DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 20. MARTS 1980 [1]

Firma Gebrüder Knauf Westdeutsche Gipswerke mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesfinanzhof)

»Eksportafgifter — passiv forædling«

Sag 118/79

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — korn — eksportafgift af majsstivelse — eksport — begreb — eksport i forbindelse med passiv forædling — omfattet af nævnte begreb
(Rådets forordning nr. 1132/74, art. 7, stk. 2)

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 omhandlede produkter, når de eksporteres i forbindelse med passiv forædling og senere genindføres som forædlingsprodukter.

I sag 118/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Bundesfinanzhof er indgivet til Domstolen for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

FIRMA GEBRÜDER KNAUF WESTDEUTSCHE GIPSWERKE

og

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS

1 — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af begrebet »eksport« i artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1132/74 af 29. april 1974 om produktionsrestitutioner inden for korn- og rissektoren (EFT L 128, s. 24)

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne P. Pescatore og O. Due,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. I september og oktober 1974 lod selskabet Gebrüder Knauf Westdeutsche Gipswerke, sagsøgeren i hovedsagen i nærværende sag (herefter benævnt sagsøgeren), toldbehandle specialmajsstivelse henhørende under den fælles toldstarifs position 11.08 A I med henblik på eksport til Østrig inden for rammerne af en bevilling til passiv forædling, der var blevet tildelt dem af de tyske toldmyndigheder. Selskabet genindførte til Fællesskabet det forædlingsprodukt, der var blevet fremstillet af stivelsen, og som skulle anvendes i byggesektoren.

2. I forbindelse med eksporten opkrævede Hauptzollamt Hamburg-Jonas, sagsøgte i hovedsagen i nærværende sag (herefter benævnt sagsøgte), eksportafgifter med et samlet beløb på 7 103,40 DM, hvorved toldkontoret navnlig henviste til Kommissionens forordninger nr. 2443 og 2527/74 af henholdvis 27. september og 4. oktober 1974 om fastsættelse af eksportafgifter ved udførsel af stivelsesholdige varer (EFT L 262, s. 5 og EFT L 271, s. 20), ligesom der henvistes

til forordning nr. 1981/74 af 25. juli 1974 om gennemførelsesbestemmelserne for en eksportafgift for stivelsesprodukter i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1132/74 (EFT L 207, s. 9).

3. Selskabets klager over afgiftsopkrævningen var forgæves. Ligeledes blev sagsøgte frifundet i den sag, som selskabet anlagde ved Finanzgericht Hamburg.

Selskabet appellerede herefter til Bundesfinanzhof, der da besluttede at udsætte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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?«

Rådets forordning nr. 1132/74 af 29. april 1974 om produktionsrestitutioner inden for korn- og rissektoren (EFT L 128, s. 24) bestemmer i artikel 1, stk. 1:

»Medlemsstaterne yder en produktionsrestitution til majs og blød hvede bestemt til stivelsesfremstilling, der er lig med forskellen pr. 100 kilogram mellem tærskelprisen for hvert af disse produkter ... og 8,20 regningsenheder.«

Det hedder i samme forordnings syvende betragtning:

»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.«

Med henblik herpå bestemmer forordningens artikel 7, stk. 2, følgende:

»Hvis verdensmarkedspriserne for majs og blød hvede på den ene side og for ... på den anden side væsentlig overstiger henholdsvis 8,20 og ... regningsenheder, og denne tendens bekræftes, kan en eksportafgift til udligning af virkningen af forskellen mellem priserne på verdensmarkedet og forsyningspriserne for disse basisprodukter inden for Fællesskabet opkræves for produkter, henhørende under pos. 11.08 A, ... i den fælles toldtarif. Kommissionen fastsætter eksportafgiften.«

4. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at selskabet for Bundesfinanzhof navnlig har gjort gældende, at fællesskabsforordningerne om eksportafgifterne kun indeholder rammebestemmelser om afgiftssatserne og opkrævningstidspunktet, og at det desuden er de nationale bestemmelser om afgifterne, der skal finde anvendelse. Det er selskabets opfattelse, at de pågældende tyske bestemmelser, navnlig toldlovens § 52 og § 18 i loven om gennemførelse af de fælles markedsordninger, er hjemmel for, at der ikke skal opkræves afgift ved eksport af forarbejdningsprodukter inden for rammerne af en bevilling til passiv forædling.

Desuden har selskabet gjort gældende, at ånden og formålet med forordning nr. 1132/74 må udelukke opkrævning af en sådan afgift, når produkterne ikke er blevet afsat på tredjelandes markeder og derfor ikke forstyrre disse, men er blevet genindført i Fælleskabet efter at være blevet forarbejdet til et andet produkt. Det er navnlig i strid med forordningen at antage, at eksportafgiften skal hindre, at fællesskabsprodukter, som der er knaphed på, ikke benyttes i stedet for produkter fra tredjelande.

