Forordning nr. 932/77 har derfor ikke kunnet påvirke konkurrencevilkårene mellem importørerne i Fællesskabet, hvorfor forordningen ikke strider mod forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 2. maj 1985 *

Høje Domstol.

1. Domstolen er af Hessisches Finanzgericht blevet anmodet om at afgøre et præjudicielt spørgsmål, der er rejst under en sag for denne ret mellem firmaet Spitta og Hauptzollamt Frankfurt am Main Ost, og hvorved det søges fastlagt, hvilken afgiftssats der skal finde anvendelse i forbindelse med indførsel fra Madagaskar af et parti oksekød henhørende under pos. 16.02 B. III b) 1. aa) i den fælles toldtarif. Nærmere bestemt anmoder den forelæggende ret Domstolen om at afgøre, om Kommissionens forordning nr. 932/77 af 29. april 1977 (EFT L 109, s. 16) om fastsættelse af de beløb, hvormed der skal ske nedsættelse af importbelastningerne for oksekød med oprindelse i visse stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (herefter benævnt AVS), er gyldig.

Det tyske firma H. Spitta & Co., der er sagsøger i hovedsagen, handler med landbrugsprodukter, idet firmaet bl.a. til Forbundsrepublikken importerer tilberedt oksekød fra Madagaskar. I 1976 indgik firmaet aftale om indførsel af et parti tilberedt, udbenet og frosset kød på 1 000 tons henhørende under toldpos. 16.02 B. III b) 1., men på grund af forsinkelser med hensyn til leveringen blev varen imidlertid først toldbehandlet efter den 1. april 1977, hvor forordning nr. 425/77 trådte i kraft. Ved denne forordning ændredes den nævnte toldposition, således at det af Spitta indførte kød nu blev omfattet af toldpos. 16.02 B. III b) 1. aa), hvorefter der skulle erlægges en særlig afgift på 147,94 DM pr. 100 kg, beregtiget med en faktor på 0,925, samt en monetær udligningsimportafgift på 55,29 DM pr. 100 kg. Herefter opkrævede Zollamt i henhold til en afgiftsafgørelse truffet på grundlag af de på tidspunkterne for varernes registrering gældende regler (den 24. og 25. maj 1977) en yderligere afgift på i alt 240 000 DM.

Efter forgæves at have klaget herover administrativt anlagde Spitta sag ved Hessisches Finanzgericht, idet man gjorde gældende, at den bestemmelse, hvorefter firmaet skulle erlægge denne afgift, er ulovlig. Ved kendelse af 27. april 1984 har Hessisches Finanzgericht, 7. afdeling, udsat den pågældende sag og forelagt Domstolen følgende spørgsmål: »Er den i artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 932/77 af 29. april 1977 fastsatte nedsættelse til 143,956 RE af importafgiften for varer henhørende under pos. 16.02 B. III b) 1. aa) i den fælles toldtarif gyldig?«

2. Til belysning af, hvad dette spørgsmål indebærer, vil det være hensigtsmæssigt

* Oversat fra italiensk.

indledningsvis at redegøre for det indviklede sæt af regler, det har baggrund i. Som bekendt skulle der i henhold til Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) betales told og importafgift ved indførsel fra tredjelande af fersk, kølet, frosset, saltet, tørret eller røget oksekød. Der skulle dog ikke betales afgift for varer henhørende under pos. 16.02 B. III b) 1. i den fælles toldtarif, dvs. »kød og slagteaffald, anderledes tilberedt eller konserveret, andet, med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg, undtagen sådanne tilberedninger og konserves, der indeholder svinekød eller slagteaffald af svin«. Varer, for hvilke der skulle betales afgift, var opregnet i artikel 1, litra a), mens dem, der var undtaget, var opregnet i litra b). Man bør bemærke sig, at ordningen vedrørende monetære udligningsbeløb fandt anvendelse på begge kategorier af varer.

