På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 15. marts 1978, for ret:

Gennemgangen af artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 837/68 af 28 juni 1968, om gennemførelsesbestemmelser vedrørende importafgifter for sukker (EFT 1968 (I), s. 213; org.ref. JO L 151, s. 42), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 878/69 af 12. maj 1969 (EFT 1969 (I), s, 203; org.ref. JO L 114, s. 9), har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse.

Mackenzie Stuart Sørensen Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. november 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 26. OKTOBER 1978 [1]

Høje Ret.

1. Denne sag vedrører gyldigheden af en bestemmelse i en forordning fra Kommissionen, som fastsætter gennemførelsesbestemmelser vedrørende importafgifter for sukker, og med henblik herpå foreskriver en særlig metode til bestemmelse af saccharoseindholdet i visse produkter.

Det skal først bemærkes, at ifølge artikel 14, stk. 5, i Rådets forordning nr. 1099/67/EØF af 18. december 1967, om den fælles markedsordning for sukker (som er gentaget næsten ordret i artikel 15, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19. 12. 1974) beregnes importafgiften for de produkter, der henhører under positionerne 17.02 C til F og 17.05 C i den fælles toldtarif, »i givet fald« forud som et fast beløb på grundlag af saccharoseindholdet eller indholdet af andet som saccharose beregnet sukker i det pågældende produkt samt af import-

1 — Oversat fra italiensk.

afgiften for hvidt sukker. Følgelig har Kommissionen i artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 837/68 af 28. juni 1968, bestemt, at importafgiften pr. 100 kg af en af de ovennævnte varer konstateres ved at multiplicere denne vares indhold af saccharose, herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker, med importafgiftens basisbeløb. Ifølge samme artikels stk. 2, første afsnit, bestemmes saccharoseindholdet efter Lane og Eynonmetoden; det efter denne metode konstaterede samlede sukkerindhold omregnes til saccharose ved multiplikation med koefficienten 0,95.

Denne regel er dog underkastet en undtagelse for varer, der indeholder under 85 % saccharose og som saccharose beregnet inertsukker. For så vidt angår disse varer bestemmer andet afsnit i ovennævnte bestemmelse — som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 878/69 af 12. maj 1969 — at indholdet af saccharose, herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker, bestemmes ved konstatering af tørstofindholdet, idet dette bestemmes på grundlag af styrken af den i vægtforholdet 1 : 1 fortyndede opløsning; for så vidt angår produkter i fast form bestemmes tørstofindholdet dog ved tørring. Tørstofindholdet beregnes som saccharose ved multiplikation med koefficienten 1.

Forskellen mellem de i første og andet afsnit i artikel 7, stk. 2, foreskrevne koefficienter forekommer berettiget af den omstændighed, at anvendelsen af kriterierne i første afsnit giver et samlet sukkerindhold, der er ca. 5 % højere end saccharoseindholdet. Koefficienten 0,95 tjener derfor til at bestemme det faktiske saccharoseindhold i den analyserede vare. Derimod er der ikke brug for en reduktionskoefficient i de i andet afsnit omhandlede tilfælde.

2. Det er dog en kendsgerning, at den i sidstnævnte bestemmelse foreskrevne metode har den ulempe, at den med henblik på beregningen af importafgiften lader visse af de pågældende varers bestanddele spille ind, som ikke *i sig selv* er undergivet importafgiften for sukker, især dekstrin og maltose.

Af denne grund har firmaet Welding og Co., Hamburg, anlagt sag ved Finanzgericht Hamburg mod en afgørelse fra de tyske toldmyndigheder, som har anvendt kriterierne i artikel 7, stk. 2, *andet* afsnit, i forordning nr. 837/68. Ved inførselen af to produkter, fremstillet på grundlag af maltdekstrin (benævnt »maltrin 10« og »maltrin 20«), fastsatte toldvæsenet i Hamburg en afgift og et monetært udligningsbeløb, som var højere end dem, der ville være fremkommet ved en hensyntagen til det faktiske saccharoseindhold (herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker) i henhold til samme forordnings artikel 7, stk. 2, *første* afsnit.

