FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 14. november 1996 *

Indhold

I — Retlige bestemmelser ..... I - 4212

A — Rådets afgørelse 86/283 ..... I - 4212

B — De øvrige relevante fællesskabsretlige bestemmelser ..... I - 4217

II — Faktiske omstændigheder ..... I - 4221

III — Præjudicielle spørgsmål ..... I - 4223

IV — Besvarelserne af de præjudicielle spørgsmål ..... I - 4224

A — De to første spørgsmål ..... I - 4224

B — Sjette spørgsmål ..... I - 4226

C — Tredje spørgsmål ..... I - 4231

D — Fjerde og femte spørgsmål ..... I - 4233

E — Syvende spørgsmål ..... I - 4237

V — Forslag til afgørelse ..... I - 4238

1. I forbindelse med en retssag om gyldigheden af en efteropkrævning af importtold har Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, som den nationale ret har fundet nødvendige for at kunne træffe afgørelse i den sag, som verserer for den.

I — Retlige bestemmelser

A — *Rådets afgørelse 86/283*

2. Rådet har ved afgørelse 86/283/EØF [1] (herefter »afgørelsen«) indført en række

* Originalsprog: græsk.

1 — Rådets afgørelse af 30.6.1986 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 175, s. 1).

bestemmelser om de oversøiske landes og territoriers (herefter »OLT«) associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.

3. Anden del af denne afgørelse vedrører EØF-OLT-samarbejdets instrumenter. Artikel 70, stk. 1, bestemmer følgende:

»1. Varer med oprindelse i landene og territorierne fritages fra told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet.«

4. I henhold til artikel 182 trådte afgørelsen i kraft den 1. juli 1986, mens den i henhold til artikel 183 skulle anvendes indtil den 28. februar 1990 [2].

5. I henhold til artikel 184, stk. 1, anførtes de lande og territorier, for hvilke denne afgørelse fandt anvendelse, i bilag I.

6. Bilag I indeholder en liste over »de oversøiske lande og territorier«, som omfattes af afgørelse 86/283, herunder også Grønland som et land, der har særlige forbindelser med Kongeriget Danmark.

7. Afgørelsens bilag II indeholder en række bestemmelser om »definition af begrebet 'varer med oprindelsesstatus' og om metoder for 'administrativt samarbejde'«.

8. Afsnit I (artikel 1-5) definerer begrebet »varer med oprindelsesstatus«.

9. Artikel 1 bestemmer følgende:

»1. Ved anvendelsen af afgørelsen og med forbehold af stk. 3 og 4 anses følgende varer for

...

b) varer med oprindelse i Fællesskabet:

1) varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet

...«

2 — Den 1.3.1990 trådte Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25.7.1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1) i kraft. I henhold til afgørelsens artikel 240, stk. 1, finder den anvendelse for ti år.

10. Artikel 2 bestemmer:

»Som varer, der 'fuldt ud er fremstillet' i et eller flere lande eller territorier ... i den i artikel 1, stk. 1, litra a), punkt 1, litra b), punkt 1, og stk. 3 og 4, fastsatte betydning ...:

...

f) produkter fra havfiskeri og andre produkter, som er hentet op fra havet af deres fartøjer.

...«

11. Afsnit II i afgørelsens bilag II fastsætter metoderne for administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne og OLT.

12. Artikel 6, stk. 1, litra a), bestemmer:

»1. a) Varers oprindelsesstatus, som defineret i dette bilag, dokumenteres ved fremlæggelse af et varecertifikat EUR.1 ...«

13. Artikel 7 bestemmer følgende:

»1. Varecertifikatet EUR.1 udstedes ved udførslen af de varer, som det vedrører, af toldmyndigheden i eksportmedlemsstaten, -landet eller -territoriet. Certifikatet stilles til rådighed for eksportøren, så snart udførsel faktisk har fundet sted eller er sikret.

...

5. Anmodninger om varecertifikater skal opbevares mindst tre år af toldmyndigheden i eksportmedlemsstaten, -landet eller -territoriet.«

14. Artikel 8 bestemmer:

»1. Varecertifikatet EUR.1 udstedes af toldmyndigheden i eksportmedlemsstaten, -landet eller -territoriet, hvis varerne kan anses for varer med oprindelsesstatus som defineret i dette bilag.

2. Med henblik på undersøgelsen af om de i stk. 1 omhandlede betingelser er opfyldt, har toldmyndighederne ret til at kræve enhver form for dokumentation og at foretage enhver kontrol, som de måtte finde hensigtsmæssig.

...«

15. Artikel 10 bestemmer:

»1. Det påhviler eksportøren eller dennes befuldmægtigede repræsentant under førstnævntes ansvar at fremsætte anmodning om udstedelse af et varecertifikat EUR.1.

2. Eksportøren eller dennes repræsentant fremlægger med anmodningen enhver fornøden dokumentation for, at de varer, der skal udføres, opfylder betingelserne for udstedelse af et varecertifikat EUR.1.«

16. Artikel 12 bestemmer følgende:

»I importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet fremlægges varecertifikatet EUR.1 for toldmyndighederne efter de nærmere regler i denne stat, dette land eller territorium. Disse myndigheder er berettiget til at forlange en oversættelse. De kan desuden kræve, at importangivelsen suppleres med attestation fra importøren af, at varen opfylder de nødvendige betingelser for, at afgørelsen kan finde anvendelse.«

17. Artikel 23 bestemmer følgende:

»For at sikre en korrekt gennemførelse af bestemmelserne i dette afsnit yder medlemsstaterne, de kompetente myndigheder i landene og territorierne, samt ... gennem deres respektive toldmyndigheder hinanden gensidig hjælp til kontrol af ægtheden af varecertifikat EUR.1, af rigtigheden af oplysningerne om de pågældende varers faktiske oprindelsesstatus ...«

18. Artikel 24 bestemmer følgende:

»Der iværksættes sanktioner mod enhver person, der med henblik på at få en vare ind under præferenceordningen udfærdiger eller

lader udfærdige enten et dokument med urigtige oplysninger for at opnå et varecertifikat EUR.1 ...«

enhver oplysning, som de måtte komme i besiddelse af, og som tyder på, at oplysningerne i det nævnte certifikat ... er urigtige.

19. Endelig bestemmer artikel 25 følgende:

3. Toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet underrettes om resultatet af undersøgelsen inden højst tre måneder. Dette resultat skal gøre det muligt at afgøre, om det pågældende varecertifikat EUR.1 ... kan finde anvendelse for de faktisk udførte varer, og om disse varer virkelig er berettiget til anvendelsen af præferenceordningen.

»1. *Efterfølgende* kontrol af rigtigheden og ægtheden af varecertifikatet EUR.1 ... foretages ved stikprøver, og i øvrigt når toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet nærer begrundet tvivl om dokumentets ægthed eller rigtigheden i oplysningerne vedrørende de omhandlede varers faktiske oprindelse.

Såfremt sådanne sager ikke har kunnet afgøres mellem toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet og eksportmedlemsstaten, -landet, eller -territoriet, eller de rejser spørgsmål med hensyn til fortolkningen af dette bilag, skal de forelægges det Vareoprindelsesudvalg, der er nedsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 802/68 af 27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse.

2. Med henblik på anvendelsen af stk. 1 tilbagesender toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet varecertifikat EUR.1 ... eller en fotokopi deraf, til toldmyndighederne i eksportmedlemsstaten, -landet og -territoriet med angivelse af de formelle eller reelle årsager, der berettiger en undersøgelse. Til varecertifikat EUR.1 ... hvis dette er blevet fremlagt, vedhæfter de fakturaen eller en kopi deraf og fremsender

Under alle omstændigheder skal tvister mellem importøren og toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet bilægges i henhold til lovgivningen i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet.«

B — *De øvrige relevante fællesskabsretlige bestemmelser*

20. Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om en toldskyld [3] bestemmer i artikel 2, litra a), at toldskyld opstår ved indførsel, når en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning i De Europæiske Fællesskabers toldområde.

21. I henhold til direktivets artikel 3, litra a), er det tidspunkt, hvor toldskyld opstår ved indførsel, i det i artikel 2, litra a), nævnte tilfælde, det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder antager angivelsen til varers overgang til fri omsætning eller foretager enhver anden handling, der i medfør af gældende bestemmelser har samme retsvirkninger som antagelsen af denne angivelse.

