2. Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Pescatore O'Keeffe Everling

Bosco Koopmans Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. april 1983.

P. Heim
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling
Fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 10. MARTS 1983 [1]

Høje Domstol.

Denne sag er anlagt af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det i strid med artikel 1 i Rådets direktiv 71/235 af 21. juni 1971 (EFT 1971 II, s. 352) har tilladt pakning af smør med oprindelse i tredjelande oplagt på toldoplag.

Toldoplagsproceduren blev harmoniseret ved Rådets direktiv 69/74 af 4. marts 1969 (EFT 1969 I, s. 75). Artikel 2, stk. 1, bestemmer, at toldoplagsproceduren medfører, »at told, afgifter med tilsvarende virkning og landbrugsimportafgifter ikke opkræves under varernes oplæggelse«. Når varerne fraføres toldoplagene, skal de enten overgå til fri omsætning, til en anden toldprocedure eller udføres (jfr. artikel 2, stk. 2). I direktivets betragtninger anføres det, at »da toldoplagenes hovedopgave er oplæggelse af varer, er behandling af varerne under oplæggelsen kun tilladt, såfremt den tjener til varernes bevarelse eller forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet: er oplagte varer genstand for andre behandlinger, gælder reglerne om toldoplag ikke længere for disse varer; dette direktivs regler finder derfor ikke længere anvendelse«.

1 — Oversat fra engelsk.

Toldoplagsproceduren kan sammenlignes med procedurerne for aktiv og passiv forædling, som blev harmoniseret ved Rådets direktiv 69/73 af 4. marts 1969 (EFT 1969 I, s. 69) og Rådets direktiv 76/119 af 18. december 1975 (EFT L 24, s. 58). Ved en procedure for aktiv forædling forstås den procedure, hvorefter importerede varer »forædles uden betaling af told, afgifter med tilsvarende virkning og landbrugsimportafgifter, når varerne er bestemt til ... at eksporteres fra Fællesskabets toldområde« (artikel 2, stk. 1, i direktiv 69/73); ved proceduren for passiv forædling forstås en tilsvarende procedure, »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« (artikel 2, stk. 1, i direktiv 76/119; forædlingsprodukter er de produkter, der fremstilles ved en eller flere af de i artikel 3 definerede forædlingsprocesser, dvs. bearbejdning, herunder montage, samling og tilpasning, forarbejdning og reparation).

Skønt ordningerne for toldoplag samt aktiv og passiv forædling gør det muligt midlertidigt at fritage varerne for told, har de forskellige formål. Aktiv forædling giver mulighed for toldfrit at importere varer, som ikke skal bringes på Fællesskabets marked, således at de kan forædles af virksomheder i Fællesskabet og dernæst reeksporteres. Ordningen for passiv forædling kan anvendes, når forædling af varer bestemt til Fællesskabet foretages uden for Fællesskabets toldområde. Toldoplagsproceduren er derimod en ordning, hvorefter varer kan oplægges, således at en importør f.eks. kan opbygge et lager og først betale told og andre afgifter, når varerne bringes i fri omsætning på Fællesskabets marked.

Det er ubestridt, at visse behandlinger kan foretages, mens varerne er oplagt på toldoplag. Dette fremgår klart af betragtningerne til direktiv 69/74 samt af artikel 9, som bestemmer:

»1) De på toldoplag oplagte varer skal på de af de kompetente myndigheder fastsatte betingelser på oplaget kunne underkastes de sædvanlige behandlinger, der tjener til varernes bevarelse eller til forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet.

Senest et år efter meddelelsen af dette direktiv opstiller Rådet på forslag af Kommissionen en fælles liste over de i første afsnit omhandlede sædvanlige behandlinger, der kan foretages på de forskellige former for toldoplag.

2) Varer, der er genstand for andre behandlinger end de i stk. 1 omhandlede sædvanlige behandlinger, er undergivet de regler, der gælder om aktiv forædling.«

Den fælles liste over sædvanlige behandlinger er indeholdt i direktiv 71/235. I medfør af Rådets direktiv 74/147 af 4.

marts 1974 (EFT L 84, s. 1) kan disse behandlinger ligeledes foretages under ordningen for aktiv forædling. Omvendt er ikke alle de behandlinger, som kan foretages under ordningen for aktiv forædling, omfattet af toldoplagsproceduren.

