# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 11. juli 2002 [1]

1. I denne sag, som er anlagt i henhold til bestemmelserne i artikel 230 EF, har Kongeriget Nederlandene nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2000) 485 endelig af 23. februar 2000, hvorved det blev fastslået, at en ansøgning om fritagelse for importafgifter for så vidt angår et bestemt beløb afvises, og at ansøgningen om fritagelse for importafgifter for så vidt angår et andet beløb ikke kan imødekommes [2].

## I — Relevante retsforskrifter

### A — *Relevante bestemmelser i forordning (EØF) nr. 2913/92*

3. Forordning (EØF) nr. 2913/92 [3] samler i en kodeks Fællesskabets toldbestemmelser, som hidtil har været spredt over en mængde fællesskabsforordninger og -direktiver. Forordningen har endvidere til formål at foretage ændringer i disse gældende toldforskrifter, således at de kan foreligge i en mere sammenhængende og forenklet form, og at udbedre visse forud eksisterende mangler. Det drejer sig således om at vedtage en udtømmende fællesskabsforordning på dette område [4].

2. Sagen vedrører produkter, der henhører under proceduren for aktiv forædling.

4. Ifølge toldkodeksens artikel 114, stk. 1, litra a), giver proceduren for aktiv for-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Herefter »den anfægtede beslutning« (beslutning, der ikke er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*).

3 — Rådets forordning af 12.10.1992 om indførelse af EF-toldkodeks, EFT L 302, s. 1, herefter »toldkodeksen«.

4 — Jf. første og anden betragtning.

ædling mulighed for inden for Fællesskabets toldområde at lade ikke-fællesskabsvarer, som er bestemt til genudførsel fra Fællesskabets toldområde som forædlingsprodukter underkaste en eller flere forædlingsprocesser, uden at de pågældende varer pålægges importafgifter.

5. Ifølge toldkodeksens artikel 114, stk. 2, litra c), andet led, omfatter forædlingsprocesser forarbejdning af varer.

6. I toldkodeksens artikel 114, stk. 2, litra d), bestemmes, at forædlingsprodukter er alle produkter, der fremkommer ved forædlingsprocesser.

7. I henhold til toldkodeksens artikel 114, stk. 2, litra e), er ækvivalente varer fællesskabsvarer, som anvendes til fremstilling af forædlingsprodukter i stedet for indførselsvarer.

8. I toldkodeksens artikel 115 bestemmes:

»1. Når de i stk. 2 omhandlede betingelser er opfyldt [...], tillader toldmyndighederne, at

a) forædlingsprodukter fremstilles af ækvivalente varer

b) forædlingsprodukter, som er fremstillet af ækvivalente varer, udføres fra Fællesskabet forud for indførslen af indførselsvarerne.

2. Ækvivalente varer skal være af samme kvalitet og have samme egenskaber som indførselsvarerne. I særlige tilfælde, [...] kan de ækvivalente varer dog befinde sig på et mere fremskredet stadium i fremstillingsprocessen end indførselsvarerne.

3. Ved anvendelse af stk. 1 får indførselsvarer samme toldmæssige stilling som

ækvivalente varer og sidstnævnte samme toldmæssige stilling som indførselsvarer.«

9. Toldkodeksens artikel 220 regulerer spørgsmålet om, hvorvidt en toldskyld eventuelt skal bogføres efterfølgende. Ifølge kodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), foretages der ikke, bortset fra tilfælde, der er nævnt i denne bestemmelse, efterfølgende bogføring, når »det efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb ikke er blevet bogført som følge af en fejl, som toldmyndighederne selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, hvis sidstnævnte i øvrigt i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter«.

10. Toldkodeksens artikel 221 bestemmer:

»1. Så snart afgiftsbeløbet er bogført, underrettes debitor efter en passende fremgangsmåde om beløbets størrelse.

[...]

3. Underretning af debitor kan ikke ske efter udløbet af en frist på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen. Hvis det er på grund af en handling, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning, at toldmyndighederne ikke har kunnet fastsætte det nøjagtige efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb, kan den nævnte underretning, for så vidt det er fastsat i gældende bestemmelser, imidlertid ske efter udløbet af den nævnte frist på tre år.«

11. Toldkodeksens artikel 235, litra b), definerer begrebet »fritagelse for afgifter«.

12. Ifølge denne bestemmelse skal der ved »fritagelse for afgifter« forstås »enten en afgørelse om helt eller delvist at undlade opkrævning af en toldskyld eller afgørelse om helt eller delvist at annullere bogføringen af et import- eller eksportafgiftsbeløb, som ikke er betalt«.

13. Toldkodeksens artikel 239, stk. 1, andet led, bestemmer, at fritagelse for importafgifter kan indrømmes i tilfælde, »som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed«. Fritagelsen kan undergives særlige betingelser.

14. I toldkodeksens artikel 239, stk. 2 præciseres, at »fritagelse for afgifter med de i stk. 1 omhandlede begrundelser indrømmes, hvis der fremsættes anmodning herom over for det berørte toldsted inden tolv måneder fra datoen for underretningen af debitor om de nævnte afgifter«.

B — *De relevante bestemmelser i forordning (EØF) nr. 2454/93*

15. Forordning (EØF) nr. 2454/93 [5] er den gennemførelsesforordning, hvis formål er at samle de gennemførelsesbestemmelser for Fællesskabets toldforskrifter, der hidtil har været spredt over en mængde fællesskabsforordninger og -direktiver, i en enkelt forordning. Forordningen har endvidere til formål at tilpasse disse regler efter bestemmelserne i toldkodeksen og udvide rækkevidden af disse, for at tage hensyn til toldkodeksens generelle anvendelsesområde, samt at præcisere visse regler for at opnå en større retssikkerhed ved deres anvendelse. Disse ændringer vedrører især bestemmelserne om toldskyld [6].

16. Gennemførelsesforordningens artikel 549 definerer de vigtigste begreber, der anvendes i forbindelse med aktiv forædling.

17. I henhold til artikel 549, litra g), forstås der ved:

»*Ækvivalensordningen*: den ordning, hvorved [...] tillades, at forædlingsprodukter fremstilles af ækvivalente varer, som skal opfylde de i artikel 569, stk. 1, fastsatte betingelser« [7].

18. Gennemførelsesforordningens artikel 589 vedrører udligningsrenter. Den bestemmer følgende:

»1. Opstår der toldskyld for forædlingsprodukter eller varer i uforandret stand, betales der udligningsrenter af det skyldige importafgiftsbeløb [8].

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse:

[...]

5 — Kommissionens forordning af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til [toldkodeksen], EFT L 253, s. 1, herefter »gennemførelsesforordningen«.

6 — Jf. anden og tredje betragtning.

