DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 18. FEBRUAR 1982 [1]

SIC — Società italiana cauzioni mod Amministrazione delle finanze dello Stato (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Milano)

»Fællesskabsforsendelse — frigørelse af kautionistens forpligtelser«

Sag 277/80

Sammendrag

Frie varebevægelser — fællesskabsforsendelse — ekstern fællesskabsforsendelse — T 1-blanket — færdigbehandling ved afgangstoldstedet — ikke færdigbehandlet — frigørelse af kautionisten — betingelser

(Rådets forordning nr. 542/69, art. 35, som ændret ved forordning nr. 1079/71, art. 1)

Artikel 35 i Rådets forordning nr. 542/69 om fællesskabsforsendelse, som suppleret ved artikel 1 i forordning nr. 1079/71, skal fortolkes således, at kautionisten i alle tilfælde er frigjort for sine forpligtelser, når toldmyndighederne ikke inden tolv måneder efter datoen for registreringen af T 1-angivelsen har underrettet ham om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet, medmindre han måtte have gjort sig skyldig i svigagtig adfærd.

I sag 277/80

angående en anmodning, som Tribunale di Milano, 1. afdeling for civile sager, i medfør af traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

SIC — SOCIETÀ ITALIANA CAUZIONI — COMPAGNIA DI ASSICURAZIONI E RIASSICURAZIONI S.P.A., Rom, ved advokaterne Alfredo Cutrera og Gregorio Leone, Viale Elvezia 12, Milano,

1 — Processprog: Italiensk.

mod

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO, ved l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, via Freguglia, Milano,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 35 i Rådets forordning (EØF) nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse, som suppleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1079/71 af 24. maj 1971,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Kommanditselskabet s.a.s. Alimentari Molteni di Ambrogio Paolo Molteni & Co. foretog den 21. november 1975, den 21. december 1975 og den 2. januar 1976 tre eksterne forsendelser af dybfrosset oksekød, som det udtog fra sit private toldoplag nr. 173, og hvis bestemmelsessted var angivet at være Schweiz.

De tre forsendelser skete på grundlag af følgende toldformularer model T 1: nr. 69/FD, nr. 183/FD og nr. 3/FD CME, for hvilke SIC — Società italiana cauzioni — Compagnia di assicurazioni

e riassicurazioni S.p.A. (italiensk kautionsforsikringsselskab — assurance og reassurancekompagni) stillede sikkerhed i henhold til forsikringspolice nr. 271011972 af 5. maj 1970, deponeret hos og godkendt af toldkontoret i Torino den 5. juni 1970.

Det tredje eksemplar af de ovenfor nævnte formularer blev alle tilbagesendt med påtegning fra det schweiziske toldkontor i Genève og bekræftelse af, at varerne var nået frem til bestemmelsesstedet. Herefter ansås forsendelserne for færdigbehandlet hhv. den 13. december 1975, og den 21. januar 1976.

Efter undersøgelser, foretaget ex officio af det regionale afgiftspoliti under Guardia di Finanza i Milano og Como — i samarbejde med de schwiziske toldmyndigheder i Como og i Genève — viste det sig, at det tredje eksemplar af formularerne var blevet forfalsket, hvorfor det måtte antages, at det dybfrosne kød ikke havde forladt italiensk territorium, men var forbrugt i Italien uden at der var betalt told. Toldmyndighederne i Milano pålagde herpå den 6. september 1977 SIC at betale et beløb på 310 481 170 lire (heraf 11 306 200 i forfaldne renter og 299 174 970 i told) med påløbne renter og omkostninger.

2. Dette betalingspålæg indbragte SIC for Tribunale di Milano ved stævning forkyndt den 19. september 1977, i hvilken selskabet gjorde gældende, at dets forpligtelse som kautionist for den skyldige told var forældet (eller rettere bortfaldet).

Denne indsigelse har selskabet fremført med støtte i artikel 35 i forordning (EØF) nr. 542/69, der, efter at være blevet suppleret ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1079/71 af 25. maj 1971 lyder således: »Kautionisten fritages for sine forpligtelser over for de medlemsstater, hvis område har været berørt af fællesskabsforsendelsen, når T 1-angivelsen er færdigbehandlet ved afgangstoldstedet.

Kautionisten frigøres ligeledes for sine forpligtelser ved udløbet af en frist på 12 måneder regnet fra den dato, hvor T 1-angivelsen registreres, når han ikke fra afgangstoldstedet er blevet underrettet om, at T 1-angivelsen ikke er blevet færdigbehandlet.«

Ifølge sagsøgeren i hovedsagen, SIC, måtte selskabet efter artikel 35, så længe det ikke havde modtaget underretning fra toldstedet om, at T 1-angivelsen ikke var blevet færdigbehandlet, kunne anse sig for frigjort for den forpligtelse, der påhvilede det som kautionist for den fællesskabsforsendelse, for hvilken der var opkrævet told den 2. januar 1977, idet den første underretning, selskabet modtog fra toldmyndighederne, er dateret 20. januar 1977, altså efter udløbet af den 12 måneders frist, som er omhandlet i artikel 35, stk. 2, i forordning nr. 542/69.

