

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 10. marts 1978, for ret:

1. Artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 2067/77 af 20. september 1977 om bestemmelse af oprindelsen af lynlåse (EFT L 242 af 5. 9. 1977, s. 5) er ugyldig.
2. En yderligere fortolkning af denne bestemmelse er derfor overflødig.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Pescatore
Sørensen	O'Keeffe	Bosco	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. januar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 13. DECEMBER 1978 ¹

Høje Ret.

1. Inden for Fællesskabet har begrebet varers oprindelse betydning for anvendelsen af visse bestemmelser om samhandelen, navnlig visse bestemmelser i den

fælles toldtarif (FTT), samt for udstedelsen af oprindelsescertifikater for de varer, som eksporteres til tredjelande. Derfor har Rådet ved forordning nr. 802/68 af 27. juni 1968 indført en fælles definition af dette begreb for at afhjælpe

¹ — Oversat fra italiensk.

de ulemper, der indtil da opstod som følge af, at der ikke eksisterede en international definition, og som følge af forskellene mellem de nationale bestemmelser om bestemmelse af, kontrol med og udstedelse af attestations for oprindelsen.

Det siger sig selv, at det er vanskeligt at bestemme oprindelsen, når to eller flere lande deltager i fremstillingen af en vare. For det tilfælde bestemmer forordningens artikel 5, at varen »har oprindelse i det land, hvor den sidste væsentlige og økonomisk berettigede bearbejdning eller forarbejdning har fundet sted, når denne er foretaget i en dertil udstyret virksomhed og har ført til fremstilling af et nyt produkt eller udgør et vigtigt trin i fremstillingen«. Denne bestemmelse er af principiel betydning for den foreliggende sag.

Forordningens artikel 14 indeholder hjemmel til udstedelse af yderligere bestemmelser til gennemførelse af artiklerne 4-7, 9 og 10 (herunder altså også artikel 5). Efter den for udstedelsen af sådanne bestemmelser foreskrevne fremgangsmåde skal Kommissionen forelægge et udkast til de bestemmelser, der skal vedtages, til udtalelse for et vareoprindelsesudvalg (som er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og har en repræsentant for Kommissionen som formand). Er udvalgets udtalelse i overensstemmelse med de påtænkte bestemmelser, vedtager Kommissionen dem. Er udtalelsen ikke i overensstemmelse hermed, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse, forelægges forslaget for Rådet. Træffer Rådet ikke afgørelse inden en frist på tre måneder, vedtages bestemmelserne af Kommissionen.

Dette sidste skete i den foreliggende sag. Kommissionen vedtog derfor den 20. september 1977 forordning nr. 2067/77, som i artikel 1 bestemmer, at de i position 98.02 i FTT nævnte »lynlåse« har oprindelse i det land, hvor følgende be- eller forarbejdningsprocesser har fundet sted: »fremstilling af skyder og hægter

samt samling herunder forsyning af båndene med hægter.«

I betragtningerne til denne forordning hedder det bl.a.: »en lynlås består hovedsageligt af to parallelle bånd, hægter, skyder og endestykker; samling af lynlås på basis af de vigtigste dele udgør hverken en væsentlig bearbejdning eller forarbejdning eller medfører fremstilling af et nyt produkt eller udgør et vigtigt trin i fremstillingen i overensstemmelse med artikel 5«. Derimod hedder det videre: »de bearbejdninger eller forarbejdninger, der tilsammen kan anses for at være den sidste væsentlige bearbejdning eller forarbejdning og som medfører fremstilling af et nyt produkt eller udgør et vigtigt trin i fremstillingen, består af fremstilling af hæfterne og forsyning af båndene med disse samt fremstilling af skyderen ved processer som prægning eller støbning.« Ifølge disse betragtninger udgør fremstillingen af endestykkerne ikke en væsentlig bearbejdning eller forarbejdning i overensstemmelse med artikel 5.

2. De sager, hvori jeg i dag fremsætter forslag til afgørelse, vedrører to virksomheder, som fremstiller lynlåse, nemlig firmaet Yoshida Nederland BV, som har sæde i Sneek i Nederlandene, og firmaet Yoshida GmbH, som har sæde i Mainhausen i Forbundsrepublikken Tyskland, der begge er datterselskaber af et japansk selskab af samme navn. Begge selskaber fremstiller størstedelen af komponenterne til lynlåsene i Holland, hhv. Tyskland, med undtagelse af skyderne, som fremstilles af moderselskabet i Japan og leveres af dette.

Indtil nævnte forordning fra Kommissionen trådte i kraft, havde de kompetente nationale myndigheder normalt udstedt oprindelsescertifikater for de af de to firmaer Yoshida fremstillede produkter, hvorved det attesteredes, at produkterne havde oprindelse i Fællesskabet. De tyske myndigheder gik herved ud fra, at værdien af de komponenter til lynlåse, som hidrørte fra Japan (eller et andet tredjeland) ikke måtte overskride 40 % af prisen på slutproduktet, hvis produktet skulle anses for at have oprindelse i Fællesskabet. Det står fast, at skyderens værdi normalt ikke udgør mere end 20 % af produktets slutpris.

Efter at Kommissionens forordning nr. 2067/77 trådte i kraft, så de hollandske og tyske myndigheder sig imidlertid nødsaget til at nægte at udstede certifikat til attestation af, at de af de to firmaer fremstillede lynlåse havde oprindelse i Fællesskabet, med den begrundelse, at de af firmaerne anvendte skydere var fremstillet i et tredjeland.