7 — I denne bestemmelse fastslås, at »for at ækvivalensordningen kan anvendes, skal de ækvivalente varer henhøre under samme ottecifrede kode i den kombinerede nomenklatur, være af samme handelsmæssige kvalitet og have de samme tekniske egenskaber som indførselsvarerne [...]«.

8 — I henhold til kodeksens artikel 84, stk. 3, er varer i uforandret stand »indførselsvarer, som under proceduren for aktiv forædling [...] ikke har undergået nogen forædling eller forarbejdning«.

— i de tilfælde, hvor bevillingshaveren anmoder om overgang til fri omsætning[9] og godtgør, at det på grund af særlige forhold, hvor han ikke har gjort sig skyldig i forsømmelighed eller urigtigheder, er umuligt, eller økonomisk umuligt, at gennemføre den tilsigtede udførsel på de vilkår, han havde angivet og behørigt dokumenteret ved indgivelsen af ansøgning om bevilling.

3. Anmodning om anvendelse af stk. 2, femte led, indgives til de toldmyndigheder, som er angivet af den medlemsstat, der har meddelt bevilling. Anmodningen kan kun modtages til behandling, hvis den er ledsaget af al den dokumentation, der kræves for en fyldestgørende undersøgelse af den forelagte sag.«

19. Gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 3, præciserer i det væsentlige, at de toldmyndigheder, der agter at imødekomme en forelagt anmodning, der overstiger en vis værdi, sender anmodningen til Kommissionen ledsaget af alle de nødvendige oplysninger. Kommissionen bekræfter modtagelsen af sagen inden for en frist på to måneder. Såfremt Kommissionen inden for en frist på to måneder regnet fra datoen for bekræftelsen af modtagelsen ikke har gjort indsigelse til medlemsstaten, pålægger sidstnævnte ikke udligningsrenter.

9 — I henhold til kodeksens artikel 79 [får] »ved overgang til fri omsætning får ikke-fællesskabsvarer toldmæssig status som fællesskabsvarer«.

20. Gennemførelsesforordningens artikel 905, 907 og 908 vedrører de beslutninger, der træffes af Kommissionen som følge af, at en medlemsstat har forelagt den en anmodning om fritagelse for toldafgifter, jf. toldkodeksens artikel 239.

21. Gennemførelsesforordningens artikel 905, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»Når den besluttende toldmyndighed, der har fået forelagt en [...] fritagelsesansøgning i medfør af [kodeksens] artikel 239, stk. 2, ikke er i stand til [...] at træffe afgørelse, og ansøgningen indeholder begrundelser, der kan udgøre en særlig situation, som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed, forelægger den medlemsstat, hvorunder den pågældende myndighed hører, sagen for Kommissionen, for at der kan træffes beslutning efter den i artikel 906 til 909 fastlagte procedure.«

22. I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 905, stk. 2, kan Kommissionen anmode om supplerende oplysninger, såfremt det viser sig, at de oplysninger, som medlemsstaten har fremsendt, er utilstrækkelige til, at den kan træffe beslutning om sagen med fuldt kendskab til omstændighederne.

23. I overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 907 træffer Kommissionen derefter beslutning om, hvorvidt den særlige situation, der er til behandling, berettiger eller ikke berettiger til, at der indrømmes fritagelse.

24. Gennemførelsesforordningens artikel 908, stk. 2, bestemmer, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om ansøgningen, der er indgivet til den, på grundlag af Kommissionens beslutning.

## II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

25. Den nederlandske virksomhed Cargill BV [10], hvis aktivitet består i at producere stivelse og glucosesirup, har en bevilling til aktiv forædling. Denne bevilling giver den ret til at importere majs fra tredjelande uden told på betingelse af, at majsen omdannes til glucose, som er hovedforædlingsproduktet [11], såvel som til andre biforædlingsprodukter [12]. I henhold til denne bevilling skal Cargill endvidere eksportere disse produkter uden for Fællesskabets toldområde.

26. Fra 1992 til 1994 henførte Cargill 65 000 tons majs under toldproceduren for aktiv forædling.

27. I henhold til den bevilling til aktiv forædling, virksomheden var blevet tildelt, kunne Cargill, med henblik på at fremstille glucose til eksport, anvende et fællesskabsprodukt, der er ækvivalent til den majs, der blev importeret og foretage den planlagte eksport.

28. Under kontrolbesøg foretaget i 1994 og 1995 fandt Kontroludvalget under Ministeriet for Landbrug, Naturforvaltning og Fiskeri, at hovedforædlingsproduktet, som Cargill havde eksporteret, ikke var blevet fremstillet udelukkende på grundlag af importeret majs, men på grundlag af 25% importeret majs og 75% hvede af fællesskabsoprindelse. Disse to produkter tariferes imidlertid ikke i den samme kode i den kombinerede nomenklatur.

10 — Herefter »Cargill«.

11 — I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 549, litra a), forstås der ved »hovedforædlingsprodukter: forædlingsprodukter til hvis fremstilling der er meddelt bevilling til proceduren for aktiv forædling«.

12 — I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 549, litra b), er »biforædlingsprodukter: andre forædlingsprodukter end hovedforædlingsprodukter, som nødvendigvis er et resultat af forædlingsprocessen«. I den foreliggende sag drejer det sig om restprodukter fra stivelsesfremstilling under kode nr. 2302 10 11 i den kombinerede nomenklatur og foder fremstillet af majsgluten under kode nr. 2030 10 19 i den kombinerede nomenklatur.

29. Efter disse kontrolbesøg spurgte de nederlandske myndigheder Kommissionen, om den kunne tiltræde, at der er ækvivalens mellem importeret majs og hvede af fællesskabsoprindelse. Ved skrivelse af 23. november 1995 svarede Kommissionen, at den ikke kunne godkende en sådan ækvivalens, idet den navnlig understregede forskellene i den toldbeskyttelse, der er gældende for de to pågældende produkter.

30. Den 18. november 1996 anmodede Kommissionen de nederlandske myndigheder om på ny at kontrollere alle henførelser under proceduren for aktiv forædling, der var foretaget i årene 1992-1995 af Cargill, og om på ny at oplyse Kommissionen om tilfælde af uregelmæssigheder eller svig.

31. De kompetente nederlandske myndigheder har, efter en undersøgelse, fastslået, at kun en del af de hovedforædlingsprodukter, der blev eksporteret inden for rammerne af aktiv forædling skulle anses for at være fremstillet af importeret majs. Myndighederne fastslog herefter, at den pågældende virksomhed ikke havde overholdt sine forpligtelser i henhold til proceduren for aktiv forædling, hvad angår 48 400 tons varer henført under denne ordning i løbet af årene 1992-1994.

