DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
13. marts 1997 *

I sag C-103/96,

angående en anmodning, som Tribunal d'instance de Lille (Frankrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Directeur général des douanes et droits indirects

mod

Eridania Beghin-Say SA,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling (EFT L 351, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og M. Wathelet,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eridania Beghin-Say SA ved advokat Jean Leygonie, Paris

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Frédéric Pascal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved konsulent Maria Cristina Giorgi, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Fernando Castillo de la Torre, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. november 1996 er indgivet mundtlige indlæg af Eridania Beghin-Say SA ved advokat Yvon Martinet, Paris, af den franske regering ved Frédéric Pascal, af Rådet for Den Europæiske Union ved Maria Cristina Giorgi, af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Fernando Castillo de la Torre og Jean-Francis Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. december 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 19. marts 1996, indgået til Domstolen den 28. marts 1996, har Tribunal d'instance de Lille i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling (EFT L 351, s. 1).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem directeur général des douanes et droits indirects og Eridania Beghin-Say SA (herefter »Eridania«) vedrørende betaling af told, afgifter og skat, der var blevet afkrævet virksomheden ved indførsel af rørsukker fra et tredjeland, for hvilket der efter en kontrol ikke kunne gives adgang til ækvivalensordningen med roesukker, som virksomheden i form af hvidt sukker havde udført fra Fællesskabets toldområde.

3 Det bestemmes bl.a. i artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985 om aktiv forædling (EFT L 188, s. 1, herefter »grundforordningen«), at proceduren for aktiv forædling på de i forordningen fastsatte betingelser giver mulighed for på Fællesskabets toldområde at lade visse varer underkaste én eller flere forædlingsprocesser, nemlig varer, som ikke hidrører fra Fællesskabet, og som er bestemt til at genudføres fra Fællesskabets toldområde som forædlingsprodukter, uden at varerne pålægges importafgift. Artikel 1 præciserer i stk. 3, litra h), og i), at et forædlingsprodukt er ethvert produkt, der fremkommer ved forædling, herunder bl.a. bearbejdning eller forarbejdning af varer.

4 Efter forordningens artikel 1, stk. 3, litra n), benævnes denne form for procedure for aktiv forædling »suspensionsordning«.

5 I artikel 1, stk. 3, litra a), defineres indførselsvarer bl.a. som varer, der ikke hidrører fra Fællesskabet, og som er henført under proceduren for aktiv forædling inden for suspensionsordningen.

6 Efter samme bestemmelses litra d) benævnes som »ækvivalente varer« fællesskabsvarer, som anvendes i stedet for indførselsvarer til fremstilling af forædlingsprodukter.

7 Ifølge grundforordningens artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 2, første punktum, tillader toldmyndigheden, at forædlingsprodukter fremstilles af ækvivalente varer, såfremt disse varer har samme kvalitet og samme egenskaber som indførselsvarerne. Der er herved tale om den såkaldte »ækvivalensordning« i modsætning til det såkaldte »identitetsprincip i ækvivalensordningen«, som beskrevet i dommens præmis 3.

8 Det fastsættes i forordningens artikel 2, stk. 4, at foranstaltninger med henblik på at forbyde eller begrænse anvendelsen af ækvivalensordningen kan træffes efter fremgangsmåden via »bestemmelsesudvalget«, som fremgår af artikel 31, stk. 2 og 3.

9 I artikel 18, stk. 1, første punktum, bestemmes bl.a.: »Proceduren for aktiv forædling afsluttes for indførselsvarer, når forædlingsprodukterne under toldkontrol er blevet udført fra Fællesskabets toldområde, for så vidt betingelserne for anvendelse af ordningen i øvrigt er opfyldt.«

10 I grundforordningens artikel 31, stk. 1, fastsættes følgende: »De nødvendige gennemførelsesbestemmelser til denne forordning ... vedtages efter fremgangsmåden i stk. 2 og 3.«

11 Forordning nr. 3677/86 (herefter »gennemførelsesforordningen«), der er udstedt efter bestemmelsesudvalgs-fremgangsmåden, fastsætter i artikel 9, at for at ækvivalensordningen kan anvendes, skal de ækvivalente varer henhøre under samme underposition i den fælles toldtarif, være af samme handelsmæssige kvalitet og have de samme tekniske egenskaber som indførselsvarerne.