Yoshida Nederland har herefter anlagt sag mod Kamer Van Koophandel en Fabrieken voor Friesland ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven med påstand om annullation af den afgørelse, som går sagsøger imod. Den nederlandske ret har ved kendelse af 10. marts 1978 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1. Skal artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2067/77 fortolkes således, at oprindelseslandet for en lynlås ikke under nogen omstændigheder kan være et land, hvor der ikke er foretaget alle de arbejdsprocesser, som er nævnt i 3. kolonne i tabellen i denne forordnings artikel 1, og hvor der navnlig ikke er foretaget den arbejdsproces, som består i at fremstille skyderen?

I bekræftende fald finder denne artikel også anvendelse på lynlåse, som ikke lukkes ved hjælp af metalhægter, som griber ind i hinanden, men ved hjælp af nylonspiraler, som griber ind i hinanden?

2. Hvis det første spørgsmål under punkt 1) må besvares bekræftende — hvilket betyder, at der ikke til de lynlåse, som er genstand for den foreliggende sag, kan udstedes oprindelsescertifikater i den betydning, der er forudsat i artikel 9 og 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 802/68 — er forordning nr. 2067/77 da ugyldig på grund af modstrid med:

a) artikel 5 i forordning nr. 802/68?

b) traktatens artikel 30?

c) traktatens artikel 110?

3. Såfremt forordning nr. 2067/77 ikke er ugyldig af nogen af de ovenfor under a), b) og c) nævnte grunde, må forordningen da anses for ugyldig af en af de af sagsøger anførte grunde, som gengivet under punkt 4-9 i kendelsens grunde, eller på grund af modstrid med en anden bestemmelse eller et andet princip i fællesskabsretten, der endnu ikke er blevet nævnt af sagsøger?»

Omtrent samtidig anlagde det tyske firma Yoshida GmbH sag mod Industrie- und Handelskammer Kassel ved Verwaltungsgericht Kassel og bestred retmæssigheden af at nægte udstedelse af certifikater til attestation af varernes oprindelse i Fællesskabet. Den tyske ret har ved kendelse af 27. april 1978 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 2067/77 af 20. september 1977 (EFT L 242, af 21. 9. 1977, s. 5) i strid med artikel 5 i forordning nr. 802/68, EØF-traktatens artikler 30 og 110 eller andre bestemmelser eller grundsætninger i

fællesskabsretten, navnlig væsentlige formforskrifter, idet den udelukker, at sagsøgers fremstilling af lynlåse kan begrunde oprindelse, når der anvendes en skyder, som hidrører fra et tredjeland (i dette tilfælde Japan)?»

3. Det første spørgsmål fra den nederlandske ret vedrører fortolkningen af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 2067/77. Om denne fortolkning kan der imidlertid næppe være alvorlig tvivl. Ifølge det sagsøgende firma indebærer kravet om, at skyderen skal være fremstillet i oprindelseslandet, ikke nødvendigvis, at lynlåsen i alle andre tilfælde ikke har oprindelse i dette land. Denne fortolkning er imidlertid i modstrid både med ordlyden af og formålet med forordning nr. 2067/77. I overskriften til den i artikel 1 indeholdte tabel hedder det således: »Bearbejdning eller forarbejdning, som giver varerne oprindelsesstatus, når nedenstående betingelser er opfyldt«. Opregningen er udtømmende: ifølge forordningen kan en lynlås i intet tilfælde antages at have oprindelse i Fællesskabet, såfremt ikke alle de i kolonne 3 nævnte be- eller forarbejdningsprocesser, herunder fremstillingen af skyderen, har fundet sted i Fællesskabet.

Om fortolkningen af forordning nr. 2067/77 anfører det tyske firma Yoshida endvidere, at forordningen ikke omfatter de lynlåse, hvis forbindende element består af en nylonspiral, og at alene bestemmelsen i artikel 5 i forordning nr. 802/68 finder anvendelse på disse produkter. Dette er efter min opfattelse ikke korrekt, hvilket allerede fremgår af, at artikel 1 i forordning nr. 2067/77, ved bestemmelsen af de af forordningen omfattede varer, henviser til position 98.02 i FTT, som omfatter såvel lynlåse med nylonspiraler som lynlåse med metalhægter.

4. Det afgørende spørgsmål i begge sager er, om det særlige oprindelseskriterium for lynlåse, som er opstillet i forord-

ning nr. 2067/77, er i overensstemmelse med de generelle kriterier i artikel 5 i Rådets forordning nr. 802/68. På grund af den ret vide formulering har Kommissionen utvivlsomt en vis skønsmagtsfrihed ved udøvelsen af sin beføjelse til at udstede gennemførelsesbestemmelser efter forordningens artikel 14. Det må derfor undersøges, om Kommissionen har holdt sig inden for grænserne af sin skønsmagtsfrihed.

Udgangspunktet herfor må findes i det udtryk, som anvendes i artikel 5 til bestemmelse af en vares oprindelsesland, nemlig stedet for den »sidste væsentlige ... bearbejdning eller forarbejdning«. Bestemmelsen nævner yderligere to kriterier, nemlig at den væsentlige be- eller forarbejdning skal have fundet sted »i en dertil udstyret virksomhed« og skal have ført til fremstilling af et nyt produkt eller udgøre et vigtigt trin i fremstillingen.