32. Den 3. december 1996 afkrævede de nederlandske myndigheder Cargill en toldskyld, der beløb sig til 17 491 244,45 NLG, svarende til importafgiften med tillæg af udligningsrenter. Dette beløb svarer til den toldskyld, der er opstået ved Cargills fejlagtige anvendelse af bestemmelserne om toldproceduren for aktiv forædling i årene 1992-1994.

33. Cargill indgav en klage over opkrævningen af toldskylden. Desuden anmodede Cargill de kompetente nationale myndigheder om at udsætte inddrivelsen af denne toldskyld mod en sikkerhedsstillelse for et beløb svarende til toldskylden, hvilken anmodning blev imødekommet.

34. Den 2. december 1997 indgav Cargill en ansøgning til de kompetente nederlandske myndigheder om fritagelse for importafgifter.

35. Den 22. april 1999 forelagde den nederlandske regering denne ansøgning for Kommissionen. Som følge af denne ansøgning vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning.

III — Den anfægtede beslutning, sagen og parternes påstande

A — *Den anfægtede beslutning*

36. I den anfægtede beslutning fandt Kommissionen for det første, at ansøgningen om fritagelse for importafgifter måtte afvises, for så vidt den angår udligningsrenterne på i alt 732 093,78 NLG, der i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 589 skal betales. Ifølge Kommissionen udgør udligningsrenterne ikke en integrerende del af toldskylden. Den finder derfor ikke, at det tilkommer den at tage stilling hertil, men at det udelukkende tilkommer de nationale myndigheder at træffe afgørelse herom.

37. For det andet fandt Kommissionen, at ansøgningen om fritagelse måtte afvises, for så vidt den angår told vedrørende indførsler foretaget før den 3. december 1993. Ifølge Kommissionen er denne told forældet i medfør af toldkodeksens artikel 221, stk. 3, og kan ikke længere kræves betalt af den pågældende virksomhed. Det drejer sig her om et beløb på 15 679 301,49 NLG.

38. For det tredje fandt Kommissionen, at ansøgningen om fritagelse for importafgifter ikke var begrundet, i det omfang den vedrører de toldbeløb, som ikke henhører under den forældede toldskyld. Kommissionen bemærkede, at den praksis, Cargill havde fulgt, hverken var i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser eller med den bevilling til aktiv forædling, som virksomheden var indehaver af. Fællesskabshvede kunne ikke anvendes i henhold til ækvivalensordningen inden for rammerne af en bevilling til aktiv forædling omfattende omdannelse af majs til glucose.

39. Kommissionen anerkendte, at med undtagelse af de varer, der kunne være omfattet af ækvivalensordningen, var de øvrige anvendelige toldregler blevet overholdt. Den fastslog ligeledes, at de kompetente toldmyndigheder igennem flere år og med hensyn til betydelige varemængder ikke havde anfægtet Cargills praksis. Kommissionen fandt således, at alle disse omstændigheder tilsammen skabte en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239. Kommissionen bemærkede imidlertid, at en sådan situation alene kan begrunde en fritagelse for importafgifter, hvis den berettigede hverken har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed.

40. Imidlertid fandt Kommissionen, at mens Cargill ikke havde gjort sig skyldig i urigtigheder, havde virksomheden gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed.

B — *Sagen og parternes påstande*

41. Kongeriget Nederlandenes stævning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. april 2000.

42. Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

43. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøger tilpligtes at betale sagens omkostninger.

**IV — Den nederlandske regerings anbringender**

44. Til støtte for sine påstande påberåber den nederlandske regering sig seks anbringender, som er samlet i tre hovedanbringender:

— For det første er den anfægtede beslutning i strid med gennemførelsesforordningens artikel 589 og subsidiært tilsidesætter den begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF, for så vidt som det i den anfægtede beslutning fastslås, at den del af ansøgningen om fritagelse, der vedrører udligningsrenter, bør afvises.

— For det andet tilsidesætter den anfægtede beslutning toldkodeksens artikel 221, for så vidt den anfægtede beslutning afviste en del af ansøgningen på grund af forældelse.

— For det tredje tilsidesætter den anfægtede beslutning toldkodeksens artikel 239 og gennemførelsesforordningens artikel 905; endvidere tilsidesætter den proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten i artikel 253 EF.

V — Første anbringende om at afvise ansøgningen om fritagelse for udligningsrenter

45. Til støtte for dette hovedanbringende påberåber den nederlandske regering sig to anbringender. Den gør gældende, at Kommissionen ved at afvise dens ansøgning om fritagelse for udligningsrenter har tilsidesat bestemmelserne i gennemførelsesforordningens artikel 589. Subsidiært anfører den, at Kommissionen har tilsidesat forpligtelserne efter artikel 253 EF.

*Tilsidesættelse af begrundelsespligten*

46. Den nederlandske regering foreholder Kommissionen ikke at have opfyldt de formelle begrundelseskrav. Ifølge regeringen gør den anfægtede beslutning det ikke muligt at vide, hvorfor Kommissionen fandt, at den del af ansøgningen om fritagelse for afgift, der vedrører udligningsrenter, burde afvises.

47. Hvad angår begrundelseskravet i artikel 253 EF har Domstolen opstillet følgende principper [13].

48. Begrundelsen skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som institutionen har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af navnlig indholdet af den pågældende retsakt samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der er berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, for så vidt spørgsmålet om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område.

49. I punkt 14 i den anfægtede beslutning udtalte Kommissionen følgende:

»Ansøgningen om fritagelse, der blev afsendt af de nederlandske myndigheder

13 — Dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 19; af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16; af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval et Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, og af 30.3.2000, sag C-265/97 P, VBA mod Florimex m.fl., Sml. I, s. 2061, præmis 93.

til Kommissionen ved førnævnte skrivelse af 22. april 1999, vedrører et beløb på 17 491 244,45 NLG. Dette beløb omfatter udligningsrenter, der er skyldige i henhold til artikel 62 i forordning (EØF) nr. 2228/91 [14] og artikel 589 i [gennemførelses]forordningen (732 093,78 NLG). Da disse udligningsrenter er en form for beskatning, som er omfattet af national ret, udgør de imidlertid ikke en del af toldskylden, og følgelig tilkommer det ikke Kommissionen at tage stilling til en eventuel fritagelse for renter. Derimod tilkommer det de nationale myndigheder at træffe afgørelse herom. Ansøgningen om fritagelse må således afvises for så vidt angår udligningsrenterne.«

50. Det fremgår af den anfægtede beslutnings punkt 14, at Kommissionen kortfattet, men klart har fremlagt de faktiske og retlige grunde, på grundlag af hvilke den fandt, at ansøgningen om fritagelse for udligningsrenter, opstået som følge af toldskylden, måtte afvises.

