FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 5. december 1996 *

1. I denne sag har Tribunal d'instance de Lille forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling [1].

2. Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem den franske toldforvaltning og Eridania Beghin-Say SA (herefter »Eridania«). Efter at have opnået fornøden tilladelse fra Tolddirektoratet indførte Eridania 11 923 910 kg rørsukker fra Cuba og placerede det under proceduren for aktiv forædling uden pålæggelse af importafgift, således som det fremgår af anmeldelserne IM5, nr. 257 121 og 257 122 af 22. april 1991.

3. Senere afsluttede Eridania proceduren for aktiv forædling ved brug af ækvivalensordningen, der gør det muligt at udføre varer fra Fællesskabet svarende til dem, som er indført fra tredjelande. I den foreliggende sag udførte Eridania som udligning fra havnen i Dunkerque 11 268 097 kg hvidt sukker, der var fremstillet af roesukker eller sukkerroer. Disse transaktioner er anført i udførselsangivelserne EX3 nr. 250 097 af 25. april 1991, EX3 nr. 250 100 af 30. april 1991 og EX3 nr. 250 153 af 12. juli 1991.

4. Efter forskellige undersøgelser fastslog Tolddirektoratet i en meddelelse af 11. december 1991, at Eridania havde gjort sig skyldigt i en lovovertrædelse i forbindelse med afslutningen af den aktive forædling ved at eksportere sukker, der var fremstillet af roesukker, som ækvivalent for det rørsukker, der var indført fra Cuba. Denne overtrædelse angik de 11 268 097 kg hvidt sukker, som var blevet udført, til en toldværdi af 12 845 630 FF, og den skyldige told, afgift og skat, der skulle have været betalt af Eridania, androg 38 476 561 FF.

Directeur général des douanes et droits indirects fandt nemlig, at proceduren for aktiv forædling inden for suspensionsordningen ikke kunne anvendes i det foreliggende tilfælde på grund af bestemmelserne i artikel 9 i forordning nr. 3677/86, fordi rørsukker og roesukker ikke henhørte under den samme underposition i toldtariffen. Som følge heraf indstævnede directeur général den 4. oktober 1994 Eridania for Tribunal d'instance de Lille

* Originalsprog: spansk.

1 — EFT L 351, s. 1.

med påstand om betaling af 38 476 561 FF i told, afgifter og skat [2].

5. Da der under sagen blev rejst spørgsmål om gyldigheden af artikel 9 i forordning nr. 3677/86, har Tribunal d'instance de Lille fundet at burde forelægge Domstolen nedenstående tre præjudicielle spørgsmål, før den afgjorde sagen:

»1) Er artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 gyldig, når den bestemmer, at der kun er tale om ækvivalente varer, såfremt den pågældende vare henhører under den samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvaren, skønt grundforordningen nr. 1999/85 af 16. juli 1985 ikke indeholder en sådan betingelse?

2) Er artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 gyldig, når den bestemmer, at der kun er tale om ækvivalente varer, såfremt den pågældende vare henhører under den samme underposition som den indførte vare, skønt en sådan betingelse medfører uforholdsmæssige virkninger for de erhvervsdrivende?

3) Er artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 gyldig, henset til principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerheden, når den bestemmer, at der kun er tale om ækvivalente varer, såfremt den pågældende vare henhører under den samme underposition i den fælles toldtarif som indførselsvaren, skønt denne bestemmelse i forbindelse med forordning nr. 2658/87 om den kombinerede nomenklatur uden videre siden den 1. januar 1988 og kun indtil den 1. januar 1992 har gjort det umuligt at udnytte proceduren for aktiv forædling med ækvivalens mellem roesukker og rørsukker?«

6. Før jeg går i dybden med disse præjudicielle spørgsmål om gyldigheden, vil jeg kort redegøre for reglerne i proceduren for aktiv forædling.

Reguleringen af proceduren for aktiv forædling

7. På det tidspunkt, hvor de i sagen omhandlede begivenheder fandt sted, var

2 — Den franske toldforvaltning påtalte den samme forseelse over for virksomheden Générale Sucrière og afkrævede den ved retten betaling af de unddragne betalinger af told, afgifter og skat. Dette tiltag fra toldvæsenets side blev ophævet på grund af en formel mangel ved dom afsagt af Cour d'appel de Paris den 13.9.1996.

proceduren for aktiv forædling reguleret af en grundforordning, nemlig forordning (EØF) nr. 1999/85 [3], hvortil gennemførelsesbestemmelserne fandtes i forordning nr. 3677/86.

8. Efter disse bestemmelser er den aktive forædling en økonomisk toldordning, som tjener til at lette Fællesskabets virksomheders brug af varer fra tredjelande til fremstilling og forarbejdning af varer, der er bestemt til udførsel. Proceduren for aktiv forædling giver mulighed for »at toldfritage varer, som importeres fra tredjelande, såfremt de gennemgår visse be- og forarbejdningsprocesser i Fællesskabet og derefter genudføres fra Fællesskabet som forædlingsprodukter« [4]. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1999/85 omhandler to former for aktiv forædling, nemlig:

— Suspensionsordningen, hvorefter tredjelandsvaren ikke pålægges importafgifter.

— Drawback-ordningen, der indebærer overgang til fri omsætning af varer indført fra tredjelande, og tilbagebetaling eller eftergivelse af de importafgifter, der er betalt for disse varer, hvis de genudføres fra Fællesskabets toldområde som ækvivalente varer.

9. Til syvende og sidst muliggør den aktive forædling, der foregår efter suspensionsordningen, indførsel til Fællesskabets toldområde af en tredjelandsvare uden iagttagelse af formaliteterne med henblik på overgang til fri omsætning og uden betaling af importafgifterne, således at varen underkastes aktiv forædling og genudføres fra Fællesskabet i form af et forædlingsprodukt, der er fremstillet på denne måde. Da den udenlandske vare ikke kommer til at indgå i Fællesskabets økonomi, er den logisk nok fritaget for importafgift med henblik på, at dens forædling fremmes i en fællesskabsvirksomhed under bedre konkurrencevilkår med henblik på senere genudførsel til tredjelande [5].