Amministrazione delle finanze dello Stato, sagsøgte i hovedsagen, har gjort gældende, at artikel 35 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, idet (jf. stk. 1) T 1-angivelsen måske nok blev færdigbehandlet, men siden viste sig at være ugyldig, mens færdigbehandlingen (jf. stk. 2) ganske vist var ugyldig og uvirksom, men fandt sted inden tolv måneder efter registreringen af T 1-angivelsen, hvorfor kautionsforpligtelsen stadig består.

3. Parternes opfattelse, som den er kommet til udtryk ved Tribunale di Milano, beror således på deres forskellige fortolkninger af artikel 35, stk. 2, i ovennævnte forordning. Sagsøgeren har gjort gældende, at det er ubetinget nødvendigt for at hindre kautionsforpligtelsens bortfald, at der inden for præklusionsfristen på 12 måneder, regnet fra registreringen af T 1-angivelsen, er givet underretning om, at færdigbehandling ikke er sket. Sagsøgeren hævder heroverfor, at det for fortsat at kunne gøre forpligtelsen gældende, er tilstrækkeligt, at der gives afgangstoldstedet mulighed for at færdigbehandle T 1-angivelserne ved en simpel formalitetskontrol af formularens tredje eksemplar, når dette er returneret fra bestemmelsestoldstedet. Der må dog stadig være mulighed for, at toldkontoret senere vil kunne erklære færdigbehandlingen for ugyldig og uvirksom, såfremt det ved en efterfølgende undersøgelse viser sig, som det er tilfældet i den foreliggende sag, at betingelserne for færdigbehandlingen ikke var opfyldt.

Ved kendelse af 9. oktober 1980, registreret på Domstolens justitskontor den 12. december 1980, har Tribunale di Milano, 1. afdeling for civile sager, udsat sagen og anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål: »Må det, når henses til artikel 35 i forordning (EØF) nr. 542/69 af 18. marts 1969 som suppleret ved forordning (EØF) nr. 1079/71 af 25. maj 1971, ubetinget kræves, at toldmyndighederne, såfremt den i ovennævnte bestemmelse omhandlede kautionsforpligtelse fortsat skal kunne gøres gældende, inden tolv måneder efter registrering af T 1-angivelsen giver underretning om, at dette dokument ikke er færdigbehandlet?«

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EF-Domstolen

1. I sit indlæg har SIC, Società italiana cauzioni S.p.A., indledningsvis anført, at ordningen for fællesskabsforsendelse blev indført for a) at lette varebevægelserne ved at forenkle formaliteterne ved grænseovergangene og at b), sikre betalingen af tolden på varerne for det tidsrum, transporten strækker sig over, gennem en aftale med en »hovedforpligtet«, som er ansvarlig for forsendelsens behørige udførelse, og som skal stille sikkerhed for betaling af told og andre afgifter.

SIC anfører videre, at Rådet til artikel 35 i forordning nr. 542/69, hvorefter kautionisten frigøres for sine forpligtelser, »når T 1-angivelsen er færdigbehandlet ved afgangstoldstedet«, ved forordning nr. 1079/71 af 25. maj 1971 tilføjede et stykke 2 med det formål at skabe større retssikkerhed ved at gøre det muligt for kautionisterne at blive frigjort, når der er forløbet 12 måneder efter datoen for

registreringen af T 1-angivelsen, såfremt kautionisten ikke af afgangstoldstedet er blevet underrettet om, at dette dokument ikke er færdigbehandlet.

SIC mener, at det fremgår såvel af artikel 35's formål som ordlyd, at selskabet i det foreliggende tilfælde blev frigjort for sine kautionsforpligtelser hhv. den 21. november 1976, den 20. december 1976 og den 2. januar 1977, eftersom de tre af selskabet Molteni udfærdigede T 1-angivelser, som SIC havde stillet sikkerhed for med en række kautionsdokumenter, blev registreret den 21. november 1975, den 20. december 1975 og den 2. januar 1976, ligesom selskabet ikke inden for 1 års-fristen efter registreringen af de tre ovenfor nævnte dokumenter modtog underretning om, at T 1-angivelsen ikke var blevet færdigbehandlet.

Over for den italienske regerings opfattelse, hvorefter SIC ikke er frigjort for sine kautionsforpligtelser, som toldmyndighederne må antages fortsat at kunne gøre gældende, dels fordi T 1-angivelserne, jf. artikel 1 i forordning nr. 1079/71, blev færdigbehandlet inden for de 12 måneder efter registreringsdatoen, dels fordi færdigbehandlingen jf. artikel 35 i forordning nr. 542/69, ganske vist fandt sted, men senere viste sig at være ugyldig, har sagsøgeren i hovedsagen anført følgende argumenter:

Forordning nr. 1079/71 ser bort fra den »frist« som de nationale toldmyndigheder har til at færdigbehandle toldangivelserne, og tager ej heller hensyn til arten af de omstændigheder, der er grunden til, at told ikke er betalt. Den eneste betingelse for at kautionisten frigøres for sine forpligtelser er, at der ikke inden 12 måneder efter registreringen af T 1-angivelsen, er givet ham underretning om, at dokumentet ikke er færdigbehandlet.

Denne regel, der udelukkende er indført for at beskytte kautionisten i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, hvilket var baggrunden for den ændring af artikel 35 i forordning nr. 542/69, som fandt sted ved forordning nr. 1079/71 af 25. maj 1971, bringer til udtryk, at toldmyndighedernes krav på kautionisten »fortabes«; der er ikke tale om nogen forældelsesfrist.