22. Direktiv 79/623 blev med virkning fra den 1. januar 1989 ophævet ved artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld [4].

3 — EFT L 179, s. 31.

4 — EFT L 201, s. 15.

23. Artikel 2, stk. 1, litra a), bestemmer heri under punkt A. »toldskyld ved indførsel« i afsnit I om toldskyldens opståen følgende:

»1. Toldskyld ved indførsel opstår:

a) når en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning eller henføres under ordningen vedrørende midlertidig indførsel med delvis fritagelse for importafgifter;

...«

24. Forordningens artikel 3 bestemmer følgende:

»Det tidspunkt, hvor toldskyld ved indførsel opstår, anses

a) i de i artikel 2, stk. 1, litra a), nævnte tilfælde for at være det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder antager angivelsen til varens overgang til fri omsæt-

ning, midlertidig indførsel eller foretager enhver anden handling, der i medfør af gældende bestemmelser har samme retsvirkninger som antagelsen af denne angivelse;

...«

25. I henhold til forordningens artikel 14, andet afsnit, anvendes forordning nr. 2144/87 fra den 1. januar 1989.

26. Rådets forordning (EØF) nr. 1031/88 af 18. april 1988 vedrører fastlæggelse af, hvilke personer der skal betale toldskyld [5].

27. Artikel 2 i afsnit I i forordningen, som omhandler personer, der skal betale toldskyld ved indførsel, bestemmer følgende:

»1. Opstår der toldskyld efter artikel 2, stk. 1, litra a) eller f), 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.

...«

28. Artikel 12, stk. 2, bestemmer, at forordning nr. 1031/88 anvendes fra den 1. januar 1989.

29. Artikel 251 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks [6] ophæver bl. a. forordning nr. 2144/87 og nr. 1031/88.

30. I overensstemmelse med sin titel definerer kapitel 1 i afsnit I i EF-toldkodeksen dennes anvendelsesområde. Artikel 3, stk. 1, angiver udtrykkeligt, at Fællesskabets toldområde, hvorpå EF-toldkodeksen finder anvendelse, omfatter Kongeriget Danmark med undtagelse af Grønland.

5 — EFT L 102, s. 5.

6 — EFT L 302, s. 1.

31. Artikel 201-208 i toldkodeksen bestemmer de forhold, som indebærer, at der opstår en toldskyld ved indførsel, og angiver, hvem der er debitor for toldskylden. Artikel 201 bestemmer følgende:

»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.

2. Toldskyld opstår på tidspunktet for antagelsen af den pågældende toldangivelse.

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.«

32. I henhold til EF-toldkodeksens artikel 253, andet afsnit, finder kodeksen anvendelse fra den 1. januar 1994.

33. Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 omhandler »efteropkrævning« af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der angives til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter [7].

34. Forordningens artikel 2 bestemmer følgende:

»1. Såfremt de kompetente myndigheder i en medlemsstat konstaterer, at hele eller en del

7 — EFT L 197, s. 1. Disse spørgsmål er siden 1.1.1994 reguleret af EF-toldkodeksen, nævnt ovenfor i fodnote 6.

af den import- eller eksportafgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet, ikke er opkrævet hos debitor, kan disse foretage en efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb.

...

2. Den i stk. 1 anførte efteropkrævningsprocedure iværksættes ved meddelelsen til den pågældende om størrelsen af den indførselstold ... som der skal erlægges.

...«

35. Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 definerede oprindeligt betingelserne for godtgørelse af told erlagt med urette eller fritagelse for import- eller eksportafgifter [8]. Artikel 13 i denne forordning, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 af 7. oktober 1986 [9], bestemmer følgende:

»1. Godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter kan indrømmes, når der foreligger andre særlige forhold ... og der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede.

...«

36. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 indfører gennemførelsesbestemmelserne til artikel 4a, 6a, 11a og 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter [10]. I forordningens afsnit I, under B, fastsættes specifikke gennemførelsesbestemmelser for artikel 13 i forordning nr. 1430/79 som ændret. Konkret angives heri (under I) visse »særlige omstændigheder, hvor godtgørelser af eller fritagelse for importafgifterne kan indrømmes eller afslås«.

37. Artikel 4 i forordning nr. 3799/86 bestemmer følgende:

»Ved anvendelse af artikel 13, stk. 1 ... og med forbehold af alle andre tilfælde, som skal bedømmes fra sag til sag ...:

1) ...

8 — EFT L 175, s. 1. Dette spørgsmål er siden den 1.1.1994 reguleret af EF-toldkodeksen, nævnt ovenfor i fodnote 6.

9 — EFT L 286, s. 1.

10 — EFT L 352, s. 19.

2) i følgende tilfælde foreligger der ikke i sig selv særlige omstændigheder, der skyldes forhold, hvor den berettigede hverken har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse:

...

c) når der for varer, der angives til fri omsætning med henblik på indrømmelser af præferencetoldbehandling, endog i god tro fremlægges dokumenter, som senere viser sig at være falske, forfalskede eller ugyldige til opnåelse af denne præferencetoldbehandling.«

II — Faktiske omstændigheder

38. I 1988 og 1989 importerede Pascoal & Filhos, et portugisisk selskab (herefter »Pascoal«), fire partier torsk fra Grønland til Portugal. For hvert enkelt parti blev der udstedt et varecertifikat EUR.1 (herefter »EUR.1-certifikatet«), som dokumenterede, at varerne hidrørte fra Grønland [11].

11 — De pågældende EUR.1-certifikater er dateret og nummereret således: nr. 76 092 af 6.9.1988, nr. 76 106 af 19.9.1988, nr. 77 525 og nr. 77 526 af 14.7.1989.

39. De portugisiske myndigheder tillod indførsel af disse varer i Fællesskabet uden betaling af told. Importangivelserne var blevet udfærdiget af importøren den 23. og 30. september 1988 samt den 25. juli 1989.

40. Senere anmodede de portugisiske toldmyndigheder de grønlandske toldmyndigheder om i samarbejde med Kommissionen at foretage en efterfølgende kontrol af de fire EUR.1-certifikater, som var fremlagt ved indførslen af de nævnte varer.

41. Efter denne kontrol udfærdigede de grønlandske myndigheder og Kommissionen sammen en rapport (»undersøgelsesrapporten«), som bl. a. indeholdt følgende bemærkninger:

»I forbindelse med administrativt samarbejde med Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er de administrative dokumenter (indførsels- og udførselsangivelser, EUR-varecertifikater siden 1989 indtil dags dato, som befinder sig i denne afdeling inden for dennes kompetenceområde) blevet kontrolleret mellem den 5. og den 7. september.«

Med hensyn til de omtvistede certifikater anførtes følgende i undersøgelsesrapporten:

»EUR.1-certifikat nr. 76 106 af 19. september 1988 ... nr. 76 092 af 6. september 1988, nr. 77 525 af 14. juli 1989 og nr. 77 526 af 14. juli 1989; det er på grundlag af relevante dokumenter, som er fremlagt af det nævnte selskab, blevet godtgjort, at de partier frisk grønlandsk torsk, der er indleveret til senere forarbejdning om bord på de pågældende fabriksskibe, ifølge det om resultatet af forarbejdningen oplyste ikke er tilstrækkelige til, at der kan opnås de mængder færdige varer, som blev indført til EØF i henhold til de pågældende varecertifikater ...«

42. På grundlag af denne rapport fremsender de grønlandske myndigheder til de portugisiske myndigheder en meddelelse (herefter »meddelelsen«), som lød således:

»Da kontrolundersøgelse — gennemført i samarbejde med repræsentanter for EØF — har godtgjort, at visse EUR.1-varecertifikater, der er udstedt i Grønland, ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag II til OLT-aftalen vedrørende oprindelsesstatus, skal man anmode om, at de nedenfor anførte varecertifikater tilbagekaldes og annulleres.

...« [12].

12 — Det drejer sig om bestemmelserne i bilag II til afgørelse 86/283.

43. Den undersøgelsesrapport, der var udfærdiget af de grønlandske myndigheder og Kommissionens repræsentanter i fællesskab, var imidlertid ikke vedlagt meddelelsen.