10. Den aktive forædling er en undtagelse fra den almindelige regel om underkastelse af varer hidrørende fra tredjelande, der indføres til Fællesskabets toldområde, af forpligtelserne vedrørende overgangen til fri omsæt-

3 — Rådets forordning af 16.7.1985 om aktiv forædling (EFT L 188, s. 1).

4 — Dom af 29.6.1995, sag C-437/93, Temic Telefunken, Sml. I, s. 1687, præmis 19.

5 — Vedrørende en detaljeret gennemgang af proceduren for aktiv forædling henviser jeg bl. a. til: »Le régime douanier du perfectionnement actif«, *Revue du marché commun*, 1984, nr. 280, s. 406; C.-J. Berr og H. Tremeau: *Le droit douanier*, Economica, Paris, 1992; J.-F. Durand: »Régimes douaniers économiques. Régimes de transformation à l'importation«, *Juris-classeur Europe*, hæfte 542, 1995.

ning og betaling af importafgifterne. Som følge heraf er brugen af denne toldordning, der er bestemt til at styrke Fællesskabets virksomheders evne til at eksportere, betinget af en bevilling fra toldmyndigheden i den medlemsstat, hvor forædlingen foregår. Denne bevilling skal ifølge artikel 5 og 6 i forordning nr. 1999/85 meddeles, såfremt de fornødne økonomiske forudsætninger er til stede, dvs. dersom den aktive forædling kan bidrage til at tilvejebringe de mest gunstige vilkår for udførslen af forædlingsprodukter, uden at man herved berører fællesskabsproducenternes væsentlige interesser.

Proceduren for aktiv forædling afsluttes sædvanligvis ved udførsel under toldkontrol af forædlingsprodukterne fra Fællesskabets toldområde, eller dersom de øvrige betingelser ifølge artikel 18 i forordning nr. 1999/85 er opfyldt.

11. Inden for toldordningen med aktiv forædling gennemføres denne for så vidt angår tredjelandsvarer med det formål at forædle den til et forædlingsprodukt, der genudføres. Som følge heraf bygger den almindelige regel på identitetsprincippet i ækvivalensordningen. Ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1999/85 er det dog undtagelsesvis muligt at anvende ækvivalensordningen, idet det i bestemmelsen hedder:

»1. Såfremt de i stk. 2 omhandlede betingelser er opfyldt, og med forbehold af stk. 4 tillader toldmyndigheden

a) at forædlingsprodukter fremstilles af ækvivalente varer

...«

Ved ækvivalente varer forstås ifølge artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1999/85 »fællesskabsvarer, som anvendes i stedet for indførselsvarer til fremstilling af forædlingsprodukter«. Ækvivalensordningen gør det således muligt at genudføre ækvivalente fællesskabsvarer i stedet for de varer, der er indført fra tredjelande efter proceduren for aktiv forædling. Denne ækvivalensordning er en undtagelse med det formål at hindre, at fællesskabsvirksomhederne nødsages til at have særskilte produktionsanlæg til tredjelandsvarer med henblik på fremstilling af ækvivalente varer, når de benytter lignende fællesskabsvarer. Yderligere er det efter artikel 2, stk. 1, litra b), i denne forordning muligt at anvende ækvivalensordningen med forudgående genudførsel af fællesskabsvaren.

Da ækvivalensordningen er en undtagelse, er det efter artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1999/85 muligt at fastsætte foranstaltninger med henblik på at forbyde eller begrænse anvendelsen af dens brug.

12. For at fællesskabsvarer kan betragtes som ækvivalente med de varer, der er indført efter proceduren for aktiv forædling, bestemmes det i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85, at de »[...] skal være af samme kvalitet og have samme egenskaber som indførselsvarerne«.

13. Med henblik på at fastlægge betingelserne for at benytte ækvivalensordningen hedder det i artikel 9 i forordning nr. 3677/86, hvis gyldighed bestrides under denne sag:

»For at ækvivalensordningen eller forudgående udførsel kan anvendes, skal de ækvivalente varer henhøre under samme underposition i den fælles toldtarif, være af samme handelsmæssige kvalitet og have de samme tekniske egenskaber som indførselsvarerne, jf. dog artikel 10.«

I artikel 9 i forordning nr. 3677/86 uddybes indholdet af grundforordningens artikel 2, stk. 2, således på følgende to punkter: Det fastslås dels, at der ved kvalitet skal forstås den handelsmæssige kvalitet, og ved egenskaber de tekniske egenskaber, og dels hedder det, at de ækvivalente varer skal henhøre under samme underposition i den fælles toldtarif.

14. Forordning nr. 1999/85 og forordning nr. 3677/86 trådte i kraft den 1. januar 1987, og da rørsukker og roesukker toldmæssigt var tariferet på samme måde [6], kunne de to produkter erstatte hinanden efter ækvivalensordningen inden for proceduren for aktiv forædling. Men denne retstilstand blev ændret fra den 1. januar 1988 som følge af ikrafttrædelsen af en ny told- og statistiknomenklatur, der benævnes »den kombinerede nomenklatur«, som blev indført ved forordning (EØF) nr. 2658/87 [7] i medfør af den internationale konvention om det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklatursystem af 14. juni 1983, der var indgået af Fællesskabet i henhold til Rådets afgørelse 87/369/EØF [8]. I den kombinerede nomenklatur blev rørsukker og roesukker anbragt i to forskellige underpositioner (henholdsvis nr. KN 1701 11 10 og KN 1701 12 10). Som følge af den ændrede tarifering af rørsukker kunne dette og roesukker ikke længere ækvivalere hinanden inden for proceduren for aktiv forædling.

6 — De to varer henhørte under samme underposition ifølge den tarifering, der var sket ved Rådets forordning (EØF) nr. 950/68 (EFT 1968 I, s. 265).

