FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 10. juli 1990 *

Høje Domstol.

1. Tariefcommissie, Amsterdam, har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1388/85 af 24. maj 1985 om tarifering af visse varer i pos. 12.04 A i Den Fælles Toldtarif [1].

Problemstillingen

2. Til grund for Tariefcommissies anmodning ligger en tvist mellem selskabet Gebr. Vismans Nederland BV (herefter benævnt »Vismans«) og Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen om tariferingen i henhold til Den Fælles Toldtarif (herefter benævnt »FTT«) af varer, der er importeret fra USA, og for hvilke der er indgivet toldangivelse den 27. april 1987. I toldangivelsen er varerne betegnet som »roeaffaldspellets«. I forelæggelsesbeslutningen udtaler Tariefcommissie, at varerne har følgende objektive egenskaber:

— de hidrører fra snittede sukkerroer og er et restprodukt fra en fuldstændig sukkerudvindingsproces;

— de indeholder 12% saccharose beregnet af tørstoffet, herunder saccharosen hidrørende fra bindemidlet;

— de er sammenpresset til pellets;

— de kan på teknikkens nuværende udviklingstrin ikke på økonomisk forsvarlig måde anvendes endnu engang til yderligere udvinding af sukker.

3. Efter Vismans opfattelse skal de importerede varer tariferes under kapitel 23 i FTT [2], »restprodukter fra næringsmiddelindustrien; tilberedt dyrefoder«, nærmere bestemt under pos. 23.03 B I:

»23.03 — Roeaffald, bagasse og andre restprodukter fra sukkerfremstilling; mask, bærme og andre restprodukter fra øl- og alkoholfremstilling; restprodukter fra stivelsesfremstilling og lignende restprodukter:

A. ...

B. Andre varer:

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 140, s. 7.

2 — Den toldtarif, som var gældende på det for sagen relevante tidspunkt, er fastsat i bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 3618/86 af 24. november 1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 3331/85 om ændring af forordning (EØF) nr. 950/68 om Den Fælles Toldtarif (EFT 1986, L 345, s. 1).

I. Roeaffald, bagasse og andre restprodukter fra sukkerfremstilling.

II. ...«.

På indførselstidspunktet var de i denne position omhandlede varer fritaget for importtold og landbrugsimportafgift.

Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen tariferede imidlertid de importerede varer under kapitel 12 i FTT, »olieholdige frø og frugter; diverse andre frø og frugter; planter til industriel og medicinsk brug; halm og foderplanter«, nærmere bestemt under pos. 12.04 A:

»12.04 — Sukkerroer, friske eller tørrede, hele eller snittede, også pulveriserede; sukkerrør:

A. Sukkerroer:

B. ...«

I medfør af denne tarifering blev Vismans afkrævet importafgifter på i alt 412 024 HFL for de importerede varer, et beløb, som er flere gange større end den angivne toldværdi (174 875 HFL).

4. Afgørelsen fra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen om at tarifere de importerede varer under pos. 12.04 A er baseret på ovennævnte forordning nr. 1388/85, hvorved Kommissionen på baggrund af den beføjelse, som er tildelt den ved forordning (EØF) nr. 97/69[3], har fastsat en grænseværdi for saccharoseindholdet med henblik på at kunne foretage afgrænsningen mellem sukkerroer og roeaffald. Artikel 1 i forordning nr. 1388/85 bestemmer:

»Delvis afsukrede sukkerroesnitter, også sammenpresset til piller m. v., (pellets), enten direkte eller efter tilsætning af et bindemiddel (almindeligvis højst 3 vægtprocent), med et saccharoseindhold på over 10 vægtprocent beregnet på grundlag af tørsubstansen herunder saccharose hidrørende fra bindemidler, henhører i den fælles toldtarif under pos.:

12.04 — Sukkerroer, friske og tørrede, hele eller snittede, også pulveriserede; sukkerrør;

A. Sukkerroer.«

5. Det er Tariefcommissies opfattelse, at de importede varer på grund af deres objektive egenskaber skal tariferes som »roeaffald«. Tariefcommissie påpeger imidlertid, at en sådan tarifering synes uforenelig med den netop citerede bestemmelse i forordning nr. 1388/85, og har derfor forelagt Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 97/69 af 16. januar 1969 om de nødvendige foranstaltninger for ensartet anvendelse af Den Fælles Toldtarifs nomenklatur (EFT 1969 I, s. 10), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2055/84 af 16. juli 1984 (EFT L 191, s. 1). Forordning nr. 97/69 er i mellemtiden blevet ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og Den Fælles Toldtarif (EFT L 256, s. 1).