Disse regler kom imidlertid i konflikt med Fællesskabets aftaler med AVS-staterne. Ifølge artikel 2, stk. 2, litra a), i Lomékonventionen af 28. februar 1975 (jfr. forordning nr. 199/76) skal varer med oprindelse i AVS-staterne — som er omfattet af en fælles markedsordning eller underkastet en særordning som følge af den fælles landbrugspolitik — kunne indføres til EF på præferentielle vilkår. Som følge heraf bestemmes det i artikel 2, stk. 2 og 3, i Rådets forordning nr. 1599/75 af 24. juni 1975 (EFT L 166, s. 67), at importbelastningerne ved indførsel af varer med oprindelse i AVS-staterne som omhandlet i artikel 1, litra a), i forordning nr. 805/68 nedsættes med et beløb, der fastsættes af Kommissionen hvert kvartal, og som svarer til 90% af gennemsnittet af importbelastningerne i løbet af referenceperioden. Importøren skulle imidlertid godtgøre til den pågældende AVS-stat at have betalt en eksportafgift svarende til nedsættelsen.

Afgiften i forbindelse med fersk, kølet, frosset, saltet, tørret eller røget oksekød fra AVS-staterne kan med andre ord opdeles i to dele. 90%, som betales til AVS-staten, der opkræver denne del af afgiften på forhånd, og 10%, som betales til Fællesskabet. Denne ordning, der fremmer eksporten af kød fra AVS-staterne til EF, blev forlænget ved Rådets forordning nr. 3328/75 af 18. december 1975 (EFT L 329, s. 4) uden større ændringer, eller i hvert fald ændringer af længerevarende karakter. De kvantitative begrænsninger, som sidstnævnte forordning indførte med hensyn til importen fra Botswana, Madagaskar, Kenya og Swaziland, blev således ophævet ved Kommissionens forordning nr. 1501/76 af 25. juni 1976 (EFT L 167, s. 35).

Ændringer af en ganske anden rækkevidde ventede imidlertid forude. Efter at man var blevet klar over, at afgiftsfritagelsen for visse varers vedkommende førte til misbrug, besluttede Rådet at rette op på dette forhold. Dette var baggrunden for vedtagelsen af forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977, der på visse punkter ændrede reglerne i forordning nr. 805/68. Nærmere bestemt ændredes artikel 1 i sidstnævnte forordning, således at pos. 16.02 B. III b) 1. blev opdelt i to positioner, nemlig 16.02 B. III b) 1. aa) (»andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede, med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg, ikke kogt, stegt, eller på lignende måde tilberedt«), som i dag optræder i stk. 1, litra a), og 16.02 B. III b) 1. bb) (»andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede, med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg, i andre tilfælde«), der optræder i stk. 1, litra b). Endvidere blev artikel 9 ændret, således at der for de i artikel 1, stk. 1, litra a) omhandlede varer — dvs. tilberedte varer af oksekød, der ikke er kogt eller stegt — skulle opkræves importafgift.

3. Jeg går herefter over til spørgsmålet om anvendelsen af disse regler. Ifølge artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1599/75 skal de nærmere gennemførelsesbestemmelser fastlægges efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure i artikel 27 i forordning nr. 805/68. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 3328/75 skal også gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning (dvs. navnlig bestemmelser vedrørende følgende spørgsmål: beregningsgrundlaget og referenceperioden, reglerne for fastsættelsen af den afgift, der skal opkræves af det eksporterende land, udstedelse af importlicenser, de anerkendte bevisligheder) fastsættes af forvaltningskomiteen.

I fjerde og femte betragtning til forordning nr. 3376/75 af 23. december 1975 om gennemførelsesbestemmelserne til sidstnævnte forordning (EFT L 333, s. 44) erkender Kommissionen, at importbelastningerne i de forskellige medlemsstater varierer alt efter det gældende afgiftsniveau, idet det anføres, at dette problem kommer oven i det problem, der kan opstå på grund af de forskellige ordninger vedrørende udligningsbeløb (tiltrædelsesudligningsbeløb eller monetære udligningsbeløb), som gælder for de forskellige medlemsstater. Det hedder, at det for at undgå indviklede forvaltningsproblemer på denne baggrund er blevet fundet hensigtsmæssigt, a) at der sker en såkaldt skønsmæssig beregning af de nævnte afgifter gældende for på den ene side det område, der udgøres af de medlemsstater, som anvender tiltrædelsesudligningsbeløb (Det forenede Kongerige og Irland), og på den anden side samtlige øvrige medlemsstater; b) at der inden for hver af disse »regioner« anvendes de samme udligningsbeløb som dem, der anvendes i den medlemsstat i »regionen«, som indfører de største mængder kød.

I forordningens artikel 4, stk. 1, (som ændret ved Kommissionens forordning nr. 3136/76 af 22. december 1976, EFT L 353, s. 40) er herefter fastsat regler om størrelsen af de i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3328/75 omhandlede beløb, for så vidt angår varer bestemt til indførsel til Irland eller Det forenede Kongerige, og i stk. 2, for så vidt angår indførsel til de andre medlemsstater. Ved indførsel til de sidstnævnte medlemsstater udgør nedsættelsen 90% af afgiften, om nødvendigt korrigeret med det monetære udligningsbeløb, der gælder for Frankrig i den uge, der går forud for den uge, i hvilken det kvartal, for hvilket nedsættelsen beregnes, begynder. Ved artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 931/77 af 29. april 1977 (EFT L 109, s. 15) ændredes den nævnte bestemmelse, således at nedsættelsen for den periode, der begyndte den 2. maj 1977, skulle beregnes på grundlag af de afgifter, tiltrædelsesudligningsbeløb og monetære udligningsbeløb, som var gældende på denne dato.

Tilbage står at redegøre for den bestemmelse, Hessisches Finanzgericht's spørgsmål til Domstolen vedrører. Ifølge artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 932/77 af 29. april 1977 (EFT L 109, s. 16) gælder de i bilaget til forordningen fastsatte nedsættelser ved indførsel fra AVS-staterne i perioden 2. maj-30. juni 1977. I overensstemmelse med de i forordning nr. 3376/75 fastlagte kriterier sondres mellem de to forskellige »regioner«, som Fællesskabet i denne forbindelse er opdelt i. For så vidt angår de varer, som Spitta indførte, nemlig varer henhørende under pos. 16.02 B. III b) 1. aa), var nedsættelsen ved indførsel til andre medlemsstater end Irland og Storbritannien 143,956 RE pr. 100 kg. Dette beløb svarer således til 90% af afgiften, korrigeret med det for Frankrig gældende monetære udligningsbeløb.

Vi er hermed nået til det sidste udviklingstrin i importafgiftsreglernes lange og indviklede historie. Jeg understreger, at dette er indtruffet efter de faktiske omstændigheder i sagen. Det kan imidlertid være nyttigt også at redegøre for de seneste regler, idet disse

kan kaste lys over, hvilken fortolkning der bør anlægges af de tidligere gældende regler.

Ved forordning nr. 622/78 af 30. marts 1978 (EFT L 84, s. 15) ændrede Kommissionen de bestemmelser (forordning nr. 3376/75), på grundlag af hvilke den hidtil havde beregnet nedsættelserne. Herefter skulle nedsættelsen svare til 90% af afgiften, om nødvendigt korrigeret med det monetære udligningsbeløb, der gælder ved indførsel til den pågældende medlemsstat. Kommissionen opgav dermed systemet med at opdele Fællesskabet i to »regioner« og for én af disse at tage Frankrig som udgangspunkt ved fastsættelsen af nedsættelsen. Den besluttede endvidere, at det hertil svarende beløb ikke længere skulle udtrykkes i regningsenheder, men derimod i hver enkelt medlemsstats valuta.

4. Under retsforhandlingerne ved Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen og af Kommissionen. Spitta har gjort gældende, at Kommissionen ved beregningen af de beløb, hvormed importbelastningerne skulle nedsættes, har tilsidesat principperne i artikel 1 i Rådets forordning nr. 3328/75 og dermed overskredet sine beføjelser. Det anføres, at Kommissionen ifølge denne bestemmelse var forpligtet til strengt at holde sig til gennemsnittet af importbelastningerne, og at *gennemsnittet* betyder, at det er udelukket at fastsætte regler på grundlag af forholdene i en *enkelt* medlemsstat. Rigtigheden af denne fortolkning bestyrkes af, at de koefficienter og monetære udligningsbeløb, der indgår i beregningen af gennemsnittet af belastningerne, er udtrykt i de nationale valutaer, eller sagt på en anden måde, er forskellige for hver medlemsstat. Ved som sket i den anfægtede forordning at multiplicere de nævnte størrelser med et fast nedsættelsesbeløb når man frem til forskellige værdier, alt efter valutaforholdene i den enkelte medlemsstat.

Nedsættelsen for kød indført til Forbundsrepublikken — fortsætter den tyske virksomhed — som Kommissionen har beregnet på grundlag af forholdene i Frankrig, svarer ikke til gennemsnittet af importbelastningerne. Det fremgår endog af regneeksemplerne i forelæggelseskendelsen, at afgiften for en bestemt mængde kød er flere gange større ved indførsel til Tyskland end ved indførsel til Frankrig. Den af Kommissionen anvendte beregningsmetode medfører således en forskelsbehandling i strid med EØF-traktatens artikel 40, idet den stiller de franske importører bedre og bevirker, at der først og fremmest importeres til Frankrig.

Kommissionen har selv sagt forsvaret de regler, den har udstedt, og hævder, at de er lovlige, idet det anføres, at Rådet har givet Kommissionen betydelige skønsmæssige beføjelser med hensyn til, hvilken beregningsmetode der skal anvendes. Det anføres endvidere, at når Kommissionen valgte en såkaldt skønsmæssig beregningsmetode, skyldtes dette, at »en helt korrekt anvendelse af disse beløb ville [have medført] indviklede forvaltningsproblemer og [have forpligtet AVS-staterne] til at opkræve forskellige beløb alt efter bestemmelsesstedet i Fællesskabet«. (Femte betragtning til forordning nr. 3376/75). Det forhold, at nedsættelsen er blevet udtrykt i regningsenheder, kan heller ikke anfægtes. Regningsenheden er således den værdimåler, som AVS-staterne anvender i forbindelse med opkrævningen af eksportafgiften. Hertil kommer, at det ville skabe betydelige bogholderimæssige vanskeligheder for AVS-staterne, såfremt der skulle ske en omregning fra regningsenheder, dels til valutaen i den medlemsstat, som varen er bestemt til, på grundlag af en repræsentativ kurs, dels til valutaen i AVS-staten på grundlag af kursen på udførselstidspunktet.

Endelig anføres det, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af artikel 40. Man bør — anfører Kommissionen — i denne forbindelse notere sig, at da Spitta indgik aftalerne om import af det pågældende parti kød før april 1977, blev der ikke i Madagaskar opkrævet et beløb svarende til 90% af den gældende importbelastning. Selskabet er derfor ikke blevet stillet ringere på grund af anvendelsen i Fællesskabet af den nedsatte afgiftssats. Tværtimod har det draget fordel af de regler, der gjaldt på tidspunktet for indførslen til Forbundsrepublikken.

5. For at besvare spørgsmålet fra Finanzgericht må det således undersøges, om den såkaldt skønsmæssige beregningsmetode, som Kommissionen fastlagde i forordning nr. 932/77 på grundlag af de kriterier, den selv havde opstillet i forordning nr. 3376/75, er i overensstemmelse med de overordnede principper i Rådets forordning nr. 3328/75 og forbudet mod at udøve forskelsbehandling mellem importørerne inden for Fællesskabet. Lad mig med det samme sige, at der efter min opfattelse bør svares benægtende på dette spørgsmål. Den pågældende beregningsmetode overskrider nemlig de grænser, som Rådet må antages at have villet fastsætte for Kommissionens beføjelser, og den er under alle omstændigheder urimelig.

Hvad angår det første punkt, er det tilstrækkeligt at minde om ordlyden af artikel 1 i forordning nr. 3328/75. »Importbelastningerne« — hedder det heri — »nedsættes... med et beløb, ... som svarer til 90% af gennemsnittet af... importbelastningerne«. »Svarer til« er synonymt med »lig med«. Når der skal fastsættes et beløb, der er lig med en vis procentdel, kan jeg ikke se, hvordan det er muligt at anvende en såkaldt *skønsmæssig* metode som den omhandlede. Når en sådan metode anvendes, afstår man fra at nå frem til præcise resultater. Jeg tilføjer, at Kommissionen selv har erkendt dette, idet det i femte betragtning til forordning nr. 3376/75 hedder, at beløbene ligger »meget nær op ad« (og altså hverken »svarer til« eller er »lig med«) gennemsnittet af de udligningsbeløb, der gælder for de enkelte medlemsstater, og dermed gennemsnittet af importbelastningerne.

Lad os herefter gå over til det andet punkt. Som bekendt kan der anvendes såkaldt skønsmæssige metoder, når det drejer sig om at vurdere størrelser, der vanskeligt kan måles, og når forenklede beregningsmetoder er nødvendige for at sikre en rationel forvaltning. I det foreliggende tilfælde er de størrelser, der er tale om, dvs. de monetære udligningsbeløb, imidlertid ganske klart fastlagt, og der synes ikke på nogen måde at være noget behov for af forvaltningsmæssige grunde at anvende en forenklet beregningsmetode. Som nævnt har Kommissionen lagt vægt på de alvorlige vanskeligheder, som det hævdes AVS-staterne ville være blevet udsat for, såfremt man havde benyttet en ikke-skønsmæssig metode og valgt at udtrykke nedsættelserne i de nationale valutaer. Som også nævnt afstod Kommissionen imidlertid kun to år senere fra begge disse fremgangsmåder, fordi de — og her citerer jeg betragtningerne til forordning nr. 622/78 — kan »skabe problemer for eksportlandet«.

En skønsmæssig beregningsmetode baseret på valutaforholdene i Frankrig savner endelig enhver rimelig begrundelse og medfører en forskelsbehandling mellem importørerne inden for Fællesskabet, der åbenbart er i strid med traktatens artikel 40. Det, Kommissionen har anført på dette punkt under retsforhandlingerne, kan ikke på nogen måde tillægges vægt.

6. Jeg mener på denne baggrund, at Domstolen bør kende den omtvistede bestemmelse ugyldig, idet dette dog rejser to problemer, nemlig for det første hvad retsvirkningerne heraf er, og for det andet det spørgsmål, hvem det tilkommer at fastsætte de beløb, hvormed importbelastningerne i så fald skal nedsættes. Disse problemer er imid-

lertid ikke vanskelige at løse, når henses til de retningslinjer, som Domstolen ved flere lejligheder og gennem en fast praksis gennem årene har opstillet.

Hvad angår det andet problem, behøver jeg blot at henvise til dommene i de såkaldte stivelse- og kvældemelssager (de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel, Sml. 1977, s. 1753; de forenede sager 124/76 og 20/77, Moulins de Pont-à-Mousson, Sml. 1977, s. 1795), hvori der også var tale om, at visse bestemmelser i nogle forordninger blev kendt ugyldige. I begge domme (se navnlig præmis 29 i den anden dom) fastslog Domstolen, at »det tilkommer de for den fælles landbrugspolitik kompetente institutioner« at vurdere de økonomiske og politiske faktorer, på grundlag af hvilke det pågældende beløb skal fastsættes. Hvad herefter angår det første problem, tilsiger åbenlyse retssikkerhedsmæssige overvejelser tidsmæssigt at begrænse retsvirkningerne af, at bestemmelsen kendes ugyldig. Domstolen har gjort noget sådant i en nylig dom, nemlig dommen af 27. februar 1985 i sag 112/83, Société des produits de maïs SA, Sml. 1985, s. 732.

7. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen giver følgende svar på det spørgsmål, som er stillet den af Hessisches Finanzgericht ved kendelse af 25. april 1984 i sagen H. Spitta & Co. mod Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost:

Den i artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 932/77 af 29. april 1977 skete fastsættelse af det beløb, hvormed importbelastningerne for oksekød med oprindelse i AVS-staterne nedsættes, er ugyldig.