På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Bundesfinanzhof ved kendelse af 19. juni 1979, for ret:

Begrebet eksport i artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1132/74 af 29. april 1974 om produktionsrestitutioner inden for korn- og rissektoren skal fortolkes således, at en eventuel i henhold til nævnte bestemmelse indført afgift også skal opkræves ved eksport af de omhandlende produkter, når de eksporteres i forbindelse med passiv forædling og senere genindføres som forædlingsprodukter.

Touffait Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. marts 1980.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

A. Touffait

Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 14. FEBRUAR 1980 [1]

Høje Ret.

Tvisten i den hovedsag, der ligger til grund for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, angår lovligheden af visse afgørelser om opkrævning af eksportafgifter. Afgørelsen afhænger af, hvorledes man skal fortolke begrebet »eksport« i artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1132/74 af 29. april 1974 om produktionsrestitutioner inden for korn- og rissektoren (EFT

1 — Oversat fra tysk.

L 128 af 10. 5. 1974, s. 24), og om der navnlig også foreligger eksport i denne bestemmelses betydning, hvis eksportafgiftspligtige varer eksporteres til tredjelande i forbindelse med *passiv forædling.*

Efter den nævnte forordnings artikel 1 yder medlemsstaterne en produktionsrestitution til majs bestemt til stivelsesfremstilling, der er lig med forskellen pr. 100 kilogram mellem tærskelprisen og 8,20 regningsenheder. Det hedder i forordningens artikel 7, stk. 2, at hvis verdensmarkedspriserne for majs væsentligt overstiger 8,20 regningsenheder, kan der af Kommissionen, til udligning af virkningen af forskellen mellem priserne på verdensmarkedet og forsyningspriserne, fastsættes en afgift ved eksport af majsstivelse henhørende under den fælles toldtarifs position 11.08 A. Forordningens artikel 9 bestemmer, at i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er foreskrevet i artikel 26 i Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29), fastsættes de nærmere retningslinjer for anvendelse af den pågældende forordning, især bestemmelser vedrørende den i artikel 7, stk. 2, omhandlede eksportafgift. Den med hjemmel heri udstedte forordning (EØF) nr. 1981/74 af 25. juli 1974 fra Kommissionen (EFT L 207 af 29. 7. 1974, s. 9) foreskriver bl.a., at eksportafgiften fastsættes af Kommissionen, og at den opkræves af den medlemsstat, på hvis område eksporttoldformaliteterne opfyldes. Ved bl.a. forordning nr. 2443/74 af 27. september 1974 (EFT L 262 af 27. 9. 1974, s. 5) og forordning nr. 2527/74 af 4. oktober 1974 (EFT L 271 af 5. 10. 1974, s. 20) gjorde Kommissionen brug af sin bemyndigelse i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1132/74 til at fastsætte en eksportafgift for majsstivelse.

I september og oktober 1974 lod firma Gebrüder Knauf Westdeutsche Gipswerke, sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgeren), inden for rammerne af en bevilling til passiv forædling toldbehandle specialmajsstivelse henhørende under den fælles toldtarifs position 11.08 A I til eksport til Østrig. Det forædlingsprodukt, der var fremstillet af stivelsen, og som var bestemt til byggesektoren, genindførte firmaet til Det europæiske Fællesskabs område inden for rammerne af bevillingen. Med henvisning til de nævnte retsforskrifter opkrævede Hauptzollamt Hamburg-Jonas ved afgørelser af 2. og 17. oktober 1974 eksportafgifter med et beløb på i alt 7 103,40 DM.

Sagsøgeren påklagede afgørelserne og anførte herved, at der ikke skulle opkræves eksportafgift for eksportafgiftspligtige varer, som i forbindelse med passiv forædling blev eksporteret og genindført til Det europæiske Fællesskabs område i form af andre varer. Klagerne blev ikke taget til følge. Sagsøgeren anlagde herpå sag ved Finanzgericht Hamburg. Efter at sagen var anlagt, omgjorde Hauptzollamt til firmaets fordel ved afgørelser af henholdsvis 18. juni og 4. september 1975 de tidligere afgørelser, som sagsøgeren havde indbragt for retten. Finanzgericht frifandt sagsøgte med bl.a. den begrundelse, at den omstændighed, der udløser afgiftspligten for eksport, som forudsat i de ovennævnte fællesskabsbestemmelser, er eksporten af de omtvistede produkter

fra Fællesskabets frie omsætning. Det er herved ikke afgørende, om eksporten sker definitivt fra fællesskabsområde eller om den sker i forbindelse med passiv forædling, hvorefter de forarbejdede varer genindføres.

