

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

fremsat den 2. februar 2006¹

1. Gerechtshof te Amsterdam (Nederlandene) ønsker oplyst, hvorledes proceduren for forarbejdning under toldkontrol omhandlet i artikel 130-136 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks², som ændret bl.a. ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16. november 2000³ (herefter »toldkodeksen«), fungerer. Anpartsselskabet Friesland Coberco Dairy Foods BV (herefter »Coberco Dairy Foods«) har anfægtet den afgørelse om afvisning af bevilling til forarbejdning under toldkontrol, som blev truffet af Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/Kantoor Groningen (skatteinspektøren/den nordlige toldregion/Groningen-kontoret). Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvilken myndighed og gyl-dighed Toldkodeksudvalgets (herefter »udvalget«) konklusioner har, eftersom told-myndighederne i den foreliggende sag har baseret deres afvisning af bevilling på disse konklusioner.

I — Faktiske omstændigheder, retsfor-skrifter og præjudicielle spørgsmål

2. Coberco Dairy Foods fremstiller frugt-drikke. Til fremstilling af disse drikke bruger Coberco Dairy Foods som råvarer frugtsaft-koncentrater, sukker, smagsstoffer, mineraler og vitaminer, som selskabet køber hos virk-somheder, hvoraf nogle er etableret i med-lemsstaterne og andre i tredjelande. Frem-stillingen omfatter blanding af frugtsaft med vand og sukker, pasteurisering og derefter emballering af produktet.

3. I medfør af toldkodeksens artikel 132⁴ indgav Coberco Dairy Foods den 23. juli 2002 en ansøgning om bevilling til forar-bejdning under toldkontrol for tre produkter, nemlig æblesaft tilsat sukker (650 000 kg pr.

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — EFT L 302, s. 1.

3 — EFT L 311, s. 17.

4 — Det hedder i denne artikel at, »der meddeles bevilling til forarbejdning under toldkontrol efter ansøgning fra den person, der udfører forarbejdningen, eller som lader den udføres«.

år til en værdi af 650 000 EUR pr. år), appelsinsaft tilsat sukker (350 000 kg pr. år til en værdi af 350 000 EUR pr. år) og hvidt sukker, der ikke er rørsukker (10 000 000 kg pr. år til en værdi af 3 000 000 EUR pr. år). Ansøgningen omfattede to forarbejdede produkter: æblesaft tilsat sukker og appelsinsaft tilsat sukker.

4. Formålet med proceduren for forarbejdning under toldkontrol, som Coberco Dairy Foods ansøgte om, er beskrevet i toldkodeksens artikel 130:

»Proceduren for forarbejdning under toldkontrol giver mulighed for på Fællesskabets toldområde at lade ikke-fællesskabsvarer underkaste behandlinger, hvorved deres beskaffenhed eller tilstand ændres, uden at de pålægges importafgifter eller undergives handelspolitiske foranstaltninger, og derefter lade de produkter, der fremkommer ved disse behandlinger, overgå til fri omsætning mod betaling af de importafgifter, der gælder for dem. Disse produkter benævnes forarbejdningsprodukter.«

5. For at blive omfattet af den fritagelse for importafgifter for sukker købt i tredjelande, som den ansøgte bevilling ville give, gjorde Coberco Dairy Foods gældende, at selskabet således ville kunne opretholde sine forarbejdningsaktiviteter i Fællesskabet.

6. De kumulative betingelser for at få en sådan bevilling fremgår af toldkodeksens artikel 133. I henhold til de økonomiske forudsætninger, bestemmer artikel 133, litra e), at bevilling kun kan meddeles »i tilfælde, hvor de nødvendige betingelser for, at proceduren kan bidrage til oprettelse eller opretholdelse af vareforarbejdningsaktiviteter i Fællesskabet, er opfyldt, uden at væsentlige interesser hos Fællesskabets producenter af lignende varer berøres (økonomiske forudsætninger). Det kan efter udvalgsproceduren fastsættes, i hvilke tilfælde de økonomiske forudsætninger anses for at være opfyldt«.

7. I Fællesskabet er reglerne for sukkerfremstilling og -pris fastlagt i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker⁵. Men i medfør af artikel 552, stk. 1, og bilag 76 til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2913/92⁶, som ændret ved bl.a. Kommissionens forordning (EF) nr. 444/2002 af 11. marts 2002⁷, foretages der for alle varer, der er omfattet af landbrugspolitiske foranstaltninger, »en undersøgelse af de økonomiske forudsætninger«. For disse varer skal ifølge artikel 552, stk. 2, »undersøgelse af de økonomiske forudsætninger finde sted i

5 — EFT L 178, s. 1.