Sagsøgte har bestridt disse anbringender. Det gøres gældende, at Kommissionens forordning nr. 645/75 af 13. marts 1975 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportafgifter for landbrugsprodukter (EFT L 64 [1], s. 16) — vedtaget efter de omstændigheder, som førte til nærværende sag — som i artikel 3, stk. 2, udtømmende opregner de tilfælde, i hvilke der kan dispenseres, og hertil ikke henregner eksport, der foretages med henblik på passiv forædling i et tredjeland, alene har bragt en afklaring af gældende ret.

5. Bundesfinanzhof har bemærket følgende:

»... I henhold til betragtningerne til forordning nr. 1132/74 ydes produktionsrestitutionen ... for at industrien kan få adgang til de råvarer, den skal anvende, til en pris, der er lavere end den, som ville følge af anvendelsen af de fælles markedsordninger for korn- og kartoffelstivelse. Årsagen til, at der opkræves afgift ved eksport af majsstivelse, er stadig, ifølge betragtningerne, at tredjelandes markeder kunne blive forstyrret, såfremt priserne for majs, blød hvede og brudris stiger væsentligt og vedvarende. Desuden skal afgiftsopkrævningen ved eksport begrænse de fordele, som indrømmes Fællesskabets producenter ved ydelse af en produktionsrestitution, til et rimeligt niveau. Afdelingen er i tvivl om, hvorvidt de mål, der søges opnået ved opkrævning af eksportafgiften, berettiger til også at anvende den, når varer udføres i forbindelse med passiv forædling. De udførte varer udgør nemlig ikke nogen definitiv belastning for tredjelandes markeder, da de (og for så vidt som de) efter deres forædling igen bringes ind på EØF-området. Da de forbliver under indenlandske toldpligtiges ejendomsret, er det heller ikke uden videre klart, at der skulle være anledning til at begrænse de fordele, som indrømmes dem af Fællesskabet, til et rimeligt niveau.«

I fortsættelse heraf udtaler Bundesfinanzhof, at forordning nr. 645/75 på ingen måde kan bidrage til fortolkningen af begrebet »eksport«. Efter rettens opfattelse kan man nemlig ikke uden videre slutte, at de efter forordningen udtrykkeligt gældende undtagelser er de eneste, der følger af bestemmelsernes mening og formål, men derimod kan det sluttes, at der allerede tidligere var behov for at opkræve en afgift, også hvor der er tale om eksport i forbindelse med passiv forædling.

6. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 26. juli 1979.

I henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen er der indgivet indlæg af Kommissionen for De europæiske

1 — Skal være: 67. O.a.

Fællesskaber, ved sin juridiske konsulent P. Gilsdorf, som befuldmægtiget, bistået af advokat A. Stockburger, Frankfurt-am-Main.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 21. november 1979 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1, besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg til Domstolen fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Ifølge Kommissionen er de varer, som forlader Fællesskabet i forbindelse med passiv forædling og indføres til tredjelande strengt taget lige så »eksporterede« som varer, der straks fra begyndelsen er blevet toldbehandlet med henblik på endelig udførsel til tredjelande.

Hvis Rådet og Kommissionen fra den generelle pligt til at betale afgift havde ønsket at fritage eksport i forbindelse med passiv forædling, ville de have angivet det udtrykkeligt, som Kommissionen for øvrigt allerede har gjort — i andre tilfælde end passiv forædling, navnlig den aktive forædling — i forordning nr. 645/75. Kommissionen understreger i denne sammenhæng, at aktiv forædling i modsætning til passiv forædling er undergivet permanent toldkontrol.

Denne fortolkning af reglerne bekræftes efter Kommissionens opfattelse af deres ånd og formål. Opkrævningen af afgiften har nemlig først og fremmest til formål at undgå forstyrrelser på tredjelandes markeder, forstyrrelser, der også forårsages af import af varer til reduceret pris i forbindelse med passiv forædling, og som i første række skyldes den kvantitative betydning af de varer, der således opsuges af forarbejdningsindustrien i tredjelande, navnlig når denne producerer med færre omkostninger — hvilket ifølge Kommissionen kan betragtes som normaltilstanden ved passiv forædling — og følgelig øver yderligere tiltrækning på de interesserede virksomheder, der er etableret i Fællesskabet. Ifølge Kommissionen er det endvidere således, at en sådan adfærd i det mindste midlertidigt mærkbart kan påvirke forarbejdningen af indenlandske produkter i tredjelandene.