»1) Er de pågældende varer, som ganske vist indeholder 12% saccharose, men som efter økonomiske kriterier må anses for afsukrede så meget som muligt, nemlig 'roeaffald' presset til pellets, alligevel omfattet af begrebet 'delvis afsukrede sukkerroesnitter' i artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1388/85 af 24. maj 1985?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, er den i spørgsmålet nævnte forordning da gyldig?«

Anvendelsesområdet for forordning nr. 1388/85

6. Med sit første spørgsmål ønsker Tariefcommissie oplyst, om varer, som har de førnævnte egenskaber, er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1388/85.

Det er Vismans' opfattelse, at forordningen udelukkende sigter til sukkerroer, som endnu ikke er blevet underkastet en fuldstændig sukkerudvindingsproces. Selskabet påberåber sig herved Toldsamarbejdsrådets forklarende bemærkninger til pos. 23.03 i TSR-nomenklaturen, hvori »roeaffald« er beskrevet som det produkt, der bliver tilbage, efter at sukkeret er udtrukket af sukkerroen (udludede sukkerroesnitter). Varer, hvoraf der er udvundet alt det sukker, som det er økonomisk forsvarligt at udvinde, kan herefter ikke betragtes som »delvis afsukrede sukkerroer« og således omfattet af forordning nr. 1388/85, selv om restindholdet af sukker er højere end 10%.

7. Denne fortolkning forekommer mig hverken at være forenelig med forordningens ånd eller bogstav. Det fremgår af betragtningerne til forordningen, at Kommissionen har villet fastsætte et klart kriterium for afgørelsen af, om det restprodukt, som er tilbage, efter at sukkeret er udvundet af sukkerroer, skal tariferes som »sukkerroer« eller som »roeaffald«. Med det formål for øje har Kommissionen valgt et eneste kriterium, nemlig restindholdet af sukker: når restproduktet stadig har et sukkerindhold på over 10 vægtprocent, herunder sukker hidrørende fra bindemidlet, skal det betragtes som »sukkerroer«. Andre kriterier, såsom det af Vismans fremførte angående den manglende mulighed for på økonomisk forsvarlig måde at udvinde yderligere sukker af restproduktet, er ikke taget i betragtning. Det følger heraf, at de i sagen omhandlede varer er omfattet af forordning nr. 1388/85's anvendelsesområde alene på baggrund af konstateringen af, at deres sukkerindhold er højere end 10%.

Gyldigheden af forordning nr. 1388/85

8. Dette leder videre til det andet spørgsmål: Når de omhandlede varer skal henføres under forordning nr. 1388/85, må man også undersøge denne forordnings gyldighed.

Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionens forordning nr. 1388/85 kan *præcisere* indholdet af pos. 12.04, »sukkerroer«, og 23.03, »roeaffald«, men forordningen, som er udstedt med hjemmel i forordning nr. 97/69, kan *ikke ændre* dette indhold. I modsat fald ville Fællesskabet tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til konventionen af 15. december 1950 om nomenklatur til

klassifikation af varer i toldtariffer[4]. Denne begrænsning i Kommissionens kompetence fremgår i øvrigt udtrykkeligt af den anden betragtning til forordning nr. 97/69[5], ligesom den er kommet til udtryk i Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af den nævnte forordning[6].

9. Domstolen har i den nævnte praksis præciseret, at Kommissionen har vide skønsmæssige beføjelser til i tæt samarbejde med medlemsstaternes toldsagkyndige at *præcisere* indholdet af positionerne i FTT. Så vide disse skønsmæssige beføjelser end er, kan de dog ikke udøves vilkårligt, og de kan ikke, under påskud af at skulle skabe klarhed, bruges til at ændre FTT-nomenklaturen.

I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal Kommissionen ligeledes sørge for, at

»tariferingen af hensyn til retssikkerheden og kontrolmulighederne skal ske på grundlag af objektive kendetegn og egenskaber ved produkterne, som kan bedømmes ved toldbehandlingen«[7].