Jeg skal først anføre, at det fremgår af artiklens sammenhæng, at de bestemmende elementer er af teknisk og ikke økonomisk art. Det afgørende er altså visse tekniske processers væsentlige funktion inden for den samlede produktionsproces og ikke, at bestemte produktionsprocesser har større økonomisk værdi end andre. Dette er forskelligt fra den økonomiske betragtningsmåde, som den tyske forvaltning har anlagt, sådan som jeg har nævnt ovenfor. Også i den foreliggende sag har den tyske regering vist, at den tillægger den økonomiske værdi af produktets bestanddele afgørende vægt. Denne regering har således anført, at Kommissionens forordning kun er berettiget, såfremt det blot er en simpel

montage at samle delene, og såfremt de andetsteds producerede dele udgør en meget stor procentdel af slutproduktets samlede værdi. Heroverfor kan det uden vanskeligheder gøres gældende, at artikel 1 i forordning nr. 2067/77 hverken udelukker dette eller det modsatte, og at vurderingen af forordningens gyldighed (p.g.a. dens generelle og abstrakte karakter) ikke må veksle efter de konkrete faktiske omstændigheder. Det må imidlertid navnlig fremhæves — som det også er anerkendt af det nederlandske firma Yoshida — at det økonomiske kriterium er forbundet med betydelige ulemper, og at det af denne grund ikke er tilrådeligt at anvende det som hovedkriterium.

Forskellen i fremstillingsomkostningerne — som bl.a. afhænger af lønninger, skattesystemet, rentesatser og andre faktorer, som veksler fra stat til stat, svingninger i bestemte omkostningsfaktorer samt vanskeligheden ved at foretage en nøje beregning af forholdet mellem de værdiandele, som de enkelte produktionsprocesser udgør — viser, hvilken umådelig usikkerhed der er knyttet til anvendelsen af det økonomiske kriterium. Det kan således føre til, at varer, der fremstilles under ensartede betingelser på samme sted, i et tilfælde antages at have oprindelse i Fællesskabet og i et andet ikke, afhængig af den økonomiske og valutariske situation.

Kommissionen har derfor med rette lagt tekniske kriterier til grund for bestemmelsen af lynlåses oprindelse, idet disse har en højere grad af objektivitet og konstans. Det økonomiske kriterium bør kun anvendes, når det p.g.a. produktets særlige egenskaber er umuligt eller meget vanskeligt udelukkende eller hovedsagelig at tage hensyn til det tekniske kriterium.

I mange industrigræne (frem for alt ved fremstillingen af radio- og fjernsynsmottagerapparater samt båndoptagere) består montagen af mere eller mindre komplicerede processer, afhængig af apparatets

type, hvilke midler der benyttes, og hvorledes disse bringes i anvendelse. På grund af forskelligheden i de arbejdsprocesser, der er knyttet til montagen, er det umuligt ved hjælp af et teknisk kriterium at fastslå, hvornår disse arbejdsprocesser udgør et vigtigt trin i fremstillingen.

I tilfælde af denne art har Kommissionen givet produktet oprindelse efter det økonomiske kriterium, nemlig gennem den merværdi, der opstår ved disse produktionsprocesser. Radio- og fjernsynsmottagerapparater anses således ifølge forordning nr. 2632/70 af 23. december 1970 for kun at have oprindelse i Fællesskabet, såfremt den værdi, der opstår ved monteringsarbejder i Fællesskabet, repræsenterer mindst 45 % af fakturaprisen af fabrik (artikel 1). Såfremt værdien af de monteringsarbejder, der er udført i et land inden for Fællesskabet, ikke når denne procentsats, har apparaterne oprindelse i det sidste land, hvor de dele har oprindelse, der indirekte har udgjort et vigtigt trin i fremstillingen af de pågældende apparater (artikel 2, stk. 1). Heri synes at ligge en tilbagevenden til det tekniske kriterium. Umiddelbart i tilslutning hertil nævner forordningen imidlertid yderligere et værdikriterium, hvorefter betingelsen skal anses for opfyldt, når disse deles fakturapris af fabrik repræsenterer mere end 35 % af apparaternes fakturapris af fabrik. Såfremt endelig denne procentdel overskrides i to af de lande, der deltager i fremstillingen af disse apparater, men det ikke lader sig afgøre, i hvilket af

disse lande den sidste bearbejdning eller forarbejdning som nævnt i artikel 5 i forordning nr. 802/68 har fundet sted, bestemmer artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2632/70, at apparaterne har oprindelse i det land, hvorfra de dele stammer, som repræsenterer den største procentdel.

Bestemmelsen af båndoptageres oprindelse i Kommissionens forordning nr. 861/71 af 27. april 1971 er udformet på tilsvarende måde. Det betyder dog ikke, at anvendelsen af det økonomiske kriterium er den normale eller foretrukne metode til gennemførelsen af princippet i artikel 5 i forordning nr. 802/68. De foranstående betragtninger, som kan udledes af både forordning nr. 2632/70 og nr. 861/71 fra Kommissionen, viser derimod tydeligt, at det alene var umuligheden af at nå frem til et tilfredsstillende resultat på grundlag af et teknisk kriterium, som har foranlediget Kommissionen til at bringe økonomiske kriterier i anvendelse.

5. Med henblik på en korrekt fortolkning af udtrykket i artikel 5 i forordning nr. 802/68 »den sidste væsentlige ... bearbejdning eller forarbejdning« må det endvidere undersøges, om dette har relation til en enkelt arbejdsproces, eller om det også kan betegne en række indbyrdes sammenhængende arbejdsprocesser. Den første løsning synes umiddelbart den mest logiske, da bestemmelsens ordlyd tyder på, at det skal fastlægges, hvilke af de talrige be- og forarbejdningsprocesser, som udføres under fremstillingen af et produkt, der er de væsentligste, og blandt disse den sidste, nemlig den, der ligger nærmest afslutningen af fremstillingsprocessen. Der er imidlertid god grund til at antage, at det pågældende udtryk også kan betegne en række indbyrdes sammenhængende arbejdsprocesser.

Jeg skal her først nævne, at den sidste væsentlige be- eller forarbejdning, som ikke umiddelbart fører til fremstilling af produktet, i slutningen af artikel 5 lige-

stilles med et vigtigt trin i fremstillingen. Begrebet »trin i fremstillingen« er imidlertid utvivlsomt vidt nok til også at omfatte en række sammenhængende arbejdsprocesser. Hertil kommer, at det kan være nødvendigt, når der er tale om væsentlige produktionstrin, som ikke fører efter hinanden i en nøje og tvungende kronologisk orden, men som kan gennemføres på samme tid, at betragte disse processer under ét, fordi de tilsammen udgør det sidste vigtige trin i fremstillingen. Endelig kan man sige, at den tidsmæssigt sidste produktionsproces (f.eks. samlingen) ikke i sig selv behøver at være »væsentlig«, og at de forudgående væsentlige produktionsprocesser derfor må tages i betragtning, selv om de kun har betydning i relation til den afsluttende produktionsproces (som det er tilfældet ved fremstillingen af dele, som ikke i sig selv har nogen funktion, men først erhverver en sådan funktion som montage dele).

Kommissionens forordning nr. 964/71 af 10. maj 1971 om bestemmelse af oprindelsen af kød og spiseligt slagteaffald er et eksempel på, at den »sidste væsentlige ... bearbejdning eller forarbejdning« er et blandet begreb, selv om det ganske vist falder uden for det område, som er berørt af det foreliggende tilfælde. Ud fra den betragtning, at slagtingen og de dermed forbundne processer, såsom udtagning af indvolde, flåning, partering og nedkøling ikke kan anses for en væsentlig be- eller forarbejdning efter artikel 5, har Kommissionen knyttet disse produkters oprindelse til slagtestedet, sammenholdt med den umiddelbart

forudgående opfødning af dyret, der er foretaget i samme land inden for en bestemt minimumsperiode.

Jeg har ovenfor anført, at Kommissionen også ved forordningerne nr. 2632/70 og nr. 861/71 om bestemmelse af oprindelsen af radio- og fjernsynsmotagerapparater og båndoptagere har taget udgangspunkt i de »dele« (i flertal), der indirekte har udgjort et vigtigt trin i fremstillingen af disse apparater (artikel 2, stk. 1). Dette bekræfter, at Kommissionen allerede i tidligere tilfælde i relation til forskellige produkter har anset det for utilstrækkeligt alene at tage hensyn til en enkelt arbejdsproces ved afgørelsen af, hvad der ifølge artikel 5 er den sidste væsentlige bearbejdning eller forarbejdning.

6. Jeg skal herefter gå nærmere ind på de tekniske detaljer i den foreliggende sag.

Ifølge den nederlandske rets beskrivelse i forelæggelseskendelsen består fremstillingen af lynlåse i Yoshida's nederlandske datterselskabs fabrik (og sandsynligvis også i det tyske søsterselskabs fabrik) hovedsagelig af følgende be- og forarbejdningsprocesser:

- a) vævning og eventuelt kantning og farvning af båndene;
- b) udstansning af metalhægterne af metalbånd hhv. fremstilling af spiralerne på grundlag af nylontråd;
- c) anbringelse af metalhægterne hhv. nylonspiralerne på båndene samt sammenføjning af båndene;
- d) anbringelse af stoppere foroven og forneden;
- e) indføjelse og eventuelt farvning af skyderne;
- f) tørring og den sidste bearbejdning af de uafskårne lynlåse, som afskæres til enkelte lynlåse.

Naturligvis må listen over disse arbejdsprocesser suppleres med fremstillingen af skyderen, der som bekendt i det forelig-

gende tilfælde har fundet sted i Japan, og fremstillingen af stopperne.

Ifølge Kommissionen er der tre arbejdsprocesser, der har betydning for bestemmelsen af varens oprindelse: fremstillingen af hægterne, disses anbringelse på båndene og fremstillingen af skyderen. Kommissionen udelukker derimod, at fremstillingen og anbringelsen af stopperne og de afsluttende bearbejdningsprocesser (eventuel farvning, tørring og tilskæring) kan anses for den sidste væsentlige bearbejdning eller forarbejdning efter artikel 5 i forordning nr. 802/68. Det samme gælder ifølge Kommissionen for samlingen, da der er tale om en forholdsvis enkel proces, der ganske vist er nødvendig for fremstillingen af slutproduktet, men som ikke ud fra et teknisk synspunkt udgør et »vigtigt« trin i fremstillingen. Kommissionen anfører således, at den har måttet gå tilbage i produktionsprocessen for at bestemme hvilket trin, der må anses for det sidste vigtige fremstillingstrin; Kommissionen har antaget at fremstillingen af hægterne og skyderen udgør et sådant trin.

Ingen af disse to produktionsprocesser har hver for sig betragtet karakter af en »væsentlig bearbejdning ... eller forarbejdning«, da de begge er nødvendige for at give produktet dets særlige egenskab. Ingen af de to produktionsprocesser har ej heller i tidsmæssig henseende den nødvendige prioritet frem for den anden. Men selv om de betragtes under ét, fører de to parallelle og forskellige produktionsprocesser ikke til fremstil-

ling af et nyt produkt, så længe skyderen ikke er monteret på de hægter, som i forvejen er anbragt på båndene.

Det er disse betragtninger, der foranledigede Kommissionen til at beslutte, at der ved bestemmelsen af den pågældende vares oprindelse skal tages hensyn til de to nævnte produktionsprocesser samt anbringelsen af lynlåsehægterne og skyderen, og disse processer tilsammen skal anses for den »sidste væsentlige bearbejdning ... eller forarbejdning« efter artikel 5.

