FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 26. MAJ 1976 [1]

Høje Ret.

Som De husker, trådte de bestemmelser om importafgift, som indførtes ved Rådets forordning nr. 19 om den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for korn, i kraft den 1. juli 1962. Den var gældende indtil den 1. juli 1967, da de erstattedes af de nye bestemmelser i Rådets forordning nr. 120/67 (EØF) om den fælles ordning af dette marked.

Artikel 17 i forordning nr. 19 og artikel 15 i forordning nr. 120/67 foreskriver, at der bortset fra de tilfælde, hvor importafgiften er fastsat i forvejen, skal ske opkrævning af den importafgift, »der gælder på indførselsdagen«. Det afgørende spørgsmål i denne sag, som er indbragt for Domstolen af tribunale di Genova med anmodning om en præjudiciel afgørelse, er, hvad der menes med »indførselsdagen« i denne forbindelse.

Sagsøgeren ved tribunale di Genova, Giordano Frecassetti, er indehaver af et firma, som kaldes »L'Agricola«, og som handler med korn. I tidsrummet maj 1967 til marts 1968 (i dette tidsrum gjaldt både forordning nr. 19 og forordning nr. 120/67) indførte L'Agricola ad søvejen over havnen i Genova, i alt 10 partier majs til Italien, som hver især blev toldklareret i mindre mængder ad gangen i henhold til en særlig fremgangsmåde, som var fastsat i italiensk lovgivning, og som forklaredes for os under domsforhandlingen.

Det ser ud til, at praksis i Italien (og både sagsøgte, som er Amministrazione delle Finanze dello Stato, og Kommissionen har påstået, at denne praksis var korrekt) normalt var at opkræve den importafgiftssats, som gjaldt på dagen, da toldmyndighederne modtog angivelsen til toldbehandling, men at importøren, hvis importafgiftssatsen faldt mellem denne dag og dagen, da varerne blev frigivet af toldvæsenet til fri omsætning, fik tilladelse til at betale den lavere sats, som gjaldt på sidstnævnte tidspunkt. Det ser imidlertid ud til, at L'Agricola, efter sagsøgtes udsagn som følge af en fejltagelse hos toldmyndighederne i Genova, for nogle af de pågældende majspartier i denne sag har betalt en endog lavere importafgiftssats, som gjaldt på et tidspunkt mellem modtagelsen af angivelsen og varernes frigivelse. Som jeg forstår det, var der tale om det tidspunkt, hvor der blev indgivet begæring om frigivelse af varerne i henhold til den særlige fremgangsmåde, som jeg har nævnt.

Da »fejltagelsen« blev opdaget, modtog sagsøgeren fra toldvæsenet et krav om efterbetaling af importafgift. Det er mod dette krav, sagsøger nu har anlagt sag ved tribunale.

I forelæggelseskendelsen af 31. oktober 1975 anmoder tribunale Domstolen om at tage stilling til —

1) fortolkningen af udtrykket »indførselsdagen« i artikel 17 i forordning nr. 19 og artikel 15 i forordning nr. 120/67 især med henblik på et tilfælde, hvor varerne toldklareres i flere dele, og hvor importafgiftssatsen ændrer sig mellem det tidspunkt, da angivelsen til toldbehandling modtages, og det tidspunkt, da et enkelt parti toldklareres; og
2) fortolkningen af en henstilling fra Kommissionen til medlemsstaterne af 25. maj 1962 vedrørende det tidspunkt, der er afgørende for fastsættelsen af toldsatsen for varer, der indføres til indenlandsk forbrug.

Tribunale spørger, om denne henstilling gælder for såvel importafgifter som told.

1 — Oversat fra engelsk.

Jeg tror, det er formålstjenligt først at undersøge dette andet spørgsmål.