6 — EFT L 253, s. 1, herefter »gennemførelsesforordningen til toldkodeksen«.

7 — EFT L 68, s. 11.

udvalget«. Der henvises bl.a. til artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen, hvori det hedder, at »[u]dvalgets konklusion skal iagttages af de berørte toldmyndigheder«. Det skal i medfør af samme forordnings artikel 502, stk. 3, ved undersøgelsen af de økonomiske forudsætninger fastslås, »om der ved at udnytte ikke-fællesskabskilder kan skabes eller opretholdes forarbejdningsaktiviteter i Fællesskabet«.

8. I henhold til denne procedure forelagde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 22. august 2003 et arbejdsdokument for udvalget, hvoraf det fremgik, at den pågældende virksomhed havde søgt denne bevilling på grund af den hårde konkurrence fra producenter i Central- og Østeuropa. Det hed også i dette dokument, hvoraf et uddrag er medtaget i Kommissionens skriftlige bemærkninger, at der på baggrund af priserne for lignende varer, der fremstilles af disse producenter, og præferencetoldsatsen på 0% for æblesaftkoncentrat fra Polen afsættes produkter på EU-markedet, som er meget konkurrencedygtige i forhold til den pågældende virksomheds produkter. I samme dokument hed det, at hvis denne procedure ikke kunne følges, ville det formentlig blive besluttet at forarbejde produkterne i Central- og Østeuropa i stedet for i Nederlandene. Coberco Dairy Foods har planer om at foretage en indledende investering på 750 000 EUR i en fabrik, hvilket vil medføre oprettelse af ca. to arbejdspladser.

9. På mødet den 18. september 2003 hørte udvalget repræsentanten for Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug, der ifølge referatet fra mødet understregede, at »sukkerproducenterne i EU er [...] under pres. »Afgiftsfri« import i henhold til proceduren for forarbejdning under toldkontrol ventes at øge dette pres«. Ved mødets afslutning konkluderede udvalget, at de økonomiske forudsætninger i henhold til toldkodeksens artikel 133, litra e), ikke var opfyldt.

10. Den 27. oktober 2003 afviste de nederlandske skattemyndigheder Coberco Dairy Foods' bevillingsansøgning under henvisning til udvalgets konklusion. Den sagsøgende virksomhed indgav den 27. oktober 2003 en klage over denne afgørelse, som myndighederne afviste den 2. april 2004, hvorefter Coberco Dairy Foods anlagde sag ved Gerechtshof te Amsterdam den 10. maj 2004 med påstand om annullation af afgørelsen.

11. I sine argumenter for denne domstol anførte Coberco Dairy Foods, at myndighederne burde have udnyttet deres skønsmålinger til at se bort fra udvalgets konklusion, hvori EU-sukkerproducenternes interesser gøres gældende, uanset at de økonomiske forudsætninger i henhold til artikel 133, litra e), i toldkodeksen og artikel 502, stk. 3, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen var opfyldt. I stedet for at iagttage den

økonomiske interesse hos sukkerråvareproducenterne i Fællesskabet burde myndighederne have henholdt sig til, at der findes en forarbejdningsindustri i Fællesskabet.

forarbejdes under toldkontrol, også undersøges?

12. Toldmyndighederne var af den modsatte opfattelse og gjorde gældende, at udvalget med god ret kunne konkludere, at den skade, sukkerindustrien i EU havde lidt, ikke kunne opvejes af de arbejdspladser, der blev oprettet i forbindelse med forarbejdningsaktiviteten. Myndighederne fortolkede artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen således, at de nationale toldmyndigheder ikke frit kunne se bort fra de konklusioner, udvalget havde vedtaget næsten enstemmigt.

2) Gælder der ved vurderingen af »om der [...] kan skabes eller opretholdes forarbejdningsaktiviteter i Fællesskabet« — som omhandlet i gennemførelsesforordningens i artikel 502, stk. 3 — et bestemt antal arbejdspladser, der mindst skal kunne skabes ved den påtænkte virksomhed? Hvilke andre kriterier gælder der ved fortolkningen af den førnævnte forordningsbestemmelse?

3) Kan Domstolen i lyset af besvarelsen af første og andet spørgsmål undersøge gyldigheden af en konklusion fra udvalget i forbindelse med en præjudiciel procedure?

13. I den forbindelse har Gerechtshof te Amsterdam, som tvisten er blevet indbragt for, forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

4) Er den foreliggende konklusion i givet fald gyldig såvel med hensyn til begrundelsen som med hensyn til de behandlede økonomiske argumenter?