Sagsøgeren ankede denne dom til Bundesfinanzhof. Firmaet gør gældende, at de EØF-forordninger, der var hjemmel for opkrævning af eksportafgifterne, kun indeholdt generelle rammebestemmelser og angivelser af afgiftssatser og opkrævningstidspunkt. I øvrigt skal afgifterne opkræves i henhold til de nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser. De relevante tyske bestemmelser, navnlig § 18 i loven af 31. august 1972 om gennemførelse af de fælles markedsordninger (Bundesgesetzblatt I, s. 1617) og § 52 i toldloven af 14. juni 1961 (Bundesgesetzblatt I, s. 737) — der skal anvendes analogt — bestemte ikke, at der skulle opkræves afgift ved eksport i forbindelse med passiv forædling. Efter meningen og formålet med fællesskabsordningen for opkrævning af afgifter ved eksport af afgiftspligtige forarbejdede varer kan der desuden slet ikke pålægges en sådan, dersom varerne ikke definitivt nåede frem til tredjelandsmarkeder, men efter forarbejdning til et andet produkt i forbindelse med bevilling til passiv forædling blev genindført til Fællesskabet.

Det sagsøgte hovedtoldkontor har gjort gældende, at fællesskabsretten tværtimod netop ikke ville fritage sådanne varetransaktioner fra eksportafgiften. Dette fremgår bl.a. klart af den senere udstedte kommissionsforordning nr. 645/75 af 13. marts 1975 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportafgifter for landbrugsprodukter (EFT L 67 af 14. 3. 1975, s. 16). Forordningens artikel 3, stk. 2, opregner de tilfælde, i hvilke der kan meddeles fritagelse, og herved fritages eksport til et tredjeland med henblik på passiv forædling ikke fra eksportafgiften.

Ved kendelse af 19. juni 1979 udsatte Bundesfinanzhof — VII. afdeling — sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177 De europæiske Fællesskabers Domstol følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Skal begrebet 'eksport' i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1132/74 fortolkes således, at der også skal opkræves afgift ved eksport af produkter henhørende under den fælles toldtarifs position 11.08 A, når produkterne i forbindelse med passiv forædling blev eksporteret i september og oktober 1974 og senere genindført som forædlede varer?«

Hertil skal jeg gøre følgende bemærkninger:

Med spørgsmålet ønsker den forelæggende afdeling at vide, om begrebet »eksport« efter betydningen i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, omfatter »eksport i forbindelse med passiv forædling«. Som bekendt kendetegnes passiv forædling ved, at varer bringes til tredjelande for senere efter be- eller forarbejdning igen at blive indført til udgangstoldområdet. Af denne grund er sagsøgeren af den opfattelse, at eksport af varer i forbindelse med passiv forædling — i det mindste når der lægges vægt på resultatet — ikke er eksport i egentlig forstand, da

genindførsel nødvendigvis må ske. Ifølge sagsøgeren findes der i fællesskabsretten ingen retsforskrift med hensyn til passiv forædling, i hvert fald fandtes der ingen, da den omtvistede eksport fandt sted. I forbindelse med passiv forædling var det derfor kun de nationale retsforskrifter, som ikke indeholdt krav om opkrævning af afgifter, der kunne finde anvendelse. Da der ikke forelå nogen situation, som enten efter national ret eller fællesskabsret måtte medføre afgiftsopkrævning, skulle der efter sagsøgerens opfattelse ikke være opkrævet afgift ved eksport af det omstridte parti stivelse. Sagsøgeren finder navnlig, at lakunen i loven ikke lovligt kan lukkes ved en analogislutning.