51. Hvad angår de faktiske omstændigheder har Kommissionen præciseret, at ansøgningen om fritagelse vedrørte udligningsrenter på et beløb af 732 093,78 NLG, der er opstået som følge af en toldskyld henhørende under toldproceduren for aktiv forædling.

52. Hvad angår de retlige omstændigheder har Kommissionen fremført, at disse udligningsrenter burde klassificeres som en form for beskatning. Det følger heraf, at de henhører under national ret og ikke er en del af toldskylden. Kommissionen har konkluderet, at det tilkommer de nationale myndigheder at vurdere, hvorvidt denne anmodning er begrundet.

53. Det er korrekt, at Kommissionen ikke formelt har henvist til de lovtekster, hvorpå dens ræsonnement er baseret. Jeg skal imidlertid påpege, at denne beslutning er rettet til de nationale toldmyndigheder. Henset til beslutningens adressater mener jeg, at en manglende formel henvisning til de bestemmelser, hvorpå Kommissionen baserer sit ræsonnement, ikke medfører, at disse ikke kunne forstå Kommissionens juridiske argumentation. Den anfægtede beslutning er rettet til de nationale toldmyndigheder, dvs. sagkyndige, der har fuldt kendskab til området, og som endvidere, i henhold til fællesskabsretten, er de kompetente myndigheder.

54. Følgelig mener jeg, at den anfægtede beslutning opfylder kravene i artikel 253 EF. Anbringendet om tilsidesættelse af denne bestemmelse bør derfor forkastes.

14 — Kommissionens forordning af 26.6.1991 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling, EFT L 210, s. 1. Denne tekst blev ophævet og erstattet af artikel 589 i gennemførelsesforordningen.

*Tilsidesættelse af gennemførelsesforordningens artikel 589*

55. Den nederlandske regering gør gældende, at det fremgår af ordlyden af gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 1, at udligningsrenterne må anses for »toldskyld« i den i toldkodeksen omhandlede betydning. Regeringen fremhæver, at i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 3, skal toldmyndighederne, under visse omstændigheder, sende anmodningen om fritagelse for udligningsrenter til Kommissionen. Ifølge den nederlandske regering fremgår det af disse bestemmelser, at Kommissionen ikke kunne afvise at udtale sig om en ansøgning om fritagelse for udligningsrenter.

56. Jeg skal understrege, at i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 1, giver enhver toldskyld anledning til betaling af udligningsrenter. Artikel 589, stk. 2, i nævnte forordning opregner undtagelserne fra princippet om betaling af disse renter. Gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 3, præciserer den procedure, der skal følges for at anvende undtagelserne i gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 2.

57. Det fremgår af ordlyden af gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 1, at udligningsrenterne er uadskillelige fra toldskylden. Af denne bestemmelse fremgår, at »opstår der toldskyld af forædlingsprodukter [...], *betales der* udligningsrenter af det skyldige importafgiftsbeløb« [15] [i den franske originalversion anvendes begrebet »donne lieu«, o.a.]. Det franske verbum »donne lieu« betyder »giver anledning til«, »medfører«, hvilket indebærer, at udligningsrenterne er tæt forbundet med toldskylden. De kan udelukkende udbetales, såfremt der foreligger en toldskyld. Hvis toldskylden således er genstand for en beslutning om fritagelse i henhold til toldkodeksens artikel 235, litra b), skal de udligningsrenter, der er opstået i forbindelse hermed, ikke betales.

58. Det følger af det anførte, at såfremt der ikke er indgivet en ansøgning om fritagelse for en toldskyld, kan ansøgningen om fritagelse for udligningsrenter, der følger heraf, ikke behandles.

59. Der er imidlertid undtagelser fra dette princip. I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 3, kan Kommissionen, under visse omstændigheder, tage stilling til en ansøgning om fritagelse for udligningsrenter.

60. I gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 2, bestemmes, at undtagelserne fra princippet om at betale udlig-

15 — Min fremhævelse.

ningsrenter i det væsentlige vedrører de tilfælde, hvor varerne eller forædlingsprodukterne *er i fri omsætning*.

61. I artikel 24 EF bestemmes, at »ved varer, som frit kan omsættes i en medlemsstat, forstås sådanne fra tredjeland hidrørende varer, for hvilke de af vedkommende medlemsstat foreskrevne formaliteter i forbindelse med indførslen er blevet opfyldt, og for hvilke denne medlemsstat har opkrævet gældende told og afgifter med tilsvarende virkning, og for hvilke disse told- og afgiftsbeløb ikke er blevet helt eller delvis godtgjort«. I henhold til toldkodeksens artikel 79, første afsnit, får ikke-fællesskabsvarer ved overgang til fri omsætning toldmæssig status som fællesskabsvarer. Toldkodeksens artikel 79, andet afsnit præciserer, at denne toldordning »indebærer anvendelse af de handelspolitiske foranstaltninger [16] og opfyldelse af de øvrige formaliteter, der er fastsat med henblik på indførsel af varer, samt anvendelse af de efter lovgivningen skyldige afgifter«.

62. Gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 3, tredje afsnit, præciserer, at Kommissionens kompetence i forbindelse med ansøgning om fritagelse for betaling af udligningsrenter er strengt begrænset til det tilfælde, og selv da alene over et vist beløb fastsat i stk. 3, hvor toldmyndighederne har til hensigt at godkende ansøgningen, som er indgivet i medfør af et af de tilfælde, der er nævnt i gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 2, nemlig i tilfælde hvor varerne eller forædlingsprodukternes er i fri omsætning.

63. Men i denne sag fremgår det af sagsakterne, at den af Cargill indførte majs ikke er i fri omsætning, men hører under toldproceduren for aktiv forædling.

64. Det er ubestridt, at den af Cargill indførte majs er blevet reeksporteret uden for Fællesskabets toldområde, efter at den var blevet omdannet til glucose, og at der ikke er opkrævet nogen told eller lignende afgift i en medlemsstat ved indførslen af majs på Fællesskabets toldområde. Da de pågældende forædlingsprodukter ikke henhører under ordningen om fri omsætning, er de ikke omfattet af bestemmelserne i gennemførelsesforordningens artikel 589.

65. I lyset heraf mener jeg ikke, at Kommissionen på grundlag af gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 3, kunne træffe afgørelse vedrørende den ansøgning om fritagelse for betaling af udligningsrenter, som Cargill havde indgivet til de neder-

16 — Ifølge gennemførelsesforordningens artikel 1, punkt 7, forstås der ved »handelspolitiske foranstaltninger« ikke-toldmæssige foranstaltninger, der er fastsat inden for rammerne af den fælles handelspolitik ved fællesskabsbestemmelserne om indførsel og udførsel af varer, såsom tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, kvantitative restriktioner eller lofter samt import- eller eksportforbud.

landske toldmyndigheder. Kommissionen har således med rette fundet, at ansøgningen om fritagelse for betaling af udligningsrenter, baseret på bestemmelserne i gennemførelsesforordningens artikel 589, stk. 1, og 3, måtte afvises.

