FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 24. januar 2002 [1]

1. I medfør af artikel 234 EF har Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa (Portugal) anmodet Domstolen om at besvare adskillige spørgsmål, der er opstået i forbindelse med en tvist om importafgifter for farvefjernsyn med oprindelse i Tyrkiet.

I — Relevante retsforskrifter

A — *Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og tillægsprotokollen hertil*

2. Denne sag vedrører således aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter »associeringsaftalen«), undertegnet i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet (herefter »de kontraherende parter«). Associeringsaftalen blev godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 om indgåelse af aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet [2], som trådte i kraft den 1. december 1964.

3. Aftalens formål er i henhold til dennes artikel 2 at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne. Aftalen omfatter en indledende fase, en overgangsperiode og en slutfase.

4. I henhold til associeringsaftalens artikel 22 og 23 oprettes et associeringsråd, som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet og af Kommissionen, dels af medlemmer af den tyrkiske regering, som udtaler sig med enstemmighed, og som er beslutningsdygtigt med hensyn til virkeliggørelsen af de i aftalen fastlagte mål. Artikel 25 giver dette råd bemyndigelse til, på foranledning af de kontraherende parter, at løse enhver uoverensstemmelse vedrørende aftalens anvendelse eller fortolkning eller at indbringe den for Domstolen.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — *Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541.

5. Med henblik på at fastsætte vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelsen af den overgangsfase, der er omhandlet i associeringsaftalen, undertegnede parterne den 23. november 1970 i Bruxelles en tillægsprotokol, der er godkendt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 om afslutningen på tillægsprotokollen samt finansprotokollen, undertegnet den 23. november 1970, som er optaget som bilag til aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet om forholdsregler for deres ikrafttrædelse [3]. Bestemmelserne i denne protokol forblev i kraft indtil den 31. december 1995, hvor slutfasen i henhold til associeringsaftalen skulle træde i kraft.

6. I henhold til tillægsprotokollens artikel 3, stk. 1, finder protokollens bestemmelser om fjernelse af told og afskaffelse af kvantitative restriktioner (herefter »præferenceordningen«) »ligeledes anvendelse på varer, der er fremstillet i Fællesskabet eller i Tyrkiet, og til hvis fremstilling er medgået produkter, som kommer fra tredjelande, og som ikke var frit omsættelige hverken i Fællesskabet eller i Tyrkiet«. Det fremgår imidlertid af samme bestemmelse, at de nævnte varer kun er omfattet af præferenceordningen, såfremt der i udførselsstaten opkræves en udligningsafgift.

7. Den 29. december 1972 vedtog associeringsrådet afgørelse nr. 5/72 om administrative samarbejdsmetoder ved anvendelsen af artikel 2 og 3 i tillægsprotokollen til Ankara-aftalen [4]. Ifølge dens artikel 1 kan præferenceordningens fordele opnås ved fremlæggelse af et bevisdokument, udstedt af toldmyndighederne i Tyrkiet eller i en medlemsstat på eksportørens anmodning. For varer, der transporteres direkte fra Tyrkiet til en medlemsstat, tjener varecertifikat A.TR.1 (herefter »A.TR.1-attesten«) som bevisdokument.

8. Ifølge dens artikel 4, stk. 2, kan dette certifikat »kun påtegnes, når det kan tjene som bevisdokument for anvendelsen af den i tillægsprotokollen fastsatte præferenceordning« [5].

B — *Fællesskabsbestemmelserne om toldskyldens opståen, undladelse af efteropkrævning, godtgørelse af eller fritagelse for told*

9. Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld [6] bestemmer:

3 — EFT L 293, s. 1.

4 — EFT 1973 L 59, s. 74.

5 — Hvad angår toldmyndighederne i eksportstaten, jf. artikel 4, stk. 1.

6 — EFT L 201, s. 15.

»Toldskyld ved indførsel opstår, når:

a) en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning [...]

[...]«

10. Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1031/88 af 18. april 1988 om fastlæggelse af, hvilke personer der skal betale toldskyld [7], har følgende ordlyd:

»Opstår der toldskyld efter artikel 2, stk. 1, litra a), i [...] forordning (EØF) nr. 2144/87, skal denne skyld betales af den, i hvis navn angivelsen eller ethvert andet dokument med samme retsvirkninger er blevet udfærdiget.

[...]«

11. Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om »efter«-opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter [8], har følgende ordlyd:

»Såfremt de kompetente myndigheder konstaterer, at hele eller en del af den import-[...]afgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet [...] ikke er opkrævet hos debitor, kan disse foretage en efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb.

[...]«

12. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 fastlægger, hvilke betingelser der skal være opfyldt for ikke at foretage efteropkrævning af told. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»De kompetente myndigheder kan undlade at foretage efteropkrævning af import- [...]

7 — EFT L 102 s. 5.

8 — EFT L 197, s. 1.

afgift, der ikke er opkrævet som følge af en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, såfremt sidstnævnte i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter.

[...]«

13. Artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter[9], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 af 7. oktober 1986[10], fastlægger betingelserne for fritagelse for afgifter. Det bestemmes heri, at:

»[...] fritagelse for importafgifter kan indrømmes, når der foreligger særlige forhold, og såfremt der ikke foreligger forsømmeligheder eller urigtigheder fra importørens side.

[...]«

14. Forordning nr. 1697/79 og nr. 1430/79 blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks[11] (herefter »toldkodeksen«), som trådte i kraft den 22. oktober 1992, og som har været gældende siden den 1. januar 1994 (artikel 251 og 253).

15. Toldkodeksens artikel 201 har følgende ordlyd:

»1. Toldskyld ved indførsel opstår, når en importafgiftspligtig vare

a) overgår til fri omsætning

eller

b) henføres under proceduren for midlertidig indførsel med delvis fritagelse for importafgifter.

9 — EFT L 175, s. 1.
10 — EFT L 286, s. 1.
11 — EFT L 302, s. 1.

2. [...]

3. Debitor er klarereren. Ved indirekte repræsentation er debitor også den person, for hvis regning toldangivelsen er afgivet.

Udfærdiges en toldangivelse for en af de i stk. 1 nævnte toldprocedurer på basis af oplysninger, som fører til, at de efter lovgivningen skyldige afgifter helt eller delvis ikke opkræves, kan tillige personer, der har meddelt de for toldangivelsen fornødne oplysninger, anses som debitorer i overensstemmelse med gældende nationale bestemmelser, hvis de var eller havde rimelig grund til at være bekendt med, at de pågældende oplysninger var forkerte.«

16. På samme dato som toldkodeksen, dvs. den 1. januar 1994, trådte Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2913/92 [12] i kraft. Fremgangsmåden vedrørende undladelse af efteropkrævning af import- og eksportafgifter reguleres af artikel 868 ff. Fremgangsmåden vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter reguleres af artikel 877 ff. Ifølge artikel 878, stk. 1, skal enhver fritagelse for import- eller eksportafgifter ske på grundlag af en ansøgning herom indgivet af den berørte person. I medfør af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1430/79, som ændret ved forordning nr. 3069/86, skal denne ansøgning indgives inden tolv måneder fra det tidspunkt, hvor den myndighed, der varetager inddrivelsen, har bogført afgifterne. Dette krav gentages i toldkodeksens artikel 239, stk. 2.

II — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

17. De faktiske omstændigheder, som ifølge forelæggelseskendelsen »foreløbig er forelagt med henblik på den foreliggende præjudicielle forelæggelse«, er følgende.

18. Ved skrivelse af 20. juli 1992 angav sagsøgeren i hovedsagen, Ilumitrónica — Iluminação e Electrónica Ld[a] (herefter »Ilumitrónica«) importen af et parti farvefjernsyn til de portugisiske toldmyndigheder. Varerne var ledsaget af en ATR-attest, og de var derfor omfattet af præferenceordningen i henhold til associeringsaftalen og tillægsprotokollen hertil, som ratificeret af Den Portugisiske Republik ved dekret nr. 3/92 af 21. januar 1992.

19. Den 19. juli 1995 opkrævede sagsøgte i hovedsagen told med et beløb på i alt

12 — EFT L 253, s. 1.

7 534 264 PTE hos Ilumitrónica i forbindelse med importen af de nævnte varer.

20. Denne afgørelse om opkrævning af told blev truffet på grundlag af oplysninger, som Kommissionens tjenestegrene havde sendt til de portugisiske toldmyndigheder, om, at varerne ikke opfyldte betingelserne for at være omfattet af præferenceordningen. Kommissionen, der havde modtaget klager fra forskellige producenter i Fællesskabet, indledte en undersøgelse og konkluderede på baggrund heraf, at farvefjernsynene, der var fremstillet i Tyrkiet, indeholdt komponenter med oprindelse i tredjelande, som ikke var i fri omsætning i Tyrkiet, og for hvilke der heller ikke var opkrævet nogen udligningsafgift ved eksporten heraf til Fællesskabet.

21. Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa, der var i tvivl om fortolkningen af de relevante fællesskabsbestemmelser, besluttede ved kendelse af 13. marts 2000 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende fem præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det lovligt at kræve betaling af toldskyld over for importører, som i god tro og under udvisning af sædvanlig agtpågivenhed i årevis har indgivet deres erklæringer i uvidenhed om uretmæssige forhold, der var de tyrkiske myndigheder og fællesskabsmyndighederne bekendt?

2) Er det, eftersom de tyrkiske myndigheder var vidende om, at indholdet af de ATR-attester, som de påtegnede, var unøjagtigt, ikke muligt at drage den tyrkiske stat til ansvar for betaling af toldskylden?

3) Eftersom Kommissionens tjenestegrene havde mistanke om eller kendskab til de tyrkiske myndigheders fremgangsmåde, som er omtalt under 2, var Kommissionen da forpligtet til at underrette de erhvervsdrivende i Fællesskabet?

4) Hvis en sådan forpligtelse tilsidesættes, kan det da medføre, at der ikke påhviler de (told-)klarerere, som i alle disse år har handlet i god tro ved angivelse af indholdet i deres erklæringer, noget ansvar?

5) Er Kommissionens og de portugisiske toldmyndigheders beslutning, der er truffet efter henstilling fra Kommissionen, om at foretage »efteropkrævning« af importafgifter uden forudgående opfyldelse af proceduren i artikel 22 og 25 i associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet (undertegnet i Bruxelles den 23.11.1970), gyldig?«

Indledende bemærkninger

22. Den nationale ret har fastslået, at formålet med denne sag er at opnå på den ene side en fortolkning af toldkodeksens artikel 201, stk. 3, og på den anden side en vurdering af kommissionsbeslutningens gyldighed.

23. Da det andet punkt er genstand for det femte spørgsmål, vil det blive undersøgt i forbindelse med gennemgangen af dette.

24. Hvad angår det første aspekt skal jeg bemærke, som i øvrigt hovedparten af intervenienterne, at denne bestemmelse ikke, af tidsmæssige årsager, finder anvendelse på den omtvistede import, for hvilken der blev afgivet en toldangivelse den 20. juni 1992, som ligger forud for ikrafttrædelsen af toldkodeksen. Den omhandlede bestemmelse udgør en materialretlig regel og kan derfor ikke finde anvendelse på en import, der ligger forud for dens ikrafttrædelse [13].

25. Jeg skal endvidere bemærke, i lighed med Kommissionen, at spørgsmålet om, hvem der er debitor for toldskylden, som denne bestemmelse vedrører, ikke er relevant for denne sag. I henhold til såvel denne bestemmelse som, i øvrigt, artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1031/88, som gjaldt forud for bestemmelsen, og som af tidsmæssige årsager finder anvendelse, er den person, der er forpligtet til at betale toldskylden under alle omstændigheder den, i hvis navn importansøgningen er udfærdiget.

26. Den omstændighed, at denne person har handlet i god tro og efterfølgende opkræves told, som personen ikke mente at skulle betale, påvirker ikke dennes egenskab af debitor.

27. Spørgsmålet om, hvorvidt disse omstændigheder kan bevirke, at denne kan undgå at betale den opkrævede told, er reguleret af bestemmelserne om efteropkrævning. I medfør af disse bestemmelser kan de nævnte omstændigheder eventuelt have indflydelse på den endelige toldopkrævning. Derimod kan de ikke påvirke den omstændighed, at en debitor udpeges på grundlag af toldbestemmelserne.

28. De af den nationale ret stillede spørgsmål, hvori toldkodeksens artikel 201, stk. 3, i øvrigt ikke nævnes, skal forstås således, at de vedrører bestemmelserne vedrørende efteropkrævning.

13 — Dom af 17.7.1997, sag C-97/95, Pascoal & Filhos, Sml. I, s. 4209, præmis 25.

29. Jeg skal derfor foretage en samlet undersøgelse af tredje og fjerde spørgsmål, som begge vedrører Kommissionens eventuelle forpligtelse til at underrette de pågældende erhvervsdrivende.

III — Det første præjudicielle spørgsmål

30. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om den omstændighed, at både Kommissionen og de tyrkiske myndigheder var bekendt med den uregelmæssighed, som den erhvervsdrivende blev beskyldt for, mens den erhvervsdrivende selv var uvidende herom, idet denne har handlet i god tro og udvist sædvanlig agtpågivenhed, og den omstændighed, at uregelmæssigheden varede i årevis, kan bevirke, at efteropkrævningen af importafgifter er ulovlig.

31. Den portugisiske, nederlandske og franske regering samt Kommissionen er enige i, at de af den nationale ret beskrevne omstændigheder ikke har nogen indflydelse på debitors identitet og omfanget af dennes forpligtelse.

32. Den nederlandske regering tilføjer, at for så vidt som det første spørgsmål ikke skal forstås som omfattende betingelserne for efteropkrævning, må det bemærkes, at en uregelmæssighed, som fællesskabsmyndighederne er bekendt med, principielt ikke kan betegnes som en fejl. Efteropkrævningen skal således foretages. I det omfang spørgsmålet vedrørte fritagelse for eller godtgørelse af afgift, er der ingen grund til at besvare dette, da det ikke fremgår af forelæggelseskendelsen, at der er indgivet en ansøgning herom.

