FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 13. FEBRUAR 1980 [1]

Høje Domstol.

1. Der har været udstedt regler om varers toldværdi før Fællesskabets oprettelse i en række internationale konventioner — blandt hvilke navnlig kan nævnes Bruxelles-konventionen af 15. december 1950 — og nu i den afledte fællesskabsret. Jeg skal navnlig henvise til Rådets forordning nr. 803/68 af 27. juni 1968 og Kommissionens forordning nr. 375/69 af 27. februar 1969, som indeholder de væsentligste af de regler, hvorom der er opstået fortolkningsproblemer i den foreliggende sag, Chatain.

Jeg tror, det vil være mest hensigtsmæssigt, sådan som jeg plejer, først kort at rekapitulere de faktiske omstændigheder. Mellem begyndelsen af 1971 og slutningen af 1973 importerede det franske selskab »Laboratoires Sandoz«, datterselskab af det schweiziske selskab Sandoz AG, flere partier til Frankrig af to farmaceutiske råstoffer — de vigtigste aktive stoffer ergotamin og dihydroergotamin — som moderselskabet havde solgt til det. Det skal i den forbindelse bemærkes, at moderselskabet har givet sit franske datterselskab eneret til fremstilling af sine farmaceutiske specialprodukter og har præference ved leveringen af de nødvendige råstoffer til datterselskabet. I en rapport af 20. februar 1974 fastslog de franske toldmyndigheder, at købsprisen ifølge de af den importerende virksomhed fremlagte fakturaer var højere end varernes normalværdi. Dette resultat byggede for ergotamins vedkommende på en sammenligning mellem de priser, Sandoz anvendte over for sit franske datterselskab og salgspriserne i Frankrig på tilsvarende varer fra andre producenter og forhandlere i forskellige lande; for dihydroergotamins vedkommende, som kun indføres i Frankrig af Sandoz' ovenfor nævnte datterselskab, foretog de franske toldmyndigheder en sammenlignende teknisk undersøgelse af produktet, hvorved der blev taget hensyn til salgspriserne i Forbundsrepublikken. Heraf fremgik, at de af selskabet »Laboratoires Sandoz« anmeldte indførsler i nævnte periode udgjorde en samlet værdi på omkring 90 millioner franske francs, mens toldmyndighederne kun anerkendte en værdi på omkring 53 millioner francs.

På grundlag heraf indledte de franske toldmyndigheder straffesag ved den kompetente ret mod René Chatain, direktør for og leder af selskabet »Laboratoires Sandoz«. Han blev sigtet for urigtig angivelse af toldværdien og ulovlig overførsel af kapital til udlandet. Det blev anført, at firmaet, ved at betale en højere pris for den importerede vare end dennes reelle værdi, havde overført sit udbytte til Schweiz og dermed undgået at betale den skat, firmaet ville være blevet pålagt i Frankrig.

1 — Oversat fra italiensk.

Heroverfor har sigtede bl.a. anført, at Rådets forordning nr. 803/68 om varers toldværdi i princippet udelukker en nedsættelse ex officio af den faktisk betalte pris og desuden, at Kommissionens forordning nr. 375/69 om angivelse af oplysninger vedrørende varers toldværdi begrænser importørens forpligtelser i henseende til toldangivelsen. Endelig har sigtede anført, at de nationale myndigheder ikke kan anvende fællesskabsbestemmelserne om toldværdien som grundlag for at forfølge valutabedragerier under hensyn til forskellen mellem de to områder.

Tribunal de grande instance de Nanterre har ved to kendelser af 7. marts og 14. maj 1979 forelagt Domstolen elleve præjudicielle spørgsmål om fortolkningen, ikke blot af de ovenfor nævnte fællesskabsbestemmelser om toldværdien, men også artiklerne 13 og 19 i overenskomsten af 27. juli 1972 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Schweiz, som blev sat i kraft ved Rådets forordning nr. 2840 af 19. december 1972.

2. Den franske rets første spørgsmål er, om Rådets forordning (EØF) nr. 803 af 27. juni 1968, og navnlig artiklerne 1-10, samt Kommissionens forordning (EØF) nr. 1581 af 24. juni 1974 om prisreduktioner, der skal tages i betragtning ved ansættelse af toldværdi, tillader de nationale myndigheder at ansætte varer, der er importeret fra et tredjeland, til en *lavere* toldværdi end den af importøren angivne, eller — for så vidt angår indførsler, der er foretaget efter ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 375/69 af 27. februar 1969 — til en lavere værdi end den værdi, der følger af de faktorer, som indgår i den af importøren angivne toldværdi.

For at afklare betydningen af den sondring, den forelæggende ret har foretaget mellem situationen før og efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 375/69, skal jeg minde Domstolen om, at sidstnævnte forordning, hvilket er en fornyelse i forhold til visse regler og praksis på toldområdet, som begrænsede sig til at pålægge importøren at anmelde varernes toldværdi, indførte en forpligtelse til, med henblik på anvendelsen af forordning nr. 803/68, at specificere visse oplysninger om toldværdien. Dette forhindrer imidlertid ikke, at der også efter systemet i den nævnte forordning findes en værdi, som importøren anmelder på grundlag af de angivne oplysninger, således som det fremgår af det i forordningens bilag indeholdte spørgeskema.

Svaret på det ovenfor nævnte spørgsmål forudsætter først og fremmest en fortolkning af artikel 1 i forordning nr. 803/68. Heri bestemmes det: »Ved anvendelsen af den fælles toldtarif er toldværdien af indførte varer *normalprisen*, dvs. den pris, varerne ville indbringe ... ved et salg i det åbne marked mellem en køber og en sælger, der er indbyrdes uafhængige«. I Domstolens dom af 10. december 1970 i sag 27/70 Edding mod Hauptzollamt Hamburg (Sml. 1970, s. 206, navnlig præmis 8; org.ref. Recueil 1970, s. 1044), hedder det, at »Den til grund for toldværdien liggende normalpris er princi-

pielt den faktiske pris for en bestemt vare, når denne sælges under frie konkurrenceforhold«.

Det er klart, at der navnlig kan være forskel mellem den aftalte (og betalte) pris og varens »normalpris«, når prisen ikke er blevet aftalt inden for rammerne af et salg under frie konkurrenceforhold. Det er med rette fastslået i Eddingdommen (i præmis 7): »begrebet normalpris har navnlig til formål at give toldmyndighederne mulighed for, af hensyn til en korrekt opkrævning af tolden, at fastslå varernes egentlige pris i det tilfælde, hvor vilkårene ved aftalen om varerne er blevet påvirket af faktorer, som indskrænker aftalebetingelserne mellem handelspartnere under frie konkurrenceforhold«. Som jeg tidligere har været inde på, definerer den ovenfor nævnte artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 803/68 begrebet fri konkurrence gennem betingelsen om sælgerens og køberens indbyrdes uafhængighed. Artikel 2, stk. 1, indeholder andre detaljerede regler og præciserer, at det er en betingelse for at anse et salg for effektueret under frie konkurrenceforhold mellem en køber og en sælger, som er uafhængige af hinanden, at betalingen af varens pris er den eneste af køberen faktisk erlagte ydelse (dvs. den eneste modydelse til sælgeren), at den aftalte pris ikke påvirkes af handelsmæssige, økonomiske eller andre forbindelser, der, bortset fra den ved salget etablerede forbindelse, måtte bestå mellem på den ene side sælgeren eller en med denne i forretningsmæssig henseende forbunden fysisk eller juridisk person, og på den anden side køberen eller en med denne i forretningsmæssig henseende forbunden fysisk eller juridisk person, og endelig, at ingen del af udbyttet ved varernes efterfølgende videresalg eller anvendelse direkte eller indirekte tilfalder sælgeren eller en med denne i forretningsmæssig henseende forbunden fysisk eller juridisk person.