12 Eridania indførte 11 923 910 kg rørsukker fra Cuba og placerede den 22. april 1991 partiet under toldordningen for proceduren for aktiv forædling inden for suspensionsordningen.

13 Selskabet genudførte dernæst efter afslutningen af proceduren inden august 1991 11 268 097 kg hvidt sukker, der var blevet fremstillet af roesukker eller sukkerroer.

14 Efter en kontrol foretaget af toldmyndighederne fandt directeur général des douanes et droits indirects, at man i medfør af gennemførelsesforordningens artikel 9 ikke kunne anvende suspensionsordningen inden for proceduren for aktiv forædling, fordi rørsukker og roesukker henhører under to forskellige underpositioner i toldtariffen. Ved processkrift af 4. oktober 1994 indstævnede directeur général des douanes et droits indirects Eridania for Tribunal d'instance de Lille med påstand om, at selskabet dømtes til at erlægge et beløb på 38 476 561 FF for unddragen betaling af told, afgifter og skat.

15 Under den for Tribunal d'instance verserende sag har sagsøgte bestridt gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 9 med henvisning til, at den ikke er i overensstemmelse med grundforordningen eller med almindelige fællesskabsretlige grundsætninger, såsom principperne om retsakters rangfølge, om proportionalitet, om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerheden.

16 Tribunal d'instance de Lille har herom bemærket, at mekanismen i ækvivalensordningen efter grundforordningens artikel 2 skal anvendes, når forædlingsprodukterne er fremstillet af ækvivalente varer, dvs. varer af samme kvalitet og med samme egenskaber som indførselsvarerne. Imidlertid bestemmer gennemførelsesforordningens artikel 9, at for at ækvivalensordningen kan anvendes, skal de ækvivalente varer henhøre under samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvarerne.

17 Den nationale ret finder, at netop denne betingelse rejser tvivl om gyldigheden af nævnte forordnings artikel 9 på grund af følgende principper:

— princippet om retsakters rangfølge, idet gennemførelsesforordningen tilføjer en tredje betingelse, som ikke angives i grundforordningen

— proportionalitetsprincippet, idet kravet om, at varerne skal henhøre under den samme underposition i den fælles toldtarif, udgør en hindring for gennemførelsen af formålet med grundforordningen, som er at fremme fællesskabsvirksomhedernes udførsel

— princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet der inden for en kortere årrække har foreligget tre forskellige retsordninger. Herved henviser den nationale ret til, at roesukker og rørsukker efter den fælles toldtarif for 1987 [Rådets forordning (EØF) nr. 3618/86 af 24.11.1986, EFT L 345, s. 1] henhørte under den samme underposition, at den kombinerede nomenklatur (KN), der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 (EFT L 256, s. 1) placerede roesukker og rørsukker i to forskellige underpositioner med virkning fra den 1. januar 1988, og at Kommissionens forordning (EØF) nr. 3709/92 af 21. december 1992 om ændring af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2228/91 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1999/85 (EFT

L 378, s. 6) med virkning fra den 1. januar 1992 tillod at anvende ækvivalensordningen på rørsukker og roesukker, selv om disse to varer henhørte under to forskellige underpositioner (koder)

— princippet om retssikkerhed, idet anvendelsen af grundforordningens artikel 9 og af den kombinerede nomenklatur siden den 1. januar 1988 og indtil den 1. januar 1992 har gjort det umuligt at udnytte proceduren for aktiv forædling med ækvivalens mellem rørsukker og roesukker.