Den nationale ret har ved kendelse af 15. marts 1978 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 177.

»1. Er artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 837/68 af 28. juni 1968, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 878/69 af 12. maj 1969, ugyldig, fordi indholdet af saccharose, herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker, for så vidt angår de varer, der indeholder under 85 % saccharose og som saccharose beregnet invertsukker, bestemmes ved konstatering af tørstofindholdet under fravigelse af artikel 7, stk. 2, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 837/68, uden hensyn til det faktiske indhold af saccharose, herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Er de nationale myndigheder ved beregningen af afgiften og den monetære udligning i tilfælde, der falder ind under artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EØF) nr.

837/68, berettiget til at lægge det efter andre undersøgelsesmetoder end foreskrevet i artikel 7, stk. 2, første afsnit, konstaterede faktiske indhold af saccharose, herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker, til grund, eller tilkommer det fællesskabslovgiver at regulere undersøgelsesmetoden for de af artikel 7, stk. 2, andet afsnit, omfattede tilfælde?«

I sin forelæggelseskendelse udtrykker den nationale ret tvivl, hvorvidt den i artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 837/68 foreskrevne metode til beregning af saccharoseindholdet er lovlig under hensyn til bestemmelsen i artikel 14, stk. 5, i Rådets forordning nr. 1009/67 (gentaget i artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 3330/74). Som jeg allerede har anført, lægger denne bestemmelse saccharoseindholdet eller indholdet af andet som saccharose beregnet sukker i de pågældende produkter til grund for beregningen af importafgiften. Den tyske ret nærer tvivl om, at Kommissionen kan fravige dette klart definerede beregningsgrundlag uden at overskride sin af Rådet tildelte kompetence.

Ifølge den nationale ret kan den af Kommissionen vedtagne retsforskrift endvidere være ugyldig på grund af en eventuel krænkelse af ligebehandlingsprincippet og dermed eksistensen af en forskelsbehandling i den i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, forudsatte betydning. Denne antagelse fremføres, fordi importafgiften for sukker i de i artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 837/68, nævnte tilfælde også opkræves for den del af varen, som ikke i sig selv er underkastet denne særlige importafgift. Den tyske ret henviser i så henseende til det sagsøgende firmas anbringende om, at en erhvervsdrivende, som indfører det pågældende produkts bestanddele, nemlig dekstrin og maltose (eller dekstrose), hver for sig, pålægges lavere afgifter end den, der indfører de to bestanddele blandet.

Endelig nærer den tyske ret tvivl om, hvorvidt den pågældende bestemmelse er gyldig, fordi den undtagelse, som den gør fra bestemmelsen i første afsnit, ikke er begrundet, hvilket er i strid med EØF-traktatens artikel 190.

3. I lyset af disse betragtninger synes det første præjudicielle spørgsmål, som vedrører gyldigheden af artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning nr. 837/68, at rejse tre forskellige problemer. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har overskredet grænserne for sin kompetence, hænger dog i et vist omfang sammen med spørgsmålet om en eventuel forskelsbehandling. I den følgende gennemgang vil det derfor ikke være formålstjenligt helt at adskille gennemgangen af disse to punkter.

Det skal først undersøges, om Kommissionen ved denne bestemmelse faktisk har overskredet grænserne for sin af Rådet tildelte kompetence. I indledningen til dette forslag til afgørelse har jeg nævnt reglen i artikel 14, stk. 5, i Rådets forordning nr. 1009/67, om den fælles markedsordning for sukker. Det er derfor tilstrækkeligt at understrege, at denne bestemmelse udtrykkeligt henviser til muligheden for at bruge faste kriterier ved beregningen af importafgiften for de pågældende produkter. Den tilladelse til at anvende disse kriterier, som klart er givet for det tilfælde, hvor gyldige grunde udelukker anvendelsen af mere præcise kriterier, gør det muligt at udelukke, at udtrykket »på grundlag af saccharoseindholdet« nødvendigvis indebærer, at der i alle tilfælde skal være nøje overensstemelse mellem det *faktiske* saccharoseindhold i forskellige produkter og størrelsen af den importafgift, der gælder for dem.