66. For fuldstændighedens skyld skal jeg fremhæve, at de nationale myndigheder ifølge fællesskabsretten har bemyndigelse til at træffe individuelle beslutninger for så vidt angår toldlovgivningen. Kommissionen har en snævert afgrænset kompetence på området, som defineres i toldkodeksen og gennemførelsesforordningen.

67. Toldkodeksens artikel 4, stk. 3, bestemmer, at toldmyndighederne [17] er de kompetente myndigheder til at anvende toldreglerne. I denne henseende har de en både principiel og generel kompetence hvad angår overvågning og kontrol med, at enkeltpersoner, fysiske eller juridiske personer anvender denne lovgivning korrekt.

68. I henhold til toldkodeksens artikel 6 skal ansøgninger om individuelle beslutninger indgives til toldmyndighederne.

17 — Disse er nødvendigvis de nationale myndigheder.

69. I mangel af et hjemmelsgrundlag tilkommer det således ikke Kommissionen at træffe beslutning om en ansøgning om fritagelse for betaling af udligningsrenter.

70. Følgelig bør anbringendet om en tilsidesættelse af gennemførelsesforordningens artikel 589 forkastes.

## VI — Andet hovedanbringende om en tilsidesættelse af toldkodeksens artikel 221

71. Den nederlandske regering finder, at Kommissionen har vurderet lovligheden af den underretning [18] om toldskyld, som henhører under de nationale myndigheders kompetence. Imidlertid kunne Kommissionen, ifølge den nederlandske regering, ikke, uden at tilsidesætte bestemmelserne i toldkodeksens artikel 221 og de principper, der regulerer området, erstatte de nationale myndigheders vurdering med sin egen. Sidstnævnte har i øvrigt udtrykkeligt anført over for Kommissionen, at spørgsmålet om forældelse var genstand for en tvist mellem de kompetente myndigheder og Cargill.

72. Kommissionen erkender, at det ikke tilkommer den at vurdere, hvorvidt told-

18 — Underretning af toldskylden består for de kompetente toldmyndigheder i at underrette debitor, jf. de i toldkodeksen definerede måder, om beløbet af de afgifter, der skal erlægges (toldkodeksens artikel 221).

skylden er forældet, men begrunder sin afvisning af at tage stilling til ansøgningen om fritagelse for den toldskyld, der var skyldig for tiden før den 3. december 1993, med den omstændighed, at det fremgik af de af de nederlandske myndigheder fremsendte dokumenter, at denne toldskyld er åbenlyst forældet. Den anfører endvidere, at en forudsætning for, at den kan prøve en ansøgning om fritagelse for toldskyld er, at en toldskyld rent faktisk kan inddrives. Men da toldskylden er åbenlyst forældet, kan den ikke længere inddrives. Herefter bør ansøgningen om fritagelse afvises.

73. Jeg skal indledningsvis bemærke, at i forbindelse med et annullationssøgsmål baseret på artikel 230 EF har Domstolen udelukkende til opgave at undersøge, hvorvidt de anbringender, der påberåbes til støtte for det nævnte søgsmål, er begrundede. Det tilkommer den ikke at erstatte den vurdering, der er foretaget af forfatteren af den anfægtede beslutning, med sin egen, eller at pålægge fællesskabsinstitutionerne forpligtelser.

74. Som nævnt ovenfor [19] har de nationale myndigheder i øvrigt, i medfør af fællesskabsretten, kompetence til at træffe individuelle beslutninger vedrørende toldreglerne. Kommissionens kompetence på dette område er snævert afgrænset af toldkodeksen og gennemførelsesforordningen.

19 — Punkt 58-61 i nærværende forslag til afgørelse.

75. Ligesom den nederlandske regering mener jeg, at Kommissionen har overskredet sin kompetence ved at finde, at ansøgningen om fritagelse måtte afvises, idet den var delvis forældet.

76. Toldkodeksens artikel 221, stk. 3, sidste punktum, fastsætter udtrykkeligt, at hvis toldmyndighederne som følge af en handling, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning, ikke har kunnet fastsætte det nøjagtige efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb, kan de nævnte myndigheders underretning til debitor om toldskylden ske efter udløbet af den i artikel 221, stk. 1, fastsatte frist (nærmere bestemt en frist på tre år at regne fra den nævnte toldskylds opståen). Det fremgår heraf, at de strafferetlige myndigheders indblanden kan påvirke forældelsen af toldskylden. Men forældelsen og navnlig muligheden for at afbryde den, samt måden hvorpå dette sker, henhører udelukkende under national ret og de nationale domstoles kompetence. Der er således udelukkende den nationale ret, der er forelagt en sag vedrørende et krav om betaling af toldskyld, der er kompetent til at fastslå, hvorvidt betingelserne, der gør det muligt at foretage en opkrævning efter udløbet af fristen på tre år fastsat i toldkodeksens artikel 221, stk. 3, sidste punktum, er opfyldt.

77. Den nederlandske regering bestrider endvidere det grundlag, hvorpå Kommis-

sionens ræsonnement hviler. Ifølge regeringen kan Kommissionen ikke foregive, at den pågældende toldskyld er forældet, for så vidt som de nationale myndigheder udtrykkeligt har meddelt den, at spørgsmålet om forældelse er genstand for en tvist mellem toldmyndighederne og Cargill.

78. Jeg mener ligeledes ikke, at Kommissionen kunne anse den toldskyld, som opstod før den 3. december 1993, for åbenlyst forældet. Følgelig har Kommissionen ved at træffe en sådan beslutning sat sit eget skøn i stedet for de nationale myndigheders og har overskredet de beføjelser, den har i medfør af toldkodeksen.

79. I modsætning til Kommissionen mener jeg ikke, at Kommissionens prøvelse, i forbindelse med fritagelsesproceduren, er betinget af, at det bevises, at toldskylden *rent faktisk* kan inddrives. Kommissionens standpunkt medfører, at dens prøvelse, i forbindelse med en ansøgning om fritagelse for afgifter, underkastes en betingelse, som ikke er indeholdt i toldkodeksens artikel 239 og gennemførelsesforordningens artikel 905 [20].

80. Det fremgår af ordlyden af toldkodeksens artikel 239 og gennemførelsesforordningens artikel 905, at for at en ansøgning om fritagelse for afgifter fra den medlemsstat, som den kompetente myndighed tilhører, kan forelægges Kommissionen, skal to kriterier være opfyldt. På den ene side må den kompetente nationale myndighed ikke være i stand til selv at træffe afgørelse om, hvorvidt ansøgningen er begrundet. På den anden side skal ansøgningen indeholde begrundelser, der kan udgøre en særlig situation, som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed.