18 Tribunal d'instance de Lille har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 gyldig, når den bestemmer, at der kun er tale om ækvivalente varer, såfremt den pågældende vare henhører under den samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvaren, skønt grundforordningen nr. 1999/85 af 16. juli 1985 ikke indeholder en sådan betingelse?

2) Er artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 gyldig, når den bestemmer, at der kun er tale om ækvivalente varer, såfremt den pågældende vare henhører under den samme underposition som den indførte vare, skønt en sådan betingelse medfører uforholdsmæssige virkninger for de erhvervsdrivende?

3) Er artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 gyldig, henset til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerheden, når den bestemmer, at der kun er tale om ækvivalente varer, såfremt den pågældende vare henhører under den samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvaren, skønt denne bestemmelse i forbindelse

med forordning nr. 2658/87 om den kombinerede nomenklatur uden videre siden den 1. januar 1988 og kun indtil den 1. januar 1992 har gjort det umuligt at udnytte proceduren for aktiv forædling med ækvivalens mellem roesukker og rørsukker?«

Første spørgsmål

19 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 9 — med betingelsen om, at ækvivalensordningen kun kan anvendes, såfremt de ækvivalente varer henhører under samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvarerne — er ugyldig, fordi den krænker grundforordningen, navnlig dennes artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 2, første punktum.

20 Indledningsvis henvises til, at når den hertil beføjede fællesskabsmyndighed fastsætter gennemførelsesbestemmelser til en grundforordning, er den forpligtet til ikke at overskride de beføjelser, som er tildelt den ved nævnte forordning til gennemførelse af dennes bestemmelser (jf. herved dom af 23.3.1983, sag 162/82, Cousin m.fl., Sml. s. 1101, præmis 15).

21 Ifølge Eridania er gennemførelsesforordningens artikel 9 ikke i overensstemmelse med princippet om overholdelsen af retsakters rangfølge, eftersom forordningen til de to betingelser, som er fastsat i grundforordningen for ækvivalensordningen, uden nogen som helst hjemmel har føjet den betingelse, at varerne skal være henført under den samme underposition i toldtariffen. Eridania har anført, at denne tredje betingelse ikke skal præcisere de to andre betingelser for anvendelse af ækvivalensordningen, men udgør et nyt kriterium, der er mere restriktivt end grundforordningens to kriterier, og som desuden tjener formål, der er forskellige fra de i denne forordning fastsatte formål. Da proceduren for aktiv forædling nemlig har et

økonomisk sigte, idet den skal begunstige fællesskabsvirksomhedernes udførsel, kan ækvivalensordningen i henhold til grundforordningen ifølge Eridania anvendes, såfremt de pågældende varer opfylder visse kriterier af økonomisk karakter. Formålene med toldnomenklaturen er derimod dels at muliggøre påligning af told, dels at sikre den nødvendige kortlægning af varebevægelserne af statistiske grunde.

22 Herom bemærkes, at selv om grundforordningens artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 2, første punktum, kun tillader anvendelse af ækvivalensordningen, såfremt de ækvivalente varer opfylder to betingelser, nemlig at de er af samme kvalitet og har de samme egenskaber som indførselsvarerne, står det dog fast, at bestemmelsen i stk. 4 tildeler den kompetente myndighed et vidt skøn til efter bestemmelsesudvalgs-fremgangsmåden, jf. artikel 31, stk. 2 og 3, at træffe foranstaltninger til at forbyde eller begrænse anvendelsen af ækvivalensordningen.

23 For så vidt som artikel 9 i den gennemførelsesforordning, der blev udstedt efter nævnte fremgangsmåde, bestemmer, at de ækvivalente varer, for at ækvivalensordningen kan anvendes, ikke blot skal udvise samme handelsmæssige kvalitet og have de samme tekniske egenskaber som indførselsvarerne, men også henhøre under den samme underposition i den fælles toldtarif, tilsigter nævnte artikel, som fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 4, at begrænse anvendelsen af ækvivalensordningen. I det tilfælde, hvor de ækvivalente varer og indførselsvarerne udviser samme handelsmæssige kvalitet og har de samme tekniske egenskaber uden dog at henhøre under samme underposition i toldtariffen, kan ækvivalensordningen således ikke anvendes.