Det tyske firma Yoshida har heroverfor gjort gældende, at den væsentligste del af lynlåsen udgøres af de to bånd, som er forbundet med hægterne, og har herved henvist til de tyske regler, der definerer dette produkt som en »lukkemekanisme, der atter og atter kan åbnes«. Det er imidlertid klart, at denne særlige mekanisme kun er mulig i kraft af skyderen. Den opfattelse, at de to bånd sammen med hægterne skulle udgøre hovedbestanddelen, kan derfor ikke tiltrædes, medmindre man lægger den økonomiske betragtning til grund, at båndenes og hægternes værdi overstiger skyderens værdi. Efter en rimelig fortolkning af forordning nr. 802/68 går det tekniske kriterium imidlertid klart forud for det økonomiske.

Generelt skal jeg her henvise til, at den økonomiske betragtning vedrørende den ringe betydning af skyderens omkostninger i forhold til prisen på slutproduktet vil medføre, at det ikke er nødvendigt at tage hensyn til den sidste væsentlige be- eller forarbejdning i alle de tilfælde, hvor sådanne arbejdsprocesser udgør en ringe andel af varens produktionsomkostninger.

En sådan betragtningsmåde ville imidlertid klart være i modstrid med artikel 5 i forordning nr. 802/68.

Jeg skal således gentage, at det ikke forekommer mig berettiget at lade de to bånd, som er forsynet med hægter (eller spiraler), være de afgørende elementer for bestemmelsen af slutproduktets oprin-

delse. Så meget desto mindre kan den endelige kontrol, som har til formål at sikre, at lynlåsen fungerer efter hensigten, være afgørende, sådan som det nævnte firma noget selvmodsigende synes at gå ind for. Uanset hvor store omkostninger en sådan kontrol måtte være forbundet med, er det åbenbart, at den ikke er egnet til at tilføre produktet noget væsentligt i produktionsmæssig henseende, men blot har den handelsmæssige funktion at forhindre, at der bringes mangelfulde produkter på markedet.

Alt i alt tror jeg — såfremt man holder sig på det tekniske plan, som er anlagt i fællesskabsordningen — at man ved anvendelsen af artikel 5 i forordning nr. 802/68 på det pågældende produkt står over for følgende uomgængelige alternativ i fortolkningen: enten anser man samlingen (dvs. anbringelsen af hægterne og skyderen på båndene) som den sidste væsentlige be- eller forarbejdning, eller også lægger man vægt på de produktionsprocesser, der går forud for samlingen, og som vedrører de komponenter, der er karakteristiske for en lynlås, nemlig hægterne og skyderen. Efter min opfattelse har Kommissionen med rette ikke lagt en isoleret betragtning af samlingen til grund. Det fremgår allerede af, at Kommissionen, såfremt den havde anset denne for afgørende for bestemmelsen af varens oprindelse, ville have givet fri adgang til at anse en vare for at have oprindelse i Fællesskabet, selv om den blot er samlet her, også selv om den består af dele, som alle er fremstillet andetsteds. Denne betragtning kan selv-

følgelig have betydning ud fra den logik, som ligger til grund for forordning nr. 802/68, og navnlig dennes artikel 5, som efter min opfattelse anvender begrebet »fremstilling« i en betydning, som ikke almindeligvis lader sig begrænse til den arbejdsproces, som en samling består i. Men bortset herfra synes jeg, Kommissionens opfattelse er overbevisende (den bygger på et besøg på en lynlåsefabrik); herefter kan en teknisk set enkel samlingsproces ikke anses for »væsentlig«. Hvis dette er rigtigt, må den første af de to nævnte løsninger udelukkes, og den anden anses for korrekt, og dette er den i forordning nr. 2067/77 valgte løsning.

De ovennævnte generelle betragtninger vedrørende lovligheden af at tage hensyn til flere indbyrdes sammenhængende produktionsprocesser ved bestemmelsen af den sidste væsentlige be- eller forarbejdning har ført mig til den antagelse, at forordningens løsning også i denne henseende er forenelig med artikel 5 i Rådets forordning nr. 802/68. Hvis Kommissionen i øvrigt havde villet tillægge en enkelt produktionsproces væsentlig betydning, samtidig med at den fastholdt den opfattelse, at samlingen ikke er væsentlig, hvordan skulle den da have kunnet vælge mellem fremstillingen af hægterne og fremstillingen af skyderen, eftersom hver af disse processers nytte er afhængig af, at en anden proces gennemføres?

Heroverfor kunne det imidlertid indvendes, at også stofbåndene, hvorpå hægterne skal anbringes, metalbåndene, som hægterne fremstilles af, og stopperne er uundværlige komponenter i en lynlås. Fremstillingen af stof- og metalbåndene finder imidlertid sted på et tidligt stadium i produktionsprocessen — nemlig et stadium, som går forud for fremstillingen og anbringelsen af hægterne — medens fremstillingen af stopperne synes at være en underordnet proces.

Jeg mener derfor ikke, at Kommissionen — trods de argumenter til støtte for at erklære forordning nr. 2067/77 for ugyldig, som er gjort gældende under den foreliggende sag af de to datterselskaber under Yoshida-koncernen og af den tyske og den nederlandske regering — herved har overskredet de grænser, som er fastlagt i artikel 5 i Rådets forordning nr. 802/68, ved at have anset fremstillingen af skyderen som en integrerende del af den sidste væsentlige bearbejdning eller forarbejdning i forbindelse med processen til fremstilling af lynlås.

7. Herefter skal jeg gå over til at undersøge et andet aspekt af problemet, nemlig om forordning nr. 2067/77 er ugyldig p.g.a. magtfordrejning. Det nederlandske og tyske datterselskab under Yoshida-koncernen samt den tyske regering, som har afgivet indlæg i sag 114/78, gør således gældende, at Kommissionen ved udøvelsen af den beføjelse, som er tillagt den ved Rådets forordning nr. 802/68, har forfulgt andre mål end dem, med henblik på hvilke den er tillagt denne beføjelse. Det gøres således gældende, at Kommissionen har udnyttet muligheden for at udstede bestemmelser om varers oprindelse til at træffe en handelspolitisk foranstaltning, der i virkeligheden har til formål at opstille hindringer for handelen mellem medlemsstaterne med de produkter, som er fremstillet af Yoshida-datterselskaberne på det fælles marked.

At dette er den anfægtede forordnings egentlige formål fremgår ifølge Yoshida af de omstændigheder, der førte til, at

den blev vedtaget. Disse omstændigheder skal derfor kort refereres.

I 1973 havde Kommissionen offentliggjort en meddelelse om indledning af en procedure vedrørende antidumping og antisubvention for de lynlåse, som var eksporteret fra Japan af moderselskabet Yoshida. Proceduren blev afsluttet et år senere, da firmaet Yoshida over for Fællesskabet havde afgivet tilstrækkelige garantier vedrørende sin pris- og eksportpolitik. Ved forordning nr. 646/75 indførte Kommissionen et fællesskabs-tilsyn med indførslerne af lynlåse. Det fremgår af betragtningerne til denne forordning, at disse foranstaltninger skyldtes, at indførselen af lynlåse, særlig af japansk oprindelse, var steget betydeligt de seneste år, og at denne udvikling truede med at skade Fællesskabets producenter af lignende eller konkurrerende varer. Forordningens artikel 4 lyder: »Oprindelsen af de varer, der er under tilsyn, skal godtgøres ved et oprindelsescertifikat«. Forordningen gjaldt oprindeligt indtil 30. juni 1976, men blev forlænget indtil den 31. december 1978.

Endelig blev der efter forhandlinger mellem den italienske regering og det japanske selskab Yoshida indgået en selv-begrænsningsaftale, hvorved selskabet forpligtede sig til at begrænse eksporten til Italien af de af selskabet producerede lynlåse. På trods af denne aftale fortsatte Yoshida's indførsler til Italien af den nævnte vare med at stige. Efter at den italienske regering havde erfaret, at visse komponenter af de lynlåse, som var produceret af Yoshida's datterselskaber i Fællesskabet, var fremstillet i Japan, bad den Kommissionen oplyse, hvorledes de andre medlemsstater anvendte reglerne i forordning nr. 802/68 ved bestemmelsen af disse varers oprindelse. Endvidere rettede fem medlemmer af Europa-Parlamentet i januar 1977 en skriftlig forespørgsel til Kommissionen vedrørende importen af lynlåse fra Japan.

Dette foranledigede Kommissionen til at undersøge, hvorledes medlemsstaterne

anvendte forordning nr. 802/68 på lynlåse. Denne undersøgelse viste ifølge Kommissionen, at medlemsstaterne fortolkede og anvendte forordningens artikel 5 forskelligt. Når man tager de helt forskellige standpunkter i betragtning, som den franske og den italienske regering på den ene side, og den nederlandske og tyske regering på den anden side, har indtaget til dette problem under den foreliggende sag, må Kommissionens påstand anses for bekræftet, trods de af Yoshida udtrykte forbehold.

Efter de berørte virksomheders opfattelse er de omstændigheder, som jeg har gengivet ovenfor, tilstrækkeligt bevis for, at Kommissionen, der i forvejen var bekymret over eksportstrømmen af lynlåse fra Japan, under pression fra flere forskellige sider besluttede at indføre det oprindelseskriterium, som er opstillet i forordning nr. 2067/77 som en handelspolitisk foranstaltning, konkret rettet mod produkter af japansk oprindelse. Dette modsiges imidlertid netop af nogen af de omstændigheder, som jeg har nævnt ovenfor. Indførslerne af lynlåse til Fællesskabets område var allerede blevet underkastet et fællesskabs-tilsyn. Kommissionen havde altså taget et egnet middel i brug for at kontrollere fænomenet. Den italienske regerings anmodning om at blive oplyst om, hvorledes forordning nr. 802/68 blev anvendt i de andre medlemsstater, blev korrekt

fulgt op af en undersøgelse af dette spørgsmål. Forud for vedtagelsen af forordning nr. 2067/77 var det således blevet fastslået, hvilken praksis der blev fulgt af de nationale myndigheder. Herved var Kommissionen blevet overbevist om, at den eneste måde at sikre en ensartet anvendelse af Rådets grundforordning om bestemmelse af det pågældende produkts oprindelse, var at gennemføre præcise kriterier, særligt for markedet for disse varer.

Påstanden om, at der er begået magtfordrejning, berører naturligvis indholdet i og formålet med selve det kriterium, som er opstillet i Kommissionens forordning. De to Yoshida-datterselskaber og den tyske regering ser heri en foranstaltning, der særlig har til formål at begrænse de europæiske datterselskabers muligheder for at eksportere deres lynlåse til andre lande inden for Fællesskabet og navnlig til stater som Frankrig og Italien, hvis industrier navnlig er truet af konkurrencen fra Yoshida. Dette forekommer mig imidlertid at være en formodning, som der ikke er ført bevis for. De nævnte procesdeltagere har gjort gældende, at enhver foranstaltning til gennemførelse af forordning nr. 802/68 skal være handelspolitisk neutral, men at dette ikke er tilfældet med den anfægtede forordning fra Kommissionen, som tværtimod begrænser samhandelen.