81. Gennemførelsesforordningens artikel 905 fastsætter ikke nogen frist for, hvornår sagen skal forelægges Kommissionen, ligesom den heller ikke nævner noget bestemt tidspunkt herfor. Jeg skal derfor konkludere, at inden for rammerne af gennemførelsesforordningens artikel 905 er det den medlemsstat, hvorunder den kompetente myndighed hører, der skal afgøre, hvornår sagen skal forelægges Kommissionen. Ved en tvist om forældelse af toldskyld skal den pågældende medlemsstat således kunne forelægge sagen for Kommissionen, før den nævnte tvist er endelig afgjort.

82. Det fremgår af det anførte, at Kommissionen ved at finde, at den del af ansøgningen om fritagelse for toldskyld, der er opstået i tiden før den 3. december 1993, bør afvises på grund af forældelse, har

20 — Jeg skal fremhæve, at toldkodeksens artikel 239 fastsætter, at fritagelse for importafgifter kan indrømmes af den kompetente nationale myndighed (stk. 2) under omstændigheder, hvor den berettigede ikke har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed (stk. 1, andet led). Gennemførelsesforordningens artikel 905 præciserer, at når den besluttende toldmyndighed, der har fået forelagt en fritagelsesansøgning i medfør af toldkodeksens artikel 239, stk. 2, ikke er i stand til at træffe afgørelse, og ansøgningen indeholder begrundelser, der kan udgøre en særlig situation, som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed, forelægger den medlemsstat, hvorunder den pågældende myndighed hører, sagen for Kommissionen, for at den kan afgøres efter en særlig procedure.

tilsidesat toldkodeksens artikel 221, stk. 3, sidste punktum. Jeg foreslår således Domstolen at annullere den anfægtede beslutning på dette punkt.

## VII — Tredje hovedanbringende, hvorefter den del af ansøgningen om fritagelse for afgift, der ikke vedrører den forældede toldskyld, ikke er begrundet

83. Til støtte for dette hovedanbringende fremfører den nederlandske regering tre anbringender. Den gør principalt gældende, at Kommissionen har tilsidesat bestemmelserne i gennemførelsesforordningens artikel 905 ved at afslå ansøgningen om afgiftsfritagelse, der ikke henhører under den forældede toldskyld. Subsidiært gør den gældende, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet. Mere subsidiært gør den gældende, at Kommissionen har tilsidesat forpligtelserne i artikel 253 EF ved ikke at have opfyldt det formelle begrundelseskrav.

*Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten (artikel 253 EF)*

84. Den nederlandske regering foreholder Kommissionen ikke at have overholdt det formelle krav om begrundelse. Ifølge regeringen fremgår det ikke af den anfægtede beslutning, hvorfor Kommissionen har antaget, at ansøgningen om afgiftsfritagelse for så vidt angår den del af toldskylden, som ikke var forældet, ikke kunne imødekommes. Den nederlandske regering har særligt foreholdt Kommissionen, at den ikke har anført, hvorfor den fandt, at sanktionen overholdt proportionalitetsprincippet.

85. Hvad angår den i artikel 253 EF krævede begrundelse har Domstolen, som allerede anført, fastlagt en række principper.

86. I henhold til Domstolens faste praksis anses en beslutning for at opfylde kravene i artikel 253 EF, selv om den ikke angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, som har ligget til grund for beslutningen. Ved bedømmelsen af, hvorvidt kravene i artikel 253 EF er overholdt, skal der ligeledes tages hensyn til den sammenhæng, hvori den indgår, samt til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område.

87. Det er korrekt, at det af den anfægtede beslutning ikke fremgår, hvorfor Kommissionen mener, at sanktionen er forholdsmæssig. Det fremgår imidlertid af den nævnte beslutnings punkt 24-35, at Kommissionen på udførlig vis har redegjort for, hvorfor den fandt, at Cargill havde gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed. Således redegjorde den i punkt 26 for, hvorfor Cargill måtte anses for at have sagkundskab på området. I punkt 27 anførte den

ligeledes, hvad den mente med, at den toldregel, der lå til grund for fejlen, ikke var kompliceret. Cargills manglende agtpågivenhed er detaljeret beskrevet i punkt 30-35. Herefter var den nederlandske regering i stand til at blive bekendt med de faktiske og retlige omstændigheder, som Kommissionen lagde til grund for sin beslutning om at afvise ansøgningen om afgiftsfritagelse, for så vidt angår den del af toldskylden, der ikke var forældet, og til at drage de konsekvenser, der følger af toldkodeksen, dvs. pålæggelse af de betalingspligtige toldafgifter uden hensyn til den fordel, som lovovertræderen faktisk kunne have opnået.

88. Anbringendet om tilsidesættelsen af artikel 253 EF må følgelig forkastes.

*Anbringendet om tilsidesættelse af gennemførelsesforordningens artikel 905*

89. Ifølge den nederlandske regering har Kommissionen foretaget en fejlagtig anvendelse af begrebet »åbenbar forsømmelighed« fastsat i gennemførelsesforordningens artikel 905. Den finder, at Cargill ganske vist har en betydelig erhvervsmæssig erfaring på området for landbrugsprodukter, men at det er overdrevent heraf at konkludere, at Cargill også skulle have vidst, at den ikke kunne anvende hvede i stedet for majs med henblik på fremstilling af glucose til eksport. Til støtte for, at Kommissionen ikke kunne fastslå, at Cargill havde gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed, har den nederlandske regering fremført tre argumenter.

90. For det første fremgår det af den anfægtede beslutning, at Kommissionen stiller større krav til Cargills indsigt end den, som de kompetente myndigheder skulle besidde. Som Kommissionen selv har anført, havde de kompetente toldmyndigheder nemlig ikke fremsat en eneste indsigelse mod Cargills transaktioner, selv om disse transaktioner fandt sted over flere år.

91. For det andet har den nederlandske regering anført, at Cargill kunne antage, at de anvendte produkter var ækvivalente på grundlag af de bemærkninger, Kommissionen havde fremsat i en skrivelse af 15. december 1994 til de nederlandske myndigheder, der havde ansvar for udstedelse af bevillinger til aktiv forædling. Det fremgår af denne skrivelse, at majs af typen Waxy og standard majs kunne betragtes som ækvivalente:

»[...] selv om man anvendte majs af denne særlige kvalitet [Waxy-majs] kunne denne

type majs, blandet med standard majs, godkendes, for så vidt man, om ikke fuldstændigt så under alle omstændigheder delvist, afstår fra fordele hvad angår kvalitet.«

92. Ifølge den nederlandske regering erkender Kommissionen, at forskellige majssorter kan være ækvivalente, i det omfang hvor majsen omdannes til visse kategorier af forædlingsprodukter. På grundlag heraf finder den nederlandske regering, at det var rimeligt at antage, at majs og hvede var indbyrdes substituerbare råmaterialer med henblik på fremstilling af et identisk forædlingsprodukt, nemlig glucose.

