FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI
fremsat den 7. februar 1985*

Høje Domstol.

1. I nærværende sag skal Domstolen tage stilling til et søgsmål, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 har anlagt mod Det forenede Kongerige. Kommissionen har påtalt, at Det forenede Kongerige ikke har opkrævet told ved import af fisk, som er fanget som led i en fælles polsk-britisk operation. Det forenede Kongerige har herved tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra f), i Rådets forordning nr. 802/68 af 27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse (EFT 1968 I, s. 157) samt de på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende regler i den fælles toldtarif (Rådets forordning nr. 3000/79 af 20. december 1979 (EFT L 342, s. 1).

2. I slutningen af 70'erne faldt priserne på fisk betydeligt som følge af, at forøgede fangster i Nordatlanten og i havene på den sydlige halvkugle blev afsat på det fælles marked. Det var et hårdt slag for fiskeriindustrien inden for Fællesskabet, som allerede var blevet ramt derved, at der ikke længere (eller ikke fuldt omfang) kunne fiskes i de norske og islandske farvande. Flere forskellige forsøg blev gjort på at afhjælpe problemet, således også de begivenheder, som ligger til grund for nærværende sag. En del britiske fiskere var bekymrede over, at det kunne have negative virkninger for deres beskæftigelse at fiskeriflåden lå stille, og de ønskede samtidig fortsat at levere fisk til forarbejdningsindustrien; de rettede derfor henvendelse til de polske myndigheder og foreslog, at man i fællesskab fiskede torsk i Østersøen.

Parterne blev enige, og i april 1980 stod fem eller seks højsøtrawlere derefter ud fra det nordøstlige England for at kaste deres net i havet 40-80 sømil fra den polske kyst, dvs. i internationalt farvand (men hvor Polen tilsyneladende hævder at have eksklusive fiskerirettigheder). Linerne til nettene blev overtaget af polske fiskerfartøjer, som derefter trak nettene. Efter nogen tid sejlede de engelske fiskerfartøjer op på siden af de polske, overtog linerne, hev nettene ombord og lastede de 2 500 tons torsk, som nettene indeholdt, over i deres kølerum. Efter at have afsluttet transaktionerne betalte englænderne deres polske *partnere* (tilsyneladende med fisk, som ikke findes i de pågældende farvande, f.eks. makrel og sild), hvorefter de vendte tilbage til Det forenede Kongerige.

På grundlag af toldangivelserne fra skibsførerne fandt toldmyndighederne i losningshavnen, at torsken havde oprindelse i et tredjeland, og traf afgørelse om, at der skulle stilles en sikkerhed på 141 000 UKL for eventuelt skyldige toldafgifter. Ejerne af fiskerfartøjerne indbragte sagen for det britiske departement for told- og forbrugsafgifter. Departementet tog klagen til følge og bestemte, at den stillede sikkerhed skulle betales tilbage, idet man som begrundelse

* Oversat fra italiensk.

for afgørelsen anførte, at fisk, som var fanget som led i den fælles transaktion, i henhold til artikel 4, stk. 2, litra f), i forordning nr. 802/68 måtte anses for at være af britisk oprindelse og således være fritaget for betaling af told.

På foranledning af et skriftligt spørgsmål fra tre medlemmer af Europa-Parlamentet rettede Kommissionen herefter henvendelse til den britiske regering i London. Henvendelsen blev besvaret ved skrivelse af 6. januar 1982, hvori det anførtes, at den landede fangst efter de britiske toldmyndigheders opfattelse havde oprindelse i Fællesskabet, idet den var optaget fra havet af skibe, der var registreret i Storbritannien, og som førte britisk flag. Sagsøgeren, Kommissionen, var imidlertid ikke overbevist, idet ordene »optages fra havet« efter dennes opfattelse snarere vedrører spørgsmålet om, hvem der fanger fisken. Kommissionen anførte, at fisken umuligt kan have oprindelse i Fællesskabet, såfremt nettene var trukket af skibe fra tredjelande. Da der ikke var indgået nogen aftaler mellem Polen og Fællesskabet om fiskeri i Østersøen, havde Fællesskabets borgere efter Kommissionens opfattelse desuden ikke ret til at fiske inden for det område, hvor torsken blev »optaget fra havet«. For at komme i besiddelse af fisken måtte briterne således have købt den.

Kommissionen var således overbevist om, at de omtvistede fisk var af polsk oprindelse og indledte den i artikel 169 fastsatte procedure ved skrivelse af 13. august 1982. Som svar uddybede den britiske regering blot de synspunkter, den var fremkommet med få måneder forinden. Den anførte, at ifølge forordning nr. 802/68 har fisken oprindelse i det land, hvis fartøj »optager [den] fra havet«, og fisken er først »optaget fra havet«, når de net, som indeholder den, er hævet om bord. Det er den omstændighed, der er afgørende, og argumentet om, at der ikke består nogen aftaler mellem Fællesskabet og Polen, har ingen betydning. Det forenede Kongerige var dog rede til at acceptere visse ændringer i reglerne om varers oprindelse, forudsat de ikke fik tilbagevirkende gyldighed.

Kommissionen stod imidlertid fast på sine synspunkter og fremsatte en begrundet udtalelse (den 10. oktober 1983). Heri anførte den: a) »optages« betyder blandt andet at fjerne noget fra den helhed, hvori det indgår. Fisken optages således fra havet, når den er fanget i nettet, idet den ved den pågældende handling fjernes fra de omgivelser, hvori den levede frit; b) den omstændighed, at der ikke findes aftaler mellem Fællesskabet og Polen, og om, at Polen hævder at have eksklusive fiskerirettigheder i de farvande, hvor det pågældende fiskeri fandt sted, er ikke uden betydning, tværtimod kan det på det grundlag antages, at de britiske fiskere blot transporterede polske fisk; c) den ændring i lovgivningen, Storbritannien har henvist til, er ikke nødvendig, idet forordning nr. 802/68 allerede omfatter fiskeri, der udføres i fællesskab. Kommissionen anmodede derfor den britiske regering om inden for en frist på en måned fra den dato, hvor den modtog den begrundede udtalelse, at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme den, herunder navnlig at opkræve importtolden.

Det forenede Kongerige anmodede om en forlængelse af fristen med en måned med henvisning til, at det var nødvendigt at overveje spørgsmålet omhyggeligt (den 15. november 1983). Men da det stod fast, at Det forenede Kongerige ikke havde til hensigt at

efterkomme udtalelsen, anlagde Kommissionen sag ved stævning af 5. april 1984.

3. I fællesskabssammenhæng har begrebet varers oprindelse som bekendt betydning for anvendelsen af en række bestemmelser vedrørende handelen, navnlig forskellige regler i den fælles toldtarif, og for udstedelsen af oprindelsescertifikater for varer, der eksporteres til tredjelande. På et vist tidspunkt var begrebet ikke fastlagt på internationalt plan; de vanskeligheder, dette medførte (tænk blot på de undertiden betydelige forskelle i de nationale bestemmelser inden for området) førte til, at Rådet udstedte forordning nr. 802/68. Det bør understreges, at den i forordningen indeholdte definition tjente som forbillede ved udarbejdelsen af den internationale konvention om forenkling og harmonisering af regler om toldbehandling (udfærdiget i Kyoto den 18. maj 1973).

Ved definitionen af begrebet varers oprindelse anvendes der i forordningen to kriterier. Varen kan have oprindelse i det land, hvor den »fuldt ud er fremstillet«, eller, hvis to eller flere lande har deltaget i dens fremstilling, i det land, hvor »den sidste væsentlige og økonomisk berettigede bearbejdning eller forarbejdning« har fundet sted. Artikel 4, stk. 2, litra f), lægger det første kriterium til grund. I henhold til denne bestemmelse anses som »fuldt ud fremstillet« i et land »produkter fra havfiskeri og andre produkter, der optages fra havet af skibe, der er registreret i landet eller er anmeldt til landets skibsregister og fører landets flag«. Det afgørende i nærværende sag er således ordene »extraits de la mer« og de tilsvarende formuleringer på de øvrige sprog: »taken from the sea«, »estratti dal mare«, »gefangen«, »uit de zee gewonnen«, »optages fra havet« og »εξαγόμενα εκ της δαλάσσης«.

I forbindelse med redegørelsen for den administrative procedure har vi set, hvordan den sagsøgende institution og den sagsøgte regering opfatter de anvendte ord. Jeg vil imidlertid vende tilbage til spørgsmålet for at gøre nærmere rede for, hvorledes parterne har uddybet deres argumenter i de skriftlige og mundtlige indlæg.