»1) Hvorledes skal udtrykket »uden at væsentlige interesser hos Fællesskabets producenter af lignende varer berøres« i [toldkodeksens] artikel 133, litra e), fortolkes? Henvises der udelukkende til markedet for færdigvaren, eller skal den økonomiske situation for de råvarer, der

5) Såfremt Domstolen ikke kan undersøge gyldigheden af en konklusion, hvorledes skal udtrykket »[u]dvalgets konklusion skal iagttages (af de berørte toldmyndigheder)« i gennemførelsesforordningens artikel 504, stk. 4, da fortolkes, hvis toldmyndighederne — i første instans —

og/eller de nationale domstole — under et søgsmål — er af den opfattelse, at udvalgets konklusion ikke kan lægges til grund for en afvisning af en ansøgning om bevilling til forarbejdning under toldkontrol?»

der (tredje til femte spørgsmål) vil jeg behandle fortolkningen af artikel 133, litra e), i toldkodeksen og artikel 502, stk. 3, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen, hvorom den nationale domstol har udtrykt tvivl (første og andet spørgsmål).

14. Ved skrivelse af 19. januar 2005 anmodede den forelæggende ret Domstolen om at underkaste den præjudicielle forelæggelse en hasteprocedure i henhold til procesreglementets artikel 104a, stk. 1. Denne anmodning blev afvist ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. marts 2005.

A — Rækkevidden af toldmyndighedernes iagttagelse af udvalgets konklusioner i henhold til artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen (femte spørgsmål)

15. Ved et retsmøde den 8. december 2005 fremlagde Coberco Dairy Foods, den græske og nederlandske regering samt Kommissionen deres synspunkter. Den italienske regering intervenerede også skriftligt i sagen.

17. Femte spørgsmål fra den forelæggende ret vedrører fortolkningen af udtrykket i artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen, hvori det hedder, at »[u]dvalgets konklusion skal iagttages af de berørte toldmyndigheder samt af toldmyndigheder, der behandler tilsvarende bevillinger eller ansøgninger«. Ifølge den græske og den nederlandske regering er de nationale myndigheder bundet af udvalgets konklusioner.

II — Stillingtagen

16. Efter en gennemgang af Gerechthof's spørgsmål vedrørende udvalgets rolle og karakteren af dets konklusioner samt følgerne heraf for de nationale toldmyndighe-

18. Den pågældende artikels ordlyd indebærer imidlertid ikke, at disse konklusioner skulle have bindende karakter. Hvis det var tilfældet, ville forordningen tværtimod have forudsat, at de nationale toldmyndigheder var bundet af udvalgets konklusioner. Ordlyden af artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen er derfor ikke

til hinder for, at den nationale toldmyndighed træffer en afgørelse, der går i en anden retning end den, udvalget har anbefalet i sin konklusion.

toldkontrol. De nederlandske myndigheders praksis, der består i automatisk at følge udvalgets konklusioner, når disse er negative, kan derfor ikke knyttes til fortolkningen af artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen.

19. Rækkevidden af udvalgets konklusioner er ikke nærmere defineret. Formålet med at nedsætte udvalget er ifølge toldkodeksens syvende betragtning at »sikre et snævert og effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen«. Et sådant samarbejde er ikke det samme som en bestemmelse om vedtagelsen af en fællesskabsbeslutning, hvor udvalgets konklusioner skulle være bindende for medlemsstaterne⁸.

21. I betragtning af ovenstående bemærkninger foreslås det derfor, at Domstolen besvarer den nationale domstols femte spørgsmål således, at passagen »[u]dvalgets konklusion skal iagttages af de berørte toldmyndigheder« i artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen ikke indebærer, at den nævnte konklusion er bindende for den nationale myndighed, når den træffer afgørelse om en ansøgning om bevilling af forarbejdning under toldkontrol.

20. For at opfylde iagttagelseskravet skal den kompetente nationale myndighed dog begrunde sin afgørelse, såfremt den ønsker at se bort fra den af udvalget vedtagne konklusion. Selv om den nationale myndighed skal iagttage udvalgets konklusion, kan den ikke af denne grund undlade at vurdere de økonomiske forudsætninger i henhold til toldkodeksens artikel 133, litra e). Artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen pålægger således på ingen måde de nationale myndigheder automatisk at følge udvalgets konklusioner. Tværtimod har disse i udøvelsen af deres skøn den endelige beslutningsmyndighed med hensyn til at bevilge eller afvise forarbejdning under

B — Eventuel vurdering af udvalgets konklusioner i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse (tredje og fjerde spørgsmål)

22. Den forelæggende ret ønsker også den retlige karakter af udvalgets konklusioner belyst. Dens tredje spørgsmål vedrører Domstolens mulighed for at træffe afgørelse om konklusionernes gyldighed i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse. Såfremt disse konklusioner var retligt bindende, ville

8 — Jf. tilsvarende dom af 21.1.1999, sag C-120/97, Upjohn, Sml. I s. 223, præmis 47, og forslag til afgørelse fra generaladvokat Léger i denne sag (punkt 64). Jf. ligeledes dom af 12.7.2005, sag C-198/03 P, Kommissionen mod CEVA og Pfizer, Sml. I, s. 6357, præmis 89, samt forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i denne sag (punkt 75 og 76).