Selv om reglen i artikel 14, stk. 5, i forordning nr. 1009/67, bestemmer, at importafgiften skal beregnes på grundlag af saccharoseindholdet, er den ikke til

hinder for vedtagelsen af faste kriterier, da denne mulighed udtrykkeligt er foreskrevet. Ordene »i givet fald« er højst udtryk for en betingelse om, at gyldige grunde af teknisk eller praktisk art hindrer en præcis bestemmelse af varens faktiske sammensætning.

Desuden må anvendelsen af den faste beregningsmetode ikke føre til diskriminerende eller fejlagtige resultater. Artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning nr. 837/68, skal altså undersøges ud fra denne synsvinkel for derved at bedømme det andet problem, som det første spørgsmål rejser. I denne forbindelse er det efter min mening påkrævet, at undersøgelsen udvides, dvs. at man fra den formelle gennemgang af bestemmelsens ordlyd går over til en overvejelse af den omhandlede bestemmelses praktiske virkninger.

4. Ifølge resultaterne af sagsøgers analyse af de to indførte produkter (maltrin 10 og maltrin 20) indeholder disse produkter henholdsvis 11,6 % og 18,2 % dekstrose (eller maltose). I øvrigt — dvs. for mere end 80 % vedkommende — består de af dekstrin, dvs. et stof, som henhører under position 35.05 i den fælles toldtarif, og som er underkastet importafgiften for korn, der er lavere end importafgiften for sukker. Følgelig hævder firmaet Welding, at kun det nævnte procentvise indhold af dekstrose skal tages i betragtning ved beregningen af importafgiften for sukker. I modsat fald vil importøren af disse produkter blive udsat for forskelsbehandling i forhold til de virksomheder, der indfører de pågældende produkters to bestanddele hver for sig (på dette punkt synes den tyske ret at være af samme mening).

I sine bemærkninger hævder Kommissionen, uden at bestride rigtigheden af firmaet Weldings oplysninger, at det fra et teknisk synspunkt ikke er muligt at anvende kriterierne i artikel 7, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 837/68, på de af firmaet indførte produkter, og således heller ikke at anvende Lane og Eynon-analysemetoden. Kommissionen har fastsat den anden metode, som er baseret på tørstofindholdet, på grundlag af udtalelser fra specialister, for hvem Lane og Eynon-metoden ikke var anvendelig på produkter af den her omhandlede art (dvs. produkter, der indeholder under 85 % saccharose, og som saccharose beregnet invertsukker.

Det skal først bemærkes, at det system, der er oprettet for de pågældende produkter inden for rammerne af importafgiftsordningen, objektivt svarer til tariferingskriterierne efter den fælles toldtarif. Bestemmelse nr. 2 til kapitel 35 i denne tarif bestemmer, at »som dekstrin (pos. 35.05) betragtes produkter fremstillet ved nedbryning af stivelse, med indhold af reducerende sukkerarter på 10 vægtprocent og derunder, beregnet som dekstrose på grundlag af tørsubstansen. Produkter med indhold af reducerende sukkerarter på over 10 vægtprocent henhører under pos. 17.02«. Da dekstroseindholdet i de pågældende produkter er højere end grænsen på 10 %, skal produkterne henføres under position 17.02 D, som omfatter sukker, og produkter på basis af sukker, med den konsekvens, at den procentdel dekstrin, der indgår i produktets sammensætning, ligeledes skal tariferes som sukker. Hvis det forholder sig således, hvad angår den fælles toldtarif, forekommer det logisk, som Kommissionen bemærker, at det samme stof (dekstrin) også ligestilles med sukker med henblik på bestemmelsen af det samlede sukkerindhold, som artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 837/68, henviser til. Da tørstoffet i de pågældende to produkter indeholder mere end 10 % dekstrose — og derfor af ovenanførte grunde i sin helhed skal betragtes som sukker i henhold til bestemmelse nr. 2 til kapitel 35 i den fælles toldtarif — er det ligeledes i overensstemmelse med den fælles toldtarifs tariferingskriterier, at det samlede tørstofindhold lægges til grund ved beregningen af importafgiften for sukker.