For øvrigt er der fare for, at sådanne forstyrrelser indtræder ved den simple omstændighed, at billige fællesskabsprodukter udbydes på tredjelandenes markeder til lavere priser end kostprisen for trejdelandenes produkter. De virksomheder, der eksporterer deres varer i forbindelse med passiv forædling, er også sælgere på tredjelandenes markeder på grund af, at de ikke har pligt til at genindføre forædlingsprodukterne til Fællesskabet. Kommissionen tilføjer, at den blotte tilstedeværelse på et tredjelands marked af store mængder varer, der når som helst kan kastes ind i varedistributionen, kan have virkninger for udviklingen på markedet i dette land.

Ifølge syvende betragtning til forordning nr. 1132/74 er det ligeledes hensigten med importafgifterne at begrænse de fordele, der i form af produktionsrestitutioner indrømmes Fællesskabets produ-

center, til et rimeligt niveau. Kommissionen fremhæver herved, at eksportøren i sin egenskab af potentiel leverandør til markedet i tredjelandet har den store fordel, på grundlag af udviklingen i markedsforholdene, at kunne vælge enten at lade varen forblive på markedet i tredjelandet eller at genindføre den. I tilfælde af genindførsel af forædlingsproduktet får han konkurrencemæssigt set en dobbelt fordel; dels i forhold til de udenlandske konkurrenter, fordi han kan tilbyde et uforarbejdet produkt billigere, dels i forhold til de indenlandske konkurrenter, eftersom det må antages, at forarbejdningsomkostningerne i tredjelande er lavere.

Kommissionen har tilføjet, at fællesskabslovgiveren med rette har været imod sådanne fordele på konkurrenceområdet, fordele, der realiseres ved, at Fællesskabet udbetaler kontantydelser. Dette gælder så meget desto mere, som Fællesskabet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ikke havde nogen indflydelse på bevillinger til passiv forædling, eftersom denne ordning endnu udelukkende henhørte under medlemsstaternes kompetence.

Endelig har undladelse af at opkræve afgiften visse bivirkninger: et incitament til i større omfang at henvende sig til forarbejdningsvirksomheder i tredjelande, der arbejder til lavere omkostninger; en nedgang i udbudet i Fællesskabet ladsaget af en prisforhøjelseseffekt.

Kommissionen har i denne forbindelse mindet om, at majs, der er et basisprodukt, som anvendes til fremstilling af majsstivelse, i den pågældende periode ikke var et produkt, som var til rådighed i rigelige mængder i Fællesskabet, således som det fremgår af den omstændighed, at det i løbet af september og oktober 1974 var nødvendigt at opkræve eksportafgifter af majs for at hindre, at lagrene af majs i Fællesskabet ikke skulle ende på verdensmarkedet som følge af det niveau, verdensmarkedspriserne var nået op på.

Kommissionen har endelig nævnt, at det var nødvendigt at kontrollere genindførslen af forædlingsprodukterne for at undgå, at hele systemet med eksportafgifter blev sat ud af kraft ved anvendelsen af ordningen med passiv forædling. Den omstændighed, at der ikke er indført fællesskabsbestemmelser om en sådan kontrol, viser klart, at forordningens forfattere faktisk havde til hensigt også at opkræve afgift af den eksport, som foretoges i forbindelse med passiv forædling.

Kommissionen finder, at det i det mindste er tvivlsomt, om medlemsstaterne havde til hensigt og mulighed for at helbrede denne lakune ved at indføre nationale bestemmelser om efterfølgende opkrævning.

Kommissionen har tilføjet, at den ud fra disse betragtninger også ved andre lejligheder har tillagt det stor betydning, at de afgifter, der skal opkræves ved grænsen, såsom udligningsbeløb eller »tiltrædelsesudligningsbeløb« — ved eksport af varer i forbindelse med passiv forædling — bliver opkrævet i overensstemmelse med de generelle bestemmelser. I så henseende henviser den navnlig til direktiv 76/527 af 4. juni 1976 om beregningen af fuldstændig eller delvis fritagelse for importafgifter i henhold til reglerne om passiv forædling (EFT L 153, s. 43, 4. betragtning). Når der i denne retsakt ikke tales om eksportafgifter, skyldes det simpelt hen, at sådanne ikke længere bestod i 1976. Kommissionen anfører endelig, at der først fra 1976 fandtes fællesskabsregler om ordningen med passiv forædling (jf. Rådets direktiv 76/119 af 18. 12. 1975 om harmonisering af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om proceduren for passiv forædling (EFT L 24/1976, s. 58)).