Domstolen have kompetence til at træffe afgørelse om deres gyldighed i medfør af artikel 234 EF. I modsat fald ville Domstolens rolle være begrænset til at fortolke dem.

udvalget er frivillig, har Kommissionen og den italienske regering udledt, at udvalgets konklusion ikke er bindende, hvorimod den nederlandske regering indtager den modsatte holdning.

23. Det bestemmes i artikel 234, litra b), EF, at Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål »om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner og ECB«. I Grimaldi-dommen⁹ fastslog Domstolen, at »artikel 177 [i EF-traktaten (nu artikel 234 EF)] [til lægger] Domstolen en kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner«. Uden at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt fra udvalget kan tilskrives en fællesskabsinstitution eller ej, kan man fremhæve dens ikke-bindende karakter, som hindrer, at den gøres til genstand for en gyldighedsfortolkning i henhold til artikel 234 EF.

25. Kommissionen mener, at den ikke-bindende karakter af udvalgets konklusioner i denne forbindelse følger af, at det i medfør af artikel 503 i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen er frivilligt at inddrage udvalget. Denne artikel bestemmer følgende:

»Der kan foretages en undersøgelse af de økonomiske forudsætninger med medvirken fra Kommissionen:

a) hvis de berørte toldmyndigheder ønsker konsultation før eller efter udstedelse af en bevilling

24. Kun en bestemmelse med bindende retsvirkning kan underkastes en legalitetskontrol¹⁰. For at besvare spørgsmålet fra den nationale domstol skal den retlige karakter af udvalgets konklusioner derfor fastslås. De indlæg, der er indgivet til Domstolen, er divergerende på dette punkt. Da høringen af

b) hvis en anden toldadministration gør indsigelse mod en udstedt bevilling

c) på Kommissionens initiativ.«

⁹ — Dom af 13.12.1989, sag C-322/88, Sml. s. 4407, præmis 8.

¹⁰ — I forbindelse med artikel 230 EF blev dette fastslået ved dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »AETR-dom«, Sml. s. 263, præmis 42.

26. Dog hedder det i artikel 552, stk. 2, sammenholdt med bilag 76 til gennemførelsesforordningen til toldkodeksen¹¹, som finder anvendelse i den foreliggende sag, at konsultation af udvalget vedrørende varer, der er omfattet af landbrugspolitiske foranstaltninger, er obligatorisk. Denne artikel er en *lex specialis*, der afviger fra den generelle bestemmelse i forordningens artikel 503, som Kommissionen har påberåbt sig. I modsætning til hvad Kommissionen og den italienske regering har gjort gældende i deres skriftlige indlæg, kan det således ikke udledes af artikel 503 alene, at det altid skulle være frivilligt at konsultere Toldudvalget. Tværtimod fastsætter artikel 552, stk. 2, sammenholdt med bilag 76, en undtagelse til denne generelle regel. Den ikke-bindende karakter af udvalgets konklusioner kan ikke udledes af, at det generelt er frivilligt at inddrage det. Som følge heraf er dette argument alene ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at Domstolen ikke har kompetence til at vurdere dets konklusioners gyldighed.

27. Domstolen har allerede haft lejlighed til at tage stilling til den retlige karakter af forskellige udvalgs udtalelser. I Dittmeyer-dommen¹² fandt den, at udtalelserne fra Nomenklaturudvalget, selv om de »er vigtige midler til at sikre, at den fælles toldtarif anvendes ensartet af medlemsstaternes toldmyndigheder, og [...] som sådanne [må] betragtes som et gyldigt middel til fortolkning af tariffen«, er »disse udtalelser [...] imidlertid ikke bindende i retlig forstand,

hvorfor det efter omstændighederne må undersøges, om de er i overensstemmelse med selve bestemmelserne i den fælles toldtarif og ikke ændrer disses indhold«. Denne retspraksis blev bekræftet for så vidt angår forklarende noter fra Toldsamarbejdsrådet i Chem-Tec-dommen¹³ og Develop Dr. Eisbein-dommen¹⁴ og supplerende bestemmelser til den kombinerede nomenklatur i Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht-dommen¹⁵.