Den henstilling, der refereres til, er udfærdiget i henhold til EØF-traktatens artikel 27, som findes i den afdeling af traktaten, der omhandler »oprettelse af den fælles toldtarif«. Artikel 27 lyder som følger —

»Inden udløbet af første etape træffer medlemsstaterne i fornødent omfang foranstaltninger til en indbyrdes tilnærmelse af deres ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser vedrørende told. Kommissionen retter i denne henseende nødvendige henstillinger til medlemsstaterne.«

Henstillingens formål var som angivet heri, at »sikre en ensartet anvendelse af den fælles toldtarif i alle medlemsstaterne«. I henstillingen nævnes det, at —

»Du fait que la procédure du dédouanement des marchandises déclarées pour la consommation s'étale souvent sur plusieurs jours, et que le taux du droit de douane prévu à leur égard est susceptible de varier durant ce laps de temps, il y a lieu, notamment, de fixer avec précision quelle date il convient de prendre en considération pour la détermination du taux du droit de douane applicable auxdites marchandises«. (JO af 29. 6. 1962, s. 1545.)

(»Da toldekspeditionen for varer, som toldangives til forbrug, ofte strækker sig over flere dage, og da toldsatsen for disse varer kan ændres i nævnte tidsrum, må det især nøjagtigt bestemmes, hvilket tidspunkt der skal være afgørende for fastsættelsen af den toldsats, der skal gælde for de omhandlede varer«) [1]

Henstillingen fastsætter derefter »les règles qu'il y aurait lieu de substituter dans l'ensemble de la Communauté aux règles nationales en vigueur en la matière, qui sont fort différentes d'un État membre à l'autre«. (JO af 29. 6. 1962, s. 1545.) (»de regler, som for hele Fællesskabet skal erstatte de nationale bestemmelser på området, der afviger stærkt fra medlemsstat til medlemsstat«).

Hovedreglen findes i henstillingens stk. 1 og lyder således:

»... le taux du droit de douane applicable aux marchandises déclarées pour la consommation est le taux en vigueur à la date à laquelle le service des douanes accepte l'acte par lequel le déclarant manifeste sa volonté de procéder à la mise à la consommation desdites marchandises«. (JO af 29. 6. 1962, s. 1545.)

(»... den toldsats, der gælder for varer, som toldangives til forbrug, er satsen på det tidspunkt, hvor toldvæsenet modtager det dokument, hvori angiveren viser sin vilje til at lade de nævnte varer overgå til forbrug«).

Der er adskillige undtagelser fra hovedreglen, hvoraf én (i artikel 2) lyder således:

»Lorsqu'un abaissement du taux du droit de douane applicable à une marchandise déclarée pour la consommation intervient après la date visée au paragraphe I ci-dessus, mais avant que l'autorisation d'enlèvement de ladite marchandise ait été donnée par le service des douanes, le déclarant a la faculté de réclamer l'application de ce taux plus favorable«. (JO af 29. 6. 1962, s. 1546).

(»Når en nedsættelse af den toldsats, der anvendes på en vare, som toldangives til forbrug, finder sted efter det i ovenstående stk. 1 nævnte tidspunkt, men inden toldvæsenet har tilladt, at den borttages, kan angiveren forlange anvendelse af den gunstigere sats«).

Det ser ud, som om indholdet af denne henstilling falder sammen med, hvad der allerede var praksis i Italien, men endnu ikke i alle medlemsstaterne. Det ser også ud til, som jeg har gjort opmærksom på,

1 — Der eksisterer ingen officiel dansk version af denne henstilling.

at den samme praksis blev anvendt i Italien (og også i Forbundsrepublikken Tyskland, men ikke i andre medlemsstater) for så vidt angår importafgifter.

Sagsøgte har anført, at det spørgsmål vedrørende henstillingen, som er indgivet til Domstolen af tribunale, ikke kan tages under realitetsbehandling, fordi Domstolen ikke i henhold til traktatens artikel 177 har bemyndigelse til at tage stilling til fortolkningen af henstillinger. Begrundelsen for denne indstilling er kort udtrykt, at fortolkningen af en henstilling, som i henhold til traktatens artikel 189 ikke er bindende, ikke kan være relevant for den afgørelse, som den nationale ret skal træffe i sagen.

