

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 10 december 2009\*

I mål C-260/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Bundesfinanzhof (Tyskland) genom beslut av den 6 maj 2008, som inkom till domstolen den 18 juni 2008, i målet

**Bundesfinanzdirektion West**

mot

**HEKO Industrierteugnisse GmbH,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen J.N. Cunha Rodrigues, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna P. Lindh, A. Rosas, U. Löhmus (referent) och A. Ó Caoimh,

\* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: J. Mazák,  
justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 juli 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- HEKO Industrierzeugnisse GmbH, genom T. Lieber, Rechtsanwalt,
  
  
- Greklands regering, genom G. Kanellopoulos, I. Bakopoulos och M. Tassopoulou, samtliga i egenskap av ombud,
  
  
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom R. Lyal och B.-R. Killmann, båda i egenskap av ombud.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

## Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4, nedan kallad tullkodexen), i syfte att avgöra ursprunget för varor som omfattas av nummer 7312 i den kombinerade nomenklatur som framgår av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1719/2005 av den 27 oktober 2005 (EUT L 286, s. 1, nedan kallad KN).
  
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Bundesfinanzdirektion West (nedan kallad Bundesfinanzdirektion) och HEKO Industrieerzeugnisse GmbH (nedan kallat HEKO) som rör fastställande av ursprung som inte medför förmånsbehandling av stålkablar som tillverkas i Nordkorea av tvinnad tråd som kommer från Kina.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Avtalet om ursprungsregler*

- 3 Europeiska unionens råd har, genom sitt beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3), bland annat godkänt avtalet om ursprungsregler (WTO-GATT 1994) (EGT L 336, s. 144; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 146), som hade bilagts slutakten som undertecknades i Marrakech den 15 april 1994. Syftet med detta avtal är

att harmonisera ursprungsreglerna, och avtalet innebär att ett arbetsprogram för harmonisering ska genomföras under en övergångsperiod.

- 4 I artikel 2 i nämnda avtal, med rubriken ”Ordning under övergångsperioden”, föreskrivs följande:

”Till dess arbetsprogrammet i del IV för harmonisering av ursprungsregler har slutförts skall medlemmarna säkerställa att:

- a) när de utfärdar administrativa beslut med allmän tillämpning skall de krav som skall uppfyllas vara klart definierade. I synnerhet att:
  - i) om nummerväxlingskriteriet tillämpas, skall i en sådan ursprungsregel och i varje undantag från regeln tydligt anges det undernummer eller tulltaxenummer inom tullnomenklaturen som styrs av regeln,

...”

*Gemenskapens tullregler*

- 5 Artikel 24 i tullkodexen har följande lydelse:

”Varor vars tillverkning skett inom mer än ett land skall anses ha sitt ursprung i det land där de genomgick den sista väsentliga och ekonomiskt berättigade bearbetning eller behandling som skedde i ett företag utrustat för det ändamålet och som resulterade i tillverkningen av en ny produkt eller innebar ett viktigt steg i tillverkningen.”

- 6 Kapitel I, med rubriken ”Ursprung som inte medför förmånsbehandling”, i avdelning IV i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1, nedan kallad tillämpningsförordningen) innehåller artiklarna 35–40.

- 7 Artikel 35 i tillämpningsförordningen har följande lydelse:

”Detta kapitel fastställer för textilvaror som omfattas av avdelning 11 i Kombinerade nomenklaturen och för vissa andra varor än textilier den behandling eller bearbetning som skall anses uppfylla de kriterier som fastställs i artikel 24 i [tullkodexen], och som skall tilldela de berörda varorna ursprungsstatus i det land där behandlingen eller bearbetningen utförs.

...”

8 I artikel 39 i förordningen föreskrivs följande:

”Beträffande framställda varor som anges i bilaga 11 skall den behandling eller bearbetning som anges i kolumn 3 i bilagan anses som en behandling eller bearbetning som ger ursprungsstatus enligt artikel 24 i [tullkodexen].

...”

9 KN-nummer 7312, som omfattar ”[t]vinnad tråd, linor, kablar, flätade band, sling o.d., av järn eller stål, utan elektrisk isolering”, finns inte med i bilaga 11 till tillämpningsförförordningen.

### **Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

10 I maj 2005 begärde HEKO att Bundesfinanzdirektion skulle meddela bindande ursprungsbesked angående olika typer av kablar av stål som omfattas av KN-nummer 7312, vilka tillverkas i Nordkorea med tvinnad tråd från Kina som insatsvara, varvid även denna insatsvara omfattas av KN-nummer 7312.

11 Det framgår av handlingarna i målet att dessa kablar tillverkas av tvinnad tråd, som består av många trådar. Den tvinnade tråden tvinnas till kablar i kabelmaskiner i ett företag utrustat för det ändamålet i Nordkorea. Stålkablarna tillskärs, ansluts, sammanpressas, impregneras, tillplattas, sammanknytes och/eller överdras dessutom där beroende på deras framtida användning.

- 12 Bundesfinanzdirektion meddelade den 11 januari 2006 fem bindande ursprungsbesked i vilka Folkrepubliken Kina fastställs vara ursprungsland för stålkablarna. Motiveringen var att den åtgärd som vidtas i Nordkorea, nämligen att tvinnad tråd tvinnas till stålkablar, inte utgör en väsentlig bearbetning eller behandling i den mening som avses i artikel 24 i tullkodexen, om varan därefter inte omfattas av ett nytt KN-nummer.
- 13 Bundesfinanzdirektion grundade sig på de så kallade listreglerna, vilka Europeiska gemenskapernas kommission har utarbetat just i syfte att precisera de begrepp som anges i artikel 24 i tullkodexen, och vilka det går att ta del av på kommissionens webbplats. Av dessa regler framgår att varor som omfattas av KN-nummer 7312 endast kan anses ha varit föremål för en sista väsentlig bearbetning eller behandling om denna innebär att de därefter omfattas av ett annat KN-nummer.
- 14 HEKO överklagade Bundesfinanzdirektions beslut till Finanzgericht Düsseldorf och yrkade att besluten skulle undanröjas. Sistnämnda domstol undanröjde, genom dom som meddelades i maj 2007, de omtvistade bindande ursprungsbeskeden och förordnade att Bundesfinanzdirektion skulle meddela bindande ursprungsbesked i vilka Demokratiska folkrepubliken Korea anges som ursprungsland för stålkablarna. Enligt denna domstol är listreglerna nämligen oförenliga med EG-domstolens rättspraxis och de utgör inte heller en tvingande gemenskapsrättsakt.
- 15 Bundesfinanzdirektion överklagade domen till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att även om listreglerna inte har någon rättslig verkan, så ger de en viss vägledning vad avser hur artikel 24 i tullkodexen ska tolkas.

- 16 Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade Bundesfinanzhof att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfråga till EG-domstolen:

”Föreligger väsentlig bearbetning eller behandling som ger varor i [KN-nummer 7312] icke-förmånsberättigande ursprungsstatus endast när bearbetningen eller behandlingen medför att de produkter som blir resultatet härav ska klassificeras enligt ett annat nummer i nämnda nomenklatur?”

### Prövning av tolkningsfrågan

- 17 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida begreppet ”väsentlig bearbetning eller behandling” i artikel 24 i tullkodexen ska tolkas så, att detta begrepp, vad avser varor som fastställts höra under KN-nummer 7312, endast omfattar sådan bearbetning eller behandling som gör att den producerade varan därefter hör under ett annat KN-nummer.
- 18 HEKO har inledningsvis, vad avser frågan huruvida listreglerna rent allmänt är tillämpliga, anfört att eftersom dessa regler inte har publicerats i *Europeiska unionens officiella tidning*, saknar de tvingande verkningar och de kan inte vara bindande för medlemsstaternas domstolar.
- 19 Kommissionen anser inte heller att listreglerna, vilka kommissionen enligt egen uppgift har utarbetat tillsammans med medlemsstaternas representanter i tullkodexkommittén, har några tvingande verkningar. Kommissionen föreslår emellertid att reglerna bör beaktas för att göra det möjligt att få till stånd en tillämpning av gemenskapens tullagstiftning som är förenlig med de skyldigheter som Europeiska gemenskapen har iklätt sig inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO). I listreglerna föreskrivs nämligen konkreta kriterier som gör det möjligt att uppfylla kravet i artikel 2 i avtalet



om ursprungsregler, nämligen att när administrativa beslut med allmän tillämpning utfärdas så måste de krav som ska uppfyllas vara klart definierade.

- 20 Domstolen konstaterar i detta sammanhang att även om de listregler som kommissionen har utarbetat bidrar till att göra det möjligt att fastställa huruvida olika varor ska anses ha ett ursprung som inte medför förmånsbehandling, så saknar dessa regler tvingande rättsverkningar.
- 21 De ovannämnda reglernas innehåll måste således överensstämma med ursprungreglerna – såsom den regel som föreskrivs i artikel 24 i tullkodexen – och de får inte förändra ursprungsreglernas räckvidd (se, analogt, vad avser de förklarande anmärkningarna till KN, dom av den 12 januari 2006 i mål C-311/04, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, REG 2006, s. I-609, punkt 28, och av den 19 februari 2009 i mål C-376/07, *Kamino International Logistics*, REG 2009, s. I-1167, punkt 48).
- 22 Domstolen vill tillägga att även om relevanta sekundärrättsakter ska tolkas med beaktande av avtal som antagits inom ramen för WTO (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2000 i de förenade målen C-300/98 och C-392/98, *Dior m.fl.*, REG 2000, s. I-11307, punkt 47, och av den 16 november 2004 i mål C-245/02, *Anheuser-Busch*, REG 2004, s. I-10989, punkt 55), så kvarstår det faktum att avtalet om ursprungsregler för närvarande endast föreskriver att ett arbetsprogram för harmonisering ska genomföras under en övergångsperiod. Eftersom avtalet inte innebär en fullständig harmonisering, har WTO-medlemmarna ett utrymme för eget skön vad gäller hur de anpassar sina ursprungsregler. I detta sammanhang framgår det av WTO:s specialistgrupps rapport av den 20 juni 2003, *United States – Rules of Origin for Textiles and Apparel Products (DS243)*, punkterna 6.23 och 6.24, att det står WTO-medlemmarna fritt att bestämma vilka kriterier som gäller för ursprung, att modifiera dessa kriterier över tiden eller att tillämpa skilda kriterier för olika varor.
- 23 Av dessa överväganden följer att medlemsstaternas domstolar kan tillämpa kriterier som följer av listreglerna när de tolkar artikel 24 i tullkodexen, under förutsättning att tolkningen inte innebär ändringar av denna artikel.