44. Idet de anså sig for bundet af denne meddelelse — og uden at søge at fastslå varernes faktiske oprindelse — indledte de portugisiske myndigheder en procedure mod selskabet Pascoal om efteropkrævning af indførselstold for hver af de fire partier torsk. Efter afslutningen af procedurerne fremsatte de krav om, at Pascoal skulle efterbetale 61 709 940 ESC.

45. Så snart Pascoal var blevet bekendt med meddelelsen fra de grønlandske myndigheder til den portugisiske forvaltning, gennemgik selskabet de portugisiske myndigheders sagsakter vedrørende de nævnte efteropkrævninger af told. På dette tidspunkt fandtes undersøgelsesrapporten ikke i disse akter. I henhold til den nationale ret fik Pascoal først kendskab til rapporten, da svarskriftet blev indgivet under appelsagen for nævnte ret.

46. Selskabet Pascoal fandt, at efteropkrævningen af indførselstold var ugyldig af to grunde: a) De kompetente myndigheder havde begået en alvorlig formfejl bestående i en utilstrækkelig begrundelse, idet de ikke havde givet de pågældende underretning om

undersøgelsesrapporten. b) Myndighederne havde ligeledes tilsidesat fællesskabslovgivningen, idet betingelserne for en efteropkrævning ikke forelå, og havde desuden begået en beregningsfejl. Selskabet anlagde derfor sag ved Tribunal Fiscal Aduaneiro de Porto og påstod efteropkrævningerne annulleret. Denne retsinstans fastslog, at meddelelsen fra de grønlandske myndigheder udgjorde en tilstrækkelig begrundelse, og frifandt myndighederne.

47. Pascoal ankede denne afgørelse til Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa.

III — Præjudicielle spørgsmål

48. Da Tribunal Tributário de Segunda Instância var i tvivl om fortolkningen af visse fællesskabsretlige bestemmelser, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende syv præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter eksportørens ansvar, jf. artikel 10, stk. 1, i bilag II til Rådets afgørelse 86/283/EØF af 30. juni 1986, told, der skal betales som følge af, at varecertifikater EUR.1, der er udstedt på grundlag af urigtige oplysninger om varernes oprindelsesstatus, annulleres?

2) Hvad er det nærmere indhold og rækkevidden af adverbiet 'tillige' i artikel 201, stk. 3, andet afsnit, i EF-toldkodeksen, særligt med henblik på det tilfælde, at den, der er ansvarlig for en toldovertrædelse, ifølge nationale afgiftsregler alene hæfter for toldskyld for varer, med hensyn til hvilke overtrædelsen har fundet sted?

3) Kan det princip, som følger af Domstolens dom af 17.12.1993 i sag C-12/92, E. Huygen (Sml. I, s. 6381), offentliggjort på s. 5 og 6 i Arbejdet ved De Europæiske Fællesskabers Domstol og Retten i Første Instans, nr. 35/93, og som vedrørte frihandelsaftalen EØF-Østrig, anvendes på nærværende sag, der vedrører fortolkningen og anvendelsen af Rådets afgørelse 86/283/EØF?

4) Hvad er indholdet, omfanget og rækkevidden af udtrykket resultatet af undersøgelsen i artikel 25, stk. 3, i bilag II til Rådets afgørelse 86/283/EØF?

5) Kan en sag om efteropkrævning i importmedlemsstaten iværksættes og afsluttes, inden toldmyndighederne i

eksportlandet har fremsendt resultaterne af undersøgelsen til toldmyndighederne i importlandet, og uden at importøren er blevet gjort bekendt med resultaterne af undersøgelsen?

6) Er det i strid med retfærdighedsprincippet og med princippet om forbud mod ugrundet berigelse på en andens bekostning, proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om god tro, såfremt en importør i god tro pålægges at svare told af varer, med hensyn til hvilke der er blevet begået en toldovertrædelse af eksportøren, uden at importøren på nogen måde har været involveret?

7) Såfremt toldmyndighederne i eksportlandet har undladt at udføre en præventiv kontrol af eksportørens lagre, inden varecertifikat EUR.1 blev udstedt, og den portugisiske importør ikke har vidst dette, foreligger der da force majeure, således at der ikke kan ske efteropkrævning hos importøren?«

IV — Besvarelserne af de præjudicielle spørgsmål

49. Jeg finder det hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålene i fem særskilte afsnit: først skal jeg gennemgå det første og andet spørgsmål, dernæst det sjette, derefter det tredje, og herefter det fjerde og femte spørgsmål og endelig til sidst det syvende spørgsmål.

A — *De to første spørgsmål*

50. De to første spørgsmål tilsigter, at Domstolen definerer eksportørens »ansvar« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i bilag II til afgørelsen og i artikel 201, stk. 3, i EF-toldkodeksen og konkret angiver, om nævnte eksportør er forpligtet til at betale told i tilfælde af annullation af EUR.1-certifikater, når disse er udstedt på grundlag af urigtige oplysninger om varernes oprindelsesstatus.

51. Den nationale ret erkender, at toldkodeksen er trådt i kraft efter toldskyldens opståen (punkt 3, sidste punktum, i forelæggelseskendelsen), men anmoder alligevel om en fortolkning af artikel 201 i toldkodeksen, idet denne genoptog de tidligere bestemmelser, som var blevet ophævet, nemlig artikel 2 og 3 i forordning nr. 1031/88 [13] om samme spørgsmål.

13 — Nævnte forordning i fodnote 5.

52. Disse to spørgsmål frembyder klart problemer med hensyn til deres antagelse til realitetsbehandling.

53. Den portugisiske regering og Kommissionen finder, at andet spørgsmål må afvises fra realitetsbehandling, fordi toldkodeksen først fandt anvendelse fra den 1. januar 1994, mens de faktiske omstændigheder i sagen går tilbage til 1988 og 1989 og følgelig omfattes af den i toldkodeksen tidligere eksisterende ordning. De anfører, at efter Domstolens faste praksis [14] har besvarelsen af dette spørgsmål ingen forbindelse med genstanden for hovedsagen, hvorfor en besvarelse heraf ikke er nødvendig for tvistens løsning.

54. Kommissionen hævder, at toldkodeksen udelukkende finder anvendelse på Fællesskabets toldområde, som i henhold til artikel 3 ikke omfatter Grønland. Kommissionen anfører også, at i henhold til toldkodeksens artikel 2, stk. 2, finder visse af dens bestemmelser også anvendelse uden for Fællesskabets toldområde, enten på grundlag af særlige forskrifter eller som følge af internationale aftaler. Kommissionen mener i øvrigt, at da der rent faktisk foreligger en særordning (nemlig afgørelse 86/283) om det gensidige samarbejde mellem OLT, hvorunder Kommissionen også henregner Grønland og Fællesskabet, indeholder nævnte afgørelse alene en ordning om kontrol af varernes oprindelse med henblik på en præferencetoldbehandling, men omhandler ikke spørgsmålet om, hvem der er debitor for importtold i tilfælde af urigtige oplysninger i varens oprindelsesangivelse. Kommissionen konkluderer herefter, at toldkodeksens bestemmelser ikke kan påberåbes i denne sag.

55. Jeg mener, uafhængigt af det anførte, at der foreligger en endnu vigtigere grund til ikke at besvare disse to spørgsmål. I henhold til portugisisk ret er den ansvarlige for betaling af efteropkrævning af told den person, som har begået toldovertrædelsen, hvorfor den nationale ret er i tvivl om, om de fællesskabsretlige bestemmelser, som de to første præjudicielle spørgsmål vedrører, ikke giver mulighed for at udlede et tilsvarende princip, i henhold til hvilke eksportørens ansvar udelukker pålæggelse af ansvar for en importør i god tro [15].

56. Denne argumentation støttes imidlertid på en fejlfortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser. Uanset om man i hovedsagen anvender artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1031/88 eller artikel 201, stk. 3, i toldko-

14 — Konkret henviser de til præmis 17 ff. i dom af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673.