Der er altså ingen tvivl om, at det er varens normale »teoretiske« værdi og ikke den faktisk aftalte og betalte pris, som har afgørende betydning for fastsættelsen af de importerede varers toldværdi. Dette bekræftes af andre bestemmelser i den her omhandlede forordning. Man behøver blot nævne artikel 1, stk. 2, litra b) og litra c), hvorefter normalprisen bestemmes *under den forudsætning*, at omkostningerne i forbindelse med varens salg og levering bæres af sælgeren, og at told og afgifter, som påløber i Fællesskabets toldområde, bæres af køberen. Endvidere artikel 3, som indeholder kriterierne for ansættelsen af normalprisen på varer, for hvilke der findes et patent eller et varemærke, eller som på anden måde er beskyttet af den industrielle eller immaterielle ejendomsret, og navnlig artikel 9, stk. 1, litra b) og litra c), ifølge hvilken »den pris, der er betalt eller skal betales, kan godkendes som toldværdien, når ... prisen på aftaletidspunktet svarer til priser, der er kommet i stand ved et salg i det åbne marked mellem en køber og en sælger, der er indbyrdes uafhængige, og denne pris om fornødent reguleres for at tage hensyn til omstændigheder, der ved det pågældende køb måtte afvige fra de til grund for normalprisen liggende«. I

forbindelse med sidstnævnte bestemmelse skal det endvidere bemærkes, at når disse betingelser er opfyldte, har toldmyndighederne *kompetence*, men ingen forpligtelse, til at anerkende den pris, der er betalt eller skal betales, som normalpris og dermed som toldværdi.

Det fremgår klart af disse regler, at toldværdien skal ansættes objektivt og ikke være afhængig af importørens angivelse. Denne objektive fastsættelse, som naturligvis kan indebære en justering af fakturaprisen, er på ingen måde begrænset til de tilfælde, hvor den faktisk betalte pris er *lavere* end normalprisen. Der er ikke opstillet en sådan begrænsning i nogen fællesskabsregel. Resultatet er derfor, at fællesskabsretten tillader og endog pålægger de nationale toldmyndigheder at ændre den anmeldte værdi, når denne, ikke blot opad men også nedad, afviger fra varens *normal*pris.

Det hyppigste tilfælde af manglende overensstemmelse mellem den angivne værdi og normalprisen er naturligvis den situation, hvor den angivne værdi er mindre end normalprisen, da importøren har en åbenbar interesse i, at toldmyndighederne anvender toldsatsen på den lavest mulige værdi. Reglerne om ansættelse af toldværdien tager derfor navnlig sigte på dette tilfælde, især for at undgå, at nogen unddrager sig betaling af told. Dette ses navnlig af artikel 9, stk. 2, i nævnte forordning nr. 803/68, som angiver de *vigtigste* (ikke de eneste) justeringer af den pris, der er betalt eller skal betales, og de til grund for toldværdien liggende faktorer, som skal føjes til den fakturerede pris (omkostninger, som bæres af sælgeren, prisnedsættelser, der kun indrømmes eneagenter eller eneforhandlere, samt usædvanlige rabatter). Det kan tilføjes, at forordningens syvende betragtning også anerkender betydningen af at undgå og i givet fald fjerne enhver forskydning i toldindtægter. Men dette betyder ikke, efter min opfattelse, at det er forbudt toldmyndighederne at fastsætte en lavere normalpris end den anmeldte værdi.

Denne opfattelse kan i virkeligheden kun fastholdes ved at tage den fælles toldtarifs to formål i anvendelse, som er at sikre Fællesskabets økonomi en passende beskyttelse og at skaffe Fællesskabet indtægter. En anmeldelse af en højere end varens faktiske værdi og en tilsvarende pålæggelse af toldafgifter synes fordelagtig for Fællesskabet såvel i henseende til beskyttelse af økonomien som i henseende til den heraf følgende indtægt, og det kan betvivles, at der findes nogen fællesskabsinteresse i at bestride en sådan angivelse og således tillægge varen en lavere værdi. Den formodede mangel på en sådan fællesskabsinteresse er imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at enhver form for nedsættelse af de indførte produkters toldværdi er forbudt de nationale myndigheder. I hvert fald kan man ikke, når man tager udgangspunkt i formålsbetragtningerne, se bort fra de særlige mål i forordning nr. 803/68, som i det væsentlige er at indføre ensartede kriterier for ansættelse af toldværdien.

Der er efter min opfattelse grund til at fremhæve dette punkt. Man behøver blot

læse den anden, sjette og ottende betragtning til forordning nr. 803/68 for at konstatere, med hvilken vedholdenhed lovgiver har fremhævet nødvendigheden af at indføre »en toldlovgivning, der sikrer ensartet anvendelse af den fælles toldtarif«, en ensartet toldbeskyttelse i hele Fællesskabet og en ensartet behandling af importørerne ved opkrævning af told efter den fælles toldtarif. I Domstolens praksis blev det fastslået allerede i dommen af 12. juli 1973 i sag 8/73, Massey Ferguson (Sml. 1973, s. 907), at »Toldunionens funktion kræver nødvendigvis en ensartet ansættelse af toldværdien for varer, importeret fra tredjelande« (præmis 3). Samme synspunkt er gentaget i dommen af 23. november 1977 i sag 38/77, Enka (Sml. 1977, s. 2203 ff), hvor den sjette betragtning til forordning nr. 803/68 er citeret, og kriteriet vedrørende den importerede vares »normalpris« på en gunstig måde er blevet knyttet sammen med formålet med den ensartede ansættelse af toldværdien (præmis 13-14). Der er derfor god grund til at antage, at Fællesskabets væsentligste interesse, for så vidt angår ansættelse af toldværdien, er interessen i ensartede vurderingskriterier.

Denne ensartethed er gennemført ved at pålægge alle medlemsstaterne normalpriskriteriet. Dette begrunder efter min opfattelse fuldt ud muligheden for at nedsætte den anvendte værdi for at bringe den på linje med den normale markedspris.

Andre betragtninger af forskellig art støtter dette resultat. Ud fra Fællesskabets interesse synes det også rimeligt at tage hensyn til at undgå en for høj ansættelse af de importerede produkter, som kan have indvirkning på prisniveauet inden for Fællesskabet. At lægge en større told på varer, som importøren ved en fejltagelse har overvurderet, ville desuden skaffe mere opmærksomme importører en klar fordel, hvilket ville være i strid med princippet om en sund konkurrence. Endelig bør en importør, som har gjort en dårlig forretning ved at betale en for stor pris efter en billigheds betragtning kunne opnå, at tolden beregnes på grundlag af varens markedspris.

I sit første spørgsmål har den nationale ret også nævnt Kommissionens forordning nr. 1580/74 af 24. juni 1974. Jeg mener imidlertid ikke, at denne forordning har nogen indflydelse på spørgsmålets besvarelse. I forordning nr. 1581/74 har Kommissionen fastlagt betingelserne for, ved ansættelse af toldværdien, at tage hensyn til de af sælger til køber ydede prisreduktioner. Den foreliggende sag drejer sig derimod om det tilfælde, hvor toldmyndighederne har konstateret, at den fakturerede pris afviger fra varens normale markedspris og derfor justerer den fakturerede pris. Nævnte forordning kan altså ikke bidrage til en afklaring af det foreliggende problem på anden måde end ved at bekræfte normalpriskriteriet (som er udgangspunktet), men dette kan ikke undre, eftersom det er en forordning til gennemførelse af Rådets forordning nr. 803/68, som jeg behandlede ovenfor.

Hvad dernæst angår Kommissionens forordning nr. 375/69 af 27. februar

1969 (som også er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål), har denne til formål at sikre importørerne en lige behandling ved angivelse af oplysninger om toldværdien, hvorom forordningen i detaljer (i bilaget hertil) angiver hvilke oplysninger, importørerne er forpligtet til at stille til rådighed. Jeg vil gerne i første omgang indskrænke mig til at henlede opmærksomheden på en af de regler i forordningen, som bekræfter den opfattelse, som jeg mener kan udledes af basisforordningen. Det drejer sig om artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 375/69, hvori det bestemmes, at toldmyndighederne kan kræve mere detaljerede oplysninger af importører end dem, der er anført i det i forordningens bilag indeholdte spørgeskema, især når der er tale om en indførsel på grundlag af en aftale mellem en køber og en sælger, som ikke er uafhængige af hinanden. Det er interessant at bemærke, at der ej heller i denne bestemmelse sondres mellem det tilfælde, hvor toldmyndighederne har at gøre med en faktureret pris, som er lavere end normalprisen, og det tilfælde, hvor den fakturerede pris er højere end normalprisen. Det fører til det resultat, at toldmyndighederne ved hjælp af de af dem krævede supplerende oplysninger kan justere den værdi, importørerne har anmeldt på grundlag af købesummen, såvel ved at forhøje som ved at nedsætte beløbet.

3. Som jeg nævnte i begyndelsen, blev der, allerede før Fællesskabets oprettelse, fastsat kriterier for ansættelse af toldværdien i Bruxelles-konventionen af 15. december 1950, som trådte i kraft den 28. juli 1953. Konventionen er udfærdiget i overensstemmelse med principperne i artikel VII i GATT, navnlig princippet om overensstemmelse mellem toldværdien og de indførte varers reelle værdi.

