FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 17. NOVEMBER 1970

Høje Ret.

Den nationale retssag, som har ført til den forelæggelseskendelse, jeg behandler i dag, drejer sig om, hvorvidt en forbindende tariferingsudtalelse fra Oberfinanzdirektion München, som blev meddelt sagsøger den 24. oktober 1968, er lovlig. Den vedrører et emulgerende bagemiddel, som kaldes »voltem«, og som består af 51,35 % saccharose og i øvrigt, omtrent i forholdet 3:2, af henholdsvis fedtstoffer i form af triglycerider og ester af diacetylvinsyre. Dette produkt anvendes ved fremstillingen af bagværk og indgår med ca.2—3 % i forhold til mel. Som et emulgerende og stabiliserende middel skal det sikre en regelmæssig gæring af dejen, et fyldigere bagværk og større porøsitet og lethed i brødet. — Spørgsmålet var, om varen kunne tariferes efter position 38.19 i den fælles toldtarif, der lyder: »Produkter og restprodukter fra kemiske og nærstående industrier (herunder blandinger af naturprodukter), ikke andetsteds tariferet«. Ved en tarifering under denne position skulle der for den pågældende vare kun betales importafgift i henhold til den fælles toldtarif. På den anden side kunne der også overvejes en tarifering under den fælles toldtarifs position 21.07, som omfatter »tilberedte næringsmidler, ikke andetsteds tariferet«. I så fald skulle der i henhold til artikel 10 i Rådets forordning nr. 160/66 af 27. oktober 1966 (JO 1966, s. 3361) om oprettelse af en ordning for samhandelen med visse varer, der er opstået ved omdannelse af landbrugsprodukter (ændret ved forordningerne nr. 61/67 og 80/67, JO 1967, s. 837 og 1593), betales en højere afgift end den normale toldsats ved indførslen fra tredjeland, idet »tilberedte næringsmidler etc.« henhører under den nævnte forordnings anvendelsesområde. Som den Høje Ret ved, skal sådanne afgifter blandt andet medvirke til at udligne forskellen mellem priserne på de basisprodukter, som er forarbejdet i den importerende medlemsstat, og priserne på de tilsvarende basisprodukter fra tredjelande.

Over for disse to muligheder besluttede Oberfinanzdirektion München i sin forbindende tariferingsudtalelse af 24. oktober 1968, at det emulgerende bagemiddel »voltem« i betragtning af, at det var sammensat af næringsstoffer, måtte tariferes under position 21.07 og altså anses for et »tilberedt næringsmiddel«.

Firmaet Bakels var imidlertid ikke enig heri. Det anser »voltem« for at været et kemisk produkt og kræver derfor, at det tariferes under position 38.19. Med henblik på en ændring af tariferingsudtalelsen indgav firmaet et direkte søgsmål til Bundesfinanzhof. Som begrundelse for sin opfattelse henviste det til ordlyden af de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen, som er offentliggjort af Toldsamarbejdsrådet i Bruxelles i henhold til Konventionen af 15. december 1950 om Nomenklatur til Klassifikation af Varer i Toldtariffer og i henhold til Konventionen om Oprettelse af et Toldsamarbejdsråd, der blev underskrevet samme dag. Heri hedder det vedrørende position 21.07, tilberedte næringsmidler, ikke andetsteds tariferet: »Denne position omfatter produkter af nedennævnte art, *forudsat* at de ikke er omfattet af andre positioner i nomenklaturen: . . .B — Tilberedte næringsmidler, som på grund af deres næringsværdi eller smagsegenskaber anvendes ved fremstillingen af drikkevarer eller levnedsmidler. Undtaget er sådanne tilberedte næringsmidler, som efter karakteren af deres sammensætning og på grund af den ringe mængde, hvormed de sædvanligvis indgår, åbenbart tilsættes af andre grunde. Det gælder f.eks. for produkter til mørning af kød, emulgerende og stabiliserende midler, klaringsmidler og blødgøringsmidler, selv om de blandes med næringsmidler (f.eks. sukker og mælkeprodukter) som skal støtte og lette blandingen (almindeligvis position 38.19)[1]«. Heraf sluttede firmaet Bakels, at position 21.07 kun omfatter tilberedte næringsmidler, som på grund af deres næringsværdi eller smag anvendes ved fremstillingen af levnedsmidler til menneskelig føde. Efter firmaets opfattelse henhører tilberedte næringsmidler, som på grund af karakteren af deres sammensæt-

1 Oversat fra den daværende franske udgave af Bruxelles-nomenklaturen.

ning og den ringe mængde, hvori de normalt anvendes, og som udtrykkeligt tilsættes med et andet formål end det, der er nævnt ovenfor, som f.eks. emulgerende og stabiliserende midler, der skal tjene til at støtte og lette blandingen, derimod som regel under position 38.19, selv om de blandes med næringsmidler. Da det sukker, der er indeholdt i produktet »voltem«, imidlertid udelukkende skal tjene som støtte for at lette eller muliggøre blandingen, og da produktet kun indgår med 1—2% i den samlede mængde, og det hverken ændrer næringsværdien eller smagen, kan det følgelig efter firmaets opfattelse tariferes under position 38.19. Heroverfor fastholdt Oberfinanzdirektion det synspunkt under sagen, som det havde antaget i sin tariferingsudtalelse. Oberfinanzdirektion påberåbte sig ikke mindst de tyske forklarende bemærkninger til toldtariffen. Ifølge disse er tilberedte næringsmidler, der består af næringsstoffer, undtaget fra position 38.19. Under denne position henhører efter de tyske forklarende bemærkninger kun hjælpemidler ved bagningen, som består af mono- og diglycerider og andre stoffer end næringsstoffer. Da »voltem« imidlertid er sammensat af næringsstoffer, sluttede Oberfinanzdirektion heraf, at det måtte tariferes under position 21.07.

Herved stod Bundesfinanzhof over for et tariferingsproblem, der ikke på det tidspunkt, hvor den pågældende tariferingsudtalelse skulle afgives, kunne løses ved hjælp af fællesskabsretlige forklarende bemærkninger (som Domstolen ved, blev der først fastsat sådanne forklarende bemærkninger til position 21.07 ved Kommissionens forordning af 21. januar 1970 EFT 1970, I, s. 14). Da det drejede sig om et fællesskabsretligt problem, nemlig om afgrænsningen mellem to positioner i den fælles toldtarif i forordning nr. 950/68 (EFT 1968 I, s. 265), hvoraf den ene i øvrigt er omhandlet i Rådets forordning nr. 160/66 om indførelse af en ordning for samhandelen med visse forædlede landbrugsvarer, udsatte Bundesfinanzhof sagen ved kendelse af 25. februar 1970 og forelagde i henhold til EØF-traktatens artikel 177 følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Har nationale myndigheders forklarende bemærkninger virkning som bindende fortolkning af positionerne i den fælles toldtarif, så længe Fællesskabet endnu ikke har vedtaget forklarende bemærkninger til disse positioner?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: er De forklarende Bemærkninger i Bruxelles-nomenklaturen af 1955 til positionerne i den fælles toldtarif bestemmende for fortolkningen, så længe Fællesskabet endnu ikke har vedtaget forklarende bemærkninger til disse positioner?

3. Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende: hvordan skal begreberne »tilberedte næringsmidler« i position 21.07 og »produkter og restprodukter fra kemiske. . . .industrier« i position 38.19 i den fælles toldtarif afgrænses over for hinanden? Er det afgørende her anvendelsesformålet (det overvejende), smagsegenskaben (den overvejende) eller indholdet af levnedsmidler?

Efter at have gjort mig bekendt med de skriftlige indlæg fra Forbundsrepublikken Tyskland regering, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og sagsøger i hovedsagen og på grundlag af de af procesdeltagerne mundtligt afgivne indlæg skal jeg herefter tage stilling til de spørgsmål, der er blevet rejst.

1. Hvad angår det første spørgsmål, altså om en fortolkning af positionerne i den fælles toldtarif i *nationale* forklarende bemærkninger kan have bindende virkning, kan jeg give et kort svar. Til dette spørgsmål er faktisk alt nødvendigt blevet sagt i den hidtidige retspraksis, nemlig i Domstolens domme i sagerne 40/69 (Recueil 1970, s. 69) og 74/69 (Recueil 1970, s. 438), hvilket alle procesdeltagerne enigt har fremhævet. Der er ej heller blevet angivet grunde, der kunne medføre en ændring af denne retspraksis.

Det står således fast, at varebetegnelserne i de pågældende positioner i den fælles toldtarif, af hensyn til det fælles landbrugsmarkeds ensartede funktion, skal have samme anvendelsesområde i alle medlemsstaterne, og at disse ikke længere har nogen tarifmæssig suverænitet vedrørende Fællesskabets indførselsafgifter (som er fastsat i forordninger, der er vedtaget i henhold til EØF-traktatens artikel 189).

Så længe der ikke af Fællesskabet er udstedt forklarende bemærkninger til de positioner i toldtariffen, der er blevet optaget i sådanne forordninger (hvilket gælder for den periode forud for vedtagelsen af Kommissionens forordning nr. 107/72, der er af interesse i hovedsagen) kan medlemsstaterne heller ikke til gennemførelse af forordningerne udstede nationale foranstaltninger, som berører eller ændrer indholdet af de fællesskabsretlige bestemmelser. Der kan altså ikke autonomt udstedes nationale bestemmelser på dette område, dvs. bindende regler vedrørende fortolkningen af rækkevidden af varebetegnelser, som skal anvendes, når der opstår vanskeligheder ved tariferingen. — Når disse af Domstolen fastslåede betragtninger gælder for varebetegnelserne i markedsordningerne for landbruget, må de også gælde for Rådets forordning nr. 160/66 om indførelse af en ordning for samhandelen med forædlede landbrugsvarer, som er på tale i denne sag, og den heri indeholdte afgiftsordning, fordi den står i snæver forbindelse med markedsordningerne for landbruget og udgør et nødvendigt supplement til disse.

Jeg tror ikke, det er nødvendigt at gå videre ind på problemet, og foreslår derfor, at det første spørgsmål besvares benægtende.

2. Med det andet spørgsmål vil Bundesfinanzhof gerne vide, om De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen af 1955 er afgørende for fortolkningen, når der ikke af Fællesskabet er udstedt forklarende bemærkninger til positioner i den fælles toldtarif. — Også i dette spørgsmål er procesdeltagerne i det væsentlige nået frem til overensstemmende resultater (jeg skal senere komme ind på nuancerne i deres opfattelse).
Det stillede spørgsmål kan forklares med, at alle Fællesskabets medlemsstater har tiltrådt Konventionen af 15. december 1950 om Nomenklatur til Klassifikation af Varer i Toldtariffer og ifølge denne er forpligtet til at lægge den nomenklatur, der er bilagt konventionen, til grund for deres egen toldtarif. Spørgsmålet forklares endvidere ved den omstændighed, at også den fælles toldtarif, hvorpå den nuværende samhandelsordning hviler, har overtaget Bruxelles-nomenklaturen. — Man må imidlertid vide, at Bruxelles-nomenklaturen kun indeholder hovedpositionerne i toldtariffen, og at dens varebetegnelser nødvendigvis er affattet meget generelt. Det er grunden til, at Konventionen om Oprettelse af et Toldsamarbejdsråd, som blev indgået samme dag som den tidligere nævnte konvention, for at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af nomenklaturen, bemyndigede nævnte råd til at udarbejde officielle detaljerede bemærkninger og præciseringer for bestemte produkter. I tilfælde, hvor der er tvivl om tariferingen efter den fælles toldtarif, må det derfor være nærliggende at henholde sig til disse forklarende bemærkninger (som jeg i øvrigt allerede tidligere har sagt i mine forslag til afgørelse i sagerne 40/69 (Recueil 1970, s. 69) og 72 og 74/69 (Recueil 1970, s. 438)).

Imidlertid er det naturligvis i det foreliggende tilfælde ikke nok at anføre en sådan betragtning. Det bliver nødvendigt at gå videre ind på spørgsmålet (hvorved jeg også skal komme ind på de allerede nævnte nuancer i parternes synspunkter).

Det er for det første blevet pointeret, at ikke blot kan De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen tænkes inddraget, men at der også skal tages hensyn til de tariferingsudtalelser vedrørende bestemte varer, som er udsendt af Nomenklaturudvalget under Toldsamarbejdsrådet. Disse tariferingsudtalelsers eksistens kan forklares ved det forhold, at end ikke De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen er tilstrækkeligt præcise og nødvendiggør, at der for visse produkters vedkommende tilvejebringes yderligere bemærkninger. Endvidere kan visse nye varer eller anvendelsen af nye videnskabelige eller tekniske undersøgelses- og forskningsmetoder nødvendiggøre en videre udvikling af de forklarende bemærkninger. Også i dette tilfælde, altså når der skal banes vej for en ny tariferingspraksis, spiller tariferingsudtalelserne en betydelig rolle (i modsætning til det synspunkt, som er fremsat af sagsøgte i hovedsagen). Det er derfor med rette, at både Forbundsrepublikken og Kommissionen går ind for, at også tariferingsudtalelserne tages med i betragtning, så længe der ikke er vedtaget entydige forklarende bemærkninger af Fællesskabet.

Der er blevet fremhævet et yderligere forhold, som er af endnu større betydning. Da det står fast, at Toldsamarbejdsrådet i Bru-

xelles ikke har nogen lovgivningsbeføjelser eller besluttende myndighed, kan De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen med sikkerhed siges ikke at være retligt forbindende. Der kan højst siges at bestå en indirekte forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til de forklarende bemærkninger, nemlig fordi det må antages, at der gælder en pligt til at anvende nomenklaturen ensartet. Det er åbenbart også således, at de nationale myndigheders praksis hidtil har fungeret, idet de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen i væsentlig grad har dannet grundlag for de forklarende bemærkninger på nationalt plan og er blevet regelmæssigt anvendt af toldmyndighederne. Således kan De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen højst siges at have en vis *bestemmende* karakter (og det er i øvrigt også udelukkende det, der spørges om af Bundesfinanzhof), dvs. at der kun kan anlægges det synspunkt, at det ved løsningen af tariferingsspørgsmålet er tilrådeligt at tage hensyn til De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen som en hjælp ved fortolkningen og som en orienterende kilde af sagkyndig art. — Denne indskrænkning er for så vidt af betydning, som der, trods det forhold, at der ikke af Fællesskabet er udstedt forklarende bemærkninger, fra tid til anden af fællesskabsretten kan udledes entydige holdepunkter for en fortolkning, som afviger fra de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen. Her spiller almindelige tariferingsbestemmelser eller specielle fortolkningsregler en væsentlig rolle. Desuden kan imidlertid navnlig det forhold være betydningsfuldt, at der er visse forordninger inden for landbruget, som henviser til positionerne i den fælles toldtarif. Dette medfører selvfølgelig, at der ved fortolkningen af varebetegnelserne må tages hensyn til de specielle interesser, som varetages i disse forordninger, og det betyder, at der undertiden kan opstå en vis forskel i betydningen i forhold til positionerne i den fælles toldtarif. Ved besvarelsen af det tredje spørgsmål kommer jeg i enkeltheder ind på dette aspekt.

Det er således kun ved en kombination af alle disse overvejelser, at der kan gives et rimeligt svar på det andet spørgsmål, selv om — hvem vil nægte det — svarets entydighed lider herunder. Jeg vil sammenfatte det derhen, at de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen og tariferingsudtalelserne fra Toldsamarbejdsrådet, så længe der ikke er udstedt specielle forklarende bemærkninger af Fællesskabet, eller så længe disse er ufuldstændige, har stor vægt ved anvendelsen af den fælles toldtarif (hvilket også synes at fremgår af forordet til Kommissionens forklarende bemærkninger), således at forstå, at de tjener som en afgørende støtte ved orienteringen og fortolkningen, om end de ikke har bindende virkning. De må imidlertid vige, såfremt fællesskabsretlige normer klart og entydigt tvinger til en anden tarifering.

3. Da det andet spørgsmål følgelig ikke kan besvares således, at alene de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen er bestemmende, skal også det tredje spørgsmål fra Bundesfinanzhof behandles. Det er imidlertid klart, at der ikke her — hvilket kunne være nærliggende efter spørgsmålets ordlyd — skal opstilles generelle kriterier for afgrænsningen af begreberne »tilberedte næringsmidler« og »produkter og restprodukter fra kemiske og nærstående industrier. . .« over for hinanden. Hermed ville man bevæge sig for langt væk fra den foreliggende sag, og jeg ville i øvrigt, som det med rette er fremhævet af sagsøger, støde på vanskeligheder på grund af mangfoldigheden af de produkter, der kan komme i betragtning. Blikket skal snarere rettes mod varer af den slags, som der er strid om i hovedsagen, altså hjælpemidler ved bagning, og der skal forsøges givet et svar på spørgsmålet om afgrænsningen af de to begreber inden for disse rammer.

Domstolen husker sikkert, hvilket standpunkt procesdeltagerne har indtaget her. På den ene side står forbundsregeringen og Kommissionen, som har det synspunkt, at de afgørende kriterier fører til, at bagehjælpemidler må anses for at være et tilberedt næringsmiddel. Sagsøger derimod går ind for, at der skal anvendes en metode, der fører til, at det af ham indførte bagehjælpemiddel anses for et kemisk produkt. — Lad os herefter gå over til at se på, hvordan denne strid skal løses.

Det må her være på sin plads i første række at gøre et par bemærkninger om teksten i Bruxelles-nomenklaturen, der som sagt kan

være bestemmende for tariferingen. — Efter de allerede tidligere nævnte forklarende bemærkninger i Bruxelles-nomenklaturen til position 21.07 er tilberedte næringsmidler sådanne »som på grund af deres næringsværdi eller smagsegenskaber anvendes ved fremstillingen af drikkevarer eller levnedsmidler«. Videre hedder det i bemærkningerne (hvad der særlig kan være af betydning for bagehjælpemidler), at sådanne tilberedninger er undtaget »som efter karakteren af deres sammensætning og på grund af den ringe mængde, hvormed de sædvanligvis indgår, åbenbart tilsættes af andre grunde«. Det kommer altså her an på, til hvilket formål produkterne anvendes, hvilken særlig virkning de har, og i hvilket forhold de normalt indgår. — Heroverfor står de allerede nævnte tariferingsudtalelser fra 1967, som henfører bestemte bagehjælpemidler under de tilberedte næringsmidler. Dette skete med den begrundelse, at de undertiden anvendes i levnedsmidler, men navnlig også på grund af hovedindholdet af deres sammensætning. Som det er den høje ret bekendt, er det navnlig Forbundsrepublikkens regering og Kommissionen, der henviser til disse tariferingsudtalelser. Efter deres opfattelse markerer disse udtalelser begyndelsen på en ny tariferingspraksis, hvortil de forklarende bemærkninger skal tilpasses inden for et overskueligt tidsrum.

På baggrund af de nævnte bestemmelser opstår der nu to spørgsmål: omfatter tariferingsudtalelserne, som har forrang for de forklarende bemærkninger, fordi de er senere i tid og må betragtes som lex specialis i forhold til disse bemærkninger, også de varer, som er omstridt i hovedsagen (i hvilket tilfælde det er overflødigt at komme ind på de af Kommissionen fremførte fortolkningssynspunkter, som navnlig bygger på Fællesskabets landbrugsforordninger, og som peger i samme retning). — Desuden rejser der sig det spørgsmål, om det er de generelle bestemmelser i Bruxelles-nomenklaturens forklarende bemærkninger til position 21.07 eller undtagelserne herfra, der gælder for bagehjælpemidler af den foreliggende slags (for også svaret på dette spørgsmål kan gøre det overflødigt at gå videre ind på de tariferingssynspunkter, som kan udledes af Fællesskabets forordninger).

Som De ved, er der strid om dette spørgsmål mellem procesdeltagerne. Sagsøger har gjort gældende, at tariferingsudtalelserne finder anvendelse på et andet tilfælde, og at det af sagsøger importerede bagehjælpemiddel har en herfra stærkt afvigende sammensætning og altid anvendes i en meget ringe mængde, hvorfor der ikke kan være tale om at bringe tariferingsudtalelserne i anvendelse. Forbundsregeringen og Kommissionen anser derimod disse forskelligheder for betydningsløse. — Disse stridsspørgsmål kan imidlertid ikke løses på nuværende tidspunkt, idet det her ikke blot kommer an på problemer vedrørende blandingsforholdet, men også på sammenligneligheden mellem de kemiske bestanddele (nemlig mellem de mono- og diglycerider, som er nævnt i tariferingsudtalelserne, og det indhold af diacethylvinsyreester, som ifølge sagsøger er karakteristisk for produktet »voltem«). Sådanne problemer må klares af den henvisende ret, hvorved tariferingsundersøgelsen som sagt i givet fald kan kortes ned. Det kan altså her slås fast, at der ikke umiddelbart af de nævnte tariferingsudtalelser kan udledes noget, der bidrager til afgørelsen af den præjudicielle sag.

Hvad dernæst angår de spørgsmål vedrørende de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen, som forbundsregeringen og Kommissionen har rejst, skal jeg hertil anføre en række bemærkninger. — Så vidt jeg har forstået, vil forbundsregeringen anvende den første sætning i de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturens position 21.07 på de omstridte bagehjælpemidler med den begrundelse, at disse er rene emulgerende midler og har til formål at ændre produktets smag. Det forekommer mig imidlertid åbenbart, at dette argument ikke har nogen værdi, idet der i nævnte sætning i de forklarende bemærkninger udtrykkeligt er tale om »smag*segenskaber*«, altså om kvaliteter, som bagehjælpemidlet selv skal have. Den argumentation, Forbundsrepublikken fremfører, giver næppe grundlag for den af denne anbefalede tarifering. — Kommissionen synes på den anden side at være i tvivl om, hvorvidt der kan ske anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen, altså af den sætning, der lyder:

»Undtaget er sådanne tilberedte næringsmidler, som efter karakteren af deres sammensætning og på grund af den ringe mængde, hvormed de sædvanligvis indgår, *åbenbart* tilsættes af andre grunde«. At bagehjælpemidler af den foreliggende slags åbenbart anvendes af andre grunde end deres næringsværdi eller smagsegenskaber synes ikke at overbevise Kommissionen, som *ikke* mener, at det *klart* kan fastslås, af hvilke grunde og i hvilket omfang sådanne bagehjælpemidler tilsættes. Da voltem for størstedelens vedkommende er sammensat af sukker og fedt, er det ifølge Kommissionen ikke udelukket, at det anvendes i større omfang i bagværk, ved hvis fremstilling sukker og fedt spiller en rolle, og altså tjener det formål at forbedre smagen. Dette imødegås på det kraftigste af sagsøger, der gør gældende, at den andel af diacethylvinsyreester, som er kendetegnende for »voltem«, fører til en forringelse af smagen, når det anvendes i større mængder, og altså kun kan iblandes i ringe omfang. På samme måde virker den omstændighed, at fremstillingsomkostningerne er betydeligt højere for diacethylvinsyreester end for sukker og fedt, og endelig at dette produkt efter den tyske levnedsmiddelret anses for et additiv (»Fremdstoff«) og kun kan anvendes i bestemte bageriprodukter i begrænset omfang. — Som det uden videre er indlysende, må også en løsning af denne strid overlades til den nationale ret. I den foreliggende strid kan det ikke inden for rammerne af en præjudiciel procedure fastslås, at de af Kommissionen til De forklarende Bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen fremførte overvejelser vedrørende en løsning af tariferingsspørgsmålene fører til det resultat, som denne er gået ind for.

Tilbage står at undersøge, om der findes fællesskabsretlige regler, hvorefter — som det er antydet i det andet spørgsmål — bagehjælpemidlerne skal tariferes som tilberedte næringsmidler i modsætning til den tarifering, der synes mest nærliggende efter de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen. Hermed er jeg nået til den del af undersøgelsen, der skal foretages på grundlag af fællesskabsretten, selv om de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen i princippet foreløbigt er bestemmende.

Her skal der utvivlsomt ses bort fra Kommissionens forordning nr. 110/70 af 21. januar 1970 om tarifering af varer under position 21.07 F i den fælles toldtarif, altså den tekst, som med bindende virkning gør tariferingen af præparater, der skal tjene som tilsætning til mel eller dej ved fremstillingen af bagerivarer, afhængig af *kvantitative* kriterier, og som henfører disse præparater til position 21.07 (tilberedte næringsmidler), såfremt der er overvægt af næringsmidler. Denne forordning trådte først i kraft den 30. januar 1970 og eksisterede altså endnu ikke på det tidspunkt, hvor hovedsagen opstod, og den bør heller ikke, som sagsøger med rette har fremhævet, anvendes med tilbagevirkende kraft. — Desuden må der efter min opfattelse ses bort fra Kommissionens henvisning til de pågældende positioners formål og ordlyd og deres plads i det samlede tarifsystem, thi heraf kan der næppe drages nogen sikker slutning netop for fortolkningen af den ligelydende Bruxelles-nomenklatur og navnlig ikke for fortolkningen af de nævnte forklarende bemærkninger og tariferingsudtalelser.