I henhold til artikel 6 i direktiv 71/235 skulle medlemsstaterne iværksætte de nødvendige foranstaltninger for senest 31. december 1971 at efterkomme direktivet. I Nederlandene skete det ved en anordning, Besluit Douane en Accijnzen, som blev ændret den 9. februar 1976. Anordningens artikel 210 henviser til artikel 1 i direktiv 71/235, for så vidt angår definitionen af sædvanlige behandlinger. Den fælles liste, som er opstillet i artikel 1, stk. 1, omfatter:

»1) Undersøgelse, lageropgørelse og udtagning af prøver;

2) udbedring af transport- eller lagerskader, for så vidt der er tale om simple foranstaltninger;

3) rensning;

4) fjernelse af beskadigede dele;

5) udsortering, sining, sigtning, mekanisk klaring, filtrering, omplantning, omfyldning eller tilsvarende simple behandlinger;

6) anbringelse af varemærker, stempler, etiketter eller andre kendemærker af lignende art på varerne eller deres emballage, såfremt der ikke derved opstår det indtryk, at varerne har en anden oprindelse end den faktiske;

7) ændringer af varemærker eller numre på kolli, såfremt der ikke derved opstår det indtryk, at varerne har en anden oprindelse end den faktiske;

8) emballering, udpakning, ompakning, udbedring af emballage, omhældning eller simpel omfyldning i andre beholdere;

9) fastgørelse af varerne på underlag med henblik på deres emballering eller udstyr;

10) simpel sortering og inddeling;

11) undersøgelse, kontrol, afprøvning og foranstaltninger til ibrugtagning af maskiner, apparater og køretøjer, såfremt der er tale om simple foranstaltninger;

12) blanding af andre varer end likører, brændevin, vine og andre alkoholholdige drikkevarer, såfremt der er tale om simple foranstaltninger;

13) blanding af likører med hinanden;

14) blanding af brændevine med hinanden;

15) forskæring af vine og andre sædvanlige ønologiske behandlinger;

16) fortynding af alkoholholdige drikkevarer med vand for at nedsætte alkoholindholdet;

17) udblødning, rensning og crouponering af huder;

18) knusning af tørrede bælgfrugter;

19) deling af varer, såfremt der er tale om simple foranstaltninger;

20) alle behandlinger, der tjener til at bevare varernes tilstand under oplægningen såsom luftning, tørring, også med anvendelse af kunstigt produceret varme, nedkøling og nedfrysning, tilsætning af konserveringsmidler, udrygning og svovling

(til bekæmpelse af skadedyr), smøring, påføring af rustbeskyttelsesmidler og anbringelse af beskyttende lag med henblik på transporten.«

Det er blevet anført, at der blev givet kompetence til at udelukke smør fra ordningen for aktiv forædling ved Rådets forordning nr. 3066/75 af 24. november 1975 (EFT L 307, s. 3), hvis gyldighed senere blev forlænget til 1981 ved Rådets forordninger nr. 875/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 23) og nr. 1363/80 af 5. juni 1980 (EFT L 140, s. 15). Dette gjaldt imidlertid kun for smør, for så vidt det »er bestemt til fremstilling af de produkter, der er omhandlet i artikel 1« i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT 1968 I, s. 169) »eller af de varer, der er anført i bilaget til samme forordning«. Ved forordning nr. 3352/75 af 23. december 1975 (EFT L 330, s. 28) har Kommissionen udelukket smør fra ordningen for aktiv forædling, for så vidt det er bestemt til fremstilling af disse produkter og tilføjet »særlig ... emballering af løst leveret smør i små emballager med henblik på detailsalg«. Bestemmelsen blev ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2119/78 af 7. september 1978 (EFT L 246, s. 12), som forbød, at smør fra tredjelande, for hvilket der ikke er opkrævet en afgift, »pakkes i små emballager«. Selv om dette spørgsmål ikke er blevet behandlet til bunds, kan jeg ikke umiddelbart se, at pakning af løst leveret smør i små emballager kan betegnes som fremstilling af et produkt opført på listen i artikel 1 i forordning nr. 804/68 eller i bilaget hertil. Disse bestemmelser er dog tilsyneladende uden betydning for det spørgsmål, som Domstolen skal afgøre i denne sag.