7 — Rådets forordning af 23.7.1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif (EFT L 256, s. 1).

8 — Af 7.4.1987 om indgåelse af den internationale konvention om det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklatursystem samt ændringsprotokollen hertil (EFT L 198, s. 1).

15. Forordning nr. 3677/86 blev ændret ved forskellige lejligheder, indtil den blev kodificeret ved forordning (EØF) nr. 2228/91 [9], der trådte i kraft den 1. oktober 1991. I artikel 9 i denne forordning undergaves ækvivalensordningen de samme betingelser, nemlig at produkterne skulle henhøre under samme KN-kode, være af samme handelsmæssige kvalitet og have de samme tekniske egenskaber. I artikel 11 hedder det dog, at ækvivalensordningen for bestemte varer, som f.eks. ris, ifølge bilag IV er omfattet af de særlige bestemmelser, der findes i dette bilag.

16. Forordning nr. 2228/91 blev senere ændret ved forordning (EØF) nr. 3709/92 [10]. I artikel 1, nr. 6, ændres ovennævnte bilag IV som følger:

»3. Sukker

Anvendelse af ækvivalensordningen er tilladt for rørsukker henhørende under KN-kode 1701 11 90 og roesukker henhørende under KN-kode 1701 12 90.«

Denne undtagelse, der havde tilbagevirkende gyldighed til den 1. januar 1992, gjorde det på ny muligt at anvende ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker inden for proceduren for aktiv forædling.

17. Denne situation bestod uændret efter den 1. januar 1994, hvor Fællesskabets toldkodeks [11] og gennemførelsesbestemmelserne til denne trådte i kraft. I kodeksens artikel 115 gentages nemlig ordret bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 1999/85 om ækvivalensordningen, og ligeledes opretholder artikel 569 i forordning (EØF) nr. 2454/93 [12] de tre kriterier — nemlig toldtariferingen, de tekniske egenskaber og den handelsmæssige kvalitet — som er nævnt i artikel 9 i forordning nr. 3677/86, samtidig med at det ifølge bilag 78 til denne som undtagelse fastsættes, at rørsukker og roesukker kan erstatte hinanden efter ækvivalensordningen, til trods for at disse varer ikke henhører under samme KN-kode, altså den undtagelse, der var indført ved forordning nr. 3709/92.

De præjudicielle spørgsmål

18. Med de tre præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplysning om den mulige uforenelighed af artikel 9 i forordning nr. 3677/86 med retsakters rangfølge, proportionalitetsprincippet samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerhed, idet der

9 — Kommissionens forordning af 26.6.1991 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling (EFT L 210, s. 1).

10 — Kommissionens forordning af 21.12.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 2228/91 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling (EFT L 378, s. 6).

11 — Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1).

12 — Kommissionens forordning af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 253, s. 1).

ifølge denne forordning indføres et yderligere kriterium — nemlig at varerne skal henhøre under samme underposition i toldtariffen — der ikke er nævnt udtrykkeligt i forordning nr. 1999/85 i forbindelse med ækvivalensordningen inden for rammerne af proceduren for aktiv forædling.

Det første spørgsmål

19. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 9 i forordning nr. 3677/86 er gyldig til trods for, at den indfører en yderligere betingelse for at anvende ækvivalensordningen — nemlig at varerne skal henhøre under samme underposition — der ikke fremgår af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85. Tribunal d'instance de Lille finder, at dette kan indebære en tilsidesættelse af princippet om retsakters rangfølge og bevirke, at ovennævnte artikel 9 bliver ugyldig.

20. Efter Domstolens faste praksis skal grundforordningerne indeholde alle de væsentligste enkeltheder på de regulerede område, men det kan ikke kræves, at de indeholder alle detaljer, som kan reguleres med vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser. »Ikke desto mindre skal en gennemførelsesforordning [...] overholde de væsentlige dele af det område, som skal reguleres ifølge grundforordningen [...]« [13]. Yderligere »skal [en gennemførelsesforordning ligeledes] så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med grundforordningen« [14].

Disse regler betyder ikke, at Fællesskabets institutioner ikke har noget spillerum med hensyn til vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser. Ved sådanne bestemmelser kan der ske konkretisering, afklaring og udvikling af de grundlæggende regler, forudsat at de overholder de væsentlige dele og formål, der er fastsat i disse [15].

21. I den foreliggende sag er der ingen tvivl om, at forbindelsen mellem forordning nr. 1999/85 og forordning nr. 3677/86 er den, der findes mellem en grundforordning og en gennemførelsesforordning [16]. Denne slutning følger helt klart af følgende forhold:

— Retsgrundlaget for forordning nr. 3677/86 er ifølge præamblen forordning nr. 1999/85.

13 — Dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 16, af 10.5.1995, sag C-417/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1185, præmis 30, og af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 18.

14 — Dom af 24.6.1993, sag C-90/92, Dr. Tretter, Sml. I, s. 3569, præmis 11, og af 10.9.1996 sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52.

15 — Se dom af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279, præmis 10-14, og af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 7 og 8.

16 — Se generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i sag C-291/91, dom af 11.2.1993, TVU, Sml. I, s. 579, punkt 7.

— Forordning nr. 3677/86 blev fastsat efter fremgangsmåden i artikel 31 i forordning nr. 1999/85

— I artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3677/86 betegnes forordning nr. 1999/85 udtrykkeligt som »grundforordningen«, og i selve dens titel siges det, at den indeholder »visse gennemførelsesbestemmelser« til denne forordning.