- 24 Vad gäller just tolkningen av begreppet ”väsentlig bearbetning eller behandling” i artikel 24 i tullkodexen, vad avser varor som omfattas av KN-nummer 7312, har HEKO gjort gällande att nummerväxlingskriteriet, enligt vad som föreskrivs i listreglerna, inte är förenligt med denna artikel, eftersom detta kriterium inte bygger på en objektiv och reell distinktion mellan insatsvaror och bearbetade varor, som främst rör de olika varornas specifika materiella egenskaper.
- 25 Greklands regering och kommissionen anser däremot att vad avser varor som omfattas av KN-nummer 7312 innebär kriteriet avseende en väsentlig sista behandling eller bearbetning som ger varan ursprungsstatus ett krav på att varan byter KN-nummer. Nummerväxlingskriteriet gör det möjligt dels att tillämpa artikel 24 i tullkodexen på ett enhetligt sätt inom hela gemenskapens tullområde, dels att beakta olika tekniska stadier av den bearbetning eller behandling som sker när kablar tillverkas. Kommissionen har härvid tillagt att bearbetning av tvinnad tråd för att tillverka stålkablar inte medför en klar kvalitativ förändring av insatsvaran och att denna bearbetning endast innebär en sammanfogning, vilket inte ger dessa varor ursprungsstatus. Att tillverka kablar med ståltråd medför däremot att varan omfattas av ett nytt KN-nummer och således att varorna får ett nytt ursprung.
- 26 Denna argumentation kan inte godtas.
- 27 Det framgår nämligen av ordalydelsen i artikel 24 i tullkodexen att om en vara har bearbetats i flera länder när den har tillverkats, anses varan ha sitt ursprung i det land där den genomgick den sista väsentliga och ekonomiskt berättigade bearbetning eller behandling som skedde i ett företag utrustat för det ändamålet och som resulterade i tillverkningen av en ny produkt eller innebar ett viktigt steg i tillverkningen.

- 28 Det framgår härvid av domstolens rättspraxis rörande tolkningen av artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 802/68 av den 27 juni 1968 om en gemensam definition av begreppet varors ursprung (EGT L 148, s. 1), som gällde innan artikel 24 i tullkodexen trädde i kraft men som hade exakt samma formulering, att den sista bearbetning eller behandling som har skett endast är "väsentlig" i den mening som avses i denna bestämmelse om den vara som blir slutresultatet får egna specifika egenskaper och en egen specifik sammansättning som denna inte hade före denna bearbetning eller behandling. Åtgärder som påverkar hur en vara framstår när den ska användas men som inte medför en betydande kvalitativ förändring av varans egenskaper, kan inte beaktas när varans ursprung ska bestämmas (dom av den 26 januari 1977 i mål 49/76, Gesellschaft für Überseehandel, REG 1977, s. 41, punkt 6, och av den 23 februari 1984 i mål 93/83, Zentrag, 93/83, REG 1984, s. 1095, punkt 13).
- 29 Det framgår även av denna rättspraxis att det inte är tillräckligt att utgå ifrån de kriterier som gäller för varors ursprung med hänsyn till vad som gäller för placering i olika nummer i tulltaxan för olika bearbetade varor, eftersom den gemensamma tulltaxan har utformats för att uppfylla egna krav och inte för att bestämma varors ursprung. Tvärtom ska bestämmandet av varors ursprung grundas på en objektiv och reell distinktion mellan insatsvaran och den bearbetade varan, som främst rör de olika varornas specifika materiella egenskaper (se domen i det ovannämnda målet Gesellschaft für Überseehandel, punkt 5, och dom av den 23 mars 1983 i mål 162/82, Cousin m.fl. REG 1983, s. 1101, punkt 16).
- 30 Domstolen har dessutom, vad avser frågan huruvida åtgärden att sammanfoga olika delar utgör en väsentlig bearbetning eller behandling, redan slagit fast att det finns situationer när en bedömning på grundval av tekniska kriterier inte kan vara avgörande för fastställandet av en varas ursprung och att i dessa fall ska andra, alternativa, kriterier beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1989 i mål C-26/88, Brother International, REG 1989, s. 4253, punkt 20, av den 8 mars 2007 i de förenade målen C-447/05 och C-448/05, Thomson och Vestel France, REG 2007, s. I-2049, punkt 27, och av den 13 december 2007 i mål C-372/06, Asda Stores, REG 2007, s. I-11223, punkt 37).
- 31 Domstolen har således ansett att det är tillåtet att föreskriva ett klart och objektivt kriterium, såsom värdestegringskriteriet, som gör det möjligt att, vad avser varor med

komplex sammansättning, ange vad som utgör en sådan väsentlig bearbetning som ger varorna ursprungsstatus (se bland annat domen i de ovannämnda förenade målen Thomson och Vestel France, punkt 39).

- 32 I förevarande fall ska det prövas om en metod som går ut på att tillämpa ett enda kriterium, nämligen nummerväxlingskriteriet, när det fastställs vad varor som omfattas av KN-nummer 7312 har för ursprung, är förenlig med den rättspraxis som domstolen har hänvisat till i punkterna 28 och 29 ovan, och om det med hjälp av denna metod i vilket fall som helst är möjligt att avgöra huruvida tillverkning av stålkablar med tvinnad tråd som insatsvara utgör en väsentlig bearbetning eller behandling i den mening som avses i artikel 24 i tullkodexen.
- 33 Det ska i detta sammanhang anmärkas att nummerväxlingskriteriet varken bygger på en objektiv och reell distinktion mellan insatsvaror och bearbetade varor, i detta fall tvinnad ståltråd respektive stålkablar, eller på de båda varornas respektive specifika materiella egenskaper. Kriteriet gör det inte heller möjligt att beakta vad det är för bearbetning eller behandling som ger en bearbetad vara som slutresultat.
- 34 Domstolen har förvisso redan ansett att kommissionen – utan att åsidosätta artikel 5 i förordning nr 802/68 – i syfte att precisera de abstrakta begreppen specifik bearbetning eller behandling kan tillämpa en metod där nummerväxlingskriteriet fungerar som grundregel, varvid denna grundregel kompletteras och korrigeras med hjälp av kompletterande listor där hänsyn tas till vad som är utmärkande för den specifika bearbetningen eller behandlingen (se domen i det ovannämnda målet Cousin m.fl., punkt 17).
- 35 Även om det är riktigt att omständigheten att en vara omfattas av ett nytt KN-nummer på grund av att varan har bearbetats utgör ett tecken på att bearbetningen eller behandlingen ska anses vara väsentlig, så kan en bearbetning eller behandling vara väsentlig, även om varan inte omfattas av ett nytt KN-nummer. Såsom kommissionen själv har medgett täcker listreglernas nummerväxlingskriterium de flesta situationer, men kriteriet gör det inte möjligt att identifiera samtliga situationer där varan har varit

föremål för en väsentlig bearbetning eller behandling. Även andra kriterier ska därför beaktas för att avgöra huruvida villkoren i artikel 24 i tullkodexen är uppfyllda.

- 36 Av detta följer att vid en tolkning av begreppet ”väsentlig bearbetning eller behandling” i artikel 24 i tullkodexen, vad avser varor som omfattas av KN-nummer 7312, kan en metod där hänsyn endast tas till nummerväxlingskriteriet, utan att någon hänsyn tas till den specifika bearbetning eller behandling varorna har varit föremål för, inskränka räckvidden av nämnda artikel.
- 37 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Vad avser varor som omfattas av KN-nummer 7312, kan väsentlig bearbetning eller behandling, i den mening som avses i artikel 24 i tullkodexen, omfatta inte bara sådan bearbetning eller behandling som leder till att den behandlade eller bearbetade varan omfattas av ett annat KN-nummer, utan även bearbetning eller behandling som, trots att varan därefter inte omfattas av ett annat KN-nummer, leder till att en vara framställs som har egna egenskaper och en egen specifik sammansättning som denna vara inte hade före denna bearbetning eller behandling.

## Rättegångskostnader

- 38 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Vad avser varor som omfattas av nummer 7312 i den kombinerade nomenklaturen, vilken framgår av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1719/2005 av den 27 oktober 2005, kan väsentlig bearbetning eller behandling, i den mening som avses i artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, omfatta inte bara sådan bearbetning eller behandling som leder till att den behandlade eller bearbetade varan omfattas av ett annat nummer i den kombinerade nomenklaturen, utan även bearbetning eller behandling som, trots att varan därefter inte omfattas av ett annat nummer, leder till att en vara framställs som har egna egenskaper och en egen specifik sammansättning som denna vara inte hade före denna bearbetning eller behandling.**

Underskrifter