Den gunstigere stilling for den importør, som indfører dekstrin og dekstrose hver for sig, i forhold til den, som indfører disse stoffer blandet, er altså en ulempe, der følger af den fælles toldtarif og ikke af artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 837/68. For så vidt angår importafgiften er tariferingen af varer i henhold til reglerne i den fælles toldtarif ganske vist ikke bindende, men den har ikke desto mindre en ikke ubetydelig vejledende værdi, når henses til forbindelsen mellem importafgiften og tolden på grund af deres fælles karakter af afgifter på import fra tredjelande (jf. Domstolens dom af 26. 4. 1972 i sag 92/71, Interfood GmbH, Recueil 1972, s. 232). Man kan altså heller ikke ved beregningen af importafgiften fravige tariferingskriterierne efter den fælles toldtarif, medmindre det er nødvendigt for at undgå alvorlige forstyrrelser i systemets funktion.

Med hensyn til de metoder til bestemmelse af saccharoseindholdet, som er foreskrevet i artikel 7, stk. 2, har firmaet Welding under den mundtlige forhandling indrømmet, at disse metoder i de fleste tilfælde kan være rigtige, og firmaet har understreget, at det i det væsentlige ikke så meget ønsker den anfægtede forskrift erklæret ugyldig, men snarere en afgrænsning af dens anvendelsesområde med henblik på produkter, hvis tørstofindhold indeholder mindre end 85 % saccharose. Spørgsmålet foreligger dog her i de generelle vendinger, hvori det korrekt er formuleret af den tyske ret.

Efter min mening er Kommissionens bemærkninger om det teknisk umulige i nøjagtigt at bestemme den kemiske sammensætning af produkter, der indeholder mindre end 85 % saccharose og som saccharose beregnet invertsukker overbevisende. Det er netop denne mulighed, der har gjort det nødvendigt at indføre den metode, der er baseret på produktets tørstofindhold, og som i øvrigt er blevet valgt på grundlag af udtalelse fra en uafhængig sagkyndig (hvis kompetence ikke er bestridt af firmaet Welding).

Firmaet har indvendt, at der er sket tekniske fremskridt i de sidste ti år siden vedtagelsen af den kritiserede forordning nr. 837/68, og denne nye teknik giver mulighed for nye og mere tilfredsstillende analysemetoder. Dette burde have ført Kommissionen til ikke blot at ændre andet afsnit i artikel 7, stk. 2, men også til at revidere første afsnit, hvori Lane og Eynon-metoden foreskrives. Men det er klart, at det ikke her drejer sig om at fastslå, om det ville være formålstjenligt at revidere forskriften for at tilpasse den det tekniske fremskridt. Her drejer det sig kun om at konstatere, om andet afsnit i artikel 7, stk. 2, er gyldigt, og især om der foreligger ugyldighed på grund af krænkelse af artikel 40, stk. 3, andet afsnit. Efter min mening er det ikke bevist, at den omtvistede retsregel medfører en »forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«, for så vidt som den påståede ugunstige behandling af importører af maltdekstrose i forhold til dem, der indfører maltose eller dekstrin hver for sig, ikke i noget tilfælde kan sidestilles med en forskelsbehandling af bestemte personer eller af en gruppe eller en kategori: det er klart, at visse erhvervsdrivende kan vælge at indføre de to stoffer hver for sig, hvis de anser det for mest fordelagtigt.

Endelig må det erkendes, at firmaet Weldings opfattelse, hvorefter den undersøgte forskrift fører til fejlagtige resultater, er lidet troværdig, da den pågældende ordning, som har været anvendt siden 1968, ikke indtil nu har givet anledning til indvendinger, måske bortset fra det enkeltstående tilfælde, som firmaet Welding har henvist til under den mundtlige forhandling, dog uden at fremføre nærmere enkeltheder herom.

