FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 16. OKTOBER 1980 [1]

Høje Domstol.

1. Nærværende præjudicielle sag rejser et toldspørgsmål, der angår omfanget af den kompetence til at undersøge importerede varers oprindelse, som i medfør af fællesskabsretten er henlagt til nationale myndigheder, for så vidt angår produkter, indført i henhold til en toldpræferenceordning.

Jeg skal kort resumere sagens faktiske omstændigheder. Mellem 1971 og 1972 ekspederede de italienske toldmyndigheder flere partier transistorradioer, som firmaet Circo Acampora havde indført fra Hong Kong, i henhold til den præferenceordning, som ved Kommissionens forordning nr. 1371 af 30. juni 1971 er oprettet for produkter med oprindelse i udviklingslande. Efter importen foranstaltede de italienske toldmyndigheder en undersøgelse af ægtheden af de af importøren fremlagte oprindelsescertifikater, og rettede henvendelse til Industri- og Handelskammeret i Hong Kong. Svaret herfra var negativt, hvorefter firmaet Acampora blev pålagt betaling af den told, som ikke var erlagt.

Herefter anlagde firmaet sag og gjorde gældende, at toldmyndighedernes afgørelse var ulovlig, fordi undersøgelsen af varernes oprindelse fandt sted på et tidspunkt, hvor varerne var blevet toldekspederet og ikke længere var undergivet importørens rådighed. Firmaet fik medhold ved Tribunale di Genova ved dennes dom af 21. februar 1975, som blev stadfæstet af Corte d'appello di Genova ved dom af 13. juni 1977. Det skal bemærkes, at begge instanser i det væsentlige støttede deres afgørelser på italiensk ret, navnlig artikel 164 i toldbekendtgørelse, godkendt ved kongeligt dekret nr. 65 af 13. februar 1896 (og på lovbekendtgørelse af 9. april 1911 nr. 330 vedrørende bilæggelse af tvister i toldsager), og heraf udledte, at toldmyndighederne kun kan gøre indsigelser mod varernes klassificering eller oprindelse, sålænge varerne endnu ikke er endeligt toldekspederet (medmindre der er krævet og stillet passende sikkerhed). Ifølge Corte d'appello di Genova kan fællesskabsbestemmelserne ikke fravige dette princip og gøre vilkårene mere byrdefulde for importøren, da bestemmelserne jo netop har til formål at fremme samhandelen og i særdeleshed samhandelen med udviklingslandene.

Amministrazione delle finanze, der har indgivet kassationsanken, har gjort gældende, at den i artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1371, omhandlede efterfølgende undersøgelse også kan foretages, selv om varen er blevet indført i henhold til præferenceordningen, og selv om der ikke er taget forbehold. Under nævnte sag har Corte di cassazione ved kendelse af 27. juni 1979 (i henhold til EØF-traktatens artikel 177) forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1 — Oversat fra italiensk.

»Kan indførselsstaten i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1371/71 af 30. juni 1971 — efter at den uden forbehold har tilladt den endelige indførsel af en vare under anvendelse af toldpræferenceordningen for varer med oprindelse i udviklingslande — af udførselsstaten forlange en undersøgelse af oprindelsescertifikatet, 'formular A', for denne vare, og såfremt denne undersøgelse måtte falde negativt ud, forlange betaling af den told, der ikke er erlagt ved indførslen«.

2. Artikel 13 i nævnte forordning fra Kommissionen nr. 1371/71 bestemmer i stk. 1, at den »efterfølgende undersøgelse« af oprindelsescertifikater »skal udføres stikprøvevis og i øvrigt, når toldmyndighederne i Fællesskabet har begrundet tvivl hvad angår dokumentets ægthed eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de omhandlede varers oprindelse«. I samme artikels stk. 2 er det yderligere bestemt, at med henblik på gennemførelse af bestemmelserne i stk. 1 »skal toldmyndighederne i Fællesskabet tilbagesende certifikatet ... til den kompetente regeringsmyndighed i det eksporterende præferenceberettigede land, om fornødent med angivelse af de formelle eller reelle årsager, der berettiger en undersøgelse«. Det hedder endvidere i stk. 2, 2. afsn., at hvis toldmyndighederne i Fællesskabet »beslutter at udsætte anvendelsen af bestemmelserne i artikel 1 om toldpræference, mens de afventer resultatet af undersøgelsen, skal de tilbyde at frigive varerne til indføreren med forbehold af sådanne sikkerhedsforanstaltninger, der måtte anses nødvendige«.

Denne regel, hævder sagsøgte i hovedsagen, er udtryk for et princip, som svarer til det i den italienske lovgivning gældende, hvorefter toldmyndighederne skal standse indførslen eller i hvert fald først give tilladelse dertil, når der er stillet passende sikkerhed, såfremt de vil anfægte importørens toldangivelse og foranstalte en undersøgelse af varernes oprindelse. Til støtte herfor fortolker firmaet Acampora udtrykket »*efterfølgende* undersøgelse« i artikel 13, stk. 1, som en undersøgelse, der foretages efter udstedelsen af oprindelsescertifikatet, og ikke efter toldbehandlingen. Ifølge firmaet skal undersøgelsen foretages »mens varen stadig står til todmyndighedernes rådighed« og altså før der ydes importøren toldpræference.

Den foreliggende bestemmelse giver ikke grundlag for en sådan fortolkning. Den er i modstrid såvel med en logisk forståelse af artikel 13 og dennes sammenhæng, som med opbygningen i forordning nr. 1371/71.

Hvis firmaets opfattelse blev lagt til grund, ville udtrykket »efterfølgende« logisk set blive fuldstændig overflødigt, idet en undersøgelse af certifikater kun kan finde sted, når de er udstedt og fremlagt. Når forfatterne af forordningen har ønsket at præcisere, at undersøgelsen er »efterfølgende«, kan dette ikke forstås som en bekræftelse af det indlysende forhold, nemlig at undersøgelsen først kan ske, når certifikatet foreligger.

Hvad dernæst angår sammenhængen i artikel 13 må det fremhæves, at stk. 2, 2. afsn. — hvoraf firmaet Acampora udleder et argument til støtte for sit eget synspunkt — alene omhandler det tilfælde, hvor toldmyndighederne beslutter at udsætte anvendelsen af

bestemmelserne om toldpræference, mens de afventer resultatet af undersøgelsen af certifikatet. Den hypotetiske formulering af dette afsnit viser klart, at også det modsatte er muligt, nemlig at toldmyndighederne beslutter *ikke* at udsætte anvendelsen af præferencebestemmelserne, mens resultatet af undersøgelsen afventes (det forhold, at dette resultat endnu er ukendt, eller det endog er usikkert, om der overhovedet foretages en undersøgelse udelukker med andre ord ikke, at toldekspeditionen gennemføres). Man behøver blot at læse artikel 6 for at blive klar over, at det sidste er det normale; det bestemmes heri, at varer, som ifølge forordningen har oprindelsesstatus, »kan indføres i Fællesskabet med de fordele, som bestemmelserne om toldpræference giver« blot ved at fremlægge et oprindelsescertifikat udstedt af myndighederne i det eksporterende præferenceberettigede land. Det tilføjes i samme artikel: »på betingelse af, at dette land bistår toldmyndighederne i Fællesskabets medlemsstater ved kontrollen med certifikaternes ægthed og rigtighed«. Den normale ordning er klar nok: varen indføres og toldekspederes på grundlag af det medfølgende certifikat, hvorved der ydes varen den ved forordningen etablerede toldpræferencestilling. Der kan eventuelt senere (»efterfølgende«) foranstaltes og gennemføres en undersøgelse, dvs. efter toldbehandlingen. Bestemmelsen i sidste afsnit af artikel 13 er en undtagelse i forhold til denne ordning.

Hvornår kan der da foretages en efterfølgende undersøgelse? Dette fremgår af nævnte stk. 1 i artikel 13, nemlig stikprøvevis, og når myndighederne »har begrundet tvivl« om dokumentets ægthed eller indholdets rigtighed. Det må fremhæves, at begge disse to former for kontrol er »efterfølgende«; i begge tilfælde forudsættes det altså, at der allerde er ydet importøren toldpræference i medfør af nævnte artikel 6. Det synes imidlertid logisk at antage, at den undtagelsessituation, hvor anvendelsen af præferencebestemmelserne udsættes (artikel 13, sidste afsnit) kun foreligger i det tilfælde, hvor der dels er alvorlig tvivl om certifikatets ægthed eller rigtighed, og dels hvor denne tvivl er opstået på selve det tidspunkt, hvor certifikatet blev fremlagt for toldmyndighederne. Derimod er der ikke grundlag for at fravige princippet i artikel 6, der kun omhandler stikprøvekontrollen. Man kan endog sige, at selve ideen om en stikprøvekontrol — som i sagens natur er uregelmæssig og tilfældig — hviler på den forudsætning, at der ydes toldpræference til alle de importører, som fremlægger et oprindelsescertifikat alene med forbehold af en »efterfølgende« undersøgelse. Ellers ville man helt vilkårligt standse visse varer, mens resultaterne af undersøgelsen afventes, og toldekspedere andre, og dette udelukkende i kraft af en stikprøvekontrol og på grundlag af certifikater, som ikke giver anledning til særlig tvivl.

3. Hvad angår opbygninen af forordning nr. 1371/71 vil det endvidere være hensigtsmæssigt at betragte artikel 30, som for visse deles vedkommende understøtter min fortolkning af begrebet efterfølgende undersøgelse. Stk. 2 i denne artikel bestemmer således, at »*med henblik på efterfølgende undersøgelse* af

oprindelsescertifikater, formular A, skal den kompetente regeringsmyndighed i det eksporterende præferenceberettigede land opbevare udførselsdokumenterne, eller kopier af certifikaterne i mindst 2 år«. Formålet med denne bestemmelse er uden tvivl at give medlemsstaternes toldmyndigheder mulighed for at foretage »efterfølgende« undersøgelser inden for to år efter oprindelsescertifikatets udstedelse. At det forholder sig således, kan endvidere udledes af samme artikel 30's stk. 1, hvori det hedder, at »når der i medfør af bestemmelserne i artikel 13, i afsnit 1, fremsættes anmodning om en efterfølgende undersøgelse, skal undersøgelsen foretages, og resultatet meddeles de kompetente toldmyndigheder i Fællesskabet inden for en frist på højst tre måneder«. Myndighederne i eksportlandet har altså en kort frist til at foretage undersøgelserne, og fristen løber fra det tidspunkt, hvor anmodningen indgives af de i Fællesskabet kompetente toldmyndigheder; såfremt ordningen krævede, at anmodningen om undersøgelse blev indgivet på samme tidspunkt som indførslen (hvorved toldekspedition af varen udsættes), ville der ikke være grund til at kræve oprindelsescertifikaterne opbevaret længere end tre måneder efter indførslen. *Modsætningsvis* kan det således udledes af forpligtelsen til at opbevare oprindelsescertifikatet i to år, at der i en vis tid efter varens indførsel kan anmodes om iværksættelse af en undersøgelse.

4. Firmaet Acampora har, under henvisning til nødvendigheden i at beskytte den godtroende importørs forventning, forsøgt at afsvække resultatet af den fortolkning, jeg har foretaget på grundlag af en logisk forståelse af bestemmelserne, deres sammenhæng og opbygning. Firmaets argument er i det væsentlige, at toldmyndighederne ved uden særlig forbehold at tillade indførslen herved har givet importøren en berettiget forventning om, at toldbehandlingen er lovlig og endelig, og derfor ikke kan påføre denne uventede byrder ved at foranstalte en efterfølgende undersøgelse.

Den første og væsentligste indvending mod dette argument er, at der ikke kan opstå en berettiget forventning hos en importør, når det tages i betragtning, at bestemmelserne klart giver toldmyndighederne mulighed for at foranstalte »efterfølgende« undersøgelser, navnlig ved stikprøver. Toldmyndigheder, som ekspederer varer i henhold til disse bestemmelser kan ikke ved deres adfærd bibringe importøren den opfattelse, at toldekspeditionen i henhold til præferenceordningen er endelig, uanset oprindelsescertifikatets ægthed eller rigtighed, af den simple grund at der i forordningen generelt er taget udtrykkeligt forbehold for en sådan undersøgelse, således at det ikke er nødvendigt at tage forbehold i det konkrete tilfælde.

For det andet, og stadig under særlig henvisning til den stikprøvevise undersøgelse, ses det ikke, hvilken fordel importøren kunne have af et forbehold fra myndighedernes side, dvs. hvilken virkning et sådant forbehold skulle have på dennes adfærd som handlende. Er importøren i god tro, og dermed overbevist om, at hans virksomhed er fuldt ud lovlig, vil han forholde sig på samme måde over for toldmyndighederne, uanset om myndighederne har afgivet et særligt forbehold om en undersøgelse over for ham.

Importøren kan tænkes at møde vanskeligheder, når han eventuelt vender sig mod den, som har forfalsket oprindelsescertifikaterne. Men intet tyder på, at

Fællesskabet har ønsket at ville beskytte ham mod sådanne ulemper eller unddrage ham de skadelige følger af hans leverandørers ukorrekte adfærd ved angivelse af varernes oprindelse. Den økonomiske byrde som følge af tredjemands svig over for importøren kan naturligvis ikke falde tilbage på Fællesskabet, og den kan naturligvis heller ikke være afhængig af, hvorvidt de kompetente toldmyndigheder har underrettet importøren om, at der eventuelt vil blive foretaget en efterfølgende undersøgelse af oprindelsescertifikatet.

5. Af de anførte grunde skal jeg sammenfattende foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt den af Italiens Corte di cassazione ved kendelse af 27. juni 1979, således:

»Ifølge artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1371 af 30. juni 1971 kan de nationale myndigheder foranstalte undersøgelser af oprindelsescertifikaters rigtighed efter importen af varer, som uden udtrykkeligt forbehold er blevet toldekspederet i henhold til den præferenceordning, Fællesskabet har oprettet for varer med oprindelse i udviklingslande, med alle de ugunstigste følger det måtte have for den importerende virksomhed.«