I relation til det første problem, som er forelagt Domstolen til prøvelse, indeholder Bruxelles-konventionen en række nyttige oplysninger, som man skal være opmærksom på. Domstolen har således også i tidligere sager fortolket fællesskabsreglerne om toldværdi under hensyn til konventionens bestemmelser: jeg skal henvise til de ovenfor nævnte domme af 10. december 1970 i sag Edding (navnlig præmis 11) og 23. november 1977 i sag Enka (præmis 24-26). I sidstnævnte dom er det med rette påpeget, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 803/68 næsten ordret er en gengivelse af den tilsvarende bestemmelse i bilag I i Bruxelles-konventionen, og det samme gælder for denne forordnings artikel 1, stk. 1, som jeg tidligere har nævnt, ifølge hvilken toldværdien er identisk med varens »normalpris«. Men bortset fra den næsten fuldstændige overensstemmelse mellem de to bestemmelser, må det ikke glemmes, at alle medlemsstaterne er kontraherende parter i konventionen (det er også nævnt i den 9. betragtning til forordning nr. 803/68), og at de beføjelser, medlemsstaterne tidligere udøvede på toldområdet, er blevet overdraget til Fællesskabet. Dette er grunden til, at konventionen er bindende for Fællesskabet (et klart udsagn herom findes i præmisserne til dommen af 12. 12. 1972 i sagerne 21-24/72, International Fruit Company, Sml. 1972, s. 295; org.ref. Recueil 1972, s. 1219; se endvidere dom af 19. 11. 1975 i sag 38/75, Nederlandse Spoorwegen, Sml. 1975, s. 1439). Heraf følger, at fællesskabsreglerne i videst muligt omfang skal fortolkes på en sådan måde,

at de ikke kommer i konflikt med de internationale forpligtelser, der udspringer af Bruxelles-konventionen, så længe denne er i kraft (en ny overenskomst om gennemførelse af artikel VII i GATT skal snart afløse den).

Herefter skal jeg vende mig mod de forklarende bemærkninger vedrørende definitionen af toldværdien, som er omhandlet i konventionens bilag II, og i særdeleshed bemærkning nr. 5. Det hedder heri i begyndelsen: »Formålet med værdidefinitionen er at gøre det muligt i hvert enkelt tilfælde at beregne den told, der skal betales, på grundlag af den pris, hvortil indførte varer frit vil kunne erhverves af enhver køber i det frie marked i den havn eller på den plads, hvor varen føres ind i landet. Den er et begreb til almindelig anvendelse og gælder, hvad enten de pågældende varer faktisk indføres i henhold til en salgskontrakt eller ej, *og uanset bestemmelserne i en sådan salgskontrakt*«.

Denne første del af den forklarende bemærkning viser, at konventionens forfattere anså det for rigtigt at tage afstand fra en metode, hvorved toldværdien ansættes på grundlag af de forskellige varepartiers faktiske pris og at lægge et »teoretisk« købekontraktbegreb til grund. Efter dette begreb gælder den pris, som varen ville blive solgt til »på det åbne marked«, under den forudsætning, at køberen og sælgeren indbyrdes er fuldstændig uafhængige. Det hedder videre i bemærkningen, at »anvendelsen af definitionen medfører imidlertid en undersøgelse af de på tidspunktet for værdiansættelsen gældende priser«. Dette understreger toldmyndighedernes uafhængighed ved bestemmelsen af de elementer, som indgår i den »teoretiske kontrakt«, jeg har nævnt ovenfor. Imidlertid har kravet om en hurtig fortoldning af varen og nødvendigheden af i videst muligt omfang at gøre toldansættelsen afhængig af handelsdokumenterne (hvilke krav fandt anerkendelse i de principper nr. III og VII, som blev opstillet af studiegruppen for den europæiske toldunion, før Bruxelles-definitionen blev udarbejdet) i praksis ført til, at der tages hensyn til den fakturerede pris ved de forskellige salg.

I bemærkning 5 anerkendes det, at denne pris »i almindelighed anses som et gyldigt udtryk for den i definitionen nævnte normalpris«, men den opstiller den væsentlige betingelse, at det drejer sig om salg i *god tro,* og tager forbehold for de bestemmelser, der måtte blive truffet til forhindring af toldsvig ved hjælp af priser eller kontrakter, der er falske eller fiktive samt de eventuelle prisjusteringer, som måtte anses for nødvendige på grund af omstændigheder, der adskiller kontrakten fra det i værdidefinitionen indeholdte teoretiske begreb.

På baggrund af bemærkning 5 synes ordningen i Bruxelles-konventionen åbenbart at være indrettet på en sådan måde, at toldafgiften afpasses efter varens objektive værdi, som toldmyndighederne skal fastsætte uden at være bundet af den pris, som fremgår af handelsdokumenterne. Det er klart, at det i langt de fleste tilfælde, hvor der angives en fiktiv pris, er formålet at betale et mindre beløb i told, hvorfor der angives en pris, som er lavere end den objektive værdi. Dette forklarer det første ovenfor nævnte forbehold, som er

indeholdt i bemærkning 5. Men det fremgår af den sammenhæng, bemærkningen indgår i — ligesom af sammenhængen i forordning nr. 803/68 — at muligheden for, at myndighederne fastslår, at den fakturerede pris er højere end den objektive værdi, ikke er udelukket, og jeg gentager da, at såfremt dette fastslås, er toldmyndighederne forpligtede til at anvende normalpriskriteriet og sætte varen til en lavere pris end den pris, importøren har anmeldt. Dette bekræftes af den generelle karakter af den betingelse, der er opstillet i bemærkning 5 for at tage hensyn til den fakturerede pris, samt af det andet efterfølgende forbehold. Jeg tænker her på betingelsen om, at aftalen skal være indgået i *god tro,* og forholdet om de justeringer, hvorved den anmeldte pris tilpasses prisen ifølge definitionen.

4. I sit indlæg i den foreliggende sag henviste selskabet »Laboratoires Sandoz« til kravet om en ensartet anvendelse af den fælles toldtarif, for at understrege, at den ikke må anvendes på en sådan måde, at den beskytter nationale interesser eller forfølger formål, som udelukkende har national karakter, og som ligger udenfor og går videre end fællesskabsinteressen i at opkræve told. Dette udsagn fortjener en kommentar.

For det første skal jeg bemærke, at den hidtil anførte argumentation til løsning af det første problem, som den nationale ret har forelagt, er blevet holdt på et plan, hvor fællesskabsreglerne fortolkes ud fra de involverede fællesskabsinteresser. Jeg har allerede haft lejlighed til at bemærke, at såfremt man anså den væsentligste fællesskabsinteresse for at være den at opkræve den størst mulige told, ville der ikke være nogen begrundelse for at fortolke forordning nr. 803/68 på en sådan måde, at toldmyndighedernes beføjelse til at ansætte de importerede varers værdi for lavt anerkendes. Men det er min opfattelse, at den væsentligste fællesskabsinteresse er at bestemme de importerede varers værdi efter et objektivt og fast kriterium, som kan sikre en ensartet anvendelse af den fælles toldtarif. Det væsentlige er en nøjagtig og ensartet toldopkrævning og ikke et unormalt højt beløb, der svarer til den fakturerede pris, men ikke til produktets normalpris.

For det andet har kravet om en ensartet anvendelse af den fælles toldtarif forbindelse med andre hensyn, som også er fællesskabsinteresser. Af afgørende betydning er fremfor alt hensynet til opretholdelsen af en fri og redelig konkurrence; jeg har tidligere været inde på, hvorledes denne har betydning for selve definitionen af toldværdien. Det er klart nok, at for lave værdiansættelser fra importørens side må bekæmpes ud fra dette hensyn. Sådanne ansættelser har til formål at nedsætte toldbyrden uberettiget og dermed at muliggøre fastsættelse af lavere salgspriser. Men også for høje værdiansættelser fra importørernes side kan skaffe dem en uberettiget fortjeneste, når disse ansættelser giver grundlag for en kunstig beregning af en mindre fortjenstmargen, og dermed for at importørerne på denne måde kan unddrage sig skattebyrder, som kan tænkes at være større end den højere told. Det er næppe nødvendigt at henlede opmærksomheden på, at man

navnlig kan forestille sig dette i et tilfælde, hvor et datterselskab importerer produkter fra moderselskabet.