24 Muligheden for at begrænse ordningens anvendelsesområde er i øvrigt i overensstemmelse med den karakter af undtagelse, ordningen frembyder inden for proceduren for aktiv forædling, således som det fremgår af den almindelige opbygning af grundforordningen og navnlig af, at denne, som det fremgår af forordningens ottende betragtning, har medtaget principperne i Rådets direktiv 69/73/EØF om

harmonisering af lovgivningen om aktiv forædling (EFT 1969 I, s. 69), som i artikel 24 betegnede ækvivalensordningen som en undtagelse.

25 Det må tillige fastslås, at kriteriet om den toldmæssige tarifering gør det muligt, efter et klart og præcist parameter, at afgrænse de grupper af varer, som ækvivalensordningen kan anvendes på, og ikke, i modsætning til Eridania's hovedargument, er uden forbindelse med den økonomiske karakter af de varer, den omfatter. Det pågældende kriterium må under alle omstændigheder klart anses for at bidrage til gennemførelsen af bl.a. det formål, der omtales i grundforordningens fjerde betragtning, nemlig at hindre misbrug af proceduren for aktiv forædling.

26 Under disse omstændigheder kan det almindelige formål med proceduren for aktiv forædling, nemlig at fremme fællesskabsvirksomhedernes udførsel, således som det fremgår af grundforordningens anden betragtning, ikke, som hævdet af Eridania, hindre anvendelsen af det anfægtede kriterium.

27 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 9.

Andet spørgsmål

28 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 9 er ugyldig, når den bestemmer, at ækvivalensordningen kun kan anvendes, såfremt de ækvivalente varer henhører under den samme underposition som indførselsvarerne på grund af, at proportionalitetsprincippet herved tilsidesættes.

29 Eridania har i det væsentlige gjort gældende, at når to produkter, der er af samme handelsmæssige kvalitet og har de samme tekniske egenskaber, udelukkes fra ækvivalensordningen alene på grund af, at de henhører under to forskellige underpositioner, går gennemførelsesforordningens artikel 9 ud over, hvad der er nødvendigt for at undgå misbrug ved ordningens anvendelse. Til støtte for denne opfattelse har Eridania anført, at kriteriet med underpositionen i toldtariffen ikke er tilstrækkeligt præcist til at nå dette mål; det er i øvrigt af samme grund, at Rådet i bilag IV til gennemførelsesforordningen har indføjet supplerede kriterier for ris, der henhører under samme underposition i toldtariffen. Ifølge Eridania kan kriteriet med underpositionen kun være gyldigt, såfremt det har en rent vejledende karakter, nemlig hvis det var en tilstrækkelig, men ikke nødvendig betingelse for at kunne påberåbe sig ækvivalensordningen.

30 I betragtning af, at den myndighed, der er beføjet til at fastsætte bestemmelser om gennemførelsen af grundforordningen, råder over et vidt skøn — således som det er blevet påpeget i denne doms præmis 22 — til at vedtage foranstaltninger, der skal forbyde eller begrænse ækvivalensordningen, kan foranstaltningerne kun anses for ugyldige, såfremt de er åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til det mål, der forfølges (jf. herved dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14).

31 Hertil bemærkes, at for så vidt gennemførelsesforordningens artikel 9 betinger anvendelsen af ækvivalensordningen af, at de ækvivalente varer henhører under den samme underposition i toldtariffen som indførselsvarerne, fremtræder den ikke som åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til målet om at undgå misbrug ved anvendelsen af proceduren for aktiv forædling.