Lad mig begynde med Kommissionen (som, i parentes bemærket, i sidste instans frafaldt argumentet om, at der ikke var nogen fiskeriaftaler mellem EØF og Polen). I stævningen og i det mundtlige indlæg gav Kommissionen som noget nyt en detaljeret redegørelse for sit synspunkt ud fra de forskellige formuleringer, jeg netop har nævnt. »Optages« må herefter ifølge Kommissionen forstås på den måde, at det betyder at fjerne noget fra den helhed, hvori det indgår, hvilket i høj grad underbygges af den franske, italienske, græske, danske og nederlandske formulering. Den engelske formulering fører knap så direkte til en sådan fortolkning; den tyske formulering peger imidlertid klart i den retning og er for så vidt afgørende. »Gefangenes Erzeugnis« vil i virkeligheden sige »produkter, der er fanget«, hvilket i forbindelse med trawlfiskeri må betyde fanget i det net, som trækkes efter båden (og følgelig adskilt fra det frie rum, hvor fisken før befandt sig).

De filologiske undersøgelser, den britiske regering har foretaget, er ikke mindre detaljerede. Efter regeringens opfattelse må man se på etymologien bag den franske og den italienske formulering. »Extrait« og »estratto« stammer fra det latinske ord »extrahere«, som betyder »at uddrage«: og fiskene »uddrages« kun, når de net, som indeholder dem, trækkes op af vandet og tømmes på skibets dæk. Regeringen har

desuden anført, at der bag lovgivers valg af ord i øvrigt ligger specifikke retlige og økonomiske hensyn. Ordet »produkter« betyder en vare, som et menneske ejer eller har i sin varetægt. Ud fra det synspunkt kan fisk, som er i havet — selv om de er fanget i et net — umuligt beskrives som et produkt, helt bortset fra, at nettet kan gå i stykker i havet eller på det tidspunkt, det hives op, med det resultat at fangsten helt eller delvis går tabt.

Men dette er ikke det hele. Den britiske opfattelse underbygges af adskillige fællesskabsretlige retsakter (som f.eks. aftalerne mellem EØF og Portugal, EØF og Israel, EØF og Ægypten, Lomé-konventionen osv.), hvor der i den franske og tyske formulering — måske ikke tilfældigt — tales om varer, »tirés de la mer« og »gewonnen«. Efter den britiske regerings opfattelse kan ordet »gefangen« ikke tillægges den vægt, Kommissionen vil. Det betyder ganske rigtigt »fanget«, men netop af den grund kan det ikke omfatte en række produkter, der findes i havet (krebsdyr, bløddyr, alger, svampe, koraller), som kun kan optages og som i artikel 4, stk. 2, litra d) og h), netop beskrives som »estratti« (gewonnen).

Den sagsøgte regering har som yderligere argumenter for sit synspunkt påberåbt sig den syvende betragtning samt artikel 5 i forordning nr. 802/68, hvori det andet af de to ovennævnte kriterier fastlægges, og hvor den sidste økonomisk berettigede bearbejdning af produktet er afgørende. Det forenede Kongeriges regering har bemærket, at det af økonomiske grunde vil være helt urimeligt at lade net fulde af fisk blive i havet. Ud fra et økonomisk synspunkt er det afgørende led i selve fiskeriprocessen, at nettene trækkes op fra havet og landes på dækket. Det er det tidspunkt, der er afgørende for, om fisken har oprindelse i Fællesskabet eller ej.

4. Hvad kan man egentlig sige mere? De vil måske tillade, at jeg kommer med en beskeden litterær henvisning. Jeg tvivler på, at Marguerite Yourcenar eller Graham Greene ville være rede til hver morgen at læse et par fællesskabsretlige bestemmelser »for at lade op«, således som Stendhal plejede at gøre det med Code Civil. Jeg må indrømme, at jeg beundrer den visdom, der ligger bag fællesskabslovgivningen, men ikke dens sjuskede og alt for ofte unøjagtige sprogbrug. Jeg har f.eks. tidligere skullet fortolke en bestemmelse, hvor den kemiske forarbejdning af hvidt sukker eller råsukker til andre produkter end sukker blot blev betegnet som »afsætning«. Og jeg er sikker på, at De alle kan nævne tilsvarende eksempler.

Under disse omstændigheder forekommer det mig meningsløst at mobilisere hele den romanske og germanske filologi med henblik på at fortolke participiet »optaget« på den ene eller den anden måde: desuden er begge de fortolkninger, parterne har anlagt (»uddraget« og »adskilt fra deres omgivelser«) berettigede, og de sekundære argumenter — dels anvendelsen af ordet »gefangen« i litra f), dels ordet »gewonnen« i litra h), er de samme og udligner hinanden på linje med størrelserne i visse nul-regnestykker. Lad mig tilføje, at ordet »estrazione« i det mindste i Italien ikke i denne sammenhæng med tilstrækkelig sikkerhed kan belyse den sproglige uenighed mellem Kommissionen og Det forenede Kongerige. Brugen af ordet går tilbage til slutningen af

det 19. århundrede og har sin baggrund i en uenighed mellem forskellige statslige myndigheder med hensyn til spørgsmålet om, hvem fiskeriet skulle sortere under. I sidste instans blev fiskeri defineret som en industri; men overraskende nok blev det afgørende argument den af nogen hævdede lighed mellem fiskeri og minedrift (idet minedrift naturligt blev defineret som »estrattiva« i den bureaukratiske jargon).

5. Når dette er sagt, skal jeg bemærke, at der på en eller anden måde er noget speget i sagen. Briternes henvisning til følgerne af, at nettene eventuelt går i stykker (fisken går tabt, og den kan derfor kun siges at være fanget, når nettene er hævet om bord uden uheld) viser efter min opfattelse, at parternes uenighed med hensyn til betydningen af ordet »estratti« kun er rent overfladisk. I realiteten er situationen en anden. Både sagsøgeren og sagsøgte sidestiller ordet »optages« med at »fange«; hvad der skiller dem, er det tidspunkt, hvor selve transaktionen finder sted; den ene part har anført, at det sker, når fisken kommer ind i nettet, mens den efter den anden parts opfattelse sker, når nettet hives om bord. Hvis dette virkeligt er tilfældet, har sagsøgeren efter min opfattelse ret. Selv om der ikke teknisk-juridisk er holdepunkter for sagsøgerens opfattelse, svarer den til almindelig sprogbrug, hvorefter det at fange og det at tage i net er det samme, uanset risikoen for at nettet går i stykker.

Lad mig herefter forsøge at bringe almindelig sprogbrug og lovgivningen i overensstemmelse med hinanden. For det første underbygges Kommissionens opfattelse i et vist omfang af de synspunkter, der er fremført i civilretlige lærebøger i alle medlemsstaterne, og hvorefter fisk som bekendt anses for fanget og således for fiskerens ejendom, når den mister sin naturlige frihed derved, at den kommer i nettet. I samme retning går i øvrigt de meget få afgørelser af dette spørgsmål, navnlig en gammel, men betydningsfuld engelsk dom, hvorefter der ikke er det nødvendige ejerforhold over for fisk, der *næsten* er i nettet, til at der kan rejses erstatningssøgsmål for »trespass« mod en person, som forsøger at bemægtige sig fisken, men at der kunne være grundlag for andre og mindre indgribende retsmidler (*Young* mod *Hichens*, 1843, 6 QB 606). Kan det heraf udledes, at hvis nettet havde været helt lukket, således som det givetvis var tilfældet i nærværende sag, ville den engelske ret i højere grad have beskyttet den pågældende part? Logisk set må dette spørgsmål besvares bekræftende.

For mig at se er det imidlertid et andet argument, der er afgørende. Ser man nærmere på reglen om fiskens oprindelse, fremgår det, at den afgørende faktor i forbindelse med spørgsmålet om oprindelse er det skibs nationalitet, som fisker. Der er ingen tvivl om, hvilken betydning der i lovgivningen tillæges sådanne omstændigheder, som hvor skibet er registreret, og hvilket lands flag, det fører. Men — og det er det væsentlige — hvad forstås ved »et skib«? Reglerne i søretten er helt klare på det punkt. Ved »et skib« forstås ikke blot skroget, men skroget med al dets tilbehør og rekvisitter, for et fiskerfartøj således motor, master, sejl, reb og fiskegrej, herunder nettene.