15 — Selskabet Pascoal og den nationale ret anfører, at efter portugisisk ret er alene eksportøren ansvarlig for betaling af importtold, som opkræves efterfølgende, når hans adfærd er ansvarspådragende, medmindre importøren kan anses for medansvarlig. Den portugisiske regering mener derimod, at eksportøren efter portugisisk ret kun er ansvarlig for betaling af importtold, såfremt de omtvistede varer tilhører den person, der har begået overtrædelsen. I alle andre tilfælde, nemlig når varerne tilhører personer, som ikke har deltaget i toldovertrædelsen, er disse alene ansvarlige for toldbeløbet. Den portugisiske regering konkluderer, at efter portugisisk ret er importøren altid alene ansvarlig for betaling af det samlede toldbeløb.

deksen, er klarereren/importøren under alle omstændigheder debitor. Tredjemands eventuelle ansvar er ikke tilstrækkeligt til at fritage førstnævnte for ansvaret.

57. Eftersom de fællesskabsretlige bestemmelser skal forstås således, finder jeg ikke, der er anledning til at behandle bestemmelserne i portugisisk ret om eksportørens ansvar.

58. Under disse omstændigheder og uafhængigt af, om bestemmelsen i toldkodeksen finder anvendelse på hovedsagen, eller om denne bestemmelse i denne sag kan anvendes på en eksportør i Grønland, mener jeg ikke, der er anledning til at besvare de to første præjudicielle spørgsmål, idet det står klart, at disse spørgsmål er baseret på en fejlfortolkning af fællesskabsretten, og at eksportørens eventuelle ansvar er tilstrækkeligt til at fritage importøren for ansvar, hvorfor en hvilken som helst besvarelse ikke vil kunne hjælpe den nationale retsinstans til at afgøre den sag, som verserer for den.

B — *Sjette spørgsmål*

59. Den nationale ret ønsker med det sjette spørgsmål oplyst, om den omstændighed, at en importør i god tro pålægges at svare told, når denne told pålægges efter annullation af EUR.1-certifikater, som er blevet udstedt på grundlag af eksportørens urigtige angivelser med hensyn til varernes oprindelse, er i strid med »retfærdighedsprincippet«, samt med princippet om forbud mod ugrundet berigelse på en andens bekostning, proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om god tro.

60. Den nationale ret har ved disse spørgsmål henvist til en bestemmelse i den portugisiske forfatning, hvorefter de offentlige myndigheder skal handle under overholdelse af »retfærdighedsprincippet« og herefter anført, at de portugisiske toldmyndigheder ikke kan pålægge borgere »uretfærdige afgifter«, som det påhviler tredjemænd at betale. Den nationale ret anfører herved, at der ikke kun er tale om en tilsidesættelse af »retfærdighedsprincippet«, men også om, at ophavsmanden til en toldovertrædelse ugrundet opnår en berigelse.

61. Den nationale ret har desuden anført, at den omstændighed, at en importør i god tro anses for debitor, strider mod proportionalitetsprincippet, eftersom den omstændighed, at en importør i god tro pålægges told, selv om han ikke har deltaget i toldovertrædelsen, rammer vedkommende uigenkaldeligt og derfor går ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte fællesskabsinteresserne. Endvidere finder den nationale ret, at denne løsning strider mod retssikkerhedsprincippet, idet »den tilsidesætter kontraktgrundlaget og i væsentlig grad ændrer de omstændigheder, som lå til grund for parternes kontraktindgåelse«.

62. Den nationale ret henviser endelig til, at der foreligger en alvorlig tilsidesættelse af god tros-princippet, fordi importørens forpligtelse til at betale told ikke hører til de risici, som kan forventes i forbindelse med de kontrakter, det drejer sig om i denne sag, hvor der er tale om en international kontrakt om salg af varer og ikke en risikokontrakt. Den nationale ret finder desuden, at Domstolens praksis, sådan som den fremgår af dommen af 11. december 1980 i sagen Acampora [16], hvorefter en importør i god tro må kunne bedømme, hvilke risici der findes på det pågældende marked og indkalkulere dem som normale ulemper i forbindelse med handelen, ikke tager hensyn til den særlige karakter af internationale salgskontrakter.

63. Jeg har tidligere anført, at efter fællesskabslovgivningen er importøren/klarereren under alle omstændigheder debitor for efterfølgende toldskyld. Endvidere har jeg anført, at god tro efter gældende lovgivning ikke hører til de grunde, der kan føre til toldskyldens ophør [17].

64. Jeg mener, at importørens gode tro efter Domstolens praksis ikke fritager importøren for ansvar med hensyn til efterfølgende toldbetaling.

65. I sagen Acampora [18] var der blevet forelagt præjudicielle spørgsmål vedrørende en importørs afslag på at betale toldskyld, som var opstået ved indførsel af varer fra et tredjeland. Denne erhvervsdrivende havde profiteret af en præferencetoldbehandling, idet han havde angivet, at de importerede varer havde »oprindelse« i et land, som Fællesskabet havde indrømmet toldpræferencer. En efterfølgende kontrol gennemført af de pågældende toldmyndigheder viste imidlertid, at disse varer ikke opfyldte betingelserne for anvendelse af præferenceordningen.

66. Domstolen har erkendt den vanskelige stilling, som en importør i god tro befinder sig i, der i sidste instans pålægges at efterbetale told, men har dog givet fællesskabsinteressen forrang, og anerkendt, at en sådan told kan opkræves. Domstolen har således dels anerkendt, at »muligheden for at foretage en undersøgelse, efter at indførslen har fundet sted, og uden at importøren forud er blevet underrettet herom, kan påføre denne vanskeligheder, når han er i god tro, men på grundlag af fejlagtige certifikater eller certifikater, som uden hans viden er forfalskede, har indført varer i henhold til toldpræferenceordningen«, men har dog tilføjet, »for det første ... at selskabet ikke bør bære de skadelige følger af en ukorrekt adfærd hos personer, der leverer varer til statsborgere i Fællesskabet, for det andet ... at importøren kan anlægge erstatningssag mod den, der har forfalsket certifikatet, og for det tredje, at en påpasselig erhvervsdrivende, der kender de gældende regler, samtidig med at han vurderer, hvilket udbytte en handel med præferencebetingede varer kan indbringe, må

16 — Sag 827/79, Sml. s. 3731.

17 — Jf. artikel 9, stk. 1 og 2, litra a), i direktiv 79/623, anført i fodnote 3; artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2144/87, anført i fodnote 4, og artikel 233 i toldkodeksen, anført i fodnote 6.

18 — Nævnt ovenfor i fodnote 16.

kunne bedømme, hvilke risici der findes på det pågældende marked, og indkalkulere dem som normale ulemper i forbindelse med handelen« [19].

67. Jeg mener, at den af Domstolen antagne løsning i nævnte sag også må kunne tjene som udgangspunkt for denne sag. Denne opfattelse afviser den nationale ret, idet den finder, at en sådan løsning ikke kan anvendes på kontrakterne i denne sag, hvor der er tale om en international kontrakt om salg af varer og ikke en risikokontrakt. Den nationale ret har dog intet sted redegjort for »de særtræk«, der skulle være forbundet med en sådan kontrakt, eller hvorfor disse særtræk skulle udelukke anvendelse af dommen i sagen Acampora på denne sag.

68. Med hensyn til tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet på grund af, at en erhvervsdrivende i god tro efterfølgende pålægges told, skal jeg understrege, at den omstændighed, at importøren/klarereren pålægges at betale, klart er et egnet middel til at gøre det muligt for Fællesskabet at opnå den told, det har krav på. Denne foranstaltning gælder for importørerne, fordi der er tale om personer, som er kendt af toldmyndighederne alene på grund af deres angivelser om overgangen til fri omsætning af de varer, som er undergivet told. Foranstaltningen er derfor også nødvendig, fordi en toldfritagelse for importøren/klarereren ville indebære, at Fællesskabet måtte bære de skadelige følger af ukorrekt adfærd hos dets borgeres leverandører.

69. Som Kommissionen med rette har anført (punkt 13 i dens skriftlige indlæg), er den ordning om efteropkrævning af told, som fællesskabslovgiver har indført, et udtryk for en rimelig afvejning mellem modsatte interesser: på den ene side det offentliges interesse i en korrekt anvendelse af bestemmelserne om opkrævning af told, på den anden side såvel de erhvervsdrivendes interesse i ikke at blive straffet for forhold, som ikke kan tilregnes dem, som interessen hos andre erhvervsdrivende, der efter forudgående at have truffet alle mulige foranstaltninger for i videst omfang at nedsætte risikoen for et objektivt ansvar, herefter opgiver visse importforretninger, fordi disse findes at være af tvivlsom værdi [20].