32 Det bemærkes i øvrigt, at den omstændighed, at Rådet i bilag IV til gennemførelsesforordningen har indsat supplerende betingelser, for at forskellige risformer, der henhører under den samme underposition i den fælles toldtarif, kan være omfattet af ækvivalensordningen, ikke kan ændre ved, at kriteriet med underpositionen må anses for egnet til at gennemføre det ovenfor anførte formål. Der foreligger reelt en foranstaltning, som yderligere skal begrænse anvendelsen af ækvivalensordningen.

33 Der må derfor svares, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 9.

Tredje spørgsmål

34 Med det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om gennemførelsesforordningens artikel 9, når den bestemmer, at ækvivalensordningen kun kan anvendes, såfremt de ækvivalente varer henhører under den samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvarerne, er ugyldig på grund af, at den tilsidesætter principperne om henholdsvis beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerhed, henset til, at det efter udstedelsen af forordning nr. 2658/87 om den kombinerede nomenklatur blev umuligt mellem den 1. januar 1988 og den 31. december 1991 inklusive, at anvende ækvivalensordningen i forbindelse med roesukker og rørsukker (jf. denne doms præmis 17).

Den påståede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

35 Ifølge Eridania er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke blevet overholdt inden for proceduren for aktiv forædling i relation til sukker, eftersom ikke mindre end tre retsstillinger har efterfulgt hinanden inden for en kortere årrække. Herved har Eridania anført, at det mellem den 1. januar 1987 og den 31. december 1987 inklusive var muligt at anvende den aktive forædling med ækvivalensordning i relation til rørsukker og roesukker, eftersom disse to produkter henhørte under den samme underposition i toldtariffen, at en sådan forædlingsproces med virkning fra den 1. januar 1988 var blevet umulig, fordi den nye toldnomenklatur placerede roesukker og rørsukker i to forskellige underpositioner, og at en sådan forædlingsproces på ny blev mulig med virkning fra den 1. januar 1992 i medfør af forordning nr. 3709/92.

36 Hertil bemærkes, at gennemførelsesforordningens artikel 9 i og med, at den betinger muligheden for at anvende ækvivalensordningen af, at de pågældende varer henhører under den samme underposition i toldtariffen, lader anvendelsesområdet for denne ordning afhænge af et kriterium, som anvendes i andre bestemmelser end dem, der angår den aktive forædling, og hvis rækkevidde vil kunne variere navnlig efter de periodiske ændringer af toldnomenklaturen.

37 Vedrørende betingelsen om overensstemmende underposition i toldtariffen kan en erhvervsdrivende som Eridania ikke i medfør af ovennævnte bestemmelse nære en anden berettiget forventning end den, at han kan anvende ækvivalensordningen, når de pågældende varer henhører under den samme underposition ifølge den nomenklatur, som er gældende på tidspunktet for forædlingsprocessen.

Den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

38 Ifølge Eridania er retssikkerhedsprincippet blevet tilsidesat i sagen, eftersom betingelserne for at kunne anvende ækvivalensordningen er blevet behæftet med usikkerhed, men på en indirekte måde, ved ændringen af toldnomenklaturen.

39 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

40 Som i det væsentlige anført af generaladvokaten i punkt 51 i forslaget til afgørelse giver gennemførelsesforordningens artikel 9 de erhvervsdrivende et klart og præcist kriterium, nemlig kriteriet om toldtarifering, for at afgøre, om ækvivalensordningen kan anvendes i relation til to varer inden for rammerne af proceduren for aktiv forædling. Det forhold, at toldnomenklaturen kan ændres, således som det

nævnes i denne doms præmis 36, kan ikke anfægte klarheden og præcisionen af nævnte kriterium.

41 Der må således svares, at gennemgangen af det tredje spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 9.

Sagens omkostninger

42 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal d'instance de Lille ved dom af 19. marts 1996, for ret:

Gennemgangen af artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF)

nr. 1999/85 om aktiv forædling har intet frembragt, der i lyset af den præjudicielle forelæggelse kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 9.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. marts 1997.

R. Grass J.C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling