FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 12. JANUAR 1984 [1]

Høje Domstol.

1. I den præjudicielle sag, som jeg her skal behandle i mit forslag til afgørelse, har Finanzgericht Bremen anmodet Domstolen om en fortolkning af Rådets forordning nr. 1224/80 af 28. maj 1980 om varers toldværdi (EFT L 134, s. 1) for at kunne afgøre en retstvist mellem et toldsted i Forbundsrepublikken Tyskland og firmaet Ospig Textilgesellschaft KG W. Ahlers (herefter benævnt Ospig) med hjemsted i Bremen.

Første de faktiske omstændigheder. Den 29. november 1981 anmeldte Ospig ved Hauptzollamt Bremen Ost 600 par bukser med henblik på overgang til fri omsætning. Firmaet havde indkøbt partiet hos Wan Tat Industrial Ltd., Hongkong. Til fastlæggelse af toldværdien angav Ospig den af Hongkongvirksomheden fakturerede værdi for varerne, nemlig 16 800 HK$ med tillæg af søfragt og forsikringsomkostninger. Hauptzollamt forhøjede imidlertid dette beløb med 3 000 HK$, som svarede til det af Ospig betalte beløb, som Wan Tat havde faktureret særskilt for erhvervelse af kvoter til eksport Hongkong til Fællesskabet. Den samlede toldværdi beløb sig herefter til 8 438,29 DM, hvoraf der blev opkrævet en told på 1 434,51 DM.

Efter forgæves at have påklaget toldafgørelsen anlagde Ospig sag ved Finanzgericht Bremen, idet firmaet gjorde gældende, at omkostningerne ved erhervelse af eksportkontingenter ikke skulle medregnes ved fastsættelsen af toldværdien. Ved kendelse af 12. januar 1983 besluttede Finanzgericht Bremen, anden afdeling, at udsætte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal omkostningerne (normalt benævnt 'kvotaomkostninger') ved erhvervelse af frie kvoter (eksportkontingenter), som en eksportør i Hongkong særskilt fakturerer den tyske køber, medregnes ved fastsættelsen af toldværdien (transaktionsværdien jfr. artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1224/80 af 28. maj 1980 om varers toldværdi)?«

2. Til belysning af sagens genstand skal jeg redegøre for importordningen for tekstilvarer fra Hongkong til Fællesskabet og derefter gennemgå de relevante fællesskabsretlige bestemmelser.

Jeg må gå lidt tilbage i tiden. Som bekendt producerer udviklingslandene ved lavere arbejdslønninger. For at undgå, at eksporten af tekstilvarer udvides for hurtigt og herved foranlediger industrilandene til at træffe protektionistiske foranstaltninger, blev der den 20. december 1973 i Genève i GATT's regi underskrevet en overenskomst vedrørende den internationale handel med tekstil (bedre kendt under betegnelsen »multifiberarrangementet«). Ifølge overenskomstens artikel 4 kan parterne

1 — Oversat fra italiensk.

indgå bilaterale aftaler til fremme af en rimelig og harmonisk udvikling af handelen med tekstilvarer mellem leverandørlandene og industrilandene. Med dette formål for øje blev der fastsat kvantitative begrænsninger for eksporten fra leverandørlandene.

Det forhold, at Fællesskabet tilsluttede sig »multifiberarrangementet« og indgik et stort antal bilaterale aftaler med udviklingslandene, herunder Hongkong, gjorde det påkrævet, at Fællesskabet fastsatte regler for indførsel af tekstilvarer fra tredjelande. Reglerne findes i Rådets forordning nr. 3589/82 af 23. december 1982 (EFT L 374, s. 106). De fastsatte lofter sikres overholdt ved en ordning med dobbelt kontrol. Ordningen består i, at de kompetente myndigheder i leverandørlandene udsteder en eksportlicens, og den enkelte medlemsstat udsteder kun en importbevilling, såfremt der foreligger en eksportlicens (artiklerne 10-12 og bilag VI).

I Hongkong fordeler det lokale handelskammer hvert år eksportkontingentet ved at tildele producenterne og forhandlerne af tekstilvarer kvoter på grundlag af de i det foregående år eksporterede mængder. Kvoterne kan overdrages og værdien heraf (i handelspraksis betegnet »kvotaomkostninger«) retter sig efter udbud og efterspørgsel. Ved årets slutning, når eksportkontingenterne næsten er opbrugt, kan kvotaomkostningerne være af betydelig størrelse, mens de i de foregående måneder er ubetydelige. Eksportører i Hongkong, som har opbrugt deres kvoter og er nødt til at erhverve frie kvoter for at ansøge om eksportlicens med henblik på at kunne udføre en ordre fra en virksomhed i Fællesskabet, fakturerer kvotaomkostningerne særskilt til virksomheden.

De fællesskabsretlige regler for varers toldværdi findes nu i ovennævnte forordning nr. 1224/80. I henhold til artikel 3, stk. 1, er toldværdien »transaktionsværdien, dvs. den pris, som faktisk er betalt eller skal betales for varerne ved salg til eksport til Fællesskabets toldområde ...«. Artikel 3, stk. 3, som ændret ved Rådets forordning nr. 3193/80 af 8. december 1980 (EFT L 333, s. 1) bestemmer, at transaktionsværdien »omfatter alle de betalinger, som er erlagt, eller som skal erlægges som betingelse for salget af de indførte varer, af køberen til sælgeren eller af køberen til en tredjepart for at opfylde en af sælgerens forpligtelser«.

I forordningen opregnes yderligere de omkostninger, som sælgeren skal betale ud over varens pris, og som skal tages i betragtning ved fastsættelse af toldværdien, nemlig ifølge artikel 8 provision og mæglerhonorar, licensafgifter og transport- og forsikringsomkostninger. Andre omkostninger skal derimod ikke indregnes i toldværdien, forudsat at de er separat angivet i forhold til varens pris; det gælder omkostninger vedrørende bygningsinstallations- eller monteringsarbejder, teknisk bistand og transport, som er udført efter importen, såvel som told og andre afgifter, som skal betales i Fællesskabet, i forbindelse med import eller salg af varerne (artikel 3, stk. 4, og artikel 15).

3. Jeg skal herefter behandle det forelagte spørgsmål. Som allerede nævnt

drejer det sig om at afgøre, om omkostningerne ved erhvervelse af frie kvoter i Hongkong skal medregnes ved fastsættelse af toldværdien.

Som allerede nævnt er grundlaget for fastsættelse af toldværdien i henhold til fællesskabsordningen den pris, som faktisk er betalt eller skal betales som betingelse for salget. Det skal således afgøres, om der består en sammenhæng mellem omkostningerne ved erhvervelse af kvoter og indførslen af varerne, og om der er tale om betalinger, som kan henføres under begrebet »betingelse for salget«. Efter Hauptzollamt Bremen Ost's opfattelse må dette spørgsmål besvares bekræftende. Hauptzollamt har gjort gældende, at leveringen af bukserne ifølge ordren var betinget af betaling af varen samt refusion af det beløb, som firmaet Wan Tat havde anvendt til indkøb af kvoterne. At beløbene blev faktureret særskilt er irrelevant; de er nemlig begge omfattet af udtrykket »alle de betalinger«, som der henvises til i ovennævnte artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1224/80.

Der kan anføres to argumenter til støtte for denne opfattelse. Det første støttes på en snæver fortolkning af forordning nr. 1224/80, hvorefter »kvotaomkostninger« ifølge Hauptzollamt ikke er opført under de omkostninger, som ikke skal tages i betragtning ved beregningen af toldværdien (jfr. ovenfor pkt. 2 in fine). For så vidt angår det andet argument, har Hauptzollamt sluttet modsætningsvis ud fra en udtalelse, som »toldværdiudvalget« (nedsat i medfør af forordningens artikler 17 og 18) fremsatte under sit 33. møde i Bruxelles fra 19. til 21. januar 1983. Ifølge udtalelsen kan de meromkostninger, som køberen skal betale for erhvervelse af eksportlicensen, ikke anses for en del af den for varen betalte pris, »når køberen ... betaler beløbet til en tredjemand, som er uafhængig af sælgeren«. Hauptzollamt har gjort gældende, at det i den foreliggende sag er ubestridt, at kvotaomkostningerne er betalt til sælgeren, hvorfor de skal indregnes i toldværdien.

4. Jeg finder disse argumenter lidet overbevisende. Jeg skal straks gennemgå dem nærmere. Først skal jeg dog bemærke, at der ikke består nogen sammenhæng mellem »kvotaomkostningerne« og indførslen af varen eller i det mindste kun en sammenhæng, som er for løs og indirekte til, at man kan betragte omkostningerne som »betingelse for salget«.

Flere synspunkter taler for denne opfattelse. For det første er køb af kvoter en sag mellem sælgeren af varen eller køberen i Fællesskabet og en tredjemand, altså en handling som er fuldstændig uafhængig af ordren. Således er erhvervelsen efter sit formål ikke rettet mod køb eller salg af en bestemt vare; sælgeren kan nemlig anvende den eksportlicens, som gør det muligt at købe kvoter, til en hvilken som helst vare af samme art, som er bestemt til samme medlemsstat inden for Fællesskabet. Endelig kan anføres prisen for kvoterne: denne er som nævnt afhængig af forholdet mellem ønsket om at eksportere og de kvantitative indførselsbegrænsninger. Varens pris, og hvad der skal ske med varen, har intet hermed at gøre.

Jeg skal herefter tage stilling til Hauptzollamt's argumenter. Den af Hauptzollamt anlagte snævre fortolkning af artikel 3, stk. 4, og artikel 15 i forordning nr. 1224/80 er utilstrækkelig. Heroverfor

kan anføres, at kvotaomkostningerne ganske vist ikke er nævnt under de omkostninger, der skal tillægges ved beregningen af toldværdien, men at de dog heller ikke i artikel 8 er opført under de omkostninger, som skal medregnes ved fastsættelsen af toldværdien. Sandheden er imidlertid, at sådanne spørgsmål ikke kan løses ud fra tvivlsomme gamle grundsætninger som *»ubi lex tacuit, noluit«*. Det er her nødvendigt at se nærmere på det af Hauptzollamt anførte sagsforhold, idet det med andre ord må undersøges, om den *udtrykkelige* opregning af de omkostninger, som ikke skal medregnes, støttes på kriterier, som kvotaomkostningerne ikke opfylder.

Et sådant kriterium kan være muligheden for, at disse omkostninger kan udgøre en del af den pris, som er betalt eller skal betales. Derfor er disse omkostninger, som jeg netop har omtalt, anført særskilt i begge bestemmelser, hvorefter det kræves, at de holdes adskilt fra prisen. Dette gælder ligeledes Kommissionens forordning nr. 1495/80 af 11. juni 1980 (EFT L 154, s. 14) om gennemførelse af visse bestemmelser i forordningen om varers toldværdi. Det bestemmes i forordningens artikel 3, at visse af købers betalinger (f.eks. afgift for retten til at reproducere varerne, indkøbsprovision osv.) ikke medregnes i toldværdien, såfremt de »er adskilt fra den pris, som faktisk er betalt eller skal betales«. Åbenbart frygter fællesskabslovgiveren, at værdien af indførte varer nedsættes kunstigt ved vilkårlig eller fiktiv særskilt fakturering. Dette er efter min opfattelse tilstrækkelig forklaring på, at ingen af de to retskilder nævner kvotaomkostningerne. Det forhold, at de kan adskilles fra varens pris og derfor med rette faktureres særskilt, er nemlig hævet over enhver tvivl.

For så vidt angår toldværdiudvalgets udtalelse (som under alle omstændigheder blot er en henstilling), kan jeg ikke se, at der heraf kan udledes et argument mod den af mig foreslåede opfattelse. I det tilfælde, som behandles i udtalelsen, erlægges kvotaomkostningerne nemlig til en tredjemand, mens beløbet i den foreliggende sag betales til sælgeren. Dette forhold er dog irrelevant for det synspunkt, som jeg her forfægter. Om køberen i Fællesskabet forhandler direkte med kvotaindehaveren eller pålægger sælgeren at erhverve kvoten for senere at betale omkostningerne, ændrer intet ved den grundlæggende kendsgerning, at den fordel, som kvotaindehaveren i hvert enkelt tilfælde har ved at afhænde kvoten, og de derved opståede omkostninger ikke har noget at gøre med værdien af den vare, som sælgeren afhænder til køberen.

Den fortolkning, som forekommer mest overbevisende, bekræftes imidlertid klart af ånden i og formålet med reglerne om toldværdien.

Forordning nr. 1224/80 forfølger to direkte mål, nemlig at sikre, dels at de fællesskabsretlige regler er i overensstemmelse med princippet i aftalen om anvendelse af artikel VII i Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel, som blev indgået i Genève den 12. april 1979, dels at aftalens virkninger gælder inden for Fællesskabet,

inden aftalen selv træder i kraft. Forordningen forfølger dog endnu et betydeligt mål, nemlig at fremme verdenshandelen »ved at indføre et retfærdigt, ensartet og neutralt system til ansættelse af toldværdien som udelukker anvendelse af vilkårlige eller fiktive toldværdier« (sjette betragtning).

Såfremt kvotaomkostningerne imidlertid medregnes i toldværdien, ville det føre til en højere transaktionsværdi og dermed til en forhøjelse af importtolden. Den senere tid har været præget af en særdeles udpræget protektionisme, hvis følger belaster den internationale handel med tekstilvarer, navnlig handelen med udviklingslandene. Dette er imidlertid af de netop anførte grunde næppe et resultat, som er foreneligt med ånden i og formålet med forordning nr. 1224/80.

5. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer det af Finanzgericht Bremen ved kendelse af 12. januar 1983 i sagen Ospig Textilgesellschaft KG W. Ahlers mod Hauptzollamt Bremen Ost forelagte spørgsmål således:

»De omkostninger (normalt benævnt 'kvotaomkostninger'), som en eksportør i Hongkong betaler for på anmodning af en køber i Fællesskabet at erhverve disponible eksportkontingenter fra en tredjemand med henblik på at indføre tekstilvarer til Fællesskabet, og som faktureres særskilt fra varens pris, skal ikke medregnes i toldværdien som defineret i artikel 3 i Rådets forordning nr. 1224/80.«