70. Følgelig er det forhold, at en importør i god tro efterfølgende pålægges told, såvel nødvendigt og egnet til at nå det mål, der lovligt forfølges, og de dermed forbundne

19 — Præmis 8.

20 — Generaladvokat Gulmann fremførte i sit forslag til afgørelse i sagen Huygen m.fl. (punkt 29, sidste punktum), at »importøren må naturligvis være indstillet på, at han løber en risiko, såfremt han kontraherer med en eksportør uden forinden at sikre sig, at denne er i besiddelse af dokumentation for varernes oprindelse. Kan eksportøren i strid med sine forpligtelser ... ikke fremlægge den fornødne dokumentation, må importøren bære følgerne heraf i form af betaling af told«. Denne sag førte til dom af 7.12.1993 (sag C-12/92, Sml. I, s. 6381).

ulemper overskrider ikke fordelene herved [21].

71. Den nationale ret har henvist til Domstolens praksis [22], hvorefter forbuddet mod ugrundet berigelse fra en tredjemand er et generelt fællesskabsretligt princip og anført, at det forhold, at en importør i god tro pålægges told strider mod dette princip, fordi toldovertræderen herved opnår en ugrundet berigelse.

72. Uafhængig af, om der foreligger et generelt princip som angivet af den nationale ret, mener jeg, at der ikke i denne sag er tale om ugrundet berigelse for eksportøren, som indebærer en nedsættelse af en i god tro værende importørs formue, eftersom, således som Domstolen også har fastslået i dommen i sagen Acampora [23], importøren kan anlægge erstatningssag med henblik på fra eksportøren at opnå tilbagebetaling af de beløb, importøren har erlagt.

73. Med hensyn til det af den nationale ret påberåbte »retfærdighedsprincip«, som ifølge retten binder administrationen og udelukker muligheden for at pålægge en importør i god tro »uretfærdige afgifter«, når toldovertrædelsen er blevet begået af eksportøren, skal jeg fastslå, at fællesskabsretten ikke indeholder et sådant overordnet generelt retsprincip [24].

74. Jeg finder det under alle omstændigheder nødvendigt at understrege følgende: 1) I henhold til artikel 4, stk. 2, litra c), i Kommissionens forordning nr. 3799/86 om godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter [25] foreligger der ikke i sig selv særlige omstændigheder, der skyldes forhold, hvor den berettigede hverken har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse, når der for varer, der angives til fri omsætning med henblik på indrømmelse af præferencetoldbehandling, endog i god tro fremlægges dokumenter, som senere viser sig at være falske, forfalskede eller ugyldige til opnåelse af denne præferencetoldbehandling; 2) Domstolen har fastslået, at nævnte bestemmelse i forordning nr. 3799/86 er gyldig [26], og at

21 — Vedrørende proportionalitetsprincippet jf. bl. a. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21, og domme af 4.7.1996, sag C-295/94, Hüpeden, Sml. I, s. 3375, præmis 14, og sag C-296/94, Pietsch, Sml. I, s. 3409, præmis 15.

22 — Dom af 11.7.1968, sag 26/67, Danvin mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 521, org. ref.: Rec. s. 463. I denne dom anerkendte Domstolen, at der foreligger ugrundet berigelse, når en person forvoldes en formuenedsættelse som ugrundet medfører berigelse for en tredjemand.

23 — Dom nævnt i fodnote 16 (præmis 8).

24 — I dom af 13.7.1962, forenede sager 17/61 og 20/61, Klöckner-Werke og Hoesch mod Den Høje Myndighed for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 329, org. ref.: Rec. s. 615, henviser Domstolen til retfærdighedsprincippet i form af proportionalitetsprincippet. Domstolen fastslog således vedrørende Den Høje Myndigheds beføjelser ved planlægningen af finansielle ordninger, som den opretter for at sikre ligevægten på markedet, at den er forpligtet til at tage hensyn til de faktiske økonomiske forhold, som disse ordninger skal anvendes på, således at de tilstræbte mål kan nås på de gunstigste betingelser for og under de mindst mulige ofre for de pågældende virksomheder. Denne retfærdighedsgrundsætning skal dog forenes med retssikkerhedsgrundsætningen«. Domstolen fastslog herefter, at begge grundsætninger må afstemmes således efter hinanden, at der kræves de mindst mulige ofre af Fællesskabets retsundergivne.

25 — Forordningen nævnt i fodnote 10.

26 — Jf. dom af 18.1.1996, sag C-446/93, SEIM, Sml. I, s. 73, præmis 48.

bestemmelsen ikke i unødvendig grad begrænser den generelle lighedsgrundsætning i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79. Domstolen henviste herved til sin faste praksis [27], at »efterfølgende kontrol i vidt omfang bliver nytteløse, såfremt anvendelsen af falske certifikater i og for sig kunne begrunde en fritagelse«. Domstolen tilføjede [28], at »den modsatte løsning [kan] modvirke de erhvervsdrivendes påpasselighed og påføre det offentlige en risiko, som de erhvervsdrivende som udgangspunkt skal bære«.

75. Den nationale ret henviser også til retssikkerhedsprincippet og anfører, at det strider mod dette princip efterfølgende at pålægge importører i god tro told.

76. I henhold til Domstolens faste praksis [29] kræver hensynet til retssikkerheden, at de retsforskrifter, på grundlag af hvilke institutionerne udøver deres beføjelser og de retsundergivne deres erhvervsvirksomhed, er klare og præcise. Jeg mener ikke, at dette princip er tilsidesat ved efterfølgende at pålægge en importør i god tro betaling af told. Ordningen om efteropkrævning af told, som fællesskabslovgiver har indført, indeholder udtrykkeligt mulighed for efterfølgende undersøgelse og kontrol af pålæggelse af told, når det godtgøres, at visse varer retsstridigt er blevet toldfrit indført.

77. Den nationale ret henviser endelig til kontraktgrundlaget, som skulle udelukke efterfølgende at pålægge en importør i god tro at betale told, fordi dette væsentligt ændrer de betingelser, som lå til grund for parternes aftale.

78. Jeg mener, at denne henvisning til kontraktgrundlaget og de kontraktlige forbindelser alene kan vedrøre forholdet mellem importører og eksportører. Dette forhold kan følgelig overhovedet ikke påvirke en importørs forhold til medlemsstatens toldmyndigheder, således at importøren i kraft heraf fritages for sine forpligtelser til eventuelt efterfølgende at betale importtold.

79. Jeg må derfor fastslå, at det hverken strider imod princippet om forbuddet mod ugrundet berigelse, proportionalitetsprin-

27 — Dom i sagen SEIM (præmis 44). Jf. også dom af 13.11.1984, forenede sager 98/83 og 230/83, Van Gend & Loos mod Kommissionen, Sml. s. 3763, præmis 13. Desuden finder jeg det værd at anføre, at Domstolen i sagen Van Gend & Loos mod Kommissionen (præmis 20), og i dom af 14.5.1996, forenede sager C-153/94 og C-204/94, Faroe Seafood m.fl., Sml. I, s. 2465, om Det Forenede Kongeriges toldmyndigheders efterfølgende opkrævning af importtold for fiskerivarer med oprindelse på Færøerne fastslog, at »en afgiftsskyldner ikke kan støtte ret på en forventning om, at certifikaterne er gyldige, fordi toldvæsenet i en medlemsstat i første omgang har godkendt dem. Faktisk er toldvæsenets opgaver inden for rammerne af den første godkendelse af anmeldelser på ingen måde til hinder for, at der senere foretages undersøgelser«.

28 — Dom i sagen SEIM, nævnt i fodnote 26 (præmis 45).

29 — Jf. f.eks. dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26. Jf. også dom af 9.2.1994, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 393, præmis 17.

cippet, retssikkerhedsprincippet eller princippet om god tro efterfølgende at pålægge en importør i god tro at betale told.