I den omhandlede forordning har Kommissionen utvivlsomt anvendt et kriterium, der er objektivt og let at kontrollere, med henblik på at kunne foretage en klarere afgrænsning mellem sukkerroer og roeaffald, nemlig restindholdet af saccharose. Man må imidlertid rejse det spørgsmål, om ikke Kommissionen ved at have fastsat saccharoseindholdet til maksimalt 10 vægtprocent — uden at anvende et kendetegn, der er relevant i så henseende, dvs. er knyttet til produktets væsentligste egenskaber (jf. nedenfor under pkt. 10) — vilkårligt har henført en gruppe produkter, som i realiteten er roeaffald, under betegnelsen sukkerroer. Har Kommissionen med andre ord ikke ved at have handlet således givet de i FTT anvendte begreber »roeaffald« og »sukkerroer« et indhold, som medfører, at disse produkter på trods af deres naturlige beskaffenhed tariferes under en position, som ikke er møntet på dem? At definere positioner således, uden at tage hensyn til de omhandlede produkters væsentligste egenskaber, svarer reelt til at ændre FTT, hvilket Kommissionen ikke har kompetence til[8].

Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål må det erindres, at sukkerroesnitterne efter sukkerudvindingen i almindelighed kun har et restindhold af saccharose på 6-7%, men at dette restindhold af saccharose i visse tilfælde, navnlig afhængigt af de klimatiske forhold (f. eks. når de sukkerroer, som skal behandles, er frosne), kan overstige 10%.

4 — Om Fællesskabets forpligtelser i så henseende, jf. Domstolens dom af 19. november 1975, Nederlandse Spoorwegen (38/75, Sml. s. 1439).

5 — I henhold til den anden betragtning, anden sætning, til forordning nr. 97/69 skal forordningens bestemmelser »nærmere angive indholdet af positioner og underpositioner i den fælles toldtarif, uden at ordlyden ændres«.

6 — Jf. dommene af 11. november 1975, Bagusat (37/75, Sml. s. 1339), af 28. marts 1979, Biegi (158/78, Sml. s. 1103), af 20. marts 1980, Bagusat (87/79, 112/79 og 113/79, Sml. s. 1159), og af 19. januar 1988, Imperial Tobacco (141/86, Sml. s. 57).

7 — Jf. navnlig dom afsagt den 8. februar 1990, Gijs van de Kolk, præmis 12 (C-233/88, Sml. s. I-265), hvor der er henvist til dom afsagt den 16. december 1976, Luma, præmis 7 (38/76, Sml. s. 2027).

8 — Lad mig give et karikerende eksempel: Kommissionen kan ikke under foregivende af at præcisere FTT henføre en cykel under begrebet »automobil« på grundlag af det kriterium — som dog er objektivt og let af kontrollere — at cyklen i lighed med et automobil har hjul, fordi et sådant kriterium ikke tager hensyn til den afgørende egenskab i henhold til FTT, nemlig at dette køretøj ikke drives af en motor, men af pedaler (jf. Toldsamarbejdsrådets forklarende bemærkninger til pos. 87.12 i TSR-nomenklaturen).

10. I henhold til FTT er den væsentligste karakteristiske egenskab ved roeaffald, at det er et restprodukt fra sukkerindustrien, således som det fremgår af overskriften til kapitel 23 og formuleringen af pos. 23.03 B I. Roeaffald figurerer i kapitel 23 under overskriften »restprodukter fra næringsmiddelindustrien« og tariferes under pos. 23.03 B I sammen med »andre restprodukter fra sukkerfremstilling«. Dette fremgår ligeledes af Toldsamarbejdsrådets forklarende bemærkninger, hvori roeaffald, som det allerede er blevet påpeget, er beskrevet som værende det produkt, der bliver tilbage, efter at sukkeret er udtrukket af sukkerroen (udludede sukkerroesnitter). Endelig er dette i overensstemmelse med den betydning, som ordet normalt har i almindelig sprogbrug [9].