Det er således kun underretningen om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet, der kan »afbryde« eller »suspendere« forløbet af det tidsrum på 12 måneder, der er grundlaget for, at toldmyndighedernes krav på kautionisten ikke prækluderes og dennes forpligtelse til at erlægge kautionsydelsen består, ganske uanset hvornår toldmyndighederne foretager færdigbehandlingen eller tværtimod fastslår, at vareudførslen var fiktiv.

For kautionisten er det eneste afgørende modtagelsen af underretning om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet inden for de 12 måneder efter registreringstidspunktet. Modtager kautionisten ingen sådan underretning, er han frigjort for sine forpligtelser. Dette gælder ikke for den hovedforpligtede, der enten som den erhvervsdrivende, der har foretaget forsendelsen, eller som varernes ejer, fortsat har pligt til at erlægge afgifterne.

Den italienske regering har hævdet, at artikel 1 i forordning nr. 1079/71 ikke finder anvendelse i sagen, fordi færdigbehandlingen inden udløbet af 1 årsfristen, blev fremkaldt ved svig, hvorved toldvæsenet blev ude af stand til at give kautionisten underretning om, at de »ikke [var] blevet færdigbehandlet«. Et sådant argument finder SIC at måtte betegne som en sofisme, helt i strid med fællesskabsreglernes ånd og bogstav.

Ifølge sagsøgeren i hovedsagen udgør sikkerhedsstillelsen en hovedhjørnesten i ordningen for fællesskabsforsendelse. Fællesskabslovgiveren har forenklet toldformaliteterne og herigennem vist de erhvervsdrivende yderligere tillid, samtidig med, at der tages hensyn til handelslivets krav og den nødvendige fremmelse af samhandelen. Men herved har lovgiveren dog villet beskytte sig mod risikoen for misbrug eller svig ved at indføre bestemmelser om sikkerhedsstillelse. Den for fællesskabsforsendelsen stillede sikkerhed får således kun betydning for de tilfælde af toldsvig, som toldmyndighederne bliver opmærksomme på ved transporten af toldpligtige varer, enten fordi varerne ikke frembydes til toldbehandling, eller fordi forsendelsesdokumenterne forfalskes. At påstå, at artikel 1 i forordning nr. 1079/71 ikke finder anvendelse i tilfælde af svig, vil under disse forhold være ensbetydende med ganske enkelt at benægte, at de pågældende fællesskabsbestemmelser overhovedet finder anvendelse.

SIC finder det ligeledes uholdbart, når toldmyndighederne hævder, at den fiktive udførsel af varerne og T 1-angivelsernes færdigbehandling i forbindelse hermed medfører, at færdigbehandlingen bliver ugyldig og uvirksom ex tunc, selv om den retligt set eksisterer.

SIC anfører, at den forfalskning, som har fremkaldt færdigbehandlingen, kan straffes som smugleri, og den vil i øvrigt være let at efterforske, takket være den »gensidige toldbistand«, som der blev truffet aftale om ved den i Rom den 7. september 1967 undertegnede konvention.

Efter SIC's opfattelse er det altså tilstrækkeligt, at der inden 12 måneder efter registreringsdatoen gives kautionisten underretning om resultatet af kontrollen, idet der efter fællesskabsreglerne ikke lægges vægt på, om færdigbehandlingen »er gyldig«; det kræves alene, at kautionisten underrettes om, at T 1-angivelsen »ikke er blevet færdigbehandlet«.

SIC anfører, at hvis man tiltrådte den modsatte opfattelse, ville man i realiteten ikke kunne anvende fællesskabsbestemmelsen, dels fordi indfrielsen af kautionen under alle omstændigheder er snævert forbundet med fuldbyrdelsen af en lovovertrædelse, dels fordi den fiktive karakter af de ved forsendelsesdokumenterne attesterede udførsler udgør en uomgængelig betingelse for fuldbyrdelse af den pågældende lovovertrædelse.

SIC mener ej heller, at der er noget som helst grundlag for det af amministrazione Finanziaria under sagen fremførte argument, at det følger af en fortolkning efter ordlyden af forordningen, som SIC nærmere har redegjort for, at kautionisten er forpligtet i alle de tilfælde, hvor der ikke »kan påvises nogen forsømmelighed hos afgangstoldstedet«.

SIC anfører således, at det ikke har været meningen med EF-bestemmelserne i forordning nr. 1079/71 at »straffe« toldmyndighederne for deres eventuelle undladelser eller for de vanskeligheder ved opklaringen af lovovertrædelserne, som ikke kan tilregnes dem. Fællesskabslovgiveren har simpelt hen ladet kautionisten blive frigjort fra sine forpligtelser, uden at der herved skal lægges vægt på individuelle forhold, såfremt der ikke gives underretning inden for en frist, som skønnes rimelig under hensyn til toldmyndighedernes kontrol. Grundene til den manglende underretning har ingen som helst betydning.