33. Hvad skal man mene om disse argumenter?

34. Jeg skal først og fremmest anføre, at det fremgår af Domstolens praksis [14], at selv om artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 bestemmer, at de nationale myndigheder kan undlade efteropkrævning, har debitor krav på, at der ikke sker en sådan efteropkrævning, når de i denne bestemmelse nævnte betingelser er opfyldt.

35. Disse tre betingelser, der skal opfyldes samtidigt, er følgende: at afgifterne ikke er blevet opkrævet som følge af en fejl, begået af myndighederne selv; at debitor har handlet i god tro og således ikke kunne forventes at opdage fejlen, og at debitor i forbindelse med toldangivelsen har overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter.

14 — Dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 22.

36. Uanset at det i henhold til retspraksis [15] tilkommer den nationale ret at undersøge, hvorvidt disse tre betingelser, henset til omstændighederne i den foreliggende sag, er opfyldt, skal jeg ikke desto mindre gøre følgende bemærkninger.

37. Begrebet »en fejl, begået af myndighederne selv«, som er genstand for den første betingelse, skal fortolkes i lyset af formålet med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79. Det fremgår således af fast retspraksis, at denne bestemmelse tilsigter at beskytte debitors berettigede forventning [16].

38. Men for at de kompetente myndigheders adfærd kan give anledning til en berettiget forventning, skal visse betingelser være opfyldt. Ifølge Domstolen »fremgår [det] af ordlyden af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, at afgiftsskyldners berettigede forventning kun nyder beskyttelse i henhold til denne bestemmelse, såfremt det er de kompetente myndigheder »selv«, der har skabt det grundlag, hvorpå afgiftsskyldners forventning hvilede. Således er det kun fejl, som kan tilskrives de kompetente myndigheders aktive adfærd, der giver ret til, at der undlades efteropkrævning af told« [17]. Derimod kan en afholdelse eller undladelse fra myndighedens side i princippet ikke anses for at udtrykke dennes mening og således skabe en berettiget forventning hos importøren.

39. Det drejer sig altså om at fastslå, om »de kompetente myndigheder« i denne sag har begået en »fejl« i den i den nævnte retspraksis omhandlede forstand.

40. Jeg skal hertil bemærke, at det fremgår af retspraksis [18], at »da der ikke gives en præcis og udtømmende definition af »kompetente myndigheder« i forordning nr. 1697/79 [...] må [...] enhver myndighed, der i embeds medfør meddeler oplysninger af betydning for spørgsmålet om efteropkrævning af told, og som dermed kan give anledning til en berettiget forventning hos afgiftsskyldner, anses for en »kompetent myndighed«, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79. Domstolen fastslog, at dette bl.a. er tilfældet med hensyn til eksportmedlemsstatens toldvæsen, som handler i forbindelse med toldangivelsen.«

41. I Rettens dom i sagen Kaufring m.fl. mod Kommissionen [19], som vedrørte fri-

15 — Dom af 12.12.1996, forenede sager C-47/95 — C-50/95, C-60/95, C-81/95, C-92/95 og C-148/95, Olasagasti m.fl., Sml. I, s. 6579, præmis 33-35.

16 — Dom af 14.5.1996, forenede sager C-153/94 og C-204/94, Faroe Seafood m.fl., Sml. I, s. 2465, præmis 87.

17 — Jf. Faroe Seafood m.fl.-dommen, præmis 91, og dom af 27.6.1991, sag C-348/89, Mecanarte, Sml. I, s. 3277, præmis 23.

18 — Jf. Faroe Seafood m.fl.-dommen, præmis 88, og Mecanarte-dommen, præmis 22.

19 — Dom af 10.5.2001, forenede sager T-186/97, T-187/97, T-190/97—T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97—T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 og T-147/99, Sml. II, s. 1337, præmis 252.

tagelse for eller godtgørelse af told på fjernsyn importeret fra Tyrkiet til andre medlemsstater i EU, fandt Retten, idet den henviste til den nævnte bestemmelse, at de tyrkiske toldmyndigheder, der udstedte de A.TR.1-attester, der dannede grundlag for den toldfrie import, er de »kompetente myndigheder« i denne forordnings forstand, og at det samme gælder for de centrale toldmyndigheder i Tyrkiet. Jeg er enig i dette synspunkt, idet der er tale om en associeringsaftale, der (gennem dens tillægsprotokol) i vidt omfang gentager bestemmelserne i EØF-traktaten.

42. Jeg skal imidlertid straks bemærke, at det ikke følger heraf, at Republikken Tyrkiet i alle henseender befinder sig i eksakt samme situation som den, en medlemsstat i Fællesskabet på nuværende tidspunkt befinder sig i.

43. Hvad angår beviset for, at en vare har krav på at være omfattet af præferenceordningen indført ved associeringsaftalen, fremgår det af sidste betragtning til associeringsrådets afgørelse nr. 5/72, at der bør »fastsættes metoder svarende til dem, som Fællesskabet anvendte indtil udløbet af den overgangsperiode, der er nævnt i artikel 8 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab«.

44. I denne afgørelses artikel 4, stk. 2, bestemmes, at »varecertifikat A.TR.1 kun [kan] påtegnes, når det kan tjene som bevisdokument for anvendelsen af den i tillægsprotokollen fastsatte præferenceordning«. Det fremgår af denne bestemmelse, at de tyrkiske toldmyndigheder for hver vare skal kontrollere, om denne kan omfattes af en A.TR.1-attest.

45. Efter min opfattelse følger heraf, at disse myndigheder begår en fejl i forordning nr. 1697/79's forstand, såfremt de påtegner en attest, skønt varen ikke har ret til at være omfattet af præferenceordningen.

46. Kommissionen, der som de øvrige parter, der har afgivet indlæg, ikke har henvist til denne bestemmelse, men gjort gældende, at de kompetente tyrkiske myndigheder ikke har begået nogen »aktiv fejl«, eftersom de nævnte myndigheder er blevet vildledt af eksportørerne.

47. Den støtter sig herved på Faroe Seafood m.fl.-dommen, præmis 92, hvori Domstolen fastslog, at betingelserne fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 ikke er opfyldt, når »de kompetente myndigheder er blevet vildledt — f.eks. med hensyn til varens oprindelse — af afgiftsskyldners urigtige angivelser, som myndig-

hederne ikke skal kontrollere eller bedømme gyldigheden af. I et sådant tilfælde er det afgiftsskyldner, som bærer risikoen ved et handelsdokument, som ved en senere kontrol viser sig at være falsk«.

48. Jeg skal imidlertid bemærke, at Faroe Seafood m.fl.-dommen ligeledes indeholder en præmis 95 med følgende ordlyd:

»Derimod må det, når eksportøren har angivet, at varerne er af færøsk oprindelse og i denne forbindelse er gået ud fra, at de færøske myndigheder havde kendskab til alle de faktiske oplysninger, som var nødvendige ved anvendelsen af de omhandlede toldbestemmelser, og når disse myndigheder trods dette kendskab ikke har gjort indsigelse mod oplysningerne i eksportørens toldangivelser og således har anlagt en forkert fortolkning af reglerne om oprindelsesstatus ved deres erklæring om, at varerne var af færøsk oprindelse, antages, at det beroede på en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået ved den oprindelige anvendelse af de omhandlede bestemmelser, at afgiften ikke er blevet opkrævet ved indførslen af varerne [...]«

49. Dette ræsonnement kan bestemt, mutatis mutandis, overføres på tvisten i hovedsagen.

50. Dernæst har Kommissionen, uden at påberåbe sig omstændigheder, der gør det muligt at antage, at den eksportør, som Ilumitrónica har henvendt sig til, har vildledt de tyrkiske myndigheder, henvist til en beslutning, med betegnelsen REM 14/96, som den har vedtaget på foranledning af de tyske myndigheder i en sag om godtgørelse af importafgifter i en sammenhæng, som ligner den foreliggende. I beslutningen forklarede Kommissionen, at det var unøjagtigheden i eksportørens forklaring, der havde vildledt de tyrkiske myndigheder, der følgelig ikke kunne kritiseres for at have begået nogen som helst aktiv fejl.

51. Jeg skal ikke desto mindre bemærke, at denne beslutning blev annulleret af Retten i dommen i sagen Kaufring m.fl. mod Kommissionen, som fastslog, at den blotte omstændighed, at eksportørerne har bekræftet, at betingelserne for at være omfattet af præferenceordningen var opfyldt, ikke i sig selv udgør noget bevis for, at de tyrkiske toldmyndigheder, der udstedte A.TR.1-attesterne, var blevet vildledt [20]. Eftersom Retten i denne henseende baserede sig på præmis 95 i Faroe Seafood m.fl.-dommen, deler jeg dette synspunkt.

52. Endelig er tvisten i hovedsagen kendetegnet ved et yderligere meget vigtigt element, der ikke indgik i Faroe Seafood m.fl.-sagen. Som den franske regering fremhæver, har de tyrkiske myndigheder først i 1994, dvs. længe efter den omtvistede import, indført bestemmelser om opkræv-

20 — Jf. præmis 249 i dommen i sagen Kaufring m.fl. mod Kommissionen.

ning af en udligningsafgift, fastsat til det krævede niveau, jf. associeringsrådets gældende afgørelse. De tyrkiske toldmyndigheder kunne således ikke være uvidende om, at komponenterne i fjernsynene, der er genstand for denne sag, ikke havde været underlagt en afgift.

53. De tyrkiske toldmyndigheder kan heller ikke have antaget, at eventuelle komponenter fra tredjelande allerede var overgået til fri omsætning i Tyrkiet, eftersom dette ikke kunne ske uden deres kendskab.

54. Det kan ganske vist tænkes, at eksportøren i denne sag har vildledt de tyrkiske myndigheder angående oprindelsen af de komponenter, der indgår i de pågældende fjernsyn. Jeg skal imidlertid bemærke, som den franske regering fremhæver [21], at Tyrkiet havde indført et særligt eksportfremmeprogram, der gjorde det muligt toldfrit at indføre komponenter med oprindelse i tredjelande på betingelse af, at disse komponenter blev integreret i varer, der derefter blev eksporteret til Fællesskabet eller tredjelande uden opkrævning af en eksportafgift, naturligvis.

21 — I præmis 244 i dommen i sagen Kaufring m.fl. mod Kommissionen, fastslog Retten, at dette program var indført.

55. Det ser således ud til, at de tyrkiske myndigheder i almindelighed ikke blot var bekendt med forekomsten af handelsstrømme, der indebar import af komponenter fra tredjelande med henblik på indarbejdelse i varer, der skulle eksporteres til Fællesskabet, men ligeledes opfordrede hertil. Det er herefter lidet sandsynligt, at en given eksportør har fundet det nødvendigt at vildlede myndighederne med hensyn til oprindelsen af komponenterne i disse fjernsyn, særligt når de gældende tyrkiske regler ikke indeholdt bestemmelse om opkrævning af en afgift.

56. Det følger af det anførte, at for at afgøre, om der har været tale om en fejl i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79's forstand, kan man ikke begrænse sig til, i lighed med Kommissionen, at påberåbe muligheden for, at eksportørens fejlagtige angivelser har vildledt de tyrkiske myndigheder. Som Retten har fastslået og som foreslået af den franske regering, tilkommer det den nationale ret at tage hensyn til hele den sammenhæng, hvori de tyrkiske myndigheder har gennemført Associeringsrådets afgørelser.

57. Jeg skal herved nævne, at den nationale ret tilsyneladende er enig i den franske regerings analyse, eftersom den, ifølge ordlyden af første og andet spørgsmål, henviser til den omstændighed, at de tyrkiske myndigheder var bekendt med uregelmæssigheden i attesterne.

58. Jeg skal ligeledes knytte et par bemærkninger til den nederlandske regerings argument, hvorefter denne omstændighed udelukker forekomsten af en fejl fra de kompetente myndigheders side.

59. Det er korrekt, at en adfærd med fuld kendskab til sagens omstændigheder i ordets strengeste betydning ikke kan betragtes som en »fejl«, eftersom aktøren ikke tager fejl. Det ville imidlertid være paradoksalt at fortolke forordning nr. 1697/79 således, at en »fejl«, der begåes med fuldt overlæg, ikke giver ret til, at der undlades efteropkrævning af told. Man må her erindre sig formålet med beskyttelsen af den berettigede forventning, der forfølges af den nævnte forordning. En erhvervsdrivende kan med sikkerhed forlade sig på, at de kompetente myndigheder ikke bevidst tilsidesætter bestemmelserne.

60. Det følger af det anførte, at en uregelmæssighed, som ikke kun var kendt af de kompetente myndigheder (i bred forstand) i eksportlandet, men som endda var tilskyndet af disse, i henhold til Faroe Seafood m.fl.-dommen (præmis 91) og Mecanarte-dommen (præmis 23) skal betragtes som en fejl, der kan tilskrives de kompetente myndigheders aktive adfærd, og som giver ret til, at der undlades efteropkrævning af told.

61. En anden betingelse skal imidlertid ligeledes være opfyldt: Det er tillige nødvendigt, at »debitor har handlet i god tro, dvs. at han ikke med rimelighed har kunnet opdage den af de kompetente myndigheder begåede fejl« [22]. For at vurdere, om dette er tilfældet i denne sag, skal den nationale ret tage hensyn til fejlens eksakte karakter, den afgiftspligtiges erhvervserfaring og agtpågivenhed og de pågældende bestemmelsers komplekse karakter [23].

62. Jeg skal i denne henseende bemærke, at efter retspraksis skal der ved afgørelsen af fejlens nærmere beskaffenhed ligeledes tages hensyn til, i hvor lang tid myndighederne begik fejlen [24]. Som de franske myndigheder fremhæver, er de tvivlsomme attester blevet udstedt over en periode på tyve år.

63. Det er endvidere relevant at bemærke, at de pågældende bestemmelser, som er detaljeret beskrevet af den franske regering og Kommissionen, objektivt set må karakteriseres som indviklede.

64. Det var således ikke tilstrækkeligt for en erhvervsdrivende at have kendskab til artikel 2 og 3 i tillægsprotokollen vedrørende præferenceordningen. Vedkommende skulle ligeledes være bekendt med indholdet af associeringsrådets afgørelse

22 — Jf. Faroe Seafood m.fl.-dommen, præmis 83.

23 — Dom af 4.5.1993, sag C-292/91, Weis, Sml. I, s. 2219, præmis 17.

24 — Dom af 12.12.1996, sag C-38/95, Foods Import, Sml. I, s. 6543, præmis 30.

nr. 2/72 og nr. 3/72 om anvendelsen af disse bestemmelser, som navnlig fastsatte størrelsen af udligningsafgiften. Men som den franske regering har påpeget, uden at være blevet modsagt af Kommissionen, er disse to afgørelser aldrig blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

65. Det var derfor heller ikke muligt for de erhvervsdrivende eventuelt at kontrollere, om de tyrkiske bestemmelser var i overensstemmelse med de nævnte afgørelser.

66. Det kan ganske vist hævdes, at en agtpågivende erhvervsdrivende burde have bemærket, at den tyrkiske lovgivning ikke indeholdt bestemmelser om opkrævning af en udligningsafgift. Men da afgørelse nr. 2/72 og nr. 3/72 ikke er blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, kan en sådan erhvervsdrivende ikke forventes at vide, at der er fastsat en procentsats for denne opkrævning. For den erhvervsdrivende kunne manglen på relevante tyrkiske bestemmelser tyde på, at denne procentsats endnu ikke var fastsat.

67. Som den franske regering har anført, er det vanskeligt at kritisere en erhvervsdrivende for, at han ikke har haft kendskab til, at de tyrkiske myndigheder har tilsidesat deres forpligtelser, når Kommissionen selv, som har til opgave at drage omsorg for gennemførelsen af aftalen, og som var i besiddelse af alle relevante oplysninger i så henseende, først efter næsten tyve år fastslog, at Republikken Tyrkiet ikke overholdt tillægsprotokollen.

68. Hvad angår denne betingelse kan det således konkluderes, at medmindre det modsatte bevises, har den afgiftspligtige handlet i god tro, dvs. at han ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget den af de kompetente myndigheder begåede fejl, når en del af de gældende bestemmelser ikke har været offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og ikke er blevet implementeret i det associerede lands lovgivning.

69. Det fremgår ikke af sagsakterne, at den tredje betingelse om overholdelsen af samtlige gældende bestemmelser i forbindelse med toldangivelsen, er omtvistet i denne sag.

70. Jeg skal gøre en sidste bemærkning. Hovedparten af intervenienterne har anført, at selv om det antages, at betingelserne fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 ikke er opfyldt, udgør denne sag under alle omstændigheder »særlige forhold« i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79's forstand. Heraf følger, at en fritagelse for eller godtgørelse af afgifterne er begrundet.

71. Det er korrekt, at i Hewlett Packard France-dommen [25] fastslog Domstolen, at »artikel 13 i forordning nr. 1430/79 og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 forfølger det samme formål, nemlig at begrænse efteropkrævninger af import- eller eksportafgifter til tilfælde, hvor en sådan opkrævning er berettiget, og hvor den er forenelig med et grundlæggende princip, f.eks. princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. I dette perspektiv svarer betingelsen i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/70 om, at fejlen skulle kunne opdages, til betingelsen i artikel 13 i forordning nr. 1430/79 om urigtigheder eller åbenlys forsømmelse, således at betingelserne ifølge denne bestemmelse i forordning nr. 1430/79 skal vurderes på baggrund af betingelserne i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79«.

72. Den omstændighed, at disse to bestemmelser forfølger samme formål, hindrer imidlertid ikke, at de har forskellig rækkevidde.

73. Det fremgår af Domstolens faste praksis [26], at artikel 13 i forordning nr. 1430/79 er en generel billighedsklausul, der tager sigte på at undgå, at en erhvervsdrivende under særlige forhold skal lide et tab, som kunne have været undgået, såfremt disse forhold ikke forelå. Derimod er formålet med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 mere begrænset, skønt der efter min opfattelse ligeledes ligger rimelighedsbetragtninger til grund for denne bestemmelse. Bestemmelsen har til formål at sikre overholdelsen af et bestemt princip, nemlig princippet om den berettigede forventning, under bestemte omstændigheder, dvs. i tilfælde af fejl fra myndighedernes side.

74. Det er herefter logisk, at Domstolen i Hewlett Packard France-dommen fastslog, at en situation, der ikke udgjorde en »fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået«, i den i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 omhandlede forstand, imidlertid kunne være omfattet af begrebet »særlige forhold« i den i artikel 13 i forordning nr. 1430/79 omhandlede forstand.

75. Man kan således spørge sig om, hvorvidt Domstolen, såfremt den måtte finde, at betingelserne for at undlade en efteropkrævning af told ikke i denne sag er opfyldt, selv bør undersøge spørgsmålet om, hvorvidt artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79 skal anvendes.

76. Jeg skal imidlertid fastslå, i lighed med den nederlandske regering og Kommissionen, at der ikke er indgivet nogen som helst ansøgning om fritagelse for eller godtgørelse af told. Det fremgår imidlertid såvel af toldkodeksens artikel 239, stk. 2, som af artikel 905, stk. 1, i forordning nr. 2454/93,

25 — Dom af 1.4.1993, sag C-250/91, Sml. I, s. 1819, præmis 46.

26 — Jf. f.eks. dom af 12.3.1987, forenede sager 244/85 og 245/85, Cerealmangimi og Italgrani mod Kommissionen, Sml. s. 1303, præmis 10.

at en fritagelse eller godtgørelse ydes efter ansøgning forelagt toldmyndighederne. Det er således ikke nødvendigt, at behandle spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for en fritagelse eller en godtgørelse er opfyldt i denne sag.

77. På baggrund af ovenstående foreslår jeg at besvare det første præjudicielle spørgsmål således:

»Der foreligger »fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået« i den i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 omhandlede forstand, når de kompetente myndigheder i eksportlandet bevidst og systematisk har påtegnet A.TR.1-attester vedrørende varer, der indeholder komponenter, der ikke har været i fri omsætning i dette land, og som ikke har været underlagt en udligningsafgift.

Medmindre det modsatte bevises, har den afgiftspligtige ikke med rimelighed kunnet forventes at opdage denne fejl, når en del af de gældende bestemmelser ikke har været offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og ikke er blevet implementeret i eksportlandets lovgivning.«

IV — Det andet præjudicielle spørgsmål

78. Dette spørgsmål, hvormed den nationale ret ønsker oplyst, om der er mulighed for at drage den tyrkiske stat til ansvar for betalingen af toldskylden, kan forstås på to måder.

79. Spørgsmålet kan for det første vedrøre bestemmelsen af en debitor for toldskylden, såfremt de tyrkiske myndigheder kan kritiseres for at have begået fejl. Spørgsmålet kan dernæst vedrøre det mere generelle problem om disse myndigheders ansvar for denne adfærd.

80. Disse to aspekter af problemet skal jeg undersøge successivt.

81. Hvad angår det første skal jeg straks bemærke, at selv om det antages, at de tyrkiske myndigheder har begået en fejl, påvirker dette ikke afgørelsen af, hvem der er debitor for toldskylden.

82. Som den nederlandske regering har anført, anses klarereren i henhold til artikel 2 i forordning nr. 1031/88, der var

gældende på tidspunktet for sagens omstændigheder, for at være debitor. Forordningen opregner et vist antal tilfælde, hvor en anden person kan betragtes som debitor, f.eks. i tilfælde af at varen indføres på ikke forskriftsmæssig måde på Fællesskabets toldområde (artikel 3) eller ved unddragelse af toldtilsyn (artikel 4).

83. Under alle omstændigheder er debitor en »person« i henhold til forordning nr. 1030/88, der i artikel 1 definerer dette begreb: det skal dreje sig om en fysisk person, eller en juridisk person, eller eventuelt en sammenslutning af personer.

84. Jeg er enig i den nederlandske regerings konklusion, hvorefter det er klart, at dette begreb ikke kan omfatte et tredjelands organisationer. Ifølge international ret kan Fællesskabet ikke ensidigt, gennem forordninger, definere disses ansvar.

85. Endelig skal jeg bemærke, at det allerede tidligere er fastslået, at i denne sag bør de tyrkiske myndigheder betragtes som de »kompetente myndigheder« i henhold til forordning nr. 1697/79, hvilket nødvendigvis udelukker, at de ligeledes kan være debitor for toldskylden.

86. Det følger heraf, at uanset besvarelsen af det stillede spørgsmål har dette ingen betydning for hverken afgørelsen af, hvem der er debitor, eller i forlængelse heraf for de portugisiske myndigheders mulighed for at foretage en efteropkrævning.

87. Hvad angår det andet aspekt, som det af den nationale ret stillede spørgsmål kan vedrøre, er den nævnte debitors eventuelle mulighed for at rette et krav mod den person, som debitor mener er ansvarlig for tabet, uden betydning for myndighedernes mulighed for at foretage en efteropkrævning.

88. Fortolket på denne måde har det stillede spørgsmål følgelig ingen betydning for tvisten i hovedsagen, eftersom de tyrkiske myndigheders eventuelle ansvar under alle omstændigheder ikke har nogen betydning for muligheden for at foretage en efteropkrævning hos debitor for toldskylden. Der er derfor unødigt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

89. Jeg skal subsidiært bemærke, at muligheden for at gøre de tyrkiske myndigheder ansvarlige ikke kan udledes af Fællesskabets toldbestemmelser, hvad enten det drejer sig om forordning nr. 1031/88 eller

om toldkodeksens artikel 201, stk. 3, som den nationale ret henviser til, og som den portugisiske regering har gennemgået. Som anført ovenfor kan disse bestemmelser ikke regulere ansvaret for tredjelandes organisationer.

90. Anderledes forholder det sig med spørgsmålet om muligheden for at opnå en erstatning på grundlag af tyrkisk ret, et spørgsmål som Domstolen klart ikke er kompetent til at udtale sig om.

91. Jeg skal endelig fremhæve, at den mulighed. som de kontraherende parter har for at anvende den procedure for behandling af uoverensstemmelser, som fastsat i associeringsaftalens artikel 25, utvivlsomt gør det muligt at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Tyrkiet pådrager sig et ansvar over for de øvrige parter i associeringsaftalen. Denne mulighed påvirker imidlertid ikke afgørelsen af, hvem der under anvendelse af Fællesskabets toldbestemmelser er debitor.

92. På baggrund af ovenstående foreslår jeg at besvare det andet præjudicielle spørgsmål således:

»Den adfærd, der er udvist af de tyrkiske myndigheder i en sag som den foreliggende, er uden betydning for afgørelsen af, hvem der er debitor for toldskylden.«

V — Tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål

93. Med disse spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om Kommissionen er forpligtet til at underrette de erhvervsdrivende i Fællesskabet, når dens tjenestegrene har mistanke om, at en A.TR.1-attest ikke er lovlig, og om en tilsidesættelse af en sådan forpligtelse kan medføre, at der ikke påhviler klarereren noget ansvar.

94. Den nederlandske regering, der henviser til Rettens praksis[27], anfører, at Kommissionen er forpligtet til i god tid at træffe effektive kontrolforanstaltninger, der kan imødegå de problemer, som den konstaterer i forbindelse med importordningen. Kommissionen bør, på grundlag af en generel forpligtelse, drage omsorg for, at fællesskabsretten anvendes korrekt og på generel vis underrette de pågældende erhvervsdrivende, såfremt den konstaterer eller har mistanke om, at der foreligger problemer af almen karakter ved anvendelsen af en importordning, der, såfremt de pågældende erhvervsdrivende ikke opdager disse problemer i tide, udsætter disse for væsentlige økonomiske risici.

95. Den nederlandske regering konkluderer, at Kommissionens eventuelle manglende overholdelse af sine forpligtelser

27 — Dom af 19.2.1998, sag T-42/96, Eyckeler & Malt mod Kommissionen, Sml. II, s. 401, og af 17.9.1998, sag T-50/96, Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3773.

henhører under kategorien af »særlige forhold« som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79 og således begrunder en fritagelse for eller godtgørelse af afgifter. Regeringen erkender imidlertid, at der som bekendt ikke er indgivet en ansøgning herom i denne sag.

96. Den portugisiske regering og Kommissionen bestrider, at der foreligger en sådan forpligtelse for Kommissionen. Kommissionen støtter sig navnlig på De Haan-dommen [28], hvoraf det analogt fremgår, at selv om Kommissionen var underrettet om eventuel svig eller uregelmæssighed vedrørende ATR-attesterne, havde den på ingen måde en forpligtelse til at underrette importørerne om, at disse kunne blive toldskyldnere på grund af nævnte svig eller uregelmæssighed, selv om den pågældende importør måtte have handlet i god tro.

97. Subsidiært erkender Kommissionen, at i tilfælde af tilsidesættelse af en sådan forpligtelse, bør artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79 anvendes, samtidig med at den erindrer om, at der i denne sag ikke er indgivet nogen ansøgning herom.

98. Jeg skal imidlertid erindre om, at den nationale rets spørgsmål skal ses i sammenhæng med efteropkrævning. Desuagtet og under alle omstændigheder har Kommissionens eventuelle forpligtelse kun betydning i denne forbindelse, såfremt dens tilsidesættelse kan betegnes som en »fejl« i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79's forstand.

99. Det må således antages, at den nationale ret med disse to spørgsmål ønsker fastslået, hvorvidt den omstændighed, at Kommissionen ikke har underrettet de erhvervsdrivende i Fællesskabet, udgør en sådan »fejl, begået af de kompetente myndigheder«.

100. I denne henseende fremhæver Kommissionen, at Domstolen i De Haan-dommen fastslog, at »toldmyndighedernes forsætlige undladelse, af hensyn til undersøgelsen, af at underrette den hovedforpligtede om eventuel svig, som denne ikke er inddraget i« ikke kan betegnes som en »fejl begået af de kompetente myndigheder« i henhold til denne bestemmelse.