Jeg mener derfor, at indførelsen af den pågældende metode til beregning af importafgiften for disse produkter ikke indebærer en krænkelse fra Kommissio-

nens side, hverken af grænserne for den af Rådet tildelte bemyndigelse eller af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

5. Som afslutning af gennemgangen af de problemer, det første spørgsmål rejser, står det tilbage at undersøge den tvivl, den forelæggende ret har udtrykt med hensyn til, om der foreligger tilstrækkelig begrundelse for den undtagelse, artikel 7, stk. 2, andet afsnit, indfører fra reglen i første afsnit.

Indledningsvis skal det anføres, at hvis EØF-traktatens artikel 190 krævede, at hver bestemmelse i en forordning skulle begrundes, ville det være nødvendigt at erklære såvel første som andet stykke i artikel 7 ugyldige i deres helhed. I præamblen til forordningen hedder det blandt andet »det saccharoseindhold, der skal lægges til grund ved beregningen af importafgiften, kan fastsættes således, at det i almindelighed svarer til disse varers naturlige indhold inden for Fællesskabet« (passage i 5. betragtning) og »for at undgå fordrejninger af konkurrencen er det for disse produkter nødvendigt at foreskrive den metode, efter hvilken indholdet af saccharose, herunder indholdet af andet som saccharose beregnet sukker, kan bestemmes« (7. betragtning). Disse redegørelser forklarer imidlertid ikke, hvorfor de særlige metoder, der er foreskrevet i den pågældende regels første og andet afsnit, er blevet indført.

I alle tilfælde fremgår det af Domstolens faste retspraksis, at der ikke kan kræves en detaljeret begrundelse for retsakter af almen gyldighed som f.eks. forordninger. Med henblik på en sådan retsakt kan begrundelsen »begrænses til en angivelse af dels den generelle situation, der har ført til forordningens vedtagelse, dels de generelle mål, som den ifølge sit indhold skal realisere. Det kan derfor ikke kræves, at begrundelsen specificerer de forskellige, undertiden meget talrige og sammensatte omstændigheder, under hensyn til hvilke forordningen er vedtaget, og derfor ej heller at den indeholder en mere eller mindre fuldstændig vurdering heraf« (dom af 13. 3. 1968 i sag 5/67, Sml. 1965-1968, s. 469, jf. s. 470). Senere har Domstolen opretholdt denne praksis, idet den har udtalt, at »kravene i traktatens artikel 190 er opfyldt, når de angivne begrundelser giver en forklaring på det væsentlige i institutionernes offentligretlige foranstaltninger; man kan ikke kræve en særlig begrundelse til støtte for alle de enkeltheder, som en sådan foranstaltning kan bestå af, når disse falder inden for helhedens systematik.« (Dom af 20. 6. 1973, i sag 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, Sml. 1973, s. 635, præmis nr. 24 og 25; jf. analogt dommen af 18. 3. 1975 i sag 78/74, Deuka, Sml. 1975, s. 421).

Det er altså ikke påkrævet, at en forordnings begrundelse indeholder henvisninger til hver enkelt af dens bestemmelser. Når det som i dette tilfælde desuden drejer sig om regler, der i det væsentlige er tekniske, er det endnu klarere, at en angivelse af begrundelsen for hver enkelt bestemmelse ville føre til, at retsaktens begrundelse ville blive belastet med en alt for udførlig, kompliceret argumentation, især af videnskabelig art, uden at det ville være nødvendigt hverken for forståelsen af det logiske forløb, som har ført til retsaktens vedtagelse, eller for beskyttelsen af de berørte privatpersoner. Det er tilstrækkeligt, at de indførte bestemmelser er objektivt egnede til at opnå forordningens formål, således som det fremgår i sin helhed af begrundelsen.

Jeg mener derfor, at den undersøgte bestemmelse heller ikke lider af nogen mangel set i forhold til EØF-traktatens artikel 190.

6. Den negative bedømmelse, som efter min mening må gives af de problemer, som det første spørgsmål rejser, gør gennemgangen af det andet spørgsmål overflødig.

Mit forslag til afgørelse er følgelig, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 15. marts 1978, ved at statuere, at gennemgangen af disse spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 837/68 af 28. juni 1968.