For det tredje tror jeg ikke, at der er nogen grund til at udelukke, at resultaterne af undersøgelsen af toldværdien, dvs. fastslåelsen af varernes »normalpris«, i anden række kan tjene til at beskytte nationale interesser, der er forskellige fra fællesskabsinteressen i at opkræve told. De eneste begrænsninger herfor ligger efter min opfattelse i foreneligheden af de to former for hensyn og i nøje iagttagelse af fællesskabskriterierne om ansættelse af toldværdien. Med andre ord må forfølgelsen af eventuelle nationale formål (f.eks. formål af fiskal eller valutamæssig karakter) ikke på nogen måde udsætte den korrekte opkrævning af tolden for fare, og ansættelsen af toldværdien må ikke gøres afhængig af andre end de i fællesskabsreglerne fastsatte kriterier. Men hvis justeringen af den anmeldte værdi foretages i overensstemmelse med fællesskabsreglerne på en sådan måde, at normalprisen lægges til grund, står det den pågældende stat frit for at drage andre konsekvenser heraf med det formål at bringe foranstaltninger i anvendelse inden for andre områder end toldsektoren. Det afgørende er, at kriterierne og metoderne er udtryk for fællesskabsinteressen — hvilket må anses for godtgjort, såfremt fællesskabsreglerne på området overholdes. Er dette tilfældet, og er den fakturerede pris blevet justeret, kan denne justering på det nationale plan have forskellige virkninger, blot de ikke bringer de primære fællesskabsformål vedrørende ansættelsen af toldværdien i fare.

5. Før jeg behandler spørgsmål 2-10, som er forelagt af nævnte Tribunal de grande instance de Nanterre af 7. marts 1977, skal jeg kort komme ind på det 11. spørgsmål, som den nationale ret har forelagt Domstolen ved kendelse af 14. maj 1979, idet dette spørgsmål har snæver forbindelse med det problem, jeg hidtil har drøftet. Den franske ret spørger, om de kompetente myndigheder i en medlemsstat ifølge artikel 9 i Rådets forordning nr. 803/68 samt — for så vidt angår de indførsler, som er omfattet heraf — ifølge Kommissionens forordning nr. 375/69 med tilhørende bilag, ved ansættelse af toldværdien, kan foretage andre nedsættelser af den fakturerede pris end de i det ovennævnte bilag under punkt 18-21 omhandlede, der bestemmes af fakturaer, som er adskilt fra varens pris, men dog indbefattet i den fakturerede pris.

Ovennævnte artikel 9 bestemmer i stk. 1 efter hvilke betingelser den pris, der er betalt, eller som betales, kan godkendes som toldværdi; i stk. 2 angives en række justeringer, som prisen, ifølge stk. 1, litra c), om fornødent må reguleres med for at tage hensyn til omstændigheder, der ved det pågældende køb måtte afvige fra dem, der ligger til grund for normalprisen. Pkt. 18-21 i det i bilaget til Kommissionens forordning nr. 375/69 indeholdte spørgeskema vedrører »beløb, der ikke medregnes til toldværdien«, og som er indeholdt i den fakturerede pris, som formodes at have dannet grundlag for beregning af den anvendte værdi. I det væsentlige skal de faktorer, som er angivet i artikel 9, stk. 2, (og som er nærmere beskrevet under pkt. 11-17 i

nævnte spørgeskema) lægges til den fakturerede pris for at nå frem til normalprisen, mens de under formularens pkt. 18-21 nævnte faktorer (som nævnes mere summarisk i artikel 1, stk. 2, litra c) i forordning nr. 803/68) skal trækkes fra den fakturerede pris, såfremt de er indeholdt heri, for at bestemme normalprisen.

Ved at henvise til begge former for faktorer viser den forelæggende ret, at den er klar over, at fællesskabsreglerne indeholder en mulighed for en justering både, hvor den fakturerede pris er mindre end normalprisen, men også, hvor den er større. Retten er imidlertid i tvivl om, hvorvidt andre justeringer end de i ovennævnte bestemmelser omhandlede, er lovlige, i hvert fald for så vidt angår justeringerne nedad. Det er således helt åbenbart, at hvad angår justeringer opad, er de i artikel 9, stk. 2, nævnte de væsentligste, men ikke de eneste, som det ses af udtrykket »især« i 2. linje i stk. 2.

Herpå kunne man svare, at friheden til en justering opad ikke ville have megen mening, hvis der ikke også var mulighed for en justering i den modsatte retning, eftersom målet altid er at nå frem til normalpriser. Hertil kunne yderligere føjes det på ordlyden støttede argument, at der i pkt. 21 i den formular, som er optaget som bilag i Kommissionens forordning nr. 375/69, spørges efter »andre beløb«, som ikke er indeholdt i toldværdien, hvilket viser, at der ikke er tale om en udtømmende opregning. Men efter min opfattelse må svaret støttes på en anden betragtning. Både artikel 9 i forordning nr. 803/68 og formularen i bilaget til forordning nr. 375/69 forudsætter, at den fakturerede pris danner basis for beregningen af toldværdien, og at de nødvendige justeringer af denne værdi indskrænker sig til en række simple aritmetiske beregninger. Men — som jeg allerede har været inde på, og som jeg mere udførligt skal præcisere i det følgende — kan toldmyndighederne frit foretage deres egen vurdering af varen uden at anvende den fakturerede pris som beregningsgrundlag. Dette vil i praksis kun ske i de sjældne tilfælde, hvor der er grund til at tro, at den fakturerede pris afviger væsentligt fra normalprisen. I disse tilfælde befinder man sig uden for anvendelsesområdet for de ovenfor nævnte bestemmelser, men det kan næppe antages, at tilstedeværelsen af disse bestemmelser — som ikke er udtømmede — fratager toldmyndighederne deres frie skøn, som kan udledes både af systemet i Bruxelles-konventionen og af fællesskabsreglerne, betragtet under ét.

6. Den franske rets andet spørgsmål (som er betinget af, at det første besvares bekræftende) er, om de kompetente myndigheder i en medlemsstat ifølge de nævnte forordninger kan nedsætte den af importøren anmeldte værdi (eller ved anvendelse af Kommissionens forordning nr. 375/69 nedsætte den værdi, der følger af de af importøren angivne faktorer) og herved støtte sig på en sammenligning mellem ovennævnte værdi og en eller flere priser, der er aftalt i andre købekontrakter vedrørende samme produkt.

Da toldmyndighederne, som jeg ovenfor har været inde på, kan ansætte en vares toldværdi lavere end den fakturerede pris, er der for mig ingen tvivl om, at de bl.a. kan støtte sig på priser, der faktisk er anvendt ved salg af lignende varer. Denne mulighed fremgår navnlig af nævnte forklarende bemærkning 5 i bilaget til Bruxelles-konventionen, hvori det, som ovenfor nævnt, hedder, at anvendelsen af definitionen af toldværdien »medfører imidlertid en undersøgelse af de på tidspunktet for værdiansættelsen gældende priser«. Senere, i forbindelse med omtalen af de faktorer, som der skal tages hensyn til ved justeringen af salgspriserne, nævnes i samme bemærkning bl.a. »enhver ... rabat eller fradrag i den almindelige konkurrencepris«. Herfra kan udledes, at denne pris er det objektive referencebegreb. Det skal imidlertid være den samme vare, der sammenlignes med, og de økonomiske omstændigheder skal være sammenlignelige, navnlig omstændighederne ved salgets kvantitative størrelse, varens oprindelse, markedssituationen og de andre omstændigheder, som er kendetegnende for salget.

7. Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret for det tredje at vide, hvilket eller hvilke eksport- og/eller importlande salget skal være sket fra eller til, for at det er tilladt de kompetente myndigheder i en medlemsstat, i medfør af de foreliggende fællesskabsregler, på grundlag af de i de omtalte købekontrakter aftalte priser, at nedsætte den anmeldte værdi (eller den værdi, der følger af de af importøren angivne faktorer). I særdeleshed rejser retten det spørgsmål, om de salg, hvis pris kan anvendes som referencepris, nødvendigvis skal have fundet sted mellem en eksportør og en importør, som begge er bosat i de samme lande, som dem, hvori det salg er effektueret, i relation til hvilket importørens værdiangivelse (eller de faktorer, som denne har angivet til bestemmelse af toldværdien) bestrides.

Efter min opfattelse bør der ikke gælde et sådant krav, og navnlig ikke, når der ikke, mellem de to pågældende lande findes sammenlignelige aftaler vedrørende de samme varer. Der kan således være tale om usædvanlige varer (således som det synes at være tilfældet med produkterne i hovedsagen) og det er klart, at toldmyndighederne, for at kunne fastsætte varens rette værdi, skal kunne foretage sin sammenlignende undersøgelse inden for en større ramme end de to ovennævnte lande.