Dette neutralitetskriterium er i virkeligheden noget tvetydigt, eftersom et bestemt valg af et af de teoretiske mulige kriterier for bestemmelsen af en vares oprindelse uundgåeligt vil have mere eller mindre gunstige virkninger for den internationale handel med produkter fra bestemte lande eller virksomheder, end andre valg. Selv om det i det foreliggende tilfælde hypotetisk antages, at Kommissionen inden for rammerne af sin skønsmæssige beføjelse ville have kunnet udelukke fremstillingen af skyderne fra de fremstillingsprocesser, som skal tages i betragtning ved bestemmelsen af en vares oprindelse, må der tages hensyn til, at dette også ville have

haft økonomiske virkninger, som i dette tilfælde ville have været til gunst for Yoshida og til ulempe for dets konkurrenter i medlemsstaterne. Dette betyder blot, at intet valg ville have kunnet være neutralt for udviklingen af handelen og samhandelen. Desuden havde Kommissionen allerede tidligere i relation til visse andre produkter (jf. ovenfor om forordning nr. 976/71, som angår oksekød) opstillet et blandet begreb for »den sidste væsentlige ... bearbejdning eller forarbejdning«, som utvivlsomt var egnet til at skade visse grupper af slagterier inden for Fællesskabet og til at begrænse handelen med deres produkter. Det forhold, at en forordning eventuelt har en negativ bivirkning for visse virksomheders samhandel inden for Fællesskabet, er ikke tilstrækkeligt bevis for, at forordningens hovedformål skulle være at skade disse virksomheder.

Der kan således ikke efter min opfattelse statueres, at der er begået magtfordrejning, fordi Kommissionen ved bestemmelsen af lynlåses oprindelse har valgt kriterier, som ifølge selskabet Yoshida har forvoldt dette skade.

8. Hvad angår eventuelle hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet som følge af den pågældende foranstaltning, findes »testen« for foranstaltningens lovlighed i EØF-traktatens artikler 30 ff. Disse bestemmelser er rettet til medlemsstaterne men princippet heri — altså forbudet mod kvantitative restriktioner samt enhver foranstaltning med tilsvarende virkning — er utvivlsomt

også bindende for fællesskabsinstitutionerne ved udstedelsen af foranstaltninger, der har virkning for samhandelen.

Ifølge Yoshida er disse bestemmelser overtrådt, fordi det i forordning nr. 2067/77 opstillede kriterium hindrer samhandelen mellem medlemsstaterne med lynlåse, der er fremstillet i Nederlandene og i Tyskland, og som er forsynet med skydere fra Japan eller andre tredjelande. Det må her tages i betragtning, at det pågældende produkts oprindelse ifølge artikel 4 i forordning nr. 646/75 skal være bekræftet ved et særligt certifikat. Til de lynlåse, som er fremstillet af Yoshida's datterselskaber inden for Fællesskabet under de forhold, som er beskrevet ovenfor, kan der imidlertid ikke længere erhverves certifikat til attestation af produkternes oprindelse i Fællesskabet. Dette hævdes at udgøre en hindring for disse produkters bevægelighed i de andre medlemsstater.

Det fremgår imidlertid af oplysningerne fra det tyske firma Yoshida, at ulemperne som følge af, at der ikke kan erhverves certifikat for, at de af firmaet fremstillede lynlåse har oprindelse i Fællesskabet, enten blot er potentiel, eller under alle omstændigheder ikke er nogen direkte konsekvens af fællesskabsreglerne. Således kan det pågældende produkt frit importeres fra tredjelande uden kvantitative restriktioner og har fri bevægelighed inden for Fællesskabet, selv om det ikke er udstyret med certifikat for oprindelse i Fællesskabet, alene med forbehold af de selvbegrænsningsforpligtelser, som det japanske selskab Yoshida har indgået over for den italienske regering, og som klart ikke udspringer af de af Fællesskabet udstedte retsforskrifter eller retsakter.

Yoshida anfører navnlig følgende ulemper:

- a) Den omstændighed, at de af det nederlandske og tyske datterselskab under Yoshida-koncernen fremstillede lynlåse ikke kan tillægges oprindelse i

Fællesskabet på grund af skyderens japanske oprindelse, »fordrejer« statistikken for indførselen af dette produkt fra tredjelande, idet udførselen til de andre medlemsstater af produkterne fra Yoshida's datterselskaber i Fællesskabet er medregnet heri.

- b) Handelen inden for rammerne af den passive forædling i tredjelandene lider skade derved. Der tænkes i det foreliggende tilfælde på de tyske stoffer, som med et vist tilbehør, herunder lynlåse, sendes til Polen til konfektion af tøj og herefter sendes tilbage til Tyskland. På grund af det manglende certifikat for oprindelse i Fællesskabet for de lynlåse, som er fremstillet af Yoshida's datterselskaber i Fællesskabet, kan der for disse stoffer ikke opnås tilladelse til reimport til Tyskland. Dette forhindrer, at Yoshida's tyske datterselskab på det polske marked kan sælge konfektioner af tyske stoffer, som er bestemt til at skulle reimporteres til Fællesskabet. Dette gælder for tilsvarende markeder i andre Østlande.
- c) Desuden skal der være opstået en række ikke nærmere angivne vanskeligheder hos et tysk firma, som ejer en virksomhed til forarbejdning af læder i Italien, hvor det anvender lynlåse, som er leveret i Tyskland af Yoshida's tyske datterselskab.