Mod dette anbringende fra sagsøgeren må der imidlertid først og fremmest henvises til, at bestemmelser om markedsordningen, når man står over for passiv forædling af landbrugsvarer, spiller en væsentlig rolle ved siden af »forædlingsretten«. Mens passiv forædling som fællesskabsretligt element ikke endnu fandtes på det omtvistede tidspunkt, henhørte landbrugsmarkedet i modsætning hertil udelukkende under Fællesskabets kompetence. I forhold til tredjelande styredes markedet bl.a. ved importafgifter og restitutioner. Retsreglerne vedrørende markedsordningerne indeholder således i almindelighed kun regler om betingelserne for at opkræve eksportafgifter, om afgiftssatsernes størrelse, om anvendelsestidspunktet og hvilke medlemsstater, der skal opkræve dem, samt om andre forskrifter, der er nødvendige for fællesskabsrettens ensartede anvendelse. Navnlig den ensartede anvendelse af midlerne til styring af markedet gør det påkrævet med en ensartet fastlæggelse af betingelserne for at opkræve afgiften. Ifølge Domstolens praksis er medlemsstaterne kun berettiget til at udstede form- hhv. procedureregler, hvorhos de dog også kan vedtage materielle bestemmelser, hvis der ville opstå et hul i loven på grund af manglende fællesskabsretlige regler (jf. navnlig sag 26/69, *Kommissionen* mod *Den franske Republik*, dom af 9. 7. 1970, Sml. 1970, s. 97; org.ref. Recueil 1970, s. 565; sag 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH* mod *Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, dom af 11. 2. 1971, Sml. 1971, s. 5; org.ref. Recueil 1971, s. 49; forenede sager 51-54/71, *International Fruit Company NV m.fl.* mod *Produktschap voor groenten en fruit*, dom af 15. 12. 1971, Sml. 1971, s. 331). Vil man sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, er vejen over national ret kun berettiget i det omfang, det er nødvendigt for at gennemføre forordningerne om landbrugsmarkederne, og dér er der den begrænsning, at fællesskabsretten ikke enten direkte eller ifølge sin systematik kræver en ensartet løsning. Således betonede Domstolen navnlig i dommen af 30. november 1972 i sag 18/72 *(NV Granaria Graaninkoopmaatschappij mod Produktschap voor veevoeder*, Sml. 1972, s. 289; org.ref. Recueil 1972, s. 1163), at der ikke er nogen bestemmelse i traktaten eller retsregler til dennes gennemførelse, der bemyndiger de nationale myndigheder til at meddele fritagelse fra opkrævning en afgift, der er fastsat i fællesskabsretten.

Modsat det af sagsøgeren antagne kan der heller ikke udledes noget andet af artikel 6, stk. 1, i Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, der blot bestemmer, at de i afgørelsen omhand-

lede fællesskabsmidler opkræves af medlemsstaterne *i henhold til* deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser.

Da fællesskabsret går forud for national ret, er det med hensyn til besvarelsen af spørgsmålet kun afgørende, om begrebet eksport efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1132/74 også — uanset eventuelle nationale regler — omfatter eksport i forbindelse med passiv forædling.

Ved eksport må man imidlertid — hvilket det ikke er vanskeligt at udlede af retsreglerne om restitutioner og importafgifter — forstå transaktioner med varer, som har befundet sig i fri omsætning inden for Fællesskabet, og som herefter forlader Fællesskabets geografiske område (jf. bl.a. artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 1, artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1041/67 af 21. december 1967, EFT 1967, s. 298, samt artikel 2 i den senere udstedte kommissionsforordning nr. 645/75 af 13. marts 1975, EFT L 67 af 14. 3. 1975, s. 16). En sådan eksport foreligger i tilfælde af passiv forædling, da varerne under en sådan toldprocedure forlader Fællesskabet og uden officiel toldkontrol fra Fællesskabernes toldorganers side bringes til tredjelande. Dette bliver navnlig klart ved læsning af artikel 2, stk. 1, i det nugældende direktiv fra Rådet, nr. 76/619/EØF af 18. december 1975 om harmonisering af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om proceduren for passiv forædling (EFT L 24 af 30. 1. 1976, s. 58), der definerer proceduren for passiv forædling som en toldprocedure, der tillader midlertidig udførsel af varer af enhver art og oprindelse fra Fællesskabets toldområde med henblik på deres genindførsel i form af forædlingsprodukter, med fuldstændig eller delvis fritagelse for importafgifter, efter at de uden for Fællesskabets toldområde har været genstand for en eller flere forædlingsprocesser. Hverken forordning nr. 1132/74 eller gennemførelsesforordning nr. 1981/74 indeholder hjemmel for at disponere fra eksportafgifter i tilfælde, i hvilke produkterne kun midlertidigt udføres i forbindelse med passiv forædling. Derimod bemyndiger artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1132/74 Kommissionen til undtagelsesfrit at opkræve en afgift ved eksport af de omtvistede produkter. Hvis forordningens forfattere havde villet undtage tilfældet eksport i forbindelse med passiv forædling fra den generelle afgiftspligt, ville det, som af Kommissionen med rette fremhævet, have været nærliggende at fastsætte dette udtrykkeligt, jf. forordning nr. 645/75 om den aktive forædling.