22. Som følge heraf skal de væsentligste dele af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85 overholdes i artikel 9 i forordning nr. 3677/86 ved fastsættelsen af betingelserne for at anvende ækvivalensordningen inden for rammerne af proceduren for aktiv forædling i forbindelse med de kriterier, der skal finde anvendelse for bedømmelsen af varernes indbyrdes lighed. For så vidt angår denne forskrift i forordning nr. 1999/85 præciseres to forhold i artikel 9, idet det dels udtrykkeligt nævnes, at der ved kvalitet skal forstås den handelsmæssige kvalitet og ved egenskaber de tekniske egenskaber, og dels, at de skal henhøre under den samme underposition i den fælles toldtarif. Det første forhold, der klargøres, er en fuldstændig medholdelig udvikling af forskriften i forordning nr. 1999/85 og bestrides ikke i denne sag. Men for så vidt angår det andet forhold, som er klargjort ved artikel 9 — at varerne skal henhøre under den samme underposition i toldtariffen — rejses der under denne sag tvivl om, hvorvidt denne klargøring er tilladt ifølge forordning nr. 1999/85, eller om den derimod er et yderligere kriterium, som er fastsat ved denne forskrift med henblik på anvendelse af ækvivalensordningen, eller om den ikke har hjemmel i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85.

23. Eridania har i sit skriftlige indlæg fundet, at kravet om, at varerne skal henhøre under samme underposition i toldtariffen, er en ny betingelse, der uden hjemmel er indført ved artikel 9, og som ikke kan anses for en klargøring af de kriterier vedrørende varernes kvalitet og egenskaber, der er fastsat i forordning nr. 1999/85 med henblik på anvendelse af ækvivalensordningen. Yderligere er dette kriterium om toldtarifering efter Eridania's opfattelse mere restriktivt end kriterierne for varernes kvalitet og egenskaber, da toldtariferingen sker med henblik på at gennemføre bestemmelserne om importafgifter af varen og kontrol med varebevægelserne inden for Fællesskabet med statistiske formål. Derimod er kriterierne vedrørende varernes kvalitet og egenskaber af økonomisk karakter og som følge heraf forenelige med proceduren for aktiv forædling.

Den franske regering har ligeledes fundet, at artikel 9 i forordning nr. 3677/86 er ugyldig, fordi den indfører det kriterium, at varerne skal henhøre under samme underposition i toldtariffen, som en yderligere betingelse i forhold til dem, der er omhandlet i forordning nr. 1999/85 for anvendelsen af ækvivalensordningen.

24. Efter min opfattelse kan de indsigelser, der er gjort gældende af Eridania og den franske regering mod gyldigheden af artikel 9 i forordning nr. 3677/86 på grund af tilsidesættelse af princippet om retsakters rangfølge, ikke tages til følge. Jeg finder personlig, at der i denne artikel sker en klargøring og omsætning til brug i praksis af de betingelser, som kræves opfyldt ifølge forordning nr. 1999/85 for at anvende ækvivalensordningen, under overholdelse af de væsentligste dele af sidstnævnte, uden at man kommer uden for det spillerum, Fællesskabets institutioner har ved vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser. Efter min opfattelse tillader artikel 9 utvivlsomt denne fortolkning, som bringer den i samklang med [17] artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85, af de grunde, jeg skal vende tilbage til efter to indledende bemærkninger.

25. Når man skal bedømme spørgsmålet om den mulige ugyldighed af artikel 9 i forordning nr. 3677/86, må man tage i betragtning, at lovligheden af en fællesskabsretsakt ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet [18]. Yderligere skal gyldigheden af en fællesskabsforskrift bedømmes generelt og ikke på grundlag af sine virkninger i en bestemt økonomisk sektor, eller på grundlag af dens følger for en begrænset gruppe erhvervsdrivende.

I den foreliggende sag betyder min første bemærkning, at gyldigheden af ovennævnte artikel 9 skal bedømmes efter de forhold, der forelå på tidspunktet for dens vedtagelse, og ikke på grundlag af de følger, som den ændring af toldnomenklaturen, der blev indført ved forordning nr. 2658/87, fik for anvendelsen af denne forskrift vedrørende aktiv forædling i forhold til rørsukker og roesukker. Min anden bemærkning går ud på, at gyldigheden af artikel 9 skal bedømmes på baggrund af alle økonomiske sektorer og ikke blot på grundlag af dens indvirkning på den aktive forædling inden for den særlige sukkersektor.

26. Efter disse to bemærkninger vil jeg koncentrere mig om at redegøre for grundene til, at artikel 9 i forordning nr. 3677/86 må anses for gyldig.

27. For det første finder jeg, at kriteriet om varernes henførelse i den samme underposition i toldnomenklaturen klargør og udvikler kriterierne tekniske egenskaber og handelsmæssig kvalitet. Benyttelsen af tariferingen i nomenklaturen giver toldmyndighederne et klart, utvetydigt og let anvendeligt kriterium for at afgøre, om der er ækvivalens mellem indførselsvaren og den fællesskabsvare, som er benyttet til fremstillingen af det forædlingsprodukt, der derefter udføres efter proceduren for aktiv forædling. Det synes logisk, at Fællesskabets lovgiver har lagt dette kriterium til grund, fordi enhver toldnomenklatur indeholder en opregning af

17 — Fællesskabets retspraksis giver fortrin for fortolkningen af gennemførelsesbestemmelser, der gør dem forenelige med de grundlæggende regler. Jeg henviser her til de domme, jeg har nævnt i fodnote 13.

18 — Se bl. a. dom af 7.2.1973, sag 40/72, Schroeder, Sml. s. 125, præmis 14, og af 13.6.1972, forenede sager 9/71 og 11/71, Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 101, org. ref. Rec. s. 39.

varer, som hovedsagelig er udarbejdet på grundlag af varernes egenskaber, deres sammensætning og bestemmelse [19]. Yderligere indeholder toldnomenklaturen regler, der har til formål at lette henføringen af varerne til den relevante position eller underposition.

Som følge heraf er benyttelsen af toldnomenklaturen en klargøring af kriterierne for varernes egenskaber og kvalitet, der tjener til at lette den praktiske brug af sidstnævnte og i fuld overensstemmelse med formålet med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85, som er at hindre misbrug af ækvivalensordningen, idet bestemmelsen kræver identitet mellem indførselsvaren og den ækvivalente fællesskabsvare, der udføres som forædlingsprodukt.

