FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 27 januari 1999 *

1. I förevarande mål har Finanzgericht Bremen begärt att domstolen skall uttala sig om tolkningen av kommissionens förordning (EEG) nr 2551/93 av den 10 augusti 1993 [1] om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. [2]

Den hänskjutande domstolen har dessutom bett domstolen att uttala sig om giltigheten av artikel 522.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen [3] samt om den retroaktiva effekten av bestämmelserna i artiklarna 522 och 526.4 i kommissionens förordning (EG) nr 3254/94 av den 19 december 1994 om ändring av förordning nr 2454/93 med avseende på tulldeklarationer som ingivits före dess ikraftträdande. [4]

Tillämplig lagstiftning

2. Kombinerade nomenklaturen i Gemensamma tulltaxan (nedan kallad GT) anges i bilaga I till rådets förordning nr 2658/87. I artikel 12 i förordningen ges kommissionen i uppgift att varje år "genom en förordning anta en fullständig version av den kombinerade nomenklaturen, tillsammans med motsvarande autonoma och konventionella tullsatser i Gemensamma tulltaxan, i dess lydelse efter de åtgärder som har vidtagits av rådet eller kommissionen".

3. Vid tiden för de omtvistade importtransaktionerna var den tillämpliga lydelsen av tullnomenklaturen den som angavs i rådets förordning nr 2658/87 och i bilaga I till kommissionens förordning nr 2551/93.

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 241, s. 1.

2 — EGT L 256, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22.

3 — EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1.

4 — EGT L 346, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 87.

I synnerhet dessa nummer i Kombinerade nomenklaturen (nedan kallad KN) är relevanta för förevarande mål:

a) 0802	Andra nötter, färska eller torkade, även skalade:	
	— Valnötter	
0802 32 00	— — Skalade	
b) 0811	Frukt, bär och nötter, även ångkokta eller kokta i vatten, frysta, med eller utan tillsats av socker eller annat sötningsmedel:	
0811 90 99	— — Andra slag.	

Enligt punkt 2 i de inledande anmärkningarna till kapitel 8 ("Ätbar frukt: skal av citrusfrukter eller meloner") i bilaga I till kommissionens förordning nr 2551/93 skall kyld frukt klassificeras enligt samma tulltaxenummer som motsvarande färsk frukt. I efterföljande punkt klargörs att torkad frukt får ha delvis återställd vattenhalt och får, under förutsättning att den har bibehållit sin karaktär av torkad frukt, även vara behandlad för att förbättra dess hållbarhet eller förbättra eller bibehålla dess utseende. Ingendera av punkterna anger emellertid vad som skall förstås med färsk respektive torkad frukt. [5]

4. Av relevans för detta mål är dessutom artikel 109 i förordning nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (nedan kallad kodexen). [6] I denna föreskrivs att importvaror som hänförs till tullagerförfarande, efter att tullmyndigheterna givit sitt tillstånd, får genomgå "de vanliga formerna" av hantering avsedd att bevara dem, förbättra deras utseende eller marknadsmässiga kvalitet eller förbereda dem för distribution och återförsäljning. [7]

I artikel 112.2 i samma förordning klargörs därefter att om varorna har genomgått de vanliga formerna av hantering enligt artikel 109 skall "varornas beskaffenhet, tullvär-

5 — En definition av begreppet "färsk frukt", vilken för övrigt berör bär, anges i dom av den 15 juni 1976 i mål 120/75, Riemer (REG 1976, s. 1003). Domstolen fastslår i punkt 3 att begreppet "färsk" skall tolkas så "att det betecknar bär i det naturliga tillstånd de befann sig då de plockades och som inte har genomgått någon av ovannämnda konserveringsförfaranden eller behandlingar". Därefter klargjorde domstolen att "bär som har frysts genomgår till följd av förfarandet en viss irreversibel förändring, framför allt av vävnadernas strukturer, varför de inte kan återgå till sitt naturliga tillstånd ens efter att ha tinats, helt eller delvis".

6 — EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.

7 — Samma definition anges i bilaga 69 till kommissionens ovannämnda förordning nr 2454/93. Genom den senare antagna, likaså ovannämnda, förordning nr 3254/94 preciseras vad som skall förstås med "vanliga former av hantering" i den mening som avses i artiklarna 522 och 518. Inledningsvis klargörs att "[o]m inte någon annat anges, får ingen av följande hanteringar ge upphov till ett annat åttasiffrigt KN-nummer", varefter, i förteckningen i bilaga 3, anges att "behandlingar för att säkerställa att varorna bevaras i gott skick under lagringstiden" även omfattar "[a]lla sorters behandling genom temperatursänkning, även om detta innebär ett annat åttasiffrigt KN-nummer".

det och kvantiteten för fastställande av importtullbeloppet på deklarantens begäran anses vara desamma som de som skulle beaktas för varorna vid den tid som anges i artikel 214, [8] om de inte hade genomgått denna hantering". Beslut om avvikelser från denna bestämmelse får emellertid fattas enligt det så kallade "kommittéförfarandet" som avses i artikel 249 i kodexen. [9]

5. I artikel 522.3 i kommissionens ovannämnda förordning nr 2454/93 föreskrivs emellertid att om en hantering skulle leda till högre importtullar än de som gäller för varorna före hanteringen, skall den berörda personen inte lämna den begäran som avses i ovannämnda artikel 112.2. I sådant fall "skall lagerhavaren av ett lager av typ D avsäga sig varje fördel han kan vinna genom tillämpning av de taxeringsgrunder som konstaterats eller godkänts för de hanterade varorna, när de hänfördes till förfarandet".

6. Artikel 522 i kommissionens förordning har därefter ändrats genom artikel 1.16 i kommissionens ovannämnda förordning nr 3254/94, vilken trädde i kraft den 7 januari 1995. I dess nya lydelse saknas den restriktiva bestämmelsen i den tidigare lydelsen av artikel 522.3.

Bakgrund och tolkningsfrågorna

7. Bolaget Mövenpick Deutschland GmbH (nedan kallat sökanden) importerade ett parti torkade valnötsbitar från Kina. Under transporten kyldes varorna till en temperatur mellan 0 och + 5 °C. Vid ankomsten till Tyskland placerades varorna i tullager av typ D där de frystes vid en temperatur på —24 °C för att bevaras bättre under lagringen. Innan nötterna försattes i fri omsättning togs de ur lagret och placerades i ett annat lager där temperaturen var högre än 0 °C.

8. Den 22 december 1994 deklarerade sökanden för Zollamt Neustädter Hafen (tullkontoret, nedan kallat Zollamt) ovannämnda varuparti i syfte att det skulle övergå till fri

8 — Artikel 214 har följande lydelse: "1. Om inte annat uttryckligen föreskrivs i denna kodex och utan att tillämpningen av punkt 2 påverkas, skall beloppet av importtullarna eller exporttullarna för en vara bestämmas utifrån de taxeringsgrunder som är tillämpliga på varan vid den tidpunkt då den tullskuld som hänför sig till denna vara uppkommer.
2. Om det inte är möjligt att exakt fastställa när tullskulden uppkom, skall den tidpunkt som skall beaktas vid fastställandet av de taxeringsgrunder som är tillämpliga på de berörda varorna vara den tidpunkt, då tullmyndigheterna konstaterar att omständigheterna kring varorna är sådana att en tullskuld uppkommit. Om de upplysningar som är tillgängliga för tullmyndigheterna gör det möjligt för dem att fastställa att tullskulden uppkommit före denna bedömning, skall dock beloppet på de import- eller exporttullar som skall betalas för varorna i fråga fastställas på grundval av de taxeringsregler som gäller för varorna vid den tidigaste tidpunkt då förekomsten av den tullskuld som uppkommit på grund av omständigheterna kan fastställas med hjälp av de tillgängliga uppgifterna.
3. För att förhindra att ekonomisk fördel oriktigt erhålls genom framflyttning av den dag då tullskulden uppkom eller bokfördes skall kompensationsränta påföras i de fall och enligt de villkor som fastställs enligt kommittéförfarandet."

9 — Se nedan fotnot 18.

omsättning. Varorna bestod närmare bestämt av 1 533 kartonger om vardera 12,5 kg färska valnötsbitar, skalade och utan tillsats av socker. Med avseende på tullbehandlingen angav sökanden tullnummer KN 0802 32 00 0000 i tullnomenklaturen, vilket avser "skalade valnötter, färska eller torkade", och påpekade att det rörde sig om upptinade varor som hade genomgått de vanliga formerna av hantering för bevaring, distribution och återförsäljning.

Zollamt klassificerade emellertid varorna som "frysta valnötter" under tulltaxenummer KN 0811 90 99. Den konventionella tullsatsen fastställdes således till 18 procent medan den klassificering som sökanden angivit hade inneburit att en tullsats om 8 procent skulle ha tillämpats.

9. Den 16 januari 1995 överklagade Mövenpick beslutet till Hauptzollamt Bremen-Freihafen (huvudtullkontoret, nedan kallat Hauptzollamt) och yrkade att Zollamts tullklassificering skulle ogiltigförklaras och således att den gynnsammare bestämmelsen i artikel 112.2 i tullkodexen skulle tillämpas. Sökanden gjorde gällande att de torra valnötsbitarna vid tidpunkten för tulldeklarationen hade tinats och att de hade frysts vid ankomsten till Hamburg uteslutande för att kunna bevaras bättre under den tid de lagrades. De skulle således anses vara "färska eller torkade" valnötter som genomgått de vanliga formerna av hantering, varför tullsatsen om 8 procent skulle tillämpas i enlighet med motsvarande nummer i GT. Sökanden hävdade dessutom att det i förevarande fall inte gick att hänvisa till domen i målet Riemer, i vilken domstolen hade avgjort att begreppet "färska bär" inte omfattar bär som frysts och därefter tinats. Sökanden motiverade detta med att de torkade nötterna i förevarande fall inte hade genomgått några irreversibla förändringar till följd av själva förfarandet, det vill säga sådana förändringar som skulle leda till ändringar av vävnadernas struktur eller till att varorna förlorade sina naturliga egenskaper.

Sökanden hävdade dessutom att artikel 522.3 i kommissionens förordning nr 2454/93 var ogiltig på grund av att den åsidosatte reglerna i artikel 112 i kodexen, vilka är av högre dignitet. Trots att artikel 522.3 antagits för att tillämpa bestämmelserna i kodexen, hävdar sökanden att den nämligen inte gör det möjligt att tillämpa neutralitetsprincipen i fråga om "de vanliga formerna av hantering" med avseende på tillämpningen av tullsatserna.

10. Hauptzollamt ogillade överklagandet. I den första frågan ansåg den att ett tidigare fryst livsmedel inte kan likställas med en likadan färsk vara, även om den vid tiden för tullklareringen inte varit fryst. Vad beträffar "neutralitetsprincipen" avseende de "vanliga formerna av hantering" fastslog Hauptzollamt att den för importföretaget gynnsammaste föreskriften, vilken avses i artikel 112.2 i kodexen, inte kunde tillämpas i förevarande fall, eftersom artikel 522.3 i kommissionens förordning nr 2551/93 hade antagits rättsen-

ligt i enlighet med det undantag som föreskrivs i artikel 112.2 sista meningen i kodexen.

11. Den 3 april 1996 överklagade sökanden detta beslut till Finanzgericht Bremen, vid vilken den huvudsakligen anförde samma argument som inför tullmyndigheterna. Genom beslut av den 19 augusti 1996 gav Finanzgericht en teknisk expert i uppdrag att avgöra om valnötsbitar som importerats sjövägen och som kylts i en temperatur mellan 0 °C och 5 °C förändras med avseende på vävnadernas struktur, smak och utseende då de försätts i fri omsättning efter att ha lagrats mellan en och tolv månader i kyld miljö med en temperatur på —24 °C. Experten konstaterade att ovannämnda behandling ur teknisk synvinkel inte kunde anses vara en "frysmetod", eftersom valnötterna inte innehåller vatten som kan frysa. Enligt experten skulle det endast röra sig om en kylmetod. Hauptzollamt stod fast vid sin ståndpunkt och gjorde gällande att även om det förfarande som nötterna genomgått, inte motsvarade en frysmetod i tekniskt hänseende, hade det ändå inte varit verkningslöst, eftersom det förhindrat mognadsprocessen och således att varan härsknat. Det skulle således inte vara möjligt att bortse från förfarandet vid tullklassificeringen. Sökanden ansåg för sin del att den tekniske experten bekräftade sökandens uppfattning. Såsom klargjorts i rapporten hade nötterna inte "frysts" i egentlig mening, varför de per definition inte kunde klassificeras enligt det tullnummer i GT som avser frysta varor.

12. Genom beslut av den 7 oktober 1997 ställde Finanzgericht följande frågor till domstolen:

"1) Skall Gemensamma tulltaxan i dess lydelse enligt bilaga I till kommissionens förordning (EEG) nr 2551/93 av den 10 augusti 1993 (EGT L 241) om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (Kombinerade nomenklaturen för år 1994) tolkas så, att tulltaxenummer 0802 omfattar torkade valnötsbitar som importerats från tredje land och som djupfryses i ett tullager inom gemenskapen och, efter att ha tinats upp, tullklareras för att övergå till fri omsättning?

2) För det fall den första frågan besvaras nekande:

Var artikel 522.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 (EGT L 253, s. 1), som upphävdes genom att artikel 522 omformulerades genom kommissionens förordning (EG) nr 3254/94 av den 19 december 1994 (EGT L 346, s. 1), ogiltig?

3) För det fall den andra frågan besvaras jakande:

Kan artikel 522 i förordning nr 2454/93 jämförd med artikel 526.4 i tillämpningsföreskrifterna till tullkodexen i dess lydelse enligt artikel 1.16 och 1.18 i kommissionens förordning (EG) nr 3254/94 av den 19 december 1994 (EGT L 346, s. 1) tillämpas även på tulldeklarationer från tiden före den 7 januari 1995?"

Den första tolkningsfrågan

13. Genom sin första tolkningsfråga vill Finanzgericht Bremen att domstolen skall klargöra om GT, i dess lydelse enligt bilaga I till kommissionens förordning nr 2551/93, skall tolkas så, att de omtvistade produkterna skall klassificeras enligt tullnummer 0802, trots de förfaranden som dessa har genomgått efter att de anlänt till gemenskapen.

14. I de yttranden som kommissionen och sökanden har lagt fram — de anser båda att varorna skall tullklassificeras enligt nummer 0802 — påpekas att enligt domstolens rättspraxis skall det avgörande kriteriet för tullklassificering av varor, i enlighet med numren och undernumren i Kombinerade nomenklaturen och anmärkningarna till avsnitten eller kapitlen, sökas i deras objektiva kännetecken och egenskaper, såsom de ter sig för medlemsstaternas tullmyndigheter vid tullklareringen. [10] För att göra en enhetlig tolkning av Gemensamma tulltaxan har domstolen även tillmätt de förklarande anmärkningar som har utarbetats av tullsamarbetsrådet vad beträffar det harmoniserade systemet betydelse. [11]

15. Lösningen på problemet med kvalificeringen av varorna i fråga inom ramen för Kombinerade nomenklaturen måste således sökas inom ramen för det systemet. Enligt de förklarande anmärkningarna är en "fryst" produkt en produkt som har kylts under sin fryspunkt (congelé au coeur), medan en "kyld" produkt är en produkt som har förvarats vid låg temperatur, vilken emellertid varit högre än den temperatur vid vilken produkten fryser. [12] Såsom har understrukits ovan, borde med avseende på produktens tullklassificering

10 — Se exempelvis dom av den 17 oktober 1995 i de förenade målen C-59/94 och C-64/94, Pardo & Fils och Camicas (REG 1995, s. I-3159), av den 14 januari 1993 i mål C-177/91, Bioforce (REG 1993, s. I-45), av den 19 maj 1994 i mål C-11/93, Siemens Nixdorf (REG 1994, s. I-1945) samt dom av den 10 oktober 1985 i mål 200/84, Daiber (REG 1985, s. 3363).

11 — Se exempelvis dom av den 9 augusti 1994 i mål C-393/93, Stanner (REG 1994, s. I-4011), punkt 15, i vilken det anges att "av fast rättspraxis framgår att för tolkningen av Gemensamma tulltaxan utgör såväl tullsamarbetsrådets förklarande anmärkningar som de klassificeringsblanketter som kommittén för en gemensam tulltaxenomenklatur har utarbetat viktiga hjälpmedel för att säkerställa en enhetlig tillämpning av tulltaxan. ... För att tolka de ovannämnda tullnumren skall således hänsyn tas inte bara till Gemensamma tulltaxans ordalydelse och system, utan även till innehållet i de förklarande anmärkningarna". Se även dom av den 9 augusti 1994 i mål C-395/93, Neckermann Versand (REG 1994, s. I-4027), punkt 5 samt dom av den 10 oktober 1985 i mål 200/84, Daiber (REG 1985, s. 3363), punkt 14.

12 — Jag vill erinra om att i den av Finanzgericht Bremen utsedde expertens rapport klargörs att torkade valnötter inte kan "frysa" till följd av deras låga vattenhalt och att den "icketekniska" frysning som de i förevarande fall har genomgått inte ger upphov till förändringar av vävnadernas struktur men däremot möjliggör att bibehålla oförändrade värden på de oljor som nötterna innehåller, varigenom smaken stabiliseras och nötterna bevaras bättre.

endast produktens objektiva kännetecken vid den tidpunkt då tullskulden uppkom ha beaktats. Vid den tidpunkten var produkten "upptinad" i tekniskt hänseende. Som den tekniske experten uppgivit vid den hänskjutande domstolen hade varorna nämligen inte genomgått en frysmetod i egentlig mening, eftersom torkade valnötters vattenhalt är så låg. De skall snarare ha genomgått ett forcerat kylförfarande, det vill säga att de placerats i en lägre temperatur (—24 °C) än kylning (0—5 °C). Därigenom har behandlingen inte givit upphov till någon "irreversibel förändring ... bland annat av vävnadernas strukturer", vilken [13] enligt vad domstolen angav i domen i målet Riemen är den avgörande faktorn vid bedömningen av huruvida frukten i fråga har "djupfrysts" eller inte.

16. Produktens objektiva kännetecken motiverar således att de klassificeras enligt nummer 0802, eftersom de utgör bitar av "andra nötter, färska eller torkade, även skalade", närmare bestämt skall de klassificeras enligt undernummer 0802 32 00, "valnötter, skalade", för vilka en konventionell tullsats om 8 procent skall tillämpas.

17. Jag föreslår därför att domstolen besvarar den första tolkningsfrågan på följande sätt: Gemensamma tulltaxan, i dess lydelse enligt bilaga I till kommissionens förordning (EEG) nr 2551/93 av den 10 augusti 1993 skall tolkas så, att från tredje land importerade torkade valnötsbitar, som först har genomgått en frysmetod i ett tullager inom gemenskapens tullområde och därefter övergått till fri omsättning vid en temperatur överstigande 0 °C, skall klassificeras enligt tullnummer 0802.

13 — Punkt 4 (ovan fotnot 5).

Den andra tolkningsfrågan

18. Med hänsyn till det svar som ovan föreslagits på den första tolkningsfrågan, nämligen att de omtvistade varorna skall klassificeras enligt nummer 0802 i Gemensamma tulltaxan, saknas skäl att besvara de två övriga frågorna, eftersom den hänskjutande domstolen har ställt dem för det fall den första frågan skulle besvaras nekande. För det fall domstolen skulle välja en annan lösning och kvalificera varorna i fråga som "frysta" i den mening som avses i nummer 0811 i Gemensamma tulltaxan, skall jag emellertid göra följande påpekanden.

19. Genom sin andra tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen att domstolen skall uttala sig om giltigheten av artikel 522.3 i kommissionens förordning nr 2454/93, vilken upphävdes genom kommissionens förordning nr 3254/94 men var i kraft vid tiden för händelserna i målet. Närmare bestämt vill den tyska domstolen ha klarhet i om bestämmelsen, som kommissionen antagit enligt delegation från rådet, är förenlig med den regel av högre dignitet som står i kodexen.

20. Jag vill erinra om att den bestämmelse vars rättsenlighet ifrågasatts avser tullbehandlingen av varor som har genomgått "de vanliga formerna av hantering" som anges i artikel 109 i kodexen. I bestämmelsen föreskrivs att om hanteringen skulle leda till högre importtullar än de som skulle ha gällt för varorna före hanteringen, skall den berörda personen inte lämna den begäran som avses i artikel 112.2 i kodexen. [14] Till följd av artikel 522.3 i kommissionens förordning skulle med andra ord den berörde inte kunna komma i åtnjutande av principen om "neutralitet" mellan hanteringarna och således behandlas på samma sätt som om varan inte hade genomgått de ovannämnda hanteringarna vid den tidpunkt då tullskulden uppkom. I kodexen föreskrivs däremot att varan skall genomgå den tullbehandling som motsvarar dess tillstånd vid den tidpunkt då den införs till gemenskapen, varvid eventuell hantering som varan genomgått vid senare tillfälle saknar betydelse. [15] I förevarande fall måste den hantering som varorna har genomgått, försåvitt den tekniskt sett skall anses utgöra "frysning", kvalificeras som en "vanlig form av hantering" i den mening som avses i artikel 109 i kodexen. Hanteringen skulle således innebära att en tullsats om 18 procent skulle tillämpas, vilket är högre än den tullsats (8 procent) som varan skulle ha påförts om den inte hade genomgått den ovannämnda hanteringen. Enligt denna tolkning av den relevanta lagstiftningen skulle artikel 112 i kodexen göra det möjligt att påföra den tullsats som motsvarar varans kvalitet före hanteringen, det vill säga den gynnsammare tullsatsen enligt tullnummer 0802, medan artikel 522 i kommissionens förordning skulle medföra att den högre tullsatsen enligt tullnummer 0811 påfördes.

21. Inledningsvis skall i detta avseende påpekas, vilket även den hänskjutande domstolen har understrukit, att regleringen i kommissionens förordning förefaller stå i strid med den som följer av artikel 112 i kodexen. Medan det enligt artikel 112 i kodexen går att medge en viss förmånlig behandling om importvaran genomgår de "vanliga formerna av hantering", är det nämligen uteslutet att så sker enligt artikel 522 i kommissionens förordning. Enligt sista meningen i artikel 112.2 i kodexen är det emellertid tillåtet att fatta beslut om "avvikelser" från regleringen i överensstämmelse med det "kommittéförfarande" som avses i artikel 249 i kodexen. Eftersom den kommissionsförordning i vilken den ifrågasatta artikel 522 ingår onekligen har antagits för att genomföra artikel 249 i kodexen, [16] skall det sammanfattningsvis bedömas om bestämmelsen, som kommissionen hävdar, innehåller en "avvikelse" från principen om neutralitet, eller om den snarare, som sökanden hävdar, skall anses utgöra en ny reglering med allmän giltighet som skiljer sig från regleringen i kodexen. Det är uppenbart att det endast är i det första fallet som den aktuella föreskriften skulle kunna vara giltig och överensstämmande med den reglering som har högre dignitet.

14 — För att underlätta läsningen erinrar jag om denna bestämmelses lydelse: om importvarorna "har genomgått de vanliga formerna av hantering enligt artikel 109 skall varornas beskaffenhet, tullvärdet och kvantiteten för fastställande av importtullbeloppet på deklarantens begäran anses vara desamma som de som skulle beaktas för varorna vid den tid som anges i artikel 214, om de inte hade genomgått denna hantering. Beslut om avvikelser från denna bestämmelse får emellertid fattas enligt kommittéförfarandet".

15 — Det bör erinras om att ovanstående resonemang utgår från att varan skall kvalificeras som "nötter, frysta" i den mening som avses i nummer 0811 i Gemensamma tulltaxan.

16 — Se ingressen till kommissionens förordning nr 2454/93.

22. Till stöd för sin uppfattning har kommissionen åberopat syftet med den förmånsbehandling som importören beviljas enligt artikel 112 i kodexen och således med den befogenhet att fatta beslut om avvikelser som kommissionen har tilldelats. Kommissionen har således påpekat att varor som utbjuds på marknaden i tredje land har vissa egenskaper som inte nödvändigtvis motsvarar förhållandena på gemenskapsmarknaden. Varorna måste därför anpassas till förhållandena på gemenskapsmarknaden genom behandlingar (hanteringar) som syftar till att garantera deras hållbarhet, förbättra deras utseende eller marknadsmässiga kvalitet eller förbereda dem för distribution och återförsäljning. Dessa behandlingar kan genomföras utan att den berörde måste avstå från fördelarna med placering i tullager. För att undvika att de ekonomiska villkoren, i synnerhet i fråga om konkurrensförhållandena inom gemenskapen, snedvrids till nackdel för produkter av gemenskapsursprung, bör emellertid — fortsätter kommissionen — de tillåtna "vanliga formerna av hantering" vara av mindre omfattning och inte av sådan art att de väsentligen förändrar varans kännetecken och användning.

Det undantag som avses enligt artikel 522.3 förklaras enligt kommissionen således med att närhelst de "vanliga formerna av hantering" leder till en sådan förändring av varan att en högre tullsats skall påföras (som fallet är vid frysning), bör den gynnsammare behandlingen inte beviljas. En annan lösning skulle leda till att importvaror beviljades en gynnsammare behandling än motsvarande gemenskapsprodukter.

23. Jag anser att den lösning som sökanden föreslår är korrekt. Det går nämligen inte att med fog tala om "avvikelser" från regleringen enligt artikel 112 i kodexen då det föreligger en bestämmelse som faktiskt väsentligt minskar räckvidden av dess normativa innehåll genom att neka de fördelar som föreskrivs i fall av "vanliga former av hantering". Det går i själva verket endast att hävda att en bestämmelse utgör en "avvikelse" från en regel av högre dignitet om sistnämnda regel fortsätter att vara i kraft såsom en allmän regel, från vilken den förstnämnda bestämmelsen medför "avvikelser" som undantagsvis begränsar regelns tillämpningsområde. I förevarande fall leder bestämmelsen i kommissionens förordning till att omintetgöra den fördel som kodexens reglering erbjuder, genom att utesluta att enskilda med tullskulder kan komma i åtnjutande av de förmåner som artikel 112 i kodexen däremot avsåg att erbjuda.

24. Om detta är riktigt, skall dessutom anföras att det i artikel 522 i kommissionens förordning föreskrivna systemet *a fortiori* inte kan motiveras med den allmänna delegation som föreskrivs i artikel 249 i kodexen för att anta "bestämmelser som krävs för tillämpningen av denna kodex". [17] Det är i det avseendet tillräckligt att konstatera den allmänna

17 — I den artikeln anges det förfarande som skall följas (det så kallade kommittéförfarandet) för att genomföra tullkodexen. Kommissionens företrädare skall förelägga en kommitté, som består av företrädare för medlemsstaterna och som har en företrädare för kommissionen som ordförande, ett förslag till de åtgärder som skall vidtas så att kommittén kan yttra sig, med den majoritet som föreskrivs i artikel 148.2 i fördraget, inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommissionen antar de föreskrivna åtgärderna om de är förenliga med kommitténs yttrande. I motsatt fall skall kommissionen utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Rådet skall fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet. Om rådet inte fattar något beslut inom tre månader från det att förslaget mottagits, skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas.

principen att kommissionen, då den antar tillämpningsföreskrifter för grundläggande bestämmelser som rådet antagit, inte kan göra undantag från de principer som dessa innehåller. [18] Inom nu aktuellt område har domstolen klargjort att även om rådet har givit kommissionen, som agerar i samarbete med tullexperter i medlemsstaterna, ett stort utrymme för fritt skön att bestämma innehållet i tullnumren med avseende på klassificeringen av en viss vara, ger inte detta kommissionen behörighet att ändra tullnumren. [19] Tillämpningsförordningen kan heller inte föreskriva undantag från bestämmelser som gynnar enskilda som är underkastade den tullskuld som kodexen anger.