Efter min opfattelse foreligger der ikke nogen overtrædelse af EØF-traktatens artikel 30 i nogen af de tre ovenfor kort

beskrevne situationer. Hvad angår den første, mener jeg ikke, at statistiske virkninger af nægtelsen af at udstede et certifikat for oprindelse i Fællesskabet kan anses som kilde til konkrete hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet. Hvad angår den skade, som påstås at være tilføjet handelen inden for rammerne af den passive forædling af tyske stoffer, skal jeg ikke afvise, at salgsmarkedene for Yoshida's datterselskaber i Fællesskabet kan være blevet indskrænket, men at dette, som det er fremført af Kommissionen, ikke skyldes fællesskabsreglerne, men de gældende regler i Forbundsrepublikken for forædlingshandel med Østlande. Desuden gælder artikel 30 ikke uden videre for forbindelserne med tredjelande, som det også fremgår af Domstolens dom af 15. juni 1976 i sag 51/75 (EMI Records, Sml. 1976, s. 811, se navnlig præmis 17). Hvad endelig angår vanskelighederne for Yoshida's tyske kunde, der ejer en virksomhed i Italien, må disse antages at hidrøre fra den selvbegrænsningsforpligtelse, som Yoshida frivilligt har indgået over for nævnte medlemsstat. Heller ikke i dette tilfælde skal kilden til de eventuelle handelsrestriktioner søges i Kommissionens forordning nr. 2067/77.

At Yoshida-koncernen har installeret en skyderfabrik i Italien kan utvivlsomt ikke ændre den ovenfor beskrevne retsstilling, eller, som det er blevet gjort gældende af Yoshida, udgøre noget bevis for, at Kommissionens forordning nr. 2067/77 har medført importrestriktioner. At Yoshida har installeret en ny fabrik i Italien kan alene være begrundet i moderselskabets interesse i at unddrage sig de kvantitative begrænsninger, som dette har accepteret for udførslerne af sine produkter til Italien.

Jeg kan således ikke se, at der skulle være nogen modstrid mellem gennemførelsen af artikel 5 i Rådets forordning nr. 802/68 i den af Kommissionen ved forordning nr. 2067/77 vedtagne form, og bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 30 ff.

Ud fra lignende overvejelser må det efter min opfattelse endvidere afvises, at forordning nr. 2067/77, som det påstås, skulle være uforenelig med princippet i traktatens artikel 110 om udviklingen af verdenshandelen og en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel. Der er grund til at understrege, at denne bestemmelse, som er formuleret meget bredt og generelt, alene er en programudtagelse, og ikke i sig selv synes egnet til at tillægge private individuelle rettigheder, som de nationale retter skal beskytte.

9. De andre af Yoshida anførte ugyldighedsgrunde står efter min opfattelse ikke for nærmere prøvelse. Jeg skal først nævne det anbringende, at Kommissionens tjenestegrene afslog Yoshida's indbydelse til at besøge dennes produktionsvirksomheder i Fællesskabet. Som jeg tidligere har nævnt, aflagde Kommissionens repræsentanter besøg i andre virksomheder inden for denne sektor for at sætte sig ind i de væsentligste tekniske sider af lynlåseproduktionen. Denne produktion synes ikke at afvige væsentligt fra virksomhed til virksomhed. Det ses derfor ikke, hvorfor et besøg på Yoshida's virksomheder skal anses som en nødvendig forudsætning for at vedtage en foranstaltning, som — hvilket ikke må glemmes — på ingen måde har

karakter af en individuel beslutning rettet til Yoshida, men en generel retsakt, for hvem alle de virksomheder, som producerer lynlåse, er adressater.

Vedrørende påstanden om, at der er forskel mellem forordning nr. 2067/77's tekst i de seks officielle sprog, dels i forhold til det udkast, som blev forelagt Vareoprindelsesudvalget, og dels i forhold til det forslag, som senere blev forelagt Rådet, er det tilstrækkeligt at anføre, at der ikke er tale om forskelle, der berører væsentlige elementer i retsaktens normative indhold eller begrundelse.

Hvad angår de argumenter, som Yoshida uddrager af visse tilsyneladende forskelle mellem forordningens versioner i de seks

officielle sprog, har Kommissionen udtømmende, og efter min opfattelse helt overbevisende, forklaret de rent sproglige grunde, som førte til, at det var umuligt at foretage en ordret oversættelse til engelsk, hvis den normative tekst skulle have samme betydning i de forskellige sprog.

Endelig har Yoshida anført, at den pågældende forordning er ugyldig på grund af manglende begrundelse. De passager, som jeg tidligere har citeret af denne begrundelse, viser imidlertid efter min opfattelse ganske klart, hvilket ræsonnement der har ført Kommissionen til at vedtage det omstridte oprindelseskriterium.

10. Af ovennævnte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare det første af College van Beroep voor het Bedrijfsleven i sag 34/78 forelagte spørgsmål således:

1. Artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2067/77 skal fortolkes således, at oprindelseslandet for en lynlås i alle tilfælde er det land, hvori alle de i kolonne 3 nævnte fremstillingsprocesser har fundet sted, herunder fremstillingen af skyderen.
2. Denne artikel finder også anvendelse på lynlåse, som lukkes ved hjælp af nylonspiraler.

Som svar på spørgsmålene i sag 34/78 og i sag 114/78 vedrørende gyldigheden af den nævnte forordning fra Kommissionen, foreslår jeg Domstolen at svare, at der ikke, under hensyn til de forelæggende retters betragtninger og procesdeltagernes indlæg i sagen, findes at være noget grundlag for at erklære Kommissionens forordning (EØF) nr. 2067/77 for ugyldig.