Begrebet »restprodukter«, som er anvendt i overskriften til kapitel 23, har forskellig betydning i forskellige sammenhænge (O. a.: i den franske udgave af FTT anvendes der to forskellige begreber, hhv. »résidus« og »déchets«, hvor der i den danske udgave overalt tales om »restprodukter«), således som det fremgår af Domstolens praksis vedrørende tariferingen af varer, såsom bl. a. sojaaffald, i pos. 23.04 i FTT. I dom afsagt den 11. marts 1982 i sagen Fancon [10] og i dom afsagt den 22. september 1988 i sagen Cargill [11] har Domstolen bl. a. fremhævet, at begrebet »restprodukter« (»résidus«) ikke må forveksles med udtrykket »restprodukter« (»déchets«). Ifølge Domstolen er »restprodukter« i den ene betydning (»déchets«) et næsten værdiløst produkt, som allerede var til stede i basisproduktet, og som ikke underkastes en forarbejdning i løbet af udvindingsprocessen. Et »restprodukt« i den anden betydning (»résidus«) er derimod et produkt, der er det direkte resultat af udvindingsprocessen. På det sted i pos. 23.03, hvor roeaffald er medtaget, er ordet »restprodukter« anvendt i den førstnævnte betydning (»déchets«). Jeg vil ikke tillægge ordvalget alt for stor betydning. I Toldsamarbejdsrådets forklarende bemærkning til pos. 23.03 i TSR-nomenklaturen tales der i øvrigt ved beskrivelsen af roeaffald om »det produkt, der bliver tilbage« (»résidus«). Derimod synes det at være af væsentlig betydning, at Domstolens praksis viser, at de omhandlede varer, hvad enten de må betragtes som »restprodukter« i den ene eller den anden betydning (»déchets« eller »résidus«), altid er det *endelige* resultat af en industriel udvindingsproces.

Fancon-dommen er ligeledes interessant i en anden henseende, nemlig for så vidt som Domstolen her har fastslået, at den omstændighed, at mel udvundet af soja ikke er fuldstændigt affedtet, ikke kan begrunde, at den omhandlede vare ikke kan betragtes som et »restprodukt« (»résidus«). Domstolen har fremhævet, at affedtningsprocessen er så teknisk indgribende, som det er muligt, og at det meget ringe restindhold af olie ikke er nogen hindring for at tarifere den omhandlede vare i henhold til FTT på grundlag af den egenskab, som varen »først og fremmest er karakteriseret ved«, jf. det af mig i nærværende forslag anvendte begreb »væsentligste egenskab« (i relation til tariferingen i henhold til FTT).

11. Efter min opfattelse synes roeaffald på baggrund af det tidligere fremførte at skulle forstås som et slutprodukt, nærmere bestemt et restprodukt af sukkerroer, som, efter at have undergået en udvindingsproces, i dette

9 — I *Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse taal*, 11. gennemarbejdede udgave, er ordet »roeaffald«, ligesom i Toldsamarbejdsrådets forklarende bemærkninger, forklaret som værende »restproduktet efter at sukkeret og overskudsvandet er udtrukket af sukkerroesnitter« (fri oversættelse). I *Petit Robert, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 1986-udgaven, er ordet »roeaffald« bl. a. forklaret som værende et »dejagtigt restprodukt fra forarbejdningen af visse plantestoffer i sukkerfabrikker og brænderier«.

10 — Dom af 11. marts 1982, Fancon, præmis 14 (129/81, Sml. s. 967).

11 — Dom af 22. september 1988, Cargill, præmis 11 (268/87, Sml. s. 5151).

tilfælde en sukkerudvindingsproces, ikke længere kan anvendes som råstof i *sukkerindustrien*. Såfremt Kommissionen ønsker at præcisere dette begreb ved i en forordning at fastsætte en grænseværdi for saccharoseindholdet, må der ved bestemmelsen af denne grænseværdi tages hensyn til sukkerindustriens mulighed (eller manglende mulighed) for at udvinde yderligere sukker af de omhandlede varer, selv om det medfører, at der må opereres med visse marginer ved fastsættelsen af denne grænseværdi. Hvis grænseværdien ikke tager hensyn til denne væsentligste egenskab ved roeaffald, vil Kommissionens forordning bl. a. medføre, at de importerede produkter, som reelt er roeaffald og ikke sukkerroer, bliver belagt med den høje importafgift på sukkerroer, som er indført for at forhindre, at sukkermarkedet i Fællesskabet bryder sammen, selv om disse varer ikke kan anvendes som råstof i sukkerindustrien. Denne påligning af importafgift vil i realiteten i de fleste tilfælde være ensbetydende med, at de omhandlede produkter formenes adgang til Fællesskabets marked af årsager, som ikke har nogen forbindelse med den fælles markedsordning [12].