28. For det andet er proceduren for aktiv forædling en undtagelse fra den almindelige regel om overgang til fri omsætning og betaling af importafgifterne, som gælder for varer, der indføres fra tredjelande til Fællesskabets toldområde, og ækvivalensordningen er for sit vedkommende en undtagelse fra det almindelige identitetsprincip, der finder anvendelse på den aktive forædling. Dette forhold begrunder utvivlsomt, at brugen af ækvivalensordningen er underkastet kriterier, der skal sikre en streng anvendelse. I den forbindelse finder jeg, at henførelsen i den samme underposition i toldtariffen er den eneste praktiske mulighed for indførelse af et objektivt kriterium, der kan lægges til grund ved bedømmelsen af, om fællesskabsvaren og indførselsvaren har de samme tekniske egenskaber og den samme handelsmæssige kvalitet, dvs. at de ligner hinanden tilstrækkeligt til, at man kan anvende ækvivalensordningen. Dersom man ikke byggede på toldtariferingen, ville toldmyndighederne støde på utallige vanskeligheder med hensyn til bedømmelsen af ækvivalensen mellem indførselsvaren og fællesskabsvaren i hvert enkelt tilfælde.

29. For det tredje er det ifølge artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1999/85 tilladt at træffe foranstaltninger for at forbyde eller begrænse anvendelsen af ækvivalensordningen efter den fremgangsmåde, der er omhandlet i artikel 31. På samme måde kan denne begrænsning af ækvivalensordningen følge af en anden fællesskabsbestemmelse. I den foreliggende sag om ækvivalens mellem rørsukker og roesukker blev det som følge af den ændring af toldnomenklaturen, der blev indført ved forordning nr. 2658/87, umuligt at anvende ækvivalenskriteriet på disse varer.

Da der ved artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1999/85 gives Fællesskabets institutioner et vidt spillerum for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser med henblik på at forbyde eller begrænse anvendelsen af ækvivalensordningen, må disse myndigheders gennemførelsesbeføjelser desuden så meget mere omfatte muligheden for at specificere de kriterier, der er fastlagt ved forordning

19 — C.-J. Berr og H. Tremeau, a.st., s. 119.

nr. 1999/85 med henblik på at fastslå, om der er ækvivalens mellem en indførselsvare og den udførte ækvivalente fællesskabsvare.

30. Endelig muliggør en systematisk, historisk fortolkning den konklusion, at kriteriet om toldtariferingen er blevet og fortsat bliver benyttet generelt inden for Fællesskabets toldbestemmelser med henblik på konstatering af lighed eller ækvivalens mellem varer.

31. I forbindelse med anvendelsen af de økonomiske betingelser inden for rammerne af proceduren for aktiv forædling benyttes således i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 3677/86 — for at afgøre, om fællesskabsvarerne kan sammenlignes med indførselsvarerne — de samme kriterier som i artikel 9, nemlig toldtariferingen, den handelsmæssige kvalitet og de tekniske egenskaber. Den samme løsning er gentaget i artikel 552 i forordning nr. 2454/93.

32. I øvrigt var det ifølge de regler om aktiv forædling, der gik forud for forordning nr. 1999/85, nemlig artikel 24 i direktiv 69/73/EØF [20], muligt at anvende ækvivalensordningen på produkter, der var fremstillet ved forarbejdning af »varer af samme beskaffenhed og kvalitet og med de samme tekniske egenskaber«. Artikel 2, stk. 2, i direktiv 75/349/EØF [21] bestemte, at: »Erstatningsvarerne skal henhøre under samme underposition, være af samme handelsmæssige kvalitet og have de samme tekniske egenskaber som indførselsvarerne.«

Reguleringen af den aktive forædling efter forordning nr. 1999/85 henviser fortsat til kriteriet vedrørende toldtariferingen. Det samme gør artikel 10 i forordning nr. 2228/91 og artikel 569 i forordning nr. 2454/93, der gennemfører artikel 115 i den fælles toldkodeks, hvis indhold falder sammen med artikel 2 i forordning nr. 1999/85.

33. Kriteriet om toldtariferingen er blevet benyttet og benyttes fortsat ligeledes inden for proceduren for passiv forædling, der angår det modsatte af den aktive forædling. Proceduren for passiv forædling gør det muligt midlertidigt at udføre fællesskabsvarer med henblik på forædling og bringe de varer, der frembringes herved, i fri omsætning under hel eller delvis fritagelse for importafgifter [22]. Inden for den passive for-

20 — Rådets direktiv af 4.3.1969 om harmonisering af lovgivning om aktiv forædling (EFT 1969 I, s. 69).

21 — Kommissionens direktiv af 26.5.1975 om de nærmere regler for ækvivalensordningen og forudgående udførsel inden for rammerne af aktiv forædling (EFT L 156, s. 25).

22 — Se J.-F. Durand: »Régimes douaniers économiques. Régimes de transformation à l'exportation«, *Juris-classeur Europe*, hæfte 543, 1995.

ædling er den almindelige regel identitetsprincippet, idet man genindfører den fællesskabsvare, der er fremstillet ved den forædling, den har undergået under den midlertidige udførsel fra Fællesskabet. Men fællesskabsreglerne tillader undtagelsesvis anvendelse af ækvivalensordningen inden for rammerne af fremgangsmåden med standardombytning i Fællesskabet. I dette tilfælde erstattes forædlingsproduktet af en vare, der indføres fra et tredjeland, og som benævnes »ombytningsvaren«. For at denne standardombytning kan ske, hedder det i artikel 19 i forordning (EØF) nr. 2473/86 [23] og senere i EF-toldkodeksens artikel 155, at den midlertidigt udførte vare og ombytningsvaren »skal henhøre under samme toldposition, være af samme handelsmæssige kvalitet og have samme tekniske egenskaber«.