Den benægtende besvarelse af spørgsmålet, som jeg følgelig foreslår, indebærer, at jeg må behandle et andet og subsidiært spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, nemlig, hvorvidt fællesskabsreglerne, herunder Kommissionens forordning nr. 603 af 24. marts 1972 om den køber, der skal tages i betragtning ved ansættelsen af toldværdien, tillader, at der tages hensyn til salg, som er effektueret af eksportører bosat i andre medlemsstater, tiltænkt importører bosat i andre medlemsstater, foretaget af eksportører etableret i tredjelande, eller tiltænkt importører etableret i tredjelande eller endelig effektueret mellem en leverandør og en køber, som begge er bosat i tredjelande.

I nævnte forordning nr. 603/72, artikel 1, bestemmes det, at ved anvendelsen af forordning nr. 803/68, »kan den pris,

der er betalt eller skal betales, kun lægges til grund som toldværdi, når den er faktureret til en i Fællesskabets toldområde bosat køber«. Denne territoriale begrænsning udelukker efter min opfattelse, at man kan lægge de priser til grund, som anvendes i aftaler med importører bosat uden for Fællesskabets toldområde, dvs. i tredjelande, og dette gælder også de foreliggende prissammenligninger. Af samme grund er jeg på den anden side af den opfattelse, at man utvivlsomt kan lægge de aftaler til grund, som er indgået med importører, der er bosat i andre medlemsstater.

I den forbindelse skal jeg minde om, at den udtalelse vedrørende anvendelsen af Bruxelles-definitionen af toldværdien, som Toldsamarbejdsrådet vedtog den 1. juni 1965, hvor den beskæftigede sig med ansættelsen af denne værdi, »i de undtagelsestilfælde, hvor priserne er usædvanligt lave i forhold til de gældende priser for de samme eller lignende varer«, igen og igen henviser til de priser, som frit kan opnås af »enhver køber i *importlandet* på samme handelstrin som den pågældende køber«. Såfremt man vil tage hensyn til denne udtalelse ud fra et fællesskabssynspunkt, tror jeg imidlertid, at begrebet importland må udstrækkes til Fællesskabet i sin helhed, som udgør ét toldområde, og ikke begrænses til de enkelte medlemsstater.

Lad os herefter se på hvilke grænser, der findes for de foreliggende sammenlignende undersøgelser i henseende til sælgernes stilling. Findes der ingen andre sælgere i oprindelseslandet for den vare, der værdiansættes, vil det utvivlsomt være lovligt at tage hensyn til de salg, der effektueres af eksportører, som er bosat i andre medlemsstater. I overensstemmelse med det, der er anført i stk. 3, litra a) 2°, i ovenfor nævnte udtalelse fra Toldsamarbejdsrådet, vil det imidlertid være nødvendigt at tage hensyn til eventuelle forskelle mellem de pågældende eksportlande, navnlig for så vidt angår omkostningerne ved produktionsfaktorerne.

Det samme gælder efter min opfattelse for muligheden for at tage hensyn til salg, effektueret af eksportører i tredjelande, dvs. andre end de lande, hvor sælgeren af den vare, som værdiansættes, er bosat, og som desuden ligger uden for Fællesskabet.

Endelig behøver det næppe tilføjes, at eftersom muligheden for at tage hensyn til salg til importører, som er bosat i tredjelande, er udelukket, må enhver henvisning til salg mellem en leverandør og en køber, som begge er bosat i et tredjeland, også være udelukket.

8. Det fjerde spørgsmål, som den franske ret har forelagt, er, om de ovenfor nævnte fællesskabsregler giver de kompetente myndigheder mulighed for, som referencepriser, der giver grundlag for en nedsættelse af den af importøren anvendte værdi (eller — ved anvendelse af forordning nr. 375/69 — den værdi, der følger af de af denne importør angivne faktorer), at anvende a) priserne i aftaler om salg af produkter hidrørende fra lande, hvis udenrigshandel er underkastet et statsligt monopol eller underlagt offentlige virksomheder og b) priserne i aftaler om salg af varer, som er en efterligning af de varer, der er omfattet af det særlige salg, på grundlag af hvilket toldværdien er blevet nedsat.

Hvad angår salgene i førstnævnte kategori, har Kommissionen med rette frem-

hævet, at under hensyn til, at disse salg foretages af lande, hvis udenrigshandel har karakter af et statsligt monopol eller et monopol for offentlige virksomheder, er de normalt ikke underlagt markedsvilkårene og finder ikke sted på det åbne marked, som fastsat i artikel 1 i forordning nr. 803/68. Priserne efter disse aftaler kan derfor kun anvendes som referencepris, såfremt det fastslås, at de stemmer overens med normalpriserne på det åbne marked. Men at fastslå dette forudsætter, at der kan henvises til andre salgsaktioner vedrørende det samme produkt, som finder sted uden for statens handelskanaler. Dette er ensbetydende med at udelukke at man, ved ansættelsen af en vares normalværdi, kan lægge de priser til grund, som anvendes ved udførsler, der er underlagt den pågældende monopolordning.

For så vidt angår salg af efterlignede produkter, må det utvivlsomt være udelukket at tage hensyn til disse priser, når der er tale om produkter fremstillet i strid med den pågældende patentindehavers rettigheder, og når afsætningen af produkterne i importlandet indebærer en krænkelse af en sådan industriel ejendomsret (dette tilfælde behandler den tyske regering i sit skriftlige indlæg). Da et efterlignet produkt kun kan afsættes lovligt på markedet i importstaten med patentindehaverens samtykke, kan den for salget aftalte pris, som ikke omfatter omkostningerne ved patentet, ikke anses for repræsentativ, idet den er dannet ved ulovligt at udelukke en af de normale prisfaktorer. Drejer det sig derimod om produkter, som ikke er beskyttet af industrielle ejendomsrettigheder, og som altså er frie efterligninger, ville det være lovligt at tage hensyn til prisen på det efterlignede produkt, forudsat at det i henseende til kvalitet kan sammenlignes med det produkt, der skal værdiansættes.

9. Det femte spørgsmål fra den forelæggende ret hviler på den antagelse, at der ikke, hverken retligt eller faktisk, kan anvendes nogen referencepris, og går ud på, hvorvidt de kompetente myndigheder i importlandet da ensidigt har beføjelse til at benytte andre metoder eller lægge andre faktorer til grund, og i bekræftende fald hvilke.

Lad mig først minde om, at problemet vedrørende toldansættelsen på et andet grundlag end den pris, der er betalt eller skal betales, absolut ikke er fremmed for ordningen efter Bruxelles-konventionen. Kapitlerne 8 og 9 i de forklarende bemærkninger til Bruxelles-definitionen er tilegnet dette emne og angår navnlig tilfælde, hvor det er forbundne virksomheder (herunder datterselskaber af udenlandske virksomheder), som importerer. Det hedder heri, at »det grundlæggende kriterium er den forventede indtægt ved salg af de varer, som skal ansættes i værdi« [1] (jf. side 75 i de nævnte bemærkninger). Men det angives også nærmere heri, at »der er ikke truffet særskilt bestemmelse for de tilfælde, hvor den pris, der er betalt eller skal betales, ikke kan anvendes som beregningsgrundlag, fordi det er tvivlsomt, om der er opgivet den rigtige pris, eller fordi det er påvist, at der er givet en forkert fremstilling af de faktiske forhold. Svig falder ikke ind under anvendelsesområdet for de foreliggende forklarende bemærkninger. Skal der ansættes en teoretisk værdi for de pågældende varer, kan retningslinjerne i det foreliggende kapitel følges (kapitel IX), og de metoder eller kriterier, der forekommer bedst egnede, anvendes«. (Side 74) [1].

Yderligere vejledning kan hentes i udkastet til aftalen om gennemførelse af artikel VII i GATT, som snart skal afløse Bruxelles-konventionen, og som har

1 — Oversættelse ved Domstolens sprogtjeneste.

været gjort til genstand for meget fremskredne forhandlinger mellem de stater, som har underskrevet GATT. Det fremgår af artiklerne 5 og 6 i dette udkast (som er vedlagt Det forenede Kongeriges svarskrift), at kriteriet vedrørende den anslåede salgspris — når der ikke findes nogen referencepriser — suppleres med kriteriet vedrørende den beregnede værdi (computed value), som hovedsagelig omfatter produktions- og råstofomkostningerne, og et vist beløb svarende til fortjenesten og de generelle omkostninger.