12. I den tredje betragtning til forordning nr. 1388/85 udtaler Kommissionen, at det er »hensigtsmæssigt« at fastsætte mindsteindholdet af saccharose til 10%, men den giver ikke nogen begrundelse herfor. De forklaringer, som Kommissionen er fremkommet med under retsmødet, tyder på, at procentsatsen i virkeligheden er resultatet af en forhandling mellem medlemsstaternes toldsagkyndige, som er gået ud fra det restindhold af saccharose i sukkerroer, som man i praksis normalt kommer ned på efter sukkerudvindingsprocessen, i modsætning til det saccharoseindhold, der som minimum kræves, for at der på rentabel vis kan ske yderligere udvinding af sukker. Resultatet af disse forhandlinger kom i første omgang til udtryk i en forklarende bemærkning til den i De Europæiske Fællesskaber gældende toldtarif. I denne bemærkning blev varer med et saccharoseindhold på over 8 vægtprocent, heri ikke medregnet saccharosen fra bindemidlet, betegnet som sukkerroer. Den i denne forklarende bemærkning fastsatte vægtprocentsats er blevet gentaget i forordning nr. 1388/85, dog med den forskel, at der i sidstnævnte er taget højde for bindemidlets saccharoseindhold, og at det totale saccharoseindhold herefter er afrundet til 10 vægtprocent. Der er i forbindelse med forordningens tilblivelse intet, der gør det berettiget at drage den slutning, at grænseværdien for restindholdet til brug ved afgrænsningen mellem sukkerroer og roeaffald er blevet fastsat på en relevant måde og ikke vilkårligt, dvs. ud fra et kriterium, der er baseret på den egenskab ved roeaffald, som i FTT er anset for at være den væsentligste, nemlig at det ikke længere kan anvendes som råstof i sukkerindustrien.

13. I forelæggelsesbeslutningen betragter Tariefcommissie det som en fast kendsgerning, at de importerede varer, som har et saccharoseindhold på 12%, har undergået en fuldstændig sukkerudvindingsproces, og at denne proces ikke på økonomisk forsvarlig måde kan gentages. Kommissionen har ikke bestridt disse konstateringer. Den har imidlertid påpeget, at en fællesskabsbestemmelse ikke udelukkende skal tage hensyn til forholdene på tidspunktet for dens vedta-

12 — I den foreliggende sag krævede Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen under det til grund for sagen liggende forløb importafgifter, der beløbsmæssigt er flere gange større end værdien af de importerede roeaffaldspellets (jf. pkt. 3).

gelse, men at der ligeledes må tages hensyn til situationer, som kan indtræde i fremtiden, f. eks. et tilfælde af en væsentlig stigning i priserne på sukkermarkedet; dette marked har altid været ustabilt.

Kommissionen har utvivlsomt ret, når den hævder, at en fællesskabsbestemmelse skal tage hensyn til fremtidige situationer, men det må i så fald også forudsættes, at de eventualiteter, som Kommissionens indgriben baseres på, er rimeligt plausible. Kommissionen har på dette punkt ikke tilbagevist de af Vismans fremførte argumenter, hvorefter det ikke med rimelighed kan antages, at der nogensinde vil ske så væsentlige ændringer i priserne på markedet, at det under hensyntagen til de høje omkostninger, som er forbundet hermed, bliver rentabelt for sukkerindustrien at fortsætte arbejdet med udvinding af sukker af roeaffald med et saccharoseindhold på 12%. Det har tværtimod under retsmødet vist sig, at Kommissionen ikke har kendskab til noget tilfælde fra fortiden, hvor man i sukkerindustrien på ny har foretaget udvinding af sukker af roer, som allerede havde været underkastet denne behandling én gang.

14. I betragtning af de momenter, som jeg netop har redegjort for, er det min konklusion, at Kommissionens indgriben går videre end blot til at skabe klarhed over de omhandlede positioner. Kommissionen har tværtimod ændret disse ved med henblik på afgrænsningen mellem sukkerroer og roeaffald at have fastsat saccharoseindholdet så lavt, at varer, som på grund af den egenskab (som den »først og fremmest er karakteriseret ved« eller), som i FTT [13] er anset for den væsentligste, er roeaffald, ikke længere kan tariferes under pos. 23.03 B I.

Sammenfatning

15. Sammenfattende forslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»1) Et produkt, som har et saccharoseindhold på 12 vægtprocent, herunder saccharose hidrørende fra bindemidlet, og som er restproduktet fra en proces til fuldstændig sukkerudvinding af sukkerroer, er omfattet af anvendelsesområdet for Kommissionens forordning (EØF) nr. 1388/85 af 24. maj 1985.

2) Den nævnte forordning er ugyldig i det omfang, hvori den har til følge, at et produkt, der er resultatet af en proces til fuldstændig sukkerudvinding af sukkerroer, og som ikke længere kan anvendes som råstof i sukkerindustrien, skal tariferes under pos. 12.04 A 'sukkerroer', i FTT«

13 — Jf. den førnævnte Fancon-dom.