FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 12. oktober 1989 *

Høje Domstol.

1. Ved en afgørelse, indgået til Domstolens Justitskontor den 16. august 1988, har Tariefcommissie, Amsterdam, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af den supplerende bestemmelse 6, litra a), til kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif, jfr. bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 3400/84 af 27. november 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 950/68 om Den Fælles Toldtarif [1].

2. De positioner i Den Fælles Toldtarif, som er omhandlet i nærværende sag, lyder: »Kød og spiseligt slagteaffald af fjerkræ (undtagen lever af fjerkræ), fersk, kølet eller frosset« (pos. 02.02) og »Andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede« (pos. 16.02).

Hvad pos. 16.02 angår, skal jeg bemærke, at i henhold til den forklarende bemærkning fra Toldsamarbejdsrådet (NE / MJ 35, februar 1982), omfatter positionen bl. a. »kød og slagteaffald, tilberedt eller konserveret på anden måde end tilladt i kapitel 2, herunder varer, der blot er paneret (belagt med mel, rasp, æg, krydderier mv.), tilberedt med trøfler eller krydret (f.eks. med peber og salt)« [2].

I øvrigt skal jeg fremhæve, at Domstolen allerede har givet en fortolkning af den nævnte position, idet den har udtalt:

»Pos. 16.02 i Den Fælles Toldtarif skal fortolkes således, at den også omfatter fjerkrækød, som er tilsat salt og peber, selv om peberet kun kan påvises ved hjælp af mikroskop« [3].

I medfør af forordning nr. 3400/84, der blev udstedt senere end Domstolens førnævnte dom i Dinter-sagen, indsatte Rådet i Den Fælles Toldtarifs kapitel 2 den supplerende bestemmelse 6, litra a), der er omhandlet i denne sag, og som lyder:

»'Kød tilsat krydderier' af fjerkræ-, svine- eller oksekød — undtagen de under litra c) beskrevne varer — henhører hhv. under pos. 16.02 B I, 16.02 B III a) eller 16.02 B III b) 1 aa). Som 'kød tilsat krydderier' anses kød, ikke kogt, stegt eller på lignende måde tilberedt, hvor krydderierne er tilsat hele varen enten i selve kødet eller på hele overfladen og kan ses med det blotte øje eller tydeligt kan smages.«

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 320, s. 1.

2 — Som bekendt er de forklarende bemærkninger til Den Fælles Toldtarif, selv om de ikke kan ændre tariffens tekst, dog et vigtigt led ved fortolkningen, der gør det muligt at præcisere eller uddybe rækkevidden af forskellige positioner eller underpositioner, se f. eks. dom af 26. februar 1980, Hako-Schuh (54/79, Sml. 1980, s. 311, præmis 6).

3 — Se dom af 17. marts 1983, Dinter, (175/82, Sml. 1983, s. 969, præmis 11).

3. Det var netop under henvisning til denne sidste bestemmelse, at de nederlandske toldmyndigheder afslog at tarifere den af selskabet Van de Kolk anmeldte vare under pos. 16.02 B I a) 1 bb), idet varen ikke opfyldte kriterierne i bestemmelsen[4], bl.a. kunne man hverken med det blotte øje se krydringen, ligeså lidt som man kunne smage den.

På grund af denne tarifering skulle Van de Kolk betale i alt 50 675,70 HFL i importafgifter og monetære udligningsbeløb.