93. For det tredje fremhæver den nederlandske regering, at den fremgangsmåde, Cargill har anvendt, er sædvanlig i Europa. Det er derfor ikke, henset til omstændighederne, muligt at anse virksomhedens adfærd for »forsømmelig« og endnu mindre at kritisere den for at have udvist åbenbar forsømmelighed.

94. Subsidiært finder den nederlandske regering, at anvendelsen af gennemførelsesforordningens artikel 905 i den anfægtede beslutning under alle omstændigheder tilsidesætter proportionalitetsprincippet. Proceduren resulterer i en toldskyld på i alt 17 491 244,45 NLG, mens Cargill for hele den pågældende periode opnåede en fordel, der må betragtes som relativt begrænset, idet denne fordel skønnes at være på 710 700 NLG. Under disse betingelser og henset til omstændighederne vil det være uforholdsmæssigt ikke at foretage en fritagelse for toldskylden, i det omfang dennes størrelse overstiger den fordel, som virksomheden har opnået, således som Cargill har fremsat anmodning om til toldmyndighederne.

95. Den nederlandske regering tilføjer, at Kommissionen ikke formelt har udtalt sig om denne anmodning, og at den anfægtede beslutning også af denne grund ikke kan opretholdes uforandret.

96. Som Kommissionen korrekt har anført, er begrebet »åbenbar forsømmelighed« i den i toldkodeksen og gennemførelsesforordningen omhandlede betydning genstand for en omfattende retspraksis fra Domstolen. Af denne retspraksis kan der udledes nedenstående principper.

97. For det første skal dette begreb fortolkes således, at antallet at tilfælde forbliver begrænset. I dom af 11. november 1999, Söhl & Söhlke [21] fastslog Domstolen, at »godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, der kun kan

21 — Sag C-48/98, Sml. I, s. 7877.

indrømmes under visse forudsætninger og i bestemte særlige situationer, udgør en undtagelse til den normale import- og eksportordning, og at bestemmelserne, hvori der er fastsat en sådan godtgørelse eller fritagelse, følgelig skal fortolkes [strengt]. Da fraværet af »åbenbar forsømmelighed« er en betingelse sine qua non for at ansøge om godtgørelse eller fritagelse for import-[...]afgifter, følger det heraf, at dette begreb skal fortolkes således, at antallet af godtgørelses- eller fritagelsestilfælde forbliver begrænset« [22]. Det er i lyset af disse overvejelser, at begrebet »åbenbar forsømmelighed« bør fortolkes.

98. For det andet, for at vurdere, om der er tale om »åbenbar forsømmelighed« i toldkodeksens artikel 239 og gennemførelsesforordningens artikel 905's forstand, skal der tages hensyn til fejlens nærmere beskaffenhed samt den erhvervsdrivendes erfaring og agtpågivenhed [23].

99. Disse tre kumulative betingelser har ligeledes været genstand for en omfattende retspraksis, hvis hovedtræk kan sammenfattes som beskrevet nedenfor.

100. Hvad angår den første betingelse om fejlens nærmere beskaffenhed har Domstolen fastslået, at den skal vurdere, hvor komplicerede de bestemmelser er, hvis manglende overholdelse har medført, at der er opstået toldskyld [24].

101. Hvad angår den anden betingelse om den erhvervsdrivendes erfaring skal det undersøges, om der er tale om en erhvervsdrivende, hvis virksomhed i det væsentlige består i import- og eksporttransaktioner, og om denne allerede har erhvervet en vis erfaring med sådanne aktiviteter [25].

102. Endvidere, hvad angår den tredje betingelse om den erhvervsdrivendes agtpågivenhed, har Domstolen fastslået, at det påhviler denne, såfremt han er i tvivl med hensyn til den rette anvendelse af bestemmelser, hvis manglende overholdelse kan føre til, at der opstår toldskyld, at undersøge spørgsmålet og fremskaffe enhver mulig oplysning for ikke at overtræde de pågældende bestemmelser [26].

103. Bedømmelsen af, hvorvidt den erhvervsdrivende ikke har udvist åbenbar forsømmelighed, påhviler de kompetente myndigheder. Da den nederlandske regering sendte ansøgningen om afgiftsfritagelse til Kommissionen, påhviler det

22 — Præmis 52.
23 — Samme dom, præmis 55.
24 — Samme dom, præmis 56.
25 — Samme dom, præmis 57.
26 — Samme dom, præmis 58.

Kommissionen at bedømme, hvorvidt de betingelser, der gør det muligt at fastslå, at der ikke foreligger åbenbar forsømmelighed, er opfyldt.

104. I forbindelse med den sag, der er baseret på artikel 230 EF, skal Domstolen undersøge, om Kommissionen har begået en fejl i sin vurdering af de faktiske omstændigheder, under hensyntagen til de fremlagte beviser. Under alle omstændigheder har den, der påberåber sig en sådan fejl, også bevisbyrden herfor.

105. Den anden betingelse rejser ingen vanskeligheder. Den nederlandske regering erkender, at Cargill er en stor virksomhed, der har stor erfaring inden for aktiv forædling. Det er ubestridt, at den deltager eller har deltaget i adskillige ordninger, herunder toldordninger, i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Cargill betragtes således med rette som en erhvervsdrivende, hvis aktivitet primært består i import- og eksporttransaktioner, og som har opnået en vis erfaring ved udøvelsen heraf.

106. Hvad angår den første betingelse om fejlens nærmere beskaffenhed har Kommissionen, i den anfægtede beslutnings punkt 27, forklaret, at det regelsæt, hvis manglende anvendelse førte til toldskyldens opståen, på ingen måde var kompliceret. I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 549, litra g), og artikel 569, stk. 1, kan ækvivalente varer kun anvendes til fremstilling af forædlingsprodukter, hvis førstnævnte henhører under samme ottecifrede kode i den kombinerede nomenklatur, udviser samme handelsmæssige kvalitet og har samme tekniske egenskaber som indførselsvarerne.

107. I denne sag skulle Cargill undersøge, om hvede kunne anses for en vare, der var ækvivalent med majs, der skulle bearbejdes, og for hvilken der var givet bevilling til aktiv forædling. Med henblik herpå skulle Cargill blot undersøge, om disse to produkter henhørte under samme ottecifrede underposition i den kombinerede nomenklatur. Denne betingelse er imidlertid ikke opfyldt, eftersom disse to produkter ikke henhører under samme toldposition i den kombinerede nomenklatur.