Følgelig skal der nedenfor kun foretages en undersøgelse af, om den i sig selv klare ordlyd med henblik på den passive forædling kan anfægtes, når henses til meningen og formålet med afgiftsordningen i forordning nr. 1132/74.

Herved må der for det første henvises til den nære sammenhæng, der består mellem formålet med at tillade opkrævning af en eksportafgift, jf. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1132/74, og formålet med at yde produktionsrestitutioner, jf. samme forordningens artikel 1. Formålet med restitutionen til produktion af majs bestemt til fremstilling af stivelse fremgår af første betragtning til forordning nr. 1132/74, der lyder således:

»Som følge af den særlige markedssituation for stivelsesprodukter, særlig nødvendigheden for industrien af at opretholde konkurrencedygtige priser i forhold til priserne for substitutionsprodukter, er der ved forordning nr. 120/67/EØF og nr. 359/67/EØF fastsat regler om ydelse af en produktionsrestitution, for at de basisprodukter, der skal anvendes af denne industri, kan blive stillet til dens rådighed til en pris, der er lavere end den, som ellers ville følge af anvendelsen af den fælles markedsordning for disse produkter.«

Formålet med at opkræve afgifter ved eksport af majsstivelse fremgår af samme forordnings syvende betragtning, der bestemmer følgende:

»Ovennævnte foranstaltninger må ikke forstyrre tredjelandes markeder; i tilfælde af væsentlige og vedvarende prisstigninger på disse markeder bør der derfor fastsættes udlignende foranstaltninger, som består af opkrævning af afgifter på de produkter, som udføres, med henblik på at begrænse de fordele, som indrømmes Fællesskabets producenter, til et rimeligt niveau.«

Under henvisning til disse betragtninger nærer sagsøgeren og den forelæggende afdeling tvivl om, hvorvidt de mål, som søges nået med opkrævning af eksportafgiften, begrunder, at de også skal anvendes, når varer eksporteres i forbindelse med passiv forædling. For de eksporterede varer belaster efter deres opfattelse ikke definitivt tredjelandsmarkederne, da de efter at være blevet forædlet genindføres i EØF-området, ligesom der heller ikke ses at være anledning til at begrænse de fordele, der er tildelt den i indlandet toldpligtige, til et rimeligt niveau, eftersom varerne forbliver deres ejendom. Navnlig den forelæggende afdeling antager, at det kun er begrundet efterfølgende at opkræve en eksportafgift i den situation, at de produkter, der er eksporteret i forbindelse med passiv forædling, ikke genindføres til EØF-området.

Som man imidlertid kan udlede af betragtningerne, som jeg har citeret ordret, er det nu for løsningen af det spørgsmål, om der skal opkræves en afgift, hverken afgørende, at de eksporterede varer belaster tredjelandsmarkederne *definitivt*, eller afgørende, om de forbliver de i indlandet toldpligtiges *ejendom*. Derimod skal det blot forhindres, at den ved produktionsrestitutionen forårsagede kunstige billiggørelse og den herved opståede forbedrede konkurrencedygtighed for de pågældende produkter ikke fører til markedsforstyrrelser i tredjelande. I tilfælde af en væsentlig og vedvarende prisstigning på disse markeder var en sådan fare akut, hvis de kunstigt billiggjorte fællesskabsprodukter via eksport nåede ind på de pågældende tredjelandsmarkeder. Derfor blev der indført udligningsforanstaltninger i form af en afgift af de eksporterede produkter med henblik på at begrænse de fordele, som var tildelt Fællesskabets producenter, dvs., de kunstigt forårsagede konkurrencefordele, til et rimeligt niveau ved opkrævning af afgifter.

Men at også varer, som eksporteres i forbindelse med passiv forædling, og som via pengeydelser fra Fællesskabet har opnået konkurrencemæssige fordele, kan føre til forstyrrelser på tredjelandsmarkeder, fremgår navnlig af følgende betragtninger, som Kommissionen i øvrigt deler: da den omtvistede eksport