Tvisten mellem parterne drejer sig om, hvorvidt pakning af smør oplagt på toldoplag er omfattet af de sædvanlige behandlinger, der er opført på listen. Efter det oplyste, oplagres smørret — som kommer dels fra Finland, Norge og Sverige, dels fra partier, der har været bragt i handelen i Nederlandene — i kølerum i kasser à 15 eller 25 kg ved en temperatur på ca. — 18 °C. I denne tilstand er smørret for hårdt til, at det kan bearbejdes eller skæres. Det tages ud af kølerummet og optøs ved en temperatur på ca. + 10 °C, efter at den ydre og indre emballage, normalt karton og en særlig type papir, er fjernet. Smørblokkene anbringes manuelt i en maskine, som bearbejder det til en homogen masse og presser det til en særlig form, normalt et langt rør med firkantet tværsnit. Denne bearbejdning er tilsyneladende nødvendig, da smørrets farve i de yderste lag af blokken undertiden afviger fra farven i midten af blokken, som også er hårdere end det yderste lag. Smørret transporteres automatisk til en pakkemaskine, som deler det op i enheder af den ønskede vægt, pakker det og anbringer det i kartoner. Smørret pakkes normalt i pakker à 10, 15 eller 250 gram eller i kartoner à 1 000 gram. Et transportbånd fører pakkerne eller kartonerne til et pakkebord, hvor de manuelt pakkes i kasser. Alle disse operationer udgør tilsyneladende en uafbrudt arbejdsproces. Alt det således pakkede smør sælges til skibsproviantering.

Ifølge Kommissionen var formålet med den fælles liste over sædvanlige behandlinger ikke at specificere den praksis, der er tilladt i medlemsstaterne, men at gennemføre en harmonisering. Følgelig er listen udtømmende, og medlemsstaterne kan ikke tillade, at andre behandlinger foretages i toldoplag. Yderligere må listen fortolkes snævert, da den bemyndigelse, der gives i artikel 9, stk. 1, i direktiv 69/74 til at foretage sådanne behandlinger, »der tjener til varernes bevarelse eller til forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet«, er en undtagelse fra hovedreglen om, at toldoplag kun anvendes til oplagring af varer. Som følge heraf har Kommissionen anført, at de pågældende operationer ikke udgør en af de behandlinger, som er omfattet af listen, især nr. 8, da

1) der indgår andre operationer (vejning, bearbejdning og formning) og ikke blot emballering af smør i pakker eller beholdere,

og

2) listen kun omfatter handlinger, som er »simple«, hvilket udelukker ældning eller udskæring, bearbejdning, formning og vejning, som kræver et mere kompliceret udstyr end det, der er nødvendigt for en simpel emballering.

Yderligere har Kommissionen anført, at der til de pågældende operationer anvendes fabriksmaskiner, som ikke normalt findes i en lagerbygning, og at omkostningerne er højere end ved fremstilling af butteroil.

Den nederlandske regering har heroverfor gjort gældende, at formålet med den fælles liste over sædvanlige behandlinger var at tilvejebringe en oversigt over den praksis, som traditionelt følges i medlemsstaterne; de nævnte operationer indgik traditionelt i de i Nederlandene tilladte former for behandling. Formålet er at forbedre emballagen eller handelskvaliteten, og operationerne er klart omfattet af artikel 1, nr. 8, hvorefter der under alle omstændigheder kun stilles krav om, at omfyldning i andre beholdere skal være »simpel«.

Der er blevet henvist til referatet af det møde, der den 4. og 5. februar 1970 blev holdt mellem repræsentanter for Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at udarbejde et udkast til listen, samt til Kommissionens forslag af 20. oktober 1970. Det synes at fremgå klart af de nævnte referater, at man anså en vis harmonisering for nødvendig, da visse operationer i enkelte medlemsstater blev betragtet som aktiv forædling, mens de i andre medlemsstater var omfattet af toldoplagsproceduren, samt at andre operationer var udelukket fra listen, skønt de i en medlemsstat ansås for traditionelle operationer. I bemærkningerne til Kommissionens forslag nævnes, at listen over sædvanlige behandlinger blev opstillet på grundlag af de behandlinger, der anvendtes i medlemsstaterne ikke blot under hensyntagen til traditionel handelspraksis, men også til de krav, som brugerne af toldoplag og frizoner stillede, samt til udviklingen af kontrolteknik og kontrolmidler. Jeg mener ikke, at disse forhold kan lægges til grund ved fortolkningen af forordningen, men rent historisk viser de, at listen blev opstillet efter fælles aftale, og at det ikke var hensigten at lade den omfatte alle de behandlinger, som på det pågældende tidspunkt var tilladt i de enkelte medlemsstater. Den omstændighed, at de pågældende operationer traditionelt var blevet foretaget i nederlandske toldoplag, betyder derfor ikke, at de bør være omfattet af listen.