Der er altså med andre ord ikke tale om hverken at »straffe« toldmyndighederne eller at »belønne« de kautionerende virk-

somheder, såfremt man efter mere end et år opdager, at færdigbehandlingen er sket på retsstridigt grundlag. I et sådant tilfælde har fællesskabslovgiveren frigjort kautionisten for sine forpligtelser, for at denne kan være sikker på at kunne dække risici i forbindelse med senere indgåede kautionsforpligtelser, som eventuelt skal indfries med de disponible aktiver.

SIC har sammenfattende gjort gældende, at enhver anden indskrænkende fortolkning, som adskiller sig fra den af SIC anførte, krænker EF-reglen og er i klar modstrid med den pågældende forordnings præambel. Selskabet foreslår, at det af Tribunale di Milano forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

»I) I medfør af artikel 35 i forordning (EØF) nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse, som suppleret ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1079/71 af 25. maj 1971, må det altid og ubetinget kræves at toldvæsenet, såfremt kautionen fortsat skal kunne kræves indfriet af kautionisten, inden 12 måneder efter registrering af T 1-angivelsen giver kautionisten underretning om at dette dokument ikke er færdigbehandlet.

II) Er der ikke givet kautionisten »underretning inden 12 måneder, uanset hvad grunden hertil måtte være, er kautionisten frigjort for sine forpligtelser.«

2. Den italienske regering har anført, at en fuld forståelse af det foreliggende problem forudsætter kendskab til følgende omstændigheder i sagen:

— »færdigbehandling« af T 1-angivelserne forstået som en simpel kontrol på grundlag af det eksemplar, der returneres til afgangstoldstedet, fandt sted inden en måned efter, at hver af angivelserne var blevet registreret;

— der blev først efter 12 månedersfristens udløb givet meddelelse til afgangstoldstedet om, at det eksemplar af T 1-blanketten, som var returneret til afgangstoldstedet, var blevet forfalsket; det gælder, selv om man lægger den sidste registreringsdato til grund.

I det væsentlige er der således to aspekter af det problem, som den nationale ret skal løse:

a) indebærer artikel 35, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 542/69, at kautionisten er frigjort for sine forpligtelser, selv om det senere viser sig, at færdigbehandlingen af T 1-angivelsen er ugyldig, idet det færdigbehandlede dokument må betragtes som ikkeeksisterende som følge af forfalskning?

b) må det i benægtende fald ubetinget kræves, at afgangstoldstedet, såfremt kautionsforpligtelsen fortsat skal kunne gøres gældende, giver kautionisten underretning om, at T 1-angivelsen ikke er blevet færdigbehandlet inden 12 måneder efter registreringen?

Disse to formuleringer af det forelagte spørgsmål skal efter den italienske regerings opfattelse besvares benægtende.

Regeringen mener, at begrebet »færdigbehandling« i artikel 35, stk. 1, i forordning nr. 542/69 har en dobbelt betydning:

— det betegner for det første den faktiske kontrol, som afgangstoldstedet foretager ved at sammenligne det eksemplar af T 1-angivelsen, som det har beholdt (jf. forordningens

artikel 17, stk. 2), og det eksemplar, som returneres fra bestemmelsestoldstedet. (jf. artikel 26),

— desuden betegner begrebet den efterprøvelse, hvis retsvirkning kan blive kautionistens frigørelse.

Den fysiske kontrol er ifølge den italienske regering således en faktisk handling, der virkelig er udført og ikke kan betragtes, som om den ikke har fundet sted. Derimod kan efterprøvelsen, selv om den retligt set fortsat eksisterer, senere vise sig ugyldig eller uvirksom.

Færdigbehandlingen forstået som den faktiske kontrol, eksisterer for øvrigt fortsat, selv om dens grundlag er forfalskede dokumenter; derimod er den efterprøvelse, som er foretaget på grundlag af forfalskede dokumenter, en ugyldig attestation, hvis retsvirkning ikke kan være at frigøre kautionisten.

Denne retsvirkning er materiel, dvs. kautionsforpligtelsens bortfald, og den kan kun fremkaldes ved en handling, som er gyldig og som kan have retsvirkninger. En efterprøvelse på et grundlag af et »ikke-eksisterende dokument«, dvs. et forfalsket dokument, opfylder ikke disse betingelser.

Ifølge den italienske regering kan artikel 35, stk. 1, derfor forstås således, at kautionisten alene kan frigøres for sine forpligtelser, såfremt der foreligger en gyldig efterprøvelse, der kan fremkalde retsvirkninger, og som er foretaget på grundlag af en kontrol, som viser, at afsendelsestoldstedets og bestemmelsestoldstedets dokumenter er eksemplarer af samme forsendelsesangivelse. Da bestemmelsestoldstedets eksemplar har vist sig at være forfalsket, var efterprøvelsen ikke gyldig og kunne ikke fremkalde retsvirkninger; kautionisten kan således ikke antages at være frigjort for sine forpligtelser.

For øvrigt er det efter den italienske regerings opfattelse et spørgsmål, om stykke 2 i den ændrede artikel 35 i forordning nr. 542/69 også skal finde anvendelse, når afgangstoldstedet rettidigt har færdigbehandlet T 1-angivelsen således forstået, at det har foretaget en faktisk sammenligning af det eksemplar af dokumentet, som det selv har beholdt, og det eksemplar, som det har fået retur fra bestemmelsestoldstedet.