101. Det drejede sig imidlertid om en anden situation i den pågældende sag, eftersom toldmyndighedernes tavshed var begrundet i hensynet til en verserende undersøgelse, mens Kommissionens passivitet i denne sag tilsyneladende ikke kan henføres til en sådan sammenhæng.

28 — Dom af 7.9.1999, sag C-61/98, Sml. I, s. 5003.

102. Skal den nævnte passivitet alligevel anses for en »fejl« i forordning nr. 1697/69's forstand?

103. Jeg skal i denne henseende bemærke, at denne bestemmelse har til formål at beskyttelse den berettigede forventning. Det fremgår imidlertid af den ovennævnte retspraksis, at for at en myndigheds adfærd kan give anledning til en berettiget forventning, skal det dreje sig om en aktiv fejl. Man kan således ikke begrunde en sådan forventning på myndighedernes passivitet, selv når denne passivitet, som i denne sag, umiddelbart forekommer særlig kritisabel.

104. Det skal i øvrigt bemærkes, at i en række tilfælde, hvor Domstolen har afvist at anerkende forekomsten af en »fejl«, eller selv »særlige forhold«, drejede det sig om, at de kompetente myndigheder havde accepteret den erhvervsdrivendes begæring, og derefter havde ændret holdning, begrundet i resultaterne af en efterfølgende kontrol.

105. Hvis den kompetente myndigheds oprindelige godkendelse således ikke kan betegnes som en »fejl«, er det desto mere vanskeligt at se, hvorledes tavshed kan kvalificeres som en sådan.

106. Jeg skal endvidere fremhæve, at myndighedernes tavshed, som det fremgår af De Haan-dommen, kan begrundes i berettigede hensyn, såsom en verserende undersøgelse.

107. Det følger heraf, at de erhvervsdrivende, selv de, der måtte være i god tro, ikke bør kunne antage, at den omstændighed, at Kommissionen ikke har underrettet dem, indebærer, at denne garanterer, at der ikke var noget problem, som kunne påvirke de pågældende transaktioner.

108. Det skal således fastslås, at den omstændighed, at Kommissionen ikke har underrettet de pågældende erhvervsdrivende, selv de, der er i god tro, ikke kan udgøre en »fejl, begået af de kompetente myndigheder« i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79's forstand.

109. Derimod følger det af, hvad jeg har anført i relation til det første spørgsmål, at den nationale ret skal vurdere, om den af de tyrkiske myndigheder begåede fejl var påviselig for de erhvervsdrivende. I denne forbindelse er det klart, at Kommissionens tavshed er af betydning, idet de erhvervsdrivende, hvis de var blevet underrettet, hvilket ikke var tilfældet, ikke længere kunne hævde, at fejlen ikke var påviselig.

110. For fuldstændighedens skyld skal jeg gøre endnu to bemærkninger.

111. For det første er det ikke nødvendigt at undersøge, hvorvidt Kommissionens passivitet udgør »særlige forhold«, der giver mulighed for godtgørelse af eller fritagelse for importafgifterne, eftersom der, som nævnt ovenfor, ikke er indgivet nogen ansøgning herom.

112. For det andet indebærer den omstændighed, at Kommissionens passivitet ikke udgør nogen aktiv fejl i den i forordning nr. 1697/79 omhandlede forstand ikke, at dens adfærd er hævet over enhver kritik, hvorfor spørgsmålet om Kommissionens eventuelle ansvar for det tab, som de pågældende erhvervsdrivende eventuelt har lidt, lades ubesvaret.

113. I henhold til artikel 211 EF påhviler det Kommissionen at drage omsorg for gennemførelsen af fællesskabsretten, herunder associeringsaftalen og de afgørelser, der er truffet på grundlag heraf. Det påhviler den således især at sikre, at de tyrkiske myndigheder anvender de gældende bestemmelser korrekt, hvilket den helt åbenbart ikke har gjort, eftersom der gik næsten tyve år, førend Kommissionen traf foranstaltninger vedrørende problemerne med hensyn til anvendelsen af tillægsprotokollen.

114. Jeg skal i denne forbindelse erindre om, at i præmis 268 i dommen i sagen Kaufring m.fl. mod Kommissionen fastslog Retten, at Kommissionen »ikke handlede tilstrækkeligt agtpågivende, idet den ikke på et tidligere tidspunkt advarede importørerne i Fællesskabet (herunder sagsøgerne) om de mulige risici, som de løb ved import af farvefjernsyn fra Tyrkiet«.

115. Retten nåede til denne konklusion ved dens undersøgelse af, om der i relation til den tvist, den var forelagt, forelå »særlige forhold« i den i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79 omhandlede forstand; et begreb som Domstolen, som allerede nævnt, har fortolket således, at det kan omfatte situationer, som ikke er omfattet af kategorien »fejl« i forordning nr. 1697/79's forstand [29].

116. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål således:

»Den omstændighed, at Kommissionens tjenestegrene, når de har haft mistanke om eller kendskab til de tyrkiske myndigheders fremgangsmåde, ikke har underrettet de pågældende erhvervsdrivende, kan ikke udgøre en »fejl begået af de kompetente myndigheder«, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, og har således ingen indflydelse på betin-

29 — Jf. Hewlett Packard France-dommen.

gelserne for ikke at foretage efteropkrævning. Derimod kan en erhvervsdrivende, der er blevet underrettet, ikke længere påberåbe sig, at den af de kompetente myndigheder begåede fejl ikke var påviselig.«

VI — Det femte præjudicielle spørgsmål

117. Den nationale ret ønsker oplyst, om Kommissionens beslutning og de portugisiske myndigheders beslutning, der er truffet »efter henstilling« fra Kommissionen, om at foretage efteropkrævning uden forinden at have indledt proceduren i associeringsaftalens artikel 22 og 25, er gyldig henset til associeringsaftalen.

118. Den franske og nederlandske regering samt Kommissionen understreger, at der her ikke er tale om en »kommissionsbeslutning«. Den nationale ret har i øvrigt ikke givet nogen oplysninger, som gør det muligt at fastslå, hvilken beslutning spørgsmålet vedrører.

119. Den portugisiske regering finder, at Kommissionen har handlet inden for rammerne af den gensidige bistand hjemlet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 af 19. maj 1981 [30].

120. Det fremgår af ordlyden af det femte spørgsmål, at dette har to formål. Det vedrører på den ene side »Kommissionens beslutning« og på den anden side de nationale myndigheders beslutning.

121. Hvad angår den første anfører Kommissionen med føje, at det umiddelbart betragtet kun kan dreje sig om en beslutning vedrørende afslag på efteropkrævning eller fritagelse for eller godtgørelse af told. Den fremhæver imidlertid, at den ikke, i relation til virksomheden Ilumitrónica, har truffet nogen beslutning af denne art.

122. Jeg skal bemærke, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder nogen henvisning til en sådan beslutning. I forelæggelseskendelsen henvises alene til Kommissionens »anbefaling« samt til »oplysninger fra Kommissionens tjenestegrene«, og der gives ingen yderligere oplysninger heri.