Uden at gå i detaljer med disse beregningsmetoder skal jeg bemærke, at den franske rets tvivl om, hvorvidt de nationale myndigheder har beføjelse til at anvende andre metoder end henvisningen til referencepriserne, kun er berettiget på grund af den omstændighed, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted med hensyn til gennemførelsen af de forpligtelser, de har påtaget sig i henhold til Bruxelles-konventionen. Dette har ført den tyske regering til den antagelse, at det ovenfor nævnte spørgsmål bør besvares benægtende, eftersom medlemsstaterne ingen kompetence længere har på dette område, da dette fuldt og helt er underkastet fællesskabsbestemmelser.

Dette synspunkt undlader efter min opfattelse at tage hensyn til, for det første, at fællesskabsbestemmelserne intet indeholder vedrørende beregningsmetoderne, når det ikke er muligt at basere sig på prisen, for det andet, at disse bestemmelser samtidig (ifølge den af mig antagne fortolkning) anerkender de nationale toldmyndigheders beføjelse til ved egne undersøgelser at nå frem til ansættelsen af en vares normale værdi, og for det tredje, at systemet i Bruxelleskonventionen — der, som jeg ovenfor har nævnt, finder anvendelse inden for fællesskabsområdet — indeholder nyttige holdepunkter for at ansætte toldværdien på et andet grundlag end den fakturerede pris. Det er derfor på grundlag af dette system, at de nationale myndigheder, som også skal anvende fællesskabsbestemmelserne på baggrund af nævnte konvention, kan og skal tage stilling til den situation, som er nævnt i den franske rets femte spørgsmål (umuligheden af at anvende referenceprisen).

På den anden side må man også tage hensyn til den fare, som den tyske regering har nævnt, at de nationale toldmyndigheders virksomhed indebærer en vilkårlig udøvelse af beføjelsen til at ansætte varer på et andet grundlag end den fakturerede pris eller referenceprisen, hvorved den ensartede anvendelse af den fælles toldtarif bringes i fare. Det er derfor nødvendigt, at de nationale myndigheder rådfører sig med Kommissionen, når de skal bevæge sig ind på et område, som ligger uden for de udtrykkelige bestemmelser i forordning nr. 803/68 og de supplerende forordninger om toldværdi.

10. For det tilfælde, at »de metoder, som det franske toldvæsen har anvendt ved ansættelsen af toldværdien, ikke kan lægges til grund«, har den franske ret forelagt et sjette spørgsmål, som går ud på, efter hvilke kriterier toldværdien beregnes korrekt, når der ikke findes nogen gyldig sammenligningspris, og der

er tale om patenterede varer, som sælges fra et firma til et andet, der ikke er indbyrdes uafhængige af hinanden.

Det er klart, at det ikke inden for rammerne af den foreliggende fortolkningsprocedure tilkommer Domstolen at afgøre, om den kriterier, som de franske myndigheder har lagt til grund i foreliggende tilfælde, skal anses for lovlige eller ej. I øvrigt gentager dette spørgsmål i det væsentlige det problem, som blev rejst i de foregående spørgsmål, og nævner det særlige tilfælde, hvor der er tale om et salg af patenterede produkter mellem to virksomheder, som ikke er indbyrdes uafhængige. Jeg anser det derfor for overflødigt at gentage de betragtninger, som jeg har været inde på ovenfor. Også her beror svaret på systemet i Bruxelleskonventionen, suppleret med Toldsamarbejdsrådets udtalelser samt resultaterne af toldværdiudvalgets konsultative virksomhed og undersøgelser.

11. Det syvende spørgsmål fra den franske ret er, om myndighederne i en medlemsstat kan foreholde en importør en forkert angivelse af toldværdien, foretaget ved hjælp af en falsk, ufuldstændig, unøjagtig eller uanvendelig faktura, og herved sidestille disse handlinger med import af varer uden tolddeklaration, hvilket er forbudt efter national ret, dvs. sidestille dem med en lovovertrædelse, for hvilken der er foreskrevet høje bøder og fængselstraf, selv om importøren har fulgt Kommissionens forordning nr. 375/69 ved nøjagtigt at angive de faktorer, der indgår i toldværdien, og som er omhandlet i det spørgeskema, som er indeholdt i bilaget til denne forordning, når det er ubestridt, at varerne faktisk er leveret til køberen i den kvalitet og den kvantitet, som er angivet i fakturaen, og sælgeren har modtaget hele den i fakturaen angivne købesum.

Som spørgsmålet er formuleret, går den nationale ret klart ud fra den antagelse, at importøren ikke på nogen måde har krænket Fællesskabets toldregler, idet han har fulgt forordning nr. 375/69 og har opfyldt aftalen. Går man ud fra dette, må svaret være benægtende. De nationale myndigheder kan altså ikke sigte den pågældende importør for at have begået en lovovertrædelse i form af en urigtig angivelse af toldværdien. De nationale toldbestemmelser, herunder toldbestemmelserne af strafferetlig karakter, er således rent accessoriske i forhold til Fællesskabets toldbestemmelser, da de kun er udstedt med henblik på at gennemføre disse og sikre, at de overholdes. Det er fast praksis ved Domstolen, at medlemsstaterne, inden for sektorer, som er underlagt fællesskabsretten, ensidigt kan opstille yderligere betingelser vedrørende et forhold, som allerede er udtømmende og reguleret i fællesskabsretten (se navnlig dommene af 11. 2. 1971 i sag 39/70, Fleischkontor, Sml. 1971, s. 5; org.ref. s. 58 og 14. 3. 1973, i sag 57/72, Westzucker, Sml. 1973, s. 322, navnlig s. 343).

Spørgsmålet er altså, hvorvidt, eller rettere, i hvilket omfang den nævnte opfattelse er korrekt. Udover nærmere at skulle angive de faktorer, der indgår i toldværdien, ved hjælp af den formular, som er indeholdt i bilaget til nævnte kommissionsforordning nr. 375/69, påhviler der importøren en grundlæg-

gende forpligtelse til i god tro at anmelde den importerede vares reelle værdi. Som jeg tidligere har haft lejlighed til at bemærke, ender formularen med en angivelse af den anmeldte værdi, for hvilken importøren er ansvarlig. Men der kan i hvert fald tænkes to tilfælde, hvor en tilsyneladende korrekt udfyldning af formularen ikke opfylder forpligtelsen til i god tro at anmelde den reelle værdi. For det første kan der være indgået en aftale mellem sælgeren og køberen om en proforma-pris, således at den fakturerede pris er højere eller lavere end den reelle pris (den reelle pris, hvorefter aftalen opfyldes, men hvortil sælgeren efter omstændighederne enten betaler en ekstra pris eller tilfører andre konti med køberen det beløb, som er modtaget udover den reelle pris). For det andet kan importøren have undladt at angive visse beløb, som er inkluderet i den fakturerede pris, men som i virkeligheden er aftalen uvedkommende. I sådanne tilfælde kan det endvidere antages, at importøren ville have været i stand til at angive de beløb i fakturaren, som kunstigt forhøjer prisen, eventuelt under spørgeskemaets pkt. 2 (hvor hovedsagelig de yderligere omkostninger som følge af salget skal opføres). Ud fra dette synspunkt vil virksomheden kunne sigtes for at have foretaget en ufuldstændig anmeldelse, også i medfør af forordning nr. 375/69. Men hvad der forekommer mig væsentligere er, at i et tilfælde, hvor der er indgået en proforma-aftale mellem parterne, kan forskrifterne i denne forordning tænkes at være blevet fulgt, uden at anmeldelsen gengiver den reelle pris. Dette skyldes en svigagtig adfærd fra importørens side, og det er derfor klart for mig, at denne overtræder Fællesskabets toldbestemmelser på trods af, at han tilsyneladende overholder bestemmelserne om anmeldelse af de faktorer, som indgår i toldværdien. Følgelig synes en strafferetlig forfølgning på nationalt plan lovlig, såfremt medlemsstatens retsorden indeholder straffebestemmelser for overtrædelse af toldregler. Det samme gælder efter min opfattelse, såfremt importøren fortier oplysninger — også uagtsomt — som han burde have anmeldt.

Hvad jeg hidtil har sagt fortjener at blive tydeliggjort og suppleret af yderligere nogle betragtninger. Da de strafferetlige toldbestemmelser, som jeg har nævnt ovenfor, bør have til formål af forstærke garantien for, at Fællesskabets toldregler overholdes, kan man nok spørge, hvilken interesse der begrunder afstraffelsen af en person, som har anmeldt en højere værdi end den reelle værdi, men herved hverken har bragt beskyttelsen af Fællesskabets økonomi eller Fællesskabets indtægter i fare. Svaret hænger logisk sammen med en omstændighed, som jeg allerede tidligere har understreget. Fællesskabet har interesse — en interesse, som også beskyttes af de nationale straffebestemmelser — i anmeldelser fra importører, som angiver varens objektive værdi, således at den fælles toldtarif anvendes ensartet. At der er mulighed for eventuelt også at straffe andre lovovertrædelser, der kun findes reguleret i national ret (f.eks. ulovlige valutatransaktioner), hverken fratager eller lægger noget til logikken vedrørende den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets toldsystem.