Det fremgår klart af betragtningerne til Rådets direktiv 69/74, at hensigten med

at opstille listen var at gennemføre en harmonisering. Jeg mener, at listen derfor, som hævdet af Kommissionen, bør opfattes som udtømmende, således at medlemsstaterne kun kan tillade behandlinger, som er omfattet af listen.

Skønt ordningen for aktiv forædling og toldoplagsproceduren ikke har samme formål, er det ikke meningen, at den ene ordning udelukker den anden, og som allerede påvist, er visse operationer omfattet af begge ordninger. Der er ikke nogen helt klar skillelinje. Jeg er ikke desto mindre af den opfattelse, at når varer angiveligt indføres til Fællesskabet i den hensigt at forædle dem med efterfølgende reeksport, snarere end med det hovedformål at oplagre dem med hertil knyttede mindre væsentlige behandlinger, må proceduren henføres under ordningen for aktiv forædling. For så vidt smør rent faktisk blev importeret med henblik på forædling og reeksport, mener jeg derfor, at det ikke burde være henført under toldoplagsproceduren, men derimod under ordningen for aktiv forædling.

Imidlertid har dette argument i virkeligheden rejst det spørgsmål, om den eller de processer, der — under forudsætning af at varerne er oplagt — foretages, er af en sådan art, at de stadig opfylder kravene for toldfritagelse. I modsat fald er varerne i medfør af artikel 9, stk. 2, i direktiv 69/74 undergivet de regler, der gælder om aktiv forædling.

De eneste former for behandling, som opfylder disse krav, er de sædvanlige behandlinger, »der tjener til varernes bevarelse eller til forbedring af deres udstyr eller handelskvalitet«. Følgelig må de behandlinger, som er opført i artikel 1 i Rådets direktiv 71/235, fortolkes således, at de opfylder et af disse formål, selv om dette indebærer, at der i visse tilfælde må anlægges en snæver fortolkning.

»Bevarelse« er ikke relevant. Det efterfølgende led lyder på engelsk »to improve packaging« og på fransk »améliorer la présentation«. Sidstnævnte udtryk såvel som udtrykkene i flere af de andre sproglige versioner er efter min opfattelse tilstrækkeligt vidt til at omfatte pakning af varerne i en form, som ikke nødvendigvis er den samme som den, hvori de ankommer til toldoplaget. »To improve their marketable quality« kan fortolkes snævert som foreslået af Kommissionen, således at det blot henviser til varernes væsentlige egenskaber, eller der kan anlægges en mere vid fortolkning, således at det henviser til en forbedring af deres handelskvalitet, som ville omfatte en ændring af størrelse eller form, hvis det kunne gøre det lettere at sælge varerne. I det store og hele mener jeg, at sidstnævnte fortolkning er den rigtige. Hvis dette ikke var tilfældet, ville nogle af de behandlinger, som er nævnt i Rådets direktiv, formodentlig være udtryk for kompetenceoverskridelse, eller i det mindste af så begrænset rækkevidde, at de ville være til ringe nytte. Jeg kan eksempelvis nævne deling, sortering og inddeling. Jeg kan ikke godkende Kommissionens argument om, at disse udtryk skal begrænses til at omfatte opretholdelse af kvaliteten, f.eks. ved at fjerne forringede varer. Denne operation kan henføres under begrebet »bevarelse«, og argumentet tager ikke tilstrækkeligt hensyn til ordet »forbedring«. Jeg kan derfor gå ind for, at hvis opdelingen af varerne i mindre pakker er omfattet af et eller flere punkter i direktivets liste, kan operationen henføres under det formål, der er fastlagt i artikel 9 i direktiv 69/74.

Det er blevet hævdet, at de enkelte punkter på listen bør fortolkes snævert, da de i virkeligheden medfører fritagelse fra kravet om erlæggelse af told eller andre afgifter. Jeg kan vanskeligt gå ind for dette argument. Listen indeholder et bredt udvalg af forskellige behandlinger, der ikke umiddelbart har noget tilfælles, og som klart går ud over begrebet »behandling« i betydningen oplagring på toldoplag, intern transport og udlevering fra toldoplag. Knusning af tørrede bælgfrugter, rensning af huder, forskæring af vine og andre sædvanlige ønologiske behandlinger samt »mekanisk klaring« er indlysende eksempler, som ikke i sig selv udgør en mindre overraskende form for »behandling« i et toldoplag end den i denne sag omhandlede proces.

Jeg kan heller ikke acceptere, at alle behandlinger skal kunne betegnes som »simple«, medmindre de udtrykkeligt er anført i bestemmelsen, eller at anvendelse af maskiner bortset fra primitive anlæg bevirker, at behandlingen ikke kan godkendes. Det afgørende er behandlingens art og ikke det anvendte anlæg. Sortering af frø ved hjælp af en avanceret maskine i stedet for ved håndkraft er stadig efter min opfattelse »simpel sortering«. »Emballering« kan heller ikke begrænses til den mest elementære form for indpakning; efter min mening kan »emballering« omfatte moderne former for og metoder til indpakning og præsentation af varerne, som kan være temmelig komplicerede.

Hvis den nederlandske regering har ret (hvad jeg mener) i sin påstand om, at pakning af løst leveret smør i pakningen til detailsalg er én proces, som består af flere faser, kan den kun henføres under to af behandlingerne i artikel 1, stk. 1, nr. 8, nemlig »ompakning« og »simpel omfyldning i andre beholdere«.

Jeg anser ikke den smørpakning, som anvendes i den foreliggende sag, for »en beholder«, og der kan således ikke blive tale om omfyldning til andre beholdere. Det kan naturligvis hævdes, at »ompakning« skal fortolkes snævert, således at der udelukkende er tale om, at et indpakningsmateriale fjernes og erstattes af et andet. På baggrund af det formål, som er fastsat i artikel 9 i direktiv 69/74, og sammenholdt med listen som en helhed, især når henses til omfanget af nogle af de nævnte processer, er jeg i det store og hele af den opfattelse, at det ikke er den rigtige fortolkning, og at »ompakning« gør det muligt at pakke varer i forskellige størrelser, og ligeledes at det er muligt med henblik på emballering at foretage mindre væsentlige processer, som ikke ændrer produktets art eller sammensætning. Det kræves ikke, at omfyldning nødvendigvis skal ske fra et fad til et andet. Det kan også ske fra et fad til flasker. At fylde æbler fra poser med 24 æbler over i poser med 6 æbler hver er ikke blot en deling, idet processen ligeledes indebærer en ompakning i nr. 8's forstand. Efter min opfattelse er inddeling af en vare i flere enheder, som hver pakkes separat, derfor ligeledes en ompakning i denne bestemmelses forstand. Den omstændighed, at smørret er optøet, æltet og udskåret med henblik på ompakningen, kan ikke ændre resultatet i den foreliggende sag. Disse processer er mindre væsentlige og foretages udelukkende for at ændre pakningen, hvorimod smørret som sådan ikke skifter karakter.

Selv om der her ikke i egentlig forstand skulle være tale om én proces, er der ifølge direktivet intet til hinder for, at mere end en proces kan udføres som del af den tilladte behandling. Ud fra dette synspunkt kan der i den foreliggende sag være tale om udpakning (nr. 8), muligvis blanding (nr. 12), hvis ältningen for at sikre ensartet farve skal behandles som en separat proces, deling (nr. 19) og ompakning (nr. 8). Alle disse former for behandlinger er omfattet af bestemmelserne.

Selv om der kan fremføres stærke argumenter både for og imod en sådan løsning, skal jeg sammenfattende foreslå, at for så vidt angår smør oplagt på toldoplag (bortset fra smør importeret med henblik på forædling inden for Fællesskabet og efterfølgende eksport fra Fællesskabets toldområde, som er omfattet af direktiv 69/73) må pakning i mindre enheder, som omfatter flere underordnede processer, nemling optøning, ältning og inddeling, men som ikke medfører nogen ændring i sammensætningen eller kvaliteten af selve smørret, betragtes som »ompakning«, jfr. artikel 1, stk. 1, nr. 8, i Rådets direktiv 71/235, og kongeriget Nederlandene har derfor ikke, for så vidt angår smør af denne art, undladt at opfylde sine forpligtelser ifølge direktiv 71/235. Jeg skal derfor foreslå, at denne opfattelse lægges til grund for Domstolens afgørelse, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.