fandt sted, havde Fællesskabet ingen indflydelse på bevillingen til at foretage passiv forædling, hvis regulering endnu fuldstændigt henhørte under medlemsstaternes kompetence. Navnlig var der altid mulighed for, at en eksportør, som fik bevilling til at foretage passiv forædling, alt efter udviklingen i markedssituationen kunne beslutte, om varen skulle blive på tredjelandsmarkedet eller om den skulle genindføres. Medlemsstaterne havde ganske vist mulighed for efterfølgende at opkræve afgiften, såfremt det viste sig, at varen, trods angivelserne med henblik på den passive forædling, forblev på tredjelandsmarkederne. Men spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang der skete opkrævning bagefter, og hvorledes medlemsstaterne kontrollerede den passive forædling, er reguleret forskelligt i de enkelte medlemsstater og, som Kommissionen fremhæver, vanskeligt at overskue. Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser om efterfølgende opkrævning af afgiften i tilfælde af, at proceduren med passiv forædling ikke er udnyttet, var det følgelig efter min opfattelse konsekvent, at fællesskabslovgiveren lod eksport i forbindelse med den nævnte procedure, samt andre eksportforretninger omfatte af afgiften. Havde han ikke gjort det, ville der have været stærk fare for, at systemet med eksportafgifter, ville være blevet omgået via systemet med passiv forædling. Eksportørerne kunne nemlig have skaffet sig bevilling til passiv forædling med henblik på at lade varer, som blev udført i forbindelse med forædlingen, forblive på tredjelandsmarkederne. Det kræver ingen nærmere forklaring, at varer, udført på denne måde, som var billiggjort ved økonomiske tilskud fra Fællesskabet, og med hensyn til hvilke det ikke var sikkert, at afgiften efterfølgende blev opkrævet, kunne forstyrre markederne i tredjelande.

Bortset herfra kunne endvidere alene den blotte eksistens af større mængder kunstigt billiggjorte varer på et tredjelandsmarked, hvilke til enhver tid kunne bringes i omsætning på markedet, afstedkomme skadelige virkninger for tredjelandes markedsforhold.

Selv om de forædlede produkter senere blev genindført til Fællesskabet, kunne der stadig indtræde forstyrrelser på tredjelandsmarkederne ved, at de billiggjorte varer fra Fællesskabet i større omfang blev aftaget af tredjelandenes forædlingsindustri, end tilfældet ville have været uden produktionsrestitutionen. Som følge heraf kunne forarbejdningen af de tilsvarende tredjelandsprodukter i disse lande blive påvirket. Hvad mere er, ville den omstændighed, at de billiggjorte udførsler var blevet undtaget fra pligten til at betale afgift, i forbindelse med den herved udløste tilskyndelse til via den passive forædling at gå over til de billigere forarbejdningsvirksomheder i tredjelande i større omfang, have ført til et opsving i de tilsvarende forædlingsindustrier i tredjelande, som i den sidste ende ville være blevet betalt ved fællesskabsmidler, hvilket heller ikke var meningen og formålet med produktionsrestitutionen.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at der uden afgifterne også ville være fare for en uønsket forringelse af udbudet inden for Fællesskabet af stivelsesprodukter af majs til ernæringsformål med den følge, at priserne ville stige på Fællesskabets marked, såfremt den billiggjorte vare via en industriel forar-

bejdning i tredjelande med lavere omkostninger ville blive unddraget landbrugssektoren.

De beskrevne forstyrrelser på tredjelandes markeder og de uønskede virkninger på Fællesskabets marked, som også kunne opstå ved eksport i forbindelse med bevillinger til passiv forædling, kunne imidlertid i vidt omfang undgås, såfremt man til et rimeligt niveau via en eksportafgift begrænsede de konkurrencemæssige fordele, der i tilfælde af en vedvarende prisstigning på tredjelandsmarkederne var indrømmet Fællesskabets producenter i form af en produktionsrestitution. Det er følgelig i overensstemmelse med meningen og formålet med forordning nr. 1132/74, at også den midlertidige eksport af varer i forbindelse med passiv forædling ikke skulle undtages fra de eksportafgifter, der skulle opkræves i medfør af forordningens artikel 7, stk. 2.

I øvrigt må det ikke overses, at man den dag i dag — jf. Kommissionens direktiv 76/527/EØF af 4. juni 1976 om beregningen af fuldstændig eller delvis fritagelse for importafgifter i henhold til regler om passiv forædling — med hensyn til de monetære udligningsbeløb eller tiltrædelsesudligningsbeløb ved eksport af varer i forbindelse med passiv forædling, forholder således med de afgifter, der skal opkræves ved grænsen, som om varerne var blevet eksporteret definitivt.

Jeg foreslår følgelig at besvare spørgsmålet således:

Begrebet eksport efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1132/74 omfatter også midlertidig eksport af varer, der forarbejdes i forbindelse med passiv forædling.