C — *Tredje spørgsmål*

80. Dommen af 7. december 1993 i sagen Huygen m.fl. [30] (herefter »Huygen-dommen«), er særdeles relevant for det tredje præjudicielle spørgsmål. Importstatens myndigheder var i denne sag ude af stand til at afgøre varernes faktiske oprindelse. Det fremgår af punkt 1 og 2 i konklusionen til denne dom, at når udførselslandet meddeler importstatens myndigheder, som har anmodet om en efterfølgende kontrol, at de ikke kan fastslå en vares faktiske oprindelse, er indførselslandets myndigheder ikke med henblik på opkrævning af ikke-erlagt told bundet heraf, men kan tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse.

81. I henhold til den portugisiske regering adskiller Huygen-dommen sig på flere punkter fra nærværende sag, idet a) de grønlandske myndigheder i denne sag uden forbehold havde meddelt, at EUR.1-certifikaterne burde annulleres, b) når resultatet af kontrollen ikke er klart med hensyn til certifikaternes gyldighed, er de undersøgelser, som kan gennemføres af indførselslandets myndigheder ikke en forpligtelse, men alene en mulighed og c) for så vidt Domstolen har truffet afgørelse med hensyn til visse konkrete omstændigheder, kan denne afgørelse ikke automatisk udvides til også at omfatte andre forhold. Den portugisiske regering fastslår endvidere, at når eksportlandets myndigheder over for importstatens kompetente myndigheder attesterer, at EUR.1-certifikater ikke er blevet udstedt i henhold til reglerne i afgørelsens bilag II, er resultaterne af kontrollen uden videre bindende for importstatens myndigheder, hvorfor resultaterne udgør tilstrækkeligt grundlag til at begrunde certifikaternes annullation.

82. Jeg mener, at den nationale rets spørgsmål reelt er, om importlandets toldmyndigheder under hensyn til afgørelse 86/283 med urette anså sig for definitivt bundet af den meddelelse, som blev tilstillet dem af eksportlandets toldmyndigheder i forbindelse med den af denne sidstnævnte foretagne efterfølgende kontrol af EUR.1-certifikaterne, skønt den havde kunnet og burde have truffet alle nødvendige foranstaltninger for at afgøre varernes faktiske oprindelse.

30 — Dom nævnt i fodnote 20. Denne sag vedrørte en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Belgiens Hof van Cassatie med henblik på en fortolkning af overenskomsten EØF-Østrig, undertegnet i Bruxelles den 22.7.1972, som blev indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19.12.1972 (EFT 1972, 31.12.1972, s. 3), og navnlig protokol nr. 3, som var bilag til overenskomsten.

83. Artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen bestemmer, at resultatet af den undersøgelse af EUR.1-certifikaterne, som er foretaget på anmodning af toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet inden højst tre måneder af disse myndigheder meddeles eksportlandets toldmyndigheder. Bestemmelsen fastsætter også, at når toldmyndighederne i medlemsstaten, -landet eller -territoriet og myndighederne i medlemsstaten, -landet eller -territoriet ikke mellem sig har kunnet afgøre eventuelle indsigelser eller indsigelserne rejser spørgsmål med hensyn til fortolkningen af bilag II, skal spørgsmålet på anmodning fra medlemsstatens myndigheder eller myndighederne i de oversøiske lande eller territorier forelægges det Vareoprindelsesudvalg, der er nedsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 802/68 [31].

84. Importstatens mulighed for at bestride resultatet af undersøgelsen og bl. a. artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen, hvorefter tvister skal forelægges Vareoprindelsesudvalget, viser efter min mening, at eksportlandets toldmyndigheders svar/meddelelse, som indeholder resultaterne af undersøgelsen, ikke automatisk binder importmedlemsstatens toldmyndigheder således, at disse uden videre er forpligtet til at træffe afgørelse om, at der efterfølgende skal betales importtold på grundlag af resultatet af undersøgelsen. Disse myndigheder ville derimod være forpligtet hertil, såfremt de ikke forelægger sagen for Vareoprindelsesudvalget.

85. Det strider efter min mening mod de relevante fællesskabsbestemmelser, at importstatens toldmyndigheder anser sig forpligtet til at træffe en afgørelse på grundlag af de konstateringer vedrørende EUR.1-certifikaternes gyldighed, som eksportlandets toldmyndigheder har anført, og afslår at bedømme resultaterne med henblik på, om der er anledning til at anfægte dem over for Vareoprindelsesudvalget [32].

86. Det er tilsyneladende dette, der er sket i hovedsagen, idet det i forelæggelseskendelsen anføres, at »la Conferência Final da Alfândega do Porto (kontrolmyndigheden for endelig fastsættelse af told i Porto) ved modtagelse af meddelelsen fra de grønlandske

31 — Forordning af 27.6.1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse (EFT 1968 I, s. 157). Forordningen blev afskaffet ved forordning nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks, nævnt under fodnote 6. På tidspunktet, hvor eksportlandets toldmyndigheder meddelte importlandets toldmyndigheder resultatet af undersøgelsen, var det imidlertid artikel 25, stk. 3, i afgørelsen, som var gældende, og denne bestemmelse indeholdt mulighed for at forelægge enhver eventuel tvist for Vareoprindelsesudvalget.

32 — Den omstændighed, at importmedlemsstatens toldmyndigheder skal bedømme resultaterne af undersøgelsen med henblik på at afgøre, om der er anledning til at indbringe sagen for Vareoprindelsesudvalget er efter min mening helt i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter forpligtelsen til at bestemme oprindelsen af varer, som kan omfattes af en præferencetoldbehandling principielt påhviler eksportmedlemsstatens myndigheder og ikke importmedlemsstatens toldmyndigheder, idet sidstnævnte er forpligtet til at anerkende EUR.1-certifikater, som udstedt af eksportstatens toldmyndigheder; jf. dom af 12.7.1984, sag 218/83, Les Rapides Savoyards m.fl., Sml. s. 3105, præmis 27; af 5.7.1994, sag C-432/92, Anastasiou m.fl., Sml. I, s. 3087, navnlig præmis 38 og 39, og dom i sagen Faroe Seafood m.fl., nævnt i fodnote 27 (præmis 18-22). Min opfattelse indebærer ikke, at importstatens toldmyndigheder kan se bort fra undersøgelsens resultater; de har alene mulighed for at gennemgå dem, og såfremt de ikke er enige, for at indbringe sagen for Vareoprindelsesudvalget.

toldmyndigheder *anså sig for bundet af denne meddelelse* og uden at søge at fastslå varernes faktiske oprindelse fremsatte fire krav om efterbetaling over for sagsøgte. Det er disse krav, som førte til de anfægtede efteropkrævningssager ...«

D — *Fjerde og femte spørgsmål*

87. Den nationale ret ønsker med sit fjerde og femte spørgsmål oplyst dels, hvad der er indholdet af udtrykket »resultatet af undersøgelsen« i artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelse 86/283, og dels hvilke virkninger meddelelsen om disse resultater, som eksportlandets toldmyndigheder fremsendte til eksportlandets toldmyndigheder, har.

88. Kommissionen har anført, at det fjerde spørgsmål må afvises fra realitetsbehandling. Kommissionen mener, at undersøgelsen efter artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen ikke har fundet sted i denne sag. Den undersøgelse kunne i øvrigt ikke ifølge Kommissionen have fundet sted, eftersom de grønlandske myndigheder efter en kontrol på stedet selv havde konstateret, at de udfærdigede certifikater var ugyldige. Kommissionen mener derfor, at dette forhold indebærer, at relevansen af dette spørgsmål for tvistens udfald et tvivlsom.

89. Jeg skal hertil anføre, at på grundlag af det af den nationale ret oplyste, anmodede importmedlemsstatens toldmyndigheder om, at der blev foretaget en undersøgelse af de fire EUR.1-certifikater, som var udfærdiget for de partier torsk, der var blevet indført i Portugal. Spørgsmålet om, hvorvidt denne undersøgelse var den af nævnte bestemmelse omhandlede, altså en undersøgelse på importmedlemsstatens toldmyndigheders anmodning, henhører under bedømmelsen af de faktiske omstændigheder i hovedsagen, hvilken bedømmelse udelukkende påhviler den nationale ret [33]. Men da det forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse, som har en vis sammenhæng med hovedsagens indhold, bør Domstolen efter min mening besvare det [34].

90. Den nationale ret mener, at den meddelelse, hvorved eksportlandets toldmyndigheder anmodede om annullation af EUR.1-certifikaterne, ikke er en meddelelse om resultatet af en efterfølgende undersøgelse, foretaget efter anmodning af importstatens toldmyndigheder, men alene en oplysning. Den nationale ret stiller herefter spørgsmålet (punkt 4 i forelæggelseskendelsen), om resultatet af undersøgelsen skal ledsages af en detaljeret angivelse af den foretagne kontrol i eksportørens lokaler samt indeholde en faktisk og retlig begrundelse for den af dem dragne konklusion om, at EUR.1-certifikaterne ikke var behørigt udstedt.

33 — Jf. f.eks. dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 39.

34 — Jf. bl. a. dom af 16.7.1992, sag C-67/91, Asociación Española de Banca Privada m.fl., Sml. I, s. 4785, præmis 25 og 26.

91. Selskabet Pascoal har anført, at efteropkrævningerne af indførselstold var ugyldige, fordi de ikke var begrundet. Selskabet har anført, at meddelelsen ikke indeholdt nogen fremstilling af de omstændigheder, som havde foranlediget eksportlandets toldmyndigheder til at erklære EUR.1-certifikaterne ugyldige [35]. Selskabet har derfor ikke været i stand til at forsvare sig mod afgørelsen fra importlandets toldmyndigheder, netop fordi det ikke var bekendt med grundene til annullationen af EUR.1-certifikaterne.

92. Kommissionen finder, at formålet med den nationale rets femte spørgsmål er at få oplyst, om der kan iværksættes en sag om efteropkrævning, når den undersøgelse af certifikaterne, som er fastsat i artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen, ikke er foretaget, eller inden resultatet af en sådan undersøgelse foreligger; Kommissionen mener med andre ord, at spørgsmålet tilsyneladende er, om en anmodning om efterfølgende undersøgelse eller rettere sagt modtagelsen af resultatet af denne undersøgelse er en uomgængelig betingelse for at indlede en sag om efteropkrævning. Ifølge Kommissionen indeholder hverken ordlyden eller ånden i de pågældende bestemmelser nogen løsning på dette spørgsmål. Følgelig mener Kommissionen, at en sag om efterfølgende efteropkrævning kan indledes, selv om der ikke foreligger en sådan undersøgelse, når importstatens toldmyndigheder råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for ikke at anerkende varens angivne oprindelse og se bort fra det fremsendte certifikat.

93. Den besvarelse, som jeg har givet på det tredje præjudicielle spørgsmål, indeholder allerede en løsning på de spørgsmål, jeg nu behandler. Jeg skal erindre om, at i henhold til artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen, kan toldmyndighederne i importmedlemsstaten, -landet eller -territoriet anfægte resultatet af en undersøgelse af EUR.1-certifikatet, der er foretaget på deres anmodning af toldmyndighederne i eksportlandet ved at indbringe spørgsmålet for det Vareoprindelsesudvalg, der er nedsat ved forordning nr. 820/68, men er, når importstatens toldmyndigheder ikke udnytter denne mulighed, bundet af resultaterne af den undersøgelse, der er gennemført af eksportlandets toldmyndigheder.

94. Jeg mener, at en importmedlemsstat kun kan udnytte den mulighed for at indbringe sagen for Vareoprindelsesudvalget, som er hjemlet i artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen, såfremt den af eksportlandets toldmyndigheder fremsendte meddelelse sætter importmedlemsstaten i stand til at danne sig en mening om, hvorvidt den kan anse resultaterne for tilfredsstillende, og om der kan fæstes lid til deres rigtighed. Eksportlandets toldmyndigheder kan derfor ikke, hvis dette skal være muligt, under nogen omstændigheder alene fremsende en kortfattet besvarelse.

35 — Selskabet Pascoal har herved henvist til et portugisisk retsprincip, hvorefter en afgifts afgørelse skal være således begrundet, at adressaten kan erkende grundene til dens vedtagelse. Følgelig må det kræves, at resultatet af undersøgelsen indeholder en tilsvarende fuldstændig begrundelse som en sådan retsakt, og ikke kun indeholde en afgørelse eller en konklusion.

95. Resultaterne af undersøgelsen skal efter min mening gøre det muligt at afgøre, om det anfægtede certifikat stadig gælder for de faktisk udførte varer, og følgelig, om disse varer faktisk kan blive omfattet af præferenceordningen. Artikel 25, stk. 3, angiver ganske vist ikke omfanget af de oplysninger, der skal ledsage resultatet af undersøgelsen, og formålet med denne bestemmelse er ikke at kontrollere, om den administrative afgørelse, som annullerer EUR.1-certifikatet, er gyldig eller er tilstrækkeligt begrundet. Af hensyn til samarbejdet mellem toldmyndighederne må resultatet af undersøgelsen dog være klart og utvetydigt angivet, og bør kunne sætte importstatens toldmyndigheder i stand til at afgøre, om de certifikater, som er blevet undersøgt, er gyldige. Da importmedlemsstatens toldmyndigheder, når den er underrettet om de pågældende resultater, i tvivlstilfælde kan indbringe sagerne for Vareoprindelsesudvalget, skal eksportlandets toldmyndigheders meddelelse indeholde en redegørelse for de grunde, som har været afgørende for disses konklusion, nemlig grundene til, at udstedelsen af EUR.1-certifikaterne er blevet kendt retsstridige. Eller med andre ord, resultaterne af undersøgelsen skal indeholde en vis forklaring, en klar begrundelse, således at adressaten kan udnytte den mulighed, som indrømmes i henhold til de nævnte bestemmelser. Denne betingelse kan ikke anses for opfyldt, når eksportlandets toldmyndigheders besvarelse er for kortfattet.

96. Besvarelsen/meddelelsen fra eksportlandets toldmyndigheder opfylder ikke i denne sag disse krav. Meddelelsen var måske klar nok med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt toldmyndighederne anså certifikaterne for gyldige [36], men meddelelsen angav ikke de grunde, som konklusionen er baseret på. Forklaringerne fremkom senere, nemlig ved fremsendelsen af undersøgelsesrapporten.

97. Henset til det ovenfor anførte og bl. a. til min gennemgang af det tredje spørgsmål, mener jeg, at en simpel meddelelse, som fremsendes af eksportlandets toldmyndigheder, ikke kan anses for en meddelelse af resultatet af undersøgelsen som omhandlet i artikel 25, stk. 3, i bilag II til afgørelsen, og heller ikke kan anvendes af importmedlemsstatens toldmyndigheder til at indlede og så meget mindre til at gennemføre en sag om efteropkrævning af importtold [37].

36 — I meddelelsen angives det dels, at »kontrolundersøgelser — gennemført i samarbejde med repræsentanter for EØF — *har godtgjort*, at visse EUR.1-varecertifikater, der er udstedt i Grønland, ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag II til OLT-aftalen vedrørende oprindelsesstatus«, og dels, at eksportlandets toldmyndigheder anmodede importlandets toldmyndigheder om »at drage omsorg for, at de nedenfor anførte varecertifikater tilbagekaldes og annulleres« (mine fremhævelser).

37 — Den franske regering har anført, at på den EUR.1-varecertifikatformular, som indeholdes i bilag 5 til bilag II til afgørelsen, er det tilstrækkeligt i punkt 14 »resultat af undersøgelsen« at afkrydse den pågældende rubrik, som angiver, at EUR.1-certifikatet »opfylder de stillede krav med hensyn til ægthed og rigtighed«. Den franske regering mener, at dette er en relevant besvarelse for anmodningen om efterfølgende undersøgelse, som importstaten retter til eksportstatens toldmyndigheder. Jeg mener imidlertid ikke, at dette argument i sig selv er tilstrækkeligt til at støtte den opfattelse, at lovgiver har ønsket, at en kortfattet angivelse/meddelelse fra eksportlandets toldmyndigheder er tilstrækkeligt til at fremkalde retsvirkninger uden at kræve en klar fremstilling af de grunde, som konklusionerne er baseret på, således at de pågældende kan forberede deres forsvar.

98. Den nationale ret anfører også (punkt 4.4. i forelæggelseskendelsen), at endog undersøgelsesrapporten var ufuldstændig, eftersom eksportlandets toldmyndigheder ikke var i stand til nøjagtigt at angive torskens oprindelse, men alene angav, at der ikke var tale om grønlandsk torsk. Under hensyn til det anførte og for så vidt som grundene til, at EUR.1-certifikaterne ikke var blevet behørigt udstedt, klart fremgår af resultatet af undersøgelsen, mener jeg, at eksportlandets toldmyndigheders undladelse ikke er så vigtig, at den kan ugyldiggøre den undersøgelsesrapport, som de fremsendte til importstatens toldmyndigheder [38].

99. Det spørgsmål, som dernæst må besvares, er, om og hvornår importøren/deklarereren skal underrettes om resultatet af undersøgelsen, når importøren ikke var bekendt med de omstændigheder, hvorunder eksporten fandt sted, og derfor forlod sig på eksportøren med hensyn til EUR.1-certifikaternes ægthed, og først efter sagen om efteropkrævning af told afkræves det herfor skyldige beløb. Behandlingen af dette spørgsmål er overflødigt, såfremt det lægges til grund, at en simpel oplysning ikke udgør en meddelelse af resultatet af undersøgelsen. Da jeg imidlertid finder dette spørgsmål af grundlæggende betydning, eftersom det har nær sammenhæng med overholdelsen af retten til kontradiktion, mener jeg imidlertid, at Domstolen bør besvare det.

100. I henhold til Domstolens faste praksis [39] »er under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, retten til kontradiktion et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelse vedrørende den pågældende procedure«. Som Domstolen understregede, indebærer dette princip, »at de adressater for en beslutning, hvis interesser i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende« og princippet skal sikre, »at enhver person, over for hvem en afgørelse kan være bebyrdende, høres, før afgørelsen træffes«.

101. Den grundlæggende forpligtelse til at overholde retten til kontradiktion, som også påhviler de nationale myndigheder i deres forhold til de pågældende [40], indebærer efter min mening, at importmedlemsstatens toldmyndigheder, inden de afslutter deres sag om efteropkrævning af importtold, skal give den eventuelle debitor, f.eks. importøren/klarereren, mulighed for at fremsætte

38 — Det ville i øvrigt være ulogisk, såfremt man af eksportlandets toldmyndigheder krævede, at de ikke blot skulle afgøre, om varen, her torsk, stammede fra Grønland, men også angive dens nøjagtige oprindelse, eftersom fiskeri med de nye ultramoderne metoder kan finde sted overalt, hvor der kan fiskes torsk af samme art som den grønlandske torsk.

39 — Jf. f.eks. dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21 og 30. Jf. også dom af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885, præmis 39, og af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, præmis 44.

40 — Jf. dom af 10.11.1993, sag C-60/92, Otto, Sml. I, s. 5683, præmis 14. Domstolen udtalte, at det pågældende princip skal respekteres, altså at de pågældendes ret til kontradiktion skal respekteres ved de nationale myndigheders fastsættelse i national lovgivning af processuelle regler ved anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86.

bemærkninger, hvilket indebærer, at disse myndigheder skal meddele dem de væsentligste grunde til, at de har fundet, at EUR.1-certifikaterne, som er blevet fremlagt, ikke kan være omfattet af præferenceordningen.

E — *Syvende spørgsmål*

102. Den nationale ret ønsker med sit syvende spørgsmål oplyst, i hvilket omfang importøren kan påberåbe sig »force majeure« for at undgå efteropkrævning af importtold, når eksportlandets myndigheder har undladt at udføre en præventiv kontrol af eksportørens lagre, inden varecertifikat EUR.1 blev udstedt, og det importerende selskab ikke har kunnet gardere sig mod denne undladelse.

103. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »i mangel af udtrykkelige bestemmelser forudsætter anerkendelse af force majeure, at virkningerne af den udefra kommende årsag, de retsundergivne påberåber sig, er i den grad uafvendelige og uundgåelige, at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser« [41]. Ved begrebet force majeure »skal forstås de helt usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den pågældende erhvervsdrivende ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, også selv om han udviser den størst mulige påpasselighed, således at handlinger fra de offentlige myndigheders side efter omstændighederne kan udgøre et tilfælde af force majeure« [42].

104. Det fremgår af artikel 8, stk. 2, i bilag II til afgørelsen, at eksportstatens myndigheder med henblik på at efterprøve varernes oprindelse »har ret til at kræve enhver form for dokumentation og at foretage enhver form for kontrol, som de måtte finde hensigtsmæssig«. Eksportstatens myndigheder har således ikke pligt, men ret til at foretage en sådan kontrol.

105. Under hensyn til begrebet force majeure som tidligere defineret og nævnt i artikel 8, stk. 2, mener jeg, at en påpasselig erhvervsdrivende burde være klar over, at eksportlandets toldmyndigheder alene har ret til at foretage en kontrol og følgelig ikke bør anse det for fuldstændig uforudsigeligt, at EUR.1-certifikatet på grund af en manglende systematisk kontrol indeholder en fejl.

41 — Jf. Huygen-dommen, nævnt i fodnote 20 (præmis 31). Jf. ligeledes dom af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 til 228/78, 263/78 og 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 og 85/79, Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907, præmis 140.

42 — Jf. bl. a. Huygen-dommen, nævnt ovenfor (præmis 31), samt dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org. ref.: Rec. s. 1125, præmis 23, af 22.1.1986, sag 266/84, Denkavit France, Sml. s. 149, præmis 27, af 7.5.1991, sag C-338/89, Organisationen Danske Slagterier, Sml. I, s. 2315, præmis 16, og af 18.3.1993, sag C-50/92, Molkerei-Zentrale Süd, Sml. I, s. 1035, præmis 11.

V — Forslag til afgørelse

106. På grundlag af det ovenfor anførte skal jeg foreslå at besvare de af Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa stillede spørgsmål således:

»1) At pålægge en importør, som var i god tro med hensyn til gyldigheden af EUR.1-varecertifikater, der senere blev annulleret efter en efterfølgende kontrol, efteropkrævning af told, strider hverken mod princippet om god tro, om forbuddet mod ugrundet berigelse eller mod proportionalitets- og retssikkerhedsprincippet.

2) Resultatet af en undersøgelse gennemført i henhold til artikel 25, stk. 3, i Rådets afgørelse 86/283/EØF af 30. juni 1986 om de oversøiske landes og territoriers associering med De Europæiske Økonomiske Fællesskaber af eksportlandets toldmyndigheder binder ikke uden videre importmedlemsstatens toldmyndigheder, eftersom disse har mulighed for at anfægte resultatet ved at indbringe sagen for Vareoprindelsesudvalget, som blev oprettet ved Rådets forordning (EØF) nr. 802/68 af 27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse.

3) a) Artikel 25, stk. 3, i bilag II til Rådets afgørelse 86/283 skal fortolkes således, at udtrykket 'resultatet af undersøgelsen meddeles' vedrører eksportlandets toldmyndigheders konklusioner, som disse, ledsaget af en klar redegørelse for deres grundlag, skal meddele importstatens toldmyndigheder vedrø-

rende spørgsmålet om, hvorvidt det anfægtede EUR.1-certifikat finder anvendelse på varer, der faktisk er eksporteret, og følgelig, om de pågældende varer faktisk kan være omfattet af præferenceordningen.

b) Inden en sag om efteropkrævning af importtold kan indledes og afsluttes af importstaten, -landet eller -territoriet, skal eksportlandets toldmyndigheder inden for en frist på højst tre måneder meddele importstatens toldmyndigheder resultatet af den foretagne undersøgelse, og importøren skal være blevet gjort bekendt hermed og have haft mulighed for at kunne fremsætte sine bemærkninger.

4) Den omstændighed, at eksportlandets toldmyndigheder ikke har gennemført nogen kontrol inden udstedelsen af EUR.1-certifikatet, hvis annullation har ført til efterfølgende fastsættelse af importtold, er ikke et tilfælde af force majeure, der kan påberåbes af en importør med henblik på fritagelse for forpligtelsen til at betale det pågældende beløb i importtold«.