Van de Kolk indbragte sagen for Tariefcommissie, Amsterdam. Retten anførte, at Bruxelles-konventionen af 15. december 1950 om nomenklatur til klassifikation af varer i toldtariffer[5], i artikel II, b) ii), bestemmer, at »hver af de kontraherende parter forpligter sig med hensyn til sin toldtarif til, ... ikke at foretage ændringer i bestemmelserne til kapitlerne eller afsnittene, hvorved det i nomenklaturen fastlagte indhold af kapitlerne, afsnittene og positionerne ændres«. Tariefcommissie kom derfor i tvivl om, hvorvidt den førnævnte supplerende bemærkning ikke havde ændret rækkevidden af pos. 16.02 som fortolket af Domstolen, idet kød herefter kun kan betragtes som »tilsat krydderier«, såfremt krydringen kan ses med det blotte øje eller smages, men ikke, hvilket Domstolen også understregede, såfremt krydring kun kan påvises ved mikroskop. Tariefcommissie har derfor anmodet Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt en sådan ændring er gyldig.

4. Den forelæggende ret støtter sig på argumenter, som umiddelbart synes at fortjene en nærmere undersøgelse.

Som det udtrykkeligt er blevet angivet i forelæggelsesafgørelsen er Tariefcommissie nemlig gået ud fra, at Domstolen i Dinterdommen udtalte sig om et bestemt aspekt i forholdet mellem pos. 02.02 og 16.02, således som disse positioner er blevet optaget i nomenklaturkonventionen, og som de er blevet overtaget af Fællesskabet i Den Fælles Toldtarif; herved har Domstolen efter Tariefcommissies opfattelse indirekte angivet, hvad den forpligtelse går ud på, som påhviler Fællesskabet ved gennemførelsen af konventionen.

5. En efterprøvelse af denne opfattelse forudsætter nødvendigvis, at der må foretages en, om end kort, indledende beskrivelse af den ordning, som indføres ved den nævnte konvention[6].

I nævnte konvention, der trådte i kraft den 11. september 1959, konstaterede de kontraherende parter, at en gradvis ophævelse af de kvantitative restriktioner gav toldtariffer en voksende betydning i den internationale

4 — Nærmere bestemt var toldmyndigheden nået frem til denne konklusion ved fejlagtig anvendelse af en bestemmelse med et identisk indhold i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3678/83 (EFT L 366, s. 53). Senere rådede Tariefcommissie dog bod på misforståelsen og fastlagde nojagtig, hvilken bestemmelse der skulle finde anvendelse.

5 — Jfr. bekendtgørelse af 15. september 1961, lovtidende C, nr. 47.

6 — Det er i øvrigt ikke bestridt, at Fællesskabet er trådt i medlemsstaternes sted, for så vidt angår de forpligtelser, der følger af konventionen, og følgelig er bundet heraf, jfr. dom af 19. november 1975, Nederlandse Spoorwegen, præmis 21-23 (38/75, Sml. 1975, s. 1439). Herved må det også anføres, at Rådet ved sin afgørelse af 7. april 1987 (EFT L 198, s. 1) i Fællesskabets navn godkendte den internationale konvention om det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklatursystem, udfærdiget i Bruxelles den 14. juni 1983, der skulle erstatte Bruxelles-nomenklaturkonventionen fra 15. december 1950 som internationalt grundlag for toldtariffer og statistiske nomenklaturer.

handel, hvorfor de ud fra ønsket om at lette internationale forhandlinger om toldtariffer vedtog en fælles ramme for tarifering af varer[7].

Artikel II, litra a), er aftalens afgørende bestemmelse. I henhold til denne artikel forpligter de kontraherende parter sig til at opstille deres toldtarif i overensstemmelse med den nomenklatur, der er opført i bilaget, bortset fra sådanne tilpasninger af teksten, som måtte være nødvendige, for at nomenklaturen kan få virkning fra den dag, da konventionen træder i kraft i forhold til den pågældende part.

Ifølge aftalen er de kontraherende parter forpligtet til ikke at udelukke nogen af nomenklaturens positioner i deres toldtarif, eller indsætte nye positioner eller afvige fra positionernes nummerering [jfr. artikel II, litra b)]. I øvrigt skal parterne indsætte generelle regler i deres toldtarif med henblik på fortolkningen af nomenklaturen og de må ikke ændre bestemmelserne til kapitlerne eller afsnittene, hvorved indholdet af afsnittene, kapitlerne eller positionerne i nomenklaturen ændres.

I artiklerne III, IV og IX blev der skabt hjemmel til en ny institution, der, uden dog at være bindende, skulle garantere en ensartet fortolkning og anvendelse af konventionens bestemmelser, særligt hvad angår nomenklaturens anvendelse.

Således bestemmer artikel III, at Toldsamarbejdsrådet[8] skal oprette en nomenklaturkomité (herefter benævnt »komitéen«), hvori alle kontraherende parter er repræsenteret.

Konventionens artikel IV bestemmer, at komitéen tillægges følgende funktioner, der skal udøves i henhold til Rådets bemyndigelser og i overensstemmelse med de direktiver, som Rådet måtte udstede: a) at tilvejebringe og udsende oplysninger vedrørende nomenklaturens anvendelse i de kontraherende parters toldtariffer; b) at undersøge de kontraherende parters fremgangsmåde og praksis med hensyn til klassifikation af varer i Toldtariffen, samt at rette henstillinger til Rådet eller til de kontraherende parter for at sikre ensartethed i nomenklaturens fortolkning og anvendelse; c) at udarbejde forklarende noter som rettesnor for nomenklaturens fortolkning og anvendelse; d) på eget initiativ eller efter anmodning at forsyne kontraherende parter med oplysninger eller vejledning vedrørende ethvert anliggende, som angår klassifikation af varer i toldtariffer; e) at forelægge Rådet forslag til sådanne ændringer i nærværende konvention, som den måtte anse for ønskelige; f) at udøve de af Rådets øvrige beføjelser og funktioner vedrørende klassifikation af varer i toldtariffer, som Rådet måtte overdrage til komitéen.

Artikel IX bestemmer endelig, at uoverensstemmelser mellem de kontraherende parter vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af konventionen så vidt muligt skal bilægges ved forhandling mellem de pågældende parter. Er dette ikke muligt, skal parterne forelægge tvisten for komitéen, som kan rette henstillinger om dens bilæggelse. Såfremt komitéen ikke kan bilægge tvisten, kan komitéen forelægge tvisten for Toldsamarbejdsrådet, der ligeledes kan rette henstillinger. De kontraherende parter kan på for-

7 — Se konventionens præambel.

8 — Oprettet ved ad-hoc-konventionen, vedtaget i Bruxelles den 15. december 1950 (se De Forenede Nationer, *Recueil des traités*, bind 157, s. 129).

hånd aftale at anerkende komitéens eller Rådets henstillinger som bindende.

6. På den af mig anførte baggrund er der særligt to forhold, som skiller sig ud.

I modsætning til det af sagsøgte i hovedsagen anførte synes det i første række helt klart, at private ikke har nogen direkte forbindelse til de positioner, der er opregnet i nomenklaturen i konventionens bilag.

Som anført er denne nomenklatur kun et grundlag, på hvilket de kontraherende parter skal udarbejde deres toldtariffer, og det er disse tariffers positioner, som angår den private, og som retterne normalt skal fortolke.

Dernæst må det understreges, at fortolkningen af de forskellige positioner er et ekstremt teknisk og præcist arbejde, som indebærer, at den fortolkende person nødvendigvis må tage hensyn til den praksis. som de kontraherende parter følger i det virkelige liv, hvorfor konventionen da også foreskriver en ordning med en fast institution, der garanterer en ensartet fortolkning af nomenklaturens positioner.

I denne sammenhæng bliver EF-Domstolens fortolkning af de forskellige positioner i Den Fælles Toldtarif kun et enkelt led i en mere almen praksis, som nomenklaturens positioner skal fortolkes i lyset af. Forvaltningspraksis og lovgivning i de kontraherende parters retsordener har også betydning ved denne fortolkning.