Jeg må afvise denne påstand. I modsætning til traktatens artikel 173, som bestemmer, at »Domstolen prøver lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser«, tillægger artikel 177 Domstolen »kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om ... gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner« uden nogen nærmere angivelse. Derfor mener jeg, det er klart, at henvisningen til »retsakter« i artikel 177 indbefatter henstillinger. Desuden tror jeg ikke, at det er korrekt at sige, at fortolkningen af en henstilling aldrig kan have relevans for en sag, der skal afgøres af den nationale ret. I tilfælde, hvor der f.eks. er vedtaget en national lov med det udtrykkelige formål at give en henstilling virkning, kan den rigtige fortolkning af denne lov meget vel afhænge af fortolkningen af henstillingen. Om dette er tilfældet eller ikke afgøres af den nationale ret. Retsstillingen i denne forbindelse anser jeg for analog med den, der foreligger med hensyn til direktiver, som det fremgår af sagen 32/74 *Haaga* (Sml. 1974, s. 1201). Den omstændighed, at direktiver er bindende for medlemsstaterne, mens henstillingerne ikke er det, kan ikke efter min mening bevirke nogen afgørende forskel.

Jeg vil herefter behandle realiteten i spørgsmålet.

Jeg mener, at spørgsmålet må besvares således, at Kommissionens henstilling af 25. maj 1962 ikke gælder for landbrugsimportafgifter.

For så vidt angår traktaten skal hjemmelen for pålæggelse af sådanne importafgifter ikke findes i artiklerne vedrørende oprettelsen af den fælles toldtarif, til hvilke artikel 27, hvorefter henstillingen er udfærdiget, som nævnt hører. En sådan hjemmel skal findes i en anden del af traktaten, som omhandler landbruget, og særlig i artiklerne 40-43. Fortolkningen af de udtryk, der anvendes i rådsforordninger, som er vedtaget i henhold til disse artikler, må klart falde ind under fællesskabsretten. Der er ikke på dette område plads for nogen »tilnærmelse« i overensstemmelse med Kommissionens henstillinger af de forskellige medlemsstaters »lovbestemmelser, ordninger eller administrative foranstaltninger«. Med andre ord må begrebet »indførselsdagen« i artikel 17 i forordning nr. 19 og artikel 15 i forordning nr. 120/67 være et fællesskabsretligt begreb med samme mening og samme indhold i alle medlemsstaterne. Dette fremgår også, mener jeg, af Domstolens dom i sagen 35/71 Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft mod Hauptzollamt Itzehoe (Recueil 1971, s. 1094).

Således vender jeg tilbage til det første spørgsmål, som tribunale di Genova har indbragt for Domstolen, og som kort udtrykt er: hvad forstås der ved »indførselsdagen« i disse artikler?

I første omgang kan det se ud, som om dette spørgsmål også blev afgjort i sagen 35/71, hvor Domstolen fandt, at den importafgiftssats, der skal anvendes, må være den, som gælder »på det tidspunkt, hvor varerne definitivt overgår til fri omsætning«.

Parterne og Kommissionen er imidlertid enige om, at det spørgsmål, som Domstolen blev stillet overfor i denne sag, adskiller sig fra spørgsmålet i nærværende sag. Importøren i sag 35/71 havde udnyttet

den fremgangsmåde, som dengang gjaldt i Forbundsrepublikken Tyskland, og hvorefter varer kunne anbringes i »toldoplag« i lange perioder, uden at der skulle betales told, skønt varerne ellers ville være blevet toldklareret til fri omsætning. Hovedspørgsmålet i denne sag var, om en tysk lovbestemmelse, hvorefter den importafgiftssats, der skulle opkræves på sådanne varer, var den, der gjaldt, når varerne fjernedes fra toldoplaget, var forenelig med artikel 15 i forordning nr. 120/67, eller om begrebet »indførselsdagen« i denne artikel betød et eller andet tidspunkt før varernes anbringelse i toldoplag.

Jeg er enig i, at det dengang drejede sig om et andet problem, og jeg er opmærksom på, at Domstolen udtrykkeligt begrænsede sin afgørelse i sagen 35/71 til varer i toldoplag.

Desuden mener jeg ikke, at det kan have været Domstolens hensigt at statuere, at den importafgiftssats, som skal anvendes, skal være en sådan, som er gældende på et senere tidspunkt end det, hvor importafgiften forfalder.

To andre domme fra Domstolen er blevet påberåbt.

Den første af disse, 186/73 *Fleischkontor* mod *Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh,* Sml. 1974, s. 533, vedrørte fortolkningen af artikel 15 i Kommissionens forordning nr. 1373/70, som nøjagtigt fastlægger, hvornår en importør skal anses for at have indført varer, som omfattes af en importlicens, med henblik på at afgøre, om importøren har indført disse varer inden for licensens gyldighedsperiode, således at han har krav på frigivelse af den sikkerhedsstillelse, han har stillet som garanti for indførslen. Stk. 5, litra a) i artikel 15 foreskriver faktisk, at forpligtelsen til indførsel skal anses for opfyldt på den dag —

»på hvilken toldstedet godkender det dokument, hvorved anmelderen angiver varerne til fri omsætning, eller, hvis varerne kan bringes i fri omsætning uden en sådan angivelse, dagen, hvorpå varerne er bragt i fri omsætning« (EFT-specialudgave 1970 (II), s. 382).«

Der er imidlertid intet tegn på, at artikel 15 i forordning nr. 1373/70 skal anvendes med henblik på at fastsætte den »indførselsdag«, hvorefter importafgiftssatsen skal fastsættes. I øvrigt gjaldt denne forordning heller ikke på det tidspunkt, da de i denne sag omstridte indførsler fandt sted. Derfor mener jeg ikke, at sag 186/73 hjælper os.

Den anden dom er dommen i sag 3/74 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* mod *Pfützenreuter* (Sml. 1974, s. 589). Også i denne sag var spørgsmålet, om visse indførsler havde fundet sted inden for gyldighedsperioden for den relevante licens. Men sagsomstændighederne havde udspillet sig før forordning nr. 1373/70's ikrafttræden, hvorfor spørgsmålet måtte besvares på grundlag af generelle principper. Domstolen statuerede, at det til opfyldelse af kravet om indførsel inden for licensens gyldighedsperiode var tilstrækkeligt, at varerne har passeret indførselslandets grænse inden for denne periode, når passagen »er behørigt noteret af de kompetente toldmyndigheder« og »under forudsætninger af, at det ligeledes godtgøres, at varen derefter er blevet berigtiget og bragt i fri omsætning«.

Det er fristende at fortolke denne dom således, at »indførsel« almindeligvis sker på det tidspunkt, hvor varerne når ind på det indførende lands territorium. Imidlertid mener jeg, at dette ikke i alle forhold er et tilstrækkeligt kriterium for fastsættelsen af importafgiften, alene fordi det er for vagt. Ville det f.eks. i tilfælde af, at indførslen skete ad søvejen, betyde, at indførslen fandt sted på det tidspunkt, da skibet med varer nåede ind på indførselsstatens territorialfarvand, det tidspunkt, da det kom inden for havneområdet (det kriterium, der er angivet i kongeriget Storbritanniens og Nordirlands lov af 1952 om told og afgifter, s. 79), eller det tidspunkt, da varerne blev udlosset? Det er tydeligt,

at alle disse handlinger kan finde sted på forskelige dage.

Jeg synes, at man ved fortolkning af udtrykket »indførselsdagen« i artikel 17 i forordning nr. 19 og artikel 15 i forordning nr. 120/67 må gå ud fra følgende overvejelser:

1) Den pågældende dag må være let konstaterbar;
2) den må være lige konstaterbar under alle forhold og i alle medlemsstater;
3) den må gøre det muligt at fastsætte den importafgiftssats, der skal anvendes, før importafgiften forfalder — jeg overser ikke herved den særlige fremgangsmåde, som jeg allerede har nævnt, og som i Italien gælder i et tilfælde som dette efter importørens ønske og indebærer, at importøren deponerer den forventede importafgift plus 10 % og først afregner, efter at alle varerne er blevet toldklareret, men det kan ikke antages, at forordningens ophavsmænd har regnet med, at en sådan fremgangsmåde ville blive anvendt i ethvert tilfælde;
4) definition af denne dag må være i overensstemmelse med Domstolens dom i sag 35/71, dvs. den må i tilfælde af varer, der anbringes i toldoplag, gøre det muligt at fastsætte importafgiftsbeløbet ud fra den sats, der gælder på tidspunktet for fjernelsen fra toldoplaget — jeg er klar over, at dette princip ikke alene er knæsat i denne dom, men også i artikel 10 i Rådets direktiv 69/74 (EØF) af 4. marts 1969 om »harmonisering af lovgivning om toldoplag«.

Sagsøgte og Kommissionen har begge anført, at Domstolen bør definere »indførselsdagen« som normalt den dag, på hvilken toldmyndighederne modtager det dokument, hvori importøren erklærer, at han har til hensigt at lade varerne overgå til fri omsætning, en definition, som er i overensstemmelse med definitionen i stykke 1 i henstillingen af 25. maj 1962 og delvis også med definitionen i artikel 15, stk. 5, litra a) i forordning nr. 1373/70.

Der er imidlertid grund til at betvivle, at denne definition ville være fuldstændigt tilfredsstillende. De husker, at artikel 15, stk. 5, litra a) i forordning nr. 1373/70 omhandler tilfælde, »hvor varerne kan bringes i fri omsætning uden en sådan angivelse«. Denne omstændighed lader formode, at den definition, som sagsøgte og Kommissionen har foreslået, ikke ville kunne anvendes i alle tilfælde. Derfor foretrækker jeg sagsøgers formulering, hvori der ganske enkelt henvises til den dag, da toldmyndighederne modtager angivelsen om indførslen. I de fleste tilfælde er der sandsynligvis ingen meningsmæssig forskel på de to formuleringer.

Det parterne her strides om er spørgsmålet, om en importør skal nyde godt af en nedsættelse af importafgiftssatsen efter denne dag.

Efter min mening skal han overhovedet ikke kunne drage fordel af en sådan nedsættelse. Som oplyst af Kommissionen stammer den praksis, at importører skal drage fordel af sådanne nedsættelser, fra de fremgangsmåder, der gjaldt for told i nogle af medlemsstaterne (herunder Italien), og som genspejledes i artikel 2 i henstillingen af 25. maj 1962. Jeg mener, at det af to grunde er forkert at overføre denne praksis til landbrugsimportafgifterne.

For det første viser udtrykket »indførselsdagen« i artikel 17 i forordning nr. 19 og artikel 15 i forordning nr. 120/67, at det drejer sig om en enkelt dag. Der er ikke tale om at vælge mellem flere forskellige dage.

For det andet kan tilladelse til, at en importør betaler importafgift til en lavere sats end den, der anvendtes på indførselsdagen, ødelægge importafgiftens formål. Dette formål er, som De ved, at gøre det ufordelagtigt for næringsdrivende at sælge indførte varer i Fællesskabet til priser, der er lavere end de priser, som søges opretholdt ved den fælles markedsordning. Under hensyn til dette formål fastsættes importafgiftssatserne periodevis, således at de udgør forskellen mellem

priserne på verdensmarkedet og priserne i Fællesskabet. Den eneste omstændighed, som i praksis kan forårsage en nedsættelse af importafgiften, er en stigning i verdensmarkedspriserne. Derfor kan en nedsættelse af importafgiftssatsen, som indtræffer efter tidspunktet for en bestemt indførsel, kun være forårsaget af en stigning i verdensmarkedspriserne, som er indtruffet efter dette tidspunkt. Men der er ingen grund til at tro, at denne stigning vil blive lagt på den pris, som importøren af varerne betaler. Hvis man kun krævede importøren for den nedsatte importafgiftssats, ville det derfor kunne betale sig for ham at sælge varerne under prisen i Fællesskabet.

Jeg indrømmer, at dette argument ved første øjekast også synes at kunne gøres gældende over for varer, der anbringes i toldoplag. Jeg mener, at der ofte sker videresalg af sådanne varer, mens de ligger på toldoplag, således at den endelige importør godt kan komme til at betale den gængse verdensmarkedspris for dem.

Jeg foreslår derfor, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen af tribunale di Genova, besvares således:

1) Bortset fra de tilfælde, hvor varer anbringes i toldoplag, er den »indførselsdag«, der er angivet i artikel 17 i forordning nr. 19 og i artikel 15 i forordning nr. 120/67, den dag, på hvilken toldmyndighederne modtager den pågældende angivelse om indførsel, uanset om varerne toldekspederes som et samlet parti eller i flere partier efter hinanden, og uanset om der senere sker ændring af importafgiftssatsen.

2) Kommissionens henstilling af 25. maj 1962 om det afgørende tidspunkt for fastsættelse af en toldsats, der skal anvendes på varer, som indføres til forbrug, gælder ikke for landbrugsimportafgifterne i Fællesskabet.