Et skib må derfor betragtes som en *res composita* , og naturligvis må et skib i åbent hav betragtes som en flydende del af den stats territorium, det tilhører (i henhold til en generel anerkendt folkeretlig regel). Jeg vil kombinere de to begreber og anvende dem på det foreliggende problem. Resultatet heraf er åbenbart. Den fisk, som er fanget i nettet, omfattes af den grund af den stats toldområde, hvis flag føres af det skib, som anvender nettet. Det kan ikke indvendes, at nettene i den foreliggende sag var britiske. Det var de; men det er også rigtigt, at mens nettene blev trukket, var de retmæssigt i polakkernes besiddelse, nemlig i henhold til en aftale, som de havde indgået med ejerne af fiskerfartøjerne. Under alle omstændigheder tror jeg ikke, at reglen om, at fiskenes oprindelse fastlægges på grundlag af skibets nationalitet, kan fortolkes på den måde, at ejerforholdet vedrørende nettene tillægges betydning. Hvis dette var tilfældet, ville det være en smal sag at udtænke systemer vedrørende opdelingen af arbejdet, som kunne få indflydelse på spørgsmålet om oprindelse, således at man kunne »komme uden om« importafgifter og forflygtige den fælles toldtarifs funktion.

For mig at se er netop dette — nemlig at forhindre bedrageri og at undgå de deraf følgende konsekvenser for Fællesskabets egne indtægter — formålet med bestemmelsen. Den sammenhæng mellem produkternes oprindelse og skibets nationalitet, som er indført ved den regel, har betydning i den forstand, at fiskeri, som *udføres direkte* af fartøjer fra medlemsstaterne, er fritaget for afgifter. Kort sagt blev fritagelsen netop indført med henblik på at beskytte de pågældende virksomheder; det er derfor åbenbart, at formålet ikke tilgodeses, når fartøjer fra tredjelande involveres i fiskeriet (og dette gælder ikke mindre i det foreliggende tilfælde). Den opfattelse, jeg foreslår, er derfor ikke alene i sig selv den rigtige; den stemmer også bedst overens med en formålsfortolkning af forordning nr. 802/68, navnlig dennes artikel 4.

6. Lad mig afslutningsvis knytte et par bemærkninger til det argument, som Det forenede Kongerige har udledt af det andet af de to kriterier, der i forordning nr. 802/68 er lagt til grund ved fastlæggelsen af varers oprindelse. Lad mig minde om, at a) der i artikel 5 lægges vægt på den økonomiske betydning af den sidste bearbejdning eller forarbejdning af varen, såfremt to eller flere lande har deltaget i dens fremstilling, og at b) den eneste økonomisk betydende transaktion i forbindelse med fiskeri som i den foreliggende sag efter Det forenede Kongeriges opfattelse er den omstændighed, at nettene hives op og deres indhold losses ud på skibets dæk.

Efter min opfattelse er argumentet uholdbart, idet det forudsætter, at fiskens oprindelse også kan fastlægges på grundlag af kriteriet i artikel 5. Vi ved imidlertid, at de relevante bestemmelser i deres helhed findes i artikel 4; det ved den britiske regering også, idet den har foretaget en mikroskopisk undersøgelse af hvert enkelt ord i bestemmelsen. Lad mig tilføje, at for mig at se — og her skal jeg henvise til Domstolens praksis (jfr. senest dom af 23. februar 1984 i sag 93/83, Zentralgenossenschaft des Fleischergewerbes e.G. mod Hauptzollamt Bochum, Sml. 1984, s. 1095) — omfatter artikel 5 kun forarbejdede varer; og det kan ikke på nogen måde komme på tale at sidestille fiskeri som sådan med forarbejdning af fisk.

7. Af alle ovennævnte grunde mener jeg, at de fisk, der er fanget i fællesskab som anført under afsnit 2 ovenfor, var af polsk oprindelse. Når Det forenede Kongerige ikke har opkrævet told i forbindelse med importen, har det derfor tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra f), i Rådets forordning nr. 802/68 af 27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse, samt reglerne i den fælles toldtarif.

Jeg vil derfor foreslå, at Domstolen statuerer, at Det forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til ovennævnte bestemmelser. Da Det forenede Kongerige således har tabt sagen, bør det afholde sagens omkostninger.