108. Heraf følger, at Kommissionen ikke har foretaget en fejlagtig bedømmelse ved at fastslå, at de bestemmelser, som Cargill ikke havde anvendt, og som gav anledning til toldskyldens opståen, ikke var komplicerede. Toldkodeksens definition af ækvivalent vare er klar og enkel.

109. Den nederlandske regerings argument om Kommissionens skrivelse vedrørende ækvivalens mellem Waxy-majs og standard

majs kan efter min mening ikke begrunde den af Cargill begåede fejl. I modsætning til indholdet af den pågældende skrivelse drejer det sig ikke om, i denne sag, at vurdere ækvivalensen mellem to typer af majs, men at undersøge ækvivalensen mellem majs og hvede, der i sagens natur er forskellige produkter. Hvad angår begrebet »ækvivalens« skal jeg fremhæve, at ækvivalensen mellem to produkter skal vurderes ud fra den indførte vare og ikke ud fra det færdige produkt. Toldkodeksens artikel 115, stk. 1, og gennemførelsesforordningens artikel 549, litra g), er hvad angår dette punkt helt klare. I henhold til disse bestemmelser finder ækvivalensordningen kun anvendelse, når fordlingsprodukterne fremstilles *af ækvivalente varer*. Den omstændighed, at produkterne efter deres forarbejdning har samme egenskaber og er indbyrdes substituerbare, har således ingen betydning for betegnelsen af »ækvivalente produkter«. I øvrigt finder jeg det overraskende, henset til Cargills erfaring og virksomhedens kendskab til den pågældende toldordning, at en sådan erhvervsdrivende, der er i tvivl om fortolkningen af begrebet »ækvivalente varer« nævnt i toldkodeksens artikel 115, stk. 1, og i gennemførelsesforordningens artikel 549, litra g), og artikel 569, ikke rettede henvendelse til de kompetente myndigheder for at få afklaret denne formodede uklarhed. At Cargill ikke har handlet viser, at den ikke har udvist den agtpågivenhed, der ifølge Domstolen kræves på området.

110. Tilsvarende synes argumentet om, at der ikke kan kræves større indsigt hos importørerne end hos toldtjenestemændene ikke at være relevant. Domstolen har udtrykkeligt afvist et sådant argument med den begrundelse, at såfremt dette princip blev anerkendt »ville det [...] i praksis blive umuligt at foretage efteropkrævning, eftersom fejlen nødvendigvis altid er begået af en ansvarlig tjenestemand, der ikke har undersøgt alle faktiske og retlige forhold i sagen«[27]. Domstolen har imidlertid anerkendt, at det var nødvendigt at foretage en konkret bedømmelse af alle den enkelte sags omstændigheder med henblik på at fastslå, om fejlen var kendelig for den pågældende erhvervsdrivende[28]. I denne henseende skal den myndighed, der er beføjet til at vurdere de faktiske omstændigheder, tage hensyn til fejlens nærmere beskaffenhed og til den erhvervsdrivendes erfaring og agtpågivenhed[29].

111. Henset til den omstændighed at den lovgivning, der finder anvendelse, er meget enkel og henset til Cargills erfaring på området, mener jeg ikke, at Kommissionen har begået en fejl ved at anføre, at en sådan erhvervsdrivende ikke med grund kunne antage, at majs og hvede var ækvivalente varer.

112. Hvad angår den tredje betingelse har jeg allerede anført, at Cargills adfærd ikke synes at svare til den agtpågivenhed, der kræves af Domstolens praksis.

27 — Jf. dom af 26.6.1990, sag C-64/89, Deutsche Fernsprecher, Sml. I, s. 2535, præmis 17.

28 — Samme dom, præmis 18.

29 — Samme dom, præmis 19 og 23.

113. Det fremgår af det anførte, at Kommissionen ved at erklære ansøgningen om afgiftsfritagelse vedrørende afgifter, der ikke henhører under den forældede toldskyld, for ubegrundet, ikke har tilsidesat toldkodeksens artikel 239 og gennemførelsesforordningens artikel 905.

*Anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

114. Den nederlandske regering gør subsidiært gældende, at henset til forskellen mellem det afgiftsbeløb, som toldmyndighederne har opkrævet, og den begrænsede fordel, som Cargill har opnået, tilsidesætter den anfægtede beslutning proportionalitetsprincippet.

115. Hvad angår dette spørgsmål har Domstolen konsekvent fastslået, at gennemførelsesforordningens artikel 859 indfører en ordning, der udtømmende regulerer de misligholdelser, der omhandles i toldkodeksens artikel 204, stk. 1, litra a), som »ikke har haft reelle følger for det korrekte forløb af [...] den pågældende toldprocedure« [30]. Det fremgår af denne retspraksis, at en manglende opfyldelse af en af de forpligtelser, der opregnes i toldforordningen, hvorunder varen henhører, ikke bevirker, at der opstår en toldskyld, på betingelse af, at den pågældende misligholdelse ikke får reelle følger for det korrekte forløb af proceduren. Denne betingelse er kun opfyldt, hvis den pågældende misligholdelse figurerer på listen opregnet i gennemførelsesforordningens artikel 859.

116. I den foreliggende sag figurerer de af Cargill begåede misligholdelser ikke på listen over de, som *ikke har haft reelle følger for det korrekte forløb af den pågældende toldprocedure*, i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 859. Den af Kommissionen valgte sanktion som følge af Cargills manglende overholdelse af toldreglerne kan herefter ikke anses for uforholdsmæssig.

## VII — Sagens omkostninger

117. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

118. Da Kongeriget Nederlandene hovedsagelig har tabt sagen og Kommissionen har påstået, at denne medlemsstat tilpligtes at betale sagens omkostninger, mener jeg, at Kommissionens påstand skal tages til følge.

30 — Söhl & Söhlke-dommen, præmis 43.

## VIII — Forslag til afgørelse

119. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Kommissionens beslutning K(2000) 484 endelig af 23. februar 2000, hvorved det blev fastslået, at en ansøgning om fritagelse for importafgifter for så vidt angår et bestemt beløb afvises, og at ansøgningen om fritagelse for importafgifter for så vidt angår et andet beløb ikke kan imødekommes, annulleres, for så vidt den afviser ansøgningen om fritagelse, i det omfang den vedrører told vedrørende import for tiden før den 3. december 1993, svarende til et beløb på 15 679 301,49 NLG, der er forældet i medfør af artikel 221, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks, og som ikke længere kan afkræves den nederlandske virksomhed Cargill BV.

— I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

— Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.