7. Det fremgår af det anførte, at det er én sag at fortolke en position i Den Fælles Toldtarif uden supplerende bestemmelse, som klargør rækkevidden, men noget andet at tage stilling til gyldigheden af en eventuelt supplerende bestemmelse i forhold til konventionens krav om, at der ikke må ændres i indholdet af den tilsvarende position i nomenklaturen, når dette skal ske senere end en dom, der har fortolket den konkrete position i Toldtariffen.

Går man omvendt ud fra, at en given domstolsfortolkning af en bestemt position i Den Fælles Toldtarif automatisk gælder for den tilsvarende position i den i konventionens bilag opregnede nomenklatur og derved er til hinder for, at fællesskabslovgiver udfærdiger supplerende bestemmelser, som giver den samme position et andet indhold, bliver resultatet heraf en fastfrosset fortolkning af nomenklaturens positioner, der definitivt vil binde lovgiver til en bestemt fortolkning, som Domstolen har anlagt. Dette er et resultat, som næppe er ønskeligt, og som i hvert fald ikke hører hjemme i et i sig selv dynamisk system.

8. På baggrund af den udviklede argumentation kan man klarere afgrænse rækkevidden af afgørelsen i Dinter-sagen, i hvilken Domstolen fortolkede pos. 16.02 i Den Fælles Toldtarif.

I den førnævnte sag forelå ingen særlig supplerende bestemmelse; det eneste, man havde, var en forklarende bemærkning, som sandt at sige ikke var meget oplysende, eftersom den henviste til kød tilsat salt og peber, uden at det blev præciseret, hvad man i grunden skulle forstå ved »kød tilsat krydderier«. Domstolen begrænsede sig derfor til at anvende et almindeligt fortolkningsprincip gående ud på, at det afgørende krite-

rium for toldtariferingen af varer i Den Fælles Toldtarif i almindelighed bør søges i varernes objektive kendetegn og egenskaber[9].

Herved nåede Domstolen frem til den konklusion, at pos. 16.02 i Den Fælles Toldtarif skulle fortolkes således, at den også omfattede fjerkrækød, som var tilsat salt og peber, selv om peberet kun kunne påvises ved hjælp af mikroskop.

9. Ved den senere udstedelse af den supplerende bestemmelse 6, litra a), præciserede Rådet, hvad man skulle forstå ved »kød tilsat krydderier«. Herved skal forstås kød, som ikke er kogt, og hvor krydderierne er tilsat hele varen enten i selve kødet eller på hele overfladen og kan ses med det blotte øje eller tydeligt kan smages.

I nærværende sag skal Domstolen imidlertid ikke undersøge, om den supplerende bestemmelse er i overensstemmelse med dommens fortolkning. Dette er jo også overflødigt, da der ikke er tvivl om, at Rådet frit kan lovgive. Spørgsmålet her er et ganske andet, nemlig om Rådet ved den omhandlede bestemmelse må anses for at have ændret den hertil svarende position i den af konventionen omhandlede nomenklatur — hvilken position Domstolen som nævnt ikke har fortolket i Dinter-dommen.

10. I denne henseende skal jeg først understrege, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at tage stilling til, om kriteriet »ses med det blotte øje« kan være et afgørende kriterium ved tariferingen af varer.

Således udtalte Domstolen i sag 317/81[10], at udtrykket »ses med det blotte øje« i bestemmelsen 2 A a) i Den Fælles Toldtarifs kapitel 59 skal fortolkes således, at imprægneringen, overtrækket eller lamineringen skal være direkte synlig ved en visuel bedømmelse. Endvidere bekræftede Domstolen, at det tilkommer medlemsstaterne at udpege de myndigheder og de personer, som skal foretage toldtariferingen af produkterne, samt at fastlægge disse personers uddannelse med henblik på at give dem mulighed for at varetage dette hverv på korrekt måde.

Domstolen udtalte dernæst, at de vanskeligheder, der er forbundet med anvendelsen af en fællesskabsbestemmelse, kan have betydning for dens fortolkning, men ikke anfægte dens gyldighed. Domstolen tilføjede i øvrigt, at anvendelsen af den i sagen omhandlede bestemmelse som fortolket ovenfor, ikke syntes at frembyde særlige vanskeligheder.

Den udtalte nemlig, at i de tilfælde, hvor de personer, som medlemsstaterne har tillagt denne opgave, ikke er i stand til at konstatere behandlingen af stoffet blot ved en visuel undersøgelse, fremgår det af bestemmelsen, at behandlingen, selv om den faktisk har fundet sted, ikke er tilstrækkelig til at overføre stoffet fra den toldposition, som almindeligvis finder anvendelse for stof af denne art, til en anden særlig position. Bestemmelsen afskærer netop enhver undersøgelse, som går ud over disse personers muligheder for at undersøge, om stoffet har undergået en sådan behandling.

11. Da der i denne sag er tale om et smagskriterium, der skal anvendes ved tariferingen af produkter, må det anføres, hvilket Kommissionen da også med rette har gjort,

9 — Jfr. Dinter-dommen, præmis 10.

10 — Dom af 30. september 1982, Howe & Bainbridge BV, præmis 14, 17, 19 og 20 (317/81, Sml. 1982, s. 3257).

at videnskaben om den sensoriske analyse gradvist har udviklet sig og er blevet mere og mere kurant ved analyser af næringsmidler.

Denne analysemetode er blevet normaliseret i Forbundsrepublikken Tyskland ved DIN-normen 10954 og har fundet international anerkendelse, idet den i 1983 er blevet optaget som ISO-norm 4120 af International Organization for Standards (Genève).

Anvendt videnskabeligt har de sensoriske analysemetoder en høj grad af præcision. De fire grundsmage — sødt, surt, salt og bittert — kan nemlig opfattes i ganske ringe koncentration.

12. Endelig skal jeg understrege, at Kommissionen har redegjort for, hvorfor det var nødvendigt at vedtage sådanne strenge tariferingsmetoder.

Man kan nemlig blot ved at tilføje en ganske ringe mængde krydderier på visse dele af overfladen overføre det pågældende produkt fra kapitel 2 til kapitel 16 og senere føre det tilbage til den oprindelige tilstand, hvorved der opstår en alvorlig risiko for svindel.

Begrundelsen for at gå over til et smagskriterium som alternativ til den visuelle kontrol må også søges i det forhold, at der i stadigt stigende omfang anvendes flydende krydderier, der ikke kan ses med det blotte øje.

13. Sammenfattende skal jeg henvise til de anførte betragtninger og til a) den almene affattelse af pos. 16.02 (»Andre varer af kød eller slagteaffald«) i kapitel 16 (om varer af kød, fisk, krebsdyr og bløddyr) i nomenklaturen i konventionens bilag, til b) at den forklarende bemærkning NE / MJ 35 fra februar 1982 ikke er til megen hjælp ved fortolkningen af den omhandlede position, fordi bemærkningen ikke præciserer, hvad der skal forstås ved »kød tilsat krydderier«, til c) at der et behov for uddybning af begrebet krydring, idet man med rimelighed må gå ud fra, at en blot og bar tilsætning af et par korn salt eller peber ikke udgør en egentlig krydring. På denne baggrund må jeg konkludere, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål ikke har givet grundlag for at antage, at en uddybning som den, der findes i den omstridte bestemmelse, kan ændre indholdet af pos. 16.02, jfr. 02.02 i nomenklaturen i konventionens bilag.

Jeg skal følgelig foreslå Domstolen at svare Tariefcommissie, Amsterdam, på den måde, at gennemgangen af den supplerende bestemmelse 6, litra a), i kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif, som blev indsat af Rådet i bilaget til forordning nr. 3400/84, intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den anførte bestemmelse.