25. Med anledning av det anförda föreslår jag att domstolen ger följande svar på Finanzgericht Bremens andra tolkningsfråga: Artikel 522 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 är ogiltig i den del det i punkt 3 föreskrivs att om "vanlig hantering" skulle leda till högre importtullar än de som gäller för varorna före hanteringen, skall den berörda personen inte lämna den begäran som avses i artikel 112.2 i tullkodexen.

18 — Se i det avseendet dom av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Rey Soda m. fl. (REG 1975, s. 1279; svensk specialutgåva, volym 2, s. 499), samt av den 13 november 1991 i mål C-303/90, Frankrike mot kommissionen (REG 1991, s. I-5315).

19 — Se dom av den 18 september 1990 i mål C-265/89, Vismans Nederland (REG 1990, s. I-3411), punkt 13, samt dom av den 13 december 1994 i mål C-401/93, GoldStar Europe (REG 1994, s. I-5587), punkt 19.

Den tredje tolkningsfrågan

26. Genom sin tredje tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen, under förutsättning att den andra frågan har besvarats jakande, det vill säga om det har fastslagits att artikel 522.3 i förordning nr 2454/93 är ogiltig, att domstolen skall klargöra om det är möjligt att på de i målet aktuella tulldeklarationerna tillämpa de regler som anges i kommissionens förordning nr 3254/94 av den 19 december 1994.

27. Artikel 1.16 i sagda förordning, som trädde i kraft den 7 januari 1995, ersätter artikel 522 i förordning nr 2454/93. I sin nya version omfattar bestämmelsen inte längre den restriktion som tidigare föreskrevs i fråga om tillgång till förmånerna med systemet med de vanliga formerna av hantering.

28. Den hänskjutande domstolen frågar således om artikel 522 i dess nya lydelse kan tillämpas retroaktivt, det vill säga om den kan reglera tullbehandlingen av varor som omfattas av systemet med de "vanliga formerna av hantering", även om det rör sig om tulldeklarationer som hänför sig till tiden före den nya förordningens ikraftträdande.

29. Eftersom en förordning inte kan anses ha retroaktiv verkan med mindre än att det förekommer klara uppgifter därom i texten, anser jag att det i förevarande fall är tillräckligt att i likhet med kommissionen påpeka att när det väl har fastställts att artikel 522.3 i dess ursprungliga lydelse är ogiltig, måste den all-

männa regeln i artikel 112.2 i kodexen tillämpas. Sagda regel är avfattad på ett sådant sätt att den kan åberopas direkt vid nationella myndigheter. Principen om neutralitet mellan de vanliga formerna av hantering, vilken stadfästs i sistnämnda artikel, kommer således att tillämpas på de i förevarande mål aktuella tulldeklarationerna.

30. Jag föreslår därför att domstolen besvarar den tredje tolkningsfrågan på följande sätt: De tulldeklarationer som avgivits innan kommissionens förordning (EG) nr 3254/94 trädde i kraft omfattas av artikel 112.2 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

Förslag till avgörande

Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Finanzgericht Bremen har ställt på följande sätt:

1) Kombinerade nomenklaturen, i dess lydelse enligt bilaga I till kommissionens förordning (EEG) nr 2551/93 av den 10 augusti 1993 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och Gemensamma tulltaxan skall tolkas så, att från tredje land importerade torkade valnötsbitar, som först har djupfrysts i ett tullager och sedan tinats upp för att övergå till fri omsättning, skall klassificeras enligt tullnummer 0802 32 00.

2) Artikel 522 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 är ogiltig i den del det i punkt 3 föreskrivs att om en "vanlig hantering" skulle leda till högre importtullar än de som gäller för varorna före hanteringen, skall den berörda personen inte lämna den begäran som avses i artikel 112.2 i tullkodexen.

3) De tulldeklarationer som avgivits innan kommissionens förordning (EG) nr 3254/94 trädde i kraft omfattas av artikel 112.2 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.