34. Som det vil ses, omtales tariferingskriteriet direkte i de grundregler, der har reguleret systemet for standardombytninger inden for rammerne af den passive forædling. Denne lovgivningsteknik er utvivlsomt bedre egnet end den, som benyttes inden for den aktive forædling, og bevirker, at man undgår spørgsmål som dem, der er stillet af den forelæggende ret i denne sag. Men denne benyttelse af kriteriet om toldtarifering i grundreglerne for den passive forædling bekræfter, at den konkretisering af kriterierne for accept af ækvivalensordningen inden for den aktive forædling, der er sket ved artikel 9 i forordning nr. 3677/86, er forenelig med bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85, idet ligheden mellem de to økonomiske toldordninger begrunder, at man benytter de samme kriterier for at fastslå, at der er ækvivalens mellem fællesskabsvarer og indførselsvarer. Inden for den aktive forædling har fællesskabslovgiver valgt i grundreglen at optage en kortfattet definition af de kriterier, som er nødvendige for at anvende ækvivalensordningen, ved at konkretisere den og gøre den operativ i artikel 9 i forordning nr. 1999/85, mens disse kriterier inden for den passive forædling er blevet fuldt ud reguleret ved grundreglerne.

35. På baggrund af ovenstående betragtninger finder jeg, at artikel 9 i forordning nr. 3677/86 er gyldig og forenelig med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85, idet benyttelsen af kriteriet om toldtarifering med henblik på anvendelse af ækvivalensordningen inden for den aktive forædling er en klargøring og en operativ udvikling af de i sidstnævnte forskrift fastsatte kriterier.

Det andet spørgsmål

36. Med dette præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 9 i forordning nr. 3677/86 strider mod proportionalitetsprincippet som følge af

23 — Rådets forordning af 24.7.1986 om proceduren for passiv forædling og om fremgangsmåden med standardombytning (EFT L 212, s. 1).

indførelsen af kriteriet om toldtarifering med henblik på accept af ækvivalenskriteriet.

37. Da jeg har anset nævnte forskrift for at være i samklang med bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1999/85, vedrører proportionalitetsprincippet tillige den bestemmelse i grundforordningen, der er grundlag for forskriften, for så vidt som det er den, der giver mulighed for at benytte toldtariferingen som kriterium for accept af ækvivalensordningen. Som følge heraf er det spørgsmål, der er underforstået i den forelæggende rets spørgsmål, foreneligheden af dette kriterium med proportionalitetsprincippet.

38. Eridania har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at kriteriet om varetariferingen ikke er egnet til at nå det mål at hindre misbrug af proceduren for aktiv forædling, der er fastsat for at fremme fællesskabsvirksomhedernes udførsel. Efter Eridania's opfattelse er tariferingskriteriet et kriterium af rent administrativ og statistisk, men ikke økonomisk beskaffenhed, hvis anvendelse har påført sukkerfabrikkerne i Fællesskabet uforholdsmæssigt store tab ved at skade deres konkurrencedygtighed på verdensmarkedet. Under alle omstændigheder finder Eridania, at der i medfør af proportionalitetsprincippet bør tillægges tariferingskriteriet vejledende karakter, således at det er en tilstrækkelig, men ikke nødvendig betingelse for at benytte ækvivalenskriteriet.

39. Ej heller den franske regering finder tariferingskriteriet i samklang med proportionalitetsprincippet, da det ikke er egnet til at realisere formålet med proceduren for aktiv forædling, som består i at fremme fællesskabsvirksomhedernes udførsel, hvis de fornødne økonomiske betingelser er til stede, således at fællesskabsproducenternes væsentlige interesser ikke skades. Den franske regering har detaljeret redegjort for grundene til, at den finder tariferingskriteriet til hinder for aktiv forædling af rørsukker og roesukker, uden at der findes nogen økonomisk grund hertil ifølge den fælles landbrugspolitik eller Fællesskabets handelspolitik.

40. Efter min opfattelse må disse argumenter fra Eridania's og den franske regerings side forkastes.

41. Ifølge Domstolens praksis »indebærer proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de

tilsigtede mål« [24]. Når fællesskabslovgiver råder over skønsmæssige beføjelser, kan alene foranstaltninger, der åbenbart går videre end nødvendigt i forhold til det af vedkommende fællesskabsinstitution forfulgte mål, påvirke disse foranstaltningers lovlighed [25].

42. De i artikel 9 i forordning nr. 3677/86 fastsatte kriterier tjener til at sikre en streng anvendelse af ækvivalensordningen inden for proceduren for aktiv forædling. Dette princip gælder kun i tilfælde af en høj grad af lighed mellem indførselsvaren og den fællesskabsvare, der udføres som forædlingsprodukt. Kravet om ækvivalens tilsigter at forene to modstående interesser, nemlig

— på den ene side Fællesskabets eksportvirksomheders ønske om at kunne forenkle deres fremstillingsprocesser mest muligt uden at være bundet af identitetsprincippet, og

— på den anden side fællesskabsproducenternes interesser, hvori der ikke må ske drastiske indgreb ved indførsel af tredjelandsvarer efter proceduren for aktiv forædling.

43. Med henblik på tilvejebringelse af en passende ligevægt mellem disse to modstående interesser kræves der benyttelse af objektive kriterier, som er lette at anvende. Herved finder jeg tariferingskriteriet hensigtsmæssigt for at opfylde denne funktion og stemmende med de mål, der forfølges inden for proceduren for aktiv forædling. Yderligere er der ikke påvist noget alternativt kriterium, som kan muliggøre en lignende grad af beskyttelse ved anvendelsen af ækvivalensordningen. At varerne henhører under samme underposition er således en nødvendig betingelse for at anvende ækvivalensordningen, men den er ikke tilstrækkelig, fordi varerne samtidig tillige skal have de samme tekniske egenskaber og den samme handelsmæssige værdi.

Under alle omstændigheder kan man ikke anse tariferingskriteriet for åbenbart uegnet til at nå de mål, der forfølges med ækvivalensordningen inden for proceduren for aktiv forædling, idet benyttelsen af dette kriterium kan fastsættes af fællesskabslovgiver på grundlag af de skønsmæssige beføjelser, der tilkommer ham i forbindelse med hans politiske ansvar, uden at gribe ind i proportionalitetsprincippet.

44. Som anført af Kommissionen i dens skriftlige indlæg ændrer det ikke ved denne

24 — Dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 30, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41.

25 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90, og af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14.

konklusion, at en bestemt gruppe erhvervsdrivende, i det foreliggende tilfælde de sukkereksporterende virksomheder, er blevet ramt særligt i en bestemt periode på grund af tariferingskriteriet. Som Domstolen har tilkendegivet i praksis [26], kan den forpligtelse, som fællesskabsinstitutionerne har til at overvåge, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for at nå de mål, der er sat, ikke ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes særlige situation. Den indflydelse, som anvendelsen af tariferingskriteriet i en vis periode har haft på Fællesskabets sukkereksporterende virksomheders interesser, kan ej heller betragtes som udslag af forskelsbehandling.

45. Jeg finder derfor ikke det kriterium om toldtarifering, der er omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 3677/86 i forbindelse med ækvivalensordningen, stridende mod proportionalitetsprincippet.

Det tredje spørgsmål

46. Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret afgjort, om artikel 9 i forordning nr. 3677/86 ved fastsættelsen af tariferingskriteriet strider imod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerhed, idet den havde til følge, at man ikke kunne benytte ækvivalenskriteriet for så vidt angik rørsukker og roesukker fra den 1. januar 1988 til den 1. januar 1992.

47. For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Domstolen i praksis fundet, at det indgår i Fællesskabets grundlæggende principper. Men de erhvervsdrivende kan ikke med rette forvente, at en eksisterende retstilstand opretholdes, idet den kan ændres under udøvelsen af Fællesskabets institutioners skønsmæssige beføjelser [27]. På landbrugslovgivningens område har Domstolen gentagne gange tilkendegivet, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig ret til bevarelse af en fordel, som de har som resultat af indførelsen af en fælles markedsordning for varer, som de har haft fordel af på et givet tidspunkt [28].

48. Efter min opfattelse begrunder den manglende mulighed for at kunne benytte ækvivalenskriteriet i forhold til rørsukker og roesukker, der følger af det kriterium om

26 — Dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan, Sml. s. 1091, præmis 22, og af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 og 85/79, Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907, præmis 118.

27 — Se bl. a. dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, og af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395.

28 — Jf. ovennævnte domme i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 58, og i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 34.

toldtarifering, der er omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 3677/86 og den ændring af toldnomenklaturen, der blev indført ved forordning nr. 2658/87 ikke noget indgreb i princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. De erhvervsdrivende var hverken ved de af Fællesskabet fastsatte regler eller ved fællesskabsinstitutionernes gennemførelse af disse berettigede til at forvente, at ækvivalensordningen for rørsukker og roesukker bestandig ville blive opretholdt. At de to varer var ækvivalente indtil den 31. december 1987, berettigede dem ikke til at forvente, at ordningen fortsat ville bestå herefter. Ækvivalensordningen er en undtagelse fra det almindelige identitetsprincip inden for den aktive forædling, og grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning kan kun vanskeligt påberåbes til støtte for opretholdelse af undtagelsestilstande. Ej heller kan beskyttelsen af den berettigede forventning påberåbes til fordel for bevarelse af en undtagelsestilstand med den begrundelse, at denne senere genindføres ved en retsakt udstedt af Fællesskabet, således som skete i det foreliggende tilfælde ved forordning nr. 3709/92, hvorved ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker på ny blev indført fra den 1. januar 1992. Dette berettiger ikke de erhvervsdrivende til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning til støtte for en påstand om ret til bevarelse af denne fordel.

49. I øvrigt gjorde anvendelsen af tariferingskriteriet det muligt for enhver omhyggelig og forsigtig erhvervsdrivende at forudse, at den ændrede toldnomenklatur var til hinder for at anvende ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker, når de to varer henførtes under forskellige underpositioner. Som følge heraf kan de ikke påberåbe sig nogen tilsidesættelse af deres berettigede forventning som følge af ændringen [29].

50. Hvad angår retssikkerhedsprincippet, der indgår i Fællesskabets retsorden, kræver dette ifølge Domstolen, at retsregler, der bebyrder borgerne, skal sætte disse i stand til på tilstrækkeligt klar og tydelig måde at kende deres rettigheder og forpligtelser, og domstolene i stand til at sikre iagttagelsen heraf [30].

51. Artikel 9 i forordning nr. 3677/86, hvorved tariferingskriteriet blev indført, opfylder efter min opfattelse kravene ifølge retssikkerhedsprincippet, idet artiklen gør det muligt for de erhvervsdrivende at skaffe sig kendskab til, om ækvivalensordningen kan anvendes i forhold til to varer inden for rammerne af den aktive forædling, eller om dette ikke er tilfældet. Ændringen af toldnomenklaturen kan ændre det resultat, der fremkommer ved brug af tariferingskriteriet, men det bety-

29 — Dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44, og ovennævnte dom i sagen Delacre m.fl., præmis 37.

30 — Dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand, Sml. s. 1931, af 21.5.1988, sag 257/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3249, præmis 12, og af 22.2.1989, forenede sager 92/87 og 93/87, Kommissionen mod Frankrig og Det Forenede Kongerige, Sml. s. 405, præmis 22.

der ikke, som anført af Eridania,. at betingelserne for at anvende ækvivalensordningen ændres på uklar og tvetydig måde. Desuden blev de erhvervsdrivende i tilstrækkelig god tid forinden bekendt med, at der fra den 1. januar 1988 ville blive indført en ændring af den fælles toldnomenklatur som følge af gennemførelsen af den internationale konvention om det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklatursystem af 14. juni 1983, der var indgået af Fællesskabet ved afgørelse 87/369.

52. Vedtagelsen af forordning nr. 3709/92, der som en undtagelse muliggør anvendelse af ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker fra den 1. januar 1992, kan ej heller betragtes som et indgreb mod kravene ifølge retssikkerhedsprincippet, da forordningen i klare og præcise vendinger giver udtryk for et af fællesskabslovgiver truffet valg.