I betragtning kommer altså udelukkende Rådets forordning nr. 160/66 om oprettelse af en ordning for samhandelen med visse varer, der er opstået ved omdannelse af landbrugsprodukter, hvilken forordning afgrænser sit anvendelsesområde ved en henvisning til bestemte positioner i den fælles toldtarif, bl.a. til de positioner, der vedrører de tilberedte næringsmidler. Det skal derfor, på baggrund af forordningens formål og de i forordningen omhandlede interesser, undersøges, om begrebet »tilberedte næringsmidler« kan afgrænses anderledes over for bagehjælpemidler end efter de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen. — Kommissionen har givet en overbevisende fremstilling af, hvilket formål den nævnte forordning tjener. Efter dennes opfattelse blev den særlige afgiftsordning i forordning nr. 160/66 indført med henblik på at beskytte den industri, der omdanner landbrugsprodukterne, og dermed indirekte beskytte landbruget. Den blev nødvendig, fordi producenterne uden for Fællesskabet kan købe de fornødne landbrugsprodukter til lavere verdensmarkedspriser og dermed har et forspring frem for konkurrenterne i fælles-

markedet. Såfremt der ikke blev truffet forholdsregler herimod, ville der kunne importeres mange og billige forarbejdede landbrugsprodukter, hvilket let kunne bringe de fælles landbrugsordninger i fare. Det kan udledes af den ordning, der er indført ved forordning nr. 160/66 og de i denne ordning omhandlede interesser, at det herved ikke blot kommer an på en vares egnethed og bestemmelse til levnedsmiddel men også i afgørende grad på indholdet af levnedsmidler. Forordningen må således angå alle varer, der for en væsentlig del består af landbrugsprodukter, og hvori andelen af landbrugsprodukter udgør en prisbestemmende faktor. Herved når man i realiteten frem til den konklusion, at det er *kvantitative* kriterier, der er afgørende, således som både forbundsregeringen og Kommissionen understreger. Det fremgår således af ånden og formålet i forordning nr. 160/66, at det er de samme kriterier, der er afgørende for tariferingen af bagehjælpemidler, som senere udtrykkeligt er fastlagt ved Kommissionens forordning nr. 107/70 af 21. januar 1970. Tariferingen under »tilberedte næringsmidler« afhænger med andre ord af, om produktet anvendes i næringsmidler, og om det overvejende er sammensat af næringsmidler.

Svaret på det tredje spørgsmål skal formuleres i overensstemmelse hermed. Det skal sætte den forelæggende ret i stand til at træffe afgørelse vedrørende den omstridte tarifering, medmindre der allerede er givet et klart svar på de foreliggende problemer i de nævnte tariferingsudtalelser. I modsætning til den opfattelse, som sagsøgte i hovedsagen har, er det ikke nødvendigt at ty til Fællesskabets almindelige tariferingsbestemmelser (tarifering efter den bestanddel, der er karaktergivende, hhv. efter det produkt, som der er størst lighed med), thi disse kommer kun på tale, når det ikke er muligt at foretage en tarifering på grundlag af en systematisk fortolkning af de relevante tekster.

4. Som konklusion skal jeg derfor foreslå, at der gives følgende svar på de af Bundesfinanzhof stillede spørgsmål:

a) Forklarende bemærkninger til positioner i den fælles toldtarif, som vedtages af nationale myndigheder, har ikke bindende virkning for fortolkningen, end ikke så længe Fællesskabet ikke har udstedt sådanne forklarende bemærkninger.

b) Så længe der ikke af Fællesskabet er udstedt forklarende bemærkninger til positionerne i den fælles toldtarif, er de forklarende bemærkninger til Bruxelles-nomenklaturen samt tariferingsudtalelserne fra Toldsamarbejdsrådet at betragte som væsentlige fortolknings- og orienteringskilder, medmindre der i fællesskabsretlige regler (navnlig inden for landbruget) findes tvingende holdepunkter for en tarifering, der afviger herfra.

c) Tilberedte næringsmidler i den betydning, der er forudsat i bilaget til Rådets forordning nr. 160/66 af 27. oktober 1966, omfatter også bagehjælpemidler, som anvendes i næringsmidler, såfremt de overvejende er sammensat af næringsmidler.