30 — Forordning om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT L 144, s. 1.

123. Det er korrekt, at begrebet beslutning skal bedømmes ud fra indholdet og ikke formen. En handling, der benævnes »anbefaling«, kan meget vel have form af en anbefaling og i realiteten, på grund af dens indhold, udgøre en beslutning, der kan have retsvirkninger. De af den nationale ret anvendte betegnelser udelukker således ikke nødvendigvis, at der foreligger en beslutning.

124. Det er ligeledes sandsynligt, at når medlemsstaternes toldmyndigheder modtager en meddelelse fra Kommissionens tjenestegrene vedrørende en uregelmæssighed og vedrørende de foranstaltninger, der skal træffes for at bringe denne til ophør, gennemfører de dem som regel.

125. Ikke desto mindre har den nationale ret ikke henvist til nogen beslutning fra Kommissionen selv (i modsætning til »oplysninger« fra dens tjenestegrene), som er bindende, og hvis gyldighed har betydning for tvisten i hovedsagen. Herefter kan Domstolen ikke udtale sig om dette første aspekt af spørgsmålet.

126. Hvad angår det andet aspekt har den portugisiske regering anført, at de nationale myndigheder blot har handlet i overensstemmelse med deres forpligtelser ved at anvende Fællesskabets toldbestemmelser strengt.

127. Jeg skal imidlertid fremhæve, at selv om det antages, at de nationale myndigheder har handlet i overensstemmelse med forordning nr. 1468/81, hvortil de henviser, følger ikke nødvendigvis heraf, at de har opfyldt samtlige deres forpligtelser.

128. Det siger sig selv, at disse ligeledes skal overholde de relevante bestemmelser i associeringsaftalen. Det må derfor undersøges — hvilket den nationale ret ønsker oplyst — om disse bestemmelser kræver, at de portugisiske myndigheder gennemfører den i artikel 22 og 25 fastsatte procedure, før de foretager en efteropkrævning.

129. Jeg skal straks bemærke, at dette spørgsmål er det samme, uanset om det drejer sig om de nationale myndigheders adfærd eller Kommissionens.

130. Associeringsaftalens artikel 22 definerer associeringsrådets beføjelser. Betingelserne for, hvornår en sag kan indbringes, findes i aftalens artikel 25. Men som Kommissionen med rette anfører, bestemmer denne, at »de kontraherende parter *kan* anmode associeringsrådet om at træffe afgørelse om enhver uoverensstemmelse vedrørende aftalens anvendelse eller fortolkning«.

131. Det drejer sig således ubestrideligt om en mulighed, og der kan ikke af denne bestemmelse udledes en forpligtelse til at indbringe en sag for associeringsrådet, selv i et tilfælde som det foreliggende, hvor de portugisiske myndigheder har foretaget en efteropkrævning af told på importerede varer under betingelser, som er fastsat i forbindelse med gennemførelsen af associeringsaftalen.

132. Denne konklusion bekræftes af Domstolens praksis. Det fremgår af Pascoal & Filhos-dommen, at selv om der findes en procedure for behandling af uoverensstemmelser mellem parterne i en associeringsaftale, bibeholder myndighederne i eksportstaten under alle omstændigheder retten til at foretage en efteropkrævning, idet de henholder sig til selve resultatet af undersøgelsen, uden af være forpligtet til at iværksætte denne procedure [31].

133. Det er korrekt, som Kommissionen understreger, at den pågældende undersøgelse i ovennævnte sag blev udført af myndighederne i eksportstaten, mens det i den foreliggende sag var Kommissionens tjenestegrene, der i henhold til den relevante fællesskabsret udførte den efterfølgende kontrol.

134. Jeg deler imidlertid Kommissionens synspunkt, hvorefter der ikke er nogen grund til ikke at betragte disse to tilfælde som ens, for så vidt angår dette ræsonnement. Dette gælder så meget desto mere i det tilfælde, hvor, i Pascoal & Filhos-dommen, den efterfølgende kontrol i eksportstaten udføres i samarbejde med Kommissionen. Jeg kan vanskeligt indse, hvorfor importstatens muligheder for, som følge af en efterfølgende kontrol, at foretage en efteropkrævning uden at anvende proceduren for behandling af uoverensstemmelser skal afhænge af omfanget af Kommissionens samt myndighederne i eksportstatens deltagelse i udøvelsen af denne kontrol.

135. Det skal endvidere fremhæves, at associeringsaftalens artikel 25 vedrører proceduren for behandling af uoverensstemmelser mellem de kontraherende parter. Der er ikke tale om en sådan uoverensstemmelse i denne sag. Det fremgår netop af Kommissionens beskrivelse af dens kontakter med de tyrkiske myndigheder, efter deres oprettelse og af de tyrkiske myndigheders reaktion på resultatet af Kommissionens undersøgelser, at der hverken var nogen uenighed med hensyn til dennes konklusioner eller med hensyn til de trufne foranstaltninger for at sikre opkrævningen af de pågældende afgifter.

136. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det femte præjudicielle spørgsmål således:

»En medlemsstats toldmyndigheder, der handler efter henstilling af Kommissionen, eller i givet fald Kommissionen, er ikke i

31 — Jf. Pascoal & Filhos-dommen, præmis 38.

henhold til associeringsaftalens artikel 22 og 25 forpligtet til at anvende den heri fastsatte procedure, inden de foretager en efteropkrævning af importafgifter.«

Forslag til afgørelse

137. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa forelagte præjudicielle spørgsmål således:

Første spørgsmål

»Der foreligger »fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået« som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1697/79 om »efter«-opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter, når de kompetente myndigheder i eksportlandet bevidst og systematisk har påtegnet A.TR.1-attester vedrørende varer, der indeholder komponenter, der ikke har været i fri omsætning i dette land, og som ikke har været underlagt en udligningsafgift.

Medmindre det modsatte bevises, kan den afgiftspligtige ikke med rimelighed forventes at opdage denne fejl, når en del af de gældende bestemmelser ikke har været offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og ikke er blevet implementeret i eksportlandets lovgivning.«

Andet spørgsmål

»Den adfærd, der er udvist af de tyrkiske myndigheder i en sag som den foreliggende, er uden betydning for afgørelsen af, hvem der er debitor for toldskylden.«

Tredje og fjerde spørgsmål

»Den omstændighed, at Kommissionens tjenestegrene, når de har haft mistanke om eller kendskab til de tyrkiske myndigheders fremgangsmåde, ikke har underrettet de pågældende erhvervsdrivende, kan ikke udgøre en »fejl begået af de kompetente myndigheder«, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, og har således ingen indflydelse på betingelserne for ikke at foretage efteropkrævning. Derimod kan en erhvervsdrivende, der er blevet underrettet, ikke længere påberåbe sig, at den af de kompetente myndigheder begåede fejl ikke var påviselig.«

Femte spørgsmål

»En medlemsstats toldmyndigheder, der handler efter henstilling af Kommissionen, eller i givet fald Kommissionen, er ikke i henhold til associeringsaftalens artikel 22 og 25 forpligtet til at anvende den heri fastsatte procedure, inden de foretager en efteropkrævning af importafgifter.«