Dette spørgsmål bør ifølge regeringen besvares benægtende, idet den anfører som begrundelse, at hvis afgangstoldstedet har foretaget den ovenfor beskrevne faktiske sammenligning og alt på det tidspunkt synes at være udført forskriftsmæssigt, ses det ikke, hvordan det kan antages, at afgangstoldstedet alligevel, for ikke at miste retten til at kræve kautionen indført skal underrette kautionisten om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet.

Efter den italienske regerings opfattelse kan det måske diskuteres, om afgangstoldstedet har udvist forsømmelighed ved sammenligningen af dokumenterne, men man kan ikke kræve, at det handler i modstrid med resultatet af sin egen efterprøvelse, dvs. kræve, at det efter færdigbehandling af dokumentet alligevel inden for den i forordningen nævnte frist skal underrette kautionisten om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet.

Den italienske regering finder, at tvisten i hovedsagen er et udmærket eksempel på ovenstående.

Det anføres, at sammenligningen af eksemplarerne af T 1-angivelsen blev foretaget med dokumenter, som var dygtigt forfalskede, og at afgangstoldstedet med fuld ret antog, at T 1-angivelserne var blevet færdigbehandlet. Forfalskningen blev først opdaget mere end 12 måneder efter, at angivelserne var registreret. Den italienske regering rejser da det spørgsmål, hvorfor afgangstoldstedet skulle have underrettet kautioni-

sten om, at T 1-angivelserne ikke var blevet færdigbehandlet inden for den angivne frist.

SIC har påberåbt sig den anden betragtning til forordning (EØF) nr. 1079/71, hvorefter den i artikel 35, stk. 2, fastsatte frist imødekommer et retssikkerhedshensyn, nemlig at give kautionisten en sikker og uangribelig retsstilling, når fristen på 12 måneder efter angivelsernes registrering er udløbet uden at være blevet aktuel. Den italienske regering erkender, at dette just er formålet med artikel 35, stk. 2, og at dette retssikkerhedshensyn netop er grunden til, at fællesskabslovgiveren ikke har villet overlade det til afgangstoldstedet frit og efter forgodtbefindende at kunne udskyde færdigbehandlingen af T 1-angivelserne.

Regeringen gør endvidere gældende, at bortfaldet af kravet på kautionisten, som i øvrigt er betinget af, at kautionisten ikke er blevet underrettet om, at færdigbehandling ikke er sket, er altså blevet indført for at sanktionere den passivitet hos afgangstoldstedet, der består i, at toldstedet ikke blot undlader at færdigbehandle forsendelsesangivelsen rettidigt, men desuden ikke sørger for at underrette kautionisten om, at færdigbehandlingen endnu ikke er sket.

På trods heraf kan det efter den italienske regerings opfattelse ikke antages, at der efter formålet med artikel 35, stk. 2, påhviler afgangstoldstedet en forpligtelse til at foretage undersøgelser for at fastslå, om de materielle betingelser for en gyldig og effektiv færdigbehandling af forsendelsesdokumenterne er opfyldt, selv om dette måtte være ønskeligt.

Den italienske regering understreger således, at modpartens opfattelse indebærer, at ethvert afgangstoldsted før færdigbehandling af T 1-angivelserne ville have pligt til at foretage undersøgelser af samtlige forsendelser for at sikre, at dokumenterne f.eks. ikke er blevet forfalsket.

Regeringen anfører, at dette ville gøre det umuligt at færdigbehandle T 1-angivelserne inden for et rimeligt tidsrum, ville mangedoble meddelelserne til kautionisterne om, at forsendelsesangivelserne ikke var færdigbehandlet, ville afstedkomme en situation i strid med det formål, som er nævnt i den anden betragtning til forordning nr. 1079/71, idet kautionisternes forpligtelser kommer til at bestå i længere tid, ligesom der endelig ville opstå forsinkelser ved gennemførelsen af forsendelsesproceduren som helhed, alt i strid med formålet i forordning nr. 542/69.

Hvis det er tanken, at kautionisten ikke skal frigøres i tilfælde af svig, må afgangstoldstedet efter den italienske regerings opfattelse kunne foretage en rettidig færdigbehandling ved at foretage en faktisk sammenligning af domumenterne uden at efterprøve de materielle betingelser (f.eks. om eksemplarerne er forfalskede). Når sammenligningen er rettidigt foretaget, bør bestemmelsen i artikel 35, stk. 2, om kautionens bortfald ikke kunne bringes i anvendelse.

Ud fra samme tankegang bør det for øvrigt også anerkendes, at kautionisten alene kan frigøres ifølge artikel 35, stk. 1, på grundlag af en gyldig efterprøvelese, som kan fremkalde retsvirkninger, og som er foretaget efter kontrol af, at eksemplaret hos afgangstoldstedet og eksemplaret hos bestemmelsestoldstedet er eksemplarer af samme T 1-angivelse.

Heroverfor kan det ifølge den italienske regering ikke gøres gældende, at kautionistens forpligtelse efter denne fortolkning bliver tidsubegrænset, med forbehold af forældelsesfristerne, fordi en sådan retsvirkning også ville indtræde i det modsatte tilfælde. Regeringens begrundelse er nærmere, at afgangstoldstederne givetvis — såfremt man måtte antage bortfald af kautionen efter artikel 35, stk. 2 — med mellemrum ville under-

rette kautionisten om, at T 1-angivelsen ikke var færdigbehandlet, indtil de havde opnået sikkerhed for, at de materielle betingelser for en positiv efterprøvelsesakt var opfyldt.

Regeringen tilføjer, at der ej heller er grundlag for at indvende, at den foreslåede fortolkning skulle være for streng over for kautionisten.

Den italienske regering har i den forbindelse anført, at tilføjelsen af stykke 2 til den oprindelige bestemmelse i artikel 35 i forordning (EØF) nr. 542/69 hverken har ændret kautionens rækkevidde eller indhold, og ej heller har ændret ved dens varighed, så den nu skulle være tidsbegrænset. Tilføjelsen af stykke 2 havde alene til formål at sanktionere afgangstoldstedets passivitet, en retsvirkning som imidlertid kan undgås ved en simpel, endda ubegrundet underretning om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet.

Desuden må det efter den italienske regerings opfattelse på ny fremhæves, at en eventuel anvendelse af reglen i artikel 35, stk. 2, om kautionsforpligtelsens bortfald på lignende tilfælde som det i hovedsagen foreliggende nødvendigvis ville få betydeligt strengere konsekvenser for kautionisten. Kautionen ville kunne kræves indfriet fuldt ud i længere tid ved, at der blev givet underretning om, at toldangivelsen ikke var færdigbehandlet, nemlig indtil der forelå et positivt resultat af toldmyndighedernes undersøgelser.

Sammenfattende er det således den italienske regerings ønske, at Domstolen besvarer det af Tribunale di Milano forelagte spørgsmål benægtende, og foreslår, at der gives følgende svar:

— »en færdigbehandling af en T 1-angivelse, som senere viser sig ugyldig og uvirksom, fordi den er sket på grundlag at forfalskede dokumenter, kan ikke frigøre kautionisten for dennes forpligtelser som nævnt i artikel 35, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 542/69;

— såfremt færdigbehandlingen foretages rettidigt i form af en materiel efterprøvelse, er afgangstoldstedet ikke længere udsat for at miste sit krav på kautionisten efter ovennævnte forordnings artikel 35, stk. 2.«

3. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har anført, at de to betingelser, som gælder efter den ændrede artikel 35 i forordning nr. 542/69 for at frigøre kautionisten for hans forpligtelser, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

T 1-angivelserne var blevet færdigbehandlet, og der var forløbet mere end 12 måneder efter registreringen, da toldkontoret i Milano krævede afgifterne betalt af SIC.

Kommissionen bemærker, at Tribunale di Milano ikke har forelagt Domstolens noget spørgsmål om, hvilke følger det vil have for kautionisten, at færdigbehandlingen annulleres. Kommissionen lægger udelukkende den anden betingelse til grund, som altså medfører, at kravet på kautionisten bortfalder efter fristens udløb, og henviser til anden betragtning i forordning nr. 1079/71. Heraf fremgår det, at tilføjelsen til artikel 35 blev indført »af retssikkerhedsgrunde« for »også« at give »personer, der har påtaget sig en kaution, vished for, at de er frigjort for deres forpligtelser efter udløbet af en bestemt frist, som passende kan fastsættes til tolv måneder fra det tidspunkt, hvor angivelsen om fællesskabsforsendelse registreres«.

Denne bestemmelse er altså klar. Kautionisten frigøres for sine forpligtelser, når der er forløbet 12 måneder efter registreringen, såfremt han ikke er blevet underrettet om, at T 1-angivelsen ikke er blevet færdigbehandlet. Kommissionen bemærker for øvrigt, at bestemmelsens

formål opnås på følgende måde: såfremt toldsmyndighederne kommer i tvivl om forsendelsens forskriftsmæssighed, skal de underrette kautionisten herom. Sker det ikke, bortfalder deres krav.

Kommissionen anfører, at Amministrazione delle Finanze har fremført et argument vedrørende færdigbehandlingen, som imidlertid ikke er klart. Det gengives i forelæggelseskendelsen på følgende måde: »Færdigbehandlingen er ganske vist ugyldig og uvirksom, men har dog fundet sted inden 12 måneder efter T 1-angivelsernes registrering, hvorfor den udelukker, at kravet på kautionisten bortfalder«. Ifølge Kommissionen synes Amministrazione delle Finanze selv at anerkende det nødvendige i, at der foretages en »handling« inden 12 måneder efter toldangivelsens registrering for at undgå, at kravet på kautionisten bortfalder. Kommissionen mener imidlertid, at dette ikke kan være en hvilken som helst »handling« og da slet ikke en færdigbehandling, som eventuelt har den modsatte virkning. Denne handling kan således kun være den underretning, som er nævnt i artikel 35, stk. 2, i forordning nr. 542/69.

Kommissionen henleder endelig opmærksomheden på, at toldkonventionen fra 1975 om international godstransport på grundlag af TIR-carneter (TIR-konvention) (tiltrådt ved Rådets forordning nr. 2112/78/EØF af 25. juli 1978) i artikel 11 indeholder en lignende bestemmelse. Den foreskriver imidlertid, at der i tilfælde af svig skal forløbe to år (i stedet for et år), før kautionisten frigøres for sin forpligtelse, noget der ikke er indført i EF-reglerne om fællesskabsforsendelser.

Sammenfattende foreslår Kommissionen Domstolen at besvare Tribunale di Milano's spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 35, stk. 2, i forordning nr. 542/69/EØF skal fortolkes således, at kautionisten frigøres for sine forpligtelser, såfremt han ikke inden 12 måneder efter T 1-angivelsens registrering er blevet underrettet om, denne ikke er blevet færdigbehandlet.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 8. oktober 1981 er der afgivet mundtlige indlæg af Società italiana cauzioni, ved advokat Gregorio Leone, Milano, den italienske regering, ved I. M. Braguglia, som befuldmægtiget, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved A. Prozzillo, som befuldmægtiget, bistået af Ruah, ekspert.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. december 1981.

Præmisser

1 Ved kendelse af 9. oktober 1980, indgået til Domstolen den 12. december s.å., har Tribunale di Milano, 1. afdeling for civile sager, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 35 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om

fællesskabsforsendelse (EFT 1969 I, s. 114), som suppleret ved forordning nr. 1079/71 af 25. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 255).

2 Ved Rådets forordning nr. 542/69, som suppleret ved nævnte forordning nr. 1079/71 — begge forordninger fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen ved Tribunale di Milano — blev der for at lette transporten af varer inden for Fællesskabet og navnlig forenkle formaliteterne ved overskridelse af Fællesskabets interne grænser, indført en ordning for fællesskabsforsendelse, hvorefter varer, som ikke opfylder betingelserne i EØF-traktatens artikler 9 og 10, skal underkastes den procedure for ekstern fællesskabsforsendelse, som er foreskrevet i forordningens artikler 12-38.

3 Ifølge forordningens artikel 12, stk. 1 og 3, skal varer, der transporteres efter reglerne om ekstern fællesskabsforsendelse, angives til forsendelse på en såkaldt T 1-blanket, udfærdiget i overensstemmelse med forordningens bilag A, som skal underskrives af den, der ansøger om at foretage forsendelsen, dvs. den »hovedforpligtede«, hvilket ifølge definitionen i forordningens artikel 11, litra a), er den der »over for de kompetente myndigheder påtager sig ansvaret for, at transporten gennemføres i overensstemmelse med reglerne« [1].

4 Det første led i en fællesskabsforsendelse er registreringen af T 1-angivelsen på afgangstoldstedet, jf. forordningens artikel 17, og forsendelsen slutter med, at bestemmelsestoldstedet tilstiller afgangstoldstedet et eksemplar af T 1-angivelsen, jf. artikel 26.

5 Ifølge forordningens artikel 27, stk. 1, skal den hovedforpligtede, medmindre andet bestemmes i forordningen, »stille sikkerhed for betalingen af told og andre afgifter, som en medlemsstat kunne gøre krav på for varer, der i forbindelse med fællesskabsforsendelsen føres over dens område«. »Sikkerhed kan stilles samlet for flere fællesskabsforsendelser eller blot for én fællesskabsforsendelse«, jf. stk. 2. Sikkerhedsstillelsen består ifølge stk. 3 i en selvskyldnerkaution fra en fysisk eller juridisk person, der er bosat eller har

1 — Citeret efter forordningen i dens ændrede version i forordning nr. 222/77 af 13. december 1976 (EFT L 38, 1977).

hjemsted og er godkendt som kautionist i den medlemsstat, hvor sikkerheden stilles, jf. dog artikel 33, stk. 2.)

6 Ifølge forordningens artikel 35, stk. 1, frigøres »kautionisten ... for sine forpligtelser over for de medlemsstater, hvis område har været berørt af fællesskabsforsendelsen, når T 1-angivelsen er færdigbehandlet ved afgangstoldstedet«. Ved artikel 1 i Rådets forordning nr. 1079/71 af 25. maj 1971 suppleredes ovennævnte artikel 35 med følgende stk. 2:

»Kautionisten frigøres ligeledes for sine forpligtelser ved udløbet af en frist på 12 måneder regnet fra den dato, hvor T 1-angivelsen registreres, når han ikke fra afgangstoldstedet er blevet underrettet om, at T 1-angivelsen ikke er blevet færdigbehandlet«.

7 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren i hovedsagen, Società italiana cauzioni, Compagnia di assicurazioni e riassicurazioni S.p.A. (herefter benævnt: SIC) har anlagt sag til annullation af et betalingspålæg, hvorved toldvæsenet krævede indførelse af firmaets kautionsforpligtelse for tre forsendelser af frosset kød, udført henholdsvis den 21. november 1975, den 21. december 1975 og den 2. januar 1976 under anvendelse af T 1-blanketter, hvis tredje eksemplar afgiftspolitiet i Milano senere opdagede var forfalskede, som om varen havde forladt italiensk område, hvilket ikke var tilfældet.

8 Firmaet SIC har gjort gældende, at toldvæsenets fordring i forhold til firmaet, som følge af dettes kautionsstillelse for betaling af told er bortfaldet på grund af svigagtighed ved forsendelserne. Firmaet anfører, at det er frigjort for sine kautionsforpligtelser, dels som følge af T 1-angivelsens færdigbehandling, hvorom toldvæsenet gav firmaet behørig underretning henholdsvis den 13. december 1975, den 30. december 1975 og den 21. januar 1976, dels som følge af, at fristen på 12 måneder efter registreringen af T 1-angivelsen udløb, uden at afgangstoldstedet underettede firmaet om, at T 1-angivelsen ikke var blevet færdigbehandlet.

9 De italienske myndigheder har anført, at færdigbehandlingen må betragtes som ugyldig og uvirksom, fordi den skete på grundlag af forfalskede dokumenter, og derfor ikke frigør kautionisten for forpligtelserne ifølge artikel 35, stk. 1, i forordning nr. 542/69, idet en sådan frigørelse er betinget af, at der foreligger en gyldig efterprøvelse på grundlag af en kontrol, som viser, at afsendelsestoldstedets og bestemmelsestoldstedets dokumenter er eksemplarer af samme forsendelsesangivelse.

10 Hvad angår kautionistens frigørelse efter artikel 35, stk. 2, i forordning nr. 542/69 har de italienske myndigheder anført, at toldvæsenets fordring i forhold til kautionisten ikke bortfalder, når færdigbehandlingen — i form af en efterprøvelse af T 1-dokumentet — er sket rettidigt dvs. før udløbet af fristen på 12 måneder, regnet fra den dato, hvor T 1-angivelsen registreres, selv om det senere viser sig, at betingelserne for toldangivelsens gyldighed ikke var opfyldt.

11 Ifølge de italienske myndigheder bør kautionisten ikke kunne frigøres, såfremt færdigbehandlingen senere viser sig at være ugyldig, og artikel 35, stk. 2, i forordning nr. 542/69 bør ikke finde anvendelse, da toldmyndighederne i modsat fald ville blive tvunget til at iværksætte langvarige kontrolforanstaltninger og undersøgelser samt konsekvent give kautionisten underretning om, at T 1-dokumentet ikke er færdigbehandlet, hvilket er i strid med det formål, som lå til grund for vedtagelsen af forordning nr. 1079/71.

12 Med henblik på løsningen af dette problem har Tribunale di Milano forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Må det, når henses til artikel 35 i forordning (EØF) nr. 542/69 af 18. marts 1969 som suppleret ved forordning (EØF) nr. 1079/71 af 25. maj 1971, ubetinget kræves, at toldmyndighederne, såfremt den i ovennævnte bestemmelse omhandlede kautionsforpligtelse fortsat skal kunne gøres gældende, inden tolv måneder efter registrering af T 1-angivelsen giver underretning om, at dette dokument ikke er færdigbehandlet?«

13 Det bemærkes, at formålet med artikel 35 i Rådets forordning nr. 542/69, som suppleret ved Rådets forordning nr. 1079/71, er at skabe retssikkerhed for de personer, som i henhold til nævnte forordnings bestemmelser stiller kaution for forsendelser, især ved at fritage dem for deres kautionsforpligtelser efter udløbet af en periode på tolv måneder fra datoen for registreringen af dokumentet vedrørende fællesskabsforsendelsen, medmindre de af afgangstoldstedet får underretning om, at T 1-dokumentet ikke er færdigbehandlet. Efter forordningen gælder der ikke andre betingelser for kautionistens frigørelse end at fristen er udløbet, og at der er givet underretning om færdigbehandlingen.

14 Det fremgår i øvrigt af ordlyden af artikel 35 i forordning nr. 542/69, som suppleret ved Rådets forordning nr. 1079/71, at underretningen om T 1-angivelsens færdigbehandling, inden for rammerne af den funktion, som er tillagt denne underretning efter systement i artikel 35 i forordning nr. 542/69, hverken kan forhindre, at kautionisten frigøres, eller træde i stedet for underretningen om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet, og dermed have den modsatte retsvirkning af den, der efter artiklen udtrykkeligt er knyttet til opfyldelsen af denne formalitet.

15 Heraf følger — uden at der dermed er taget stilling til, hvilke følger det ville have for kautionistens frigørelse, om han måtte have gjort sig skyldig i svigagtig adfærd, hvilket ikke er omtalt i det spørgsmål, den nationale ret har forelagt Domstolens — at kautionisten uden videre er frigjort for sine forpligtelser ved tolvmånedersfristens udløb, såfremt han ikke har modtaget underretning om, at T 1-angivlesen ikke er færdigbehandlet.

16 Det af Tribunale di Milano forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 35 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse, som suppleret ved artikel 1 i forordning nr. 1079/71 af 25. maj 1971, skal fortolkes således, at kautionisten i alle tilfælde er frigjort for sine forpligtelser, når toldmyndighederne ikke inden tolv måneder efter datoen for registreringen af T 1-angivelsen har underrettet ham om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet, medmindre han måtte have gjort sig skyldig i svigagtig adfærd.

Sagens omkostninger

17 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Tribunale di Milano ved kendelse af 9. oktober 1980, for ret:

Artikel 35 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse, som suppleret ved artikel 1 i Rådets forordning nr. 1079/71 af 25. maj 1971, skal fortolkes således, at kautionisten i alle tilfælde er frigjort for sine forpligtelser, når toldmyndighederne ikke inden tolv måneder efter datoen for registreringen af T 1-angivelsen har underrettet ham om, at T 1-angivelsen ikke er færdigbehandlet, medmindre han måtte have gjort sig skyldig i svigagtig adfærd.

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. februar 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling