprocedure — om anvendelse af dok. XXI/1367/87 — EFTA 2 under den fælles forsendelsesprocedure, bindende for medlemsstaterne? Hører denne beslutning under Domstolens jurisdiktion?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende:

Er beslutningen gyldig?

3) Såfremt spørgsmål 1) besvares benægtende:

Hører konventionen af 20. maj 1987 under Domstolens jurisdiktion? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:

a) Skal artikel 11, stk. 4, og artikel 15, stk. 2, i konventionen fortolkes således, at Den Blandede Kommission er bemyndiget til at indskrænke afgangstoldstedets beføjelse til at træffe afgørelse om fritagelse for forsegling, således at varerne altid skal sikres ved forsegling, såfremt EFTA-statens indgangstoldsted ikke er bestemmelsestoldsted, eller der ikke kan ske forsegling af rum?

b) Skal de under a) nævnte bestemmelser fortolkes således, at vedkommende medlemsstats øverste myndighed også kan træffe den pågældende afgørelse i stedet for afgangstoldstedet?

4) Såfremt spørgsmålene under punkt 3) besvares bekræftende:

Skal de dér nævnte bestemmelser, sammenholdt med proportionalitetsprincippet, forstås således, at der også kan kræves forsegling i forbindelse med transport af mineralolie i tankvogne og skibe, der foretages af en i henhold til konventionens bilag II, kapitel 2, godkendt afsender?«

Domstolens kompetence og den omtvistede retsakts retlige karakter

7. Den forelæggende ret har i det første og det tredje præjudicielle spørgsmål fremsat spørgsmålet om Domstolens kompetence i forhold til konventionen af 20. maj 1987 og i forhold til den omtvistede retsakt fra Den Blandede Kommission, der er nedsat i henhold til konventionen.

Den forelæggende retsinstans antager helt korrekt, at fortolkningen af konventionen retligt hører ind under Domstolens jurisdiktion. Ifølge Domstolens faste praksis udgør bestemmelserne i en konvention, der er godkendt af Rådet, fra tidspunktet for konventionens ikrafttrædelse en integrerende del af fællesskabsretten [7]. For Fællesskabet er en sådan konvention i hvert fald en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution efter artikel 177, stk. 1, litra b), i EØF-traktaten, således at Domstolen har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af denne konvention, som har retsgyldighed inden for Fællesskabet [8].

7 — Jf. allerede i denne forbindelse dom af 30.4.1974, sag 181/73, Haegeman, Sml. s. 449, præmis 5; jf. endvidere dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 7, af 14.11.1989, sag 30/88, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 3711, præmis 12, og af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 8; fra den nyeste tid henvises til udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 37.

8 — Haegeman-dommens præmis 4 og 6, Demirel-dommens præmis 7, udtalelse 1/91, præmis 38.

8. Angående Domstolens kompetence i forhold til den omtvistede retsakt fra Den Blandede Kommission bør det i forbindelse med besvarelsen (af den første del) af det første præjudicielle spørgsmål først undersøges, hvordan den omtvistede retsakt ifølge konventionen retligt bør kvalificeres.

Der er allerede uenighed om betegnelsen. Den forelæggende ret taler om en beslutning; dette modsiges dog af Kommissionen. I dokumenterne vedrørende det pågældende møde i Den Blandede Kommission forekommer denne betegnelse faktisk ikke. Mig forekommer det ganske klart, at der ikke er tale om en afgørelse som forudsat i artikel 15, *stk. 3*, i konventionen. Her findes en definitiv opregning af de områder, hvor Den Blandede Kommission kan træffe retligt bindende afgørelser. Her er tale om en beføjelse til at foretage ganske bestemte ændringer og træffe ganske bestemte (overgangs)foranstaltninger. Den retsakt, som det drejer sig om i det foreliggende tilfælde, hører ikke under disse områder. Af protokollen vedrørende årsmødet den 21. januar 1988 fremgår i øvrigt, at Den Blandede Kommission anså denne foranstaltning for nødvendig for *gennemførelsen*, ikke for en ændring af konventionen. Derfor bør retsakten opfattes som en henstilling fremsat i henhold til konventionens artikel 15, *stk. 2*, litra b). I henhold til denne bestemmelse kan Den Blandede Kommission fremsætte henstilling om »andre foranstaltninger, der er nødvendige for konventionens gennemførelse«.

Hermed er den første del af spørgsmål 1) allerede besvaret: I det foreliggende tilfælde er der tale om en retligt *ikke-bindende* retsakt fra en forvaltnings- og kontrolinstitution nedsat med hjemmel i en konvention indgået af Fællesskabet med tredjelande.

9. Kommissionen, der i sine skriftlige indlæg er nået til det resultat, at den omtvistede retsakt er en henstilling, har deraf yderligere sluttet, at Domstolen ikke har kompetence til inden for rammerne af artikel 177 i EØF-traktaten at træffe afgørelse om, hvordan sådanne retsakter skal anvendes og fortolkes. Kommissionen har anført, at en bred fortolkning af artikel 177 kun er tilrådelig, såfremt der virkelig er behov for en fortolkning. Dette er ikke tilfældet med retligt ikke-bindende retsakter fra institutioner nedsat ved internationale konventioner indgået af Fællesskabet. Sådanne retsakter er ikke en del af fællesskabsretten. Kommissionen har indrømmet, at Domstolen i dommen i Sevince-sagen havde ment sig kompetent til at træffe afgørelse om fortolkningen af beslutninger truffet af et blandet associeringsråd indsat ved en associeringsaftale, Fællesskabet havde indgået med et tredjeland. Det, der — som Kommissionen opfatter dommen i Sevince-sagen — dengang havde været udslaggivende for Domstolens afgørelse af, at artikel 177 i traktaten kunne finde anvendelse, var nødvendigheden af, at samtlige bestemmelser i fællesskabsretten blev anvendt ensartet i hele Fællesskabet. Når en foranstaltning ikke har bindende virkning, er dette ikke nødvendigt. De nationale retsinstanser kan i så fald igen anmode Domstolen om en afgørelse vedrørende fortolkningen af de fælles retsregler, som ligger til grund for de nævnte retsakter. Skulle det vise sig, at disse retsakter er i overensstemmelse med fællesskabsretten, vil der naturligvis ikke være noget problem, men der ville heller ikke være noget problem, hvis de ikke var i overensstemmelse med fællesskabsretten, eftersom den omtvistede retsakt ikke var bindende.

10. Jeg er ikke enig i denne argumentation. Jeg kan først og fremmest ikke forstå, at retligt ikke-bindende retsakter fra en institution, der er oprettet i henhold til en international konvention godkendt af Rådet, ikke skulle være en del af fællesskabsretten, når det modsatte samtidig gælder for de bindende retsakter, der udstedes af denne institution. Af Domstolens nyere praksis fremgår klart, at det ikke er afgørende, om retsakten er bindende, men om den har direkte tilknytning til den af Fællesskabet indgåede internationale konvention. Er der tale om en sådan direkte tilknytning, er denne retsakt i lighed med den internationale konvention, den har hjemmel i, en integrerende del af fællesskabsretten [9]. Det udslaggivende for, om der er en sådan direkte tilknytning, er efter Domstolens retspraksis, om retsakten kan indpasses i »de institutionelle rammer i forbindelse med konventionen« [10] og »har til opgave at gennemføre denne« [11]. Kravet om en direkte tilknytning er derfor opfyldt, så snart det er fastslået, at den pågældende retsakt er udstedt af »det i henhold til aftalen oprettede organ, der har til opgave at gennemføre aftalen« [12]. At der i det foreliggende tilfælde er tale om en sådan direkte tilknytning, er hævet over enhver tvivl: Som det vil vise sig i det følgende, er der i den foreliggende sag tale om en retsakt udstedt af det i henhold til konventionen oprettede forvaltnings- og kontrolorgan (jf. punkt 13 nedenfor), og den er udstedt med henblik på gennemførelsen af konventionen, idet den skal stille praktiske anvisninger for identificering af de varer, der skal forsendes, til disposition for afgangstoldstedet. Følgelig har retsakten direkte tilknytning til konventionens hovedformål, som er at forenkle transporten af varer i forbindelse med samhandelen mellem Fællesskabet og EFTA (jf. endvidere punkt 15 og 16 nedenfor).

11. Når det er fastslået, at en retsakt er en del af fællesskabsretten, er den ikke-bindende retlige karakter af denne retsakt ikke til hinder for, at artikel 177 finder anvendelse. Det har Domstolen allerede flere gange bekræftet i forbindelse med henstillinger fremsat i henhold til EØF-traktaten [13]. I dommen i Grimaldi-sagen udtalte Domstolen herved følgende:

»Det bemærkes herom blot, at i modsætning til ordningen i henhold til EØF-traktatens artikel 173, hvorefter Domstolen ikke kan efterprøve lovligheden af henstillinger, tillægger artikel 177 Domstolen en kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner« [14].

Jeg kan ikke se, hvorfor dette ikke ligeledes skal gælde for henstillinger fra Den Blandede Kommission, der er nedsat i kraft af den her omtalte konvention, hvori det fastslås, at disse henstillinger er en del af fællesskabsretten, eftersom de står i nær tilknytning til konventionen. Sådanne henstillinger kan — jf. Domstolens udtalelse i Grimaldi-dommen — ganske vist ikke hjemle rettigheder

9 — Sevince-dommen, præmis 9; dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 13.

10 — Dom af 27.9.1988, sag 204/86, Grækenland mod Rådet, Sml. s. 5323, præmis 20; dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 13.

11 — Sevince-dommen, præmis 9.

12 — Sevince-dommen, præmis 10.

13 — Jf. dom af 15.6.1976, sag 113/75, Frecassetti, Sml. s. 983, af 9.6.1977, sag 90/76, Van Ameyde, Sml. s. 1091, og af 13.12.1989, sag C-22/88, Grimaldi, Sml. s. 4407, præmis 9.

14 — Grimaldi-dommen, præmis 8.

»som private kan påberåbe sig ved de nationale retsinstanser. De nationale retsinstanser er dog ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, forpligtet til at tage hensyn til henstillingerne, navnlig når disse kan bidrage til fortolkningen af andre nationale eller fællesskabsretlige bestemmelser« [15].

Tilsvarende er de nationale retsinstanser derfor også forpligtet til at tage hensyn til henstillingerne fra Den Blandede Kommission, når de kan bidrage til fortolkningen af konventionen, i dette tilfælde dens artikel 11, stk. 4, medmindre de er ugyldige, fordi de strider mod konventionen eller grundsætninger af højere retlig rang (jf. punkt 12 f. og punkt 17 nedenfor).

Heraf følger, at Domstolen fuldt ud er kompetent til inden for rammerne af en sag i henhold til artikel 177 at træffe afgørelse om fortolkningen og gyldigheden af den omtvistede retsakt.

Retsaktens overensstemmelse med konventionen

12. Spørgsmålet, om retsakten er i overensstemmelse med konventionen, vedrører i det væsentlige fortolkningen af selve konventionen, specielt artikel 11, stk. 4, og artikel 15, stk. 2, samt artikel 63 og 65 i bilag II.

15 — Grimaldi-dommen, præmis 19.

Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans specielt oplyst, om Den Blandede Kommission er bemyndiget til — ved en henstilling fremsat i henhold til konventionens artikel 15, stk. 2 — at indskrænke afgangstoldstedets beføjelse, sådan som det sker i den omtvistede retsakt. I tilslutning hertil ønsker denne retsinstans under litra b) i samme spørgsmål oplyst, om det er i strid med de nævnte bestemmelser i konventionen, at den øverste myndighed i vedkommende medlemsstat træffer den pågældende afgørelse i stedet for afgangstoldstedet.

For at besvare disse spørgsmål vil jeg først gøre rede for den beføjelse, som konventionens artikel 15, stk. 2, tillægger Den Blandede Kommission (punkt 13), og derpå undersøge, hvilken beføjelse der indrømmes afgangstoldstedet eller andre nationale myndigheder ved konventionens artikel 11, stk. 4 (punkt 14), for til sidst at efterprøve lovligheden af den indskrænkning af sidstnævnte beføjelse, som Den Blandede Kommission har foretaget med den omtvistede retsakt (punkt 15).

13. Som omtalt har Den Blandede Kommission i henhold til konventionens artikel 15, stk. 1, til opgave at varetage administrationen af denne konvention og sikre, at den gennemføres korrekt. Med henblik herpå er Den Blandede Kommission et forum for forhandlinger mellem de kontraherende parter (Fællesskabet og EFTA-landene), hvor de praktiske erfaringer med gennemførelsen af

konventionen udveksles, og desuden har Den Blandede Kommission beføjelse til at vejlede og i nogle tilfælde træffe afgørelse. Med hensyn til forslag til ændringer til konventionen [med undtagelse af ændringer, der bliver nødvendige som følge af ændringer til bilagene, jf. artikel 15, stk. 3, litra c)] og foranstaltninger, der er påkrævede for gennemførelsen af konventionen, har Den Blandede Kommission kun beføjelse til at fremsætte henstillinger (artikel 15, stk. 2).

Som det fremgår af indholdet af den omtvistede retsakt, og som allerede bemærket af protokollen vedrørende det møde (punkt 8 ovenfor), hvor denne retsakt blev diskuteret, vedrører denne retsakt klart og utvetydigt *gennemførelsen* af konventionen. Derfor har jeg allerede i det foregående draget den slutning, at den pågældende retsakt ikke er en afgørelse, men en henstilling. I sit spørgsmål henviser den forelæggende ret i øvrigt også til artikel 15, stk. 2.

Modstillingen mellem artikel 15, stk. 2's litra a) og litra b) viser desuden klart, at henstillingerne under litra b) ikke kan anvendes til at fremsætte forslag om konventionsændring for de kontraherende parter, men udelukkende vedrører konventionens gennemførelse. Efter min mening er hensigten med henstillinger af den sidstnævnte kategori at sammenligne og så vidt muligt afstemme de nationale toldprocedurer efter hinanden. De henstillinger, der formuleres med henblik på en sådan harmonisering, skal holde sig inden for rammerne af konventionens bestemmelser, men det udelukker ikke, at disse bestemmelser kan præciseres i henstillingen [16]. Præciseringen skal dog ske i konventionens ånd og i overensstemmelse med dens formål.

14. Dernæst skal der foretages en afgrænsning af den skønsbeføjelse, som konventionens artikel 11, stk. 4, tillægger afgangstoldstedet eller i påkommende tilfælde de overordnede nationale toldmyndigheder med henblik på at tillade afvigelser fra den generelle regel i artikel 11, stk. 1, hvorefter varernes identitet i almindelighed sikres ved forsegling. Som omtalt kan afgangstoldstedet fritage for forsegling, »når varernes identitet under hensyn til eventuelle andre identificeringsmåder kan fastslås ved hjælp af beskrivelsen i T1- eller T2-angivelsen eller i de supplerende bilag«.

Bestemmelsen i artikel 11, stk. 4, skal ses i sammenhæng med artikel 65, stk. 4, litra d), i bilag II til konventionen, som udgør en integrerende del af denne [17], og som inden for rammerne af forudsætningerne for bevilling af status som godkendt afsender er en anvisning til toldmyndighederne for, hvilke foranstaltninger (bl.a. et særligt toldlukke) der skal træffes for at sikre varernes identitet.

En samtidig læsning af disse to artikler angiver efter min mening, at afgangstoldstedets skønsbeføjelse, som nødvendigvis må vedrøre *enkelttilfælde*, efter konventionen er

16 — Vedrørende en sådan præciseringsbeføjelse jf. også mit forslag til afgørelse i sag 14/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1989, s. 3694, på s. 3695, punkt 13, hvor der er tale om Kommissionens beføjelse til i henhold til forordning (EØF) nr. 729/70 at gennemføre og præcisere konventionens bestemmelser.

17 — Jf. konventionens artikel 19.

underordnet de *almindelige* rammebestemmelser, der fastlægges af de overordnede toldmyndigheder i vedkommende stat, og derfor skal afgangstoldstedet udøve sin beføjelse inden for rammerne af nævnte bestemmelser. Dette forekommer mig i øvrigt tilrådeligt dels af hensyn til retssikkerheden, dels af hensyn til, at afgangstoldstederne i en bestemt stat skal udøve beføjelsen til at tillade afvigelser fra princippet om forsegling ens. Er det ikke en selvfølge, at de overordnede toldmyndigheder har ret til at lægge en generel linje for de enkelte toldsteders forvaltningspraksis?

Dermed har jeg allerede besvaret spørgsmålet under litra b) i det tredje præjudicielle spørgsmål: Den øverste toldmyndighed i en stat har ikke beføjelse til at dispensere i enkelttilfælde, men til at standardisere de enkelte toldsteders forvaltningspraksis mest muligt ved hjælp af generelle instrukser.

15. Tilbage står spørgsmålet, om Den Blandede Kommission — idet dels Den Blandede Kommissions beføjelse, som den er beskrevet i konventionens bestemmelse, dels den skønsbeføjelse, som efter konventionen er forbeholdt de nationale myndigheder, tages i betragtning — med den omtvistede retsakt ulovligt har indskrænket denne skønsbeføjelse.

Besvarelsen af dette spørgsmål bør efter min mening tage udgangspunkt i, i) at Den Blandede Kommission som allerede påvist har til opgave at afstemme toldprocedurerne i de forskellige fællesskabsmedlemsstater og EFTA-landene mest muligt efter hinanden, og ii) at toldforsegling af hensyn til en problemfri samhandel er den generelle regel, hvorfra der kan gøres undtagelser til fordel for de pågældende selskaber, såfremt varernes identitet kan fastslås på en anden for selskaberne mindre belastende måde.

Derfor mener jeg, at i hvert fald grundaftalen, som den er formuleret i den omtvistede retsakt fra Den Blandede Kommission (jf. punkt 3 ovenfor), ikke indebærer en ulovlig indskrænkning af de nationale toldsteders eller toldmyndigheders skønsbeføjelse. De her fremsatte henstillinger er efter min mening blot en præcisering, eller endda kun en parafrase af indholdet i artikel 11 i konventionen.

16. Også de særlige bestemmelser for handelen med Schweiz og Østrig (jf. punkt 3 ovenfor), som findes i den omtvistede retsakt, må vel forstås som en præcisering af de almindelige rammebestemmelser, inden for hvilke der kan gives tilladelse til afvigelser fra konventionens almindelige princip. Ganske vist sættes der ved præciseringen af de nationale myndigheders mulighed for at tillade afvigelser større begrænsninger i forbindelse med handelen med disse to lande end i forbindelse med handelen med de andre EFTA-lande. Som det fremgår af protokollen vedrørende mødet i Den Blandede Kommission den 21. januar 1988, retfærdiggøres dette af den omstændighed, at det kort tid efter konventionens ikrafttrædelse var blevet konstateret, at den af Shell ønskede identitetssikring

af varerne ved beskrivelse i forsendelsespapirerne i stedet for ved forsegling havde ført til, at passagen over grænsen til Østrig var blevet mere besværlig. Som Den Blandede Kommission fastslog på mødet, havde denne metode til identitetssikring foranlediget de schweiziske og østrigske toldmyndigheder til at tage et øget antal stikprøver.

På baggrund af denne begrundelse for henstillingen — at opnå hurtigere toldekspedition ved grænseovergangen, især ved de stærkt trafikerede grænser til Schweiz og Østrig, hvilket er helt i overensstemmelse med målet for konventionen [18] — og på baggrund af nødvendigheden af også på dette punkt at sørge for en ensartet forvaltningspraksis i forbindelse med konventionens gennemførelse, er denne del af henstillingen efter min mening heller ikke et ubeføjet begreb fra Den Blandede Kommissions side i de nationale myndigheders beføjelse.

Retsaktens forenelighed med proportionalitetsprincippet

17. Shell har endvidere gjort gældende, at den omtvistede retsakt er i strid med fællesskabsrettens almindelige principper, især proportionalitetsprincippet. At indskrænke de nationale afgangstoldsteders skønsbeføjelse i forhold til en godkendt afsender som Shell, anser Shell for kompetenceudøvelse, som ikke står i et rimeligt forhold til sagen. Den forelæggende retsinstans har berørt denne problematik i fjerde præjudicielle spørgsmål.

Hertil vil jeg gerne bemærke følgende. For det første er det en kendsgerning, at identitetssikring ved forsegling anses for at være den mest velegnede metode til at få samhandelen på tværs af grænserne til at foregå gnidningsløst. For det andet har det vist sig, at Den Blandede Kommissions valg af forrang for forsegling er blevet retfærdiggjort. Under disse omstændigheder må Domstolen ikke sætte sin egen mening over en sådan vurdering, medmindre Den Blandede Kommissions retsakt klart strider imod Fællesskabets proportionalitetsprincip. Det sidste er efter min mening ikke fastslået i den foreliggende sag. Shell har nemlig ikke påvist, at den foreslåede metode til identitetssikring ved hjælp af beskrivelse er et alternativ, der er lige så hensigtsmæssigt som forseglingsmetoden med henblik på en gnidningsløs samhandel, hvis man tager de betydelige problemer i betragtning, som den førstnævnte metode har medført ved grænseovergangene til Schweiz og Østrig. Forseglingsmetoden er uden tvivl mere belastende for Shell; jeg mener dog ikke, at Den Blandede Kommission i forbindelse med afvejningen af en godkendt forsenders interesse mod den mere uproblematiske grænsepassage, som er resultatet af forseglingsmetoden, har givet henstilling om en foranstaltning, der går videre end påkrævet [19].

18 — Jf. den første betragtning i præamblen til Rådets beslutning af 15.6.1987 (EFT L 226, s. 1).

19 — Shell gør gældende, at det tyske Forbundsfinansministerium har erklæret de ved den omtvistede retsakt anbefalede særlige bestemmelser for Østrig og Schweiz for generelt anvendelige og derfor også anvender dem på samhandelen med andre EFTA-lande. Den forelæggende retsinstans har ikke forelagt spørgsmål vedrørende dette. I øvrigt er det ikke Domstolens sag at træffe afgørelse om det rimelige i denne nationale foranstaltning (der går videre end Den Blandede Kommissions henstillinger).

Forslag til afgørelse

18. Min konklusion af de anførte betragtninger er — og hermed er det andet præjudicielle spørgsmål besvaret — at den omtvistede retsakt fra Den Blandede Kommission hverken er i strid med konventionen eller Fællesskabets proportionalitetsprincip, og at medlemsstaternes myndigheder derfor er afskåret fra at ignorere henstillingerne i denne retsakt. De skal tværtimod tage dem til efterretning, som det ses af Domstolens retspraksis, især i Grimaldi-dommen [20].

19. På grundlag af alle disse betragtninger foreslår jeg følgende besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål:

»1) De administrative forskrifter, der er vedtaget af Den Blandede Kommission — som oprettet ved artikel 14 i konventionen af 20. maj 1987 om en fælles forsendelsesprocedure — jf. dokument XXI/1367/87 — EFTA 2 af 21. januar 1988, er henstillinger, som uden at være bindende for medlemsstaterne skal tages i betragtning af disse i det omfang, de ikke strider mod konventionen eller trinhøjere retsgrundsætninger, såsom proportionalitetsprincippet.

2) Artikel 11, stk. 4, og artikel 15, stk. 2, litra b), i konventionen, sammenholdt med artikel 63 og artikel 65, litra d), i bilag II til konventionen, er ikke til hinder for, at en medlemsstats øverste toldmyndighed kan fastsætte de generelle betingelser, under hvilke afgangstoldstedets beføjelse til at fritage for forsegling skal udøves. Det er heller ikke i strid med bestemmelserne, at Den Blandede Kommission i de ovennævnte forskrifter nærmere har afgrænset beføjelsen, således at de kontraherende parter i konventionen udøver beføjelsen ensartet i overensstemmelse med konventionens karakter og rækkevidde.

3) De nævnte forskrifter er ikke i strid med proportionalitetsprincippet.«

20 — Jf. punkt 11.