Kommissionen har følgelig foreslået, at der svares bekræftende på det af Bundesfinanzhof forelagte præjudicielle spørgsmål.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 24. januar 1980 har sagsøgeren, ved F. Köhler, skatterådgiver, og Kommissionen, ved A. Stockburger, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. februar 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 19. juni 1979, indgået til Domstolen den 26. juli s.å., har Bundesfinanzhof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal 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 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?«

2 Spørgsmålet er rejst under en tvist mellem på den ene side et tysk selskab, der til Østrig, i forbindelse med passiv forædling, som de tyske toldmyndigheder havde givet selskabet tilladelse til, eksporterede specialmajsstivelse og genindførte det af stivelsen fremstillede forædlede produkt, og på den anden side Hauptzollamt Hamburg-Jonas, der i forbindelse med eksporten opkrævede afgifter i henhold til de forordninger, som Kommissionen havde udstedt med hjemmel i den i spørgsmålet nævnte bestemmelse.

3 Selskabet klagede først administrativt og anlagde dernæst sag ved Finanzgericht Hamburg, men fik ikke medhold nogetsteds. Herefter appellerede det til Bundesfinanzhof og gjorde navnlig gældende, at meningen og formålet med forordning nr. 1132/74 måtte udelukke opkrævning af eksportafgift, når produkterne ikke var blevet afsat på tredjelendes markeder, men genindført i Fællesskabet efter at være blevet forarbejdet til et andet produkt.

4 Det fremgår af Bundesfinanzhof's forelæggelseskendelse, at retten, selv om den går ud fra, at de pågældende bestemmelsers ordlyd taler for toldmyndighedernes opfattelse, nærer tvivl om, hvorvidt de grunde, der var afgørende for indførelsen af eksportafgiften, også begrunder en sådan opkrævning, når varerne eksporteres i forbindelse med passiv forædling.

5 Som af Bundesfinanzhof anført er det ikke tilstrækkeligt at lægge til grund, at udtrykket »eksport« efter en ren sproglig fortolkning omfatter de tilfælde, hvor varerne forlader Fællesskabets geografiske område i forbindelse med passiv forædling. Det må desuden undersøges, om sådanne tilfælde også er omfattet af fællesskabslovgiverens hensigt, der ifølge forordningens betragtninger er at undgå forstyrrelser på markederne i tredjelande.

6 Hovedformålet med forordning nr. 1132/74 er nemlig, at der skal ydes produktionsrestitutioner for bl.a. majs, bestemt til fremstilling af stivelse, med henblik på, at der for majs kan opretholdes konkurrencedygtige priser i forhold til priserne for substitutionsprodukter. Da priserne for majs på verdensmarkedet normalt er lavere end priserne i Fællesskabet, bevirker eksport af majsstivelse, hvortil der har været ydet de nævnte restitutioner, ingen forstyrrelser på tredjelandsmarkederne med undtagelse af de tilfælde, hvor der indtræder væsentlige og vedvarende prisstigninger på disse markeder. I så fald gives der ved den nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, mulighed for, at Kommissionen fastsætter en eksportafgift, der skal udligne virkningen af forskellen mellem priserne på verdensmarkedet og forsyningspriserne inden for Fællesskabet med henblik på at begrænse de fordele, som indrømmes Fællesskabets producenter, til et rimeligt niveau.

7 Da der i Fællesskabet ikke føres kontrol med, at varer, som er udført i forbindelse med passiv forædling, genindføres, ligesom der ikke findes regler om efterfølgende opkrævning af afgifter, kan selve den omstændighed, at der på tredjelandes markeder findes fællesskabsvarer, som vil kunne afsættes på disse markeder til en lavere pris end markedsprisen, forårsage forstyrrelser.

8 Desuden kan den brug, som tredjelandenes forarbejdningsindustri gør af billige produkter fra Fællesskabet, påvirke forarbejdningen af indenlandske produkter i de pågældende tredjelande, hvilket således må betragtes som en forstyrrelse på disse landes marked.

9 Det fremgår af det anførte, at de mål, der var afgørende for, at der opkræves eksportafgift, derfor også berettiger hertil, når varerne eksporteres i forbindelse med passiv forædling.

10 For øvrigt må det forekomme lidet sandsynligt, at fællesskabslovgiveren skulle have haft til hensigt at lade tredjelandenes forædlingsindustri, der konkurrerer med Fællesskabets industri, få fordel af Fællesskabets restitutioner — der er indført med henblik på, at Fællesskabets industri fortsat kan forsyne sig til konkurrencedygtige priser i forhold til priserne på substitutionsprodukter — ved samtidig at sænke priserne til under niveauet på verdensmarkedet.

11 Da resultatet af den sproglige fortolkning således bekræftes af gennemgangen af målene for og systemet i de pågældende bestemmelser, vil det forelagte spørgsmål være at besvare således, at begrebet eksport i artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1132/74 af 29. april 1974 skal fortolkes således, at en eventuel i henhold til nævnte bestemmelse indført afgift også skal opkræves ved eksport af de dér omhandlede produkter, når de eksporteres i forbindelse med passiv forædling og senere genindføres som forædlingsprodukter.

Sagens omkostninger

12 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres; 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 (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.