Naturligvis kan overtrædelserne af bestemmelserne i denne ordning være mere eller mindre alvorlige, og det er for mig indlysende, at en for høj ansættelse af en importeret vares værdi er en betydelig mindre lovovertrædelse end en for

lav værdiansættelse, fordi Fællesskabet kun unddrages toldindtægter i sidstnævnte tilfælde. Her kommer proportionalitetsprincippet ind i billedet, som ifølge Domstolens praksis i første række skal tjene til at begrænse fællesskabsinstitutionernes adfærd, men som også kan påberåbes i relation til retsakter fra nationale myndigheder, som er udstedt til gennemførelse af traktaten (i dette tilfælde for at sikre overholdelsen heraf). De strafferetlige sanktioner, hvormed medlemsstaterne bidrager til at sikre overholdelsen af Fællesskabets toldbestemmelser, må derfor være tilpasset lovovertrædelsens art og størrelse, under hensyntagen til den af lovovertrædelsen krænkede interesse som helhed.

Et andet forhold, der må tages hensyn til, er, at fastslåelsen af en forskel mellem den af importøren anmeldte værdi og den værdi, myndighederne har lagt til grund som »normalværdi«, ikke er tilstrækkelig til at udløse strafferetlige sanktioner. Der kan være forskellige grunde til forskellen mellem disse to værdier: det kan tænkes, at den fakturerede pris er højere end markedsprisen, fordi sælgeren er særlig dygtig, og køberen ikke er det (denne har f.eks. taget fejl om varens kvalitet eller er blevet vildledt herom). Som udgangspunkt kan de nationale myndigheder altså ikke indlede strafferetlig forfølgning mod importøren, blot fordi den anmeldte værdi krævede en justering. Jeg står i hvert fald tøvende over for det rigtige i her at tale om betingelser eller indskrænkninger efter fællesskabsretten: det er normalt, at det subjektive element er det afgørende i strafferetten. Også over for en særlig streng straffeordning, som indeholder hårde sanktioner selv for en uagtsom adfærd, vil proportionalitetsprincippet kunne påberåbes i de tilfælde, hvor sanktionerne har til formål at sikre overholdelse af fællesskabsreglen. Ligeledes synes det indlysende, at bevisbyrden for, at de pågældende lovovertrædelser er begået, ligger hos den offentlige myndighed, som har rejst sigtelsen, men dette stemmer med et grundlæggende princip i strafferetten, som ikke behøver nogen bekræftelse i fællesskabsretten.

Endelig må det anføres, at hvor en importør på samme tid er sigtet for at have overtrådt toldretlige forpligtelser, som udspringer af fællesskabsretten, og forpligtelser af en anden art, der udelukkende beror på statens interne lovgivning, bør udfaldet af den første sigtelse ikke være afhængig eller kunne ændres af den anden. Toldbestemmelserne kan altså ikke fortolkes ud fra andre formål end de formål, der ligger til grund for bestemmelserne ifølge Fællesskabets retsorden. Og de nationale myndigheder skal ved en fri udøvelse af virksomhed til bekæmpelse af overtrædelser af toldbestemmelser, på grundlag af nationale bestemmelser, handle på en sådan måde, at den korrekte anvendelse af de regler, som er særegne for Fællesskabets retsorden, ikke hindres.

12. Det ottende spørgsmål fra Tribunal de grande instance de Nanterre er, hvorvidt »nedsættelsen af den angivne værdi og de alvorlige følger heraf for importø-

rerne er forenelig med den ved EØF-traktatens artikler 12-29 oprettede toldunion, under hensyn til de omlægninger i samhandelen og de konkurrenceforvridninger, som denne praksis kan medføre«.

Sådan som den forelæggende ret har formuleret spørgsmålet, synes det allerede at indeholde svaret derpå: såfremt nemlig toldmyndighedernes for lave ansættelse af varernes værdi skulle føre til omlægninger i samhandelen og konkurrenceforvridninger, må denne »praksis« anses for at være i strid med principperne i Toldunionen. Det forekommer mig, at nedsættelsen af den anmeldte værdi ikke i sig selv kan afføde de negative følger, som den franske ret frygter. Det er tværtimod efter min opfattelse med henblik på sikring af en ensartet anvendelse af den fælles toldtarif, under strikt iagttagelse af kriteriet vedrørende varens normalværdi, at toldmyndighederne kan nedsætte eller forhøje den af importøren anmeldte værdi. Antagelsen om, at der foreligger strid med principperne i Toldunionen må derfor helt og holdent afvises. Hvad angår »de alvorlige følger heraf for importørerne«, som ifølge spørgsmålets ordlyd har forbindelse med toldmyndighedernes for lave ansættelse af varerne, har man indtryk af, at den franske ret ønsker at henvise til de alvorlige straffe-retlige sanktioner, som er fastsat i fransk ret for urigtige anmeldelser af toldværdien også i de tilfælde, hvor den anmeldte pris er højere end normalprisen. På et fællesskabsretligt plan kan en sådan situation imidlertid kun vurderes efter, om medlemsstaterne ved idømmelse af straf for krænkelse af Fællesskabets interesser, har overholdt proportionalitetsprincippet. Dette spørgsmål har jeg allerede tidligere været inde på, og jeg tror ikke, at det er nødvendigt yderligere at dvæle ved det. Efter min opfattelse er et tilfælde af manglende iagttagelse af proportionalitetsprincippet imidlertid noget andet end en påstået overtrædelse af Toldunionens bestemmelser.

13. Det niende spørgsmål fra den nationale ret er i første række, om artikel 13 i overenskomsten mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Schweiz af 22. juli 1972, som forbyder alle foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner i samhandelen mellem Fællesskabet og Schweiz, også herved indeholder et forbud for de kompetente myndigheder i en medlemsstat mod at nedsætte den anmeldte værdi (eller den værdi, der følger af de af importøren angivne faktorer). Endvidere spørger den franske ret, om nævnte artikel 13 giver hjemmel til at idømme en importør i en medlemsstat, som samvittighedsfuldt har overholdt de af Fællesskabet fastsatte forskrifter, ved nøjagtigt udtømmende at give de kompetente nationale myndigheder de oplysninger, som kræves efter Kommissionens forordning nr. 375/69, høje bøder og fængselsstraf, når det er ubestridt, at varerne faktisk er leveret køberen i den kvalitet og den kvantitet, som er angivet i fakturaen, og sælgeren har modtaget hele den i fakturaen angivne købesum.

For så vidt angår første del af dette spørgsmål, skal jeg nøjes med at henvise til de betragtninger, jeg fremsatte ovenfor til støtte for den opfattelse, at nedsættelsen af den anmeldte værdi er forenelig med Toldunionens bestemmelser. Artikel 13 i overenskomsten mellem EØF og Schweiz afspejler natur-

ligvis, i hvert fald delvis, Rom-traktatens artikler 30 og 31. Efter min opfattelse skaber den nedsættelse af varernes toldværdi, som toldmyndighederne foretager i henhold til fællesskabsbestemmelserne og systemet i Bruxelles-konventionen, ingen hindringer for varernes frie bevægelighed, hverken inden for Fællesskabet eller i samhandelen med Schweiz. Der kan derfor ikke efter min opfattelse af artikel 13 i denne overenskomst udledes noget forbud for de nationale myndigheder mod at justere den anmeldte værdi nedad.

Hvad angår det problem, der er rejst i spørgsmålets anden del, har jeg allerede tidligere anført, at importørens formelle overholdelse af forordning nr. 375/69 ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at denne i god tro har iagttaget den forpligtelse til at anmelde den reelle pris, som kan udledes af fællesskabsretten. Men lad os nu et øjeblik, ved besvarelsen af dette spørgsmål, forudsætte, at køberen har overholdt samtlige fællesskabsretlige forpligtelser vedrørende toldanmeldelsen, og at importstaten på trods heraf vil idømme ham »høje bøder og fængselsstraf«, under hensyn til, at den anser ham for skyldig i toldsvig, sandsynligvis på grundlag af en national opfattelse af denne lovovertrædelse, som ikke tager hensyn til de gældende fællesskabsbestemmelser på området. Skulle dette ske, måtte importøren, efter et fællesskabssynspunkt, anses for at være offer for en uberettiget behandling, som kunne få indvirkning på hans erhvervsmæssige virksomhed. I så fald ville betingelserne efter min opfattelse være opfyldt for at antage, at der over for ham var vedtaget en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, og overenskomstens artikel 13 ville dermed være overtrådt.