53. Som følge heraf gør artikel 9 i forordning nr. 3677/86 intet indgreb i princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller retssikkerhedsprincippet ved at bygge på tariferingskriteriet inden for ækvivalensordningen.

Afsluttende bemærkninger

54. Mine redegørelser ovenfor viser, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 9 i forordning nr. 3677/86.

55. Jeg må dog tilstå, at jeg ikke finder det særlig logisk, at man ophævede ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1992, når denne tidligere havde været mulig og fortsat blev mulig efter denne periode. Forholdet skyldes i vidt omfang en uhensigtsmæssig fremgangsmåde inden for Fællesskabets lovgivningsproces, idet den pågældende ændring af reglerne om aktiv forædling ikke skete i det rigtige øjeblik, dvs. før ikrafttrædelsen af den nye toldnomenklatur, der indførtes ved forordning nr. 2658/87.

56. Lovændringen skete i 1992 ved indførelsen af forordning nr. 3709/92, der trådte i kraft den 1. januar 1993, men hvis bestemmelser om tilladelse til at anvende ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker blev givet med tilbagevirkende gyldighed til den 1. januar 1992. Trods indholdet af sjette betragtning til forordning nr. 3709/92 synes det, som anført af den franske regering, ikke, som om indførelsen af en ny ordning for råsukkerforsyninger fra Fællesskabets raffinaderier var grunden til at fastsætte en undtagelse, der muliggjorde ækvivalensordningen i forhold til rørsukker

og roesukker. Jeg er tilbøjelig til at mene, at denne ændring blev indført som følge af, at Fællesskabets institutioner var blevet underrettet om det problem, der var skabt for Fællesskabets sukkerfabrikker som følge af den nye toldnomenklatur.

57. I sit mundtlige indlæg har den franske regering gjort gældende, at problemerne for de sukkerfabrikker, der var berørt af den manglende mulighed for at benytte ækvivalensordningen mellem 1988 og 1992, kunne løses ved at kende forordning nr. 3709/92 ugyldig, fordi den alene tillagde ækvivalensordningen tilbagevirkende gyldighed til 1992, men burde have gjort dette med virkning fra 1988. Bortset fra, at den forelæggende ret ikke i sagen har rejst spørgsmål om denne forordnings gyldighed, forekommer den franske regerings standpunkt mig fuldstændig ubegrundet.

58. I deres indlæg har den franske regering og Eridania ligeledes gjort gældende, at forbuddet mod at anvende ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker begrundede en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til fri erhvervsudøvelse, der er fastslået i Domstolens praksis [31]. Dette argument forekommer mig fuldstændig grundløst, idet den manglende mulighed for i et vist tidsrum at benytte en ved lov fastsat undtagelse — ækvivalensordningen — fra det almindelige identitetsprincip, der gælder inden for proceduren for aktiv forædling, ikke kan anses for et uforholdsmæssigt og utåleligt indgreb, der vedrører det væsentlige i sukkerfabrikkernes ret til fri erhvervsudøvelse.

59. Efter denne redegørelse for grundlaget for den konklusion, jeg vil foreslå Domstolen i besvarelse af de forelagte præjudicielle spørgsmål, må man ikke underkende de alvorlige følger, som den afgørelse, der til sin tid vil blive truffet af Tribunal d'instance de Lille, vil få for Eridania. Men Domstolen har ikke inden for Fællesskabets retssystem noget middel, der gør det muligt for den at ophæve de skadelige virkninger for sukkerfabrikkerne som følge af ophævelsen af disse regler og den uhensigtsmæssige virkemåde af lovgivningsproceduren i Fællesskabet. Domstolen ville i så fald overskride de grænser, der i almindelighed gælder for udøvelsen af dens funktion som dømmende myndighed, og som særlig begrænser området for at anvende afgørelsen af præjudicielle spørgsmål, således som disse er udformet af den forelæggende ret, med henblik på at afbøde de mere eller mindre indgribende følger af retsakter fra fællesskabslovgiver inden for rammerne af de skønsmæssige beføjelser, der tilkommer ham i forbindelse med proceduren for aktiv forædling. I et retssamfund må hver enkelt myndighed nødvendigvis udøve sin funktion og påtage sig sit ansvar uden at gribe ind i de øvrige myndigheders virke. Under alle omstændigheder kan den forelæggende ret i overensstemmelse med de muligheder, den har ifølge sin egen retsorden, og stedse under hensyntagen til den fornødne ensartethed, der kræves i anvendelsen af fællesskabsrettens regler, afstemme rækkevidden af den fælles retsforskrift, Domstolen skal tage stilling til, dersom de særlige omstændigheder i sagen gør dette muligt.

31 — Se bl. a. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15, og af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18.

Forslag til afgørelse

60. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen følgende besvarelse af de af Tribunal d'instance de Lille forelagte spørgsmål:

»1) Artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling er gyldig og forenelig med artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985, idet benyttelsen af tariferingskriteriet med henblik på anvendelsen af ækvivalensordningen inden for rammerne af proceduren for aktiv forædling blot er en præcisering og en operativ udvikling af de kriterier, der er fastlagt i sidstnævnte forskrift.

2) Det kriterium om toldtarifering, der er fastlagt ved artikel 9 i forordning nr. 3677/86 i forbindelse med ækvivalensordningen, er foreneligt med proportionalitetsprincippet og medfører ikke uforholdsmæssigt byrdefulde virkninger for de erhvervsdrivende.

3) Ved fastlæggelsen i artikel 9 i forordning nr. 3677/86 af tariferingskriteriet sker der intet indgreb i princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerhed, selv om ækvivalensordningen i forhold til rørsukker og roesukker som følge af den ved forordning nr. 2658/87 gennemførte ændring af toldnomenklaturen ikke kunne anvendes i tiden fra den 1. januar 1988 til den 1. januar 1992.«