28. I Wagner-dommen¹⁶ fulgte Domstolen et tilsvarende *raisonnement*, da Paris' forvaltningsdomstol ønskede oplyst, om note 2 i bilag I til Kommissionens notits af 11. marts 1981 vedrørende import- og eksportlicenser for landbrugsprodukter, herunder licenser med forudfastsættelse for landbrugsprodukter (EFT C 52, s. 2) var gyldig. Domstolen afviste at træffe afgørelse om, hvorvidt noten, der ikke er retligt bindende, da den er af forklarende art, var gyldig, men kontrollerede, om noten var udtryk for en korrekt fortolkning af gældende fællesskabsret¹⁷.

29. Et udvalgs retsakters ikke-bindende karakter er forbundet med den funktion, udvalget har. Med henblik på at fastslå, om ovennævnte retspraksis kan anvendes analogt på udvalgets konklusioner, således som

11 — Citeret i punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

12 — Dom af 15.2.1977, forenede sager 69/76 og 70/76, Sml. s. 231, præmis 4.

13 — Dom af 11.7.1980, sag 798/79, Sml. s. 2639, præmis 11.

14 — Dom af 16.6.1994, sag C-35/93, Sml. I, s. 2655, præmis 21.

15 — Dom af 12.1.2006, sag C-311/04, Sml. I, s. 609, præmis 27 og 28.

16 — Dom af 8.4.1992, sag C-94/91, Sml. I, s. 2765.

17 — Jf. Wagner-dommen, præmis 17.

Kommissionen har gjort gældende i sit indlæg, må det gøres klart, hvilken rolle udvalget har i henhold til toldkodeksen. Det hedder i syvende betragtning til denne kodeks, at »der bør nedsættes et toldkodeks-udvalg, som kan sikre et snævert og effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen inden for området«. I artikel 4, punkt 24, i toldkodeksen defineres udvalgsproceduren som den, der er omhandlet i toldkodeksens artikel 247 og 247a samt artikel 248 og 248a. Udvalgets kompetence som defineret i artikel 249 omfatter ethvert spørgsmål vedrørende toldforskrifterne. Mere generelt kan det ved en hurtig gennemgang af toldkodeksens fastslås, at udvalget præciserer, hvorledes visse toldprocedurer¹⁸ skal fungere, bestemmer særlige tilfælde og særlige gennemførelsesbetingelser for visse bestemmelser¹⁹ og definerer visse undtagelser og afvigelsers anvendelsesområde²⁰. Efter toldudvalgsproceduren kan der også fastsættes tilfælde, der ikke er anført i kodeksen²¹, frister²² og tærskelsatser eller -værdier²³. Endelig kan udvalget vurdere, hvilke økonomiske forudsætninger der skal opfyldes for at blive omfattet af visse toldprocedurer i henhold til artikel 117, litra c), for aktiv forædling og artikel 133, litra e), for forarbejdning under toldkontrol. Udvalget kan gå ind i forskellige situationer i forbindelse med forvaltnings- og forskriftsprocedurer eller efter rådgivningsproceduren²⁴.

Den forelæggende rets spørgsmål vedrører tilsyneladende udvalgets inddragelse ved en individuel beslutning om bevilling eller afvisning af den specifikke toldprocedure for forarbejdning under toldkontrol.

30. I betragtning af Domstolens førnævnte retspraksis vedrørende den retlige værdi af udvalgs konklusioner, bør der rejses spørgsmål om, hvorvidt den fortolkning af fællesskabsretten, udvalget foreslår, kan være bindende for den kompetente toldmyndighed. I den forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at der i artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen blot er tale om, at udvalgets konklusion skal »iagttages« af de berørte toldmyndigheder, hvilket ikke indebærer, at de nationale myndigheder er bundet af disse konklusioner.

31. Det er i denne sammenhæng ikke muligt at følge den af den nederlandske regering i retsmødet fremførte argumentation, hvorefter det skulle følge af forpligtelsen til at konsultere toldudvalget i artikel 552 i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen, at udvalgets konklusion derved skulle være bindende. En forpligtelse til at konsultere udvalget kan nemlig ikke sidestilles med en forpligtelse til at følge dets konklusioner.

32. Da de kompetente toldmyndigheder ikke er forpligtede til at følge udvalgets konklusioner,

18 — Artikel 147, stk. 2, vedrørende aktiv forædling.

19 — Artikel 131 vedrørende forarbejdning under toldkontrol, artikel 141 vedrørende midlertidig indførsel af varer i toldområdet, artikel 164 vedrørende intern forsendelse.

20 — Artikel 124, stk. 3, artikel 142, stk. 2, artikel 148, litra b), artikel 182, stk. 2, artikel 178, stk. 2, og artikel 200.

21 — Vedrørende godtgørelse af told, artikel 239, stk. 1, og former for sikkerhedsstillelse, artikel 197.

22 — Artikel 118, stk. 4, artikel 128, stk. 3, og artikel 172, stk. 2.

23 — Artikel 214, stk. 3, artikel 217, stk. 1, litra c), og artikel 240.

24 — Jf. dokument TAXUD/741/2001 om fastsættelse af procedurer for toldkodeksudvalget, der blev vedtaget den 5.12.2001.

sioner, er der ikke grund til at anfægte deres gyldighed uafhængigt af den endelige afgørelse, der træffes af toldmyndighederne, og som alene har karakter af en endelig afgørelse, der skaber bindende retsvirkninger. Som Kommissionen med rette har gjort gældende i retsmødet, har udvalgets konklusioner ikke karakter af en endelig afgørelse. Således kan gyldigheden af de konklusioner, udvalget fremsætter, før den kompetente myndighed træffer endelig afgørelse, kun undersøges indirekte i forbindelse med den nationale domstols undersøgelse af den endelige afgørelse²⁵.

33. Da udvalgets konklusioner ikke er bindende, kan man ikke, som den nederlandske regering har gjort det i sit skriftlige indlæg, påberåbe sig manglende legalitetskontrol af disse konklusioner. Derfor kan udvalgets konklusioner ikke gøres til genstand for en præjudiciel forelæggelse om gyldighed. Det er dog vigtigt, at den kompetente myndighed, der træffer afgørelse om en ansøgning om bevilling af forarbejdning under toldkontrol, kan afvige fra udvalgets konklusioner og i givet fald vælge en anden løsning end den anbefalede, hvis den efter sin egen vurdering af de pågældende omstændigheder kommer frem til en anden konklusion.

34. De nederlandske myndigheders praksis om automatisk at følge udvalgets konklusioner, når de er negative, følger ikke af

fællesskabsretten. Tværtimod skal artikel 133, litra e), i toldkodeksen fortolkes således, at de nationale toldmyndigheder har skønsmæssig beføjelse til at træffe afgørelse om en ansøgning om forarbejdning under toldkontrol. Deres skøn er kun begrænset i det omfang, hvor de skal iagttage denne konklusion i medfør af artikel 504, stk. 4, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen. Hvis fællesskabsretten havde udviklet en ordning, hvor de nationale toldmyndigheder var bundet af udvalgets konklusioner om at afvise en bevilling af forarbejdning under toldkontrol, ville det være helt nødvendigt at fastslå borgerens mulighed for at anfægte udvalgets konklusioner, der i så fald ville have karakter af en endelig afgørelse i forhold til den pågældende. Såfremt det var tilstrækkeligt for de nationale myndigheder at lade udvalgets konklusioner danne grundlag for deres afgørelser, og disse konklusioner ikke var underlagt nogen domstolskontrol, ville borgerne være afskåret fra domstolsbeskyttelse, hvilket ville være uacceptabelt. I den ordning, der er fastlagt i toldkodeksen, kan det imidlertid ikke være sådan.

35. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål således, at udvalgets konklusioner i henhold til artikel 133, litra e), i toldkodeksen ikke kan gøres til genstand for en gyldighedsundersøgelse i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse. Det er således ufornuddent at besvare det fjerde spørgsmål.

25 — Dom af 10.2.1998, sag C-263/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 441.

C — Fortolkning af udtrykket »uden at væsentlige interesser hos Fællesskabets producenter af lignende varer berøres« i artikel 133, litra e), i toldkodeksen (første spørgsmål)

36. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om der i forbindelse med en vurdering med henblik på eventuel bevilling af forarbejdning under toldkontrol i medfør af artikel 133, litra e), i toldkodeksen kun skal tages hensyn til færdigvaremarkedet, eller om den økonomiske situation på markedet for de råvarer, der indgår i fremstillingen af færdigvarerne, ligeledes skal undersøges.

37. Kommissionen samt den græske og den nederlandske regering foreslår, at det fastslås, at artikel 133, litra e), i toldkodeksen indebærer undersøgelse af interesserne hos såvel producenter af forarbejdede produkter som producenter af varer, der ligner dem, der indgår i forarbejdningsprocessen. Coberco Dairy Foods mener derimod, at kun interesserne hos EU-producenter af færdigvarer er relevante.

38. For at træffe afgørelse mellem disse to fortolkninger skal det først bemærkes, at proceduren for forarbejdning under toldkontrol er en undtagelsesordning i forhold til almindeligt gældende ret. Betingelserne for meddelelse af bevilling hertil skal derfor fortolkes restriktivt.

39. Ordlyden af artikel 133, litra e), i toldkodeksen, hvori det hedder »væsentlige interesser hos Fællesskabets producenter af lignende varer«, præciserer ikke, om der udelukkende menes producenter af færdigvarer, eller om producenter af råvarer, der indgår i forarbejdningen, er omfattet. Under henvisning til de franske, italienske, spanske og græske sprogudgaver foreslår Kommissionen, at ordet »vare« dækker varer, der ligner dem, som skal forarbejdes. Imidlertid er dette argument ikke overbevisende, for intet i artiklens ordlyd taler imod, at ordene »lignende varer« henviser til forarbejdede produkter. Det er netop denne tvetydighed i teksten, der har fået den forelæggende ret til at anmode om Domstolens fortolkning.

40. Fortolkningen af artikel 133, litra e), i toldkodeksen kan derfor ikke udelukkende bygge på artiklens ordlyd, men må foretages under hensyntagen til dens kontekst og formål²⁶.

41. Coberco Dairy Foods har påberåbt sig konteksten for artikel 133, litra e), i toldkodeksen til støtte for den fortolkning, selskabet har foreslået. I den forbindelse sammenholder selskabet de økonomiske forudsætninger, der skal opfyldes for at blive

²⁶ — Jf. f.eks. dom af 6.10.1982, sag 283/81, CILFIT, Sml. s. 3415, præmis 20, og af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12.

omfattet af proceduren for aktiv forædling som anført i toldkodeksens artikel 117, litra c), hvor »fællesskabsproducenternes væsentlige interesser« er nævnt, med forudsætningerne i toldkodeksens artikel 148 vedrørende proceduren for passiv forædling, hvor der tales om »væsentlige interesser hos forarbejdningsvirksomhederne i Fællesskabet«. Ifølge Coberco Dairy Foods skulle anvendelsen af et andet udtryk i artikel 133, litra e), i toldkodeksen betyde, at kun producenter af færdigvarer er omfattet heraf. Jeg finder imidlertid ikke, at brugen af forskellige udtryk i disse artikler i toldkodeksen fører til dette resultat. Det følger tværtimod af denne sammenligning, at hver artikel skal fortolkes under hensyntagen til den specifikke toldprocedure, den gælder for, eftersom det hverken i artikel 133, litra e), eller i artikel 117 præciseres, hvilke fællesskabsproducenter der sigtes til.

42. Formålet med proceduren for forarbejdning under toldkontrol er beskrevet i betragtningerne til Rådets forordning (EØF) nr. 2763/83 af 26. september 1983 om bevilling til under toldkontrol at forarbejde varer, før de bringes i fri omsætning²⁷, hvorved den blev indført. Denne procedure blev udviklet for at afhjælpe konsekvenserne af visse unormale prisforhold: »visse særlige tilfælde, hvor told- og afgiftsbelastningen på varer efter deres tarifmæssige beskaffenhed eller tilstand på indførselstidspunktet er højere end det er økonomisk rimeligt, hvilket indebærer en tilskyndelse til at flytte visse økonomiske aktiviteter uden for Fællesska-

bet«²⁸. Proceduren for forarbejdning under toldkontrol blev således indført for at modvirke, at forarbejdningsaktiviteter blev flyttet uden for Fællesskabet som følge af, at importomkostningerne for råvarerne var højere end eksportpriserne på de færdigvarer, som disse råvarer blev brugt til at fremstille.

43. Hovedformålet med denne procedure er således at beskytte fællesskabsproducenterne af færdigvarer. Som Kommissionen imidlertid bemærkede i sit indlæg, ville man risikere at skabe interessekonflikter mellem fællesskabsproducenter af færdigvarer og fællesskabsproducenter af råvarer, hvis denne undtagelsesprocedure blev bevilget alt for liberalt, idet de første ville få en fordel på bekostning af sidstnævnte. Proceduren for forarbejdning under toldkontrol sigter dog ikke mod at skabe et sådant hierarki mellem producenter. Under hensyntagen til at toldsatserne nødvendigvis skal være i overensstemmelse med Fællesskabets landbrugspolitik²⁹, indeholder toldkodeksen tværtimod mere restriktive forudsætninger for meddelelse af en bevilling til forarbejdning under toldkontrol for produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning. For denne type produkter er konsultation af udvalget nemlig obligatorisk i medfør af artikel 552 i gennem-

27 — EFT L 272, s. 1.

28 — Første betragtning til forordning nr. 2763/83.

29 — Fjerde betragtning til toldkodeksen.

førelsesforordningen til toldkodeksen. Som den græske regering med rette har understreget, sikres denne overensstemmelse kun gennem en fortolkning af artikel 133, litra e), i toldkodeksen, hvorefter råvare- og færdigvareproducenternes interesser iagttages.

44. Som den italienske regering endvidere har bemærket i sit indlæg, giver forarbejdning under toldkontrol råvareproducenter uden for Fællesskabet en fordel, da den fritager deres produkter for importafgifter. Som følge heraf forekommer det logisk at undersøge situationen for fællesskabsproducenter af disse varer, når det skal beslutes, om proceduren skal bevilges. I modsætning til hvad Coberco Dairy Foods har gjort gældende i retsmødet, er det derfor relevant at tage hensyn til situationen for sukkerproducenterne i Fællesskabet, også selv om Coberco Dairy Foods ikke skulle have til hensigt at bruge sukker produceret i Fællesskabet til sin fremstilling af drikke.

45. Det skal tilføjes, at hvis der kun blev taget hensyn til Fællesskabets færdigvareproducenter, ville der være risiko for at fordreje målene for proceduren for forarbejdning under toldkontrol. Derfor kan proceduren for forarbejdning under toldkontrol, ligesom den procedure for aktiv forædling, som den supplerer, kun bevilges, hvis det fastslås, at væsentlige interesser hos Fællesskabets producenter af færdigvarer som helhed, dvs. både producenter af færdigvarer og producenter af råvarer, ikke berøres.

46. Derfor foreslår jeg, at Domstolen svarer den forelæggende ret, at artikel 133, litra e), i toldkodeksen skal fortolkes således, at der kræves en samlet vurdering af råvareproducenternes og færdigvareproducenternes interesser, når der skal bevilges forarbejdning under toldkontrol.

D — Fortolkning af udtrykket »om der [...] kan skabes eller opretholdes forarbejdningsaktiviteter« i artikel 502, stk. 3, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen (andet spørgsmål)

47. Den forelæggende ret ønsker ligeledes en fortolkning af artikel 502, stk. 3, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen, hvori der står »kan skabes eller opretholdes forarbejdningsaktiviteter«. Det ønskes nærmere bestemt oplyst, om antallet af nye arbejdspladser er et relevant kriterium i den henseende.

48. Coberco Dairy Foods gør gældende, at antallet af nye eller opretholdte arbejdspladser ikke er relevant i forbindelse med artikel 502, stk. 3, i gennemførelsesforordningen til toldkodeksen. Ifølge den nederlandske og den græske regering samt Kommissionen skal der foretages en samlet vurdering, der omfatter risikoen for den berørte sektor, graden af regulering af

sektoren samt investeringens størrelse og antallet af nye eller opretholdte arbejdspladser pr. forarbejdningsaktivitet.

49. Vurderingen af oprettelsen eller opretholdelsen af forarbejdningsaktiviteter skal være konkret og tage hensyn til de foreliggende omstændigheder. Da der ikke i denne

forordning er anført et specifikt kriterium for antallet af nye arbejdspladser, er det ikke muligt at udlede, at der skulle foreligge et sådant kriterium. I modsætning til hvad Coberco Dairy Foods har fremført, er oprettelse eller opretholdelse af arbejdspladser dog afgjort et vigtigt element, som de nationale toldmyndigheder skal tage hensyn til. Deres samlede vurdering af alle omstændigheder ved den ansøgning, de får forelagt, indebærer, at de ligeledes skal vurdere værdien af den foretagne investering, aktiviteterens varighed samt alle andre relevante faktorer vedrørende oprettelse eller opretholdelse af forarbejdningsaktiviteter.

III — Forslag til afgørelse

50. Henset til ovennævnte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, således:

- »1) Udtrykket »[u]dvalgets konklusion skal iagttages af de berørte toldmyndigheder« i artikel 504, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks, som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EF) nr. 444/2002 af 11. marts 2002, indebærer ikke, at de nævnte konklusioner er bindende for den nationale myndighed, når den træffer afgørelse om en ansøgning om bevilling af forarbejdning under toldkontrol.

- 2) Toldkodeksudvalgets konklusioner, der kun har vejledende værdi, kan ikke gøres til genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse om gyldighed i henhold til artikel 234 EF. Det følger af konklusionernes vejledende art, at de nationale myndigheder skal kunne fravige dem.
- 3) Artikel 133, litra e), i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks, som ændret navnlig ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16. november 2000, indebærer, at der tages hensyn til både råvareproducenters og færdigvareproducenters økonomiske situation.
- 4) Vurderingen i henhold til artikel 502, stk. 3, i forordning nr. 2454/93 af skabelsen eller opretholdelsen af forarbejdningsaktivitet omfatter ikke blot antallet af nye arbejdspladser, men også ethvert andet relevant forhold, såsom navnlig værdien af investeringen og dens varighed.«