14. Det tiende spørgsmål fra den franske ret vedrører artikel 19, stk. 1, i den ovenfor nævnte overenskomst mellem EØF og Schweiz, som forbyder enhver restriktion for betalinger i forbindelse med varesamhandelen samt overførsler af disse beløb mellem staterne i Det europæiske Fællesskab og Schweiz. Den forelæggende ret spørger, om denne bestemmelse er til hinder for, at de nationale myndigheder betegner en transaktion, hvorved en køber, som er bosat i en medlemsstat i Det europæiske Fællesskab betaler sin schweiziske leverandør fakturabeløbet for et varekøb, som en »ulovlig kapitaloverførsel«, når det er ubestridt, at disse varer faktisk er leveret til køberen i den kvalitet og kvantitet, som er angivet i fakturaen, og sælgeren har modtaget hele den i fakturaen angivne købesum.

Som bekendt, indebærer liberaliseringer af betalingerne i forbindelse med varesamhandelen inden for Fællesskabet en forpligtelse for hver medlemsstat til at yde importørerne tilladelse til at veksle det beløb, som svarer til varernes pris. Det samme følger af artikel 19 i nævnte overenskomst mellem EØF og Schweiz. Har importøren imidlertid med sælgeren svigagtigt aftalt en kunstig og for høj ansættelse af varens værdi for at kunne eksportere mere kapital, end betalingen af varen ville berettige til, er det klart, at forskellen mellem den reelle pris og den fakturerede pris ikke efter de nævnte fællesskabsbestemmelser kan anses for

dækket af tilladelsen. Bestemmelserne forpligter altså medlemsstaterne til at tillade betalinger, som virkelig er nødvendige for varesamhandelen, og de kan utvivlsomt ikke anvendes til at gøre egentlige kapitaloverførsler lovlige, som foretages i strid med den fiskale lovgivning eller valutalovgivningen. Jeg anser henvisningen under sagens gang til Domstolens dom af 23. november 1978 i sag 7/78, Anklagemyndigheden mod Thompson (Sml. 1978, s. 2248, navnlig s. 2274), ifølge hvilken et nationalt eksportforbud inden for valutaområdet er tilladt selv i samhandelen mellem medlemsstaterne, når det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, jf. traktatens artikel 36 (hvortil artikel 20 i nævnte overenskomst med Schweiz svarer), for overflødig. For at tillade bekæmpelse af overtrædelser af den nationale lovgivning inden for det fiskale område eller valutaområdet, er det ikke efter min opfattelse nødvendigt at påberåbe sig sådanne undtagelsesbestemmelser, men det er tilstrækkeligt og mere korrekt at tage udgangspunkt i grænserne for de af Fællesskabet indgåede forpligtelser, der, som jeg har nævnt ovenfor, ikke går ud over de løbende betalinger for de importerede varer, *men skal holdes inden for disses reelle værdi.*

15. Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal de grande instance de Nanterre ved kendelser af 7. marts og 14. maj 1979, på følgende måde:

1. Efter kriteriet om importerede varers normalpris kan, ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 803 af 27. juni 1968, bestemte produkter ansættes til en lavere toldværdi end den, importøren har anmeldt, eller som følger af de oplysninger, han har givet i medfør af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 375 af 27. februar 1969. Ved ansættelsen af en vares værdi kan toldmyndighederne også tage hensyn til andre faktorer og omstændigheder end dem, som er nævnt i artikel 9 i nævnte forordning fra Rådet og under pkt. 18-21 i bilaget til nævnte forordning fra Kommissionen.

2. Toldmyndighederne kan ansætte en vares normalværdi ved at sammenligne den af importøren anmeldte værdi med en eller flere af de priser, som er angivet i andre kontrakter om salg af samme produkt, forudsat at den økonomiske situation kan sammenlignes, navnlig i henseende til de pågældende varemængder, varernes oprindelse, markedsvilkårene, samt de øvrige kendetegn ved salgsaftalen.

3. Når det ikke er muligt at sammenligne med de priser, konkurrenter har aftalt i salgsaftalen, indgået mellem en eksportør og importør, som er bosat i de samme lande som de parter, mellem hvem det salg, der har givet anledning til problemet om ansættelse af toldværdien er indgået, kan toldmyndighederne udstrække sin undersøgelse til kontrakter indgået uden for forbindelserne mellem disse to lande.

   Ved disse sammenlignende undersøgelser kan der ikke tages hensyn til priser i aftalen om salg, bestemt til importører bosat i tredjelande, men nok til salg, bestemt til importører, som er bosat i andre medlemsstater. Blandt de salg, der kan anvendes som sammenligningsgrundlag, indgår også salg, foretaget af eksportører i andre medlemsstater eller endog i tredjelande, forudsat der ikke er mulighed for at henvise til salg, foretaget af eksportører i den samme stat, hvorfra den vare, der skal værdiansættes, hidrører.

4. Kun de priser, der normalt anvendes ved salg i det åbne marked, kan lægges til grund som referencepris. Der kan derfor ikke tages hensyn til priser aftalt i salg vedrørende produkter, som hidrører fra lande, hvis udenrigshandel er underkastet et statsligt monopol eller underlagt offentlige virksomheder. Der kan kun tages hensyn til priser på efterlignede produkter, såfremt det efterlignede produkt ikke er beskyttet af en industriel ejendomsret, og såfremt det kvalitativt kan sammenlignes med det produkt, som skal værdiansættes.

5. Hvor det ikke er muligt at lægge nogen referencepris til grund, kan de nationale toldmyndigheder anvende de metoder og inddrage de faktorer, som ifølge systemet i Bruxelles-konventionen er anerkendt til ansættelse af en vares normalværdi, hvorved der bør tages hensyn til formålstjenligheden ved at rådføre sig med den inden for det pågældende område kompetente tjeneste ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

6. Har importøren i forbindelse med toldanmeldelsen af varens værdi helt og holdent fulgt fællesskabsbestemmelserne ved at afgive alle de til hans rådighed stående oplysninger om toldværdien og ved i god tro at anmelde den importerede vares reelle pris, kan en medlemsstat ikke anvende nogen strafferetlig sanktion over for ham. Konstaterer de nationale myndigheder større eller mindre forskelle mellem den pris, importøren har betalt for en vare, og varens toldværdi, beregnet i henhold til ovennævnte bestemmelser, kan de ikke alene på dette grundlag slutte, at importøren har haft til forsæt at overtræde Fællesskabets toldbestemmelser.

Hvor det derimod er bevist, at der mellem eksportøren og importøren er indgået en proforma-aftale om den fakturerede og toldanmeldte pris, eller såfremt importøren har fortiet oplysninger, som bevirker at den fakturerede pris er forskellig fra den reelle pris, er en medlemsstat berettiget til at anvende en strafferetlig sanktion, forudsat denne står i forhold til arten og omfanget af overtrædelsen af Fællesskabets toldbestemmelser.

7. Artikel 13 i overenskomsten mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Schweiz af 22. juli 1972, som forbyder alle foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner i samhandelen mellem de to lande, berører ikke den beføjelse, der tilkommer toldmyndighederne i medlemsstaterne til, ved ansættelse af en vares toldværdi, at fastsætte normalværdien til et mindre beløb end den anmeldte værdi.

   En medlemsstats anvendelse af en strafferetlig foranstaltning over for en importør, som helt og holdent har fulgt fællesskabsbestemmelserne ved anmeldelsen af de fra Schweiz importerede varers værdi, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importestriktion, som er forbudt efter nævnte artikel 13 i overenskomsten mellem EØF og Schweiz.

8. Det forhold, at artikel 19, stk. 1, i nævnte overenskomst mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Schweiz forbyder enhver restriktion for betalinger i forbindelse med varesamhandelen og overførsler af de hertil svarende beløb mellem medlemsstaterne og Schweiz, udelukker ikke, at de nationale myndigheder retligt kvalificerer en transaktion, hvorved en køber, bosat i en medlemsstat i Det europæiske økonomiske Fællesskab, til sit moderselskab i Schweiz, som har leveret denne bestemte vare, betaler den ved salget fakturerede pris, som en ulovlig kapitaloverførsel, forudsat denne pris er væsentlig højere end de importerede varers reelle værdi, og såfremt det i øvrigt er påvist, at køberen svigagtigt har truffet aftale med sælgeren om en for høj ansættelse af varernes værdi.